

KAMIL RUDOL

STATUS PRAWNY
WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ
W POLSCE



Kamil Rudol

STATUS PRAWNY
WSPÓLNOTY
GRUNTOWEJ W POLSCE



**INP
PAN**

dr Kamil Rudol, LL.M., MBA
ORCID: 0009-0000-2584-5999

Recenzja wydawnicza:

dr hab. Katarzyna Leśkiewicz, prof. UAM (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
dr hab. Przemysław Litwiniuk (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego)

Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN:

dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN
prof. dr hab. Władysław Czapliński
prof. dr hab. Irena Rzeplińska
dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN
dr hab. Małgorzata Łączkowska-Porawska, prof. INP PAN
dr hab. Paweł Podrecki, prof. INP PAN
dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN
dr Wojciech Drobny

Seria: Rozprawy Prawnicze. Seria Monograficzna INP PAN

Redaktor prowadzący: dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

Redakcja językowa: Maria Łączkowska, Wydawnictwo INP PAN

Proofreading: Eric Hilton

Projekt layoutu, okładka: Grzegorz Gromulski

Skład i łamanie tekstu: Włodzimierz Zakrzewski

Wydawnictwo INP PAN
ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa
e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl
tel.: (22) 65-72-738

ISBN: 978-83-66300-80-4
e-ISBN: 978-83-66300-81-1
DOI: 10.5281/zenodo.8232305

Warszawa 2023
Wydanie I



SPIS TREŚCI

WSTĘP	11
ROZDZIAŁ I	
HISTORIA WSPÓLNOT GRUNTOWYCH W POLSCE	17
1. Kształtowanie się wspólnot gruntowych do 1919 r.	17
2. Unifikacja prawa o wspólnotach gruntowych w okresie międzywojennym	21
3. Ewolucja prawna prawa o wspólnotach gruntowych po II wojnie światowej	24
ROZDZIAŁ II	
FUNKCJE WSPÓLNOT GRUNTOWYCH WE WSPÓŁCZESNYM ROLNICTWIE	31
1. Wprowadzenie	31
2. Metodyka i zakres badań empirycznych.....	32
3. Funkcje prośrodowiskowe	35
4. Funkcje społeczno-gospodarcze	48
5. Funkcje kulturowe	53
6. Uwagi końcowe	57
ROZDZIAŁ III	
CHARAKTER PRAWNY WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ.....	59
1. Wprowadzenie	59
2. Siatka pojęciowa z zakresu wspólnoty gruntowej	59
3. Wspólnota gruntowa w orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu.....	62
4. Porównanie wspólnoty gruntowej oraz współwłasności w częściach ułamkowych	69
4.1. Uwagi wprowadzające	69
4.2. Cechy zbieżne wspólnoty gruntowej oraz współwłasności w częściach ułamkowych	72

4.3. Cechy wyróżniające wspólnotę gruntową od współwłasności w częściach ułamkowych	76
5. Prawo własności gruntów zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej.....	84
6. Definicja wspólnoty gruntowej	89
7. Charakter prawny spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej	91

ROZDZIAŁ IV

PODMIOTOWY ORAZ PRZEDMIOTOWY ZAKRES WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ.....	103
1. Wprowadzenie	103
2. Nieruchomości zaliczane w poczet wspólnoty gruntowej	104
3. Nieruchomości niezaliczane w poczet wspólnoty gruntowej	111
4. Zasady ustalania składu podmiotowego wspólnoty gruntowej	113
5. Zasady ustalania wielkości udziałów osób uprawnionych do wspólnoty gruntowej.....	126
6. Tryb ustalania składu podmiotowego oraz nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej	129
7. Pojęcia nieruchomości rolnej, nieruchomości leśnej oraz obszaru wodnego w kontekście ustalania składu przedmiotowego wspólnoty gruntowej.....	134
7.1. Pojęcie nieruchomości rolnej.....	134
7.2. Pojęcie nieruchomości leśnej.....	143
7.3. Pojęcie obszaru wodnego	147
8. Problemy praktyczne ustalania składu podmiotowego oraz przedmiotowego wspólnoty gruntowej	149
9. Wyłączenie stosowania wybranych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu wspólnot gruntowych.....	152
10. Ujawnianie własności nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej w księgach wieczystych	155

ROZDZIAŁ V

USTRÓJ SPÓŁKI DO SPRAWOWANIA ZARZĄDU I ZAGOSPODAROWANIA

WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ	163
1. Wprowadzenie	163
2. Powstanie spółki.....	164
3. Osobowość prawna spółki oraz jej statut.....	170
4. Struktura podmiotowa spółki.....	176

5. Organy spółki.....	179
5.1. Uwagi wprowadzające	179
5.2. Ogólne zebranie członków	184
5.3. Zarząd	187
5.4. Komisja rewizyjna	190
6. Majątek spółki	191
7. Odpowiedzialność za zobowiązania spółki	196
8. Kontrola działalności spółki przez osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej.....	201

ROZDZIAŁ VI

FUNKCJONOWANIE WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ	205
1. Wprowadzenie	205
2. Zagospodarowanie rolniczych i nierolniczych wspólnot gruntowych.....	206
3. Legitymacja do udziału w postępowaniach dotyczących wspólnoty gruntowej.....	208
4. Nadzór administracyjny nad działalnością spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej	212
5. Rozporządzenia w ramach wspólnoty gruntowej.....	215
5.1. Rozporządzenie nieruchomościami zaliczanymi w poczet wspólnoty gruntowej.....	216
5.2. Rozporządzenie udziałami we wspólnocie gruntowej	220
5.3. Rozporządzenie gruntami gospodarstwa rolnego, z którymi związany jest udział we wspólnocie gruntowej.....	221
5.4. Zrzeczenie się udziału we wspólnocie gruntowej na rzecz Skarbu Państwa	223
6. Rejestracja zmian w ewidencji gruntów i budynków dotyczących wspólnoty gruntowej	225
7. Ustanie wspólnoty gruntowej	227
7.1. Nieodpłatne nabycie nieruchomości wspólnoty gruntowej przez gminę lub Skarb Państwa	227
7.2. Przekształcenie wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych	232
7.3. Zasiedzenie gruntów zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej	236
7.4. Rozwiązanie i likwidacja spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej	241
7.5. Uwagi końcowe.....	244

ZAKOŃCZENIE	247
ŹRÓDŁA.....	251
1. Bibliografia	251
2. Netografia	267
3. Akty prawne	268
4. Orzecznictwo	274
5. Dokumenty urzędowe	279
6. Varia	280
ZAŁĄCZNIK – KWESTIONARIUSZ ANKIETY.....	281
STRESZCZENIE	285
SUMMARY	287

WYKAZ SKRÓTÓW

- ABGB – Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
ANR – Agencja Nieruchomości Rolnych
Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz.U.Śl. – Dziennik Ustaw Śląskich
Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
ECLI – europejska sygnatura orzecznictwa
EIO – Europejski Instrument na rzecz Odbudowy
EFRG – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EKK – Europejska konwencja krajobrazowa
ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GUS – Główny Urząd Statystyczny
k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
KC PPR – Komitet Centralny Polskiej Partii Robotniczej
KC PZPR – Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej
KOWR – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
k.p.c. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego
KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
M.P. – Monitor Prawniczy
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
NK ZSL – Naczelny Komitet Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCiK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Pracy
OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSPika – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
p.g.g. – Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze
p.g.k. – Ustawa z dnia 17 maja 1999 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne
PGR – państwowe gospodarstwa rolne
PKWN – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
p.o.ś. – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska
p.p.s.a. – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
PRL – Polska Rzeczypospolita Ludowa
PROW – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
pr.spółdz. – Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze
PS WPR 2023–2027 – Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027
p.w. – Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne
RPS – rolnicza spółdzielnia produkcyjna
SA – Sąd Apelacyjny
SSGW – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
SN – Sąd Najwyższy
SO – Sąd Okręgowy
SR – Sąd Rejonowy
TERYT – Krajowy Rejestr Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju
TEWG – Traktat rzymskim z 25 marca 1957 r., ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TK – Trybunał Konstytucyjny
TUE – Traktat o Unii Europejskiej
TFUE – Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
UE – Unia Europejska
u.g.n. – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami
u.g.n.r. – Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa
UJ – Uniwersytet Jagielloński
UKSW – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
u.k.u.r. – Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego
u.k.w.h. – Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece
u.l. – Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach
UMK – Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
u.o.g.r.l. – Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych

- u.p.d.o.p. – Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych
u.p.r. – Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym
u.p.t.u. – Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług
u.p.z.k. – Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw
u.p.z.p. – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
USA – Stany Zjednoczone Ameryki
u.u.w.g. – Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowy
u.z.w.g. – Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych
WPR – Wspólna Polityka Rolna
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
z.m.r.l.p.d. – Zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r.
ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

WSTĘP

Wspólnota gruntowa jest szczególnego rodzaju instytucją prawa rolnego, zbliżoną konstrukcyjnie do współwłasności w częściach ułamkowych, wywodzącą się bezpośrednio ze średniowiecznej instytucji tzw. własności podzielonej według treści (*dominium divisum*)¹. Jej istotą jest uprawnienie do udziału we wspólnym gruncie wspólnoty, które polega na korzystaniu z zaliczanych w jej poczet nieruchomości, przysługujące osobom zamieszkującym, bądź posiadającym gospodarstwo rolne na obszarze położenia wspólnoty².

Geneza tej kategorii prawnej sięga czasów kształtowania się stosunków społeczno-gospodarczych w okresie średniowiecza³, ale doniosłe znaczenie pozycji prawnej i funkcji wspólnoty gruntowej ujawniło się dopiero po odrodzeniu polskiej państwowości w 1918 r.⁴ Złożone uwarunkowania unifikacji prawa na ziemiach polskich podlegających dotąd władzy zaborców doprowadziły do zróżnicowania stosunku ustawodawcy do wspólnot gruntowych w poszczególnych częściach II Rzeczypospolitej, co dodatkowo skomplikowało definiowanie ich statusu prawnego. W okresie powojennym, nacechowanym programowo kolektywistycznym podejściem do produkcji rolnej, niechętnym umacnianiu własności rolniczej⁵, podjęto zadanie uregulowania problematyki, której geneza i charakter były silnie zakorzenione w instytucjach prawa prywatnego. Efektem tych działań była obecnie obowiązująca ustawa z dnia

¹ Zob. np. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 122; K. Dadańska, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2017, s. 152–155; S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 813; P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Problematyka wspólnot gruntowych w aspekcie ewidencyjnoprawnym*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2013, t. 2, nr 3, s. 38.

² Zob. uchwała SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68, OSNC 1969, nr 5, poz. 90; uchwała SN z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69, OSNC 1970, nr 10, poz. 173; wyrok WSA w Białymstoku z 17 sierpnia 2011 r., II SA Bk 809/10, LEX 898080; K. Rudol, *Problematyka prawna ujawniania nieruchomości wspólnot gruntowych w księgach wieczystych*, „Palestra” 2019, nr 4, s. 74.

³ Ciekawe przykłady takich wspólnot podaje A. Stelmachowski, *Relikty dawnej własności wiejskiej*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 242–245.

⁴ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 535.

⁵ Zob. szerzej w tej kwestii P. Popardowski [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. I *Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 258–260.

29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁶, utrzymująca istnienie wspólnot gruntowych jako formy prostej kooperacji na wsi i wdrażania rolników do zespołowych form produkcji rolniczej⁷.

Problematyka statusu prawnego wspólnot gruntowych od początku była przedmiotem umiarkowanego zainteresowania badaczy prawa cywilnego i rolnego, a w nowszej literaturze prawniczej, uwzględniającej dokonane po 1989 r. nowelizacje przywołanej wyżej ustawy, poruszana jest tylko fragmentarycznie. Charakteryzowana instytucja pojawia się jedynie w podręcznikach akademickich do prawa rolnego⁸, wybranych monografiach dotyczących prawa nieruchomości⁹ oraz poszczególnych artykułach naukowych¹⁰. Jednocześnie

⁶ Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, tj. Dz.U. 2022, poz. 140 z późn. zm.

⁷ Zob. M. Ptaszek, *Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych – sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1989, nr 129, s. 41.

⁸ Zob. np. J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 31 i n.; S. Prutis, *Formy organizacyjno-prawne współdziałania producentów rolnych*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 426–427.

⁹ Zob. np. R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2017, Legalis, § 120; S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 813.

¹⁰ Zob. np. U. Fronczek, *Interes prawny strony postępowania administracyjnego a ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 11–12, s. 132–145; E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne i administracyjnoprawne*, „Palestra” 2008, nr 1–2, s. 71–91; E. Stawicka, *Zmiana regulacji ustawowej wspólnot gruntowych*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 31–39; P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Problematyka wspólnot...*, s. 38; K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 535–438; G. Wolak, *O wspólnotach gruntowych w rozumieniu Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych – wybrane zagadnienia cywilnoprawne*, „Nieruchomości@: kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości” 2020, nr 4(7), s. 55–85, <https://www.doi.org/10.5604/01.3001.0014.4819>; J. Szachulowicz, *Spółki grup producentów rolnych spółkami użyteczności publicznej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 197–210; J. Szachulowicz, *Status prawny wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9, s. 63–74; R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe – czy mają jeszcze rację bytu*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10, s. 34–47; G. Jędrejek, *Zarząd wspólnotą gruntową*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2008, nr 1, s. 151–166; I. Lipińska, *Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 10, s. 202–217; A. Biały, *Zmiana ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych szansą na uporządkowanie stanu prawnego istniejących wspólnot?*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 76–87; E. Klat-Górska, *Wykonywanie własności w ramach wspólnoty gruntowej*, [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 114–145. Liczbę tę uzupełniają moje następujące publikacje: K. Rudol, *Sytuacja prawna wspólnot gruntowych w przeddzień wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej*, „Studia Iuridica” 2015, nr 61, s. 325–342, https://www.pl/data/include/cms/Studia_Iuridica_61_2015.pdf [dostęp: 15.08.2023]; K. Rudol, *Miejsce spółki wspólnoty gruntowej w systemie prawa polskiego*, „Studia Iuridica” 2017, nr 72, s. 323–332, https://www.pl/data/include/cms/Studia_Iuridica_72_2017.pdf [dostęp: 15.08.2023]; K. Rudol, *Funkcje wspólnot gruntowych w świetle badań empirycznych*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. 16, s. 169–184, <https://www.doi.org/10.15290/SIA.2018.16.12>; W. Drobny, *Zarys kontekstu administracyjno-prawnego wspólnot gruntowych na tle nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych z 2016 roku*, [w:] M. Kaczocho, M. Mazuryk (red.), *Legislacja w Polsce w latach 1918–2018. Sto lat doświadczeń tworzenia prawa*, Warszawa 2020, s. 162–175.

wcześniejsze pogłębione opracowania w sposób kompleksowy przedstawiające wspólnotę gruntową podejmowane były w latach 60., 70. i 80. XX w. odpowiednio przez L. Jastrzębskiego¹¹, H. Świątkowskiego¹² oraz M. Ptaszyka¹³. Wobec powyższego pole badawcze, jeśli chodzi o problematykę prawnych uwarunkowań funkcjonowania wspólnot gruntowych, okazuje się dość szerokie.

Nie bez znaczenia dla obrania tematu niniejszej pracy monograficznej był również szeroki zakres występowania wspólnot gruntowych w Polsce. Według danych publikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, na podstawie przeprowadzonego w 2009 r. badania dotyczącego aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem wchodzącym w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa¹⁴, wspólnoty gruntowe występują zasadniczo na terenie całego kraju, w liczbie 5126 wspólnot położonych w 865 gminach¹⁵. Obszar takich nieruchomości obejmuje łączną powierzchnię około 107 tys. ha – największa liczba wspólnot gruntowych zlokalizowana jest w województwie mazowieckim (1573 wspólnot stanowiących około 30,7% łącznej ich liczby), najmniejsza – w województwie opolskim (dziewięć wspólnot – 0,02%). Nieruchomości te często stanowią dobra o istotnym znaczeniu dla państwa i podmiotów stosunków cywilnoprawnych¹⁶.

Zasadniczy kształt współczesnej regulacji wynikał z ówczesnych założeń polityki rolnej okresu tzw. socjalizacji pośredniej, kiedy to wyraźnie zarysowana była tendencja do stopniowego „uspołeczniania” prywatnej własności rolniczej. Jednak transformacja ustrojowa po 1989 r., a następnie wstąpienie Polski do Unii Europejskiej skutkowało dezaktualizacją funkcji normatywnej współcześnie obowiązującej ustawy oraz towarzyszącymi temu progresywnie pojawiającymi się wyzwaniami w stosowaniu i wykładni prawa. Jednocześnie zmieniła się rola, jaką we współczesnym rolnictwie pełnią wspólnoty gruntowe.

Nawiązując do zarysowanego wyżej kontekstu, w niniejszej monografii podjęto kompleksowe rozważania nad istotą wspólnoty gruntowej w świetle litery prawa, poglądów doktryny i judykatury oraz polityki realizacji uprawnień beneficjentów analizowanych

¹¹ Zob. L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna wspólnot gruntowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1963.

¹² Zob. H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot gruntowych (węzłowe zagadnienia prawno-organizacyjne)*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 28, s. 47–84. <https://doi.org/10.37232/sp.1971.28.3>.

¹³ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, dz.cyt.

¹⁴ Które to dane te stanowiły następnie źródło dla opracowania przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi założeń uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 6 listopada 2012 r. (ZD18), Druk sejmowy nr 3193, s. 11, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/8AE92E05BCAE6A59C1257DFD00474F08/%24File/3193-uzasadnienie.docx> [dostęp: 15.08.2023].

¹⁵ Wspólnoty gruntowe nie występują jedynie na obszarze trzech województw: dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego.

¹⁶ Zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 62.

regulacji. Celem głównym pracy (podstawowym zadaniem badawczym) było ustalenie statusu prawnego wspólnoty gruntowej i określenie pozycji tytułowej kategorii prawnej w polskiej doktrynie. W ramach prowadzonych badań dążono w szczególności do: 1) identyfikacji podmiotów prawa własności nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej, 2) wyjaśnienia charakteru prawnego uprawnień składających się na sposób korzystania z nieruchomości wspólnoty gruntowej przez osoby uprawnione do udziału we wspólnocie oraz 3) scharakteryzowania prawnej więzi łączącej osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej oraz spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty.

Zamierzeniem monografii było ponadto osadzenie zawartych w niej rozważań w społecznych (prawnych i ekonomicznych) realiach współczesności poprzez zbadanie związków regulacji prawnej wspólnot gruntowych z ich rolą dla rolnictwa, którą można by również ujmować jako problematykę socjotechniczną prawodawstwa z elementem polityki państwa¹⁷. Jak podkreśla się w doktrynie prawa rolnego, podejmowanie badań i poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące współczesnego kształtu prawa rolnego służy wzmocnieniu pozycji tej nauki względem innych, szczegółowych nauk prawnych¹⁸. W powyższym zakresie postawiona została hipoteza badawcza, w ramach której założono, iż wspólnoty gruntowe mogą w obecnym stanie legislacyjnym pełnić ważne dla współczesnego rolnictwa funkcje o charakterze prośrodowiskowym, społeczno-gospodarczym oraz kulturowym. Jako podstawę do prowadzonych rozważań przyjęto, że wspólnoty gruntowe poddawane były różnym regulacjom prawnym, co było przede wszystkim wynikiem dokonujących się stale pewnych przewartościowań celów stawianych przed wspólnotami, w zależności od poziomu industrializacji kraju, stopnia zamożności społeczeństwa czy struktury zawodowej ludności. Należy w tym miejscu wskazać, że pomimo wyeksponowania na wstępie niniejszego opracowania tak sformułowanej hipotezy odstąpiono od nakazu podążania wyłącznie kierunkiem nadanym jej treścią, aby uniknąć ograniczeń pola prowadzonych badań i rozważań.

Realizacja przyjętych w monografii zamierzeń badawczych wymagała zastosowania w przeważającej mierze metody dogmatyczno-prawnej, polegającej na analizie materii normatywnej istotnej dla kierunku i zakresu badań. Poczynione w pracy rozważania dogmatyczne uzupełniane były wypowiedziami doktryny oraz judykatury z zakresu stosowania i wykładni prawa. W części objętej hipotezą badawczą argumentacja prowadzona była ponadto przez pryzmat funkcji pełnionych według autora przez wspólnoty gruntowe we

¹⁷ Zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 75–76.

¹⁸ Zob. R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2(15), s. 11–21.

współczesnym rolnictwie. Analizowane regulacje zostały również zestawione z teoretycznoprawnymi rozważaniami na temat prawa rolnego i przedmiotu jego ochrony.

Ważnym elementem niniejszego opracowania była także analiza wyników badań empirycznych, które zostały przeprowadzone w celu porównania *law in books* z *law in action*. Polegały one odpowiednio na: 1) pozyskaniu nazw, adresów oraz współrzędnych geograficznych wspólnot gruntowych za pomocą iteracyjnego przeszukiwania mapy Google oraz bazy danych z portalu eKRS¹⁹, 2) skierowaniu kwestionariuszy ankietowych na otrzymane w powyższy sposób unikalne dane adresowe, 3) pozyskaniu wypełnionych kwestionariuszy ankietowych oraz 4) uzupełniającym przeprowadzeniu badań terenowych oraz telekonferencyjnych. Umiarkowana reakcja ze strony badanych (interakcja łącznie z przedstawicielami zaledwie pięćdziesięciu wspólnot gruntowych) nie pozwoliła wprowadzić na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków badawczych, jednakże spostrzeżenia wynikające z tych badań stały się wartościowym wzbogaceniem rozważań teoretycznoprawnych. Pozwoliły również podjąć rzeczową dyskusję z tezami wynikającymi z dotychczasowego piśmiennictwa i orzecznictwa sądów.

Pomimo wielowiekowej genezy wspólnot gruntowych praca nie ma charakteru historycznoprawnego. Metoda historyczna została użyta jedynie w uzupełniającym zakresie – w celu osiągnięcia wyznaczonego celu badawczego poprzez przedstawienie uwag na temat ewolucji przepisów o wspólnotach gruntowych, stanowiących tło aktualnie obowiązujących norm. Odstąpiono także od wykorzystania metody prawnoporównawczej z uwagi na swoistość polskich rozwiązań w zakresie wspólnot gruntowych oraz silnego powiązania regulacji z uwarunkowaniami środowiskowymi, społeczno-gospodarczymi oraz kulturowymi. W końcowej części pracy przywołane zostały regulacje obowiązujące w innych jurysdykcjach wyłącznie w celu uzupełnienia rozważań o przedstawienie szerszego kontekstu badanej problematyki.

Opisane powyżej: przedmiot, cele pracy, a także zastosowane metody badawcze, zdefiniowały kształt niniejszego opracowania składającego się z sześciu merytorycznych rozdziałów.

W rozdziale pierwszym zaprezentowano rys historyczny wspólnot gruntowych w Polsce, przedstawiając odpowiednio ich genezę, prawne regulacje obowiązujące w państwach zaborczych, okoliczności unifikacji prawa o wspólnotach gruntowych w okresie międzywojennym, a także prawną ewolucję wspólnoty gruntowej po II wojnie światowej. Rozdział drugi poświęcony został charakterystyce funkcji wspólnot gruntowych we współczesnym rolnictwie w perspektywie środowiskowej, społeczno-gospodarczej oraz kulturowej. W rozdziale trzecim podjęto próbę zdefiniowania prawnego charakteru wspólnoty gruntowej, koncentrując się w przeważającej mierze na wyeksponowaniu cech zbieżnych

¹⁹ eKRS, <https://ekrs.ms.gov.pl> [dostęp: 15.08.2023].

tej kategorii prawnej z rzeczami będącymi przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych oraz cech wyróżniających wspólnotę gruntową od przedmiotów takich współwłasności. W rozdziale tym uzupełniająco podjęto się także określenia statusu prawnego spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej, w tym poprzez jej porównanie do instytucji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz rolniczej spółdzielni produkcyjnej. Zaniechano jednocześnie przeprowadzania analizy prawnoporównawczej ze spółkami prawa handlowego z uwagi na występowanie między tymi konstrukcjami istotnych różnic normatywnych o uzasadnieniu aksjologicznym. W rozdziale czwartym zaprezentowano kwestie podmiotowego oraz przedmiotowego zakresu wspólnoty gruntowej, ze szczególnym uwzględnieniem problemów, które ujawniają się we współczesnej praktyce stosowania prawa. Rozdział piąty traktuje wyłącznie o zagadnieniach dotyczących spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Warto przy tym zauważyć, że problematyka ta została szeroko przedstawiona w rozprawie doktorskiej dr. Michała Ptasiyka²⁰ w 1985 r., dlatego też ciężar rozdziału położony został na wątki o charakterze ustrojowym, istotne z perspektywy prowadzonych badań i rozważań. Natomiast szczegółowe zagadnienia dotyczące spółek do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej (w tym także aspekty prawnopodatkowe) przywoływane są w ograniczonym zakresie w innych częściach niniejszego opracowania. Ostatni rozdział pracy poświęcony został tematyce szeroko rozumianego funkcjonowania wspólnoty gruntowej. Przedstawiona została w szczególności problematyka zagospodarowania wspólnot rolniczych i nierolniczych, nadzoru administracyjnego nad ich działalnością, obrotu nieruchomościami oraz udziałami w ramach wspólnoty gruntowej, a także ustania wspólnoty gruntowej i likwidacji spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania jej gruntami.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny właściwy na 31 grudnia 2022 r. Przedłożona monografia powstała na bazie dysertacji doktorskiej *Status prawny wspólnoty gruntowej w Polsce* obronionej w Instytucie Nauk Prawnych PAN w dniu 30 maja 2022 r. Jej powstanie zawdzięczam promotorowi rozprawy prof. dr hab. Alinie Jurcewicz oraz promotorowi pomocniczemu prof. nadzw. dr. hab. Konradowi Marciniukowi, którym bardzo uprzejmie dziękuję. Słowa wdzięczności kieruję także do recenzentów rozprawy prof. nadzw. dr. hab. Katarzyny Leśkiewicz oraz dr. hab. Przemysława Litwiniuka za wnikliwą ocenę merytoryczną i redakcyjną pracy, pozytywne opinie oraz uwagi krytyczne. Szczególne podziękowania kieruję również do prof. nadzw. dr. hab. Elżbiety Tomkiewicz, dr. Jana Stoksika oraz dr. Pawła Popardowskiego – za poświęcony czas oraz cenne wskazówki podczas całego procesu przygotowywania rozprawy.

²⁰ Część pracy dr. M. Ptasiyka została następnie opublikowana w monograficznym wydaniu „Zeszyty Naukowych UJ” i jest wielokrotnie przywoływana w niniejszej monografii (zob. M. Ptasiyk, *Spółki...*, dz.cyt.).

ROZDZIAŁ I

HISTORIA WSPÓLNOT GRUNTOWYCH W POLSCE

1. KSZTAŁTOWANIE SIĘ WSPÓLNOT GRUNTOWYCH DO 1919 R.

Instytucja wspólnoty gruntowej w Polsce wywodzi się bezpośrednio ze średniowiecznej instytucji tzw. własności podzielonej według treści (*dominium divisum*). Występowała ona na ziemiach polskich do XIX w., do czasów uwłaszczenia włościan²¹. Według tej konstrukcji grunt stanowił jednocześnie przedmiot własności dwóch właścicieli: właściciela zwierzchniego (*dominus eminens* lub *dominus directus*), któremu przysługiwała tzw. własność zwierzchnia (*dominium eminens* lub *dominium directum*), oraz właściciela użytkowego (*dominus utilis*), któremu przysługiwała tzw. własność użytkowa (*dominium utile*)²². Właścicielowi użytkowemu (lennikowi) przysługiwało prawo bezpośredniego użytkowania gruntu, zaś właścicielowi zwierzchniemu (seniorowi) – prawo do pobierania od właściciela użytkowego czynszu²³. Nie był to jedynie obligacyjny stosunek dzierżawy, gdyż oba rodzaje własności obejmowały

²¹ Pierwsze wspólnoty gruntowe wydzielano jako grunty do wspólnego użytkowania włościan i dziedzica w czasie zakładania wsi na prawie magdeburskim (niemieckim) w XIII i XIV w. (zob. F. Bujak, *Studia nad osadnictwem Małopolski*, Kraków 1905; J. Buzek, *Administracja gospodarstwa społecznego*, Warszawa 1913, s. 67; Z. Ludkiewicz, *Polityka agrarna*, Poznań–Warszawa 1921, s. 215). Niektóre z nich zostały utworzone także w drodze przywilejów nadanych przez królów polskich i możnowładców, w tym m.in. nadana przez Kazimierza Wielkiego przywilejem z 1348 r. oraz potwierdzana następnie przez Zygmunta Starego, Stefana Batorego, Michała Korybuta Wiśniowieckiego, Jana Sobieskiego, Augusta II Sasa, Augusta III i Stanisława Augusta Poniatowskiego wspólnota leśna „Piwniczna Szyja”. Podstawowa i najliczniejsza grupa wspólnot gruntowych powstała jednak w połowie XIX w. w czasie uwłaszczenia chłopów oraz przy wykupie i regulacji służebności. W późniejszym okresie wspólnoty powstawały także przez nabywanie gruntów w celach wspólnego użytkowania (zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 535).

²² Zob. J. Ignatowicz, Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 119.

²³ Zob. R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości...*, Legalis.

prawo do rzeczy własnej, a nie cudzej. Treść prawa własności dzieliła się zatem pomiędzy dwóch właścicieli, skąd zaczerpnięty został termin „własność podzielona według treści”²⁴.

Konstrukcja własności podzielonej, pomijając marginalne wyjątki, nie ostała się ani na ziemiach polskich, ani też na obszarze Europy Zachodniej. Na terenie odrodzonego państwa polskiego przeprowadzono w XIX w. proces uwłaszczenia włościan, polegający na likwidacji własności podzielonej przez przyznanie dotychczasowym właścicielom użytkowym jednolitego prawa własności²⁵. W procesie tym ujawniło się trudne do rozwiązania

²⁴ W nauce prawa rzymskiego podnosi się, że do opracowania konstrukcji własności podzielonej najbardziej przyczynił się *Bartolus de Saxoferrato* – twórca sformułowanej w połowie XIV w. definicji własności (*dominium*), rozumianej jako jednolite prawo dowolnego dysponowania rzeczą materialną, chyba że zabrania tego ustawa (*ius de re corporali perfecte disponendi nisi lex prohibeat*). Zob. W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2015, s. 370–372, 414.

²⁵ Likwidacja poddaństwa i uwłaszczenie chłopów na ziemiach polskich stanowiły długotrwałe procesy związane z ewolucyjnym przechodzeniem od feudalizmu do kapitalizmu. Ich przesłanki wystąpiły w Rzeczypospolitej w drugiej połowie XVIII w. Większość ziem polskich jeszcze około 1870 r. – oprócz Wielkopolski i Śląska – nie miała w gospodarce agrarnej charakteru dojrzałego kapitalizmu. Elementy prawne likwidacji poddaństwa i uwłaszczenia miały istotne znaczenie, jednak przejście od konsumpcyjnego do produkcyjnego użytkowania kapitałów (od największych do najmniejszych) było skomplikowane. Ewolucja agrarna XIX nie doprowadziła jednak do wykrystalizowania się zwartego i konsekwentnego modelu gospodarki rolnej. Uwłaszczenie chłopów na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego zostało wywołane powstaniem styczniowym z 1863 r. Pod jego wpływem, dla pozyskania sobie chłopów rząd rosyjski przeprowadził uwłaszczenie w marcu 1864 r. W trakcie toczących się ostatnich walk powstańczych ogłoszono prawo pełnej własności wszystkich chłopów-posiadaczy za indemnizacją (odszkodowaniem) dotychczasowych właścicieli ziemskich, do której zobowiązano rząd. W rezultacie uwłaszczenia chłopów zwiększyła się liczba gospodarstw mniejszych niż 1,7 ha, stanowiąc 22% ogółu gospodarstw, zaś 38% gruntów znalazło się we władaniu gospodarzy mających ponad 8,4 ha. Ich liczba zaczęła się jednak zmniejszać, wobec braku wprowadzenia w Królestwie Kongresowym zakazu podziału gruntów w drodze dziedziczenia. Warstwa średnio zamożnych chłopów była w Królestwie Polskim dość znaczna i ona nadawała ton wsi w tej części kraju. Reformy agrarne na obszarze byłego zaboru austriackiego były spowodowane powstaniem narodowym w Krakowie w 1846 r. oraz wydarzeniami Wiosny Ludów w 1848 r. Ubiegając demokratów galicyjskich, rząd cesarski zniósł poddaństwo i dokonał uwłaszczenia chłopów. Pod presją powstania krakowskiego i rabacji galicyjskiej 1846 r., władze postanowiły pozyskać przychylność wsi. Proces uwłaszczenia w Galicji trwał do 1857 r. i objął 528 tys. gospodarstw chłopskich. Państwo wzięło na siebie indemnizację, ale zapewniło równocześnie spłacenie jej z podatków, ściąganych w dużej mierze od chłopów. Nie dokonano natomiast ani regulacji ani innych przeobrażeń. W przeludnionej Galicji było w 1857 r. 27% gospodarstw poniżej 1,1 ha, 41% gospodarstw do 5,7 ha. Większe posiadłości chłopskie stanowiły zaledwie 8% ogółu arealu ziem ornych. Ziemie wielkiej własności obejmowały w tym czasie aż 47% gruntów. Poddaństwo chłopów na obszarze zaboru pruskiego zniesione zostało w tym samym r. co w Księstwie Warszawskim – w 1807 r. Edykt regulacyjny z 1811 r. umożliwił nabycie własności posiadaczom większych gospodarstw za uiszczeniem panu odszkodowania w postaci części gruntów, spłat kapitałowych lub utrzymanej na pewien czas pańszczyzny. Uwłaszczenie wiązało się ze zniesieniem serwitutów. W 1816 r. ograniczono zakres stosowania reformy. W 1823 r. rozciągnięto przepisy na Wielkie Księstwo Poznańskie. W latach 1848–1850 zniesiono pozostałe prawa zwierzchnie, rozciągając przepisy o uwłaszczeniu na wszelkie kategorie chłopów. Reformy pruskie

zagadnienie prawne, związane z gruntami stanowiącymi wspólną własność użytkową wielu osób, często tworzących całą jednostkę osadniczą, taką jak wieś, zaścianek, osiedle czy miasto²⁶. Problem ten rozwiązywano na dwa sposoby: albo poprzez przyznanie jednolitej własności gruntu jednemu z dotychczasowych współwłaścicieli użytkowych, z jednoczesnym ustanowieniem służebności gruntowych na rzecz pozostałych dotychczasowych współwłaścicieli użytkowych; albo też przez pozostawienie gruntu we wspólnocie przysługującej mieszkańcom danej jednostki osadniczej. W ten sposób powstała swoista konstrukcja prawna, współcześnie określana mianem wspólnoty gruntowej²⁷.

Do XIX w. wspólnoty gruntowe istniały i rozwijały się na polskiej wsi bez ingerencji prawa stanowionego. Dopiero z chwilą uwłaszczenia chłopów na ziemiach polskich oraz likwidacją stosunków feudalnych na wsi rozpoczął się proces regulacji stanu prawnego i zagospodarowania wspólnot. Nie przebiegał on jednak w sposób jednolity na obszarze całego państwa polskiego.

Na ziemiach byłego zaboru pruskiego, gdzie rozpoczął się najwcześniej, władze poszły w kierunku możliwie szybkiego zniesienia wspólnot gruntowych. Większość z nich uległa bowiem likwidacji na mocy ordynacji o podziale wspólnot z 7 czerwca 1871 r.²⁸, dlatego też w dalszych rozważaniach nie uwzględnia się ustawodawstwa pruskiego.

Na ziemiach byłego Królestwa Polskiego regulacja stanu prawnego wspólnot gruntowych odbyła się zasadniczo w drodze ukazów carskich z dnia 2 marca 1864 r. oraz 9 listopada 1866 r. Stworzyły one bowiem własność włościańską, jak również znosiły powinności. Zgodnie z treścią powołanych powyżej ukazów na własność włościan przeszły osady zajęte przez nich w dobrach prywatnych i w dobrach instytucji, zakładów publicznych oraz w dobrach państwowych i donacyjnych rozdzielonych jako darowizny postanowieniem z dnia 16 października 1835 r.²⁹ Prawo własności gruntów nadano wszystkim włościanom,

poważnie przekształciły wieś. W Poznańskim małe gospodarstwa (poniżej 7,5 ha) obejmowały odłądzaledwie 6% ziem ornych, na Pomorzu 4%, na Górnym Śląsku 24,5%. Wszystkie gospodarstwa chłopskie (do 75 ha) zajmowały w tych prowincjach: 38%, 49%, i 44% powierzchni ziemi ornej. W Poznańskim majątki ponad 500 ha stanowiły zaledwie 2,5% gospodarstw, lecz obejmowały 57% ziemi. W rezultacie reformy ziemię polskie pod zaborem pruskim charakteryzowały się znaczną liczbą wielkich właścicieli ziemskich, liczną warstwą zamożnych chłopów oraz masą małorolnych i bezrolnych. Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 421–425; T. Łepkowski, *Polska – narodziny nowoczesnego narodu 1764–1870*, Warszawa 1967, s. 58.

²⁶ Zob. R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości...*, Legalis.

²⁷ Oba przedstawione wyżej rozwiązania miały jednak charakter niedoskonały. Stosowano je głównie ze względów pragmatycznych, gdyż pozwalały na stosunkowo szybką i bezkonfliktową likwidację niechcianej już własności podzielonej. Zob. tamże.

²⁸ Zob. H. Świątkowski. *Niektóre zagadnienia wspólnot gruntowych w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1958, nr 9, s. 339.

²⁹ Zob. F. Brodowski, *Zasady ustawodawstwa agrarnego w Królestwie Polskim 1864–1915*, Warszawa 1920, s. 24 i 26. Ustawy te są zamieszczone w *Zbiorze Praw Cesarstwa Rosyjskiego [Свод законов Российской империи]*, t. 9, Petersburg 1857, <https://runivers.ru/lib/book7372/388197/> [dostęp: 15.08.2023]. Zebrał

kolonistom, kmieciom, rolnikom, półrolnikom, ogrodnikom, komornikom, zagrodnikom oraz mieszczańom-rolnikom bez względu na tytuł posiadania osady³⁰.

Wspólnoty gruntowe zlokalizowane w Galicji powstały i były normowane pośrednio przepisami o uwłaszczeniu z lat 1846–1849 oraz patentem cesarskim z 1853 r. Najwyższym postanowieniem z 12 listopada 1846 r. przyznano „niewykupionym” włościanom własność posiadanych przez nich gruntów zapisanych w katastrze z 1820 r. jako grunty rustykalne. Całkowite zniesienie poddaństwa, uwłaszczenie włościan i zniesienie wieczystych ciężarów gruntowych nastąpiło natomiast w drodze patentu z dnia 17 kwietnia 1848 r. i 15 sierpnia 1849 r. Powyższe postanowienia zostały potwierdzone art. 6 ustawy zasadniczej z 1867 r., który wskazywał, iż każdy obywatel może nabywać na całym obszarze państwa wszelkiego rodzaju nieruchomości i może nimi swobodnie rozporządzać³¹.

je F. Brodowski i J. Kaczkowski, *Zbiór ustaw włościańskich obowiązujących w Królestwie Polskim*, Warszawa 1918, s. 97 i n.

³⁰ Ustawodawstwo włościańskie rozróżniało następującego rodzaju wspólnoty gruntowe:

1. grunty gromadzkie otrzymane przez włościan lub mieszczań rolników na podstawie ukazów z 1864 r. lub 1866 r., wciągnięte do tabel likwidacyjnych i nadawczych jako wspólna własność wszystkich osad wymienionych w tabeli;
 2. grunty otrzymane po r. 1864 i 1866 za likwidowane służebności gromadzkie na własność całej gromady, bez prawa podziału tych gruntów pomiędzy uczestników wspólnoty służebnościowej;
 3. grunty wspólne kilku gospodarzy z danej gromady lub osiedla, np. grupy pełnorolnych z wyłączeniem małorolnych;
 4. grunty otrzymane po r. 1864 jako wspólna własność grupy osób w zamian za zlikwidowany wspólny serwitut ze względu na to, że służebność stanowiła niekiedy wspólną własność nie całej grupy osiedla, lecz tylko pewnej jego części, np. osadników pełnorolnych;
 5. wspólne pastwiska włościan i dworu, przy czym we wspólnocie tej mogło uczestniczyć dwóch i gromada, a nawet kilka gromad należących niegdyś do tego samego dominium;
 6. grunty wspólne kilku gromad i wsi lub gromad, wsi i miasta albo kilku gospodarzy z jeszcze innej gromady
- Regulacja podziału wspólnot gruntowych odbywała się na mocy poniższych aktów prawnych:
1. ukazu o podziale wspólnych pastwisk między dziedziców i włościan z dnia 29 grudnia 1875 r.
 2. ukazu o sposobie rozwiązywania wspólnoty kilku gromad lub części gromad i miast z dnia 30 maja 1894 r.
 3. ukazu z dnia 2 marca 1864 r. o urządzeniu włościan, oraz
 4. prawa z dnia 25 stycznia 1876 r.

Zob. L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 21–22.

³¹ Ustawodawstwo galicyjskie rozróżniało następującego rodzaju wspólnoty gruntowe:

1. wspólnoty gromadzkie (gminne),
2. wspólnoty części mieszkańców gromady (gminy), oraz
3. wspólnoty międzygromadzkie (międzygminne)

Zob. W. Arczyński, *Zagadnienie wspólnot gruntowych*, „Rolnictwo” 1937, nr 90, s. 20; H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 49.

Podział wspólnot gruntowych i regulacja stosunków prawnych w obrębie wspólnoty niepodlegającej podziałowi regulowały następujące akty normatywne: ustawa państwowa z dnia 7 marca 1883 r., ustawa z dnia 9 grudnia 1899 r. dla Królestwa Lodomerii oraz W. Księstwa Krakowskiego o podziale gruntów wspólnych

Polityka ustawodawcy na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego, odmiennie od zaborcy pruskiego, zakładała zatem utrzymanie i prawną regulację wspólnot gruntowych. Ich istnienie było bowiem źródłem nieustannych konfliktów, zwłaszcza między dworem a wsią, co dawało władzom państw zaborczych okazję do ingerencji. Zapobiegało to również powstawaniu uczuć jedności narodowej oraz odczuć patriotycznych wśród narodu polskiego³². Brak harmonizacji przepisów dotyczących wspólnot gruntowych powodował jednak, iż gospodarka rolna na gruntach zaliczanych do analizowanej instytucji funkcjonowała niekorzystnie, zaś same grunty były wyjałowione. Z uwagi na brak ustaleń dotyczących zakresu i charakteru praw osób korzystających z gruntów wspólnoty dochodziło na tym tle do licznych sporów. W zakresie stosunków wytworzonych z tytułu władania i użytkowania gruntów obowiązywały bowiem przestarzałe przepisy wydane przez byłe władze zaborcze, oparte na różnych systemach prawa cywilnego i administracyjnego. Nie były one przystosowane do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, co wymuszało konieczność opracowania nowych, jednolitych regulacji³³.

2. UNIFIKACJA PRAWA O WSPÓLNOTACH GRUNTOWYCH W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Próby unifikacji pochodzących z różnych okresów i wywodzących się głównie z systemów prawnych państw zaborczych rozwiązań prawnych odnoszących się do wspólnot gruntowych były podejmowane przez ustawodawcę w sposób fragmentaryczny, przy okazji regulacji stosunków własnościowych oraz innych zagadnień z zakresu prawa agrarnego³⁴.

Do przepisów mających na celu uregulowanie stanu prawnego wspólnot gruntowych należy zaliczyć ustawę z dnia 31 lipca 1923 r. o scaleniu gruntów³⁵, zakładającą likwidację wszelkich służebności oraz podział wspólnot gruntowych w procesie scalenia gruntów. Ustawa stanowiła przy tym, że o ile podział był niewskazany ze względów gospodarczych lub warunków miejscowych, dokonywało się tylko regulacji praw użytkowania na zasadzie obowiązujących przepisów.

i regulacji odnoszących się do nich wspólnych praw użytkowania i zarządu, oraz rozporządzenie Ministrów: Rolnictwa, Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości i Skarbu z dnia 18 stycznia 1903 r. (zob. L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 24–25).

³² Zob. M. Ptasyk, *Spółki...*, s. 9–10.

³³ Stan wspólnot gruntowych przed I wojną światową wynosił około: 634 171 ha – na obszarze byłego Królestwa Kongresowego, co stanowiło 5,2 % całego obszaru gruntów, oraz 420 tys. ha – na obszarze Galicji, tj. 5,4 % całej powierzchni kraju. Najbardziej istotną rolę wśród wspólnot gruntowych odgrywały wspólne pastwiska, albowiem nie występowały one jedynie w 842 na 5 685 gmin. Dane według Z. Ludkiewicz, *Polityka agrarna...*, s. 216.

³⁴ Zob. M. Ptasyk, *Spółki...*, s. 10.

³⁵ Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scaleniu gruntów, Dz.U. 1923 Nr 92, poz. 718.

Akt normatywny regulujący status prawny wspólnoty gruntowej na terenach byłych ziem wschodnich stanowiło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uchyleniu odrębności stanowych³⁶. Rozporządzenie to rozróżniało mienie użyteczności publicznej, należące do dawnych stanowych gmin włościńskich i gromad, które na jego podstawie przeszło na własność wszechstanowych gmin wiejskich lub miejskich, oraz mienie nadane włościanom przy uwłaszczeniu, a stanowiące wspólną własność mieszkańców części wsi (grunty wspólne). Zgodnie z treścią rozporządzenia podział gruntów wspólnych dokonywał się pomiędzy uczestników wspólnoty w ten sposób, że jedną połowę dzieliło się według liczby uczestników, a drugą – według stosunku obszaru gospodarstwa poszczególnego uczestnika do ogólnego obszaru gruntów stanowiących własność wszystkich uczestników.

Regulacja sytuacji prawnej wspólnot gruntowych na pozostałym obszarze państwa polskiego dokonała się natomiast w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwie kieleckim, lubelskim, łódzkim, warszawskim i zachodniej części województwa białostockiego³⁷ oraz rozporządzenia tegoż organu z dnia 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwie wołyńskim, poleskim, nowogrodzkim, wileńskim i we wschodniej części województwa białostockiego³⁸. Rozporządzenia te miały unormować zasady podziału pastwisk zwanych wspólnymi wygonami, leśnych sianokosów i pastwisk pozostających we wspólnym użytkowaniu w trybie umownym bądź przymusowym.

Brak jednolitości rozwiązań, jak również szczątkowość ich przedmiotu doprowadziła jednak do podjęcia przez ustawodawcę okresu międzywojennego inicjatywy w kierunku objęcia wspólnoty gruntowej jednym, kompleksowym aktem normatywnym. Postulowano, aby projektowana ustawa zapewniała większą ingerencję państwa w sprawy podziału wspólnot, wprowadziła zasady ustalania prawa współwłasności niepodzielnych gruntów wspólnych na podstawie swobodnej inicjatywy zainteresowanych uczestników wspólnoty, oraz uwzględniała kwestie prawa własności przy dokonywaniu podziału gruntów wspólnotowych³⁹. W konsekwencji, 4 maja 1938 r. uchwalona została nowa ustawa, mająca zasadniczo doprowadzić do likwidacji wspólnot gruntowych w drodze fizycznego podziału nieruchomości pomiędzy oso-

³⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uchyleniu odrębności stanowych, Dz.U. 1927 Nr 92, poz. 824.

³⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwie kieleckim, lubelskim, łódzkim, warszawskim i zachodniej części województwa białostockiego, Dz.U. 1927 Nr 10, poz. 74.

³⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwie wołyńskim, poleskim, nowogrodzkim, wileńskim i we wschodniej części województwa białostockiego, Dz.U. 1927 Nr 10, poz. 75.

³⁹ Zob. L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 43–44.

by uprawnione do udziału we wspólnocie. Uważano bowiem, że dotychczasowa niekorzystna praktyka gospodarowania na gruntach zaliczanych do wspólnoty uzasadnia z ekonomicznego punktu widzenia celowość ich likwidacji i późniejszego zagospodarowania uzyskanych w ten sposób gruntów w obrębie indywidualnych gospodarstw rolnych⁴⁰.

Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych⁴¹ normowała zasady podziału określonych w niej gruntów wspólnych, ustalenie na rzecz poszczególnych uprawnionych prawa współwłasności niepodzielnych gruntów wspólnych, właściwości władz administracyjnych i sądów powszechnych oraz tryb postępowania administracyjnego, zasady zagospodarowania niepodzielnych gruntów wspólnych oraz formy prawne rozporządzania gruntami wspólnymi. Objęła ona swym działaniem obszary byłego Królestwa Polskiego oraz zaboru austriackiego, nie rozciągała się natomiast na byłą dzielnicę pruską, gdyż problem wspólnot już tam w zasadzie nie występował. Przepisom ustawy podlegały wszelkie wspólnoty gruntowe pochodzące z czasu uwłaszczenia lub powstałe w późniejszym okresie, oparte na prywatnoprawnym tytule drobnych rolników do współwłasności, wspólnego użytkowania lub posiadania. Ustawa nie objęła natomiast swoim zakresem nieruchomości zaliczanych do wspólnot gruntowych, jeżeli stanowiły majątek gromad i związków samorządowych, wspólną własność byłych mieszczan niebędących rolnikami, lub były użytkowane przez spółki szłańnicze, działające na obszarze cieszyńskiej części województwa śląskiego.

Ustawa nadawała prymat ustalaniu ułamków we współwłasności gruntów należących do poszczególnych kategorii osób uprawnionych i znoszeniu tej współwłasności wedle ustalonych udziałów, z dokładnym wskazaniem zasad podziału oraz rozliczeń z tym związanych. Wyjątkowo przewidywała ona pozostawienie gruntów wspólnoty we współwłasności, zobowiązując uprawnionych do ustalenia wysokości ułamków we wspólnym prawie. Zarząd niepodzielnymi gruntami wspólnymi sprawować mieli ich współwłaściciele pod przewodnictwem sołtysa, powołany do tego zarząd bądź też specjalnie powołana spółka. Grunty te miały szczególny charakter prawny, wyrażający się między innymi w zakazie poddawania ich egzekucji, ograniczeniach co do kręgu osób, w ramach którego mógł się odbywać obrót, a także uzależnieniu każdorazowego obrotu od zezwolenia organów administracji⁴².

Należy wskazać, że dążeniem przedwojennego ustawodawcy było szybkie zakończenie stanu niepewności prawnej w zakresie gruntów kwalifikowanych jako wspólnoty gruntowe. W tym celu wyznaczył on krótkie terminy na składanie stosownych wniosków, jak również przewidział możliwość wszczynania postępowań z urzędu po bezskutecznym upływie terminów do ich złożenia⁴³.

⁴⁰ Zob. M. Ptasyk, *Spółki...*, s. 10.

⁴¹ Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 1938 Nr 33, poz. 290.

⁴² Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 31.

⁴³ Tamże.

3. EWOLUCJA PRAWA O WSPÓLNOTACH GRUNTOWYCH PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

Pomimo poddania wspólnot gruntowych kompleksowej regulacji ustawy z dnia 4 maja 1938 r. dalej występował problem nieracjonalnego zagospodarowania gruntów wspólnotowych. W wielu przypadkach prawne stosunki pomiędzy uprawnionymi do udziału we wspólnocie nie były uregulowane, natomiast grunty zaliczane w skład wspólnot ulegały dewastacji. W następstwie rozległe obszary wspólnot gruntowych nie przynosiły żadnych albo minimalne korzyści gospodarzom⁴⁴.

Dodatkowo rozwiązania ustawy nie zostały wprowadzone w życie z powodu wybuchu II wojny światowej, a sama ustawa przestała być przedmiotem zainteresowań organów władzy publicznej. Problematyka uporządkowania wspólnot gruntowych uchodziła za równo uwadze ustawodawcy, jak również osób uprawnionych do udziału we wspólnocie. Ci ostatni samowolnie dokonywali podziału gruntów, początkowo przy scalaniu ich oraz pod groźbą przejęcia na cele reformy rolnej, później zaś z obawy przed przekazaniem nieruchomości spółdzielniom produkcyjnym. Brak zainteresowania kwestiami wspólnot gruntowych skutkowało brakiem dostosowania przepisów do ówczesnego modelu rolnictwa i polityki rolnej⁴⁵.

Kwestia wspólnot gruntowych pojawiła się ponownie w październiku 1956 r. w związku z odstąpieniem od przyspieszonej kolektywizacji oraz przystąpieniem do porządkowania stanu prawnego gruntów indywidualnych w rolnictwie. Ustawodawca stanął wówczas przed wyborem, czy kontynuować politykę likwidacji wspólnot na wzór ustawy z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych, czy też zachować je w celu wdrożenia rolników do akceptacji zespołowych form produkcji rolnej. Zdecydowano się na drugie

⁴⁴ Zob. H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 62.

⁴⁵ Lata 1944–1948, od Manifestu Lipcowego PKWN 1944 r. do sierpniowo-wrześniowego Plenum KC PPR 1948 r., to okres reform rolnych, odbudowy ze zniszczeń wojennych, a także ukształtowanie więzi ekonomicznej między miastem a wsią, w oparciu o społeczny handel i przemysł. Z punktu widzenia prawnego przeważała wówczas zdecydowanie metoda nakazowo – zakazowa. W kontekście gospodarstw rolnych, przedmiotem ich regulacji była niemal wyłącznie ziemia, gdyż po zniszczeniach wojennych wyposażenie kapitałowe było rażąco niewystarczające, a organizacja – bardzo prosta. Przedmiot prawa rolnego ograniczano wówczas do „przebudowy ustroju rolnego” i to realizowanego głównie metodami administracyjnymi. Lata 1948–1956, od sierpniowo-wrześniowego Plenum KC PPR 1948 r. do październikowego Plenum KC PZPR 1956 r., to natomiast okres polityki kolektywizacji. Zmiana w polityce rolnej dotyczyła zwrotu w kierunku uspołecznienia wsi. Podkreślano wprawdzie konieczność przestrzegania zasady dobrowolności przy wstępowaniu chłopów do spółdzielni produkcyjnych, ale stworzono atmosferę przymusu ekonomicznego. Z punktu widzenia stosowanych metod prawnych nadal przeważała metoda nakazowo-zakazowa. Widoczne to było najwyraźniej podczas obserwacji kształtowania więzi ekonomicznej między miastem a wsią. Był to jedyny okres, gdy sięgano do sprzężonych środków natury administracyjnej i karnej. Zob. A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 79, 87–88.

rozwiązanie, co wynikało z ówczesnych założeń polityki rolnej okresu tzw. socjalizacji pośredniej⁴⁶.

W tym okresie czasie bardzo wyraźnie zarysowana była tendencja do stopniowego uspołeczniania nieruchomości rolnych stanowiących własność prywatną⁴⁷. Realizacja tego celu następowała głównie poprzez wprowadzenie rozbudowanego systemu ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi *inter vivos i mortis causa*⁴⁸. Wymogi normatywne dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych *inter vivos*, a przede wszystkim praktyka ich stosowania przez organy państwowe, w swej istocie skutkowały wyłączeniem obrotu prywatnego⁴⁹. Ustawodawca dążył (przynajmniej częściowo) do wkomponowania rolnictwa w założenia ideowe właściwe dla gospodarki opartej na systemie nakazowo-rozdzielczym. Podporządkowanie legislacji rolnej temu właśnie celowi, wbrew formalnie wyrażanym dążeniom do poprawy struktury agrarnej, w praktyce dysfunkcjonalnie oddziaływało na model stosunków własnościowych na polskiej wsi. Sprowadzało się ono do preferowania uspołecznionych form działalności rolniczej⁵⁰, w których produkcja prowadzona była

⁴⁶ Lata 1956–1980, od październikowego Plenum KC PZPR 1956 r. do wspólnych wytycznych polityki rolnej KC PZPR i NK ZSL ze stycznia 1981 r. i porozumienia Rzeszowskiego w lutym 1981 r., to okres socjalizacji pośredniej. Działania bodźcowe stopniowo zastąpiły nakazy i zakazy; najczęściej jednak były z nimi skorelowane. Przykładowo, obrót ziemią był oparty zasadniczo na metodzie cywilistycznej, przy czym istniała jednocześnie kontrola administracyjna, mająca na celu przestrzeganie norm obszarowych. Obrót produktami rolnymi oparty był przede wszystkim na kontraktacji, ale nadal istniały obowiązkowe dostawy, chociaż w zmniejszonej ilości i bez stosowania środków radykalnych (zaniechano stosowania sankcji karnych w razie niewywiązania się z obowiązku ich dostarczenia). Jeżeli gospodarstwo podupadało, udzielano mu przede wszystkim pomocy, jednak w sytuacji braku poprawy – pozbawiano właściciela własności. W zakresie elementów, które były przedmiotem regulacji państwa, na plan pierwszy wysunęła się ziemia. Zreformowano system dziedziczenia gospodarstw rolnych, uregulowano obrót ziemią, stworzono podstawy prawne gospodarki terenami budowlanymi na obszarze wsi, zreformowano scalenie i wymianę gruntów. W przeciwieństwie do okresów poprzedzających, dużą wagę przywiązywano do środków produkcji. Na szeroką skalę przeprowadzono melioracje wodne, elektryfikację, a pod koniec okresu – także scalenie i wymianę gruntów, przy czym były to zabiegi kompleksowe dotyczące całych wsi. Równie wielka akcja mechanizacji rolnictwa przebiegała przede wszystkim w sektorze uspołecznionym (PGR, rolnicze spółdzielnie produkcyjne), lub poprzez ten sektor (kółka rolnicze). Zob. A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, Warszawa 1987, s. 91–92.

⁴⁷ Zob. szerzej w tej kwestii P. Popardowski [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 258–260.

⁴⁸ Zob. A. Jurcewicz, *Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego sferze obrotu nieruchomości rolnymi)*, „Więś i Rolnictwo” 2006, nr 1, s. 71–72 oraz A. Jurcewicz, *Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej gospodarowania gruntami rolnymi w latach 1944–1984*, „Więś i Rolnictwo” 1985, nr 1, s. 39.

⁴⁹ Zob. A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Przemiany własność w rolnictwie – kontekst systemowy z perspektywy prawa krajowego i unijnego*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 36–37, <https://doi.org/10.37232/sp.2014.1.2>.

⁵⁰ Zob. A. Jurcewicz, *Problematyka prawna...*, s. 75; A. Lichorowicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2001 r.*, „Rejent” 2001, nr 9, s. 88–89; P. Popardowski, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 256.

w ramach wielkoobszarowych, ale często nieefektywnych gospodarczo, państwowych gospodarstwach rolnych (PGR)⁵¹.

Konsekwencją był postulat nowelizacji ustawy z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych, który pojawił podczas opracowywania przez Ministerstwo Rolnictwa w połowie 1959 r. programu działalności w zakresie gospodarki paszowej na lata 1960–1963. Nowelizacja miała opierać się na następujących założeniach⁵²:

- większego ograniczenia w zakresie dokonywania podziału wspólnot na działki indywidualne;
- bardziej kategorycznego nałożenia obowiązku zagospodarowania i racjonalnego użytkowania wspólnot. Zasadę tę należało zastosować również do tych nieruchomości rolnych, które nominalnie przeszły na własność państwa, a faktycznie były użytkowane jako wspólnoty;
- ustanowienia zasady, że każdy posiadający udział we wspólnocie gruntowej jest obowiązany do świadczeń rzeczowych i robocizny oraz uczestniczenia w kosztach związanych z melioracją, zagospodarowaniem i użytkowaniem wspólnoty;
- ustanowienia nadzoru ze strony państwa nad zagospodarowaniem wspólnot gruntowych;
- określenia odpowiednich form organizacyjnych dla właściwego gospodarowania we wspólnotach (spółki lub zespoły posiadające osobowość prawną).

W oparciu o powyższe założenia zredagowano projekt ustawy o uporządkowaniu i zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, który – w przeciwieństwie do ustawy z dnia 4 maja 1938 r. – nie przewidywał w ogóle podziału istniejących wspólnot. Sankcjonował jedynie podział wspólnot międzywiejskich oraz obciążał obowiązkiem zagospodarowania wspólnot współwłaścicieli gruntów wchodzących w ich skład. Jako sankcję niezagospodarowania wspólnoty przez wyżej wymienionych projekt przewidywał możliwość przekazania jej przez właściwy organ administracji rolnej w zagospodarowanie rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub kółku rolniczemu na warunkach dzierżawy. Projektowana ustawa nie weszła ostatecznie w życie, jednak stanowiła istotną bazę merytoryczną dla postanowień współczesnego aktu regulującego wspólnoty gruntowe⁵³.

Kwestia została ostatecznie rozstrzygnięta podczas posiedzenia Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, poświęconego sprawom zwiększenia inwestycji w rolnictwie i zapewnienia dalszego wzrostu produkcji rol-

⁵¹ Zob. A. Jurcewicz, *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. 15, s. 219, <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/6790> [dostęp: 3.09.2023].

⁵² Zob. H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 62–63.

⁵³ Zob. tamże, s. 63.

nej. W referacie Biura Politycznego KC na XII Plenum KC PZPR, które odbyło się w dniach 4–6 lipca 1962 r., zagadnienie wspólnot potraktowane zostało jako jeden z ważniejszych czynników w zakresie podniesienia produkcji rolnej⁵⁴. Podjęta w jego trakcie uchwała w sprawie zwiększenia inwestycji w rolnictwie i zapewnienia dalszego wzrostu produkcji rolnej zawierała oddzielny punkt bezpośrednio poświęcony wspólnotom gruntowym. Stanowiła ona, iż „aby zlikwidować bezplanowe użytkowanie i występującą dewastację tych użytków rolnych, należy doprowadzić do racjonalnego wykorzystania wspólnot według następujących zasad: uprawnić do udziału we wspólnocie tylko tych rolników, którzy faktycznie z niej korzystali przynajmniej w ciągu ostatniego r., zakazać podziału wspólnych gruntów na działki indywidualne, uprawnionych do udziału we wspólnocie zobowiązać do zespołowego zagospodarowania jej przez utworzenie spółki, zaś w wypadkach, jeśli zainteresowani nie założą spółki w ustalonym terminie lub nie zagospodarują wspólnoty – powoływać spółki przymusowe”⁵⁵. W oparciu o wskazane powyżej projekty legislacyjne oraz dyrektywy polityczne resort rolnictwa opracował nowy projekt ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, który po poprawkach i modyfikacjach wniesionych w czasie uzgodnień międzyresortowych został uchwalony przez Sejm PRL w dniu 29 czerwca 1963 r. i obowiązuje do dnia dzisiejszego⁵⁶.

⁵⁴ Treść referatu Biura Politycznego KC na XII Plenum KC PZPR stanowiła następująco: „Poważną rezerwę produkcyjną naszego rolnictwa stanowi obszar 200 tysięcy hektarów wspólnot gruntowych, występujących zwłaszcza w południowej części kraju. Są one w użytkowaniu ogółu lub części mieszkańców jednej lub kilku wsi bądź też są dobrem gromadzkim. Stosunki własnościowe we wspólnotach gruntowych oraz gospodarowanie na nich określają przestarzałe przepisy pochodzące z lat przedwojennych. Udział we wspólnocie przysługuje poszczególnym osobom na podstawie dokumentów pochodzących z okresu uwłaszczenia włościan, nawet jeśli osoby te dawno opuścili wieś i nie korzystają ze swoich uprawnień. Wspólnoty gruntowe z reguły nie są objęte prawidłową i racjonalną gospodarką. Stosunki wodne nie są należycie uregulowane, brakuje też odpowiedniej pielęgnacji i nawożenia. Bezplanowy wypas i koszenie powodują dalszą dewastację tych gruntów, nieraz cennych pod względem rolniczym. Uwzględniając liczne wnioski działaczy terenowych, słusznie domagających się uporządkowania tej dziedziny – uznajemy za konieczne podjąć kroki celem należytego wykorzystania rolniczego wspólnot gruntowych. Wszystkie wspólnoty gruntowe powinny być w ciągu kilku najbliższych lat zagospodarowane w sposób racjonalny. Wykluczyć przy tym należy dokonywanie fizycznego podziału wspólnych gruntów na działki indywidualne. Uprawnić do udziału we wspólnocie należy tylko tych rolników, którzy z niej faktycznie korzystali przynajmniej w ciągu r. przed ustalonymi terminami. Uprawnieni do udziału we wspólnocie powinni dążyć do jedynie słusznego w tym przypadku zespołowego zagospodarowania, tworząc w tym celu spółkę. Jeśli zainteresowani nie utworzą spółki w ustalonym terminie lub nie zagospodarują należycie wspólnoty, wówczas władze państwowe powołać mogą do życia spółkę przymusową. Odpowiednie przepisy prawne uregulować powinny wprowadzenie w życie powyższych zasad oraz ustalić obowiązek świadczenia na cele związane z zagospodarowaniem wspólnoty przez wszystkich chłopów z niej korzystających. Zob. tamże, s. 64.

⁵⁵ Zob. tamże, s. 65.

⁵⁶ W Polsce postulat poprawy struktury agrarnej od lat przywoływany jest jako zasadniczy motyw podejmowanych przez państwo różnorodnych inicjatyw legislacyjnych skierowanych do sektora rolnego.

W porównaniu do regulacji przedwojennej u.z.w.g.⁵⁷ znacząco zmieniła założenia ustawodawcy w zakresie postępowania z omawianą instytucją. Jej szczegółowe postanowienia będą przedmiotem szerszej analizy w dalszych częściach niniejszej monografii, jednak w tym miejscu warto zwrócić uwagę na najważniejsze różnice pomiędzy przywołanymi aktami normatywnymi.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w aspekcie przedmiotowym lista nieruchomości zaliczanych przez ustawę do analizowanej instytucji została uregulowana w sposób podobny, ale objęła także działaniem mienie gromadzkie, z wyjątkiem położonego na terenie miast i osiedli. Spod działania ustawy wyłączono natomiast mienie wcześniej przekazane na cele publiczne lub społeczne, a także faktycznie podzielone bądź zasiedziane przed końcem 1962 r. (dla gruntów leśnych przed 30 września 1960 r.). Ponadto pierwotna wersja ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych w miejsce znoszenia przekształconych we współwłasność gruntów wspólnot dawała prymat nieskończonemu trwaniu wspólnych praw, zasadniczo nie przewidując w ogóle możliwości ich podziału między osoby uprawnione. Nowa ustawa przewidywała także obowiązek powoływania spółek dla celów zarządzania oraz zagospodarowania gruntami zaliczonymi do wspólnoty gruntowej, czego konsekwencją było uchwalenie Zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej⁵⁸. Należy przy tym wskazać, że ustawa przedwojenna również zakładała możliwość fakultatywnego utworzenia spółki wspólnoty gruntowej, przy czym z uwagi na brak wydania przepisów wykonawczych, jak również wybuch II wojny światowej spółki takie nie były zawiązywane. Ustawodawca powojenny pod wieloma względami traktował mienie analizowanych instytucji w sposób szczególny. Wyrazem tego było m.in. wprowadzenie ograniczeń w obrocie gruntami wspól-

Znaczące jest jednak, że pomimo wielokrotnie wyrażanych dążeń do wzmocnienia potencjału produkcyjnego rodzimego sektora rolnego poprzez oddziaływanie strukturalne (ochrona przed rozdrobnieniem gospodarstw rolnych, zapobieganie nadmiernej koncentracji produkcji rolnej oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje) podejmowane działania legislacyjne rzadko prowadziły do skutecznej eliminacji negatywnych zjawisk ujawniających się w tym obszarze gospodarki. Co więcej, mając na uwadze perspektywę historyczną można stwierdzić, że podnoszony argument poprawy struktury agrarnej niejednokrotnie stanowił jedynie werbalne uzasadnienie dla działań regulacyjnych dotyczących rolnictwa, służących w zasadzie realizacji doraźnych celów politycznych i w istocie rzeczy abstrahujących od rozwiązywania rzeczywistych problemów polskiej wsi i rolnictwa. Działania takie często wywoływały skutek odwrotny, potęgując niekorzystne tendencje i zjawiska strukturalne na polskiej wsi. Zob. A. Jurcewicz, *Wpływ ustaw...*, s. 218; zob. także A. Jurcewicz, *Problematyka prawna...*, s. 71–72.

⁵⁷ Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 1963 Nr 28, poz. 169.

⁵⁸ 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.

not, uprzywilejowanie Skarbu Państwa w sytuacjach, gdy był on uczestnikiem wspólnoty czy też zakaz prowadzenia dla wspólnot gruntowych ksiąg wieczystych⁵⁹.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. w dacie sporządzenia niniejszej pracy monograficznej była nowelizowana przez ustawodawcę jedenastokrotnie⁶⁰, przy czym na szczególną uwagę zasługuje przedostatnia – o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych z dnia 10 lipca 2015 r. Wprowadziła ona bowiem instrumenty umożliwiające m.in. uporządkowanie oraz uregulowanie stanów prawnych gruntów zaliczanych do wspólnot gruntowych, usprawnienie funkcjonowania wspólnot gruntowych, przekształcenie wspólnot we współwłasność w częściach ułamkowych, czy też likwidację przedmiotowych instytucji – czyniąc aktualną problematykę podjętą na łamach niniejszej monografii.

⁵⁹ Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 32.

⁶⁰ Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych była nowelizowana w drodze następujących aktów normatywnych:

1. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie przekazania niektórych spraw do właściwości naczelników gmin oraz prezydentów rad narodowych miast niestanowiących powiatów i ich organów, Dz.U. 1972 Nr 49, poz. 317 (uchylonego);
2. ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scaleniu gruntów, Dz.U. 1982 Nr 11, poz. 80;
3. ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990 Nr 34, poz. 198;
4. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. 1993 Nr 65, poz. 309 (uchylonego);
5. ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995 Nr 141, poz. 692;
6. ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998 Nr 106, poz. 668;
7. ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2000 Nr 120, poz. 1268;
8. ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 984 (uchylonej);
9. ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale administracji publicznej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 92, poz. 753;
10. ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 2015, poz. 1276;
11. ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, Dz.U. 2021, poz. 2052.

ROZDZIAŁ II

FUNKCJE WSPÓLNOT GRUNTOWYCH WE WSPÓŁCZESNYM ROLNICTWIE

1. WPROWADZENIE

Ścieżki prowadzące do ukształtowania się praw do gruntów zaliczonych przez ustawodawcę w poczet wspólnot gruntowych były niejednolite. Jak zostało przedstawione w rozdziale I niniejszej pracy monograficznej, geneza wspólnot gruntowych w Polsce wywodzi się bezpośrednio z dawnych form władania gruntami przez mieszkańców wsi – najpierw znajdujących swe oparcie w relacjach wypływających ze stosunku poddańczego, potem zaś mających podstawę w zbiorowych tytułach prawnych, które pojawiły się w trakcie uwłaszczania włościan⁶¹. Jednocześnie wspólnoty gruntowe poddawane były różnym regulacjom prawnym, których aksjologię uzasadniały nastroje danego momentu dziejowego. Było to przede wszystkim wynikiem dokonujących się stale pewnych przewartościowań celów stawianych przed wspólnotami w zależności od poziomu industrializacji kraju, stopnia zamożności społeczeństwa czy struktury zawodowej ludności.

Funkcja normatywna współcześnie obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych była uzasadniona założeniami polityki rolnej okresu tzw. socjalizacji pośredniej⁶² i miała charakter *stricte* gospodarczy. Jak wynika z treści referatu Biura Politycznego KC na XII Plenum KC PZPR⁶³, wspólnoty gruntowe stanowiły poważną rezerwę produkcyjną rolnictwa o nieregulowanych stosunkach własnościowych, których grunty nie były objęte prawidłową i racjonalną gospodarką. Dlatego też ustawa poprzez uregulowanie stosunków własnościowych analizowanej instytucji miała stworzyć instrumenty pozwalające na właściwe zarządzanie zaliczanymi do niej gruntami w celu ich należytego wykorzystania rolniczego. Należy wskazać, że ustawodawca świadomie przyjął metodę jednorazowego ukształtowania

⁶¹ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 535.

⁶² Zob. A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, Warszawa 1987, s. 91–92.

⁶³ Zob. H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 64.

praw do korzystania z nieruchomości wspólnotowych, upoważniając do udziału jedynie rolników faktycznie korzystających z tych gruntów oraz zakazując podziału na działki indywidualne. Jednocześnie prawodawca zobowiązał tych uprawnionych do zespołowego zagospodarowania nieruchomości zaliczanych w skład przedstawianej instytucji, nakładając obowiązek powołania w tym celu spółki oraz umożliwiając organom administracji jej powołanie w trybie przymusowym. Widział on bowiem we wspólnotach gruntowych sposób prostej kooperacji na wsi i wdrażania rolników do zespołowych form produkcji rolniczej⁶⁴. Jednak transformacja ustrojowa po 1989 r., a następnie wejście Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. na mocy traktatu akcesyjnego⁶⁵ skutkowało wprowadzeniem wielu zmian na gruncie prawnopolitycznym, gospodarczym oraz społecznym, które zdezaktualizowały cele przyświecające prawodawcy roku 1963. Zmianie uległa rola, jaką w zamyśle ustawodawcy pełnić miały wspólnoty gruntowe, a wraz z tym – ich funkcje normatywne.

W tym momencie zasadne jest dokonanie konfrontacji wspomnianej wyżej funkcji normatywnej z funkcjami rzeczywistymi wspólnot gruntowych. Dlatego podjęto rozważania mające na celu umiejscowienie wspólnoty gruntowej w kontekście próśrodkowym, społeczno-gospodarczym oraz kulturowym. Podstawą przedmiotowych rozważań stał się całokształt wiadomości dotyczących analizowanej instytucji, prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie. W zakresie uzupełniającym przywołane zostały także wyniki przeprowadzonych badań empirycznych, uzyskane w drodze sondażowego badania wybranych wspólnot gruntowych z różnych obszarów Polski. Umożliwiły one bowiem, poprzez bezpośrednią styczność z przedstawicielami charakteryzowanej instytucji, poznanie celów, wartości oraz problemów wspólnot gruntowych. Z perspektywy otrzymanych wyników scharakteryzowane zostały pełnione przez nie funkcje.

2. METODYKA I ZAKRES BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Rozważania na temat funkcji wspólnot gruntowych we współczesnym rolnictwie poprzedzić należy przybliżeniem metodyki przeprowadzonych badań empirycznych oraz problemów, które pokazują otrzymane wyniki. Jest to spowodowane faktem, iż założenia

⁶⁴ Zob. M. Praszak, *Spółki...*, s. 41.

⁶⁵ Traktat ateński: Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach z dnia 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864.

oraz wnioski stawiane w niniejszym rozdziale opierają się nie tylko o samą treść przedstawianych wyników, ale również o sposoby ich pozyskiwania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że próby uzyskania szczegółowych informacji na temat wspólnot gruntowych od instytucji państwowych i samorządowych nie powiodły się. Pracownicy organów administracji nie tylko nie posiadali wiedzy w zakresie zadawanych pytań, ale również często świadomości występowania analizowanej instytucji na obszarze ich właściwości. Jedynym podmiotem, który podjął się przeprowadzenia kontroli stanu faktycznego i prawnego nieruchomości wspólnot gruntowych była Najwyższa Izba Kontroli⁶⁶, której dane stanowiły następnie źródło dla opracowania przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi założeń uzasadnienia do projektu nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁶⁷. O ile jednak uzyskane w ten sposób informacje w istocie wskazywały na występowanie problemów w funkcjonowaniu wspólnot gruntowych, o tyle ich przedmiotowy zakres okazał się zbyt wąski dla celów niniejszej pracy. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, iż badanie NIK zostało przeprowadzone w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁶⁸, co w oczywisty sposób uniemożliwiło odniesienie się do wprowadzonych tam rozwiązań.

W związku z powyższym podjąłem autorską próbę sondażowego badania wybranych wspólnot gruntowych ze wszystkich województw ich występowania⁶⁹. Polegała ono na pozyskaniu nazw,

⁶⁶ Zasadniczy przedmiot kontroli dotyczył oceny działań starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości oraz mienie gminne, w szczególności dotyczących: zaktualizowania wykazów nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe, wykazów podmiotów uprawnionych do udziału we wspólnotach, tj. regulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych. Działania kontrolne zostały zaprojektowane w taki sposób, aby możliwe było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze (w zakresie dotyczącym badania problematyki wspólnot gruntowych):

1. jaka jest liczba i stan prawny wspólnot gruntowych w gminach objętych kontrolą;
2. czy starostowie posiadają niezbędną dokumentację dotyczącą wspólnot gruntowych położonych na obszarze ich powiatów;
3. czy były podejmowane działania w celu uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych.

Narzędziem wykorzystanym w procesie badawczym był kwestionariusz ankietowy. Ankieta dotycząca funkcjonowania wspólnot gruntowych (liczba, powierzchnia i stan prawny) została rozesłana do wszystkich gmin w Polsce. Zwrotu wypełnionych ankiet dokonało 2040 gmin (tj. 82,3% łącznej liczby gmin). Najwięcej ankiet nie zwróciły gminy z województwa świętokrzyskiego (24,5% łącznej liczby gmin w tym województwie), najmniej z województwa zachodniopomorskiego (10,5%).

⁶⁷ Przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 6 listopada 2012 r. (zob. Druk sejmowy nr 3193, s. 11).

⁶⁸ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 2015, poz. 1276.

⁶⁹ Metoda sondażowa jest szeroko stosowanym rodzajem badań społecznej problematyki wsi i rolnictwa. Określa się ją jako badanie „reprezentatywne”, jako „sondaże ankietowe”, a w terminologii angielskiej jako „*sample survey*” lub „*survey research*”. Przedmiotem badań za pomocą sondażu są fakty, wydarzenia, opinie, postawy, cechy jednostek (zob. J. Turowski, *Socjologia wsi i rolnictwa*, Lublin 1995, s. 67).

adresów oraz współrzędnych geograficznych charakteryzowanych instytucji za pomocą dwóch niezależnych metod informatycznych. Pierwsza z nich – w drodze iteracyjnego przeszukiwania mapy Google⁷⁰; druga – poprzez przeszukanie bazy danych eKRS⁷¹. Po dokonaniu weryfikacji powtarzających się wyników z obu metod badawczych, otrzymano 385 unikalnych wyników⁷².

Przy zastosowaniu doboru zbiorowości próbnej losowo-przestrzennej na otrzymane w ten sposób dane adresowe skierowano 200 kwestionariuszy ankietowych (formularz w załączniku do niniejszej publikacji)⁷³, na które odpowiedzi otrzymano od 26 wspólnot gruntowych. W przypadku kolejnych 24 badanie przeprowadzone zostało w formie telekonferencji w oparciu o numery kontaktowe otrzymane od przedstawicieli przebadanych wspólnot⁷⁴. Przeprowadzone zostały także dwa badanie terenowe na obszarach Wspólnoty Gruntowej „Góra” w Nowym Mieście nad Pilicą oraz Wspólnoty Gruntowej w Gąsawach Rządowych.

Biorąc pod uwagę liczbę przebadanych wspólnot gruntowych, wielkość populacji wskazywaną przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz współczynniki poziomu ufności na poziomie 95% oraz wielkości frakcji na poziomie 0,5, błąd maksymalny prezentowanych wyników badań zasady statystyki nakazują szacować na poziomie 14%⁷⁵. Bezskrytyczne

⁷⁰ Przedmiotowa metoda składała się z następujących czynności: interaktywna mapa Polski została podzielona na obszary o wielkości promienia 50 km (maksymalny parametr) w programie, przy użyciu biblioteki leaflet. Następnie, przy użyciu interfejsu programowania aplikacji (API) dostarczonego przez Google zostało złożone zapytanie dla każdego z obszarów o wyszukanie miejsca zawierające słowa kluczowe „wspólnota” i „gruntowa”. Na tej podstawie otrzymane zostało 1325 wyników. Następnie po usunięciu duplikatów pozostały 63 wyniki, które naniesiono na mapę. Należy wskazać, że specyfikacja aplikacji Google automatycznie wyszukuje poza zadany obszar, dlatego też można mieć pewność, że zbadany została cała powierzchnia kraju, w zakresie ujawnionych na mapie Google wspólnot gruntowych.

⁷¹ Zastosowana metoda polegała na wyszukaniu na portalu hasel „wspólnota gruntowa”. W drodze poszukiwania otrzymano nazwy, typy działalności oraz adresy wspólnot gruntowych w łącznej liczbie 207 wyników. Następnie, przy użyciu interfejsu programowania aplikacji (API) dostarczonego od Google, na podstawie adresów ustalono współrzędne geograficzne, które naniesiono na mapę.

⁷² Należy w tym miejscu wskazać, że wyniki obejmujące miejsce położenia wspólnot gruntowych, otrzymane w drodze przeprowadzonych poszukiwań, statystycznie odpowiadają informacjom opublikowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli.

⁷³ Pytania odnosiły się do kwestii ustrojowych wspólnoty, a także kładły nacisk na praktyczne aspekty jej funkcjonowania, w szczególności – korzyści i problemy z tym związane. Należy podkreślić, że uzyskane w ten sposób odpowiedzi są szczególnie istotne w świetle wprowadzonych przez ustawodawcę przepisów nowelizacyjnych, umożliwiających likwidację wspólnoty gruntowej.

⁷⁴ O ile jednak kwestionariusze ankietowe zawierały oświadczenie o wyrażeniu zgody na publikację danych dla celów naukowych, o tyle forma telefoniczna uniemożliwiła pozyskanie takiego oświadczenia. Dlatego też tak otrzymane wyniki badań uwzględnione zostały w zakresie statystycznym, jednak ich treść nie zostanie odniesiona do konkretnych przykładów wspólnot gruntowych.

⁷⁵ Zgodnie z zasadami statystyki wzór na minimalną liczebność próby jest następujący:

$$N_{\min} = \frac{(Np(a2 \times f(1-f)))}{(Np \times e2 + a2 \times f(1-f))}$$

przyjęcie takiej wielkości pozwalałoby zatem twierdzić, że otrzymane wyniki co do zasady odzwierciedlają odpowiedzi wspólnot gruntowych na obszarze całego kraju na postawione pytania. Z drugiej jednak strony należy domniemywać, że fakt uzyskania jedynie 26 odpowiedzi spośród dwustu skierowanych kwestionariuszy oznacza w istocie, że zdecydowana większość respondentów nie wykazała zainteresowania badaniem, nie funkcjonuje bądź też już nie istnieje, a otrzymane odpowiedzi – jako pozyskane od niereprezentatywnej próby – mogą być niemiarodajne.

Kierując się daleko posuniętą ostrożnością, należy odnosić otrzymane wyniki wyłącznie do sytuacji wspólnot gruntowych rzeczywiście funkcjonujących, jak również postrzegać je przez pryzmat zachęty do podejmowania działalności przez wspólnoty martwe, które w świetle znowelizowanych przepisów prawa mogą zostać powołane do życia.

3. FUNKCJE PROŚRODOWISKOWE

Współczesne europejskie podejście do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oparte jest na zgodnym łączeniu celów środowiskowych i ekonomicznych. Początki takiego postrzegania w krajach Unii Europejskiej sięgają lat 70. XX w. Pojawiło się ono jako odpowiedź na problemy wywołane rozwojem wsi według paradygmatu rolno-industrialnego produktywizmu⁷⁶. Przyczyną wprowadzenia w Polsce nowego podejścia do rozwoju były

Wyjaśnienie symboli: N_{\min} – minimalna liczebność próby, N_p – wielkość populacji, z której brana jest próba, a – poziom ufności dla wyników, f – wielkość frakcji, e – założony błąd maksymalny.

⁷⁶ Rozwój według tego paradygmatu miał wszechstronny wpływ nie tylko na rolnictwo, ale również na ogólny rozwój cywilizacyjny, uwidaczniając się na jego różnych płaszczyznach. W konsekwencji prowadził do niekontrolowanego rozwoju gospodarczego, wzrastającego zanieczyszczenia i degradacji środowiska naturalnego oraz pojawiania się wielu problemów społeczno-gospodarczych. Bardzo niekorzystnym zjawiskiem dla rozwoju rolnictwa według industrialnego modelu jest sprawozdanie celu gospodarowania wyłącznie do maksymalizacji korzyści ekonomicznych (zysku) i skupianie się na intensyfikacji produkcji za wszelką cenę, nie uwzględniając przy tym ograniczeń środowiskowych i stanu odnawialnych zasobów naturalnych, traktując je jako dobra wolne. Takie podejście do rozwoju prowadziło do zachwiania równowagi ekologicznej, czego skutki objawiają się zanieczyszczeniem wód, powietrza, degradacją gleb oraz niekorzystnymi zmianami w krajobrazie. Ponadto, zbyt intensywne (skupiające się wyłącznie na maksymalizacji zysku z jednostki powierzchni) wykorzystywanie w przeszłości użytków rolnych, spowodowało ich erozję wodną i wietrzną, znaczący wzrost zakwaszenia i zmniejszenie zawartości próchnicy w glebach oraz drastyczny wzrost zanieczyszczeń toksycznymi związkami chemicznymi. Dostrzeżenie licznych ograniczeń i zagrożeń dalszego rozwoju rolnictwa, związanych z gospodarowaniem według industrialnej formuły, sprawiło, że ważną kwestią stało się zrównoważenie jego rozwoju. Takim „antidotum” stała się, powszechnie współcześnie akceptowana koncepcja zrównoważonego rozwoju, będąca europejskim paradygmatem teorii rozwoju i konstytucyjną normą rozwojową, obowiązującą we wszystkich obszarach polskiej gospodarki. Zob. B. Roszkowska-Mądra, *Kategorie ekonomii zrównoważonego rozwoju na poziomie gospodarstwa rolnego*, [w:] B. Poskrobko, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Białystok 2011, s. 157–158.

natomiast niekorzystne zjawiska gospodarcze, które pojawiły się w gospodarce okresu transformacji systemu społeczno-ekonomicznego i przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej. Celem nowej europejskiej koncepcji rozwoju wsi (obszarów wiejskich) jest rozwój zrównoważony, w którym dąży się jednocześnie do poprawy warunków życia ludności i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, nie naruszając przy tym specyficznych zasobów wsi – m.in. środowiska naturalnego oraz krajobrazu⁷⁷.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wsi zakłada wypełnianie zarówno przez rolnictwo, jak i przez obszary wiejskie różnych funkcji rolniczych i pozarolniczych, które w Polsce począwszy od lat 90. ulegają znaczącemu poszerzeniu. Jednocześnie następuje wyraźne zmniejszanie znaczenia pierwotnej funkcji rolnictwa jako producenta żywności i surowców rolniczych, a wzrost innych, w tym w szczególności środowiskowej. Wynika to z coraz większej świadomości społeczeństwa o istniejących zagrożeniach strony związanych ze środowiskiem naturalnym i z rosnących wymagań dotyczących jakości żywności i środowiska⁷⁸. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecnie „konstytucyjną normą rozwoju Polski, obowiązującą we wszystkich obszarach gospodarki i wszelkich płaszczyznach strategicznego planowania”⁷⁹.

Rolnictwo zrównoważone jako jeden z kierunków zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich⁸⁰ i alternatywa w stosunku do intensywnego, industrialnego rolnictwa o charakterze przemysłowym powinno w sposób racjonalny gospodarować posiadanymi zasobami ziemi w taki sposób, aby w przyszłości mogły z niej korzystać i zaspokajać swoje potrzeby kolejne pokolenia producentów i konsumentów. Jego istotą jest dążenie do uzyskania stabilnej i jednocześnie opłacalnej ekonomicznie oraz akceptowalnej społecznie produkcji, w sposób niezagrażający środowisku przyrodniczemu⁸¹. W opinii A. Jurcewicz, rolnictwo

⁷⁷ Zob. B. Roszkowska-Mądra, *Koncepcje rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 10, s. 83, <https://doi.org/10.33119/GN/101247>.

⁷⁸ Zob. J. Zegar, *Programowanie ekorozwoju obszarów wiejskich*, [w:] P. Jeżowski, *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, Warszawa 2002, s. 87–111.

⁷⁹ Zob. M. Adamowicz, *Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa*, „Prace Naukowe SGGW” 2004, nr 33, s. 25–42; M. Adamowicz, *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, Warszawa 2004, s. 239–257.

⁸⁰ W koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zawiera się zrównoważony rozwój rolnictwa, który według definicji Organizacji Wyżywienia i Rolnictwa FAO „polega na takim wykorzystaniu i konserwacji zasobów naturalnych i takim zorientowaniu technologii i instytucji, aby uzyskać zaspokojenie ludzkich potrzeb i przyszłych pokoleń”. Zob. J. Wilkin, *Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 2(123), s. 157–170.

⁸¹ Zob. I. Terluin, *Differences in Economic Development in Rural Regions of Advanced Countries: An Overview and Critical Analysis of Theories*, „Journal of Rural Studies” 2003, t. 19, s. 327–344; A. Harasim, B. Włodarczyk, *Możliwości zrównoważonego rozwoju gospodarstw o różnych kierunkach produkcji na glebach lekkich*, „SERiA Roczniki Naukowe” 2007, t. 9, nr 1, s. 167–171; zob. T. Marsden, R. Sonnino, *Rural Development and the Regional State: Denying Multifunctional Agriculture in the UK*, „Journal of Rural

– obok wypełniania swoich tradycyjnych funkcji w zakresie wytwarzania płodów rolnych – spełnia także wiele funkcji pozaprodukcyjnych, związanych z usytuowaniem przestrzennym, społeczno-kulturowym i przyrodniczym⁸². Tak też uważa J. Wilkin, twierdząc, iż wielofunkcyjność współczesnego rolnictwa nakierowana jest na zewnątrz gospodarstwa i służy zaspokajaniu wielu ważnych potrzeb społecznych, w tym środowiskowych⁸³. Podobnie J. Zegar wskazuje, że rolnictwo współczesne ma wiele funkcji, zwłaszcza zarządzanie środowiskiem – dobrem, które jest absolutnie niemobilne, czyli nie można go ani wyeksportować, ani zaimportować⁸⁴. Zdaniem natomiast E. Tomkiewicz oraz M. Bocheńskiego nowe funkcje pozaprodukcyjne stały się źródłem legitymacji polityki rolnej i nowych form protekcjonizmu rolnego⁸⁵.

Z przywołaną powyżej koncepcją koresponduje przebadana próba wspólnot gruntowych, gdyż – jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań empirycznych – ich zagospodarowanie odpowiada zasadom rolnictwa zrównoważonego. Ze względu na ich charakter prawny, objawiający się wielością podmiotów korzystających z gruntów wspólnotowych, na tych obszarach, gdzie jest rolnictwo⁸⁶, ma ono zasadniczo charakter ekstensywny, charakteryzujący się wysokimi nakładami pracy i niskimi kosztami.

Przedstawiciele ponad 70% przebadanych wspólnot gruntowych jednomyślnie wskazują, że grunty te wykorzystywane są odpowiednio dla celów wspólnej bądź indywidualnej uprawy rolnej⁸⁷, wypasania i hodowli bydła, owiec oraz innego inwentarza żywego⁸⁸, jak również korzystania z zasobów naturalnych. To ostatnie polega najczęściej na zbieraniu grzybów, runa czy chrustu w lasach⁸⁹, wyrębie drzewa opałowego i budowlanego zgodnie

Studies” 2008, t. 24, s. 422–431, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.04.001>; B. Roszkowska-Mądra, *Koncepcje rozwoju...*, s. 85.

⁸² Zob. A. Jurciewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 106.

⁸³ Zob. J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa 2010, s. 17, 19.

⁸⁴ Zob. J. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, s. 14, 337.

⁸⁵ Zob. E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszaru wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 240, <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-045a78c1-7f47-46a9-8d9a-fd26f0e39cfe> [dostęp: 3.09.2023].

⁸⁶ Inne sposoby wykorzystywania nieruchomości zaliczanych do wspólnot gruntowych przedstawione zostaną w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁸⁷ Zob. np. ankieta sporządzona przez przewodniczącego spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej w Sieradzu Osiedla Zapusta Wielka,

⁸⁸ Zob. np. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej Wsi Radoszyce.

⁸⁹ Zob. np. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Leśno-Gruntowej w Siewierzu.

z planami urządzenia lasu⁹⁰ lub też koszeniu łąk i zbioru trawy⁹¹. Podkreśla się przy tym, że korzystanie z gruntów wspólnoty we wskazany powyżej sposób odbywa się zgodnie z wymogami ochrony środowiska, zaś pozyskane plody rolne stanowią jedynie uzupełnienie, a nie zamienniki dla prowadzonych przez udziałowców wspólnot prywatnych gospodarstw rolnych⁹². Ponadto należy wskazać, iż grunty zaliczane do wspólnot utrzymywane są w dobrej kulturze rolnej, a pobrane zasoby naturalne nierzadko bywają następnie odnawiane przez członków wspólnoty gruntowej. Jak wskazał przewodniczący zarządu Wspólnoty Gruntowej w Wikucicach Dużych, „wspólnota dokonuje również nasadzeń lasu i jego ochrony. Przykładowo, w 2014 r. wspólnota obsadziła 3 hektary sadzonkami sosny”⁹³. Okoliczności podobne działania zostały również potwierdzone podczas wywiadów udzielonych przez przewodniczących zarządów spółek w trakcie badań terenowych obszarów Wspólnoty Gruntowej „Góra” oraz Wspólnoty Gruntowej w Gąsawach Rządowych.

Wyniki przeprowadzonych badań uzasadniają tezę, że powyższy sposób korzystania z gruntów zaliczanych w skład wybranych wspólnot gruntowych związany jest z poczuciem odpowiedzialności za wspólne otoczenie, jakie co do zasady, posiadają uprawnieni do udziału w tych wspólnotach. Eksploatacja zasobów nie przekracza tempa ich odnowy, a ilość zanieczyszczeń dostarczanych do otoczenia wskutek jej działalności jest mniejsza niż potencjał absorpcyjny środowiska. Uczestnicy przebadanych instytucji nie tylko zapewniają ciągłość zagospodarowania gruntów wchodzących w jej skład, ale również dokonują tego w zgodzie z zasadami ochrony środowiska, wpisując się tym samym w ideę rolnictwa zrównoważonego.

W tym miejscu należy wskazać, że akceptując stanowisko o potrzebie harmonizacji celów produkcyjnych oraz celów ekologicznych w programach Wspólnej Polityki Rolnej⁹⁴

⁹⁰ Zob. np. ankieta sporządzona a przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Leśno-Gruntowej „Nadzieja” w Mierzęcicach, ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej wsi Raniżów.

⁹¹ Zob. np. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „Bania” w Płońsku.

⁹² Zob. np. ankieta sporządzona a przez przewodniczącego zarządu spółki Wspólnoty Gruntowej Wsi Radoszyce.

⁹³ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej w Wikucicach Dużych.

⁹⁴ Wspólna polityka rolna to polityka jednolitego funkcjonowania, wspierania i ochrony sektora rolnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zasady i cele WPR określone w Traktacie rzymskim z 25 marca 1957 r., ustanawiającym Europejską Wspólnotą Gospodarczą (TEWG), zostały przejęte przez uregulowania obecnie obowiązującego TFUE. W ciągu ponad 50 lat realizacji WPR, pomimo wielu istotnych reform tej polityki ustawodawca unijny nie zdecydował się na zmianę zapisu regulacji prawnej w zakresie tych celów. Zgodnie z art. 39 TFUE, celami Wspólnej Polityki Rolnej są: a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza

oraz w regulacjach prawnych wdrażających te programy, współczesne regulacje unijne wyraźnie akcentują realizację funkcji ochrony środowiska, co zostało w nauce określone jako ekologizacja prawa rolnego⁹⁵. Jej możliwości oraz podstawę prawną zapewniają postanowienia wspólne (ogólne) Traktatu o Unii Europejskiej⁹⁶ i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹⁷. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE, Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Ekologiczne podejście funkcjonalne preferują postanowienia art. 11 oraz 13 TFUE. Ogólne znaczenie odgrywa dyrektywa art. 11, stanowiąc, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Przepis ten dotyczy wszelkich polityk Unii, a więc i WPR. Natomiast zgodnie z art. 13 przy formułowaniu i wykonywaniu polityki rolnej, rybołówstwa i transportu oraz polityk dotyczących rynku wewnętrznego należy w pełni uwzględniać wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym⁹⁸.

Począwszy od Agendy 2000⁹⁹ mamy obecnie do czynienia z trzecim okresem budżetowym UE obejmującym lata 2014–2020, który rozszerzony został na dwuletni okres

przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie, c) stabilizacja rynków, d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw, e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. Nadto, przy ustalaniu WPR i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się: a) szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi, b) potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych, c) fakt, że w państwach członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanim z całą gospodarką (zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. 13, s. 41–42). W doktrynie podkreśla się, że cele określone w art. 39 ust. 1 związane są przede wszystkim z krótkookresową polityką dochodową i rynkową, natomiast w ust. 2 art. 39 zawarto postanowienia stanowiące podstawę długookresowej polityki strukturalnej, choć oczywiście polityki te są ze sobą wzajemnie powiązane. Zob. A. Jurcewicz, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. XXVI-14 i n.

⁹⁵ R. Budzinowski, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne...*, Warszawa 2019, s. 29.

⁹⁶ Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 13.

⁹⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47.

⁹⁸ Zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 41–42.

⁹⁹ Agenda 2000 to zbiorcze, hasłowe określenie programu reform WPR zaprojektowanych, wdrażanych i korygowanych na kanwie tzw. raportu Fischlera. Reforma ta zakładała dalsze urynковienie rolnictwa, wzmocnienie jego konkurencyjności na rynkach światowych, jak również kontynuowanie rozwoju

przejściowy dla Wspólnej Polityki Rolnej i kończy się z dniem 31 grudnia 2022 r.¹⁰⁰

strukturalnego i ekologicznego obszarów wiejskich. Polityka Unii w sektorze rolnictwa miała zatem służyć wzmocnieniu ochrony środowiska naturalnego i rozwoju regionalnego. Reforma podkreślała znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki ochrony środowiska w ramach WPR, a także zwiększenie bezpieczeństwa i jakości produktów rolnych. W konsekwencji przeglądu skuteczności Agendy 2000, na szczycie w Luksemburgu w 2003 r. Rada UE przyjęła dokument przewidujący wprowadzenie dalszych zmian w polityce rolnej na lata 2004–2013; zmiany polegały m.in. na uzależnieniu otrzymywania wsparcia przez rolnika od przestrzegania przez niego określonych standardów w zakresie ochrony środowiska naturalnego, właściwego traktowania zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Zob. szerzej A. Jurcewicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne...*, Warszawa 2019, s. 100 i n.

¹⁰⁰ Okres przejściowy wprowadzony został na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, Dz.Urz. UE L 437 z 28.12.2020 r., s. 1. Przedmiotowe rozporządzenie: (i) określa długość okresu przejściowego do dnia 31 grudnia 2022 r., (ii) dokonuje automatycznego wydłużenia PROW na lata 2014–2020 o 2 lata, oraz (iii) włącza środki Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy (EIO) do budżetu EFRROW w okresie przejściowym w ten sposób, że wykorzystanie alokacji EIO z 2021 i 2022 r. następuje na zasadach określonych w programach rozwoju obszarów wiejskich. Strategiczna zmiana Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 wprowadzająca m. in. okres przejściowy dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2022 została zaakceptowana decyzją Komisji Europejskiej z dnia 31 sierpnia 2021 r. (C(2021)6553) – Commission implementing decision of 31.8.2021 approving the amendment of the rural development programme of Poland for support from the European Agricultural Fund for Rural Development and amending Implementing Decision C(2014)9783 of 12 December 2014, CCI 2014PL06RDNP001, Brussels, 31.8.2021, C(2021)6553 final, <https://www.gov.pl/attachment/b7849a93-ceeb-413a-98dd-89a6b7dfb32c> [dostęp: 3.09.2023]. Dodać w tym miejscu należy, że tego samego dnia – tj. 31 sierpnia 2022 r., Komisja Europejska zatwierdziła przygotowany przez Polskę Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. W komunikacie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 września 2022 r. wskazuje się następująco: „Dokument ten opracowano na podstawie analizy potrzeb polskiego rolnictwa, wykorzystując możliwości, jakie oferuje zreformowana Wspólna Polityka Rolna. Zatwierdzony PS WPR 2023–2027 jest pierwszym dokumentem przygotowanym na podstawie zreformowanej WPR. Znanymi już rozwiązaniami, kontynuowanymi w PS WPR 2023–2027, będą: stosowanie m. in. uproszczonego systemu płatności bezpośrednich, płatności redystrybucyjnej (dodatkowej), płatności związanych z produkcją, czy też wsparcia dla młodych rolników, które jest podstawą ogólnej odnowy rolnictwa i zapewnienia mu rozwoju. Utrzymana będzie także inicjatywa LEADER, która ma charakter oddolny i ma służyć aktywizacji społeczeństwa i poprawie jakości życia na obszarach wiejskich. Zmiany w PS WPR 2023–2027 odnoszą się natomiast m.in. do sposobu wdrażania wsparcia oraz jego ukierunkowania. Wzmocniono wydatki na klimat i środowisko (minimalnie 40% WPR na klimat i 30% EFRROW na środowisko, w przypadku polskiego PS WPR 2023–2027 wartości te wynoszą odpowiednio 47,38% i 43,44%), oraz wprowadzono nowy rodzaj płatności bezpośrednich, jakim są ekoschematy. Płatności te ukierunkowane są na uzyskanie pozytywnego oddziaływania na środowisko, klimat i dobrostan zwierząt i będą stanowiły dodatkowe wsparcie dla rolników, którzy zdecydują się je realizować. Poza tym, PS WPR 2023–2027 przewiduje też nowe możliwości tzw. interwencji sektorowych w tym promocję działań grupowych ze środków I filara i wzmocnienie roli postępu technologicznego i innowacyjności

Poprzednie okresy obejmowały lata 2000–2006 oraz 2007–2013. W każdym z nich obowiązywały stosowne wzajemnie zintegrowane regulacje prawne, określające zasady i warunki dostarczenia rolnictwu środków finansowych w formie systemu wsparcia bezpośredniego lub systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Wśród warunków wsparcia finansowego istotne miejsce zajmowały zawsze wymagania dotyczące ochrony środowiska formułowane jako zachęty do działań proekologicznych, podejmowania dobrowolnych zobowiązań czy też nakładane jako obowiązki publicznoprawne. Cechą charakteryzującą zmiany jest stopniowe narastanie wymagań ekologicznych, a w konsekwencji zwiększanie zakresu obowiązków w tym obszarze¹⁰¹.

Instrumenty finansowo-prawne Wspólnej Polityki Rolnej, aktualne na dzień oddania niniejszej pracy, usystematyzowane¹⁰² zostały w trzech podstawowych rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), przyjętych w dniu 17 grudnia 2013 r. i opatrzonych numerami: 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), 1306/2013 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania nią i monitorowanie jej oraz 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej¹⁰³.

Ogólne zasady finansowania WPR zawarte w rozporządzeniu 1306/2013 regulują m.in. rolę funduszy – EFRG i EFRROW w finansowaniu poszczególnych kategorii wydatków rolnych. W przedmiocie rozważań podjętych w tym opracowaniu wydatki na płatności bezpośrednie dla rolników dokonywane są z pierwszego z funduszy, natomiast drugi – zgodnie ze swoją nazwą – „finansuje wkład finansowy Unii przeznaczony na programy rozwoju obszarów wiejskich realizowane zgodnie z prawem unijnym dotyczącym wsparcia

wzmacniając rosnącą wagę doradztwa i nauki – AKIS” (zob. Komunikat Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 września 2022 r., <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/zatwierdzony-przez-komisje-europejska-plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> [dostęp: 31.12.2022]).

¹⁰¹ Zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 44.

¹⁰² Zob. szerzej D. Milanowska, *Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. 11, s. 11–23.

¹⁰³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487–548; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 549–607; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608–670. Rozporządzenie weszły w życie w dniu 20 grudnia 2013 r. – w dniu ich opublikowania.

na rzecz rozwoju obszarów wiejskich” (art. 5 rozporządzenia nr 1306/2013). Należy podkreślić, że przepisy rozporządzenia 1306/2013 oraz przepisy przyjęte na jego podstawie mają zastosowanie zarówno do systemu płatności bezpośrednich dla rolników¹⁰⁴, jak i do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (art. 1).

Obowiązujące rozporządzenie 1307/2013 przewiduje dwa systemy płatności bezpośrednich: system płatności podstawowej oraz system jednolitej płatności obszarowej – stosowany w Polsce. Zgodnie z treścią preambuły jednym z celów nowej WPR jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko poprzez zawarty w płatnościach bezpośrednich obowiązkowy element zazielenienia, który będzie wspierał w całej Unii praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Praktyki te powinny polegać na prostych, ogólnych, pozaumownych i corocznych działaniach, które wykraczają poza zasadę wzajemnej zgodności i są związane z rolnictwem, takich jak dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych (w tym tradycyjnych sadów, w których drzewa owocowe o niewielkim zagęszczeniu porastają powierzchnię użytku zielonego) oraz ustanowienie obszarów proekologicznych¹⁰⁵. Cele zapisane w preambule przybrały charakter normatywny w przepisach tytułu III rozdziału 3 rozporządzenia – „Płatność z tytułu praktyk rolniczych” (art. 43–47), a także w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach system wsparcia bezpośredniego¹⁰⁶. Na wszystkich hektarach kwalifikujących się do otrzymania płatności rolnicy do nich uprawnieni w ramach stosowanego w danym kraju systemu płatności bezpośrednich muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska lub równoważnych¹⁰⁷. Należy dodać, że szczegółowe warunki płatności z tytułu przywołanych wyżej praktyk rolniczych, przybierających w Polsce nazwę „płatności za zazielenienie” (ang. *greening*), mających charakter tzw. płatności powiązanych, uregulowane zostały przepisami art. 2 pkt. 7 oraz art. 8–12 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego¹⁰⁸.

W aktualnie obowiązujących ramach prawnych WPR ustawodawca unijny położył także szczególny nacisk na ochronę środowiska w instrumentach drugiego filara WPR, o czym świadczy rozbudowany katalog programów rolnośrodowiskowych przewidziany

¹⁰⁴ Zob. akapit 4 preambuły do rozporządzenia nr 1307/2013.

¹⁰⁵ Zob. akapity 37, 39 i 40 preambuły rozporządzenia nr 1307/2013.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach system wsparcia bezpośredniego, Dz.U. 2015, poz. 308.

¹⁰⁷ Jako praktyki rolnicze zakwalifikowane zostały następujące: a) dywersyfikacja upraw; b) utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych; oraz c) utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego. Natomiast praktyki równoważne obejmują praktyki podobne, które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści dla klimatu i środowiska w porównaniu do jednej lub kilku praktyk rolniczych.

¹⁰⁸ Zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 49–50.

w rozporządzeniu 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich¹⁰⁹. Cele takiego wsparcia wskazuje preambuła, a w niej podkreśla się, że należy ustanowić politykę rozwoju obszarów wiejskich, która powinna towarzyszyć płatnościom bezpośrednim i działaniom rynkowym w ramach WPR oraz uzupełniać je, a tym samym przyczynić się do osiągnięcia celów tej polityki ustanowionych w TFUE. Dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich niezbędne jest skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie podstawowych priorytetów wyznaczonych w tym zakresie. Szczególnie ważną konstatację zamieszczono w 5 akapicie: „Priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich powinny być realizowane w ramach zrównoważonego rozwoju i wspierania przez Unię celu polegającego na ochronie i poprawie środowiska określonego w art. 11 TFUE, państwa członkowskie powinny dostarczać informacji o wspieraniu celu dotyczącego zmiany klimatu zgodnie z ambitnym założeniem przeznaczenia na ten cel przynajmniej 20% unijnego budżetu, przy zastosowaniu metodologii przyjętej przez Komisję”¹¹⁰.

Normatywna regulacja wsparcia aktywności zaliczanych do działań z zakresu ochrony środowiska na obszarach wiejskich na terenie Polski przybiera zatem trójszczeblową konstrukcję¹¹¹. Podstawę stanowi regulacja rozporządzenia 1305/2013 określająca cel, definicję i zakres zachowań objętych danym działaniem. Dwa szczeble regulacji krajowej to: 1) ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹¹², regulująca zadania, właściwość organów i jednostek organizacyjnych, a także katalog działań uznanych za wymagające wsparcia, stawiane wymagania i procedurę przyznawania pomocy finansowej oraz 2) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy, odrębne dla każdego z działań objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹¹³. Należy w tym miejscu zauważyć, że w opinii P. Litwiniuka Program Rozwoju Obszarów Wiejskich posiada autonomiczny status wśród dokumentów programowych służących realizacji strategii rozwoju i polityki gospodarczej zarówno Unii Europejskiej, jak i Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to z faktu, iż programy nie stanowią

¹⁰⁹ Tamże, s. 50.

¹¹⁰ Zob. akapit 5 rozporządzenia 1305/2013.

¹¹¹ Zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 51.

¹¹² Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. 2015, poz. 349.

¹¹³ Pomoc finansowa w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne” regulowana jest rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 18 marca 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 415; natomiast pomoc w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, Dz.U. 2015, poz. 370.

jednorodnej formy prawnej działań państwa i mogą występować w postaci wszelakich, uznanych w doktrynie, prawnych form działania organów władzy publicznej¹¹⁴. Autor prezentuje także stanowisko, iż postanowienia PROW, określające podmiotowe i przedmiotowe warunki udzielania pomocy oraz kryteria wyboru beneficjentów mają charakter normatywny – ze względu na przedmiot regulacji stanowią źródło prawa rolnego¹¹⁵.

W świetle tej trójśczeblowej regulacji działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne ma na celu zachowanie oraz propagowanie niezbędnych zmian w praktykach rolnych, które stanowią pozytywny wkład w środowisko i klimat. Włączenie tego działania do programów rozwoju obszarów wiejskich jest obowiązkowe na poziomie krajowym lub regionalnym. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r., PROW przewiduje w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego dwa poddziałania: płatności z tytułu zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych; wsparcie dla ochrony oraz zrównoważonego użytkowania i rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie¹¹⁶. Na mocy rozporządzenia wykonawczego ministra tak szeroko ujęte zobowiązanie jest realizowane w drodze siedmiu pakietów oraz 27 wariantów¹¹⁷. Płatności z tytułu podjęcia takich działań udziela się rolnikom i ich grupom, którzy dobrowolnie podejmą się przeprowadzenia operacji obejmujących jedno lub większą liczbę zobowiązań. Dokonywane jest to w postępowaniu administracyjnym w drodze decyzji administracyjnej wydawanej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, z modyfikacjami wprowadzonymi przepisami art. 27–33 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r.¹¹⁸

Rolnictwo ekologiczne jako wyodrębnione działanie w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich jest także przedmiotem trójśczeblowej regulacji prawnej. Przepisem bazowym jest w tym przypadku art. 29 unijnego rozporządzenia 1305/2013, zgodnie z którym wsparcia w ramach tego działania udziela się na hektar użytków rolnych rolnikom lub grupom rolników, którzy dobrowolnie podejmują się konwersji lub utrzymania praktyk

¹¹⁴ Za autonomicznym traktowaniem Programu Obszarów Wiejskich wśród dokumentów programowych polityki europejskiej przemawiają również argumenty doktrynalne, w ramach których koncepcję prawnego wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich określono jako paradygmatyczny przykład „wielopoziomowego sprawowania rządów” tzw. nowego prawa Unii Europejskiej (zob. P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, s. 225 i 226).

¹¹⁵ P. Litwiniuk za akt normatywny uznaje co do zasady każdy akt, którego wejście w życie powoduje skutek w postaci powstania generalnych i abstrakcyjnych powinności po stronie określonego adresata lub adresatów, jak również akty, które nie zawierają w sobie przepisów będących jednoznacznym źródłem normy prawnej, jednakże ich wydanie prowadzi do „uruchomienia” czy dookreślenia powinności generalnych i abstrakcyjnych, których bezpośrednim źródłem jest inny akt prawny (tamże, s. 226 i 227).

¹¹⁶ Zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 51.

¹¹⁷ Przykładowo pakiet 7: Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie obejmuje pięć wariantów dotyczących pięciu gatunków zwierząt gospodarskich.

¹¹⁸ Zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 52.

i metod rolnictwa ekologicznego określonych w rozporządzeniu (WE) 834/2007¹¹⁹ i którzy są rolnikami aktywnymi zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia 1307/2013¹²⁰. Ustawa o rozwoju obszarów wiejskich w ramach działania „rolnictwo ekologiczne” wyodrębnia dwa rodzaje poddziałań, ustalając płatności na rzecz konwersji na ekologiczne praktyki i metody w rolnictwie oraz płatności na utrzymanie takich praktyk i metod (art. 3 ust. 1 pkt 11). Płatności te są przyznawane w trybie administracyjnym na mocy decyzji kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Rozporządzenie wykonawcze ministra precyzuje, iż w Polsce płatność ekologiczną przyznaje się rolnikowi, który realizuje pięcioletnie zobowiązanie w ramach pakietu albo jego wariantu¹²¹.

Zestawiając wyniki badań empirycznych, jak również założenia programowe WPR, należy stwierdzić, iż sposób zagospodarowania większości z przebadanych wspólnot gruntowych wpisuje się we współczesną tendencję ekologizacji tej ostatniej. Jak zostało wykazane, korzystanie z gruntów analizowanej instytucji odbywa się zgodnie z wymogami ochrony środowiska, a pozyskane plody rolne stanowią uzupełnienie dla indywidualnych gospodarstw rolnych prowadzonych przez udziałowców wspólnot. Grunty zaliczane do wspólnot utrzymywane są w dobrej kulturze rolnej, a pobrane zasoby naturalne nierzadko bywają następnie odnawiane przez członków wspólnoty gruntowej. Należy przy tym wskazać, że sposób zagospodarowania gruntów wspólnoty wprawdzie nie zawsze wynika z podnoszonych przez przebadane podmioty argumentów związanych z poczuciem odpowiedzialności za wspólne otoczenie, lecz równie często z charakteru prawnego przedstawianej instytucji, uniemożliwiającego prowadzenie rolnictwa produkcyjnego intensywnego. Niezależnie jednak od rzeczywistej przyczyny fakt harmonizacji celów produkcyjnych i ekologicznych, do jakiej dochodzi na obszarach przebadanych wspólnot, prowadzi do powyższego wniosku i czyni – w mojej ocenie – funkcję prośrodowiskową najważniejszą ze wszystkich pełniących przez analizowaną instytucję.

Konsekwencją realizacji przez wspólnoty gruntowe współczesnych założeń ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej jest możliwość ich partycypacji w programach wsparcia, w tym płatnościach za zazielenianie oraz w ramach działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego oraz rolnictwa ekologicznego¹²². Warunkiem otrzymania przedmiotowych płatności jest

¹¹⁹ Rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, Dz.Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r., s. 1.

¹²⁰ Zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 52.

¹²¹ Pakiety i warianty dotyczą poszczególnych rodzajów upraw rolniczych z podziałem na uprawy „w okresie konwersji” oraz „po okresie konwersji”.

¹²² Na marginesie należy zauważyć, że wspólnoty gruntowe mogą zostać objęte także płatnościami dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (tzw. płatność ONW), realizowanymi przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizuje w ramach PROW 2014–2020. Płatność ONW przyznawana jest beneficjentowi (rolnikowi), który prowadzi działalność rolniczą na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami i deklaruje do płatności ONW działki rolne położone na tych obszarach, pozostające w jego posiadaniu w dniu 31 maja r., w którym

przestrzeganie przez jej uczestników praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska lub praktyk równoważnych, zachowanie oraz propagowanie na gruntach wspólnoty zmian w praktykach rolnych mających pozytywny wkład w środowisko i klimat, konwersja lub utrzymanie na tych obszarach praktyk i metod rolnictwa ekologicznego. Należy wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez przeważającą część judykatury oraz doktryny prawa, legitymację do udziału w postępowaniach administracyjnych w tym przedmiocie ma spółka wspólnoty gruntowej¹²³. Prezentowane jest również stanowisko przeciwne¹²⁴, przyznające takie uprawnienie wyłącznie rolnikom indywidualnie wykonującym powyższe zobowiązania na gruntach zaliczanych w skład wspólnoty.

Na koniec należy zauważyć, że konsekwencją wykazanego sposobu zagospodarowania gruntów charakteryzowanej instytucji jest zachowanie na obszarach wspólnotowych tradycyjnego krajobrazu wiejskiego¹²⁵, przy czym cechą tę należy postrzegać zarówno przez pryzmat rozważanej funkcji prośrodowiskowej, jak również – będącej przedmiotem dalszych rozważań – funkcji kulturowej¹²⁶. Wykonywanie bowiem na obszarach wspólnot gruntowych ekstensywnego modelu gospodarki rolnej skutkuje występowaniem charakterystycznych cech i form przestrzennych, takich jak rozdrobnienie gruntów i wynikająca z tego mozaikowość krajobrazowa oraz liczne ostoje naturalnych ekosystemów (oczek wodnych, zadrzewień

jest składany wniosek, dodatkowo w przypadku działek rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa rolnik posiada do nich tytuł prawny.

¹²³ Zob. I. Lipińska, *Z prawnej problematyki...*, s. 207; J. Szachułowicz, *Spółki grup...*, s. 203; wyrok WSA w Rzeszowie z 24 listopada 2015 r., I SA/Rz 918/15, LEX 1934028.

¹²⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2006 r., IV SA/Wa 452/06, LEX 255689.

¹²⁵ „Krajobraz” jest pojęciem wieloznacznym i interdyscyplinarnym. Punktem odniesienia definicji krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony na gruncie nauk prawnych jest Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., ratyfikowana przez Polskę 21 września 2005 r., Dz. U. 2006 Nr 14, poz. 98. Zgodnie z art. 1 EKK krajobraz to „znaczący obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Definicja ta oddaje istotę pojęcia ujmowanego holistycznie, dynamicznie oraz w relacji z człowiekiem. Z kolei formułowanie pojęcia krajobrazu wiejskiego należy oprzeć na delimitacji obszarów wiejskich zgodnie z obiektywnym, uwarunkowanym przesłankami prawnymi, kryterium Głównego Urzędu Statystycznego. Definicja ta oparta na podziale jednostek administracyjnych, zastosowanym w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT), prowadzonym przez Prezesa GUS na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. 2012, poz. 591 ze zm., wyznacza obszary wiejskie jako tereny położone poza granicami administracyjnymi miast – obszary gmin wiejskich oraz część wiejską gminy miejsko-wiejskiej, leżącą poza miastem i wyodrębnioną przez odrębny identyfikator terytorialny. Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2(15), s. 68; szerzej na ten temat J. Goździewicz-Biechońska, *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 73–91.

¹²⁶ Krajowa Strategia Ochrony i Umiarkowanego Użytkowania Różnorodności Biologicznej zatwierdzona uchwałą nr 270/2007 Rady Ministrów z dnia 26 października 2007 r. oraz Plan działań na lata 2007- 2013, Dz.U. 2007 Nr 199, poz. 1227 ze zm.

śródpolnych, torfowisk). Jest to istotna cecha, gdyż coraz częściej obserwuje się zjawiska wpływające na postępującą degradację polskich krajobrazów wiejskich. Są to czynniki związane z działalnością rolniczą, np. zmiana struktury agrarnej (uprawy monokulturowe i zwiększenie powierzchni pól), a w konsekwencji zanik takich elementów krajobrazu rolniczego jak miedze, zadrzewienia śródpolne, oczka wodne. Należą do nich także intensyfikacja i chemizacja rolnictwa, wypieranie pasterstwa przez hodowle zamknięte i związane z tym zmniejszenie powierzchni łąk, zalesianie siedlisk łąkowych oraz negatywne zjawiska w obszarze gospodarki wodnej obszarów rolniczych, polegające m. in. na regulacji cieków. Należy zaznaczyć, że nie tylko rolnictwo negatywnie oddziałuje na krajobraz wiejski, spośród innych czynników można wskazać na zjawisko ekspansji zabudowy mieszkaniowej i towarzyszącej jej infrastruktury, zabudowy rekreacyjnej na obszarach w pobliżu terenów o wyjątkowych walorach przyrodniczych i krajobrazowych, chaotyczną i rozproszoną zabudowę oraz wycinanie drzew wzdłuż dróg. Współcześnie wzrasta znaczenie ochrony krajobrazu wiejskiego¹²⁷ oraz instytucji realizujących omawianą funkcję, takich jak wspólnoty gruntowe.

Należy przy tym wskazać, że polski system prawny nie zawiera zintegrowanego, kompleksowego systemu ochrony krajobrazu, mimo że postulat taki wysuwany jest od dawna w doktrynie¹²⁸. Przepisy regulujące to zagadnienie zasadniczo usytuowane są w trzech głównych grupach: dotyczących ochrony środowiska¹²⁹, w tym przyrody¹³⁰, ochrony zabytków¹³¹ oraz planistyczno-budowlanych¹³². Sytuacja ta, potęgowana też przez niekoherencję celów organów działających na podstawie poszczególnych ustaw, skutkuje niespójnością, a nieraz kolizją aktywności w obszarze ochrony krajobrazu¹³³. Należy przy tym zaznaczyć, że ochrona krajobrazowa stanowi jeden z ustawowych celów, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody¹³⁴. Jak zostało również wykazane, związek ochrony różnorodności biologicznej z działalnością rolniczą widoczny jest także w prawodawstwie Unii Europejskiej dotyczącym zarówno wspólnej polityki rolnej, jak i ochrony środowiska, co szczególnie zaakcentowane zostało w WPR po 2013 r.¹³⁵

¹²⁷ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Formy ochrony...*, s. 65–66.

¹²⁸ Zob. np. K. Stanik-Filipowska, *Park krajobrazowy a park kulturowy – analiza administracyjno-prawna*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010, s. 175–192 i literatura tam przywołana.

¹²⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

¹³⁰ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.

¹³¹ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568 ze zm.

¹³² Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2012, poz. 647 ze zm.

¹³³ Zob. A. Fogel, *Planowanie przestrzenne a krajobraz*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 2, s. 70–71.

¹³⁴ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Formy ochrony...*, s. 66–67.

¹³⁵ Zob. np. K. Kokoszka, *Ochrona środowiska na terenach wiejskich w świetle nowej perspektywy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej 2014–2020*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 166, s. 139–148.

4. FUNKCJE SPOŁECZNO-GOSPODARCZE

Problematykę występowania wspólnot gruntowych z punktu widzenia społeczno-gospodarczego wyjaśnia się poprzez zestawienie ze sobą dwóch kategorii: stanu posiadania (ang. *state of the resource*) i reżimu własności (ang. *property regime*). W zapoczątkowanych w połowie XVIII w. dyskusjach uzasadniających utrzymywanie wspólnot gruntowych albo uznaje się stan posiadania jako przyczynę reżimu wspólnotowego, albo wskazuje, że to właśnie przedmiotowy reżim był odpowiedzialny za ten stan¹³⁶.

W pierwszym ujęciu wspólnoty gruntowe traktowane są jako nierozzerwalnie związane z gruntami złej jakości. Wskazuje się, że występują one najczęściej na obszarach wyjąłkowych oraz że jedynym zasadnym sposobem korzystania z tego typu gruntów jest korzystanie wspólne. Uzasadnione jest to faktem, iż pozwala ono zarówno na podział ryzyk gospodarczych na obszarze wspólnoty, jak również umożliwia uzupełnianie płodów pochodzących z prowadzonych gospodarstw rolnych zasobami pobranymi ze wspólnoty. Korzystanie z obszarów wspólnot odbywa się przy niskich kosztach pracy własnej, spełniając „funkcję ubezpieczeniową” w stosunku do konkurencyjnej działalności rolników na terenach bardziej urodzajnych¹³⁷.

Te założenia znajdują również odzwierciedlenie we współczesnej literaturze z zakresu polityki społecznej i ekonomicznej¹³⁸. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez C.F. Runge wspólnot gruntowych należy poszukiwać na obszarach, na których nadwyżka ekonomiczna jest minimalna. Prawdopodobieństwo bowiem, iż grunty te przejdą na własność prywatną, jest znikome wobec braku uzasadnienia dla tego rodzaju inwestycji, które byłyby wymagane dla konsolidacji i utrzymania ich jako takiej własności. Występowanie wspólnot jako obszarów ubogich jest zatem logiczną konsekwencją tego, że ich mieszkańcy są przywiązani do reżimu własności wspólnotowej, widząc w nim rozwiązanie tańsze od własności prywatnej, a jednocześnie nie posiadają kapitału niezbędnego do przekształcenia i utrzymania tej drugiej¹³⁹.

¹³⁶ Zob. M. De Moor, P. Warde, L. Shaw-Taylor, *The Management of Common Land in North West Europe, c. 1500–1850*, Turnhout 2002, s. 19.

¹³⁷ Zob. R. Allen, *Enclosure and the Yeoman. The Agricultural Development of the South Midlands 1450–1850*, Oxford 1992; J.L. Hammond, B. Hammond, *The Village Labourer 1760–1832*, Gloucester 1911; J.M. Neeson, *Commoners: Common Right, Enclosure and Social Change in England 1700–1820*, Cambridge 1993; R. Tawney, *The Agrarian Problem in the Sixteenth Century*, London 1912, s. 234–280; E.P. Thompson, *The making of the English Working Class*, London 1968, s. 233–258; E.P. Thompson, *Customs in Common*, London 1992, s. 97–184.

¹³⁸ Zob. np. D.W. Bromley, *Property Relations and Economics Development: the Other Land Reform*, „World Development” 1989, t. 17, s. 867–877; D.W. Bromley, *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Oxford 1991; D.W. Bromley, *Making the Commons Work. Theory, Practice and Policy*, San Francisco 1992.

¹³⁹ Zob. C.F. Runge, *Common Property and Collective Action in Economic Development*, [w:] D.W. Bromley, *Making....*, s. 17–35.

Przeciwnicy powyższego ujęcia wspólnot gruntowych stoją na stanowisku, że reżim wspólnotowy ponosi odpowiedzialność za stan posiadania. Przedmiotowe ujęcie podkreśla niską produktywność obszarów zaliczanych do analizowanej instytucji i uzasadniane jest w odwołaniu do dwóch teorii¹⁴⁰.

Pierwsza z nich stanowi, że wraz z tendencjami prywatyzacyjnymi przypadającymi na przełom XVIII i XIX w., które nie objęły wspólnot gruntowych, skłonność do inwestowania w grunty do nich zaliczane znacznie zmalała. Istota problemu nie polegała na złym stanie obszarów wspólnotowych, lecz na występowaniu na nich wspólnych praw. Wspólne prawa zniechęcały rolników do reagowania na sygnały rynkowe i dokonywania nowych inwestycji, gdyż korzystanie ze wspólnot często podlegało prawom i zasadom, wymagającym powszechnej zgody na realizację tych zmian. Wspólne korzystanie z gruntów oznaczało również, że rolnicy nie będą w stanie samodzielnie czerpać korzyści z tytułu poczynionych inwestycji, dzieląc ich wyniki z innymi osobami uprawnionymi do korzystania z nieruchomości wspólnotowych¹⁴¹.

Zgodnie z założeniami drugiej teorii przyczyną niegospodarności w odniesieniu do gruntów wspólnotowych jest występowanie na nich tzw. „efektu gapowicza” (ang. *free-riding*), czyli możliwości osiągnięcia przez uprawnionych korzyści z tych gruntów w stopniu przewyższającym ich udział w kosztach wytworzenia. Zakłada ona, że wspólne zagospodarowanie gruntów zaliczanych do tych instytucji nie może prowadzić do utrzymania ich produktywności, albowiem część osób uprawnionych do korzystania ze wspólnoty działać będzie wyłącznie na własną korzyść. Wskazuje się, że korzystanie z gruntów, na których „efekt gapowicza” jest możliwy, odbywać się będzie do czasu, kiedy wyczerpią się wszelkie zasoby¹⁴².

Zarówno pozytywne, jak i negatywne ujęcie wspólnot gruntowych były przedmiotem wielu debat i reakcji historiograficznych. Centralnym zagadnieniem skupiającym się wokół pozytywnego ujęcia była relacja pomiędzy upadkiem wspólnot a proletaryzacją jej użytkowników¹⁴³. Negatywne ujęcie sprowokowało natomiast dyskusję znaną jako „tragedia wspólnot” (ang. *tragedy of the commons*). Przez lata wielu autorów twierdziło bowiem, że reżim wspólnej własności jest wysoce nieefektywny, a obszary nim objęte – skazane na nadmierną eksploatację¹⁴⁴. Najnowsza literatura konfrontuje ze sobą jednak te poglądy,

¹⁴⁰ Zob. M. De Moor, P. Warde, L. Shaw-Taylor, *The Management...*, s. 21.

¹⁴¹ Tamże.

¹⁴² Zob. D.C. North, R.P. Thomas, *The First Economic Revolution*, „Economic History Review” 1977, t. 30, s. 229–241; Z. Dach, *Mikroekonomia*, Kraków 1995, s. 331–333.

¹⁴³ Zob. R. Allen, *Enclosure...*, dz.cyt.; J.L. Hammond, B. Hammond, *The Village...*, dz.cyt.; J.M. Neeson, *Commoners...*, dz.cyt.; R. Tawney, *The Agrarian...*, s. 234–280; E.P. Thompson, *The Making...*, s. 233–258; E.P. Thompson, *Customs...*, s. 97–184.

¹⁴⁴ Zob. G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, „Science” 1968, t. 162, s. 1243–1248; W.F. Lloyd, *Lectures on Population, Value, Poor-Laws, and Rent. Delivered in the University of Oxford During the Years 1832, 1833, 1834, 1835 and 1836. Reprints of Economic Classes*, New York 1968; J.S. Gordon, *The Economic*

dostarczając przykładów empirycznych pozwalających przyjąć bardziej pozytywną wizję. Podnosi się w niej, iż nierzadko grupy uprawnionych do korzystania ze wspólnot wykształciły instytucje regulujące i monitorujące ich zagospodarowanie. W ten sposób „efekt gapowicza”, o którym była mowa powyżej – został zahamowany, co pozwoliło na efektywne wykorzystanie obszarów wspólnotowych¹⁴⁵. Wśród zwolenników reżimu wspólnej własności na szczególną uwagę zasługuje amerykańska ekonomistka i politolożka Elinor Claire Ostrom – laureatka Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 2009 r. za „analizę aspektów rządzenia, szczególnie przez wspólnoty”¹⁴⁶. Dowiodła ona bowiem, że efektywne gospodarowanie dobrami wspólnej puli jest możliwe pod warunkiem implementacji odpowiednich zasad zarządzania¹⁴⁷.

Dysponując przedstawionymi powyżej wiadomościami z zakresu społeczno-ekonomicznego uzasadnienia występowania wspólnot gruntowych w różnych państwach Europy, zasadne jest rozważenie przez ich pryzmat funkcji przedstawianej instytucji w świetle

Theory of a Common-Property Resource: The Fishery, „Journal of Political Economy” 1954, t. 62, s. 124–142, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/257497> [dostęp: 15.08.2023].

¹⁴⁵ Zob. D. Fenny, F. Berkes, B.J. McCay, J.M. Acheson, *The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later*, „Human Ecology” 1990, t. 18, nr 1, s. 1–19; C.C. Gibson, M.A. McKean, E. Ostrom, *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, London 2000; R.M. Netting, *What Alpine Peasants Have in Common. Observations in Communal Tenure in a Swiss Village*, „Human Ecology” 1976, t. 4, s. 135–146; E. Ostrom, *Governing the Commons, the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990.

¹⁴⁶ Zagadnieniem, którym Ostrom zajmowała się przez większą część swojej kariery naukowej było zarządzanie dobrami wspólnej puli (ang. *common-pool resources*). W centrum jej zainteresowania stał pewien konkretny ich rodzaj, tzw. *common-property resources* (pol. dobra będące wspólną własnością), np. przybrzeżne populacje ryb bądź baseny wód gruntowych, które należy odróżniać od *open-access resources* („dobra otwartego dostępu”), których przykładem są np. populacje ryb w oceanach. Podsumowaniem pracy Ostrom w dziedzinie badań zarządzania dobrami wspólnymi jest książka *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*.

¹⁴⁷ Zdaniem E. Ostroma należy:

1. Jasno zdefiniować granice dobra wspólnego, co umożliwi wyłączenie z korzystania zewnętrznych aktorów;
2. Stworzyć zasady, dopasowane do lokalnych warunków, regulujące korzystanie z dobra wspólnego;
3. Umożliwić funkcjonowanie maksymalnie demokratycznych procesów zarządzania dobrem;
4. Kontrolować dotrzymywanie wspólnotowych reguł przez jej członków albo poprzez zewnętrznych aktorów odpowiedzialnych wobec wspólnoty;
5. Stopniować sankcje w razie złamania zasad wspólnotowych w sytuacjach kryzysowych, gdy sporadycznie do tego dochodzi, np. w czasie suszy albo innych kataklizmów;
6. Tworzyć efektywne i nieskosztowne mechanizmy rozwiązywania konfliktów;
7. Dążyć do akceptacji instytucji wspólnego zarządzania dobrem przez instytucje zewnętrzne, np. rządy regionów i państw;
8. Powoływać instytucje wielopoziomowe (ang. *nested enterprises*) w przypadku większych dóbr wspólnych, np. dużych basenów wód gruntowych.

Za: *Elinor Ostrom, czyli ekonomia utopii*, <https://www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/historia-mysli-ekonomicznej/elinor-ostrom,-czyli-ekonomia-utopii> [dostęp: 26.09.2018].

wyników przeprowadzonych badań empirycznych. W tym zakresie szczególnie istotne okazały się informacje dotyczące formy gospodarowania gruntami wspólnoty i sposobu dysponowania środkami pozyskanymi z jej działalności.

Wyniki przedstawionych badań w odniesieniu do objętych nimi wspólnot gruntowych wskazują, że w zależności od charakteru grunty zaliczane w skład wspólnoty są w zasadniczej większości¹⁴⁸ wykorzystywane do wspólnej uprawy rolnej, wypasania inwentarza żywego oraz korzystania z zasobów naturalnych (np. zbierania drewna opałowego i budowlanego w lasach oraz traw na łąkach). Pozyskane w ten sposób płody rolne stanowią uzupełnienie prowadzonych przez udziałowców wspólnot prywatnych gospodarstw rolnych, zabezpieczając ich potrzeby produkcyjne¹⁴⁹. Jak podkreślił w trakcie przeprowadzonego wywiadu przewodniczący zarządu spółki Wspólnoty Gruntowej „Góra” w Nowym Mieście Nad Pilicą: „w sytuacji braku objęcia gruntów zarządem i zagospodarowaniem spółki wspólnoty gruntowej zostałyby one zdewastowane i pozbawione właściwości produkcyjnych”.

Ponadto w ponad 40% przebadanych wspólnot część gruntów zaliczanych w ich skład jest przedmiotem dzierżawy samych udziałowców bądź osób trzecich, a środki uzyskane z czynszu przeznaczone są na cele statutowe lub społeczne. Przewodniczący zarządu spółki Wspólnoty Leśno-Gruntowej „Nadzieja” w Mierzęcicach wskazał, że „uzyskane z dzierżawy dla przedsiębiorstw środki finansowe przeznaczone są przez spółkę na potrzeby mieszkańców. W ten sposób w miejscowości położenia wspólnoty gruntowej wybudowane zostało Centrum Kulturalno-Rekreacyjne oraz budynek dla Ochotniczej Straży Pożarnej. Ponadto z tych środków finansowanie otrzymują szkoły i przedszkola, koła gospodyń wiejskich czy też związki emerytów”¹⁵⁰. W podobnym zakresie wypowiedział się przewodniczący zarządu spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej w Osadzie Bolimów. Podkreślił on bowiem, że „w założeniu wspólnota prowadzi działania prospołeczne, polegające na wsparciu finansowym lub rzeczowym innych organizacji z wypracowanego zysku. Wpisujemy się w zasadę społecznej odpowiedzialności biznesu i jesteśmy wsparciem dla społeczności lokalnej”¹⁵¹. Również były przewodniczący spółki Wspólnoty Gruntowej w Gąsawach Rządowych podczas przeprowadzonego wywiadu wskazał na realizację następujących projektów społeczno-ekonomicznych przez wspólnotę: „wybudowanie Publicznej Szkoły Podstawowej w Gąsawach oraz jej doposażenie w sprzęt sportowy, przekazanie środków na wykonanie posadzki w kościele parafialnym, remont drogi gminnej w Gąsawach Rządowych-Niwach,

¹⁴⁸ Tj. w ponad 75% przebadanych wspólnot.

¹⁴⁹ Zob. np. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki Wspólnoty Gruntowej Wsi Radoszyce.

¹⁵⁰ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki Wspólnoty Leśno-Gruntowej „Nadzieja” w Mierzęcicach.

¹⁵¹ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej w Osadzie Bolimów.

uruchomienie programu budowy parkingu z kostki brukowej przed kościołem parafialnym, realizacja projektu segregacji śmieci – zakup 280 pojemników na odpady komunalne dla mieszkańców Gąsaw Rządowych i Gąsaw Rządowych-Niw, otwarcie świetlicy wiejskiej dla mieszkańców obu wsi w Gąsawach Rządowych¹⁵². Przewodniczący Zarządu Wspólnoty Gruntowej wsi Zendek podniósł natomiast, iż „sołectwo bardzo zmieniło się w wyniku działań wspólnoty. Tereny przeznaczone pod budownictwo są w rozbudowie, przybywa mieszkańców. Z uzyskanych dochodów wykonano m.in. boisko piłkarskie z automatycznym nawadnianiem, plac zabaw, alejki spacerowe. Sfinansowano także renowację elewacji i ogrodzenia kościoła oraz parkingu oraz pozyskano plac strażacki. Wspólnota wspomaga także Ochotniczą Straż Pożarną, Koło Gospodyń Wiejskich oraz szkołę podstawową. Wspólnota dalej chce prowadzić działalność dla dobra wsi¹⁵³”.

Niezależnie od wsparcia finansowego funkcje społeczno-gospodarcze wybranych wspólnot gruntowych realizowane są poprzez przekazywanie w drodze darowizny lub oddawanie w nieodpłatne korzystanie gruntów wspólnoty na rzecz gmin do realizacji przez nie celów społecznie korzystnych. Z informacji otrzymanych od przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Leśno-Gruntowej w Siewierzu wynika, iż „zarząd Spółki nieodpłatnie udostępnił teren pod budowę kanalizacji deszczowej i komunalnej na Osiedlu Zachód oraz na zorganizowanie tzw. ścieżki ekologicznej. Ponadto, zarząd za symboliczną opłatą udostępnił Gminie Siewierz teren na ułożenie kilkuset metrów wodociągu, jak również wyraził zgodę na nieodpłatne korzystanie z jej terenów na ułożenie sieci światłowodowej na terenie miasta¹⁵⁴. Przewodniczący Zarządu Wspólnoty Gruntowej wsi Strzałków wskazał natomiast, iż „na obszarze wspólnot znajdują się m.in. wielofunkcyjne boisko sportowe, Park im. ks. Stefana Korala oraz plac zabaw. Boisko służy do zajęć z kultury fizycznej uczniom pobliskiej szkoły podstawowej, organizacji imprez i zawodów sportowych. Park jest miejscem wypoczynku i organizacji imprez. Plac zabaw służy zaś najmłodszym mieszkańcom wsi. Ponadto, zbiorniki wodne są użytkowane przez funkcjonujące koła wędkarskie¹⁵⁵”.

W świetle powyższego widać, że dla wybranych społeczności lokalnych, na których obszarze wspólnoty zostały powołane i funkcjonują w zgodzie z przepisami ustawy, instytucja ta nie utraciła swojego znaczenia gospodarczego. Niezmiennie bowiem służą one zorganizowaniu współdziałania między rolnikami indywidualnymi ze względu na potrzeby należytego wyko-

¹⁵² Zob. także *Wspólnota gruntowa w Gąsawach Rządowych*, <http://www.wspolnotygruntowe.pl/wspolnoty-gruntowe/wspolnota-gruntowa-w-gasawach-rzadowych.html> [dostęp: 28.07.2018].

¹⁵³ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Zendek.

¹⁵⁴ Zob. także *Wspólnota gruntowa Siewierz*, http://www.wspolnotagruntowa-siewierz.pl/co_spolka_rob_i_dla_siewierza [dostęp: 28.07.2018].

¹⁵⁵ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Strzałków.

rzystania określonych obiektów produkcyjnych¹⁵⁶. Ponadto współczesny model wykorzystania gruntów wspólnoty poprzez ich wydzierżawianie i przeznaczanie środków na cele inwestycyjne, jak również poprzez ich darowanie czy oddawanie w nieodpłatne korzystanie gminom ma niekiedy istotny wymiar społeczny, bowiem zaspokaja wiele potrzeb lokalnych społeczności.

Należy przy tym stwierdzić, że wartości i zasady większości przebadanych wspólnot gruntowych są zbieżne z cechami i funkcjami ekonomii społecznej. Można je bowiem wykorzystać do rozwiązywania współczesnych problemów rolników związanych z utrzymaniem się na rynku oraz podniesienia rozwoju i konkurencyjności ich gospodarstw rolnych. Funkcjonowanie wspólnot gruntowych, mając wpływ na rozwój gospodarczy lokalnych społeczności, może zatem prowadzić do poprawy sytuacji materialnej mieszkańców wsi i terenów wiejskich. Wspólnoty gruntowe jako forma zbiorowej zaradności mogą także pomóc społecznościom wiejskim w utrzymaniu aktywności społecznej i gospodarczej¹⁵⁷.

5. FUNKCJE KULTUROWE

Podstawą rozważań na temat funkcji kulturowych wspólnoty gruntowej jest jej umiejscowienie w schemacie klasyfikacyjnym jako szczególnego rodzaju społeczności wiejskiej. Przyjęty w socjologii i etnografii model takiej społeczności łączy bowiem w sobie kilka następujących aspektów. Pierwszy z nich to wymiar ekologiczny – odnosi się do faktu zamieszkiwania przez pewną grupę określonej przestrzeni niezaliczanej do obszaru miasta. Drugi wymiar – interakcyjny oznacza, że członkowie tej grupy wchodzą ze sobą w różnego rodzaju relacje na gruncie miejsca zamieszkania, ale również wykonywanej pracy. Trzeci wymiar – strukturalno-społeczny – sprowadza się do założenia, iż przynajmniej część tych relacji przebiega w ramach trwale uformowanych instytucji formalnych i nieformalnych, które tworzą dające się wydzielić analityczne układy, w rzeczywistości silnie ze sobą zespolone, np. ekonomiczny, społeczny, kulturowy, przy czym układy te zaspokajają funkcje istotne dla życia członków tej grupy i dla całej grupy. Czwarty wymiar – świadomościowy interpretuje się jako przekonania i postawy właściwe tej grupie – przynależne jej „współczynniki humanistyczne”¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Spośród funkcjonujących organizacji rolniczych, obok wspólnot gruntowych, do tego nurtu należy zaliczyć spółki wodne – powołane do eksploatacji i konserwacji urządzeń melioracyjnych. Zob. A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, Warszawa 1987, s. 287.

¹⁵⁷ Wspólnoty gruntowe należy zatem uznać za należące do tego sektora gospodarki, w którym organizacje są zorientowane na społeczną użyteczność, a wypracowywana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Misja wspólnot wynika z autonomii zarządzania, demokratycznego decydowania oraz lokalnego zakorzenienia.

¹⁵⁸ Zob. I. Bukraba-Rylska, *Socjologia wsi polskiej*, Warszawa 2008, s. 436; zob. także B. Gałęski, *Socjologia wsi. Pojęcia podstawowe*, Warszawa 1966; A. Hillary Jr., *Definition of Community: Areas of Agreement*, „Rural Sociology” 1955, t. 20, s. 119.

Lokalizując społeczność wspólnoty gruntowej na określonym obszarze, stanowiącym dla niej podstawowe miejsce życia oraz pracy, należy wskazać, że chodzi o przestrzeń w sensie naturalnego ukształtowania krajobrazu i realizowanej zabudowy. Kształt tej przestrzeni określają zarówno czynniki przyrodnicze, warunki zastane – stanowiące świadectwo ingerencji człowieka, jak również bieżąca działalność uczestników wspólnoty¹⁵⁹. Istotnym aspektem ekologicznego wymiaru wspólnoty jako społeczności wiejskiej jest także nadanie znaczenia społecznego poszczególnym miejscom wyróżnianym w lokalnej przestrzeni. Wspólnota dzieli się bowiem na fragmenty o większej i mniejszej wadze dla społeczności, miejsca nobilitujące lub świadczące o degradacji jej członków¹⁶⁰.

W aspekcie interakcyjnym oraz związanym z nim strukturalno–funkcjonalnym należy wskazać, że każda wspólnota gruntowa ma swoją, nieraz wielowiekową historię. Dzieje oraz wydarzenia we wspólnocie przekazywane są w drodze ustnej tradycji, ale też w zinstytucjonalizowanej formie „izby pamiątek”. Członkowie większości przebadanych wspólnot gruntowych identyfikują się ze wspólnotą dzięki doświadczeniom i przeżyciom, jakie zgromadzili w związku z urodzeniem się i przebywaniem w okresie dzieciństwa w środowisku lokalnym. Mają poczucie związków ze wspólnotą dzięki stosunkom pokrewieństwa, powinowactwa, sąsiedztwa czy znajomości, które łączyły ich lub nadal łączą z osobami i rodzinami uczestniczącymi w tej samej wspólnocie¹⁶¹. Wchodzą ponadto w rozmaite relacje o charakterze ekonomicznym i społecznym, wynikających często ze wskazanych więzi naturalnych, sąsiedzkiego współżycia i uczestniczenia w życiu wspólnoty, podlegania różnego rodzaju instytucjom narzuconym z zewnątrz, w tym ze strony organów spółki wspólnoty gruntowej¹⁶², jak również faktu korzystania z gruntów wspólnotowych. Ważnym czynnikiem identyfikacji uczestników wspólnoty gruntowej jest posiadanie i dziedziczenie przez kolejne pokolenia udziału w niej. Należy przy tym wskazać, że te relacje, chociaż są często regulowane w znacznym stopniu zwyczajem i egzekwowane pod presją środowiska, znajdują wyraz w działaniach formalnych, podporządkowanych decyzjom organów wskazanej powyżej spółki, jak również określonych przepisami prawa oraz decyzjami organów administracji¹⁶³.

Czwarty, ostatni z wymienionych wymiarów wiejskiego charakteru społeczności wspólnotowej odnosi się do sfery świadomościowej. Konstytuują ją takie elementy jak określony kształt kultury danego środowiska, mit grupowej wartości, który podkreśla wyjątkowość własnej grupy i stanowi uzasadnienie dla odmiennego traktowania „swoich” i „obcych”¹⁶⁴

¹⁵⁹ Zob. M. Chilczuk, *Osadnictwo wiejskie Polski. Formy i układy przestrzenne*, Warszawa 1970.

¹⁶⁰ Zob. I. Bukraba-Rylska, *Socjologia...*, s. 449–450.

¹⁶¹ Zob. S. Ossowski, *Analiza socjologiczna pojęcia ojczyzny*, [w:] S. Ossowski, *Dzieła*. T. 3 *Z zagadnień psychologii społecznej*, Warszawa 1967, s. 203.

¹⁶² Zob. szerzej P. Rybicki, *Struktura społecznego świata. Studia z teorii społecznej*, Warszawa 1979.

¹⁶³ Zob. I. Bukraba-Rylska, *Socjologia...*, s. 205.

¹⁶⁴ Zob. szerzej K. Dobrowolski, *Studia nad życiem społecznym i kulturą*, Wrocław–Warszawa 1966.

oraz przywiązanie do zajmowanego terytorium – zwane w socjologii patriotyzmem lokalnym. Wszystkie te aspekty łącznie składają się na silne poczucie swojskości i zarazem bardzo wyraźną świadomość odrębności na zewnątrz¹⁶⁵.

Omówione aspekty w sposób wyraźny znajdują odzwierciedlenie w wynikach przeprowadzonych pośród wybranych uczestników wspólnot badań empirycznych. Wielu z nich wskazuje bowiem, że udziałowcy są świadomi bycia częścią instytucji, która nie tylko posiada długą historię, ale także wspiera rozwój społeczności lokalnych. Przykładem niech będą dostarczone przez Przewodniczącego Zarządu Wspólnoty Gruntowej we wsi Strzałków artykuły w „Dzienniku Łódzkim” o tytułach *Wspólnota wychodzi na prostą* oraz *Wizytówka Strzałkowa*. W drugim z przywołanych artykułów podkreśla się, że „społeczeństwo pozytywnie odbiera działalność jaką prowadzi wspólnota, jest zainteresowanie tym co się dzieje oraz tym co się będzie działo w najbliższym czasie. Na terenie nieruchomości nie znajdują się już bowiem dzikie wysypiska śmieci, lecz teren utrzymany jest w należytym porządku, a sami mieszkańcy dokładają starań, aby w takim porządku pozostał [...]. Cały obiekt cieszy się dużą popularnością i zainteresowaniem zarówno wśród mieszkańców i młodzieży, której udostępniane jest boisko. [Wspólnota gruntowa – KR] staje się powoli wizytówką Strzałkowa”¹⁶⁶.

Przedstawiciele przebadanych wspólnot gruntowych, mając świadomość uczestnictwa w nich, zwracają uwagę na częsty brak zrozumienia ich sytuacji prawnej. Sytuacja taka w szczególności ma miejsce w kontaktach z instytucjami państwowymi, samorządowymi, sądami czy notariuszami. Jak zauważył pełnomocnik zarządu Wspólnoty Gruntowej wsi Łąd, „spółka napotyka szereg problemów związanych z jej funkcjonowaniem, w tym m. in. w zakresie pozyskiwania dotacji unijnych czy kwestiach nadawania numerów rejestrowych (NIP, REGON). Pracownicy urzędów, zwłaszcza młodzi, nigdy bowiem nie słyszeli o takim relicie jak wspólnota gruntowa, dlatego trzeba ich uświadamiać, że taka instytucja rzeczywiście istnieje i funkcjonuje”¹⁶⁷. Wiele wspólnot gruntowych napotyka także problemy w kontaktach z sądami wieczystoksięgowymi, które – nie znając instytucji wspólnoty gruntowej – w sposób dowolny dokonują bądź odmawiają dokonania założenia ksiąg wieczystych dla gruntów wspólnoty. Powyższe okoliczności, pomimo iż obiektywnie niekorzystne z punktu widzenia właściwego funkcjonowania wspólnot gruntowych, stają u podstaw kształtowania się poczucia odrębności jej uczestników jako czynnika kreującego zbiorowość społeczną. Taka forma postrzegania świata w kategoriach „my” oraz „inni”

¹⁶⁵ Zob. I. Bukraba-Rylska, *Socjologia ...*, s. 458.

¹⁶⁶ Zob. fotokopie artykułów opublikowanych w „Dzienniku Łódzkim” o tytułach „Wspólnota wychodzi na prostą” oraz „Wizytówka Strzałkowa”. Kserokopie artykułów otrzymane od Wspólnoty Gruntowej w Strzałkowie podczas badań empirycznych.

¹⁶⁷ Zob. ankieta sporządzona przez pełnomocnika zarządu Wspólnoty Gruntowej wsi Łąd.

– „obcy” powoduje, że wewnątrz „swojej” wspólnoty gruntowej następuje wzmocnienie więzi, stopnia integracji i spójności jej udziałowców.

W przypadku wspólnot gruntowych sfera świadomościowa mocno związana jest z wymiarem historycznym. Jak było wielokrotnie podkreślone, ich geneza sięga nawet epoki średniowiecza, a kształtowanie dokonywało się w rezultacie różnych historycznych przemian społeczno-gospodarczych. Oznacza to tym samym, że każda ze wspólnot gruntowych posiada własną, unikalną historię, identyfikującą kulturowo daną społeczność lokalną. Na przykłady takich wspólnot zwraca uwagę profesor Andrzej Stelmachowski, przywołując między innymi wspólnotę leśną „Piwniczna Szyja”, obejmującą lasy okalające wieś Kosarzyska¹⁶⁸, położoną na Śląsku Opolskim wspólnotę Kadłub Wolny¹⁶⁹ czy też leśną wspólnotę gruntową we wsi Komańcza¹⁷⁰.

Kwestia wymiaru historycznego wspólnot gruntowych była podnoszona kilkakrotnie przez przedstawicieli wspólnot uczestniczących w przeprowadzonych badaniach empirycznych. W odpowiedzi na pytanie o wolę likwidacji Wspólnoty Gruntowej w Osadzie Bolimów przewodniczący zarządu spółki dla jej zagospodarowania wskazał, iż „tereny na których działamy zostały nam nadane aktem królewskim w 1519 r. Jest to długa historia, z której jesteśmy dumni. W naszej puszczy żyły ostatnie tury w Europie. Nie zamierzamy likwidować naszej wspólnoty gruntowej”¹⁷¹. W tym samym tonie wypowiadali się także przedstawiciele Wspólnoty Gruntowej wsi Strzałków oraz Wspólnoty Gruntowej „Góra”. Udzielając odpowiedzi na przywołane powyżej pytanie, wskazali odpowiednio, iż „Wspólnota Gruntowa wsi

¹⁶⁸ Użytkowana obecnie przez mieszkańców miasta Piwniczna, swoje pochodzenie zawdzięcza przywilejowi nadanemu w 1348 r. przez Kazimierza Wielkiego w ramach osadnictwa przygranicznego. Król, dążąc do zapewnienia stabilności stosunków przygranicznych z Węgrami, nadał osadnikom odpowiedni obszar ziemi na wspólną własność, tworząc osadę. Oryginalny tekst dokumentu nadania nie zachował się, jednak mieszkańcy powoływali się na dzieło Długosza, w którym znajduje się wzmianka o utworzeniu ich wspólnoty na podstawie nadania królewskiego. Zob. A. Stelmachowski, *Relikty dawnej...*, s. 242.

¹⁶⁹ Wspólnota powstała w drodze wykupu gruntów z miejscowych dóbr rycerskich, zatwierdzonego dokumentem wystawionym przez cesarza Rudolfa III w 1603 r. Dokument był starannie przechowywany przez uprawnionych. O miejscu przechowywania wiedziało tylko trzech z nich; w razie śmierci jednego pozostali wyznaczali jego następcę. Umowa wykorzystywana była dwukrotnie w procesach sądowych w XX w. i dwukrotnie przesądzała o korzystnym orzeczeniu na rzecz wspólnoty. Zob. tamże, s. 243.

¹⁷⁰ Wspólnota swój początek zawdzięcza aktowi nabycia na wspólną własność gruntów, należących do hrabiego Potockiego, przez grupę tamtejszych chłopów, jeszcze przed akcją uwłaszczenia w 1848 r. W konsekwencji zdarzeń, jakich doświadczyli mieszkańcy Bieszczad w okresie II wojny światowej, polegających między innymi na przesiedleniach ludności łemkowskiej, pozostało jedynie siedmiu uprawnionych do udziału we wspólnocie. Uznali oni, że dla własnego bezpieczeństwa należy dokonać zmian i postanowili dopuścić do udziału we wspólnocie pozostałych stu dziewiętnastu gospodarzy. Zob. tamże, s. 243.

¹⁷¹ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej w Osadzie Bolimów.

Strzałków posiada bogatą historię i duże znaczenie dla mieszkańców¹⁷² oraz że „względy historyczne nakazują pozostawienie Wspólnoty Gruntowej „Góra” w obecnym kształcie”¹⁷³.

Należy zauważyć, że identyfikacja ze wspólnotą dokonuje się niekiedy również za pośrednictwem związków, organizacji i innych placówek istniejących w obrębie wspólnoty bądź całej wsi lub które uczestnicy wspólnoty sami tworzą, by móc zaspokajać określone potrzeby w miejscu zamieszkiwania. Taką funkcję identyfikacyjną pełni np. szkoła, biblioteka, kościół zlokalizowany w danej miejscowości. Przynależność do określonych zrzeszeń lub związków działających na obszarze wspólnoty lub wsi przejawia się nie tylko pasywnym poczuciem przynależności do instytucji, ale przede wszystkim czynnym uczestnictwem, znajdującym swój wyraz w działalności wspólnoty na rzecz tych instytucji¹⁷⁴. Działalność gospodarczo-społeczna wspólnot gruntowych, szeroko analizowana w poprzednim podrozdziale, stanowi zatem również element integracji społeczności lokalnych zamieszkujących obszary całych wsi, wykraczających poza położenie gruntów wspólnoty i obejmujących osoby niebędące ich udziałowcami. Jak zostało bowiem wykazane, większość przebadanych wspólnot gruntowych realizuje cele społecznie korzystne poprzez wykonywanie inwestycji bądź oddawanie gruntów w nieodpłatne korzystanie. W ten sposób tworzone są m.in. boiska piłkarskie, place zabaw, alejki spacerowe lub parkingi. Powstają także kościoły, świetlice czy budynki należące do kół gospodyń wiejskich bądź ochotniczych staży pożarnych. Wszystkie te działania bezsprzecznie sprzyjają integracji społeczności lokalnych, które mając do dyspozycji odnowione czy nowe miejsca kultury i rozrywki, uzyskują poczucie swojskości, świadomości „bycia u siebie”.

6. UWAGI KOŃCOWE

W ślad za zastrzeżeniem poczynionym na wstępie niniejszego rozdziału wyniki przeprowadzonej w nim analizy należy odnosić wyłącznie do sytuacji poszczególnych wspólnot funkcjonujących w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r.. Jak zostało bowiem zauważone, fakt otrzymania niedużej liczby odpowiedzi w trakcie przeprowadzonych badań empirycznych oznacza w istocie, że zdecydowana większość wspólnot prawdopodobnie nie wykazała zainteresowania badaniem, bo nie funkcjonuje bądź jest nie została powołana. Odnośnienie zatem otrzymanych wyników do sytuacji faktycznej wszystkich tego typu instytucji na obszarze kraju byłoby niemiarodajne i prowadziło do zbyt daleko idących wniosków.

Jednocześnie spostrzeżenia dotyczące wspólnot, które wzięły udział w badaniach empirycznych należy uznać za pozytywne. Przeprowadzona bowiem analiza wskazuje, że wraz z upływem ponad 55 lat obowiązywania u.z.w.g. oraz znaczących zmian założeń

¹⁷² Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej wsi Strzałków.

¹⁷³ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki Wspólnoty Gruntowej „Góra” w Nowym Mieście Nad Pilicą.

¹⁷⁴ Zob. J. Turowski, *Socjologia wsi...*, s. 206.

systemowych i gospodarczych państwa ewolucji uległa także rola tych instytucji w rolnictwie. Wpisują się one we współczesną tendencję ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej, jak również pełnią istotne dla społeczności lokalnych funkcje gospodarczo-społeczne oraz kulturowe. Pomimo zatem niewielkiej skali odniesienia, powyższe okoliczności uzasadniają utrzymywanie charakteryzowanych instytucji w systemie prawa polskiego. Nie tylko bowiem pełnią role społecznie korzystne, ale również mogą stanowić przykład skłaniający do podejmowania działalności przez wspólnoty martwe oraz te, które w świetle znowelizowanych przepisów prawa mogą zostać powołane do życia.

ROZDZIAŁ III

CHARAKTER PRAWNY WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

1. WPROWADZENIE

Dysponując wiadomościami z zakresu genezy oraz funkcji wspólnot gruntowych, należy przystąpić do analizy merytorycznej, rozpoczynając od przeprowadzenia rozważań na temat charakteru prawnego przedstawianej instytucji. W pierwszej kolejności przedstawione zostaną podstawowe założenia konstrukcyjne oraz siatka pojęciowa odnosząca się do wspólnoty gruntowej, a także spółki powołanej do sprawowania zarządu oraz zagospodarowania jej gruntów. Następnie zaprezentowane zostaną stanowiska doktryny i orzecznictwa ze wskazaniem, iż szczególny charakter przedstawianej instytucji skutkuje różnym jej postrzeganiem przez przedstawicieli judykatury i nauki. W dalszej części rozdziału pojawi się analiza porównawcza wspólnoty gruntowej i instytucji współwłasności w częściach ułamkowych. W szczególności przedstawione zostaną cechy zbieżne obu instytucji oraz przymioty wyróżniające wspólnotę gruntową. Należy też omówić problematykę prawa własności gruntów zaliczanych do wspólnot gruntowych, ze szczególnym uwzględnieniem relacji treści prawa własności do treści stosunku łączącego osoby uprawnione do udziału we wspólnocie. Dalej zostanie zaproponowana autorska definicja instytucji wspólnoty gruntowej, oparta na przeprowadzonej w niniejszym rozdziale analizie. Dla uzupełnienia przyjętych twierdzeń rozdział zakończy rozważania na temat charakteru prawnego spółki powołanej do sprawowania zarządu oraz zagospodarowania gruntów przedstawianej instytucji.

2. SIATKA POJĘCIOWA Z ZAKRESU WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Aktami prawnymi regulującymi ustrój oraz funkcjonowanie wspólnoty gruntowej są ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz – w zakresie dotyczącym ustroju spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania gruntów wspólnoty gruntowej – Zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla za-

spodarowania wspólnoty gruntowej. Na treść ustawy składa się pięć rozdziałów: rozdział 1 – przepisy ogólne, rozdział 2 – zagospodarowanie, rozdział 3 – rozporządzanie wspólnotami gruntowymi, rozdział 3a – przekształcenie wspólnot gruntowych we współwłasność oraz rozdział 4 – przepisy przejściowe i końcowe. Zarządzenie składa się natomiast z czterech paragrafów oraz załącznika stanowiącego wzór statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Normatywnymi pojęciami, którymi posługują się powołane regulacje, istotnymi z perspektywy dalszych rozważań, są: wspólnota gruntowa, osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej oraz spółka do sprawowania zarządu wspólnotą gruntową i zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Powyższe terminy definiowane są następująco:

Wspólnotą gruntową w znaczeniu przedmiotowym są nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne, enumeratywnie wyliczone w art. 1 u.z.w.r. Nieruchomościami wspólnoty gruntowej są z mocy prawa wszystkie nieruchomości zaliczone przez ustawodawcę w poczet wspólnoty gruntowej.

Osobami uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne, posiadające gospodarstwa rolne, które w oznaczonym w ustawie czasie faktycznie korzystały z tej wspólnoty, bądź też zamieszkiwały lub miały siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę gruntową, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne, chyba że ze wspólnoty gruntowej nie korzystały. Udziały poszczególnych uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej określa się w idealnych (ułamkowych) częściach. Osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej nie mają bezpośredniej możliwości sprawowania zarządu nad wspólnotą, jak również jej zagospodarowania ani reprezentowania w postępowaniach sądowych i administracyjnych. Nie są także posiadaczami gruntów wspólnoty gruntowej.

Spółka powołana do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej jest podmiotem przymusowym, koniecznym do funkcjonowania wspólnoty gruntowej, a obowiązek jej utworzenia mają osoby uprawnione do udziału w tej wspólnocie. W momencie utworzenia spółki osoby uprawnione do udziału z mocy prawa stają się członkami tej spółki. Spółka powołana do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej jest osobą prawną i działa za pośrednictwem organów statutowych, do których zalicza się ogólne zebranie członków, zarząd oraz komisję rewizyjną. Spółka jest wyłącznym podmiotem uprawnionym do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową oraz do jej reprezentowania w postępowaniach sądowych i administracyjnych, a ponadto do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Spółka jest posiadaczem gruntów wspólnoty gruntowej.

Wyjaśnienie przywołanych wyżej pojęć jest o tyle istotne, iż dość powszechnie zaobserwować można błędy w ich stosowaniu przez doktrynę prawa oraz judykaturę. Błędy takie odnaleźć można przykładowo w następujących orzeczeniach wydanych w ostatnich kilku latach. W wyroku z 5 czerwca 2017 r. WSA w Warszawie niewłaściwie posługuje się określeniem

„udziałowiec”, twierdząc, że „swoje stanowisko co do zagospodarowania wspólnoty udziałowiec może wyrażać jedynie w pracach organów spółki, także wyłącznie spółka reprezentuje interesy udziałowców na zewnątrz”¹⁷⁵. W orzeczeniu z 24 listopada 2015 r. WSA w Rzeszowie błędnie wychodzi z założenia, że „wspólnota gruntowa może nabyć nieruchomości”, wskazując, iż „spółka jest legitymowana czynnie m.in. do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie o zasiedzenie nieruchomości przez wspólnotę”¹⁷⁶. Ten sam sąd niewłaściwie posługuje się określeniem „członek wspólnoty gruntowej”, uzasadniając w treści wyroku z 28 czerwca 2018 r., że „dopóki członek wspólnoty gruntowej nie zerwie więzi korporacyjnej łączącej go ze wspólnotą, i nie zademonstruje wyraźnie, że będzie użytkować grunt we własnym imieniu i interesie, sprawowane przez niego władztwo określić można tylko jako dzierżenie w rozumieniu art. 338 k.c.”¹⁷⁷. Dalej w treści przywołanego orzeczenia WSA błędnie zakłada, iż „wspólnota gruntowa może być posiadaczem gruntu”, wskazując, iż w „przypadku stosunku prawnego pomiędzy członkiem wspólnoty gruntowej a wspólnotą zwykle będzie wynikać taki rodzaj władztwa i dopóki wynikająca z tego stosunku prawnego wewnętrzna więź istnieje, to wspólnota jest posiadaczem gruntów, które użytkują jej członkowie”¹⁷⁸. NSA niewłaściwie posługuje się pojęciem „uczestnik wspólnoty gruntowej” w wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r., argumentując, że „konsekwencją przyznania wspólnocie gruntowej osobowości prawnej jest przyjęcie, że uczestnik wspólnoty może działać na zewnątrz jedynie za pośrednictwem jej organów statutowych”¹⁷⁹. Również SN popełnia błąd, posługując się pojęciem „członek wspólnoty” w postanowieniu z 24 stycznia 2020 r., wskazując, iż jeżeli określona nieruchomość jest np. własnością gminy i tereny te jedynie użytkowane są przez członków wspólnoty, to nie można takiej sytuacji porównać ze wspólnotą złożoną z nieruchomości przekazanej tym osobom na własność¹⁸⁰.

Jeśli chodzi o literaturę przedmiotu, można przykładowo wskazać, że M. Ptaszyk w publikacji *Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych – sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy* niewłaściwie wychodzi z założenia, iż można „wnieść grunty do wspólnoty gruntowej”, twierdząc, iż „inaczej kształtuje się prawna sytuacja podmiotów, którzy wnieśli grunty przyległe do wspólnoty, o których mowa w art. 16 ust. 2 ustawy”¹⁸¹. Pomimo wystę-

¹⁷⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2017 r., I SA/Wa 1242/16, LEX 2328734.

¹⁷⁶ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 24 listopada 2015 r., I SA/Rz 918/15.

¹⁷⁷ Zob. WSA w Rzeszowie z 28 czerwca 2018 r., I SA/Rz 291/18, LEX 2511053.

¹⁷⁸ Tamże.

¹⁷⁹ Zob. wyrok NSA z 24 kwietnia 2012 r., I OSK 549/11, LEX 1264846.

¹⁸⁰ Zob. postanowienie SN z 24 stycznia 2020 r., III CZP 54/19, LEX 2772817.

¹⁸¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 66. Nie jest wykluczone, że autor miał w istocie na myśli wniesienie nieruchomości do spółki do sprawowania zarządu wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty, jednakże ujął to w sposób powodujący wątpliwości interpretacyjne.

powania nieprawidłowości terminologicznych w orzeczeniach i publikacjach cytowanych w niniejszej monografii za zasadne uznano pozostawienie niezmienionej ich treści.

3. WSPÓLNOTA GRUNTOWA W ORZECZNICTWIE ORAZ LITERATURZE PRZEDMIOTU

Dysponując podstawowymi informacjami o konstrukcji i siatce pojęciowej obejmujących wspólnotę gruntową, należy w dalszej kolejności poddać analizie charakter prawny omawianej instytucji, rozpoczynając od przedstawienia poglądów prezentowanych przez orzecznictwo oraz doktrynę prawa. Wątpliwości budzi przede wszystkim zagadnienie, czy wspólnota gruntowa jest odmianą współwłasności, czy też innym rodzajem zbiorowego uprawnienia do gruntu¹⁸².

Jurisprudencja w latach 60. XX w. co najmniej dwukrotnie dawała wyraz przekonaniu, że wspólnota gruntowa, aczkolwiek podobna jest do współwłasności, to jednak stanowi współwłasność o szczególnych cechach, niepodlegającą podziałowi oraz rządzącą się własnymi, odrębnymi przepisami. Wskazywano przy tym, że stosowanie do wspólnot gruntowych w drodze analogii przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności co do zasady nie będzie mieć miejsca, bo uprawnienia osób uprawnionych do udziału we wspólnocie nie mogą sięgać dalej, niż to przewiduje ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz statut. Podkreślano również, że osoba taka nie może powoływać się na swoje prawa jako współwłaściciel w takim zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne z ustawą oraz statutem¹⁸³. W postanowieniu z 4 lipca 1997 r. SN stanął na stanowisku, że w ramach postępowania o dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne, z którego posiadaniem związany jest udział we wspólnocie gruntowej, dopuszczalne jest przyznanie tego udziału w całości temu spadkobiercy, który nie otrzymuje spadkowego gospodarstwa w całości lub w części, jeżeli posiada on już udział w tej wspólnocie albo też posiada gospodarstwo rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty (art. 27 i 29 ustawy). Co istotne, wzorując się na przywołanym wyżej orzecznictwie lat 60., sąd uznał, że przepisy k.c. o współwłasności w ogóle nie mają zastosowania do wspólnot gruntowych (również w drodze analogii)¹⁸⁴.

Linia prezentowana w orzecznictwie SN została zaakceptowana przez sądownictwo administracyjne. WSA w Białymstoku w wyroku z 17 sierpnia 2011 r. uznał, że wspólnota gruntowa nie jest podmiotem, lecz stanowi nieruchomości (zespół nieruchomości) będącą przedmiotem współwłasności o pewnych szczególnych cechach. Istotą tej współwłasności jest uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej w postaci korzystania z objętych nią

¹⁸² Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 75.

¹⁸³ Zob. uchwała SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68 i uchwała SN z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69..

¹⁸⁴ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 1997 r., II CKN 227/97, OSNC 1998, nr 3, poz. 39.

gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem, które przysługuje osobom fizycznym lub prawnym posiadającym gospodarstwa rolne. Zarząd nad tą nieruchomością (nieruchomościami) sprawuje spółka utworzona specjalnie w tym celu przez osoby uprawnione do udziału, przy czym grunty te stanowią w dalszym ciągu przedmiot własności osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej¹⁸⁵. W wyroku z 7 listopada 2006 r. NSA przesądził natomiast, że grunty należące do wspólnoty w rozumieniu ustawy są własnością ogółu mieszkańców wsi i stanowią ich współwłasność ułamkową. W konsekwencji Sąd przyjął, że wspólnota gruntowa nie stanowi osoby trzeciej w rozumieniu art. 200 ust. 4 u.g.n.¹⁸⁶

O ile zasadne w pewnym zakresie wydaje się określenie wspólnoty gruntowej jako współwłasności *sui generis*¹⁸⁷, o tyle nie można zgodzić się z wypracowanym w judykaturze stanowiskiem, że odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących współwłasności w częściach ułamkowych jest zbędne. Zarówno doktryna, jak i praktyka zgodnie opowiadają się za dopuszczalnością, a niekiedy koniecznością stosowania analogii w prawie cywilnym, gdy brak przepisu ustawowego wyłącza taką możliwość¹⁸⁸. Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie tylko nie zawiera takich postanowień, ale przede wszystkim jest regulacją niezupełną. Nie rozstrzyga wielu problemów, przed jakimi stoją zarówno uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej, jak i osoby trzecie, nawiązujące stosunki prawne ze spółką do sprawowania zarządu i zagospodarowania przedstawianej instytucji. Wydaje się więc, że posiłkowe stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności w częściach ułamkowych, w zakresie niesprzecznym z ustawą i statutem, powinno mieć miejsce. Wskazuje na to pośrednio sam Sąd Najwyższy w przywołanej wyżej uchwale z dnia 9 grudnia 1969 r., twierdząc, że „uprawniony do udziału we wspólnocie nie może powoływać się na swoje uprawnienia jako współwłaściciel w takim zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne z ustawą oraz statutem”. Wnioskując bowiem *a contrario*, w ograniczonym zakresie – niesprzecznym z ustawą i statutem – przepisy kodeksu cywilnego mogą być stosowane do rozstrzygnięcia kwestii spornych dotyczących wspólnot gruntowych¹⁸⁹.

Przechodząc do poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu, należy zauważyć, iż J. Ignatowicz przeciwstawia się zdecydowanie wysuwanej w piśmiennictwie sugestii, że grunty

¹⁸⁵ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 17 sierpnia 2011 r., II SA/Bk 809/10.

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2000 Nr 46, poz. 543 ze zm.

¹⁸⁷ O czym szerzej w dalszej części niniejszego rozdziału.

¹⁸⁸ Zob. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Warszawa 1974, s. 164; W. Wolter, *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, Warszawa 1982, s. 102; J. Nowacki, *Przyczynek do uzasadnienia analogii*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 5–6, s. 753; J. Nowacki, *Praworządność a analogia legis (na przykładzie prawa rzeczowego)*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 5–6, s. 753–764; J. Nowacki, *Prawotwórczość a stosowanie prawa per analogiam i a fortiori*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, nr 3, s. 3; zob. także J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 23.

¹⁸⁹ Zob. S. Grzybowski, *System prawa...*, s. 39.

wspólnot gruntowych stanowią majątek odpowiedniej spółki jako osoby prawnej. Podnosi, że spółki te są wprawdzie osobami prawnymi, ale do nich należy jedynie zarząd gruntami, w których udziały wchodzi do majątku wspólnego. Nie zgadza się też z poglądem, że jest to współwłasność łączna, gdyż brak jej podstawowej cechy charakteryzującej tę ostatnią – oparcia na stosunku osobistym łączącym pewne osoby, przez co nie spełnia względem takiego stosunku roli służebnej. Autor ten uznaje, że wspólnota gruntowa stanowi współwłasność *sui generis*, niemającą odpowiednika w polskim prawie. Jednakże wobec zasady, że wspólność dzieli się tylko na dwie podstawowe formy, wspólnotę gruntową zalicza do swoistej odmiany współwłasności w częściach ułamkowych, z którą w jego ocenie ma najwięcej wspólnego. Przyznaje również, że częściowo jest ona także zbliżona do współwłasności przymusowej (zakaz żądania podziału), ale istotnie się od niej różni (ograniczona wprawdzie, ale istniejąca możliwość zbycia udziału). W innym miejscu wywodzi także, że chociaż do zarządzania wspólnotami gruntowymi powołane są specjalne spółki będące osobami prawnymi, to jednak podmiotami tej postaci własności są rolnicy, uczestnicy spółki; ich własność stanowi przy tym swoistą postać współwłasności w częściach ułamkowych¹⁹⁰.

S. Rudnicki uważa, że instytucja wspólnot gruntowych jest uregulowanym w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych szczególnym rodzajem wspólności rządzącej się swoimi prawami, której przedmiotem są określone w niej nieruchomości. Ustawa ta ma charakter przepisów szczególnych wyłączających przepisy kodeksu cywilnego o współwłasności, które nie mają zastosowania do wspólnot gruntowych. Nie rozstrzygając wyraźnie charakteru podmiotowego wspólnoty gruntowej, ustawa nadała jej szczególną konstrukcję prawną odrębną od przepisów prawa cywilnego o współwłasności¹⁹¹. W innym miejscu Rudnicki stwierdza jednak, że instytucja ta jest szczególnego rodzaju współwłasnością rządzącą się swoimi prawami. Dodaje, że ustawa o gospodarowaniu wspólnotami gruntowymi ma charakter przepisów szczególnych w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności, które do wspólnot gruntowych stosuje się tylko odpowiednio, tzn. w zakresie w niej nieuregulowanym i jeżeli nie byłoby to niezgodne z naturą prawną wspólnoty gruntowej¹⁹².

W ocenie K. Dadańskiej¹⁹³ ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego, nie rozstrzyga wyraźnie charakteru podmiotowego wspólnoty gruntowej. Zdaniem autorki należy przyjąć, że wspólnota gruntowa jest odrębną konstrukcją prawną – szczególnym rodzajem

¹⁹⁰ Zob. J. Ignatowicz, *Wykonywanie własności ze względu na jej formę*, [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław 1976, s. 183–184; G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 75.

¹⁹¹ Zob. S. Rudnicki, *Budowa na cudzym gruncie*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 29; zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 76.

¹⁹² Zob. S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 813; zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 76.

¹⁹³ K. Dadańska, *Prawo...*, s. 153.

współwłasności. P. Parzych, E. Rymarczyk i A. Szabat-Pręcikowska są natomiast zdania, że wspólnota gruntowa nie jest zrzeszeniem ani stowarzyszeniem, lecz nieruchomością. W ich ocenie stanowi ona przedmiot współwłasności o pewnych szczególnych cechach, która powstała w dość odległej przeszłości i w innym niż obecnie systemie gospodarczym. Uważają, że wspólnota gruntowa nie jest podmiotem, lecz nieruchomością lub zbiorem nieruchomości stanowiących przedmiot współwłasności o pewnych szczególnych cechach, trudnych do zdefiniowania¹⁹⁴.

Warto również przywołać pogląd G. Wolaka, który twierdzi, że wspólnota gruntowa to specyficzny byt prawny (konstrukcja prawna) definiowany od strony przedmiotowej, a nie podmiotowej. Jest to swoisty zbiór praw do gruntów rolnych, leśnych i obszarów wodnych. Tworzą ją z mocy prawa właśnie tak określone grunty, a nie ich właściciele. Stanowi uregulowaną w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (*lex specialis*) i niemającą odpowiednika w polskim prawie cywilnym szczególną postać wspólności, w swej naturze prawnej najbardziej zbliżoną do współwłasności w częściach ułamkowych. Nie jest to jednak przykład takiej współwłasności: jeśli dwóm bądź więcej podmiotom przysługuje niepodzielnie inne prawo niż własność, można mówić jedynie o wspólności tego prawa, a nie o współwłasności. Zdaniem autora tylko w przypadku, gdy grunty nadano członkom wspólnoty na niepodzielną własność, można by mówić o współwłasności w częściach ułamkowych *sui generis*. Ta swoistość wyraża się w ograniczeniu zbywania udziałów we wspólnocie oraz ograniczeniu żądania podziału wspólnoty. W zakresie nieuregulowanym w ustawie możliwe jest jednak stosowanie do tej wspólności w drodze *analogiae legis* przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności ułamkowej, o ile nie byłoby to niezgodne z naturą prawną wspólnoty gruntowej¹⁹⁵.

Przywołane wyżej stanowisko G. Wolaka nawiązuje do prezentowanego przez M. Ptaszyka¹⁹⁶, według którego własność tej samej rzeczy może przysługiwać niepodzielnie kilku osobom (współwłasność), a zatem pojęcie „współwłasność” powinno być stosowane tylko wtedy, gdy mamy do czynienia ze stosunkami wynikającymi z własności wspólnej rzeczy¹⁹⁷. Zdaniem tego autora w skład wspólnot gruntowych wchodzi natomiast oprócz własności także prawo użytkowania wspólnych gruntów oraz ich posiadanie¹⁹⁸. Wynika to *expressis verbis* z art. 1 ust. 1 ustawy, który stanowi, że „wspólnotami gruntowymi są nieruchomości

¹⁹⁴ Zob. P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Problematyka wspólnot...*, s. 38; zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 76.

¹⁹⁵ Zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 80–81.

¹⁹⁶ Zob. M. Ptaszyk, *Istota i charakter...*, s. 164.

¹⁹⁷ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 26.

¹⁹⁸ Ustawodawca, używając słów „grunty nadane w posiadanie”, uwzględnił dawną praktykę organów uwłaszczeniowych, które tego typu wpisy zamieszczały w księgach gruntowych czy hipotecznych. W chwili obecnej grunty takie stały się już własnością bądź przedmiotem użytkowania uczestników wspólnoty.

rolne, leśne oraz obszary wodne nadane/otrzymane/wydzielone na wspólną własność, do wspólnego użytkowania lub posiadania. Chcąc zobrazować powyższe rozróżnienie, za wchodzące w skład wspólnot gruntowych M. Ptaszyk uznaje dwa rodzaje instytucji prawnych:

1) prawa rzeczowe, w tym:

- własność,
- użytkowanie oraz

2) stan faktyczny (posiadanie).

Autor wskazuje, że używając nazwy „wspólnota gruntowa” w znaczeniu cywilistycznym, powinno się mówić o „wspólności”. Posługiwanie się natomiast terminem „współwłasność” byłoby jego zdaniem właściwe jedynie dla jednego z możliwych rodzajów wspólnot gruntowych, mianowicie wspólnot własnościowych. Zauważa, iż w skład wspólnoty gruntowej obok praw mogą wchodzić jedynie nieruchomości i to wyłącznie nieruchomości gruntowe wskazane w ustawie. Wynika to nie tylko z brzmienia art. 1 ust. 1 ustawy, ale jest także logicznym wnioskiem z samej nazwy omawianej instytucji¹⁹⁹. Ponieważ polskie ustawodawstwo nie zna regulacji odnoszących się bezpośrednio do wspólności praw, M. Ptaszyk wskazuje na konieczność analogicznego stosowania właściwych przepisów o współwłasności²⁰⁰.

Odnosząc się szerzej do zaprezentowanego wyżej poglądu, wydaje się, że jest ono słuszne w zakresie, w jakim odnosi się do rodowodu prawnego gruntów traktowanych w zamysle ustawodawczym jako wspólnoty gruntowe. Autor trafnie wskazuje, że w kontekście przedmiotowym ustawa określa wspólnoty jako grunty, do których wspólne prawo własności, użytkowania bądź posiadania przysługiwały określonym osobom. Wydaje się jednak, że M. Ptaszyk w swoim założeniu nie uwzględnił treści uprawnień, które wiążą się z uczestnictwem we wspólnocie gruntowej. Należy bowiem podkreślić, że niezależnie od genezy gruntów tworzących daną wspólnotę gruntową oraz rodzajów praw przysługujących do tych gruntów prawa osób uprawnionych do udziału we wspólnocie są tożsame. Analizując zatem charakter prawny przedstawianej instytucji, szczególną uwagę należy poświęcić nie tylko genezie ich powstania, ale także treści uprawnień, które ze sobą niesie. Jak zostanie wykazane w niniejszym rozdziale, treść ta obejmuje prawo do dzierżenia, korzystania i użytkowania gruntów zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej. W takim ujęciu wypracowana przez orzecznictwo lat 60. charakterystyka wspólnoty gruntowej jako szczególnego rodzaju współwłasności wydaje się bardziej właściwa.

Dla uzupełnienia warto zauważyć, że w doktrynie prawa rolnego pojawiło się również stanowisko prezentowane przez J. Szachulowicza, którego wskazujące, że wspólnoty gruntowe nie były wyłączone spod komunalizacji dokonanej ustawą z 29 września 1990 r. o zmianie usta-

W związku z tym aktualnie znaczenie ma tylko własność oraz prawo użytkowania. Zob. M. Ptaszyk, *Istota i charakter...*, s. 156.

¹⁹⁹ Tamże.

²⁰⁰ Zob. wyrok SN z 15 grudnia 1958 r., I CO 22/58, OSPiKA 1960, poz. 147.

wy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości²⁰¹, a prawa dotychczasowych osób uprawnionych do udziału uległy automatycznemu przekształceniu w ograniczone prawa rzeczowe. Uzasadniając, autor wyjaśnia, że na mocy dekretu carskiego obejmującego ziemie byłego Królestwa Polskiego nastąpiło uwłaszczenie chłopów będących w posiadaniu osad włościańskich, a należących do dóbr ziemskich prywatnych, instytucyjnych i rządowych (skarbowych). Ustanowione na rzecz uwłaszczonych serwituty – późniejsze wspólnoty gruntowe obciążały własność, ograniczając właścicieli w korzystaniu z ich nieruchomości w zakresie ustalonym granicami obszarów wydzielonych do wspólnego korzystania i czerpania pożytków²⁰². Zdaniem J. Szachułowicza obciążenia ustanowione na rzecz uwłaszczonych lub też powstałe na podstawie zwyczaju i umów w pozostałych dwóch zaborach pokrywają się treściowo z ograniczonymi prawami rzeczowymi i należy je uznać za taką formę prawną. Zdaniem autora takie stanowisko znajduje potwierdzenie w art. 26 ust. 5 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, zgodnie z którym, jeżeli interes gospodarczy państwa uzasadnia zmianę sposobu użytkowania gruntów określonych w art. 1 ust. 2, wywłaszczenie ograniczonych praw rzeczowych osób uprawnionych następuje na zasadach i w trybie przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości²⁰³. J. Szachułowicz zauważa, że serwituty w chwili ich powstania obciążały głównie własność podmiotów prywatnych, w niewielkim natomiast zakresie podmiotów publicznych. Dobra prywatne uległy nacjonalizacji na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁰⁴ i dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa²⁰⁵, nie uległa tymczasem zmianie sfera uprawnień do gruntów serwitutowych, z wyjątkiem serwitutów leśnych, powstałych na podstawie umowy²⁰⁶. Po wprowadzeniu dekretów nacjonalizacyjnych wspólnoty obciążały ten sam przedmiot, ale należący już do innego właściciela. Dalej autor wskazuje, że problematyka prawa własności nieruchomości instytucyjnych i skarbowych została poddana regulacji w traktatach pokojowych zawartych z zaborcami po II wojnie światowej. Na mocy przedmiotowych układów zaborcy utracili swoją własność, jak również własność rodzin panujących, położoną na terenach przywróconych Polsce. Własność tych nieruchomości przeszła na rzecz Skarbu Państwa²⁰⁷.

Z przedstawionych powyżej uwag J. Szachułowicz wyprowadza wniosek, że wspólnoty gruntowe, które przetrwały do dnia wejścia w życie u.z.w.g., stanowią własność Skarbu

²⁰¹ Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. 1990 Nr 79, poz. 464.

²⁰² Zob. J. Szachułowicz, *Spółki...*, s. 69.

²⁰³ Zob. tamże, s. 70.

²⁰⁴ Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. 1944 Nr 4, poz. 17.

²⁰⁵ Dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, Dz.U. 1944 Nr 15, poz. 82.

²⁰⁶ Zob. art. 4 dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r.

²⁰⁷ Zob. J. Szachułowicz, *Spółki...*, s. 70.

Państwa obciążoną na rzecz osób uwłaszczonych lub osób, które nabyły obciążenia na podstawie umów bądź zwyczaju i następnie przeszły na ich następców prawnych. Treścią tych obciążeń jest korzystanie i czerpanie pożytków z nieruchomości państwowych w formie prawnej ograniczonych praw rzeczowych²⁰⁸.

Poglądy J. Szachułowicza są jednak odosobnione w orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu²⁰⁹. Należy wskazać, że jego teoria wydaje się błędna chociażby z uwagi na fakt, że autor nie wskazuje, którym w istocie ograniczonym prawem rzeczowym miałyby być uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej. Formuluje on nowy, nieznanый typ ograniczonego prawa rzeczowego, który nie może powstać z uwagi chociażby na obowiązującą w polskim systemie prawnym zasadą *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych²¹⁰, wśród których nie ma uprawnienia do udziału w omawianej instytucji²¹¹. Powyższego poglądu nie można także ocenić jako prawidłowego z uwagi na to, że nabycie praw do gruntów składających się na wspólnotę gruntową nastąpiło w drodze ich pierwotnego nabycia²¹². Uprawniony do udziału we wspólnocie gruntowej wskutek nabycia nie uzyskał takiego prawa, jakie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, gdyż ten ostatni utracił je, a nabycie nastąpiło niezależnie od poprzednika²¹³. Co więcej, przyjęcie poglądu J. Szachułowicza byłoby błędne także z tego względu, że oznaczałoby zaaprobowanie również błędnego założenia, iż wszelkie uprawnienia do gruntu mogą być realizowane i chronione wyłącznie za pośrednictwem statutowych organów spółki, która, nawet przymusowo, powinna zostać powołana do zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Gdyby uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej było ograniczonym prawem rzeczowym, uprawniony nie posiadałby nieograniczonego prawa do dysponowania swoim ułamkowym udziałem we współwłasności wynikającego z tej współwłasności, nawet jeśli jest ona współwłasnością

²⁰⁸ Tamże.

²⁰⁹ Zob. np. S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 814 i n. oraz wskazane tam źródła; R. Szarek, *Komunalizacja mienia gromadzkiego*, „Radca Prawny” 1997, nr 6, s. 53; zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 76.

²¹⁰ Katalog ograniczonych praw rzeczowych powołany w treści kodeksu cywilnego jest zamknięty i obejmuje wyłącznie użytkowane, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Należy wskazać, że w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2007 Nr 125, poz. 873 z dniem 31 lipca 2007 r. ustawodawca wyeliminował możliwość ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, nie eliminując jednocześnie istniejących już wcześniej przedmiotowych ograniczonych praw rzeczowych.

²¹¹ Zob. S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 814.

²¹² Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 77; wyrok SN z 17 lutego 2010 r., III KK 292/2009, OSNwSK 2010, poz. 352; wyrok SN z 21 października 2010 r., III KK 309/2010, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20kk%20309-10.pdf> [dostęp: 3.09.2023].

²¹³ Zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 85.

szczególnego rodzaju, do której powinno stosować się odpowiednie przepisy k.c. regulujące przedmiotową materię²¹⁴. Ponadto fakt, iż wspólnoty gruntowe (ściślej mówiąc – wchodzące w ich skład nieruchomości) nie należą do Skarbu Państwa, wynika wyraźnie chociażby z przepisów art. 7, art. 10, art. 26 ust. 3²¹⁵ i art. 30 u.z.w.g.²¹⁶

Z przywołanych wyżej stanowisk prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie wynika, że brak jest jednomyślności w przedmiocie określenia prawnej natury wspólnoty gruntowej, umożliwiającej umiejscowienie tej instytucji w systemie prawa polskiego. Jednocześnie zgodnie zauważa się, że stanowi ona konstrukcję dalece zbliżoną do współwłasności w częściach ułamkowych. Podnosi się bowiem, że współwłasność w częściach ułamkowych ma w zasadzie jednolity charakter, ale w jej ramach występują pewne odmiany spowodowane swoistością określonych stosunków ekonomicznych. Dotyczy to w szczególności: współwłasności przymusowej, współwłasności siedlisk, współwłasności spadkowej i właśnie współwłasności wspólnot gruntowych²¹⁷. Z tego również względu, dla wyjaśnienia charakteru prawnego wspólnoty gruntowej, dokonane zostanie porównanie obu tych instytucji.

4. PORÓWNANIE WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ ORAZ WSPÓŁWŁASNOŚCI W CZĘŚCIACH UŁAMKOWYCH

4.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Odnosząc konstrukcję wspólnoty gruntowej do instytucji współwłasności w częściach ułamkowych, zasadne jest rozpoczęcie od skrótowego przybliżenia cech charakteryzujących tę ostatnią²¹⁸. Konstrukcja współwłasności zakłada podmiotową podzielność prawa własności. Zgodnie z dominującą w literaturze teorią podziału rzeczy prawo współwłasności

²¹⁴ Zob. U. Fronczek, *Interes prawny...*, s. 136.

²¹⁵ Ustawa nowelizująca uchyliła go. Przewidywał, że zgoda właściwego do spraw rolnych i leśnych organu prezydium powiatowej rady narodowej nie jest wymagana w razie zbycia wspólnoty gruntowej na rzecz państwa, jak również w razie zamiany gruntów wchodzących w skład wspólnoty na grunty państwowe.

²¹⁶ Zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 75.

²¹⁷ Zob. np. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 122; zob. też K. Dadańska, *Prawo...*, s. 152–155.

²¹⁸ Współwłasność w częściach ułamkowych powstaje w wyniku zaistnienia następujących faktów prawnych:

1. czynności prawnych *inter vivos*, których mocą kilka podmiotów nabywa wspólnie własność;
2. czynności prawnych *mortis causa*, tj. powołania w testamencie spadkobierców lub uczynienia zapisu windykacyjnego na rzecz dwóch lub więcej osób;
3. dziedziczenia ustawowego przez dwie lub więcej osób;
4. zasiedzenia tej samej rzeczy przez dwie lub więcej osób;
5. ustania wspólności majątkowej małżeńskiej albo rozwiązania spółki cywilnej;
6. połączenia lub pomieszczenia, a także

jest podzielonym według udziałów wspólnym prawem własności²¹⁹. Nie jest ona zatem odrębnym prawem rzeczowym, a raczej odmianą prawa własności (formą wspólnego prawa). Jak trafnie wskazuje Sąd Najwyższy, współwłasność jest szczególną postacią prawa własności polegającą na tym, że jedna rzecz stanowi równocześnie przedmiot własności kilku osób, których prawa są co do istoty jednakowe²²⁰. Ma to takie konsekwencje, że w braku przepisów szczególnych uzasadnione jest stosowanie do współwłasności powszechnych zasad reżimu prawnego własności²²¹.

Istotą współwłasności w częściach ułamkowych jest to, że każdemu ze współwłaścicieli przysługuje samoistne rzeczowe prawo *sui generis*, na które składa się cały szereg uprawnień o charakterze absolutnym. Z tym prawem współwłaściciela wiąże się kompleks obowiązków (stosunków obligacyjnych), które wykazują elementy rzeczowe i których byt zależny jest od istnienia prawa współwłaściciela. Z tych obligacji, nazywanych zobowiązaniami realnymi, wywodzą się obowiązki współwłaściciela do pozytywnych świadczeń. *Sui generis* prawo współwłaściciela jest prawem podmiotowym, a więc tak jak i przy własności uprawnienia składające się na nie stanowią element stosunków prawnych. Łączą one podmiot prawa (współwłaściciela) zarówno z uczestnikami współwłasności, jak i osobami nieuczestniczącymi w niej. Przedmiotem uprawnień współwłaściciela jest jego własne zachowanie się z uwagi na całą wspólną rzecz, które może być skierowane ku samej rzeczy, albo też zachowanie innych podmiotów prawa²²².

Przedmiotem prawa własności przysługującym łącznie kilku osobom może być jedynie rzecz w znaczeniu technicznoprawnym (art. 45 k.c.). Stąd niezbędne jest odróżnienie współwłasności od wspólności. Współwłasność to wielopodmiotowość prawa własności, natomiast wspólność to wielopodmiotowość każdego prawa podmiotowego, w tym także własności. Współwłasność jest zatem postacią wspólności, jednakże nie każda wspólność jest współwłasnością (np. wspólność użytkowania wieczystego czy najmu). Współwłasność występuje tylko w odniesieniu do jednej rzeczy ruchomej lub nieruchomości²²³.

7. orzeczenia sądu znoszącego współwłasność poprzez przyznanie rzeczy wspólnej niektórym z dotychczasowych współwłaścicieli. Zob. K. Szadkowski [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*. T. 1. *Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2016, Legalis – komentarz do art. 196 k.c.

²¹⁹ Na temat konkurencyjnych poglądów dotyczących istoty współwłasności zob. K. Szadkowski [w:] tamże – komentarz do art. 195 k.c.

²²⁰ Zob. postanowienie SN z 17 października 2003 r., IV CK 115/02, Legalis.

²²¹ Zob. S. Rudnicki, J. Rudnicka, G. Rudnicki [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 2 *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 379; E. Gniewek, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, System Prawa Prywatnego, t. 3, Warszawa 2013, s. 672–675.

²²² Zob. A. Wąsiewicz, *Powstanie...*, s. 184.

²²³ Wspólna rzecz stanowi jednak często tylko jeden ze składników majątku należącego do więcej niż jednej osoby (majątek wspólny małżonków, majątek kilku spadkobierców do chwili działu, majątek wspólników spółki cywilnej). W skład majątku wchodzi różne prawa, nie tylko prawo własności rzeczy.

Współwłasność w częściach ułamkowych ma charakter samoistny w tym sensie, iż nie jest związana z innym stosunkiem prawnym. W rezultacie funkcje wewnętrznego stosunku współwłasności w częściach ułamkowych nie wykraczają poza cel w postaci uzgodnienia majątkowych interesów poszczególnych podmiotów uprawnionych do danej rzeczy. Wyjątkowo współwłasność w częściach ułamkowych może być podporządkowana innemu stosunkowi prawnemu. Mówimy wówczas o tzw. współwłasności przymusowej²²⁴.

Istota omawianego typu współwłasności łączy się z występowaniem udziału w tym prawie, przy czym ustawodawca nie definiuje pojęcia udziału. Na tym tle pojawiają się w doktrynie różne koncepcje co do jego istoty i charakteru prawnego²²⁵. Podstawowa rozbieżność dotyczy poprawności kwalifikacji udziału jako odrębnego prawa podmiotowego. Należy zaakceptować pogląd, zgodnie z którym udział we współwłasności jest wycinkiem wspólnego prawa własności, a nie odrębnym prawem podmiotowym. W przypadku współwłasności w częściach ułamkowych jest on określony ułamkiem. W stosunku wewnętrznym wyznacza zakres uprawnień i obowiązków współwłaściciela względem rzeczy wspólnej. Jak trafnie wskazuje się w literaturze, udział jest wyrazem partycypacji współwłaściciela we wspólnym prawie własności²²⁶.

Należy w tym miejscu także wskazać, że prawo współwłaściciela we współwłasności ułamkowej wykazuje cały szereg cech podobnych do własności, dlatego też stosuje się do niego niektóre przepisy jej dotyczące. Warunkiem jest jednak to, aby z norm prawnych dotyczących instytucji współwłasności nie wynikało nic innego oraz żeby postanowienia dotyczące własności nie były sprzeczne z istotą i cechami współwłasności. Ma to istotne znaczenia dla odpowiedniego stosowania przepisów o własności do wspólnot gruntowych²²⁷.

W odniesieniu do takich wyodrębnionych mas majątkowych poprawniejsze jest używanie określenia wspólność, a nie współwłasność. Współwłasność (zarówno ułamkowa, jak i łączna) istnieje tylko w odniesieniu do rzeczy wchodzących w skład majątku. Zob. tamże, s. 207 i n.

²²⁴ Najbardziej charakterystycznym jej przykładem jest współwłasność nieruchomości wspólnej powstałej w wyniku wyodrębnienia lokalu. Zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 122 i 123.

²²⁵ Zob. na ten temat E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 673–675; zob. też P. Księżak [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2 Własność i inne prawa rzeczowe. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece (art. 2-22, 65-111(1)). Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, Warszawa 2017, Legalis – komentarz do art. 197 k.c. i cyt. tam stanowisko judykatury.

²²⁶ Zob. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 678.

²²⁷ Szczegółowa charakterystyka problematyki współwłasności zawarta jest w opracowaniach: A. Ohanowicz, *Współwłasność w prawie prywatnym austriackim*, Lwów 1916; A. Wąsiewicz, *Powstanie, istota i zniesienie współwłasności ułamkowej*, Poznań 1965; W. Warkalło, [Recenzja: A. Wąsiewicz, *Powstanie, istota i zniesienie współwłasności ułamkowej*, Poznań 1965], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 3, 277–280; A. Karnicka-Kawczyńska, J. Kawczyński, *Współwłasność jako szczególna forma własności. Problematyka i wzory pism*, Warszawa 2000; zob. także E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 413 i n. Ponadto poszczególne zagadnienia współwłasności omawiane są w następujących opracowaniach: B. Banaszkiwicz, *Roszczenie windykacyjne współwłaściciela ułamkowego przeciw osobie nieuprawnionej*, „Przeгляд

4.2. CECHY ZBIEŻNE WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ ORAZ WSPÓŁWŁASNOŚCI W CZĘŚCIACH UŁAMKOWYCH

Rozpoczynając od zestawienia cech zasadniczo upodabniających współwłasność w częściach ułamkowych oraz wspólnotę gruntową, należy zwrócić uwagę na trzy aspekty konstrukcyjne cechujące omawiane instytucje; jedność przedmiotu, wielość podmiotów oraz niepodzielność wspólnego prawa²²⁸.

Sądowy” 1995, nr 1, s. 58–75; S. Breyer, *Sprzedaz udziału w nieruchomości spadkowej*, „Przegląd Notarialny” 1948, nr 2–3, s. 158–164; E. Brzeziński, *Roszczenie o dopuszczenie współwłaściciela do współposiadania rzeczy wspólnej*, „Nowe Prawo” 1959, nr 3, s. 328–331; S. Dulęba, *Rozporządzenie przez współwłaściciela udziałem w fizycznej części nieruchomości*, „Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” 1957, nr 9, s. 29–30; Z. Fenichel, *Współwłasność w prawie polskim*, „Przegląd Notarialny” 1947, nr 12, s. 480–497; A. Gola, *Współwłasność*, Warszawa 1987; J. Gwiazdomorski, *Dwa problemy z zakresu wspólności spadkowej*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 3, s. 135–140; A. Karnicka-Kawczyńska, J. Kawczyński, *Zarząd wspólną rzeczą (na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego)*, „Prawo Spółek” 2000, nr 6, s. 30–41; J. Krajewski, *Formy realizacji uprawnień współwłaściciela do posiadania rzeczy stanowiącej przedmiot współwłasności*, „Palestra” 1968, nr 3, s. 32–45; E. Kremer, *Problematyka prawną splot z gospodarstwa rolnego*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1993, nr 145; E. Mielcarek, *Podział nieruchomości do korzystania w świetle przepisów Kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1965, nr 11, s. 1235–1247; M. Niedospiał, *Gospodarstwo rolne na udziale we współwłasności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1990, nr 21, s. 115–125; E. Płonka, *Umowne przekształcenie współwłasności w częściach ułamkowych w spółkę cywilną*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 186, s. 269–282; K. Postulski, *Czynności zachowawcze (art. 209 KC)*, „Nowe Prawo” 1968, nr 10, s. 1491–1496; K. Postulski, *Rozporządzenie udziałem we współwłasności ułamkowej*, „Nowe Prawo” 1971, nr 2, s. 235–236; T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym. Rei vindicatio, actio negatoria*, Warszawa 1969, s. 264 i n.; K. Rzonca, *Instytucja zarządu w prawie cywilnym a zarząd majątkiem wspólnym małżonków*, „Studia Cywilistyczne” 1981, t. 31, s. 93–152; A. Kunicki, *Współposiadanie rzeczy objętych wspólnością ustawową*, „Zeszyty Naukowe UMK. Prawo” 1967, nr 23, s. 3–17; A. Siwek, *Podział quoad usum wspólnej nieruchomości rolnej*, „Studia Iuridica” 1991, nr 20, s. 25–48; M. Sychowicz, *O tak zwanej współwłasności przymusowej*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 4, s. 68–73; J. Szachulowicz, *Zniesienie współwłasności i podział wspólnot gruntowych w postępowaniu scaleniowym*, „Palestra” 1984, nr 9, s. 21–29; A. Wąsiewicz, *Charakter prawny współwłasności ułamkowej według Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 4, s. 107–133; A. Wąsiewicz, *Formy współwłasności i ich istota*, „Nowe Prawo” 1960, nr 11–12, s. 1673–1682; M. Podrecka, *Roszczenia współwłaścicieli o dopuszczenie do współposiadania i wynagrodzenie za nieuprawnione korzystanie z rzeczy wspólnej*, „Rejent” 2011, nr 12, s. 55–90; K. Sznajder, *Charakter prawny roszczenia współwłaściciela o zwrot nakładów na rzecz wspólną*, „Rejent” 2009, nr 2, s. 147–162; E. Drozd, *Podział do korzystania nieruchomości wspólnej*, [w:] E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego, ofiarowane R. Szttykowi*, Kluczbork 2007, s. 75 i n.; A. Borowicz, *Wzajemne roszczenia współwłaścicieli o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy wspólnej*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 6, s. 64–76; M. Uliasz, *Czynności zachowawcze (art. 209 k.c.) w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 4, s. 75–95; M. Warciński, *Podział rzeczy quoad usum*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 9, s. 35–49; K. Jędrej, *Umowny podział quoad usum nieruchomości wspólnej w rozumieniu ustawy o własności lokali*, „Rejent” 2012, nr 9, s. 21–39.

²²⁸ Zob. J. Ignatowicz, *Wykonywanie...*, s. 496; Z.K. Nowakowski, *System prawa cywilnego*, t. 2, Wrocław 1977, s. 386; J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*, Wrocław 1969, s. 220.

Nie budzi wątpliwości warunek pierwszy. Z uwagi na jedność przedmiotu przysługującego kilku osobom rozważana jest konstrukcja współwłasności oraz wspólnoty gruntowej. Nie ma bowiem wielości podmiotów omawianych instytucji, jeśli brakuje im przedmiotu. Oczywiście w przypadku współwłasności w częściach ułamkowych może zachodzić między tymi samymi współwłaścicielami mnogość rzeczy stanowiących przedmiot wspólnego prawa własności. Chodzi zarówno o mnogość rzeczy różnorodnych, jak też o zbiór rzeczy jednorodnych. Generalnie jednak należy rozważać z osobna współwłasność każdej rzeczy, nie zabraniając stronom “zbiorczych czynności prawnych”²²⁹. W przypadku wspólnoty gruntowej w jej skład wchodzi *quasi* prawo własności nieruchomości rolnych, leśnych oraz obszarów wodnych, które w rezultacie różnych wydarzeń historycznych zostały nadane/otrzymane/wydzielone na wspólną własność, do wspólnego użytkowania lub posiadania. W tym kontekście wątpliwości może budzić ewentualne występowanie we wspólnocie gruntowej praw do korzystania z nieruchomości, składające się z prawa własności, użytkowania i posiadania. Niezależnie jednak od rodowodu prawnego różnych rodzajowo wspólnot gruntowych, treści, jakie niosą, są tożsame dla wszystkich uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej i odpowiadają treści współwłaścicieli w częściach ułamkowych.

Analizując dalej to zagadnienie, należy zauważyć, że zarówno współwłasność, jak i wspólnota gruntowa występuje tam, gdy wspólne prawo do rzeczy przysługuje niepodzielnie kilku osobom. Niezbędna jest zatem wielość osób, którym przysługuje prawo wspólne. Podmiotami prawa własności mogą być przy tym zarówno osoby fizyczne, jak osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną²³⁰. Ponadto, jeżeli prawo własności przysługuje jednostce organizacyjnej skupiającej wiele podmiotów (tj. jednostce o charakterze korporacyjnym), to pomiędzy członkami tej jednostki nie powstaje stosunek współwłasności, lecz mamy wówczas do czynienia z jednolitym prawem własności²³¹. W tym kontekście należy wskazać, że osobami uprawnionymi do udziału we wspólnotach gruntowych są osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, posiadające gospodarstwa rolne, korzystające w określonym ustawą okresie z nieruchomości wspólnotowych. Są to ponadto podmioty mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w miejscowości, w której znajdują się

²²⁹ Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 160.

²³⁰ W tym kontekście warto wspomnieć, iż na tle unormowań art. 8 i 28 k.s.h., w odniesieniu do mienia wniesionego jako wkład do spółki osobowej lub nabytego przez spółkę w czasie jej trwania, wspólnicy owej spółki nie występują w pozycji współuprawnionych. Zob. S. Sołtysiński [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Komentarz do art. 1–150 KSH*, t. 1, Warszawa 2012, s. 448; E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 435; zob. też W. Drobný, *Sytuacja prawna jednostki w normatywnej koncepcji „wspólnot gruntowych”*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 17(1), s. 51–65, <https://doi.org/10.25167/osap.1492>.

²³¹ Zob. E. Gniewek, *System...*, s. 427.

grunty stanowiące wspólnotę. Udział we wspólnocie przysługuje zatem co najmniej dwóm osobom spełniającym ustawowe przesłanki uczestnictwa. Osoby te nie tworzą przy tym szczególnej jednostki organizacyjnej, a w przypadku uprawnionego do udziału będącego osobą prawną – jego uczestnicy nie wstępują w rodzaj współwłasności. Co istotne, na gruncie omawianej cechy instytucja wspólnoty gruntowej umożliwia występowanie tzw. krzyżowania się form własności, a zatem wystąpienia zdarzeń powodujących, że wspólne prawo do rzeczy przysługiwać będzie równocześnie Skarbowi Państwa i innej osobie. Jak wskazuje bowiem treść art. 10 u.z.w.g. w razie potrzeby wydzielenia ze wspólnoty gruntowej udziału państwa, udział ten wydziela się przy uwzględnieniu wartości wspólnoty gruntowej, zaś wartość tę określa się na zasadach i w sposób przewidziany w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych²³².

We współczesnym kształcie legislacyjnym, zarówno współwłasność, jak i udział we wspólnocie gruntowej przysługuje niepodzielnie kilku osobom. Niepodzielność wspólnego prawa polega na tym, iż żadnemu z uprawnionych nie przysługuje wyłączne prawo do określonej części rzeczy ani którykolwiek z atrybutów prawa własności, w tym np. kompetencja do rozporządzania rzeczą wspólną czy uprawnienie do jej posiadania²³³. Z samej konstrukcji wspólnoty gruntowej wynika bowiem, iż grunty wchodzące w jej skład służą wspólnemu korzystaniu przez osoby uprawnione do udziału. Wskazuje na to *expressis verbis* art. 1 u.z.w.g., zgodnie z którym wspólnotami gruntowymi są te nadane na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania. Nie oznacza to jednocześnie zakazu znoszenia omawianych instytucji. W przypadku wspólnoty gruntowej grunty wprawdzie zostały wyłączone przez ustawodawcę spod możliwości podziału pomiędzy osoby uprawnione do udziału, jednak z wyłączeniem sytuacji, w której nastąpi przekształcenie jej we własność w częściach ułamkowych. Ustawodawca wyraził przy tym zasadę, że wspólne prawo w czasie trwania odpowiednio współwłasności i wspólnoty gruntowej nie podlega podziałowi, który by je rozdzielał – według jakichkolwiek kryteriów – na odrębne, a zarazem wyłączne prawo podmiotowe do wydzielonej fizycznie części gruntów²³⁴.

Niepodzielność wspólnego prawa łączy się z występowaniem udziału w tym prawie. Osoby uprawnione nie posiadają bowiem wyłącznego, skutecznego *erga omnes* i *erga partes* uprawnienia do wydzielonej fizycznie części wspólnej rzeczy. Przysługujący każdemu ze z nich niewyodrębniony fizycznie idealny udział we wspólnym prawie oznacza bowiem partycypację odpowiednio we wspólnym prawie własności oraz wspólnocie gruntowej. Udział we wspólnym prawie uzasadnia korzystanie przez udziałowców z uprawnień składających się na treść omawianych instytucji, w tym prawa wspólnego. Z drugiej strony, udział we wspólnym prawie

²³² Zob. M. Ptasiński, *Spółki...*, s. 29.

²³³ Zob. K. Szadkowski [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. T. I Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2016, Legalis – komentarz do art. 195.

²³⁴ Zob. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 160.

ma o tyle odrębny byt prawny, że każdy z udziałowców może samodzielnie rozporządzić swoim udziałem. Przedmiotem obrotu jest udział we wspólnym prawie, a nabywca udziału wstępuje w sytuację prawną zbywcy. Należy wskazać, że wielkość udziału odgrywa jednocześnie istotną rolę w kształtowaniu stosunku wewnętrznego współwłasności bądź wspólnoty gruntowej, gdyż poniekąd *ex natura* ilościowy rozmiar poszczególnych udziałów uzasadnia proporcjonalne rozłożenie praw i obowiązków w stosunku wewnętrznym. Nie zmienia się przy tym obraz współwłasności oraz wspólnoty gruntowej jako prawa wspólnego, złożonego z udziałów przysługujących poszczególnym udziałowcom²³⁵.

Z istoty przedstawionych powyżej cech konstrukcyjnych współwłasności w częściach ułamkowych oraz wspólnoty gruntowej wynika jednocześnie uprawnienie do odpowiednio współposiadania i współdzierżenia, a także współkorzystania z rzeczy przez osoby uprawnione do obu charakteryzowanych instytucji. Wykonywanie tych uprawnień może odbywać się według wzoru ustawowego bądź indywidualnego rozwiązania uzgodnionego odpowiednio w drodze umowy lub rezolucji organu stanowiącego spółki wspólnoty gruntowej.

Na gruncie przepisów kodeksu cywilnego każdy ze współwłaścicieli ma uprawnienie do bezpośredniego korzystania z rzeczy wspólnej. Może posiadać całą rzecz oraz z całej rzeczy korzystać. Równoległe jednak identyczne uprawnienie przysługuje pozostałym. W tym układzie uprawnienie każdego z udziałowców splata się z jego obowiązkiem poszanowania analogicznych uprawnień pozostałych udziałowców. W przypadku gruntów rolnych zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej realizacja współposiadania / współdzierżenia i współkorzystania może odbywać się w drodze współdziałania osób zainteresowanych przy wspólnym zagospodarowaniu gruntów. W przypadku zaś lasów czy pastwisk wspólnoty właściwsze wydaje się takie współdziałanie, że każdy z uprawnionych może rozłącznie korzystać z gruntów wspólnoty. W tych ostatnich przypadkach poszczególni uprawnieni mogą się „rozmiąć”, nie jest konieczne zgodne, łączne wykonywane we współdziałaniu posiadanie rzeczy.

Sposób współposiadania i współkorzystania może również zostać rozwiązany w drodze odpowiednio modelu umownego bądź uchwały ogólnego zebrania członków spółki. W konkretnych stosunkach prawnych osoby uprawnione mogą zdecydować się na różne rozwiązania w tym zakresie. Możliwe jest zatem rozdzielenie posiadania i korzystania z gruntów poprzez np. umożliwienie jednemu z uprawnionych do udziału we wspólnocie korzystania z gruntów w dni parzyste, a drugiemu – w dni nieparzyste. Nie ma także przeszkód, by korzystanie z gruntów rozdzielić według rodzaju pożytków, przykładowo tak, że jeden z uprawnionych będzie zbierał zboże z zasiewów, drugi – owoce z sadu, a trzeci – drewno z lasu. Można w końcu zastosować podział fizyczny do korzystania (*quoad usum*), w wyniku czego grunty ulegną tymczasowemu podziałowi na oznaczone części fizyczne. Przy takim rozwiązaniu jeden z uprawnionych może wziąć południową część działki, drugi

²³⁵ Zob. E. Gniewek, *System...*, s. 168.

północną do wyłącznego, skutecznego *inter parters* korzystania²³⁶. Ukształtowanie sposobu współposiadania i korzystania z gruntów zaliczonych w poczet wspólnoty zależy wyłącznie od zgodnej woli stron umowy bądź decyzji organu stanowiącego spółki gruntowej.

4.3. CECHY WYRÓZNIAJĄCE WSPÓLNOTĘ GRUNTOWĄ OD WSPÓŁWŁASNOŚCI W CZĘŚCIACH UŁAMKOWYCH

Poza wskazanymi cechami upodabniającymi charakteryzowane instytucje wspólnota gruntowa posiada wiele cech szczególnych odróżniających ją od współwłasności w częściach ułamkowych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na różnice w przedmiocie dysponowania udziałem we wspólnym prawie. Z istoty współwłasności wynika, iż każdy ze współwłaścicieli może swobodnie dysponować przysługującym mu udziałem bez zgody pozostałych. Taka regulacja stanowi konsekwencję uznania, iż każdy ze współwłaścicieli pozostaje względem swojego udziału wyłącznym „właścicielem”. Rozporządzenie udziałem może nastąpić zarówno na rzecz osób trzecich, jak i – co do zasady – na rzecz innych współwłaścicieli²³⁷. Każdy ze współwłaścicieli może przenieść udział na inny podmiot czynnością *inter vivos*, dokonać rozrządzenia testamentowego odnoszącego się do tego udziału, obciążyć ograniczonym prawem rzeczowym: użytkowaniem i hipoteką, a nawet porzucić swój udział w rzeczy ruchomej²³⁸. Rozporządzenie udziałem następuje z zachowaniem zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*. Jeżeli rozporządzenie przekroczyłoby wielkość udziału przypadającego współwłaścicielowi, umowa będzie bezskuteczna w części przekraczającej udział nabywcy w danej rzeczy²³⁹. Udział przechodzi na nabywcę wraz z wszystkimi przywiązanymi do niego uprawnieniami lub obciążeniami²⁴⁰. Nabywca udziału może być także związany postanowieniami współwłaścicieli określającymi zarząd, sposób korzystania z rzeczy wspólnej albo wyłączającymi uprawnienie do zniesienia współwłasności²⁴¹.

²³⁶ Np. jeden z uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej bierze do korzystania południową część działki, a drugi północną.

²³⁷ Zob. tamże, s. 680.

²³⁸ Należy w tym miejscu wskazać, że nie można wyłączyć prawa do rozporządzania udziałem (art. 57 k.c.). Pewne ograniczenie w możliwości swobodnego dysponowania udziałem wprowadza art. 166 k.c. odnośnie do udziału w nieruchomości rolnej. Zgodnie z tym przepisem w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału pozostałym współwłaścicielom przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy współwłaściciel prowadzący jednocześnie gospodarstwo rolne sprzedaje swój udział we współwłasności wraz z tym gospodarstwem albo gdy nabywcą jest inny współwłaściciel lub osoba, która dziedziczyłaby gospodarstwo po sprzedawcy. Zob. P. Księżak [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis – komentarz do art. 198 k.c.; wyrok SN z 20 września 2000 r., I CKN 729/99, Legalis.

²³⁹ Zob. uchwała SN z 6 sierpnia 1991 r., III CZP 67/91, Legalis.

²⁴⁰ Zob. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 680.

²⁴¹ Zob. K. Górka [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis – komentarz do art. 198 k.c.

W przepisach regulujących instytucję wspólnoty gruntowej każdy z uprawnionych może wprowadzić rozporządzić swoim udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli, ale zbycie udziału może być dokonane wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty. Ten ostatni warunek służy utrzymaniu stanu, w którym osobami uprawnionymi do udziału we wspólnocie są co do zasady osoby prowadzące gospodarstwo rolne. Potwierdza to także regulacja art. 28 ust. 1 u.z.w.g., która przewiduje, że w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie udział w tej wspólnocie przechodzi na nabywcę gospodarstwa. Przepis ten w wyraźny sposób zapewnia utrzymanie łączności między prowadzeniem gospodarstwa a związanymi z tego tytułu prawami do udziału we wspólnocie²⁴². Zgodnie bowiem z jego literalnym brzmieniem w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przejście udziałów powinno nastąpić *ex lege*, przy czym – jak wskazuje E. Stawicka – współczesna praktyka notariuszy w tych kwestiach jest rozbieżna. Albo udział we wspólnocie jest opisany w treści aktu, albo pomijany²⁴³.

Należy w tym miejscu zwrócić także uwagę na dodatkowe cechy szczególne dotyczące rozporządzania udziałem we wspólnocie gruntowej. Mianowicie w razie zbycia części gruntów gospodarstwa rolnego udział we wspólnocie gruntowej zachowuje dotychczasowy właściciel, chyba że na podstawie umowy odstąpi swe uprawnienia nabywcy. Jeżeli jednak zbywca pozostawia sobie obszar użytków rolnych nie większy niż 0,1 ha, udział w przedstawianej instytucji przechodzi na nabywcę. Odstępstwo od powyższej reguły nierozdrabniania ułamka we wspólnocie normuje art. 29 ustawy. Zgodnie z jego treścią, jeżeli gospodarstwo rolne, z którego posiadaniem był związany udział we wspólnocie gruntowej, zostało podzielone na części w drodze działu spadku lub wyjścia ze współwłasności, udział we wspólnocie ulega podziałowi proporcjonalnie do obszaru tych części. Przepis ten nie ma przy tym charakteru bezwzględnie obowiązującego. Jak zauważył bowiem Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 lipca 1997 r.²⁴⁴, w ramach postępowania o dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne, z którego posiadaniem związany jest udział we wspólnocie gruntowej, dopuszczalne jest przyznanie tego udziału w całości temu spadkobiercy, który nie otrzymuje spadkowego gospodarstwa w całości lub w części, jeśli posiada on już udział w tej wspólnocie albo też posiada gospodarstwo rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty.

Dla zbycia udziału we wspólnocie gruntowej art. 27 ust. 2 ustawy przewiduje formę aktu notarialnego. Jest to wprowadzić regulacja analogiczna do występującej na gruncie

²⁴² Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 4 lutego 2010 r., II SA/Gl 873/09, Legalis.

²⁴³ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 89.

²⁴⁴ Zob. postanowienie SN z 4 lipca 1997 r., II CKN 227/97.

współwłasności w częściach ułamkowych, przy czym wprowadzono ją dopiero nowelizacją z dnia 10 lipca 2015 r. W stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2016 r. przepis ten wymagał formy aktu sporządzonego na piśmie i zatwierdzonego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Był to wówczas jeden z dwóch przepisów w polskim porządku prawnym, stanowiących odstępstwo od obowiązku stosowania formy aktu notarialnego w obrocie nieruchomościami. Należy wskazać, że aktualnie jedyny taki wyłom utrzymuje art. 159 k.c., dotyczący wnoszenia gruntów rolnych jako wkładu do rolniczej spółdzielni produkcyjnej. Zgodnie z jego treścią przepisów o obowiązku zachowania formy aktu notarialnego nie stosuje się w wypadku, gdy grunty wniesione jako wkład do rolniczej spółdzielni produkcyjnej mają stać się współwłasnością dotychczasowych właścicieli.

Kontynuując problematykę obrotu udziałami we wspólnocie gruntowej, warto przywołać rzadko pojawiający się w praktyce przypadek objęty dyspozycją art. 30 u.z.w.g., różniący charakteryzowaną instytucję od współwłasności w częściach ułamkowych. Norma ta stanowi, iż uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej będącej w całości lub w części lasami, gruntami leśnymi lub nieużytkami przeznaczonymi do zalesienia, mogą się zrzec na rzecz państwa uprawnień do udziału we wspólnocie w zakresie obejmującym te lasy, grunty leśne i nieużytki. Judykatura oraz piśmiennictwo przedmiotu jednoznacznie przyjmują, że zrzeczenie się udziału następuje w trybie przepisu art. 27 ust. 2 ustawy, a więc również w formie aktu notarialnego²⁴⁵. Należy zauważyć, iż pomimo kontrowersyjnego charakteru komentowanego przepisu ustawodawca nie zdecydował się wyeliminować go z obrotu prawnego gruntowych nowelizacją z 2015 r. Utrzymał on tym samym sytuację będącą zbliżoną do regulacji art. 179 k.c. uznanej za niezgodną z art. 2 oraz art. 165 Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r.²⁴⁶, która stanowiła, że właściciel mógł wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że jej się zrzekł, przy czym takie zrzeczenie wymagało formy aktu notarialnego. Nieruchomość taka stała się własnością gminy, na obszarze której była położona, chyba że odrębne przepisy stanowiły inaczej.

Kolejną cechą w sposób istotny odróżniającą przedstawiane konstrukcje, jest kwestia sprawowania zarządu. Stosownie do przepisów o współwłasności w częściach ułamkowych każdy ze współwłaścicieli może wykonywać wszelkie czynności i dochodzić wszelkich roszczeń, które zmierzają do zachowania wspólnego prawa (np. do wytoczenia powództwa windykacyjnego o zwrot rzeczy wspólnej). Aby dana czynność mogła zostać zaliczona do kategorii „zachowawczych”, musi jedynie być dokonywana w celu ochrony wspólnego

²⁴⁵ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 88; wyrok WSA w Białymstoku z 13 lipca 2006 r., II SA/Bk 76/06, LEX 929309.

²⁴⁶ Zob. wyrok TK z 15 marca 2005 r., K 9/04, LEX 149926.

prawa²⁴⁷ oraz być przedsiębrana w interesie wszystkich współwłaścicieli, a nie tylko tego spośród nich, który jej dokonuje²⁴⁸.

Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych przewiduje natomiast, że osoby uprawnione do udziału we wspólnocie powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Jeżeli natomiast w jej skład wchodzi również lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia, do zagospodarowania takich gruntów może być utworzona odrębna spółka. Oznacza to, iż uprawnieni do udziału nie mają prawa do występowania w imieniu wspólnoty. Atrybut ten został bowiem przekazany spółce jako podmiotowi przymusowemu, co pozbawia ich *de facto* znaczącej części samodzielnych uprawnień związanych z bieżącym zarządem. Jedynie spółka posiada legitymację czynną oraz bierną do występowania w imieniu wspólnoty w postępowaniach administracyjnych, procesach cywilnych, jak również udziału w postępowaniach nieprocesowych, w tym między innymi występowania z roszczeniem windykacyjnym odnoszącym się do wspólnoty²⁴⁹ czy też uczestnictwa w postępowaniu o zasiedzenie²⁵⁰.

W tym miejscu należy zwrócić także uwagę na uprawnienie, odpowiednio współwłaścicieli oraz osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, do żądania rachunków z zarządu. Na gruncie przepisów kodeksu cywilnego każdy ze współwłaścicieli niesprawujących zarządu rzeczą wspólną jest uprawniony do żądania takich rachunków w odpowiednich terminach. Dotyczy to zarówno zarządu umownego, jak i zarządu wykonywanego *via facti* przez jednego ze współwłaścicieli²⁵¹. Z powyższej normy wynika nie tylko samo uprawnienie współwłaściciela w częściach ułamkowych do żądania rachunku z zarządu, ale także

²⁴⁷ Jak wskazuje się w literaturze, chodzi tu zarówno o środki profilaktycznej ochrony zagrożonego prawa, jak i właściwe środki służące ochronie prawa naruszonego. Tak A. Cisek, K. Górka [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 405; zob. także E. Gniewek, *System...*, s. 468 i 469.

²⁴⁸ Z tego względu nie będzie czynnością zachowawczą takie działanie współwłaściciela, które ma na celu wyłącznie ochronę przysługującego mu udziału. Zob. J. Ignatowicz *Kodeks cywilny*, t. 1, Warszawa 1972, s. 541; T.A. Filipiak [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2 Własność i inne prawa rzeczowe Komentarz KC*, Warszawa 2012, s. 104; A. Cisek, K. Górka [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 405; a także wyrok SN z 30 października 2013 r., II CSK 673/12, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2014, nr 7–8, poz. 72.

²⁴⁹ Zob. uchwała SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68.

²⁵⁰ Zob. postanowienie SN z 16 stycznia 1996 r., II CRN 200/95, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 5, poz. 37.

²⁵¹ Ustawodawca wprowadził nie precyzuje pojęcia rachunku, jednak w literaturze najczęściej podkreśla się, że nie chodzi o przedstawienie czystego bilansu, a wymagany rachunek powinien zawierać niezbędne dane opisowe. W razie potrzeby współwłaściciel może również żądać dodatkowych wyjaśnień. Zważywszy, że celem uregulowania jest przede wszystkim ochrona jednostkowego interesu współwłaściciela poprzez umożliwienie mu kontroli czynności zarządu, rachunek powinien obejmować określenie wszystkich podjętych czynności wraz z tymi informacjami, które pozwolą zweryfikować prawidłowość sprawowanego zarządu oraz zakres wynikających z tego dla współwłaściciela uprawnień i obowiązków. Zob. E. Gniewek [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski

odpowiadający temu obowiązek współwłaściciela sprawującego zarząd. Przyjmuje się, że uprawnienie to ma postać roszczenia, które – w razie braku dobrowolnego wykonania – może być dochodzone sądowo w drodze powództwa o nakazanie złożenia rachunku z zarządu²⁵². Rachunek z zarządu powinien być składany „w odpowiednich terminach”. O częstotliwości ich składania decyduje natomiast rodzaj rzeczy wspólnej, jej przeznaczenie, sposób korzystania, a ponadto względu, by nie dezorganizować czynności zarządczych. W związku z tym rachunku można żądać w szczególności po zakończeniu cyklu produkcyjnego albo po upływie terminu przyjętego zwyczajowo na sporządzenie bilansu²⁵³.

Odnosząc powyższą cechę do instytucji wspólnoty gruntowej, należy przypomnieć, iż organem wykonawczym spółki jest zarząd. W myśl § 15 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d. do zakresu działania zarządu spółki należą wszystkie sprawy niezastrzeżone do kompetencji ogólnego zebrania lub komisji rewizyjnej. Jego kompetencje obejmują między innymi regulowanie rachunków, prowadzenie kasy i księgowości²⁵⁴ oraz przedstawianie ksiąg rachunkowych oraz umów do kontroli właściwym organom nadzorczym i komisji rewizyjnej spółki, jak również prowadzenie sprawozdawczości z wykonania planu prac i planu finansowego²⁵⁵. Najwyższym organem spółki jest natomiast ogólne zebranie członków, którego zadaniem jest w szczególności rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznych sprawozdań rachunkowych oraz udzielanie zarządowi absolutorium z działalności²⁵⁶. Aczkolwiek nie wynika to wprost z brzmienia przywołanych przepisów, wydaje się, że każdy z uprawnionych do udziału we wspólnocie, niebędący członkiem zarządu, może w istocie żądać rachunków z zarządu. Należy przy tym stwierdzić, iż ma prawo skorzystać z tego uprawnienia wyłącznie na zebraniu ogólnym członków i tylko poprzez to zebranie, występując z odpowiednim wnioskiem o udostępnienie przedmiotowych rachunków²⁵⁷.

Charakteryzowane instytucje różnią się zasadniczo także sposobem rozporządzania nieruchomościami stanowiącymi współwłasność w częściach ułamkowych oraz zaliczanymi w poczet wspólnoty gruntowej. W świetle bowiem przepisów kodeksu cywilnego rozporządzenia rzeczą wspólną dokonują sami współwłaściciele, przy czym – tak jak w przypadku czynności przekraczających zwykły zarząd – potrzebna jest zgoda wszystkich uprawnionych. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę,

(red.), *Kodeks cywilny...*, s. 419; S. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2...*, s. 367.

²⁵² Zob. uchwała SN z 26 listopada 1992 r., III CZP 147/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 6, poz. 123.

²⁵³ Zob. T.A. Filipiak [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 103.

²⁵⁴ Zob. § 15 pkt 16 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

²⁵⁵ Zob. tamże, § 15 pkt 17.

²⁵⁶ Zob. tamże, § 12 pkt 9.

²⁵⁷ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 30.

mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który zobowiązany jest orzec, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli (201 k.c.).

Samo natomiast rozporządzenie gruntami wspólnoty różni się od rozporządzeń nieruchomościami *in commercio* w dosłownym tego słowa znaczeniu. Co prawda ustawa przewiduje możliwość zbycia nieruchomości zaliczanych w skład przedstawianej instytucji, niemniej jednak może tego dokonać tylko spółka do zagospodarowania wspólnoty gruntowej, nigdy osoby uprawnione do udziału. Rozporządzenie gruntami wspólnoty ograniczone jest pozostawieniem gminie prawa pierwokupu. Dopiero umowa zobowiązująca do sprzedaży zawarta pod warunkiem umożliwiającym gminie skorzystanie z prawa pierwokupu stanowić może podstawę do wykonania tego prawa przez gminę, a umowa bezwarunkowa jest z mocy prawa nieważna²⁵⁸.

Należy w tym miejscu zauważyć, że znowelizowany ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. art. 26, z zastrzeżeniem prawa pierwokupu, umożliwił swobodny obrót całymi nieruchomościami zaliczanymi w poczet wspólnoty gruntowej²⁵⁹. W stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2016 r. zarówno zbycie nieruchomości wspólnotowych, jak i zamiana oraz przeznaczenie na cele publiczne lub społeczne mogło nastąpić tylko za zgodą właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Konieczność uzyskiwania zgody administracyjnej doznawała dwóch ograniczeń: w razie zbycia nieruchomości wspólnoty na rzecz Skarbu Państwa, zamiany gruntów wchodzących w skład wspólnoty na grunty państwowe oraz zbycia tej części gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej, która została wyznaczona na cele budowlane na podstawie przepisów o terenach budowlanych na obszarach wsi bądź w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie powyższego rozwiązania w sposób istotny wpłynęło na charakter prawny charakteryzowanej instytucji poprzez odebranie jej istotnej cechy nierozporządzalności.

W dalszej kolejności trzeba wskazać, że w przeciwieństwie do współwłaścicieli w częściach ułamkowych zorganizowane w spółce osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej tworzą swoisty związek administracyjno-prawny, mogący wkraczać w formie przymusu administracyjnego w celu wyegzekwowania należności spółki²⁶⁰. W myśl bowiem art. 21 u.z.w.g. należności spółek z tytułu nieuiszczonych w terminie opłat statutowych oraz z tytułu kosztów zastępczego wykonania świadczeń przewidzianych w statucie podlegają wraz z odsetkami za zwłokę i kosztami egzekucyjnymi przymusowemu ściągnięciu w trybie i na zasadach określonych w przepisach o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych. Przed wszczęciem egzekucji spółka kieruje do dłużnika upomnienie o zapłatę należności, natomiast dłużnik jest uprawniony do wniesienia do sądu pozwu o ustalenie jej

²⁵⁸ Zob. J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, LEX – komentarz do art. 26 u.z.w.g.

²⁵⁹ Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 39.

²⁶⁰ Zob. M. Ptaszyk, *Istota i charakter...*, s. 159.

istnienia bądź nieistnienia. Ciężar udowodnienia istnienia należności spoczywa w sporze na spółce. Wszczęcie egzekucji następuje na wniosek spółki w razie niewniesienia pozwu w przepisany termin, cofnięcia wniesionego pozwu albo w razie oddalenia pozwu. Tytuły wykonawcze dotyczące poszczególnych dłużników wystawia spółka na podstawie wykazu zaległości zatwierdzonego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zgodnie z art. 21 u.z.w.g.

Przedstawiane instytucje różnią się także w zakresie możliwości zasiedzenia odpowiednio udziału oraz części gruntu wchodzących w ich skład. Zarówno doktryna cywilistyczna, jak również orzecznictwo Sądu Najwyższego zgodnie dopuszczają taką ewentualność w odniesieniu do współwłasności w częściach ułamkowych. Dotyczy to nie tylko współwłaściciela gruntu, ale także osoby trzeciej. Jak konsekwentnie podkreśla Sąd Najwyższy, okoliczność, w której przedmiotowa nieruchomość była w okresie wymaganym do zasiedzenia przedmiotem współwłasności kilku współwłaścicieli w częściach idealnych, nie stanowi przeszkody dla zasiedzenia przez jednego lub niektórych z nich wspólnie fizycznie wydzielonej części tej nieruchomości. Wniosek o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie nie ulega więc oddaleniu z tego powodu, że mimo zasiedzenia przedmiot jego pozostaje we współwłasności osób, na których rzecz zasiedzenie nastąpiło²⁶¹. Jednomyslność w judykaturze występuje także na gruncie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia udziału we współwłasności²⁶². Zaznacza się przy tym, że do zasiedzenia udziału niezbędne jest spełnienie ściśle określonych, restrykcyjnych warunków, o których szeroko wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 2 marca 2012 r. Zdaniem sądu do zmiany charakteru władztwa konieczne jest wyraźne zaimanifestowanie woli władania *cum animo rem sibi habendi* w sposób widoczny dla współwłaścicieli i dla otoczenia. Surowe wymagania wobec współwłaściciela zmieniającego zakres posiadania samoistnego uzasadnione są bezpieczeństwem stosunków prawnych i ochroną własności, która narażona byłaby na uszczerbek, gdyby współwłaściciel uprawniony do współposiadania całości mógł łatwo doprowadzić do utraty praw pozostałych współwłaścicieli, powołując się na zmianę swojej woli, a więc elementu subiektywnego²⁶³.

Zgody pośród doktryny oraz judykatury brakuje natomiast co do zasiedzenia wydzielonej fizycznie części gruntu wspólnoty gruntowej. Argumentów przemawiających za takim rozwią-

²⁶¹ Zob. uchwała SN z 20 stycznia 1956 r., III CO 38/55, OSNCK 1956, nr 3, poz. 88; uchwała SN z 19 grudnia 1968 r., III CZP 106/68, OSNCK 1969, nr 6, poz. 108; orzeczenie SN z 10 sierpnia 1990 r., III CRN 241/90, niepubl.

²⁶² M. Ptaszek, *Spółki...*, s. 32; zob. J. Majorowicz, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1972, s. 470; J. Piątkowski, *System prawa cywilnego*, t. 2, Warszawa 1977, s. 318; J. Ignatowicz, *Dwugłos w sprawie zasiedzenia udziału we współwłasności*, „Nowe Prawo” 1956, nr 9, s. 102 i n.

²⁶³ Zob. postanowienie SN z 2 kwietnia 2014 r., IV CSK 412/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/IV%20CSK%20412-13-1.pdf> [dostęp: 2.09.2023].

zaniem dostarcza postanowienie SN z 28 listopada 2001 r.²⁶⁴, będące potwierdzeniem linii orzeczniczej przyjętej jeszcze pod rządami u.u.w.g., w szczególności orzeczenia tego sądu z 26 marca 1960 r.²⁶⁵ Skuteczność zasiedzenia gruntów wspólnoty akceptowana jest także przez część przedstawicieli doktryny prawa²⁶⁶. Przeciwne stanowisko wyrażone zostało natomiast w wyroku SN z 20 maja 1966 r.²⁶⁷ Przeciwno takiemu rozwiązaniu opowiadam się w niniejszym opracowaniu. Pomimo bowiem wprowadzenia w ustawie nowelizacyjnej uregulowań prowadzących do ustania wspólnoty gruntowej, założeniem w dalszym ciągu pozostaje jej niepodzielność. Znajduje to wprost odzwierciedlenie w treści art. 5 ust. 1 u.z.w.g.: charakteryzowane instytucje nie mogą być dzielone pomiędzy uprawnionych do udziału.

Nie ma natomiast wątpliwości co do braku możliwości zasiedzenia udziału we wspólnocie gruntowej. Stosownie do art. 6 i 6a u.z.w.g. uprawnionymi do udziału we wspólnocie są co do zasady osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, co oznacza, że udział ten został ściśle związany z posiadaniem wskazanej jednostki produkcyjnej²⁶⁸. Ponadto umożliwienie przedmiotowego zasiedzenia byłoby sprzeczne z brzmieniem art. 47 § 1 i art. 50 k.c., zgodnie z którymi prawa związane z własnością nieruchomości, będące jej częściami składowymi nie mogą być odrębnymi przedmiotami własności²⁶⁹.

Na koniec warto wskazać, że odmienność prawnego charakteru omawianych instytucji objawia się także we wprowadzonym przez ustawodawcę rozwiązaniu pozwalającym na przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych. Dodany przepis art. 30a u.z.w.g. stanowi bowiem, że uprawnieni do udziału mogą podjąć uchwałę o przekształceniu, przy czym dla skuteczności takiego aktu ustawa przewiduje jednomyślność głosujących. W braku zgody ustawodawca przyznaje uprawnionym do wspólnoty, których udziały wynoszą co najmniej połowę, żądanie rozstrzygnięcia przez sąd. Rozpatrując wniosek o wyrażenie zgody na przekształcenie, powinien on wziąć pod uwagę cel zamierzonej czynności oraz interes wszystkich uprawnionych. Zamierzona czynność musi mieć zatem swoje uzasadnienie gospodarcze i nie powinna prowadzić do pokrzywdzenia któregokolwiek z uprawnionych do udziału²⁷⁰. Wykładnia przepisów u.z.w.g. wskazuje, iż przekształcenie wspólnoty we współwłasność w częściach ułamkowych

²⁶⁴ Zob. postanowienie SN z 28 listopada 2001 r., IV CKN 1004/00, LEX 52768.

²⁶⁵ Postanowienie SN z 26 marca 1960 r., I CR 535/59, OSNCP 1961, nr 3, poz. 73.

²⁶⁶ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 75.

²⁶⁷ Zob. wyrok SN z 20 maja 1966 r., III CZP 16/66, OSNCP 1967, nr 1, poz. 4; M. Ptasiński, *Spółki...*, s. 162.

²⁶⁸ Jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, udział we wspólnocie gruntowej związany jest z miejscem zamieszkania osoby fizycznej lub siedzibą osoby prawnej na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę.

²⁶⁹ Zob. M. Gintowt, S. Rudnicki, *Problematyka prawna nieruchomości*, Warszawa 1969, s. 385; J. Ignatowicz, *Wykonywanie...*, s. 502; L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 123; J. Majorowicz, *Kodeks cywilny...*, s. 472.

²⁷⁰ Zob. A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny...*, LEX – komentarz do art. 199.

może dotyczyć tylko tych wspólnot gruntowych, w których znane są wielkości udziałów wszystkich uprawnionych oraz dla których utworzono spółki. Uchwała o przekształceniu sporządzona w formie aktu notarialnego albo prawomocne orzeczenie sądu, o którym mowa powyżej, stanowi podstawę do ujawnienia współwłasności w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków. Wielkość udziału, jaki przysługiwałby współwłaścicielowi w tak powstałej współwłasności, odpowiada wielkości udziału przysługującego mu w przekształconej wspólnocie gruntowej (art. 30a i 30c u.z.w.g.).

Należy zauważyć, iż wprowadzenie przez ustawodawcę charakteryzowanego rozwiązania, jak również ułatwienie dokonania przeniesienia własności nieruchomości wspólnoty gruntowej poprzez rezygnację z konieczności uzyskania zgody organu administracji w sposób istotny zmieniło charakter prawny tej instytucji. O ile bowiem w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2016 r. wspólnota gruntowa charakteryzowała się trwałością i nierozporządzalnością, o tyle obecnie można odnieść wrażenie, że jest to instytucja tymczasowa. Prawodawca w opozycji do założeń aksjologicznych u.z.w.g. wyposażył uprawnionych do udziału w instrumenty umożliwiające likwidację wspólnoty poprzez wyzbycie się własności jej gruntów bądź ich przekształcenie we współwłasność.

5. PRAWO WŁASNOŚCI GRUNTÓW ZALICZANYCH W POCZET WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

W świetle powyższych rozważań oraz w odwołaniu do wspomnianej na początku niniejszego rozdziału definicji zaproponowanej przez Sąd Najwyższy należy wskazać, iż zakwalifikowanie wszystkich gruntów istniejących wspólnot gruntowych jako szczególnego rodzaju współwłasności jest pewnym uproszczeniem wynikającym z wykładni funkcjonalnej przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. Jak wielokrotnie było podnoszone, drogi prowadzące do ukształtowania się praw do gruntów zaliczonych przez ustawodawcę w poczet wspólnot gruntowych były niejednolite. Ustawa posługuje się wieloma sformułowaniami: „grunty nadane”/ wydzielone /otrzymane we wspólną własność”, „wspólne posiadanie” lub „do wspólnego użytkowania”. Samo zatem rozszyfrowanie wszystkich zagadnień związanych z rodowodem prawnym wspólnot wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia kazuistycznych badań w oparciu o dokumenty historyczne, zwyczaje prawne czy rozstrzygnięcia sądów oraz innych instytucji prawnych w stosunku do wspólnot gruntowych z całego obszaru Polski. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 24 stycznia 2020 r.²⁷¹, ustalenie aktualnego podmiotu i tytułu prawnego do nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej zależy od wyjaśnienia tytułu i sposobu powstania określonej wspólnoty. Należy przy tym wskazać, że podjęcie powyższego zadania

²⁷¹ Zob. postanowienie SN z 24 stycznia 2020 r., III CZP 54/19.

nia jest zbędne z uwagi na objęcie przez prawodawcę powyższych gruntów szczególnym postępowaniem regulacyjnym²⁷².

Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nosiła bez wątpienia regulacyjny charakter, zaś jej aksjologia była w tamtym momencie całkowicie uzasadniona. Ustawodawca świadomie przyjął metodę jednolitego ukształtowania praw do korzystania z pewnych kategorii nieruchomości, zasadniczo odpowiadających treścią współwłasności w częściach ułankowych. Widział bowiem w charakteryzowanych instytucjach sposób prostej kooperacji na wsi oraz wdrażania rolników do zespołowych form produkcji rolniczej i dlatego ustanowił przymus utworzenia odpowiedniego podmiotu, który realizowałby ten cel²⁷³. Nie przewidział jednak, że przyznanie praw do korzystania z nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych będzie oznaczało odjęcie określonych praw majątkowych osobom, którym przysługiwały dotychczas prawa własności do tych gruntów. Należy bowiem wskazać, że w przeciwieństwie do własności rzeczy ruchomej brak jest normy prawa polskiego regulującej instytucję nieruchomości nieposiadającej właściciela. O ile więc właściciel może wyzbyć się rzeczy ruchomej przez to, że w tym zamiarze rzecz porzuci (art. 181 k.c.), o tyle właściciel nie może porzucić nieruchomości, a jedynie podjąć negocjacje z właściwą gminą lub Skarbem Państwa zmierzające do zawarcia umowy przekazania nieruchomości (art. 902¹ i 902² k.c.). Należy przy tym dodać, że w polskim systemie występuje pojęcie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, pod którym rozumie się taką nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe²⁷⁴. Powołana norma potwierdza tezę, że każda nieruchomość musi mieć właściciela, choć nie zawsze musi on być znany.

Należy przyjąć, że przyznanie praw do korzystania z nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych było równoznaczne z *quasi* wywłaszczeniem osób, którym przysługiwało do tych gruntów prawo własności. Pomimo bowiem dalszego przysługiwania tym osobom prawa własności do nieruchomości włączonych w skład wspólnoty zostały one pozbawione całkowicie uprawnień stanowiących o treści nadal istniejącego prawa. Ponieważ prawo własności bez cech składających się na triadę uprawnień właścicielskich staje się prawem iluzorycznym (*nudum ius*), należy stwierdzić, iż w obecnym stanie prawnym wspólnoty gruntowe pozbawione zostały *de facto* własności. Trzeba jednocześnie doprecyzować, że powyższe twierdzenie odnosi się wyłącznie do własności gruntów zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej (ujęcie rzeczowe wspólnoty). W szerszym bowiem kontekście nie można tracić z pola widzenia, że wspólnota gruntowa stanowi – co wielokrotnie było wykazywane – złożony kompleks (węzeł)

²⁷² Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 77–78.

²⁷³ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 41.

²⁷⁴ Zob. art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2010 Nr 102, poz. 651 ze zm.

relacji prawnych i faktycznych, ukształtowanych tak na rzecz osób uprawnionych względem gruntów, jak i pomiędzy podmiotami uprawnionymi.

De lege ferenda należałoby wysunąć postulat, aby polski prawodawca uregulował normatywnie status własnościowy gruntów wspólnoty, gdyż zagadnienia prawnowłasnościowego nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć, wykorzystując dorobek orzecznicy lub doktrynalny. Powinien on jednak zachować szczególną roztropność przy tworzeniu nowych norm i przepisów, a w szczególności unikać rozwiązań zmierzających do odgórnej likwidacji wspólnot gruntowych, mając na uwadze ich znaczenie dla współczesnego rolnictwa. Trudno jest przy tym udzielić bezkrytycznej rekomendacji co do optymalnego brzmienia takiego zabiegu legislacyjnego. Zasadne wydaje się postulowanie, aby dla wspólnot o uporządkowanym statusie prawnym stworzyć możliwość uwłaszczenia funkcjonujących spółek do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej na gruntach stanowiących charakteryzowaną instytucję, przy jednoczesnym pozostawieniu w dotychczasowym kształcie praw do korzystania z gruntów wspólnoty przez uprawnionych do udziału. Takie rozwiązanie stanowiłoby swoistą konsekwencję aktualnie obowiązujących rozwiązań, a jednocześnie byłoby spójne z postulatami przedstawionymi w niniejszej pracy.

W kontekście powyższego nie można jednak zapomnieć, że taka ingerencja w prawo własności winna być zgodna z konstytucyjnymi standardami, wywodzonymi z art. 21, 64 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trzeba wyjaśnić, że na płaszczyźnie konstytucyjnej ochrona własności prywatnej sprowadza się przede wszystkim do dwóch zasad. Pierwsza – to nakaz tworzenia w jak największym stopniu instytucji prawnych gwarantujących możliwość korzystania z własności osobom fizycznym i osobom prawnym prawa prywatnego. Oznacza to również konieczność tworzenia instytucji chroniących własność w stosunkach horyzontalnych. Druga zasada to zakaz nadmiernej ingerencji we własność przez wszystkie organy władzy publicznej. Jej granice są wyznaczone przez art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Ingerencja jest uzasadniona, gdy jest przewidziana w ustawie i konieczna (proporcjonalna) ze względu na ochronę zasad konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3. Ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3 i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami z art. 31 ust. 3²⁷⁵. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zakazuje naruszenia istoty wolności i praw konstytucyjnych, jednak w przypadku własności art. 21 ust. 2 przewiduje wyjątek od tego zakazu. Przepis ten dopuszcza wywłaszczenie, czyli całkowite odjęcie własności²⁷⁶. Samo wywłaszczenie należy rozumieć szeroko jako przymusowe odebranie wszelkich praw majątkowych, własności, użytkowania

²⁷⁵ Zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

²⁷⁶ Zob. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.

wieczystego lub np. praw do znaku towarowego. Jest ono dopuszczalne tylko po spełnieniu wymogów przewidzianych w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten formułuje trzy przesłanki: powiązanie wywłaszczenia z celem publicznym, dokonanie wywłaszczenia na podstawie ustawy i w procedurze określonej przez ustawę, a także przyznanie słusznego odszkodowania osobie wywłaszczonej. Co do zasady wywłaszczenie dokonywane jest aktem władczym, z reguły decyzją administracyjną, może jednak być wynikiem porozumienia między wywłaszczanym a organem władzy publicznej²⁷⁷. Trzeba dodać, że słuszne odszkodowanie należy rozumieć jako odszkodowanie za rzeczywistą szkodę i utracone korzyści. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza się przy tym odszkodowania częściowego, np. gdy przemawiałyby za nim zasady sprawiedliwości społecznej²⁷⁸, co mogłoby znaleźć zastosowanie w przypadku wspólnot gruntowych z uwagi na naturę praw własności nominalnych właścicieli gruntów²⁷⁹.

Wracając do obowiązujących regulacji i opierając się na przywołanym wyżej założeniu o odjęciu prawa własności gruntów wspólnoty ich nominalnym właścicielom, należy zauważyć, że zastosowane w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. rozwiązanie znajduje uzasadnienie w prawnorolnym pierwiastku instytucji wspólnoty gruntowej. Zawiera ona bowiem rozwiązania o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa oraz stosunków społecznych ściśle związanych z działalnością rolniczą, w szczególności w zakresie funkcji społeczno-gospodarczych, środowiskowych oraz kulturowych. W konsekwencji należy stwierdzić, że wartość, która przyświecała prawodawcy lat 60., polegająca na definitywnym ukształtowaniu praw do wielu różnorodnych kategorii nieruchomości oraz wdrożenie rolników do zespołowych form produkcji rolniczej była większa niż zagwarantowanie prawa własności tych nieruchomości ich nominalnym właścicielom (współwłaścicielom), przez co własność ta została zmarginalizowana względem uprawnień osób uprawnionych do wspólnoty gruntowej.

Wypada przy tym zauważyć, iż geneza takiego kształtowania prawa własności sięga daleko w przeszłość²⁸⁰, nie będąc wcale wytworem prawodawcy powojennego. Już w średniowieczu prawo własności wykazywało silne tendencje wspólnotowe, przekształcając stopniowo jego

²⁷⁷ Zob. wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, OTK-A 2017, nr 86.

²⁷⁸ Zob. wyrok TK z 15 grudnia 2000 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87.

²⁷⁹ Zob. komentarze do art. 21 konstytucji: P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja...*, LEX; L. Garlicki, M. Zubik [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016; K. Complak [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.

²⁸⁰ Zob. A. Jurcewicz, *Prawne formy ingerencji państwa w sferę produkcyjnego wykorzystania gruntów rolnych*, Warszawa 1989, s. 10.

atrybuty na rzecz użytkowników nieruchomości²⁸¹. Duch wspólnotowy przejawiał się wówczas w dwóch płaszczyznach: wspólnocie sąsiedzkiej i rodzinnej²⁸². Z jednej strony zaczęto organizować prawo własności na rzecz sąsiadów, z drugiej grunty obciążone były bardzo licznymi służebnościami na ich rzecz. Tytułem przykładu warto podać, iż po zakończeniu żniw grunty stawały się z powrotem, w określonej mierze, wspólne; funkcjonowało też prawo wspólnego wypasu na gruntach należących do poszczególnych członków wspólnoty rolnej²⁸³. Od VI w. większość gruntów nie była użytkowana przez samych właścicieli. Ziemia nie była więc, jak w prawie rzymskim, przedmiotem prawa wyłącznego, ale nakładania się prawa suwerena, określonego wspólnie jako własność zwierzchnia i prawa koncesjonariusza, nazywanego własnością podległą²⁸⁴. W efekcie ani suwerenowi, ani wasalowi nie przysługiwały takie atrybuty własności, jakie były zdefiniowane przez Rzymian. Z czasem z uwagi na rozległość i trwałość prawa wasala, a także przypadające mu wszystkie realne korzyści z własności zaczęto uważać go za prawdziwego właściciela²⁸⁵.

Przyczyna ograniczeń klasycznie rozumianego prawa własności powstała w okresie średniowiecza, a powtarzana w dalszych momentach dziejowych, wynikała zawsze ze społecznych, ogólnych potrzeb pewnych zbiorowości o szerszym lub mniejszym zasięgu. Potrzeby te szczególnie uwidaczniały się na tle rolniczej własności gruntowej, stąd też jej funkcje odgrywały istotną rolę w kształtowaniu tego pojęcia w prawie na przestrzeni wieków. Jeśli nawet w pewnych okresach historycznych przyjmowano prymat wyłącznie indywidualnego interesu właściciela, koncepcja taka nie utrzymywała się długo, ustępując miejsca powinnościom właściciela, wynikającym z funkcji społecznej własności²⁸⁶. Warto przywołać w tym miejscu zaproponowaną przez A. Stelmachowskiego koncepcję własności rolniczej, polegającą na skojarzeniu oryginalnej konstrukcji prawa własności ze szczególnym

²⁸¹ W literaturze podkreśla się, że własność feudalna stanowiła kompleks praw i obowiązków. Odnosi się to w szczególności do własności ziemi, z którą wiązano szereg obowiązków typu lennego, w tym zwłaszcza obowiązek służby wojskowej. Jak zauważano, „splatały się tu w sposób charakterystyczny prawa i obowiązki zarówno o charakterze rzeczowym jak i osobowy, prywatnym, jak i publicznym” (A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 289).

²⁸² Zob. K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1976, s. 152.

²⁸³ Przejawiało się to również w instytucji prawa odkupu przysługującego członkom gminy w przypadku sprzedaży nieruchomości przez członka tej gminy osobie spoza gminy (*retractus ex iure incolatus*). Gdzieniedzie prawo to przysługiwało tylko najbliższym sąsiadom (*retractus ex iure vicinitatis*). Zob. K. Koranyi, *Powszechna...*, s. 152.

²⁸⁴ Zob. tamże, s. 199. Własność podległa, zawierając w sobie prawo do uprawniania i pobierania pożytków, nie może być uważana za dzierżawę, bowiem koncesjonariuszowi przysługiwało prawo rzeczowe, a nie osobiste. Trudno je także uznać za użytkowanie, ponieważ od I w. przekazanie własności podległej stało się wieczyste, podczas gdy użytkowanie jest okresowe.

²⁸⁵ Zob. A. Jurcewicz, *Prawne formy...*, s. 12.

²⁸⁶ Tamże, s. 16.

jej przedmiotem, jakim jest gospodarstwo rolne²⁸⁷. Autor twierdził, że błędem byłoby dziś ujmowanie własności tylko jako prawa podmiotowego, bo jest ona prawem skutecznym wobec ogółu, ale i ograniczonym ze względu na potrzeby ogółu²⁸⁸. Wskazywał, iż z faktu, że własność rolnicza odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wynika, że własność rolnicza jest w istocie zbiorem praw i obowiązków. Właściciel ma w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do określonych jednostek, ale także do państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości²⁸⁹.

Uzupełniająco należy także wskazać, iż odzwierciedleniem dokonującej się ewolucji postrzegania prawa własności były przemiany doktryny społecznej Kościoła katolickiego. Encyklika *Quadragesimo anno* (1931 r.) Piusa XI nawiązywała do „podwójnego charakteru własności, tj. indywidualnego, który służy dobru jednostek, i społecznego, który dobro publiczne ma na względzie”, encyklika *Mater et Magistra* (1961 r.) Jana XIII akcentowała, że własność jest funkcją społeczną, natomiast encyklika *Populorum progressio* Pawła VI (1967 r.) eksponowała społeczny charakter własności. Doktryna społeczna Kościoła dała w końcu pełny wyraz rozumienia prawa własności w encyklice *Laborem exercens* Jana Pawła II z 1981 r., w której mówi się: „Tradycja chrześcijańska nigdy nie podtrzymywała tego prawa jako absolutnej i nienaruszalnej zasady. Zawsze rozumiała je natomiast w najszerszym kontekście powszechnego prawa wszystkich do korzystania z dóbr całego stworzenia: prawa osobistego posiadania jako podporządkowane prawu powszechnego używania, uniwersalnemu przeznaczeniu dóbr”²⁹⁰.

6. DEFINICJA WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Jak już zostało wskazane na początku niniejszego rozdziału, ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. nie zawiera generalnej definicji pojęcia wspólnoty gruntowej. Odwołuje się jedynie do kazuistycznie wymienionych, różnorodnych form powiązanych z XIX-wiecznymi regulacjami własnościowymi związanymi z uwłaszczeniem chłopów w poszczególnych

²⁸⁷ Zob. M. Korzycka, S. Prutis, *Własność rolnicza...*, s. 57.

²⁸⁸ Zob. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 227 i 228; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 206. Zastosowanie przez prof. Stelmachowskiego ogólnej koncepcji prawa własności jako koncepcji praw i obowiązków do wyodrębnionej funkcjonalnie (ze względu na przedmiot regulacji) własności rolniczej było niezwykle trafne i przydatne dla obu dziedzin prawa: cywilnego i rolnego. Z jednej strony koncepcja własności rolniczej wyjaśniała mechanizmy funkcjonowania prawa rolnego, z drugiej – instytucje ze sfery własności rolniczej dostarczały argumentów podbudowujących ogólną koncepcję prawa własności, M. Korzycka, S. Prutis, *Własność rolnicza...*, s. 57.

²⁸⁹ Zob. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *Prawo rzeczowe*, System Prawa Prywatnego, t. 3, Warszawa 2007, s. 189.

²⁹⁰ Zob. A. Jurcewicz, *Prawne formy...*, s. 16.

zaborach²⁹¹. W literaturze dotyczącej problematyki wspólnot gruntowych również brak definicji tego pojęcia. Jedyne próby w tym kierunku podjęli F. Rychlicki oraz M. Ptaszyk.

Pierwszy z nich rozumie wspólnotę jako „obszary gruntów rolnych i innych gruntów, użytkowane wspólnie przez mieszkańców danej wsi”. Trzeba wskazać, że ta definicja nie zawiera wielu kluczowych cech stanowiących o istocie i charakterze prawnym wspólnoty gruntowej. Przede wszystkim brakuje w niej wyróżnienia, co stanowi wspólnotę pod względem podmiotowym oraz przedmiotowym, jak również wzmianki o przymusowej formie organizacyjnej charakteryzowanej instytucji. Błędnie ponadto zakłada, że wspólnota gruntowa musi być użytkowana przez wszystkich mieszkańców danej wsi, podczas gdy w praktyce uczestnikami wspólnoty są najczęściej poszczególne grupy mieszkańców²⁹².

Właściwszą definicję zaproponował M. Ptaszyk²⁹³, formując ją w sposób następujący: „Przez wspólnotę rozumie się zespół praw rzeczowych (własności lub użytkowania) na nieruchomościach gruntowych:

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

Przywołana definicja wskazuje zatem charakter prawny omawianego pojęcia, stanowiąc, że wspólnotą jest zespół praw rzeczowych na nieruchomościach gruntowych, pochodzących z określonych ustawowo źródeł. Ponadto precyzuje ona, iż nieruchomości wchodzące w skład wspólnot powinny pozostawać we wspólnym użytkowaniu przez wszystkich mieszkańców danego terenu bądź tylko przez ich część, posiadających miejsce zamieszkania lub gospodarstwo rolne w danej miejscowości. Zaproponowane ujęcie akcentuje również formę organizacyjną wspólnoty, którą jest spółka powołana do sprawowania zarządu oraz zagospodarowania wspólnoty gruntowej.

Wydaje się jednak, iż wiele elementów tej definicji jest zbędnych, przez co zatracić można cechy stanowiące o istocie i charakterze prawnym wspólnoty gruntowej. Ponadto w niektórych miejscach jest ona nieprecyzyjna, stanowiąc na przykład, iż wspólnota pozostaje we wspólnym użytkowaniu grupy mieszkańców wsi – podczas gdy uczestnikiem wspólnoty mogą być także osoby prawne (w tym Skarb Państwa). Co więcej, akcentowana przez M. Ptaszyka wspólność praw jest niecelowa z uwagi na fakt występowania jednolitości treści uprawnień członków wspólnoty gruntowej.

²⁹¹ Zob. A. Stelmachowski, *Relikty dawnej...*, s. 242.

²⁹² Zob. F. Rychlicki, *Pastwiska gromadzkie i pastwiska wspólnot gruntowych*, „Nowe Rolnictwo” 1965 nr 12, s. 25.

²⁹³ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 37.

W mojej ocenie analiza charakteru prawnego wspólnoty gruntowej prowadzi do przyjęcia definicji, której punkt wyjścia stanowi pojęcie zaproponowane przez Sąd Najwyższy w latach 60. ubiegłego wieku, przy jednoczesnym uwzględnieniu podjętych w niniejszej monografii rozważań o faktycznym przysługiwaniu praw własności do gruntów wspólnoty. Na takie zapożyczenie wskazują tożsame cechy konstrukcyjne wspólnoty oraz współwłasności w częściach ułamkowych, tj. jedność podmiotu, wielość podmiotów oraz niepodzielność wspólnego prawa, jak również przysługująca uprawnionym do udziału *quasi* triada uprawnień właścicielskich. Prowadzi to także do stwierdzenia konieczności posiłkowego stosowania do wspólnot gruntowych przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności w częściach ułamkowych, w zakresie niesprzecznym z ustawą i statutem. Jednocześnie zaproponowana definicja powinna uwzględniać cechy wyróżniające wspólnotę gruntową od współwłasności w częściach ułamkowych. Przede wszystkim – jak zostało wykazane – wspólnoty gruntowe posiadają wiele cech szczególnych, obejmujących takie kwestie jak: zarząd gruntami wspólnoty, rozporządzanie udziałami we wspólnocie czy też nieruchomościami wchodzącymi w jej skład, możliwość zasiedzenia gruntów wspólnoty czy w końcu przekształcenie wspólnoty gruntowej we współwłasność. Ponadto pomimo włączenia gruntów wskazanych przez ustawę do gruntów wspólnoty prawa własności do tych gruntów w dalszym ciągu przysługują osobom trzecim, które zostały pozbawione przez ustawodawcę uprawnień stanowiących o treści tego dalej istniejącego prawa. Dodatkowo definicja powinna zawierać wzmiankę o pierwiastku prawnorolnym omawianej instytucji, który poprzez pryzmat funkcji społeczno-gospodarczych, środowiskowych oraz kulturowych pełnionych przez wspólnoty uzasadniałby aksjologicznie obecnie omawiane *quasi* wywłaszczenie.

W konsekwencji proponuję przyjęcie następującej definicji charakteryzowanej instytucji: „wspólnota gruntowa jest szczególnego rodzaju instytucją prawa rolnego, zbliżoną konstrukcyjnie do współwłasności w częściach ułamkowych, zarządzaną i zagospodarowaną przez powołaną w tym celu spółkę przymusową, której treścią jest uprawnienie do współdzierżenia oraz współkorzystania z nieruchomości gruntowych do niej zaliczonych przez osoby wymienione w ustawie i na zasadach tam określonych, z jednoczesnym wyłączeniem praw właścicielskich nominalnych właścicieli tych nieruchomości”.

7. CHARAKTER PRAWNY SPÓŁKI DO SPRAWOWANIA ZARZĄDU I ZAGOSPODAROWANIA WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

W pierwszej kolejności trzeba zaznaczyć, że obowiązek powołania spółki wynika z celu ustawy, którym jest sprawowanie zarządu oraz racjonalne zagospodarowanie gruntów wspólnoty. Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. oraz zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej nie dały bowiem prawa do działania

w imieniu wspólnoty osobom uprawnionym do udziału²⁹⁴. Podmioty te mogą podejmować decyzje jedynie poprzez spółkę, będąc jej członkami z mocy prawa. Spółka utworzona przez osoby uprawnione ma obowiązek „sprawować zarząd nad wspólnotą” w rozumieniu przedmiotowym oraz w sposób „właściwy” gospodarować gruntami wspólnoty²⁹⁵. Należy zauważyć, że ustawodawca, wyłączając możliwość bezpośredniego decydowania o losach wspólnoty gruntowej przez osoby uprawnione do udziału, zadecydował o obowiązkowym charakterze spółki. Niezależnie bowiem, czy powołana zostanie w drodze uchwały podjętej przez samych zainteresowanych²⁹⁶, czy też na mocy decyzji właściwego organu samorządu terytorialnego²⁹⁷, nie będzie to miało wpływu na jej obligatoryjną naturę²⁹⁸.

Rozwiązanie przyjęte w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych opiera się zatem na stworzeniu korporacji, której substratem są osoby uprawnione. Mają one w stosunku do wspólnoty (rozumianej rzeczowo) uprawnienia i obowiązki ekonomiczne, natomiast w obrocie prawnym jako podmiot sprawujący zarząd oraz zagospodarowanie występuje spółka będąca osobą prawną²⁹⁹. Konsekwencją przyznania spółce wspólnoty gruntowej osobowości prawnej jest przyjęcie, że uczestnik wspólnoty może działać na zewnątrz jedynie za pośrednictwem jej organów statutowych³⁰⁰. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 sierpnia 1968 r.³⁰¹, przepisy ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wyraźnie wskazują, że reprezentacja wspólnoty na zewnątrz należy wyłącznie do wymienionych w statucie organów spółki. Podobną myśl zawiera również orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1971 r., według którego ogół mieszkańców wsi nie reprezentuje wspólnoty gruntowej, ponieważ nie posiada osobowości prawnej. Wspólnota gruntowa reprezentowana jest przez spółkę – osobę prawną działającą przez swoje statutowe organy. Jak zauważyły natomiast wojewódzkie sądy administracyjne, stanowisko co

²⁹⁴ Zob. tamże, s. 42.

²⁹⁵ Trzeba ponownie wskazać, że wspólnota gruntowa nie jest osobą prawną ani jednostką organizacyjną, o których mowa chociażby w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tj. Dz.U. 2017, poz. 1221 ze zm., bo choć tworzy ją pewien substrat majątkowy (grunty i obszary wodne określone w art. 1 ust. 1 u.p.t.u.), to jednak nie ma ona swojej struktury ani organów, bądź podmiotu uprawnionego do jej reprezentowania. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że postulat przyznania osobowości prawnej wspólnotie gruntowej był podnoszony we wczesnej doktrynie prawa rolnego. Zob. np. L. Jastrzębski, *Wspólnoty gruntowe i ich przyszłość*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 7, s. 59; L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 178.

²⁹⁶ Tj. w trybie art. 14 u.z.w.g.

²⁹⁷ Tj. w trybie art. 25 u.z.w.g.

²⁹⁸ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 42–43.

²⁹⁹ Zob. wyrok NSA z 9 września 2014 r., II GSK 1199/13, LEX 1572627 oraz wyrok NSA z 9 września 2014 r., II GSK 1200/13; zob. również uchwałę SN z 25 października 1995 r., III CZP 149/95, LEX 23399.

³⁰⁰ Zob. wyrok NSA z 24 kwietnia 2012 r., I OSK 549/11.

³⁰¹ Zob. uchwałę SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68.

do zagospodarowania wspólnoty udziałowic może wyrażać jedynie w pracach organów spółki, jak również wyłącznie spółka reprezentuje interesy tych osób na zewnątrz³⁰². Spółka jest zatem legitymowana czynnie m.in. do wytoczenia powództwa windykacyjnego co do działki gruntu stanowiącego część gruntu wspólnoty, do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie o zasiedzenie nieruchomości przez wspólnotę czy w sprawie o przyznanie płatności do gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej³⁰³. Spółka jest również podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych³⁰⁴ na podstawie art. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych³⁰⁵.

Z istoty charakteryzowanej instytucji wynika nie tylko, że uprawnienie do działania na zewnątrz w imieniu i na rzecz członków wspólnoty należy do spółki działającej za pośrednictwem statutowych organów, ale również, że spółka jest posiadaczem zależnym gruntów zaliczanych w skład wspólnoty uprawnionym, a zarazem zobowiązanym do zarządzania tymi gruntami i należytego ich zagospodarowania (art. 25 ust. 2 ustawy)³⁰⁶.

³⁰² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2017 r., I SA/Wa 1242/16.

³⁰³ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 24 listopada 2015 r., I SA/Rz 918/15.

³⁰⁴ Zob. wyrok NSA z 12 czerwca 2012 r., II FSK 2409/10, LEX 1165212.

³⁰⁵ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. Dz.U. 2022, poz. 2587 ze zm. Przy dokonaniu zatem sprzedaży nieruchomości stanowiących przedmiot wspólnoty gruntowej oraz inkasowaniu z tego tytułu należności pieniężnych przychód w rozumieniu powołanej wyżej ustawy, osiągniany jest przez spółkę, nie zaś jej uczestników. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 15 lipca 2010 r., I SA/Gl 634/09, LEX 706232 oraz wyrok NSA z 12 czerwca 2012 r., II FSK 2409/10. Na gruncie tego ostatniego NSA rozważając zagadnienia podmiotowości prawnopodatkowej utworzonej w ten sposób spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą, wskazał następująco. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.d.o.p. ustawa ta ma zastosowanie do osób prawnych i spółek kapitałowych w organizacji, regulując opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów tych osób. Ma ona zastosowanie zasadniczo do wszystkich osób prawnych, z wyjątkiem wymienionych w art. 6 ust. 1 u.p.d.o.p. jako podmiotowo zwolnione od tego podatku. Ponieważ spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową na mocy art. 15 ust. 1 u.z.w.g. jest osobą prawną, a nie jest wymieniona w art. 6 ust. 1 u.p.d.o.p. w gronie osób prawnych zwolnionych od podatku dochodowego, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.d.o.p. jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Oznacza to, że z jednej strony ciąży na niej określone obowiązki ewidencyjne, wynikające z art. 9 u.p.d.o.p. oraz że z drugiej strony przedmiotem opodatkowania jest jej dochód, bez względu na rodzaj źródeł przychodów, z których dochód ten został osiągnięty (art. 7 ust. 1 u.p.d.o.p.). Sąd stwierdził, iż nie ma podstaw do przyjęcia, że spółka wspólnoty gruntowej może być uznana za jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.p.d.o.p. i tym samym za podatnika podatku dochodowego od osób prawnych. Nie jest możliwe potraktowanie przychodów spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty jako przychodów ze współwłasności uprawnionych do udziału we własności i ich opodatkowanie na podstawie art. 5 u.p.d.o.p.

³⁰⁶ Jest to ten przypadek posiadania zależnego, gdzie podmiot, który rzeczą faktycznie włada ma „inne prawo”, o którym mowa w art. 336 k.c., z którym to prawem łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Tym „innym prawem” będą zawarte w u.z.w.g., przepisy regulujące zagospodarowanie wspólnot gruntowych, nakładające na spółkę utworzoną obligatoryjnie przez członków wspólnoty obowiązek zarządzania i właściwego zagospodarowania gruntów wspólnoty. Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 12 października 2006 r., III SA/Po 203/06, LEX 910844.

Zagospodarowanie to wiąże się bowiem w sposób naturalny z faktycznym władztwem nad gruntami wspólnotowymi i znajduje swój wyraz w postanowieniach statutu spółki. Przez swoje organy uchwała ona plany zagospodarowania użytków rolnych i roczne plany prac gospodarczych, określa rodzaj i rozmiar świadczeń rzeczowych i robocizny oraz wysokości wypłat pieniężnych potrzebnych do wykonania zadań przewidzianych w planie prac gospodarczych, rodzaj i rozmiar inwestycji potrzebnych do osiągnięcia celów spółki, decyduje o sposobie wykorzystania pożytków osiąganych ze wspólnoty, ale również organizuje i przeprowadza zamierzone prace zgodnie z uchwalonymi planami prac, nadzoruje wykonywanie robót oraz racjonalne użytkowanie gruntów i urządzeń spółki, organizuje czynności gospodarcze w lasach i na gruntach leśnych zarządzanych przez organy nadzoru nad lasami niepaństwowymi, dzieli obowiązki w zakresie wykonywania robocizny oraz świadczeń rzeczowych i pieniężnych związanych z zagospodarowaniem gruntów, jak również buduje i konserwuje urządzenia. Sprawowanie zarządu i zagospodarowanie gruntów wchodzących w skład wspólnoty wiąże się zatem w sposób naturalny ze sprawowaniem faktycznego władztwa nad gruntami wspólnotowymi. Spółka zarządza i gospodaruje gruntami wspólnotowymi nie z woli osób uprawnionych, lecz na podstawie wyraźnego przymusu ustawy. Czyni to więc we własnym imieniu – to jej ustawodawca powierzył zarząd i gospodarowanie, wyposażając ją dodatkowo w tym celu w osobowość prawną. Nie naruszył przy tym uprawnień osób uprawnionych do udziału we wspólnocie do korzystania z gruntów wchodzących w skład wspólnoty, jak również kontroli działalności spółki w drodze instrumentów przewidzianych w statucie spółki oraz ustawie³⁰⁷.

Z przywołania charakteru posiadania gruntów wspólnoty przez spółkę wyprowadzić należy wniosek, że korzystanie przez osoby uprawnione do udziału we wspólnocie z jej gruntów stanowi w istocie dzierżenie w rozumieniu art. 338 k.c. Zauważyć trzeba, że dzierżenie, które ustawodawca wyraźnie odróżnia od posiadania, jest również formą władania rzeczą. Podobny do posiadania jest element fizyczny (*corpus*), który wyraża się właśnie w faktycznym władaniu rzeczą, jednakże inny jest element psychiczny dzierżenia, gdyż dzierżyciel ma wolę władania rzeczą za kogo innego (*animus possidendi pro alieno*). W przypadku występowania modelowego stosunku pomiędzy uprawnionym do udziału we wspólnocie gruntowej, spółką oraz samą wspólnotą, zachodzić będzie właśnie przywołany wyżej rodzaj władztwa. Tak długo jak przedmiotowa więź istnieje, spółka powołana do sprawowania zarządu oraz zagospodarowania wspólnoty gruntowej będzie posiadaczem gruntów, w związku z czym, jak zostało już powiedziane, tylko spółka będzie uprawniona do zagospodarowania oraz występowania na zewnątrz w imieniu wspólnoty gruntowej w kwestiach zaliczanych do niej gruntów³⁰⁸. Należy

³⁰⁷ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 12 października 2006 r., III SA/Po 203/06.

³⁰⁸ Na gruncie rozpoznawanej sprawy sąd zauważył, że uprawniony do udziału we wspólnocie, który użytkuje grunty wspólnoty zgodnie z korporacyjnymi ustaleniami, tj. aprobującą wolą zarządzającą nią spółki, nie może samodzielnie wystąpić o płatności bezpośrednie, albowiem nie spełnia konstrukcyjnego

dodać, że dopiero zerwanie przez osobę uprawnioną do udziału we wspólnocie więzi łączącej ją z przedstawianą instytucją oraz wyraźne zmanifestowanie na zewnątrz faktu użytkowania gruntu we własnym imieniu i interesie skutkować będzie zmianą analizowanego charakteru władztwa na posiadanie. Wydaje się jednocześnie, że jedyną możliwością zerwania takiej więzi jest wystąpienie ze spółki przez jej członka poprzez wyzbycie się udziałów we wspólnocie gruntowej. Twierdzenie to jest przy tym zbieżne z przedstawianym w niniejszej monografii stanowiskiem, że brak jest możliwości zasiedzenia fizycznej części wspólnoty gruntowej przez osobę uprawnioną do udziału.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że spółka powołana do sprawowania zarządu oraz zagospodarowania wspólnotą gruntową nie jest podmiotem oderwanym od osób uprawnionych do udziału, lecz pełni wobec nich rolę służebną. Utworzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. oraz zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r., ma za zadanie zapewnienie racjonalnego sposobu korzystania z gruntów wspólnoty przez udziałowców, jak również reprezentację wspólnoty na zewnątrz³⁰⁹. Brak jest jednocześnie unormowania, które pozbawiałoby uprawnionych do udziału we wspólnocie prawa do władania gruntami wspólnoty. Wręcz przeciwnie, przepisy ustawy określają te osoby jako uprawnione do korzystania ze wspólnoty gruntowej³¹⁰, przy czym korzystanie to stanowi dzierżenie w rozumieniu art. 338 k.c. Wskazać także trzeba, że uprawnieni do udziału we wspólnocie, uzyskujący *ex lege* status członków spółki, w formie spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą uprawnienia te wykonują. Takie określenie zakresu uprawnień spółki wobec wspólnoty gruntowej przesądza o tym, że spółka powołana do sprawowania zarządu nie jest właścicielem nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej. Równocześnie, mając osobowość prawną i tym samym zdolność prawną, jest uprawniona do występowania w obrocie prawnym jako reprezentant wspólnoty gruntowej w ujęciu podmiotowym³¹¹. Jest ona także posiadaczem zależnym gruntów charakteryzowanej instytucji, o którym mowa w art. 336 k.c.

Analiza statusu prawnego spółki powołanej do sprawowania zarządu oraz zagospodarowania wspólnotą gruntową prowadzi do konkluzji, iż rozważań na jej temat nie można ograniczyć do płaszczyzny prawa cywilnego oraz handlowego. Pozycja spółki ma bowiem w istotnej części charakter publicznoprawny. Określenie przez ustawodawcę takiej formy zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej może bowiem stanowić podstawę do przyjęcia tezy o publicznym charakterze zadań realizowanych przez spółkę. Konsekwencją

elementu posiadania, to jest władania gruntem wspólnoty gruntowej we własnym imieniu. Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 28 czerwca 2018 r., I SA/Rz 291/18.

³⁰⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 31 maja 2011 r., IV SA/Wa 570/11, LEX 1133003; wyrok SN z 9 listopada 1971 r., III CRN 310/71, LEX 7013.

³¹⁰ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 14 czerwca 2012 r., III SA/Lu 160/12, LEX 1231976.

³¹¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 8 września 2017 r., II SA/Gl 628/17, LEX 2450590.

powyższego jest między innymi poddanie egzekucji administracyjnej należności spółek z tytułu nieuiszczonych w terminach opłat statutowych oraz kosztów zastępczego wykonania świadczeń przewidzianych w statucie, a także poddanie działalności spółki nadzorowi sprawowanemu przez organ administracji samorządowej (wójta, burmistrza, prezydenta miasta)³¹².

Spółkę powołaną na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. literatura przedmiotu zalicza do spółek administracyjnych, podobnie jak spółki prawa wodnego³¹³ i spółki producentów rolnych³¹⁴. Powyższe wyróżnienie wynika z faktu występowania w strukturach przywołanych instytucji związków publicznoprawnych³¹⁵. Zdaniem J. Szachułowicza kryteria wyróżniające spółki prawa administracyjnego sprowadzają się do korzystania w sferze ich działań ze środków władczych, wyrażających się w możliwości stosowania przymusu i poddania rozpoznawania sporów wewnętrznych na drodze postępowania administracyjnego, z wyłączeniem drogi sądowej. Podstawą prawną do określenia takiej kwalifikacji jest sposób ich powstania. Są one bowiem organizowane na podstawie ustawy lub z inicjatywy samych zainteresowanych, przy czynnym udziale i nadzorze organów administracji publicznej. Nadzór obejmuje ciągłość działań organów publicznych przez stosowanie metod i środków prawnych właściwych dla prawa administracyjnego. Organy nadzoru mogą również doprowadzić do likwidacji osoby prawnej. Nadzór organów publicznych jest uzasadniony charakterem funkcji osób prawnych prawa administracyjnego, gdyż wykonują one zadania użyteczności publicznej o charakterze ogólnospołecznym. Dla skutecznego wykonywania tych zadań otrzymują dotacje finansowe z budżetu. Efekty ich gospodarowania nie są nakierowane na osiągnięcie zysku. Wypracowane dochody nie wpływają na pomnażanie stanu majątkowego osób zorganizowanych w formie spółek, lecz są przeznaczone na doskonalenie i rozszerzanie zakresu działań osób prawnych. Rozwiązania takie są uzasadnione tym, że członkowie osób prawnych nie zawsze wnoszą wkłady majątkowe tworzące kapitał zakładowy spółki, a świadczą tylko składki, pracę i udostępniają swoje nieruchomości w celu wykonania zadań statutowych³¹⁶. W odróżnieniu zatem od innych instytucji znanych prawu polskiemu źródłem powstania omawianych spółek jest prawo

³¹² Zob. A. Matan, *Nadzór nad spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 3, s. 56.

³¹³ Zob. ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm. Analogiczny status prawny jak spółki wodne mają także związki spółek wodnych oraz związki wałowe, tworzone na podstawie przepisów przywołanej ustawy.

³¹⁴ Zob. ustawę z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. 2000 Nr 88 poz. 983 ze zm. J. Selwa wyróżnia przy tym osobną kategorię spółek rolniczych, do których zalicza, obok spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej, także spółkę wodną i zrzeszenie leśne – oraz rolnicze zrzeszenie branżowe. Zob. J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, s. 31 i n.

³¹⁵ Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

³¹⁶ Zob. J. Szachułowicz, *Spółki prawa administracyjnego* „Przegląd Sądowy” 2004, nr 1, s. 16.

administracyjne. Także w swoim działaniu podlegają one przepisom tego prawa (obok przepisów prawa cywilnego). Przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogentis*, co ma istotne znaczenie dla stosunków prawnych kształtowanych w ramach spółek administracyjnych. Nie można bowiem na mocy porozumień zawieranych między członkami spółki modyfikować rozwiązań zawartych w regulacjach administracyjnoprawnych³¹⁷. Nie ma także w obszarze tych stosunków równorzędności stron ani ekwiwalentności świadczeń – charakterystycznych dla stosunków cywilnoprawnych³¹⁸. Spółki takie nie są powołane do prowadzenia działalności komercyjnej, ich działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku. Wypracowane przez nie dochody nie podlegają podziałowi między członków spółki, ale są obowiązkowo przeznaczane na działalność prowadzoną przez spółkę³¹⁹.

Porównania konstrukcji spółki do sprawowania zarządu oraz zagospodarowania wspólnotą gruntową z instytucjami spółki wodnej, zrzeszenia leśnego, rolniczych zrzeszeń branżowych, spółek prawa handlowego³²⁰ oraz spółki cywilnej dokonał szeroko M. Ptaszyk³²¹, wobec czego problematyka ta nie będzie w tym miejscu powielana. Zaprezentowaną przez niego analizę, z uwagi na tożsamość wybranych cech, warto uzupełnić o porównanie do instytucji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz rolniczej spółdzielni produkcyjnej.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jest państwową osobą prawną, będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³²², powołaną do życia na mocy dwóch ustaw – ustawy wprowadzającej przepisy o KOWR³²³ oraz ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa³²⁴, dla celów gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa³²⁵. Zasobem tym jest wyodrębniona instytucjonalnie część funduszu własności państwowej, obejmująca mienie rolnicze stanowiące

³¹⁷ Zob. A. Matan, *Nadzór...*, s. 56.

³¹⁸ Zob. J. Szachulowicz, *Spółki prawa...*, s. 5.

³¹⁹ Tamże, s. 6.

³²⁰ Tj. spółek osobowych: spółki jawnej, spółki partnerskiej, spółki komandytowej, spółki komandytowo – akcyjnej, oraz spółek kapitałowych: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej.

³²¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 92–96.

³²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.

³²³ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017, poz. 624.

³²⁴ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017, poz. 623.

³²⁵ KOWR jest następcą prawnym ANR, powołanej do życia ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. 2016, poz. 2052 ze zm. pod nazwą Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jej nazwa nadana została ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która wprowadziła też dodatkowe zadania i kompetencje dla Agencji Nieruchomości Rolnych. Na mocy art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Agencja została zniesiona z dniem 31 sierpnia 2017 r. a nowo tworzony, na mocy postanowień ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, podmiot o tej nazwie, z dniem 1 września 2017 r. wstąpił w ogół praw i obowiązków ANR.

własność Skarbu Państwa³²⁶, o którym mowa w art. 1 i 2 u.g.n.r. Stosownie do treści pierwszej z przywołanych norm ustawa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do: 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych, 2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń, a także 3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2 u.g.n.r. Przedmiotową regulację uzupełnia art. 2 ust. 1 poprzez wskazanie, że zasady gospodarowania obejmują mienie, o którym mowa w art. 1, znajdujące się: 1) w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, 2) w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, 3) w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, a także 4) w Państwowym Funduszu Ziemi. W uzupełnieniu należy wskazać, że Zasób Własności Rolnej tworzy nie tylko mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 u.g.n.r., przejęte w trybie omawianej ustawy, ale także mienie nabyte przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na mocy art. 12 ust. 1 i 2 u.g.n.r.³²⁷

W kontekście porównania KOWR do spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej należy zwrócić uwagę na relację pomiędzy treścią art. 5 ust. 1 u.g.n.r. oraz art. 14 ust. 1 u.z.w.g. Stanowią one odpowiednio, że Skarb Państwa powierza Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do mienia wchodzącego do Zasobu oraz, że 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. Z przytoczonych powyżej uregulowań wynikają trzy zasadnicze konstatacje, stanowiące cechy wspólne charakteryzowanych instytucji.

Przede wszystkim uprawnienia KOWR w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz spółki w stosunku do nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej opierają się na konstrukcji prawnej powiernictwa. Powiernikiem jest bowiem osoba wykonująca we własnym imieniu cudze prawa podmiotowe. Tak jest w przypadku Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz omawianej spółki, które nie stają się właścicielami przejętego mienia, a wyłącznie podmiotami wykonującymi w imieniu własnym powierzone im uprawnienia odpowiednio właścicielskie Skarbu Państwa oraz *quasi* właścicielskie osób uprawnionych do

³²⁶ Zob. Także komentarze: S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997; S. Prutis, *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów*, Warszawa 1992; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003.

³²⁷ Zob. P. Czechowski, *Prawo rolne...*, s. 334; A. Lichorowicz, P. Blajer, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 2019.

udziału we wspólnocie gruntowej. Zaznaczyć trzeba, że polski porządek prawny nie zawiera generalnych uregulowań stosunków powiernictwa, dlatego też treść stosunku prawnego między charakteryzowanymi instytucjami oraz Skarbem Państwa i uprawnionymi do udziału we wspólnocie określają wyłącznie przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Ponadto regulacje art. 5 ust. 1 u.g.n.r. oraz art. 14 ust. 1 u.z.w.g. statuuje sam stosunek powiernictwa między Skarbem Państwa i osobami uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej a odpowiednio Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa oraz spółką.

Wola ustawodawcy zastępuje wolę właściciela lub *quasi* właściciela oraz powiernika co do powierzenia uprawnień, a jednocześnie zobowiązania do działania w charakterze powiernika. Generalny stosunek powiernictwa praw nie określa jednak, które konkretnie prawa służące Skarbowi Państwa oraz osobom uprawnionym do udziału we wspólnocie gruntowej zostają powierzone powiernikowi. Konkretyzacja następuje tu odpowiednio poprzez przekazanie mienia Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa lub nabycie przez KOWR mienia do zasobu na własność Skarbu Państwa bądź też poprzez utworzenie spółki przez osoby uprawnione do udziału w trybie art. 14 ust. 2 u.z.w.g. lub właściwy organ administracji na mocy art. 25 ust. 1. Co więcej, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz spółka powołana do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej, obejmując we władanie odpowiednio powierzone składniki mienia oraz nieruchomości zaliczone w poczet wspólnoty, wykonują we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonują związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne³²⁸.

Przechodząc do problematyki rolniczej spółdzielni produkcyjnej, należy zauważyć w pierwszej kolejności, iż forma spółdzielni stanowi tradycyjną formę zespołowego gospodarowania. Przeszła ona znamiennej ewolucję w rolnictwie – od spółdzielni jako głównej formy uspołecznienia rolnictwa³²⁹ do spółdzielni lat obecnych, kiedy to własność spółdzielcza w znaczeniu ekonomicznym została uznana za własność prywatną członków spółdzielni. Prawną podstawę działania spółdzielni stanowią normy prawa spółdzielczego³³⁰ oraz uchwalony na ich podstawie statut spółdzielni. Cechą wyróżniającą spółdzielnie produkcji rolnych spośród innego rodzaju spółdzielni jest przedmiot podstawowej działalności gospodarczej, którym jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego. Natomiast kryterium wyróżniającym rolnicze spółdzielnie produkcyjne spośród spółdzielni produkcji rolnej jest

³²⁸ Zob. A. Lichorowicz, P. Błajer, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, s. 335. Szerzej na ten temat: A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1, s. 107–155, <https://doi.org/10.37232/sp.2003.1.5>; R. Rykowski, *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa 2005, s. 116–125.

³²⁹ Tj. w okresie kolektywizacji w latach 1948–1956.

³³⁰ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz.U. 1982 Nr 30, poz. 210 ze zm. Zob. również K. Pietrzykowski, *Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów*, Warszawa 1995.

najszerzy – przynajmniej w ujęciu normatywnym – zakres integracji czynników produkcji będących do dyspozycji członków w zespołowym, spółdzielczym gospodarstwie rolnym³³¹.

Jak już zostało powiedziane, elementem charakteryzującym instytucję rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest prowadzenie gospodarstwa rolnego, a podstawę prowadzenia gospodarstwa stanowi osobista praca członków spółdzielni. Ponadto, o ile statut tak przewiduje, członkowie posiadający grunty rolne obowiązani są je wnieść jako wkład do spółdzielni, by zapewnić materialne czynniki produkcji dla działalności zespołowego gospodarstwa rolnego. Jak wskazuje art. 141 § 1 w zw. z art. 20 § 2 pr.spółdz., wkłady gruntowe mogą być wnoszone – w zależności od postanowień statutu – na własność spółdzielni lub do korzystania przez spółdzielnię na podstawie innego stosunku prawnego. W tym wypadku statut powinien określać charakter przysługującego spółdzielni prawa do wkładów. W praktyce spółdzielni produkcyjnych w znaczącej większości wkłady gruntowe są wkładami wnoszonymi do użytkowania, które jest ograniczonym prawem rzeczowym o treści określonej przepisami art. 271–279 k.c.³³² Wniesiony do spółdzielni wkład gruntowy może być przez członka wycofany jedynie po ustaniu członkostwa. Statut spółdzielni określa okres wypowiedzenia członkostwa, a także termin wycofania wkładu gruntowego i dokonania przez strony ostatecznych z tego tytułu rozliczeń w przypadku ustania członkostwa z jakichkolwiek przyczyn³³³.

W kontekście powyższego podobieństw pomiędzy rolniczą spółdzielnią produkcyjną oraz spółką powołaną dla zagospodarowania wspólnot gruntowych należy poszukiwać jedynie w zakresie relacji pomiędzy spółką oraz podmiotami, których sytuacja określona została treścią art. 16 ust. 2 u.z.w.g. Przywołany przepis wskazuje, że oprócz uprawnionych do udziałów we wspólnocie będących *ipso iure* członkami spółki mogą być nimi także posiadacze gruntów przyległych do wspólnoty na warunkach określonych w statucie spółki. Doprecyzowaniem treści powyższej normy jest § 6 ust. 3 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d. Stanowi on, iż ogólne zebranie członków spółki może uchwalić przyjęcie do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej pod warunkiem, że wyrażą na piśmie chęć przystąpienia do spółki oraz wniosą do niej w celu wspólnego zagospoda-

³³¹ Zob. A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów...*, Warszawa 2019.

³³² Użytkowanie to wykazuje pewne cechy specyficzne. Statut może postanowić, że gdy wymaga tego prawidłowe wykonanie zadań spółdzielni – przysługuje jej uprawnienie do zmiany przeznaczenia wkładów gruntowych oraz uprawnienie do naruszenia ich substancji (art. 278 k.c.). Budynek i inne urządzenia wnoszone przez spółdzielnię na gruncie stanowiącym wkład gruntowy stają się jej własnością; to samo dotyczy drzew i innych roślin zasadzonych lub zasianych przez nią. W razie wygaśnięcia użytkowania gruntu działka, na której znajdują się budynek lub urządzenia będące własnością spółdzielni, może być przejęta na własność przez nią odpłatnie w chwili wygaśnięcia użytkowania (art. 279 k.c.). Zob. A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów...*, s. 415–416.

³³³ Tamże.

rowania grunty przylegające do wspólnoty o obszarze ustalonym przez ogólne zebranie członków. W takiej sytuacji udział w korzyściach i obowiązek uczestniczenia w kosztach wspólnego zagospodarowania określony zostanie proporcjonalnie do wniesionego obszaru gruntu. Należy zaznaczyć, że obydwie charakteryzowane etapy zależne są od woli stron. Posiadacze gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej nie mają obowiązku należenia do spółki, natomiast zebranie ogólne nie ma również obowiązku przyjęcia takich osób na członków. Oznacza to, że nawet w przypadku wyrażenia chęci przynależności do przedmiotowej instytucji oraz partycypowania w jej pracach organ spółki może podjąć decyzję odmowną. Będzie to miało miejsce w przypadku braku interesu gospodarczego co do wspólnego zagospodarowania przyległych gruntów³³⁴.

Podobnie zatem jak w przypadku członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej celem umożliwienia przez ustawodawcę przystąpienia do spółki wspólnoty gruntowej kategorii osób określonych normą art. 16 ust. 2 u.z.w.g. jest osiągnięcie określonych korzyści ze wspólnego zagospodarowania gruntów, którym to zagospodarowaniem, w przypadku nieruchomości stanowiących grunty rolne, może być prowadzenie gospodarstwa rolnego. Wydaje się, że wobec braku występowania szczegółowych unormowań w przepisach ustawy oraz zarządzenia, analogicznie jak w przypadku spółdzielni produkcji rolnej, grunty te mogą zostać wniesione do wspólnego zagospodarowania w zależności od postanowień statutu: na własność spółki lub do korzystania przez spółkę na podstawie innego stosunku prawnego. Należy również stwierdzić, że w sytuacji braku osiągnięcia zakładanych korzyści ze wspólnego zagospodarowania omawiane podmioty mają możliwość wystąpienia ze spółki. W każdym wypadku statut powinien określać charakter przysługującego spółce prawa do wkładów oraz procedurę ich zwrotu bądź też odpłatnego przejęcia. *De lege ferenda* ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. powinna zostać uzupełniona o przepisy określające termin wypowiedzenia członkostwa w spółce, by zapewnić ciągłość racjonalnego zagospodarowania nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej³³⁵.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że brak jest podobieństw pomiędzy rolniczą spółdzielnią produkcyjną a spółką, do której należą osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.z.w.g.. W przeciwieństwie bowiem do prawnej sytuacji pierwszej z przedstawianych instytucji istnieje korelacja pomiędzy wspólnotą gruntową a przymusem założenia spółki, która trwa tak długo, jak długo istnieje charakteryzowana instytucja, a osoby uprawnione do udziału są *ipso iure* jej członkami. Tym samym osoby, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.z.w.g., mają obowiązek utworzenia spółki, której członkami stają się wyłącznie z faktu posiadania udziału we wspólnocie gruntowej, a ich członkostwo jest niezależne od faktu wniesienia gruntów do spółki. Konsekwencją jest

³³⁴ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 64.

³³⁵ Tamże, s. 66.

brak możliwości wystąpienia ze spółki przez jej członka, będącego uczestnikiem wspólnoty, o ile nie łączy się to z jednoczesnym wyzbyciem udziałów we wspólnocie gruntowej³³⁶.

Na koniec należy stwierdzić, że aczkolwiek spółka do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej zbliża się niekiedy konstrukcyjnie do innych podmiotów znanych prawu polskiemu, o tyle stanowi ona instytucję o szczególnych cechach oraz rządzącą się własnymi, odrębnymi przepisami. Poszukując zatem jej definicji, można by przyjąć, iż stanowi ona spółkę prawa administracyjnego w formie przymusowego zrzeszenia osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej³³⁷, powoływaną w celu sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową w znaczeniu przedmiotowym, jej reprezentowania w postępowaniach sądowych i administracyjnych, a ponadto do właściwego zagospodarowania nieruchomości zaliczonych w poczet wspólnoty gruntowej.

³³⁶ Tamże, s. 66–67.

³³⁷ Zob. S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976, s. 83; W. Pawlak, *Prawo rolne*, Warszawa 1981, s. 131; H. Świątkowski, *Recenzja z pracy J. Paliwody „Kierowanie rolnictwem przez rady narodowe”*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 3, s. 635.

ROZDZIAŁ IV

PODMIOTOWY ORAZ PRZEDMIOTOWY ZAKRES WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

1. WPROWADZENIE

Kierując się systematyką przyjętą w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, analizę prawnych regulacji normujących tytułową instytucję należy rozpocząć od przedstawienia jej zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego. Zostały one ujęte w rozdziale 1 ustawy zatytułowanym „Przepisy ogólne” i obejmują szereg kwestii zarówno o charakterze prawnomaterialnym, jak również proceduralnym.

W niniejszym rozdziale w pierwszej kolejności zaprezentowana zostanie problematyka kategorii nieruchomości zaliczanych oraz niezaliczanych przez ustawodawcę w poczet wspólnot gruntowych. Przedstawione zostaną także zasady ustalania składu podmiotowego wspólnoty gruntowej, jak również wielkości przysługujących udziałów. Następnie przedmiotem rozważań będzie struktura postępowań administracyjnych, prowadzących do ustalenia składu podmiotowego i przedmiotowego wspólnot, ze szczególnym uwzględnieniem zmian, które wprowadzone zostały przez prawodawcę nowelą z dnia 10 lipca 2015 r.³³⁸

W dalszej części omówione zostaną istotne dla praktyki zagadnienia, budzące kontrowersje w judykaturze oraz wśród przedstawicieli doktryny prawa bądź też nieznajdujące rozwinięcia: problematyka stosowania pojęć nieruchomości rolnej, leśnej i obszaru wodnego w kontekście wydawania decyzji ustalających, wyłączenia stosowania niektórych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przy rozstrzyganiu spraw z zakresu wspólnot gruntowych, jak również ujawniania nieruchomości zaliczanych do przedstawianej instytucji w księgach wieczystych.

³³⁸ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 2015, poz. 1276.

2. NIERUCHOMOŚCI ZALICZANE W POCZET WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Kształtowanie się praw do gruntów zaliczonych przez ustawodawcę (zarówno przed- jak i powojennego) do obszarów tworzących wspólnoty gruntowe dokonywało się w rezultacie historycznych przemian społeczno-gospodarczych i było procesem niejednorodnym. Obydwie ustawy – z dnia 4 maja 1938 r o uporządkowaniu wspólnot gruntowych oraz z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych posługują się wieloma sformułowaniami, takimi jak: „grunty nadane / wydzielone / otrzymane we wspólną własność”, „wspólne posiadanie” lub „do wspólnego użytkowania”³³⁹. Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych ma przy tym charakter regulacyjny. Kształtuje ona bowiem jednorazowo prawa do pewnych kategorii nieruchomości, zastrzegając jednocześnie, iż postępowania wszczęte przed dniem wejścia ustawy obecnie obowiązującej powinny być zakończone w trybie przepisów dotychczasowych. Celem takiego rozwiązania było uniknięcie kolizji, które mogłyby wynikać przy próbach nakładania się dwóch różnych porządków o regulacyjnym charakterze³⁴⁰.

W świetle przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych charakteryzowaną instytucją stanowią nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne podlegające szczególnym formom zagospodarowania w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ustawy, wspólnoty gruntowe obejmują grunty:

- 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 albo ogółowi uprawnionych do wykonywania służebności;

³³⁹ Ponownie trzeba zauważyć, że niemożność wyprowadzenia we wszystkich wypadkach klarownego „rodowodu prawnego” własności gruntów traktowanych w zamyśle ustawodawczym jako wspólnoty gruntowe była jedną z przyczyn wprowadzenia normy art. 11 ustawy, zakazującej prowadzenia dla nich ksiąg wieczystych. Przedmiotowa problematyka zostanie szerzej przedstawiona w dalszej części niniejszego rozdziału. Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 77.

³⁴⁰ Innym przykładem aktów normatywnych z okresu poprzedzającego transformację ustrojową, mających charakter regulacyjny, są te porządkujące stan majątkowy związków wyznaniowych. Przykładem niech będą przepisy art. 60–67 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 154 ze zm.; tytuł ustawy zmieniony przez art. 15 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. 1990 Nr 51, poz. 297, z dniem 1 sierpnia 1990 r. Zawarty w niej zapis art. 61 ust. 2 pkt 2 zezwala na przekazanie Kościołowi własności nieruchomości, których stan prawny nie jest ustalony, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie prawa osób trzecich. Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 546.

- 3) powstałe w wyniku podziału pomiędzy zespoły mieszkańców poszczególnych wsi gruntów, które nadane zostały przy uwłaszczeniu 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 spółek szalaśniczych³⁴¹;
- 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.

Należy zauważyć, że wymienione nieruchomości stanowią wspólnotę z mocy samego prawa, niezależnie od osób korzystających faktycznie z gruntów wspólnoty. Zmiana osoby właściciela lub użytkownika nieruchomości, traktowanej przez ustawodawcę jako wspólnota gruntowa, nie ma zatem wpływu na dalszą przynależność danej nieruchomości do wspólnoty. To bowiem ustawa, a nie osoby uprawnione do udziału we wspólnocie, decyduje o przynależności nieruchomości do wspólnoty³⁴². Należy również podkreślić, że na gruncie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. nie ma możliwości utworzenia nowej wspólnoty gruntowej. Możliwe jest natomiast reaktywowanie wspólnot kiedyś istniejących oraz uporządkowanie organizacji i funkcjonowania wspólnot, których istnienie nie nasuwa wątpliwości³⁴³.

Przechodząc do wyjaśnienia treści pojęć nieruchomości objętych powyższym wyliczeniem, trzeba wskazać, że ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r., tak jak poprzednia regulacja, zaliczyła do wspólnot gruntowych te nieruchomości, które według szczegółowo przedstawionych w rozdziale I niniejszej pracy monograficznej dzielnicowych praw zaborczych zostały przyznane rolnikom na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania w okresie uwłaszczenia, wydzielone za zniesione służebności gruntowe oraz będące wspólnymi gruntami poparcelacyjnymi. Objęła także grunty nabyte na podstawie

³⁴¹ Spółki szalaśnicze zostały utworzone na podstawie ustawy Sejmu Śląskiego z dnia 19 kwietnia 1933 r., Dz.U.Śl. 1933 Nr 13, poz. 23 i rozporządzenia Śląskiej Rady Wojewódzkiej z dnia 21 sierpnia 1933 r., Dz.U. Śl. 1933 Nr 23, poz. 48, w związku z ustawą z dnia 21 czerwca 1921 r. w przedmiocie likwidacji serwitutów pastwiskowych w dobrach byłej komory arcyksiążęcej na Śląsku. Cieszyńskim, Dz.U. 1921 Nr 59, poz. 373 ze zm.; zob. uchwałę SN z 16 lutego 1968 r., III CZP 78/66, Legalis.

³⁴² Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 19.

³⁴³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2005 r., VI SA/Wa 708/04, LEX 165027.

prywatnoprawnych tytułów na wspólną własność, głównie przy udziale byłego rosyjskiego Włościańskiego Banku Ziemińskiego, jak również inne grunty, co do których drobni rolnicy posiadali prywatnoprawne tytuły do ich współwłasności lub wspólnego posiadania i użytkowania³⁴⁴. Do wspólnot nowego typu ustawa z 1963 r. zaliczyła zaś niewymienione w ustawie o uporządkowaniu wspólnot gruntowych nieruchomości należące do wspólnot urbarialnych i spółek szalańskich, grunty otrzymane przez grupę mieszkańców jednej lub kilku wsi na wspólną własność i do wspólnego użytkowania na podstawie przywilejów i darowizn, nieruchomości 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, oraz grunty stanowiące dobro gromadzkie (gminne), będące we wspólnym użytkowaniu na terenach województw rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego (art. 1 ust. 1 pkt 4–7 u.z.w.g.).

Pod pojęciem wspólnot urbarialnych należy rozumieć szczególnego rodzaju spółki występujące w południowo-wschodnich i południowo-zachodnich obszarach powiatu nowotarskiegonowotarskiego, stanowiących polską część dawnej ziemi spiskiej i ziemi orawskiej. Pochodzenie tych spółek datuje się na okres feudalny, a wykształciły się one w monarchii austro-węgierskiej, głównie za panowania Marii Teresy. Najistotniejszym dla powstania spółek urbarialnych stał się tzw. urbar terezjański z r. 1766, na podstawie którego dokonano spisu ciężarów obowiązujących chłopów pańszczyźnianego, tzw. urbarów oraz ustalono stosunek prawny pomiędzy panem jako właścicielem lasu a poddanymi jako użytkownikami pańskiego lasu. Pojęcie „urbar” oznaczało świadczenie ciężące na poszczególnych warstwach społecznych poddanych w byłej monarchii austro-węgierskiej. Rozmiar świadczenia i jego rodzaj był określony w tzw. Opisie Urbarialnym³⁴⁵. Powolne przechodzenie majątku pańskiego na rzecz urbarniaków nastąpiło po zniesieniu poddaństwa w 1848 r. Postanowienia o częściowym przejściu majątku panów na rzecz dotychczasowych użytkowników (urbarniaków) zawiera patent nr 38 z 1853 r. Na podstawie tego patentu budynki, grunty rolne i łąki oddano na własność urbarniakom, lasy zaś i pastwiska wyłączono spod podziału i miały one tworzyć uzupełnienie posiadłości urbarialnej. Prawo własności owych niepodzielnych lasów i pastwisk zastrzeżono dla ogółu mieszkańców. Jednakże sejm węgierski, uznając postanowienia patentu nr 38 za niekorzystne, w r. 1871 podjął uchwałę nr LIII, na podstawie której niepodzielne lasy i łąki stały się wspólnotą byłych urbarnia-

³⁴⁴ Zob. L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 63; H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1966, s. 174.

³⁴⁵ Zob. T. Marszałek, *Pochodzenie i podstawy organizacyjne leśnych spółek urbarialnych w powiecie nowotarskim*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Leśnictwo” 1960, nr 4, s. 135; R. Rozdolski, *Wspólnota gminna w b. Galicji Wschodniej i jej zanik*, Lwów 1936, s. 30.

ków. W ten sposób powstały tzw. spółki urbarialne, które zachowały się w formie niezmienionej do dzisiejszego dnia³⁴⁶.

Spółki szalańnicze zostały utworzone na podstawie ustawy Sejmu Śląskiego z dnia 19 kwietnia 1933 r. o spółkach szalańniczych³⁴⁷ w związku z ustawą z dnia 21 czerwca 1921 r. w przedmiocie likwidacji serwitutów pastwiskowych w dobrach byłej Komory arcyksiążęcej na Śląsku Cieszyńskim oraz rozporządzenia Śląskiej Rady Wojewódzkiej z dnia 21 sierpnia 1933 r.³⁴⁸ i działały na obszarze Beskidu Śląskiego. Początkowo spółki szalańnicze funkcjonowały w postaci zwyczajowo przyjętych form współzycia górali. Ich powstanie związane było ze sprzedażą przez Komorę Cieszyńską³⁴⁹ ziemi osadnikom w celu zasiedlania terenów u podnóża gór. Oprócz umów sprzedaży poszczególnych ziem osadnicy nabywali prawa użytkowania grzbietu i stoku najbliższej góry, określane mianem „prawa serwitutu pastwiskowego” do wypasania owiec. Wobec jednak faktu, że stoki zajmowały duże powierzchnie, prawo użytkowania tego samego obszaru uzyskiwało kilku górali. Z czasem te wspólne pastwiska zaczęto nazywać „szalasami”, których status formalnie uregulowano w leśnej ustawie austriackiej z 1756 r. jako spółki szalańnicze³⁵⁰. Stan ten trwał do 1852 r., kiedy cesarz wydał patent, na mocy którego przystąpiono do likwidacji wszystkich serwitutów. Wywołało to silny protest górali, który trwał do końca monarchii austro-węgierskiej. Po wielu próbach uregulowania sytuacji prawnej spółek szalańniczych na mocy wskazanej wyżej ustawy ustanowiono Zarząd Spółek Szalańniczych, któremu przekazano kwotę zadośćuczynienia za zniesienie serwitutów w czasach monarchii. Spółki zaczęły funkcjonować jako osoby prawne na podstawie i w granicach przepisów ustawy i statutu, obejmowały grupę osób uprawnionych do korzystania z dodatkowego wynagrodzenia (ekwiwalentu) za serwituty paszy szalańniczej³⁵¹.

³⁴⁶ Zob. L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 15–17; S. Prosincki, A. Przybylak, *Przyczynki do charakterystyki lasów chłopskich województwa krakowskiego*, „Sylwan” 1960 nr 11, s. 31.

³⁴⁷ Zob. ustawa Sejmu Śląskiego z dnia 19 kwietnia 1933 r. o spółkach szalańniczych, Dz.U.Śl. 1933 Nr 13, poz. 23.

³⁴⁸ Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. w sprawie zmian w ustawie o rewizji likwidacji serwitutów pastwiskowych w dobrach b. Komory Cieszyńskiej, Dz.U. 1928 Nr 16, poz. 127.

³⁴⁹ Oficjalna nazwa połączonych majątków należących bezpośrednio do ksiąząt cieszyńskich w latach 1654–1918, a jednocześnie nazwa instytucji zarządzającej tymi majątkami w imieniu księcia. Zob. szerzej J. Spyra, *Śląsk Cieszyński w okresie 1653–1848*, Cieszyn 2012.

³⁵⁰ Strukturę spółki szalańniczej początkowo regulowały normy prawa zwyczajowego. Ukształtował się zwyczaj, że na czele spółki stał szalańnik wybierany co rok, odpowiedzialny za całość gospodarki „na szalasie”. Inny gospodarz trudniący się podziałem użytków szalańniczych, nazywany był bacą. Udział każdego gruntu w szalasie nazywał się wysadą. Zob. W. Świdowski, *Spółki szalańnicze. Ważniejsze problemy organizacyjno-prawne*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 28, s. 193–209, <https://doi.org/10.37232/sp.1971.28.7>.

³⁵¹ Zob. także; M. Geszprych, *Zrzeszenia Leśne w Polskim systemie prawnym – dawniej i dziś*, „Człowiek i Środowisko” 2014, nr 38(1), s. 125–144.

Jeśli chodzi o grunty, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 5 u.z.w.g., należy wskazać, że historia wspólnot gruntowych sięga okresu średniowiecza, kiedy to w XIII i XIV w. wydzielano obszary do wspólnego użytkowania włościan i dziedzica w czasie zakładania wsi na prawie magdeburskim (niemieckim). Wiele wspólnot powstało wówczas dzięki przywilejom oraz darowiznom pochodzących od królów polskich i możnowładców³⁵². Przywileje jednostkowe wydawane były na rzecz osób fizycznych, możnowładców, potem rycerzy bądź – najwcześniej – osób prawnych, jakimi były instytucje kościelne. Największą grupę wśród nich stanowiły przywileje immunitetowe, ograniczające prawo książęce na rzecz ich odbiorców, którymi byli panowie duchowni i świeccy. Regulowały one życie ludności zamieszkałej w ich dobrach – odnosiły się więc do większej niż odbiorca grupy ludzi. Raz wydany przywilej stwarzał prawo podmiotowe dla obdarzonego nim oraz zasadniczo nie mógł być zmieniony bez jego zgody. W XIII w. obok przywilejów jednostkowych zaczęto wydawać także przywileje ziemskie, które obejmowały wszystkich członków jednego lub więcej stanów czy grup społecznych i rozciągnęły się na terytorium całej ziemi³⁵³. Darowizna okresu monarchii stanowej polegała natomiast na przekazaniu przez darczyńcę obdarowanemu rzeczy ruchomej lub nieruchomości. Powodowała ona powstanie prawa własności obdarowanego do przedmiotu darowizny, z tą jednak różnicą w odniesieniu do uregulowań współczesnych, że przy darowiznie obdarowany musiał odwzajemnić się, darowując coś darczyńcy. Na tym obowiązku przeciwnego, choćby nierównego wartością, świadczenia wzajemnego polegała istota darowizny wzajemnej, która stanowiła wówczas regulę³⁵⁴. W takiej formie przyznawane były prawa do gruntów współcześnie określone mianem wspólnoty gruntowej.

W świetle art. 1 ust. 1 pkt 6 u.z.w.g. w skład wspólnoty zaliczone zostały także nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne zapisane w księgach wieczystych (gruntowych) jako

³⁵² Zob. L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 4.

³⁵³ Zob. J. Bardach, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 49. Przykładem przywileju, którego mocą utworzona została wspólnota gruntowa, był udzielony mieszkańcom miasteczka Piasków przez Stanisława Orzechowskiego z Orzechowa. Zgodnie z jego treścią „Stanisław Orzechowski z Orzechowa a dziedzic własny miasteczka Piasków zapisuje y wiecznemi czasy daje sławetnym y ucynem mieszczanom moim obywatelom rzeczzonego miasteczka Piasków, borek który od granicza Gardzieniczky leży a za mieszcziem Polmi, to jest poczawszy od miesckich pól, kóre się przy grunciech Gardzienickich az do pol Kozickich y drosky Żukowskiej jako drożka graniczkę starodawną granicę i kopcę stare, między którą droska Żukowska y Wolskiego Pulanku y drogą od Gardzienicę ku piaskom jdąca, która ciągnie się ku miasteczku u polia miesckie którego borku obywatelie wsziści miasteczka tego. Zaznacz będą na swe prztebi jednakże roskopywać go nimają barcij y sosnie które do dzienna na ten czas se w tym miejscu przetarte jest jeden wyraz który zapis podpisze ręki swej dla własności y pewności potwierdzom dnia 23 septemb; Anno Domini 1616. Zgodność niniejszego wyciągu urzędowego z swym oryginałem na papierze bez stempla w księdze zapisów wieczystych miejskich miasta Piaski od r. 1572 do 1629 r. spisany w zachowaniu Sądu Pokoju Okręgu Lubelskiego będący poświadczam. W Lublinie dnia 19/31 stycznia 1867 r. Pisarz Sądu Pokoju Okręgu Lubelskiego m.p. podpis niezetylny” (L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 190).

³⁵⁴ Zob. Bardach, *Historia ustroju...*, s. 174.

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. Ponieważ powyższe zagadnienie nie rodzi konieczności szerszych wyjaśnień, należy jedynie wskazać, iż geneza instytucji ksiąg sięga już epoki średniowiecza³⁵⁵. Ich charakter i rozwój był mocno zróżnicowany ze względu na rozbieżności poszczególnych krajów, dzielnic oraz terytoriów. Realizowały one proces nabycia własności i innych praw do ziemi oraz zapewniały jawność stosunków prawnorzeczowych dotyczących mienia nieruchomości. Zasady współczesnych ksiąg wieczystych ukształtowały się na przełomie XVIII i XIX w. Początkowo celem ich było uwzględnienie nowych potrzeb kredytowych poprzez zapewnienie potencjalnemu wierzycielowi gwarancji udzielonego kredytu, następnie – poprzez zabezpieczenie kwestii obrotu nieruchomościami³⁵⁶. Wobec wieloletniej ewolucji zmianom ulegały zatem podstawy normatywne, na mocy których ujawniano uprawnienia określonych grup mieszkańców gminy (gromady) do wieczystego użytkowania i pobierania pożytków z nieruchomości stanowiących własność gminy (gromady). Należy przy tym wskazać, że prawną podstawą ujawnienia przedmiotowych praw w momencie wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych był odpowiednio art. 8 Dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo o księgach wieczystych³⁵⁷, zgodnie z którym dział drugi obejmuje wpisy dotyczące prawa własności oraz art. 9 dekretu, w myśl którego dział trzeci przeznaczony jest na wpisy dotyczące praw rzeczowych ograniczonych z wyjątkiem hipotek, na wpisy ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością oraz na wpisy praw i roszczeń osobistych oprócz roszczeń dotyczących hipotek.

Dobrem gromadzkim (gminnym), o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 7 u.z.w.g. były nieruchomości stanowiące przedmiot wspólnego używania uprawnionych do tego mieszkańców gromady (gminy). Nieruchomości wchodzące w skład dobra gromady stanowiły w przeważającej części ekwiwalent gruntowy przyznany chłopom w zamian za zniesione służebności gruntowe. Dobro gromadzkie wchodziło w skład mienia komunalnego, lecz stanowiło nieco inną od majątku zakładowego postać mienia gminy³⁵⁸. Takie znaczenie terminu „dobro gromadzkie” (gminne) nadawały przepisy ustawy gminnej uchwalonej przez sejm w Galicji w dniu 12 sierpnia 1866 r. Przepisy tej ustawy, konstruuując definicję pojęcia „dobro gminne” nawiązywały do treści § 288

³⁵⁵ Zob. R. Hycner, M. Mika, *System ksiąg wieczystych w Polsce – analiza stanu istniejącego w aspekcie przepływu informacji o terenie i tworzenia katastru nieruchomości*. „Geodezja” 2000, t. 6, nr 1, s. 71–79.

³⁵⁶ Zob. M. Mika, *Historia Katastru Polskiego*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2010, nr 6, s. 82.

³⁵⁷ Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo o księgach wieczystych, Dz.U. 1946 Nr 57, poz. 320.

³⁵⁸ Zostały one jednak zapisane w ówczesnych księgach gruntowych niezgodnie ze stanem faktycznym jako dobro gminy, a nawet majątek gminy. Zob. H. Świątkowski, *Prawo rolne...*, s. 174–175.

Patentu cesarskiego z dnia 11 czerwca 1811 r. – Powszechnej Księdze Ustaw Cywilnych³⁵⁹, który wyjaśniał, jak należy rozumieć dobro oraz majątek gminy. Według tej regulacji dobrem gminy były rzeczy, które stosownie do urzędzenia kraju służyły do użycia każdemu członkowi. Natomiast majątkiem gminy były dobra przeznaczone na pokrycie jej wydatków. Konieczność kierowania się powyższym znaczeniem pojęcia „dobro gminne” wynikała m.in. z położenia nieruchomości, których dotyczy art. 1 ust. 1 pkt 7 u.z.w.g., czyli m.in. nieruchomości na terenach województwa krakowskiego, rzeszowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego. Przypomnieć bowiem należy, że obejmowały one byłe tereny zaboru austriackiego, na których obowiązywały przepisy austriackiej ustawy gminnej oraz Powszechnej Księgi Ustaw Cywilnych. Celowo zatem ustawodawca użył terminu „dobro gromadzkie” (gminne) w odniesieniu do gruntów położonych na terenach wskazanych województw. W ten sposób zamierzano uznać za wspólnotę gruntową nieruchomości, które w wyniku pewnych zdarzeń prawnych mogły być wspólnie użytkowane przez określony krąg członków wspólnoty gminnej bądź też przez wszystkich jej mieszkańców³⁶⁰. Pomimo powierzenia zarządu tymi dobrami gromadzkim radom narodowym na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania³⁶¹ ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. zaliczyła definitywnie do wspólnot gruntowych dobro gromadzkie, występujące na obszarach województw rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego, ale tylko w przypadku, gdy były one wspólnie użytkowane przez mieszkańców, np. w formie wspólnego wypasu inwentarza domowego czy wspólnego korzystania z lasu³⁶².

Na koniec należy wskazać, że oprócz wspólnot gruntowych wymienionych enumeratywnie w art. 1 ust. 1 u.z.w.g., z uwagi na daleko idące zatarcie się w praktyce różnic pomiędzy dobrem gromadzkim a mieniem gromadzkim wspólnie użytkowanym, ustawodawca rozciągnął obowiązek zagospodarowania również na nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne stanowiące mienie gromadzkie w rozumieniu przepisów o zarządzie takim mieniem, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy były faktycznie użytkowane

³⁵⁹ Patent cesarski z dnia 11 czerwca 1811 r. – Powszechna Księga Ustaw Cywilnych, ABGB 1811, nr 3, poz. 496.

³⁶⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2018 r., II SA/Kr 1389/17, LEX 2457126; wyrok NSA z 16 września 2008 r., II OSK 733/08, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-733-08,wspolnoty_gruntowe,2f63f35.html [dostęp: 3.09.2023]; H. Świątkowski, *Prawo rolne...*, s. 174–175.

³⁶¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania, Dz.U. 1962 Nr 64, poz. 303.

³⁶² Sprzedaż po cenach ulgowych drzewa z lasów stanowiących dobro lub majątek gromadzki mieszkańcom wsi, względnie bezpłatne wydawanie surowca drzewnego w przypadkach klęsk losowych, łącznie z przeznaczaniem dochodów z tych lasów na cele gospodarcze, społeczne i kulturalne mieszkańców wskazuje na wspólne użytkowanie lasu. Wspólne wykonywanie prac gospodarczych w lesie stanowi oczywisty dowód wspólnego użytkowania lasu. Zob. L. Jastrzębski, *Nowe przepisy o wspólnotach gruntowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1964, nr 5, s. 123–126; H. Świątkowski, *Prawo rolne...*, s. 175.

wspólnie przez mieszkańców wsi³⁶³. W związku z zaliczeniem tego ostatniego do wspólnot gruntowych spory o ustalenie, które mienie stanowi mienie gromadzkie bądź wspólnotę gruntową, miały rozstrzygać – w myśl art. 8 ust. 1 u.z.w.g. – właściwe organy administracji publicznej. Początkowo należały do nich prezydya powiatowych rad narodowych, obecnie funkcję tę piastuje właściwy miejscowo starosta. Należy przy tym podkreślić, że mimo poddania mienia gromadzkiego regułom zagospodarowania oraz sprawowania zarządu analogicznym do dotyczących wspólnot gruntowych, nie przestały one mieć charakteru samorządowego, pozostając własnością gminną³⁶⁴.

3. NIERUCHOMOŚCI NIEZALICZANE W POCZET WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Spod działania ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych zostały wyłączone pewne kategorie nieruchomości pomimo objęcia ich działaniem art. 1 ust. 1 ustawy. Należą do nich przede wszystkim grunty podzielone faktycznie między współuprawnionych na działki indywidualne przed dniem 31 grudnia 1962 r., a w przypadku lasów oraz gruntów leśnych – przed 30 listopada 1960 r. Są to również grunty prawnie bądź faktycznie przekazane na cele społeczne lub publiczne przed 1 stycznia 2011 r., bądź takie, które uległy zasiedzeniu odpowiednio przed dniem 31 grudnia 1962 r. oraz 30 listopada 1960 r. – w przypadku lasów i gruntów leśnych. Należą do nich także grunty, na których przed dniem wejścia w życie ustawy wzniesione zostały budynki pozostające w indywidualnym władaniu. Ich właścicielowi przysługiwało bowiem prawo nabycia gruntów (części wspólnoty) znajdujących się pod budynkiem mieszkalnym i zabudowaniami gospodarczymi wraz z podwórzem. Wyłączone są także nieruchomości, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy, na podstawie przepisów dotychczasowych³⁶⁵, zostało wszczęte postępowanie w przedmiocie ich podziału na działki indywidualne. Postępowanie to powinno być zakończone zgodnie z przepisami tego aktu normatywnego. Biorąc pod uwagę charakter tych nieruchomości, należy wyprowadzić wniosek, że przedmiotem działania ustawy o zagospodarowaniu nie są w istocie takie obszary, które prawnie zaliczyć można byłoby do wspólnot. Podlegają jej natomiast nieruchomości wymienione w art. 1 ust. 1 u.z.w.g. po wyłączeniu z nich obszarów, które jako faktycznie zajęte przez osoby trzecie, nie nadają się do wspólnego zagospodarowania³⁶⁶.

³⁶³ Tamże, s. 66.

³⁶⁴ Zob. R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 44.

³⁶⁵ Tj. na podstawie przepisów u.u.w.g.

³⁶⁶ Zob. H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 69.

Od nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej, mimo zasadniczych podobieństw charakteryzowanych instytucji, należy odróżnić nieruchomości stanowiące mienie gromadzkie. Przedmiotowa problematyka nabrała istotnego znaczenia z momentem wejścia w życie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³⁶⁷ oraz ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁶⁸. Art. 5 ust. 4 tej ostatniej zezwolił bowiem gminom na komunalizację mienia gromadzkiego mocą konstytutywnej decyzji wojewody po spełnieniu warunków przewidzianych w tych przepisach, w szczególności wykazaniu, że grunty te służyły realizacji zadań własnych gminy. W związku z tym, że tryb przejęcia nieruchomości przez wskazaną powyżej jednostkę samorządu terytorialnego nie był jasny na gruncie przepisów komentowanej ustawy, gminy z reguły nie podejmowały takich działań. Zdarzały się jednak przypadki, że gminy zaliczały mienie wspólnoty do wspólnoty do mienia gromadzkiego i przejmowały grunty w trybie wspomnianej ustawy, co pozostawało w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym³⁶⁹.

Chcąc wyjaśnić różnice pomiędzy przedstawianymi instytucjami, należy sięgnąć do genezy mienia gromadzkiego, dotyczącego niewielkich obiektów majątkowych posiadanych przez dawne gminy jednostkowe, działające na terenie byłych zaborów austriackiego i pruskiego przed reformą ustroju samorządowego w 1934 r.³⁷⁰ Kryterium pozwalającym zaliczyć daną nieruchomość do mienia gromadzkiego była przynależność do mienia wspólnoty samorządowej będącej jednostką podziału administracyjnego, w przeciwieństwie do mienia stanowiącego współwłasność członków gromady³⁷¹. Art. 15 ust. 3 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego wskazywał, iż gromada nie była szczeblem samorządu terytorialnego, lecz osobą prawa cywilnego (osobą prawną) i podmiotem majątku gromadzkiego, dobra gromadzkiego i innych praw majątkowych, którymi zarządzał sołtys³⁷². Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. wyróżniła zatem dwie podstawowe formy własności gromady – majątek i dobro gromadzkie, które – jak zostało już wykazane – różniły się przeznaczeniem oraz sposobem użytkowania i używania majątku. Majątek gromady był wyłączony z użytku powszechnego i mieszkańców gromady, a zarządzała nim gromada. Dobro gromadzkie miało natomiast słu-

³⁶⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 35 ze zm.

³⁶⁸ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 Nr 32, poz. 191 ze zm.

³⁶⁹ Zob. A. Biały, *Zmiana ustawy...*, s. 83.

³⁷⁰ Zob. J. Staroścjak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 431.

³⁷¹ Wynikało to z literalnego brzmienia art. 25 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294 oraz z tego orzeczenia SN z 17 czerwca 1937 r., Ct. 549/3540. Zob. J. Pisowicz, *Podmiot majątku byłych gromad*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 11, s. 825; M. Stańko, *Jeszcze w sprawie komunalizacji mienia gromadzkiego*, „Przegląd Sądowy” 1996, nr 4, s. 79.

³⁷² Zob. J. Pisowicz, *Podmiot majątku...*, s. 825–834; C. Burek, *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 59.

żyć powszechnemu użytkowi bez względu na to, czy osoba korzystająca z tej nieruchomości (dobra) była mieszkańcem gromady³⁷³. Dobro gromadzkie, z wyłączeniem dobra określonego w art. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z o uporządkowaniu wspólnot gruntowych³⁷⁴, przeszło na własność państwa na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej³⁷⁵. Majątek gromady stał się natomiast jego własnością zgodnie z brzmieniem przepisów ustawy z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych³⁷⁶. Własność mienia gromadzkiego, tzn. mieszkańców gromady, nie przeszła na własność wsi, bowiem te nie były samodzielnymi podmiotami majątku, takimi jak gromady. Nie została ona również przyznana mieszkańcom wsi, co spowodowało, iż podmiotem tego majątku stał się Skarb Państwa³⁷⁷.

W skład szeroko rozumianego mienia gromadzkiego niezaliczanego do wspólnot gruntowych weszły z mocy prawa: majątek dawnych związków samorządu terytorialnego, dobro gromadzkie przysługujące mieszkańcom poszczególnych gromad, dobro gromadzkie (nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne), które przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. było faktycznie użytkowane wspólnie przez mieszkańców wsi, a także mienie gromadzkie położone na terenie miast i osiedli, do którego nie stosuje się przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych³⁷⁸. Jako mienie gromadzkie zakwalifikowano również tzw. grunty poscaleniowe, tj. wydzielone zgodnie z art. 7 ustawy z 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej. Zgodnie z brzmieniem art. 17 ust. 3 aktualnie obowiązującej ustawy z 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów grunty wydzielone na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi przechodzą na własność gminy. Aspekt historyczny i geneza mienia gromadzkiego niezaliczanego do wspólnot gruntowych przekracza ramy zakrojone dla niniejszej pracy, dlatego też rozwinięcie wskazanych powyżej zagadnień pominięto.

³⁷³ Zob. J. Pisowicz, *Podmiot majątku...*, s. 825–834; C. Burek, *Status prawny...*, s. 47–62.

³⁷⁴ Brzmieniu tego przepisu odpowiada obecnie art. 1 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 u.z.w.g.

³⁷⁵ Zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 119; R. Szarek, *Komunalizacja...*, s. 43.

³⁷⁶ Ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. 1954 Nr 43, poz. 191.

³⁷⁷ Zob. R. Szarek, *Komunalizacja...*, s. 43.

³⁷⁸ W odniesieniu do tzw. dobra gromadzkiego użytkowanego przez ogół mieszkańców danej wsi i zarządzanego oraz eksploatowanego przez organy administracji państwowej (rady narodowe i ich organy wykonawcze), które trudno było uznać za klasyczne mienie gromadzkie (gminne), prawa własności Skarbu Państwa do tego mienia może również stwierdzić sąd w trybie zasiedzenia, zgodnie z postanowieniami kodeksu cywilnego, jeśli prawomocną decyzją administracyjną nieruchomości te nie zostały uznane za mienie gromadzkie (gminne) przez starostę bądź z jego upoważnienia przez odpowiedniego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i następnie skomunalizowane przez wojewodę w trybie art. 18 ustawy – Przepisy wprowadzające w życie ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Zob. tamże, s. 45.

4. ZASADY USTALANIA SKŁADU PODMIOTOWEGO WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Prawne regulacje obejmujące problematykę składu podmiotowego charakteryzowanej instytucji rozpoczyna art. 6 u.z.w.g., zgodnie z którym uprawnionymi do udziału we wspólnocie są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, które w ciągu ostatniego r. przed dniem wejścia w życie ustawy³⁷⁹ faktycznie korzystały z tej wspólnoty. Dwoma elementami decydującymi o udziale we wspólnocie osób fizycznych lub prawnych są zatem: posiadanie gospodarstwa rolnego oraz udowodnienie faktu i okresu korzystania z gruntów wspólnotowych³⁸⁰. Ustawa nie uzależnia natomiast tego uprawnienia od posiadania odpowiednich dokumentów, takich jak wypisy z tabel likwidacyjnych i nadawczych³⁸¹ czy odpisy wyroków lub aktów notarialnych. Dla bytu wspólnoty oraz ustalenia osób uprawnionych znaczenie ma jedynie wspólne korzystanie z gruntów przez grupę mieszkańców zamieszkujących dany obszar wynikające z różnych stosunków prawnych: własności, użytkowania oraz posiadania³⁸².

Odrębny reżim ustawodawca wprowadził dla ustalania uprawnionych do udziału we wspólnotach będących lasami, gruntami leśnymi albo nieużytkami przeznaczonymi do zalesienia. Są to zgodnie z art. 6 ust. 2 u.z.w.g. takie osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące czy mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę albo osoby prowadzące gospodarstwo rolne na terenie, na którym wspólnota istnieje, a zamieszkujące w innej miejscowości, a, chyba że w okresie pięciu lat przed wej-

³⁷⁹ Tj. przed dniem 5 lipca 1963 r.

³⁸⁰ Zob. wyrok NSA z 18 maja 1995 r., SA/Bk 201/94, LEX 24025.

³⁸¹ Tabela likwidacyjna i nadawcza jest to zbiór dokumentów określających: (i) pierwotny tytuł własności osad i gruntów wciągniętych do tabel ze względu na nabycie ich na własność przez włościan i mieszczan-rolników na podstawie ukazów z 1864 r. i 1866 r. Tabela wymienia osobę pierwotnego posiadacza, która uzyskała ukazowie tytuł własności, ilości i rodzaje nabytych przez tę osobę gruntów oraz przysługujących jej w związku z tym uprawnień; (ii) zmiany, jakie nastąpiły po wydaniu ukazów w stanie posiadania, uwidocznionym w tabeli. Zmiany w tabeli mogą powstawać jako pochodne dokonanej zmiany gruntów, komasacji, uzyskania ekwiwalentu gruntowego w zamian za zniesioną służebność, zniesienia współwłasności itp. Mogą również pochodzić z późniejszego, bardziej dokładnego pomiaru gruntu objętego tabelą albo nawet przez wciągnięcie do tabeli gruntów, które w chwili wydania ukazów w 1864 lub 1866 r. znajdowały się w użytkowaniu włościan lub mieszkańców-rolników, lecz wskutek błędnego sporządzenia tabeli nie zostały w niej umieszczone we właściwym czasie. Wszystkie zmiany w tabeli mają na uwadze wyłączenie osadę, a nie osobę właściciela. Osobą właściciela zajmuje się tabela tylko w stosunku do właściciela pierwotnego. Zob. F. Brodowski, *Zasady ustawodawstwa agrarnego w Królestwie Polskim 1864–1915*, Warszawa 1920, s. 53.

³⁸² Jak wyjaśnił obrazowo NSA w wyroku z 18 maja 1995 r., SA/Bk 201/94, rolnik mający własne gospodarstwo rolne, ale nie korzystający faktycznie z gruntów wspólnoty, oraz nierolnik korzystający z gruntów wspólnoty nie mogą uzyskać w trybie art. 6 ust. 1 ustawy uprawnień do udziału we wspólnocie gruntowej.

ściem w życie ustawy osoby te faktycznie ze wspólnoty nie korzystały. Należy dodać, że przez nieprecyzyjne pojęcie „w innej miejscowości” należy rozumieć miejscowość położoną niedaleko od wspólnoty i mającą z nią więź gospodarczą³⁸³. Przepisy ustawy przewidują, że niekorzystanie ze wspólnoty gruntowej w okresie tam wskazanym nie powoduje utraty uprawnień, jeżeli spowodowane było klęską żywiołową, wypadkami losowymi lub innymi szczególnymi względami.

Z uwagi na fakt, iż ustalenie obecnie stanu prawnego wspólnot gruntowych według stanu obowiązującego w 1963 r. w trybie art. 6 ustawy w wielu przypadkach może okazać się niemożliwe, ustawa nowelizacyjna z dnia 10 lipca 2015 r. dodała art. 6a regulujący nowy tryb ustalania osób uprawnionych do udziału w zgodzie z aktualnym stanem faktycznym. W myśl tego przepisu, jeżeli nie jest możliwe ustalenie osób uprawnionych zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 lub 2 u.z.w.g., uprawnionymi do udziału we wspólnocie są osoby fizyczne lub prawne, które posiadają gospodarstwa rolne i nieprzerwanie przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. faktycznie korzystały ze wspólnoty gruntowej. Jeżeli zaś chodzi o wspólnoty będące lasami, gruntami leśnymi albo nieużytkami przeznaczonymi do zalesienia, będą to osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące daną wspólnotę lub prowadzą w tej miejscowości gospodarstwo rolne, chyba że przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. osoby te faktycznie nie korzystały ze wspólnoty. Dopiero w przypadku nieustalenia statusu prawnego wspólnoty gruntowej w sposób opisany powyżej prawo nabycia gruntów wspólnoty będzie przysługiwało odpowiednio gminie lub Skarbowi Państwa.

Zaproponowany przez ustawodawcę tryb ustalania stanu prawnego wspólnot zakłada więc przeprowadzenie w pierwszej kolejności postępowań zgodnie z dotychczasowymi przepisami według stanu na dzień 5 lipca 1963 r. Dotyczy to 3,5 tys. wspólnot gruntowych, dla których nie wydano decyzji ustalających ich stan prawny³⁸⁴. Dopiero w przypadku, gdy zebrany materiał dowodowy nie będzie pozwalał na ustalenie uprawnionych według dotychczasowych zasad, ustalenie stanu prawnego wspólnot gruntowych nastąpi zgodnie ze stanem faktycznym, obowiązującym w okresie 10 lat przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Wydaje się, iż ten okres powinien być odpowiedni, aby ustalić, że korzystanie z gruntów wspólnoty jest dostatecznie trwałe, a jednocześnie nie jest zbyt długi, aby sprawić problemy z ustaleniem faktycznego korzystania. Ponadto z uwagi na fakt, że zdecydowana większość wspólnot gruntowych jest faktycznie użytkowana, ten tryb prawdopodobnie pozwoli na uregulowanie stanu prawnego większości z nich. Należy przy tym wskazać, że kwestie zastosowania przepisów nowelizacyjnych na dzień sporządzenia niniejszego opraco-

³⁸³ H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 74.

³⁸⁴ Takie dane podaje Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w opublikowanym w 2014 r. uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Druk sejmowy nr 3193, s. 11.

wania pozostają w sferze domniemań. Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, zasadnicze wykonanie ustawy, tj. ustalanie stanu prawnego nieruchomości poprzez wydanie decyzji stwierdzających, które z nich stanowią wspólnoty gruntowe, oraz ustalenie osób uprawnionych do korzystania ze wspólnoty i wielkości przysługujących im udziałów, może nastąpić w okresie 5–7 lat po jej wejściu w życie. Poruszone kwestie nie mogły znaleźć odzwierciedlenia w przeprowadzonych badaniach empirycznych. Wyniki przedstawianych badań wskazują bowiem jednoznacznie, że ustalenie stanu prawnego wszystkich przebadanych wspólnot nastąpiło przed dniem 1 stycznia 2016 r. Spowodowane jest to faktem, iż metoda badawcza zmierzająca do wyselekcjonowania wspólnot gruntowych opierała się na poszukiwaniu instytucji ujawnionych na mapach Google bądź też spółek, które podejmowały próby wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS. Tym samym badania z istoty obejmowały wspólnoty już istniejące.

Poza podmiotami określonymi powyżej, jak również niezależnie od kwestii nabycia gruntów wspólnoty przez Skarb Państwa, ten ostatni może również być podmiotem uprawnionym do udziału w charakteryzowanej instytucji. Wynika to z faktu, że na mocy wielu aktów prawnych dotyczących przejścia na własność państwa nieruchomości rolnych przejęte zostały dość liczne gospodarstwa rolne, z którymi związane były udziały we wspólnotach gruntowych. Przejęcia dokonywane były w szczególności na podstawie dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa³⁸⁵, dekretu z dnia 5 lutego 1947 r. o przejęciu na własność państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR³⁸⁶, ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych³⁸⁷. Powyższa okoliczność znajduje również potwierdzenie w art. 10 u.z.w.g. Zgodnie z nim w razie potrzeby wydzielenia ze wspólnoty gruntowej udziału państwa wydziela się go przy uwzględnieniu wartości wspólnoty gruntowej, określanej na zasadach i w sposób przewidziany w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych³⁸⁸.

Należy zauważyć, iż zarówno art. 6, jak również 6a u.z.w.g. przewidują ograniczenie czasowe korzystania z nieruchomości wspólnotowych, którego upływ powoduje wyłączenie praw do udziału we wspólnocie. Jednocześnie oba zawierają normy mówiące o tym, iż niekorzystanie ze wspólnoty gruntowej w okresie tam wskazanym nie powoduje utraty uprawnień, jeżeli spowodowane było klęską żywiołową, wypadkami losowymi lub innymi szczególny-

³⁸⁵ Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, Dz.U. 1945 Nr 57, poz. 321 ze zm.

³⁸⁶ Dekret z dnia 5 lutego 1947 r. o przejęciu na własność państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR, Dz.U. 1947 Nr 59, poz. 318.

³⁸⁷ Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, Dz.U. 1958 Nr 17, poz. 71.

³⁸⁸ Zob. H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 69.

mi względami. Uwagę zwraca fakt, iż te ograniczenia nie odnoszą się do Skarbu Państwa. Państwo jawi się więc jako współuprawniony we wspólnocie, choćby nawet w zakreślonym przez ustawodawcę czasie nie uczyniło użytku ze swej przynależności. W hipotetycznej zatem sytuacji, jeśli na terenie danej miejscowości istniało Państwowe Gospodarstwo Rolne, Skarb Państwa ma dzisiaj pokaźny udział ułamkowy we wspólnocie gruntowej, nawet jeżeli PGR przed likwidacją nigdy gruntami wspólnotowymi nie współgospodarował³⁸⁹.

W kontekście przedstawionych powyżej rozważań należy zwrócić uwagę na występowanie wielu kwestii problemowych dla praktyki stosowania przywołanych przepisów, które warto w tym miejscu poddać szerszej analizie. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że przyjmując kryterium podmiotowe, można wyszczególnić trzy rodzaje wspólnot gruntowych: 1) obejmujące jedynie grunty rolne; 2) obejmujące jedynie lasy, grunty leśne oraz nieużytki przeznaczone do zalesienia; oraz 3) mieszane – obejmujące obie powyższe grupy. O ile w wypadku grupy pierwszej i drugiej zasadniczo problem określenia uprawnionych do udziału we wspólnocie nie występuje, o tyle nie jest jasne, w jaki sposób powinno się przyznawać udziały osobom skazanych w art. 6 ust. 1 i 2 u.z.w.g. Istotą problemu jest ustalenie zakresu korzystania ze wspólnoty przez potencjalnego uprawionego, jeśli na terenie wspólnoty gruntowej znajdują się lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia oraz wszelkie grunty rolne. Przepisy nie przewidują bowiem procedur ani warunków powstawania wspólnot mieszanych, wskazując jedynie sposób liczenia udziałów dla każdej grupy z osobna. W praktyce mogło zatem dojść do sytuacji, w której uprawniony z art. 6 ust. 2 był faktycznie uprawnionym również na podstawie art. 6 ust. 1 u.z.w.g., mimo że nie spełniał kryteriów uznania go za uprawionego do udziału z obszaru tzw. innych gruntów (gruntów rolnych), ponieważ wprawdzie zamieszkiwał w miejscowości, w której wspólnota miała zostać utworzona (kryterium z art. 6 ust. 2), ale nie prowadził gospodarstwa rolnego (kryterium z art. 6 ust. 1)³⁹⁰.

Kwestia ta staje się obecnie szczególnie istotna z uwagi na zmiany wprowadzone nowelą z dnia 10 lipca 2015 r., którą ustawodawca rozszerzył krąg uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej o trzecią kategorię podmiotów, tzw. nowo uprawnionych, przewidując możliwość ujęcia tych podmiotów w wykazie uprawnionych tylko wtedy, gdy będzie możliwości ustalenia podmiotów uprawnionych na podstawie art. 6 ustawy. Jak zostało wykazane, na mocy art. 6a wprowadzono dwie nowe grupy podmiotów mających prawo starania się o zaliczenie do kręgu uprawnionych do uzyskania udziału we wspólnocie gruntowej, biorąc pod uwagę charakter gruntów wchodzących w skład wspólnoty. Pierwsza grupa uprawnionych to osoby fizyczne lub prawne, które posiadają gospodarstwa rolne i w sposób ciągły od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2015 r. faktycznie korzysta-

³⁸⁹ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 74–75.

³⁹⁰ Zob. A. Biały, *Zmiana ustawy...*, s. 78.

ły ze wspólnoty. Druga grupa obejmuje osoby fizyczne zamieszkujące w miejscowości, w której znajduje się wspólnota gruntowa, lub też zamieszkujące w innej, ale prowadzące gospodarstwo rolne w tej, w której wspólnota gruntowa istnieje³⁹¹. Kierując się wykładnią celowościową przepisów nowelizacyjnych mających uregulować status prawny charakteryzowanej instytucji, należy przyjąć, że w przypadku wspólnot mieszanych osoba spełniająca jedynie kryteria określone w art. 6 pkt 2 będzie mogła skutecznie ubiegać się o zaliczenie do grona uprawnionych do udziału we wspólnocie, w której skład wchodzić będą obok lasów, gruntów leśnych lub nieużytków przeznaczonych do zalesienia wszelkie grunty rolne³⁹².

Kolejna wątpliwość pojawia się w związku z występowaniem w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. pojęcia gospodarstwa rolnego. W dacie wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych należało je interpretować zgodnie z art. 2 dekretu z dnia 30 czerwca 1951 r. o podatku gruntowym³⁹³. Kolejne definicje wprowadzały odpowiednio dekret z 2 grudnia 1953 r. o ewidencji gruntów i budynków³⁹⁴, rozporządzenie Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r. w brzmieniu tekstu jednolitego z 1983 r.³⁹⁵, a następnie ustawa dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³⁹⁶. W obecnym stanie prawnym obok tej zawartej w kodeksie cywilnym istnieją inne definicje gospodarstwa rolnego. Odrębne znaczenie nadają mu przepisy art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁹⁷, art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³⁹⁸

³⁹¹ Zaliczenie do tej grupy podmiotów jest możliwe, jeśli przedmiotem wspólnoty nie są lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia. Faktyczne niekorzystanie ze wspólnoty przez 10 lat przed wejściem w życie ustawy z 2015 r. wyklucza możliwość zaliczenia do charakteryzowanej grupy.

³⁹² Zob. tamże, s. 79.

³⁹³ Dekret z dnia 30 czerwca 1951 r. o podatku gruntowym, Dz.U. 1951 Nr 38, poz. 283.

³⁹⁴ Dekret z 2 grudnia 1953 r. o ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. 1953 Nr 31, poz. 170.

³⁹⁵ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1983 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. 1983 Nr 19 poz. 86.

³⁹⁶ Ustawa dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.

³⁹⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. 1991 Nr 7, poz. 24 ze zm. Zgodnie z powołaną normą przez gospodarstwo rolne – w znaczeniu nadanym w tej ustawie – należy rozumieć „każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej”. Przez działalność rolniczą rozumie się natomiast „działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej”. Przedstawione przykładowe legalne definicje nie są tożsame i w zróżnicowany sposób rozkładają akcenty, wyliczając składniki gospodarstwa rolnego. Na różnorodność rozumienia pojęcia „gospodarstwo rolne” wielokrotnie zwraca uwaga judykatura. Zob np. postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98, LEX 50652; postanowienie SN z 8 grudnia 2000 r., I CKN 1036/99, LEX 51799; wyrok WSA w Olsztynie z 5 marca 2009 r., I SA/OI 481/08, LEX 509010.

³⁹⁸ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. 2003 Nr 64, poz. 592 ze zm. zgodnie z którym „gospodarstwo rolne” w znaczeniu nadanym w tej ustawie (w brzmieniu zmienionym nowelą z 14 kwietnia 2016 r., Dz.U. 2016, poz. 585, która weszła w życie 30 kwietnia 2016 r. oznacza

czy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym³⁹⁹. Normatywne definicje gospodarstwa rolnego mają bowiem charakter instrumentalny i służą do realizacji określonych celów społeczno-gospodarczych⁴⁰⁰. Traktują gospodarstwo rolne jako zespół składników, a ujęcia funkcjonalne traktują je jako określoną działalność. Ujęcia funkcjonalne wskazują na proces, działanie, dynamikę, a definicje przedmiotowe ujmują gospodarstwo rolne w sposób statyczny⁴⁰¹. Pod omawianym pojęciem rozumie się niekiedy celowo zorganizowany zespół ludzi, ziemi i innych środków produkcji, którego zadaniem jest wytwarzanie produktów rolniczych przez uprawę roślin i chów zwierząt⁴⁰²; bądź też celowo zorganizowany, mający własne kierownictwo, zespół ludzi, ziemi i pozostałych środków produkcji, który zajmuje się produkcją roślinną i zwierzęcą, a niekiedy roślinną, zwierzęcą i przetwórstwem rolnym⁴⁰³. Ten sposób rozumienia pojęcia gospodarstwa rolnego to ekonomiczne ujęcie kształtowane na podstawie kategorii czynników produkcji rolnej⁴⁰⁴. Ujęcia techniczno-produkcyjne pozwalają traktować gospodarstwo rolne jako najmniejszą jednostkę rolnictwa w sferze produkcyjnej, w której następuje przetwarzanie jednych wartości użytkowych w drugie⁴⁰⁵.

„gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha”.

³⁹⁹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. 1984 Nr 52, poz. 268 ze zm., zgodnie z którą za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1 (tzn. gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza), o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

⁴⁰⁰ Zob. R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według przepisów Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3, s. 60, <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/be7ee9f3-0ce4-4869-a75d-92edcc8dbae2/content> [dostęp: 3.09.2023]; R. Budzinowski, *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012, s. 49; wyrok SN z 28 listopada 2001 r., IV CKN 500/00, Legalis.

⁴⁰¹ Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 62.

⁴⁰² Zob. *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, Warszawa 1964, s. 301; W. Kowalski, *Ekonomika i organizacja gospodarstwa rolniczych*, Warszawa 1996.

⁴⁰³ Zob. T. Rychlik, *Podstawowe pojęcia w ekonomice rolnictwa*, Warszawa 1981, s. 51; R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego...*, s. 60.

⁴⁰⁴ Tamże.

⁴⁰⁵ W prawie unijnym brak jednolitej definicji gospodarstwa rolnego, która stanowiłaby odpowiednik definicji obowiązujących w państwach członkowskich i byłaby definicją uniwersalną. Także w prawie wtórnym nie występuje żadna jednolita abstrakcyjna definicja gospodarstwa rolnego. Gospodarstwo rolne jest mimo to przedmiotem szczególnego odniesienia dla prawodawstwa Wspólnoty. Próbę definiowania podjął w swoich orzeczeniach ETS, lecz przyznał, że w oparciu o traktat rzymski nie można sformułować ogólnej definicji gospodarstwa rolnego (zob. orzeczenie ETS z 28 lutego 1978 r., 85/77, *Azienda Avicola Sant'Anna*,

Wobec wielości definicji gospodarstwa rolnego wydaje się, że ze względów funkcjonalnych organy ustalające zakres podmiotowy wspólnoty gruntowej powinny stosować tę zawartą w kodeksie cywilnym. Wynika to zarówno z ujęcia przedmiotowego, jak również wskazuje na to fakt występowania w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych gospodarstw rolnych w kontekście stosunków cywilnoprawnych, dla których doktryna jednoznacznie nakazuje stosowanie definicji z art. 55³ k.c.⁴⁰⁶ W kontekście zatem stosowania kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego w postępowaniach w sprawach wspólnot gruntowych należy poddać to pojęcie związanej analizie.

W świetle przywołanej normy z art. 55³ k.c. definicja gospodarstwa rolnego obejmuje grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego⁴⁰⁷. Za gospodarstwo rolne uważa się zatem grunty rolne wraz z gruntami leśnymi lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem oraz prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego nie tylko wtedy, gdy składniki te stanowią zorganizowaną całość, ale także wówczas, gdy mogą one stanowić

ECLI:EU:C:1978:38). Dopiero później ETS wskazał, że gospodarstwo rolne to pewien potencjalny zespół elementów produkcyjnych, które mogą być wykorzystane do produkcji rolnej (zob. orzeczenie ETS z 13 lipca 1989 r., 5/88, *Wachauf v. RFN*, ECLI:EU:C:1989:321).

⁴⁰⁶ Zob. M. Morek [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 3A *Część ogólna*, Warszawa 2017, Legalis; R. Budzinowski [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. I *Część ogólna*, Warszawa 2021, Legalis. Jak wskazuje A. Biały, należy przy tym zważyć, że sytuacja polskiej wsi w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat zmieniła się diametralnie. Obecnie są wprowadzanie gospodarstwa rolne, jednak nie prowadzą one typowej działalności rolniczej (poza gospodarstwami wielkoobszarowymi). Może się więc okazać, że w danej miejscowości nie będzie osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, ponieważ żaden z mieszkańców takiej działalności już nie prowadzi, chociaż posiada gospodarstwo rolne w postaci gruntów rolnych i pozostałych po wcześniejszej działalności zabudowań, jednak bez sprzętu koniecznego do jej prowadzenia i bez inwentarza. Biorąc pod uwagę założenia ustawy z 2015 r., zasadne i konieczne wydaje się przyjęcie jako jedynego wyznacznika faktu posiadania określonej wielkości gruntów rolnych – co najmniej 1 ha użytków rolnych, co stanowiłoby jednocześnie jedyny warunek klasyfikacji do zakresu podmiotowego osób posiadających gospodarstwo rolne. W przeciwnym wypadku w zdecydowanej większości może nie być uprawnionych do udziału lub też będą to jedna lub dwie rodziny z całej miejscowości. Przyznanie zaś prawa udziału we wspólnocie przykładowo dwóm rodzinom kłóci się z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przyjęcie odmiennego stanowiska może rodzić zagrożenie utworzenia spółki przez np. dwie lub trzy rodziny, następnie przekształcenie wspólnoty we współwłasność i sprzedaż gruntów osobom trzecim. W tym stanie rzeczy może się okazać, że na podstawie regulacji przyjętej w ustawie z 2015 r. trzy rodziny stają się współwłaścicielami gruntów o obszarze 80 ha, a takie wspólnoty w Polsce przecież istnieją. Z drugiej jednak strony zagrożeniem dla zaproponowanego rozwiązania może być rozdrobnienie istniejących uprzednio gospodarstw rolnych, czy to na skutek przeniesienia własności części gospodarstwa na inny podmiot, czy też w drodze spadkobrania, co może spowodować, że gospodarstw o wymaganej powierzchni również nie będzie wiele w danej miejscowości. Zob. A. Biały, *Zmiana ustawy...*, s. 80.

⁴⁰⁷ Zob. W. J. Katner [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2007, s. 1233 i n.

taką zorganizowaną całość, czyli kiedy wymagają zastosowania czynnika organizacyjnego. Używając słów „mogą stanowić zorganizowaną całość”, ustawodawca nawiązuje do koncepcji nieruchomości rolnej uregulowanej w art. 46¹ k.c. i sformułowania „mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności”. W związku z tym art. 55³ k.c. jest podstawą do konstruowania definicji gospodarstwa rolnego w znaczeniu przedmiotowo-funkcjonalnym, gdy wymienione w tym przepisie składniki stanowią zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Jeżeli natomiast składniki te wraz z prawami mogą dopiero stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, uzasadnione jest kwalifikowanie gospodarstwa rolnego w znaczeniu przedmiotowym. W postanowieniu z 14 maja 2002 r.⁴⁰⁸ SN wyjaśnił, że gospodarstwem rolnym są takie nieruchomości rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub częściami, urządzeniami, inwentarzem, które mogą dopiero w przyszłości stanowić zorganizowaną całość gospodarczą⁴⁰⁹. Oznacza to, że o gospodarstwie rolnym w znaczeniu kodeksowym będzie można mówić także wówczas, gdy w jego skład wchodzi grunty rolne, które będą wymagały przystosowania, np. po przeprowadzenia rekultywacji czy odchwaszczenia ze względu na ich długotrwałe niewykorzystywanie rolnicze, jak również wówczas, gdy gospodarstwo składa się z gruntów rolnych zdalnych do prowadzenia działalności rolniczej oraz zabudowań mieszkalno-gospodarczych, natomiast ze względu na zamierzony profil działalności rolniczej zachodzi konieczność nabycia inwentarza żywego i martwego⁴¹⁰. Do uznania nieruchomości za gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k.c. nie ma znaczenia to, czy jest ona wykorzystywana rolniczo, lecz to, że jest gruntem rolnym lub leśnym i stanowi lub może stanowić zorganizowaną całość gospodarczą⁴¹¹. Ustawodawcy wystarcza zatem do uznania zespołu składników majątkowych za gospodarstwo rolne ewentualność, że będą one mogły stanowić zorganizowaną całość gospodarczą wówczas, gdy uprawniony zdecydowałby się podjąć na nich rolniczą działalność wytwórczą⁴¹².

⁴⁰⁸ Zob. postanowienie SN z 14 maja 2002 r., IV CKN 1023/00, LEX 55565.

⁴⁰⁹ Zob. też wyrok SN z 5 lutego 1998 r., I PKN 511/97, OSNAPiUS 1999, nr 1, poz. 19.

⁴¹⁰ Zob. W. Pawlak [w:] M. Dziurda, B. Łukańko, W. Pawlak (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, Warszawa 2018, LEX.

⁴¹¹ Zob. postanowienie SN z 5 kwietnia 2017 r., II CSK 407/17, e-Sprawa; zob. także postanowienie SN z 7 maja 1997 r., II CKN 197/97, LEX 1294390; P. Nazaruk [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX; J. Łobos-Kotowska [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 1 *Część ogólna (art. 1–125)*, Warszawa 2018, LEX; S. Rudnicki, R. Trzaskowski [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2014, LEX. W takim kontekście trzeba nadmienić, że samo tylko siedlisko nie jest jeszcze gospodarstwem rolnym, stanowi bowiem tylko zaplecze i bazę gospodarstwa rolnego. Zob. uchwałę SN z 13 czerwca 1984 r., III CZP 22/84, OSNC 1985, nr 1, poz. 8.

⁴¹² W literaturze prawniczej nie ma jednolitości poglądów, czy do gospodarstwa rolnego zdefiniowanego w art. 55³ k.c. ma zastosowanie zasada wyrażona w art. 55² k.c. Według jednego nurtu istnieje zasadnicza

Najistotniejszym składnikiem gospodarstwa rolnego – w sensie przedmiotowym – jest grunt rolny, bez którego nie może ono istnieć. Występowanie pozostałych składników gospodarstwa wymienionych w 55³ k.c. nie jest konieczne dla bytu samego gospodarstwa⁴¹³. Ocena, czy grunt jest gruntem rolnym, nie może być dokonana w oderwaniu od art. 46¹ k.c., według którego nieruchomości rolne są zawsze gruntem rolnym. Funkcjonalny aspekt regulacji prawnej wynikającej z definicji gospodarstwa rolnego wskazuje, że ustawodawca traktuje je jako jednostkę produkcyjną niż jako określone mienie⁴¹⁴. Obecne ujęcie jednostki wytwórczej w art. 55³ k.c. jest o tyle jednak tradycyjne, że zakłada obecność gruntów rolnych, nie zrywając z tzw. „gruntową” koncepcją rolnictwa. Szczególne przepisy kodeksu cywilnego dotyczące gospodarstwa rolnego (np. w zakresie dziedziczenia czy zniesienia współwłasności) nie odnoszą się do tych rolniczych jednostek wytwórczych,

różnica pomiędzy statusem prawnym przedsiębiorstwa a gospodarstwa rolnego. Przedsiębiorstwo jest przedmiotem prawa i jako takie może być przedmiotem czynności prawnej, o czym wyraźnie stanowi art. 55², zaś gospodarstwo rolne jako całość nie jest przedmiotem prawa i w tym charakterze (jako całość) nie może być przedmiotem czynności prawnej. Na taką wolę ustawodawcy wskazuje niezamieszczenie normy prawnej analogicznej do art. 55² i 75¹ k.c. oraz ograniczenie jej tylko do przedsiębiorstwa. Artykuł 55³ k.c. podaje definicję gospodarstwa rolnego na potrzeby innych przepisów kodeksu cywilnego, które posługują się pojęciem gospodarstwa rolnego w aspekcie bądź ograniczeń własności (art. 166 k.c.), bądź dziedziczenia (art. 1058 k.c. i n.), bądź kumulatywnego przejścia długu w razie zbycia (art. 55⁴ k.c.), bądź wreszcie umowy kontraktacji (art. 613 k.c. i n.). Z tego względu w wypadku gospodarstwa rolnego przedmiotem zbycia są poszczególne nieruchomości, na których gospodarstwo rolne zostało zorganizowane, wraz z zabudowaniami oraz urządzeniami i inwentarzem, stanowiącymi lub mogącymi stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz z prawami i obowiązkami związanymi z gospodarstwem rolnym (zob. R. Budzinowski [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 1 Część ogólna*, Warszawa 2016, s. 320; E. Kremer, *Ustawowe przystąpienie do długu przez nabywcę przedsiębiorstwa lub nabywcę gospodarstwa rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, nr 2, s. 107 i n.). Przeciwnie stanowisko głosi, że gospodarstwo rolne stanowi jeden przedmiot obrotu, tak jak i przedsiębiorstwo, za czym przemawia brak zasadniczych różnic między przedsiębiorstwem a gospodarstwem rolnym, w jednym i drugim bowiem przypadku chodzi o zorganizowaną całość gospodarczą (E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] K. Pietrztkowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2 Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2013, s. 222). W orzecznictwie przeważa natomiast pogląd, iż art. 55² k.c. ma zastosowanie także do gospodarstwa rolnego. NSA w wyroku z 15 marca 1995 r., SA/Gd 3078/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 73 stwierdził, że art. 55³ k.c. spełnia taką samą rolę jak art. 55¹ k.c., definiując pojęcie przedsiębiorstwa, i że w związku z tym w obu wypadkach stworzono możliwość obrotu zorganizowanymi całościami gospodarczymi. Gospodarstwo rolne stanowiące w ujęciu funkcjonalnym zorganizowaną całość gospodarczą, może być przedmiotem jednej czynności prawnej, z zastosowaniem wprost art. 55² k.c. Wówczas przedmiot czynności obejmuje ogół składników materialnych i niematerialnych składających się na istotę tego gospodarstwa. Zob. wyrok SN z 28 lutego 2008 r., III CSK 252/07, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 16, s. 878.

⁴¹³ Zob. postanowienie SN z 7 maja 1997 r., II CKN 137/97, „Wokanda” 1997, nr 97, s. 9 oraz postanowienie SN z 12 lutego 2016 r., II CSK 107/15, LEX 2010232.

⁴¹⁴ Zob. K. Stefańska, *Model indywidualnego gospodarstwa w świetle znowelizowanego Kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3, s. 36.

w których grunt rolny nie występuje⁴¹⁵. Oznacza to, że kodeksowa definicja gospodarstwa rolnego nie przystaje do tzw. działów specjalnych produkcji rolnej (rodzaje upraw i produkcji zaliczanych do tych działów określa załącznik do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) oraz do dużych jednostek wytwórczych w rolnictwie, dla których bardziej odpowiednia jest kwalifikacja ich jako przedsiębiorstw w rozumieniu kodeksu cywilnego. Zresztą w określonych okolicznościach faktycznych w judykaturze uznaje się gospodarstwo rolne za przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 43³ k.c., mianowicie gdy w gospodarstwie rolnym są wykorzystywane urządzenia wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody, od których to urządzeń zależy w ogóle funkcjonowanie gospodarstwa rolnego ze względu na profil prowadzonej działalności rolniczej⁴¹⁶.

Do gospodarstwa rolnego zalicza się również las i grunty leśne, jeżeli wraz z nieruchomościami o charakterze rolnym stanowią lub stanowią mogą zorganizowaną całość gospodarczą⁴¹⁷. Zasadniczą przesłanką jest zatem stwierdzenie istnienia więzi gospodarczo-funkcjonalnej pomiędzy działką leśną a nieruchomością o charakterze rolnym⁴¹⁸. Należy przy tym wskazać, że pojęcie gruntów leśnych w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków jest węższe od pojęcia lasu w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴¹⁹ oraz gruntu leśnego w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴²⁰. Skoro jednak art. 55³ k.c. używa pojęcia gruntów leśnych, a nie lasu, zaś art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów leśnych wyjaśnia to pojęcie tylko na użytek tego aktu normatywnego, właściwe do określenia zakresu pojęć w tym przepisie są wyżej wspomniane przepisy o ewidencji gruntów i budynków. W konsekwencji należy przyjąć, że w skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić lasy w rozumieniu ustawy o lasach, ale także grunty leśne o powierzchni mniejszej niż 0,10 ha, jeżeli razem z innymi składnikami wskazanymi w art. 55³ k.c. tworzą lub mogą tworzyć zorganizowaną całość gospodarczą⁴²¹.

Jeśli chodzi o pozostałe składniki gospodarstwa rolnego, przez „części budynków” należy rozumieć lokale będące przedmiotem odrębnej własności i przez swoje związanie z prowadzeniem gospodarstwa rolnego stanowiące wraz z gruntami zorganizowaną całość

⁴¹⁵ Zob. R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991. nr 3, s. 66.

⁴¹⁶ Zob. wyrok SN z 15 lutego 2008 r., I CSK 376/07, OSNC 2008, nr 4, poz. 117.

⁴¹⁷ Może natomiast powstać wątpliwość, czy przez grunty leśne należy rozumieć wszystkie użytki leśne nieprecyzyjnie zdefiniowane w § 68 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. 2001 Nr 38, poz. 454 ze zm.

⁴¹⁸ Zob. postanowienie SN z dnia 14 lipca 1999 r., II CKN 433/98, LEX 527163.

⁴¹⁹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. 1991 Nr 101, poz. 444 ze zm.

⁴²⁰ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. 1995 Nr 16, poz. 78 ze zm.

⁴²¹ Zob. W. Pawlak [w:] M. Dziurda, B. Łukańko, W. Pawlak (red.), *Kodeks cywilny...*, LEX.

gospodarczą. Przez „urządzenia” należy rozumieć niebędące budynkami, lecz związane z prowadzeniem gospodarstwa budowlę, obiekty i urządzenia budowlane (np. silosy, szklarnie, studnie). Okoliczność, że w 55³ k.c. wymieniono je oddzielnie, świadczy o eksponowaniu ich waloru produkcyjnego i abstrahowaniu od tytułu prawnego władania nimi przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne⁴²². W art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych⁴²³ za budynek wchodzący w skład gospodarstwa rolnego uznano obiekt budowlany o powierzchni powyżej 20 m² określony w prawie budowlanym, będący w posiadaniu rolnika. Inwentarzem jest natomiast wyposażenie gospodarstwa rolnego zarówno w sprzęt potrzebny do produkcji (inwentarz martwy), jak i w zwierzęta związane z produkcją (inwentarz żywy)⁴²⁴. Prawa dotyczące prowadzenia gospodarstwa rolnego to wierzytelności wynikające ze stosunków cywilnoprawnych łączących osobę prowadzącego gospodarstwo rolne z innymi podmiotami w związku z wykonywaniem działalności rolniczej⁴²⁵. Prawa i obowiązki cywilnoprawne to prawa i obowiązki wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, a zatem takich, które są wyrażone przez normy prawa cywilnego, cechuje je cywilnoprawna metoda i taki też jest przedmiot regulacji. W skład gospodarstwa rolnego nie wchodzi natomiast prawa majątkowe związane z jego prowadzeniem, wynikające z przepisów prawa administracyjnego i finansowego, nawet jeżeli odsyłają do norm prawa cywilnego. Przykładem prawa niewchodzącego w skład gospodarstwa będzie zatem uprawnienie do płatności z ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁴²⁶.

Art. 55³ k.c. nie wymienia wśród kryteriów obszaru, w związku z czym gospodarstwem rolnym w rozumieniu kodeksu cywilnego jest także to o obszarze poniżej 1 ha⁴²⁷. W wyroku z 2 czerwca 2000 r.⁴²⁸ SN uznał, że gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt. Jednak prowadzenie takiej działalności nie jest przesłanką istnienia gospodarstwa rolnego w znaczeniu, o jakim mowa w 55³ k.c.

⁴²² Zob. M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55 Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 218.

⁴²³ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1152 ze zm.

⁴²⁴ Zob. S. Rudnicki, R. Trzaskowski [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny...*, LEX.

⁴²⁵ M.in. umowa kontraktacji, dostawy, ubezpieczeń majątkowych, najem maszyn, kredyty i pożyczki (R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa...*, s. 81).

⁴²⁶ Zob. J. Łobos-Kotowska [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny...*, T. 1..., LEX.

⁴²⁷ Zob. wyrok SN z 5 lutego 1998 r., I PKN 511/97.

⁴²⁸ Zob. wyrok SN z 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2, poz. 27; A. Lichorowicz, *Glosa do wyroku SN z 2.VI.2000 r. II CKN 1067/98*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2, poz. 27c.

Kwalifikacja gospodarstwa rolnego jest zatem możliwa także wówczas, gdy działalność rolnicza jest przeznaczana na własne potrzeby właściciela czy współwłaścicieli⁴²⁹.

Należy wskazać, że dyskusje w doktrynie prawa rolnego wywołuje charakter prawny wyliczenia składników gospodarstwa rolnego – czy ma ono charakter enumeratywny, jak wskazywałoby literalne brzmienie przepisu, czy też jest to wyliczenie otwarte. Przeważa stanowisko o przykładowym charakterze wyliczenia zawartego w definicji gospodarstwa rolnego. Zwolennicy tego poglądu słusznie wskazują bowiem na brak w nim pewnych składników, które w oczywisty sposób przynależą do gospodarstwa rolnego, takich jak wytworzone produkty rolne czy zgromadzone zapasy⁴³⁰. Stanowisko przeciwne o wyczerpującym charakterze wyliczenia składników wymienionych w art. 55³ k.c. rozumiane jest natomiast w ten sposób, że niewymienione w przepisie składniki nie wchodzą w skład gospodarstwa rolnego, jednak brak któregokolwiek z wymienionych w przepisie składników nie powoduje utraty przez gospodarstwo rolne takiego charakteru. Skutek taki nastąpi dopiero, gdy brak tego składnika uniemożliwi prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie⁴³¹.

Na koniec warto zauważyć, że obecne brzmienie art. 55³ k.c. nie posługuje się kryterium własnościowym, co oznacza, że status prawny poszczególnych składników majątkowych może być zróżnicowany. W skład gospodarstwa rolnego wchodzi zatem nieruchomości rolne i leśne, rzeczy ruchome będące przedmiotem własności, innych praw rzeczowych⁴³² i obligacyjnych⁴³³ oraz prawa na dobrach niematerialnych⁴³⁴. Do istnienia gospodarstwa rolnego nie jest także konieczne, aby stanowiło własność jednej osoby⁴³⁵. Definicja gospodarstwa rolnego odwołuje się bowiem do pojęć ekonomicznych i uwzględnia produkcyjny charakter gospodarstwa rolnego. Abstrahuje ona zatem od prawnorzeczonego ujęcia, zawierając w szczególności pojęcie „gruntu rolnego” oraz wymieniając odrębnie jego części składowe, takie jak budynki i ich części oraz urządzenia⁴³⁶. Za przyjęciem powyższego

⁴²⁹ Zob. W. Pawlak [w:] M. Dziurda, B. Łukańko, W. Pawlak (red.), *Kodeks cywilny...*, LEX.

⁴³⁰ Zob. M. Bednarek, *Mienie...*, s. 219; R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa...*, s. 79; K. Stefańska, *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego*, [w:] *Obrót nieruchomościami rolnymi w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 216–217.

⁴³¹ Tak E. Skowrońska-Bocian [w:] K. Pietrztkowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 286; wyrok NSA z 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26; wyrok NSA z 15 marca 1995 r., SA/Gd 3078/94.

⁴³² Np. użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebności gruntowe lub osobiste.

⁴³³ Dzierżawa, najem, leasing.

⁴³⁴ Tak m.in. E. Gniewek, *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 27–28; A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne...*, Warszawa 2019, s. 106–108.

⁴³⁵ Zob. też postanowienie SN z 3 kwietnia 1985 r., III CRN 64/85, niepubl.

⁴³⁶ Zob. J. Łobos-Kotowska [w:] M. Frasz, M. Habdas, *Kodeks cywilny...*, T. 1..., LEX; A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, Warszawa 1987, s. 59. Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z treścią odmiennego,

przemawiają także szczególne przepisy regulujące zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213 i n. k.c.), dział spadku obejmujący gospodarstwo rolne (art. 1070 k.c.) czy podział majątku wspólnego, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne (art. 46 k.r.o. w z. z art. 1070 k.c.).

Wracając na grunt ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., należy wskazać, że ustawa posługując się pojęciem faktycznego korzystania ze wspólnoty, nie zawiera wskazówek obejmujących wykazane powyżej okoliczności. Kwestia ta jest szczególnie istotna z perspektywy ustalania przez organy administracji uprawnionych do udziału we wspólnotach leśnych w trybie noweli z 2015 r. O ile bowiem dla spełnienia warunku posiadania gospodarstwa rolnego za wystarczające uznaje się posiadanie odpowiedniej powierzchni użytków rolnych, a nie wymaga prowadzenia działalności rolniczej, to nie wiadomo, w jaki sposób potencjalny uprawniony miałby korzystać ze wspólnoty, którą z reguły stanowią lasy, łąki i pastwiska. Wydaje się, że wykładnia celowościowa przepisów nowelizacyjnych, mających uregulować status prawny przedmiotowej instytucji, nakazuje przyjąć szerokie rozumienie przedstawianego pojęcia. Kryterium faktycznego korzystania spełniać będzie zarówno prowadzenie działalności rolniczej, wypasanie bydła lub koszenie łąk, jak też posadowienie lub remont budynku na obszarze wspólnoty gruntowej. Omawiane przepisy otwierają przy tym drogę do dokonywania dowolnych interpretacji przez organy administracji rozpatrujących wnioski i tym samym stwarzają niebezpieczeństwo nadużyć. Przykładowo, wątpliwości może budzić, czy wystarczające do przesądzenia o faktycznym korzystaniu ze wspólnoty stanowiącej las będzie zeznanie świadka, że wnioskodawca chodził co roku na grzybobranie lub zbierał chrust⁴³⁷.

5. ZASADY USTALANIA WIELKOŚCI UDZIAŁÓW OSÓB UPRAWNIONYCH DO WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Z problematyką określenia składu podmiotowego wspólnoty gruntowej nierozzerwalnie związana jest kwestia określania wielkości udziałów we wspólnocie. Zgodnie z treścią przepisów ustawy udziały poszczególnych uprawnionych we wspólnocie gruntowej określa się w idealnych (ułamkowych) częściach. Wielkość tych udziałów ustala się w ten sposób, że połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.z.w.g.

blędny w mojej ocenie poglądu, w definicji gospodarstwa rolnego z kryterium własnościowym mamy do czynienia w odniesieniu do gruntów rolnych, ponieważ utożsamia się tam pojęcie gruntu rolnego z definicją nieruchomości rolnej jako jednostki własnościowej w rozumieniu art. 46¹ k.c. Co więcej, najdalej idące stanowisko zakłada nawet rozszerzenie kryterium własnościowego na pozostałe składniki gospodarstwa rolnego. Tak np. M. Ptaszek, *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 54.

⁴³⁷ Zob. A. Biały, *Zmiana ustawy...*, s. 79, 81.

oraz 6a ust. 1 w równych częściach, drugą – proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez każdego z uprawnionych, a położonych na obszarze tej samej lub graniczącej z nią gminy. Warto zwrócić uwagę, że użycie przez ustawodawcę przy tej definicji wyrazu „posiadanych” może być albo lapsusem, albo zamierzonym odniesieniem nie do arealów stanowiącego własność danego podmiotu, ale właśnie – będącego w jego posiadaniu. Ku dosłownemu rozumieniu pojęcia posiadania gruntów rolnych skłania jednak istniejący od niedawna nowy kontekst prawny – a mianowicie kryteria uzyskiwania tak zwanych „dopłat unijnych” na podstawie ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁴³⁸, tym bardziej że przepisy ostatniej noweli do ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych pozostawiły bez zmian brzmienie analizowanego pojęcia.

Wielkość udziałów we wspólnocie gruntowej, o której mowa w art. 6 ust. 2 oraz 6a ust. 1 pkt 2 ustawy ustala się na podstawie dokumentów, a w razie ich braku – według stanu faktycznego. Udziały osób, które stosownie do przepisów art. 6 ust. 2 utraciły uprawnienia do korzystania ze wspólnoty, dzieli się pomiędzy uprawnionych w równych częściach. W ten sam sposób określa się także udziały w korzyściach wynikających z zagospodarowania mienia gromadzkiego wspólnie użytkowanego.

Przy ustalaniu wielkości udziałów poszczególnych osób uprawnionych do korzystania ze wspólnoty gruntowej należy dysponować zatem następującymi danymi:

- 1) całościową liczbą osób uprawnionych do udziału,
- 2) całościowym obszarem gruntów posiadanych przez te osoby,
- 3) powierzchnią gruntów poszczególnych osób uprawnionych.

Mając przedmiotowe dane, udział poszczególniej osoby oblicza się stosownie do wymogów art. 9 ust. 2 ustawy według następującego wzoru⁴³⁹:

$$x = \frac{1}{n} + \frac{p}{z}$$

gdzie:

x – wielkość udziału osoby uprawnionej

n – liczba osób uprawnionych

p – powierzchnia gruntów posiadanych przez jednego uprawnionego

z – całościowy obszar gruntów posiadanych przez wszystkich uprawnionych

Chcąc odnieść przywołany wzór do stanu faktycznego, posłużę się przykładem zaproponowanym przez H. Świątkowskiego⁴⁴⁰. Przyjmijmy, że do wspólnoty gruntowej o obszarze

⁴³⁸ Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. 2015, poz. 308; zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 77.

⁴³⁹ Zob. H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 67.

⁴⁴⁰ Tamże, s. 67–68.

20 ha mają prawo rolnicy, którzy posiadają gospodarstwa rolne o łącznej powierzchni 45,42 ha, przy czym obszar gruntów posiadanych przez jednego z uprawnionych wynosi 3,36 ha. Podstawiając pod podany wyżej wzór odpowiednie liczby, otrzymamy wyliczenie obrazujące wielkość udziału we wspólnocie gruntowej wyrażoną w częściach ułamkowych.

$$\frac{1}{24} + \frac{3,36}{90,84} = \frac{1}{24} + \frac{336}{9084} = \frac{1}{24} + \frac{28}{757} = \frac{(757+672)}{18168} = \frac{1429}{18168}$$

Wielkość udziałów można także przeliczać na ułamki dziesiętne, co dałoby realniejszy obraz wielkości udziału i umożliwiło porównywanie z innymi udziałami. Korzystając z powyższego przykładu, zamiana ułamka zwykłego na odpowiadający mu ułamek dziesiętny wyglądałaby następująco:

$$\frac{1429}{18168} = 0,079$$

Tabela nr 1. Wielkość udziałów we wspólnocie gruntowej zgodnie z podanym przykładem

Osoba uprawniona	Obszar posiadanego gospodarstwa	Wielkość udziału
1	3,36 ha	1429/18 168
2	4,20 ha	1597/18 168
3	4,18 ha	1593/18 168
4	5,04 ha	1765/18 168
5	2,24 ha	1205/18168
6	1,80 ha	1117/18 168
7	1,00 ha	957/18 168
8	3,00 ha	1357/18 168
9	3,10 ha	1377/18 168
10	4,20 ha	1597/18 168
11	8,00 ha	2357/18 168
12	5,30 ha	1817/18 168
Razem	45,20 ha	18 168/18 168

Źródło: H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 68.

Jak zostało wcześniej zauważone, udziały we wspólnocie mogą również przypadać Skarbowi Państwa. Wówczas zgodnie z art. 10 u.z.w.g. udział ten wydziela się przy uwzględnieniu wartości

wspólnoty gruntowej, określanej na zasadach i w sposób przewidziany w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Przy określaniu wielkości tych udziałów należy brać za podstawę obszary przejętych na własność państwa gospodarstw, z których posiadaniem był związany udział we wspólnocie gruntowej niezależnie od tego, czy zostały one trwale rozdysponowane, czy też nadal pozostawały w administracji właściwego organu państwowego⁴⁴¹.

6. TRYB USTALANIA SKŁADU PODMIOTOWEGO ORAZ NIERUCHOMOŚCI ZALICZANYCH W POCZET WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Przechodząc do procedury ustalania składu podmiotowego i przedmiotowego wspólnoty gruntowej, warto w pierwszej kolejności dokonać analizy stanu prawnego sprzed wejścia w życie przepisów ostatniej ustawy nowelizacyjnej, aby następnie wyszczególnić zmiany, które zostały wprowadzone w tym zakresie.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 8 u.z.w.g. wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykaz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkość przysługujących im udziałów ustalał w drodze decyzji starosta, dla obszarów gmin projekty takich wykazów sporządzali natomiast wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast). Regulacja przewidywała zatem wydawanie przez starostę kolejno dwóch decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym: pierwszej – ustalającej, które nieruchomości składają się na wspólnotę gruntową, i drugiej – ustalającej wykaz podmiotów uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wykaz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkość przysługujących im udziałów. Przyjęło się w praktyce, że drugi rodzaj decyzji był wydawany dopiero, gdy pierwsza decyzja stała się ostateczna i była ona *de facto* projektowana przez samorząd gminny⁴⁴².

Ustalenie nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową oraz przedstawianych wykazów miało być dokonane w terminie r. od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 5 lipca 1964, co ze względów praktycznych dość szybko zostało uznane w doktrynie i orzecznictwie jako termin instrukcyjny⁴⁴³. Mogło to zatem nastąpić także po jego upływie, jednak osoby uprawnione do udziału we wspólnocie np. w zakresie wielkości obszaru gospodarstwa rolnego powinny być oceniane wyłącznie według stanu na 5 lipca 1963 r.,

⁴⁴¹ Zob. pismo Ministerstwa Rolnictwa z dnia 15 czerwca 1966 r. do Wojewódzkiego Biura Geodezji i Urzędzeń Rolnych w Rzeszowie, nr UKr, 0621/Wsp. – 196/66. Za: H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 69.

⁴⁴² Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 35–36.

⁴⁴³ Zob. R. Szarek, *Komunalizacja...*, s. 38.

tj. na datę wejścia w życie ustawy, a nie na termin późniejszy⁴⁴⁴. Jak wskazał bowiem NSA w wyroku z 22 września 1995, decyzja przewidziana w art. 8 ust. 1 u.z.w.g. ma charakter deklaratoryjny i poświadcza stan prawny ustalony w dniu wejścia w życie tej ustawy⁴⁴⁵. Obydwa rodzaje decyzji były ogłaszane, zatem nie wymagały indywidualnych doręczeń – z dwoma wyjątkami: Skarbowi Państwa (co wynikało wprost z ustawy) i osobom zainteresowanym w rozumieniu art. 28 k.p.a., a nienależącym do kręgu uprawnionych we wspólnocie gruntowej⁴⁴⁶.

W obecnym stanie prawnym procedura administracyjna dotycząca ustalania osób uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz nieruchomości zaliczanych do wspólnoty gruntowej została uregulowana w dodanych ostatnią nowelizacją przepisach art. 8a–8o ustawy. Jak zostało zauważone, ustawodawca w pierwszej kolejności przewidział przeprowadzenie postępowań zgodnie z dotychczasowymi przepisami według stanu na dzień 5 lipca 1963 r. W myśl art. 8a ustawy ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustalenie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów następuje na wniosek złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. przez osobę, o której mowa w art. 6 ust. 1 lub 2 albo jego następcę prawnego. Są to zatem osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty. W przypadku wspólnot będących lasami, gruntami leśnymi albo nieużytkami przeznaczonymi do zalesienia chodzi o osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące bądź mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne na obszarze, gdzie wspólnota istnieje, chyba że w okresie pięciu lat przed wejściem w życie ustawy faktycznie ze wspólnoty nie korzystały. Podmioty te, bądź ich następcy prawni, mogły złożyć wniosek nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ Zob. orzeczenia SN z 16 lutego 1968 r., III CZP 78/66; orzeczenie SN z 7 marca 2002 r., II CKN 619/99, OSNC 2002, nr 3, poz. 30.

⁴⁴⁵ Zob. wyrok NSA z 22 września 1995 r., SA/Kr 2717/94, ONSA 1996, nr 4, poz. 157.

⁴⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Kielcach z 24 sierpnia 2005 r., II SA/Ke 230/05, <https://kielce.wsa.gov.pl/download/attachment/240/ii-sa-230-05.pdf> [dostęp: 20.08.2023].

⁴⁴⁷ W tym kontekście zastanowić się należy, czy jeśli wspólnota położona jest na terenie gminy, to wniosek, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z 1963 r. (dodanym nowelą z 2015 r.) należy złożyć do wójta czy też bezpośrednio do starosty. Wydaje się jednak, że skoro postępowanie ma charakter postępowania administracyjnego, to jego wszczęcie następuje przez pierwszą czynność zmierzającą do wydania decyzji administracyjnej, a zatem wniosek powinien zostać złożony do starosty, który zleci wójtowi opracowanie projektu stosownego wykazu. Odmienne stwierdzenie mogłoby prowadzić do wniosku, że złożenie przez potencjalnego uprawnionego wniosku do wójta nie zainicjowałoby postępowania administracyjnego zmierzającego do osiągnięcia skutku w postaci decyzji administracyjnej (zob. A. Biały *Zmiana ustawy...*, s. 83).

Zgodnie z ustępem 2 przywołanego przepisu wniosek o ustalenie składu osobowego oraz nieruchomości zaliczanych do wspólnoty gruntowej powinien zawierać: określenie nieruchomości stanowiącej wspólnotę gruntową; imię i nazwisko osoby fizycznej albo firmę osoby prawnej uprawnionej do udziału we wspólnocie gruntowej; nazwę miejscowości, w której położone jest gospodarstwo rolne uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej; oraz wskazanie adresu do doręczeń. Wniosek powinien również wskazywać dowody świadczące, że nieruchomość stanowi wspólnotę gruntową, a także o spełnieniu warunków do nabycia uprawnień w udziale we wspólnocie gruntowej.

W chwili, gdy zaszła sytuacja określona w art. 6, tzn. można było ustalić pierwotny skład osobowy wspólnoty gruntowej, a także złożony został stosowny wniosek, starosta był zobligowany do wydania kolejno dwóch wspomnianych wyżej decyzji administracyjnych⁴⁴⁸.

W judykaturze podnosi się, że decyzja starosty ma charakter deklaratoryjny, gdyż stwierdza ona jedynie stan prawny istniejący w dniu wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, powstały z mocy samego prawa⁴⁴⁹. Nieruchomości, które nie zostały objęte taką decyzją, nie mogą być uważane za wspólnoty gruntowe⁴⁵⁰. Jak wskazał bowiem WSA w Warszawie w wyroku z 7 listopada 2005 r., literalna wykładnia art. 8 ust. 1 u.z.w.g. nie pozwala na przyjęcie, że starosta może ustalać, które nieruchomości stanowiły wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie w przeszłości⁴⁵¹. W konsekwencji również osoby uprawnione do udziału we wspólnocie np. w zakresie wielkości obszaru gospodarstwa rolnego powinny być oceniane wyłącznie według stanu na 5 lipca 1963 r., a nie na termin późniejszy⁴⁵².

Jeżeli nie jest możliwe ustalenie kręgu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wedle zasad art. 6 (czyli *de facto* według stanu na 1963 r.), starosta wydaje decyzję o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie na podstawie art. 6 ust. 1 lub 2. Jeżeli natomiast wniosek nie spełnia wymagań art. 8a ustawy, wydaje się, że starosta powinien zastosować tryb przewidziany art. 64 § 2 k.p.a.⁴⁵³, tj. wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje

⁴⁴⁸ Obszary gospodarstw rolnych osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej określa się według danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków (zob. art. 8a ust. 6 u.z.w.g.).

⁴⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2005 r., VI SA/Wa 708/04; wyrok WSA w Kielcach z 16 marca 2011 r., II SA/Ke 708/10, LEX 1098918; wyrok WSA w Poznaniu z 24 września 2008 r., III SA/Po 173/08, LEX 517405.

⁴⁵⁰ Zob. R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 37. Zgodnie z tezą wyroku WSA w Warszawie z 7 listopada 2005 r., IV SA/Wa 466/05, Legalis, literalna wykładnia art. 8 ust. 1 u.z.w.g. nie pozwala na przyjęcie, że starosta może ustalać, które nieruchomości stanowiły wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie w przeszłości.

⁴⁵¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2005 r., IV SA/Wa 466/05.

⁴⁵² Zob. orzeczenie SN z 16 lutego 1968 r., III CZP 78/66; orzeczenie SN z 7 marca 2002 r., II CKN 619/99; oraz wyrok NSA z 22 września 1995 r., SA/Kr 2717/94.

⁴⁵³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2016, poz. 23.

pozostawienie podania bez rozpoznania. Natomiast gdy wniosek został wniesiony przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, starosta powinien w myśl art. 61a wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania⁴⁵⁴. Można także przypuszczać, że jeżeli np. wniosek, o którym mowa w art. 8a ust. 1 i 2 wpłynął, lecz po wyczerpaniu trybu z art. 64 § 2 k.p.a. powstała podstawa do wydania decyzji przewidzianej art. 8a ust. 7, to w zamiarze ustawodawcy starosta nie musiał czekać z jej wydaniem aż do końca 2016 r. Podstawa do wydania decyzji z art. 8a ust. 7 powstała także wówczas, gdy do końca 2016 r. żaden wniosek nie został złożony.

W myśl art. 8c ustawy, jeżeli decyzja o braku możliwości ustalenia pierwotnego kręgu uprawnionych stanie się ostateczna, wówczas – w terminie siedmiu dni – starosta ma obowiązek podać do publicznej wiadomości informację o terminie składania wniosków przez podmioty, które mogłyby się domagać ustalenia kręgu uprawnionych na podstawie art. 6a. Będą to zatem osoby fizyczne lub prawne, które posiadają gospodarstwa rolne i nieprzerwanie przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. faktycznie korzystały ze wspólnoty gruntowej. W przypadku zaś wspólnot będących lasami, gruntami leśnymi albo nieużytkami przeznaczonymi do zalesienia – uprawnione będą osoby fizyczne, które mają miejsce zamieszkania na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące daną wspólnotę lub prowadzą w tej miejscowości gospodarstwo rolne, chyba że przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. osoby te faktycznie nie korzystały ze wspólnoty. Informację o terminie składania wniosków wywiesza się na okres 14 dni w starostwie powiatowym oraz urzędach gmin właściwych ze względu na położenie nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową, a ponadto podaje się ją do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także zamieszcza się ją na stronach internetowych gminy i starostwa powiatowego oraz w prasie lokalnej. Termin wyznaczony do składania wniosków nie może być krótszy niż 12 miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości informacji, przy czym termin ten liczy się od dnia wywieszenia tej informacji w starostwie powiatowym.

Wniosek o ustalanie składu osobowego oraz nieruchomości zaliczanych do wspólnoty gruntowej w tym trybie powinien zawierać określenie nieruchomości, która stanowi wspólnotę gruntową; imię i nazwisko osoby fizycznej albo firmę osoby prawnej uprawnionej do udziału we wspólnocie gruntowej; nazwę miejscowości, w której położone jest gospodarstwo rolne uprawnionego, oraz wskazanie adresu do doręczeń. Wniosek powinien również wskazywać dowody świadczące, że nieruchomość stanowi wspólnotę gruntową, a także o spełnieniu warunków do nabycia uprawnień w udziale we wspólnocie gruntowej.

Po rozpoznaniu wniosku starosta na podstawie art. 8d wydaje decyzję określającą wykaz uprawnionych wedle kryteriów art. 6a i wykaz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych oraz wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie. Także w tym trybie

⁴⁵⁴ Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 36.

przedmiotowa decyzja ma charakter deklaratoryjny. Tutaj jednak, w mojej ocenie, starosta powinien orzekać na podstawie charakteru danej nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej, tj. 1 stycznia 2016 r., a nie ustalać, jaki był status tej nieruchomości w dniu 5 lipca 1963 r. Wynika to z faktu, iż ustalenie składu osobowego wspólnoty odbywa się zgodnie ze stanem faktycznym, obowiązującym w okresie dziesięciu lat przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Stanowi też logiczną konsekwencję zależności między ustalaniem nieruchomości zaliczanych do wspólnot oraz osób uprawnionych do udziału w trybie art. 8a (dawniej art. 8), popartą przez doktrynę oraz orzecznictwo⁴⁵⁵.

Jeżeli nie jest możliwe ustalenie uprawnionych wedle kryteriów art. 6a, wówczas starosta wydaje decyzję o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie. W toku postępowania także i w tym wypadku należy zwracać uwagę na treść art. 64 § 2 i art. 61a k.p.a. Jeżeli zatem wniosek zawiera błędy formalne, starosta powinien wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. O ile natomiast wniosek zostanie wniesiony przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania⁴⁵⁶.

Wobec braku wyraźnej regulacji ustawowej w przedmiocie tego, czy w wypadku braku wniosku, o którym mowa w art. 8c, a także w razie braku wcześniejszego wniosku z art. 8a starosta może ustalić, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową – należałoby sądzić, że stosuje się ogólną regułę art. 61 § 1 i 2 k.p.a. W myśl tego przepisu postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, jednak ze względu na szczególnie ważny interes strony organ może wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku. Jednocześnie, zgodnie z logiką ustawy stawało się to możliwe dopiero po upływie terminu (przynajmniej 12-miesięcznego) określonego zgodnie z art. 8c ust. 4, a zatem najprawdopodobniej w 2018 r.⁴⁵⁷

Należy mieć również na względzie przepis art. 61 § 4 k.p.a. stanowiący, iż o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Natomiast zarówno w odniesieniu do art. 8a, jak również 8c przewidziano, iż decyzje, postanowienia oraz inne pisma w sprawie doręcza się poprzez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, wywieszenie w urzędzie gminy oraz starostwa na okres 14 dni oraz że po upływie tego okresu pismo uważa się za doręczone. Przepisy ustawy nie dają zatem wprost podstaw do zastosowania zawiadomień

⁴⁵⁵ Zob. R. Szarek, *Wspólnoty...*, s. 37–38; wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2005 r., IV SA/Wa 466/05; orzeczenie SN z 16 lutego 1968 r., III CZP 78/66; orzeczenie SN z 7 marca 2002 r., II CKN 619/99; oraz wyrok NSA z 22 września 1995 r., SA/Kr 2717/94.

⁴⁵⁶ Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 37.

⁴⁵⁷ Tamże.

w miejsce doręczeń. Wydaje się to jednak możliwe przez stosowanie analogii należałoby to wyraźnie opisywać w treści decyzji ustalających⁴⁵⁸.

Warto także zauważyć, że nowela do ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych doprecyzowała, iż organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starosty jest wojewoda. W stanie prawnym przed 1 stycznia 2016 r. odwołania od decyzji tegoż organu, na mocy art. 17 pkt 1 k.p.a., rozstrzygały natomiast właściwe miejscowo Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Kompetencje tych ostatnich znajdowały również potwierdzenie w judykaturze sądownoadministracyjnej⁴⁵⁹.

Należy na koniec wskazać, że w aspekcie intertemporalnym postępowania wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej prowadziło się na podstawie przepisów dotychczasowych, nie dłużej jednak niż do dnia 31 marca 2016 r. Po tej dacie postępowania prowadzono w trybie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną, z tym, że nie składano wniosku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym nowelą. W świetle zmian wprowadzonych nowelą z dnia 10 lipca 2015 r. w zakresie aktualizacji składu podmiotowego i przedmiotowego oraz możliwości przejęcia nieruchomości wspólnot przez gminę lub Skarb Państwa, właściwy moment zainicjowania przedmiotowego postępowania administracyjnego powinien być stanowić istotną kwestię do rozważenia przez osoby zainteresowane.

7. POJĘCIA NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ, NIERUCHOMOŚCI LEŚNEJ ORAZ OBSZARU WODNEGO W KONTEKŚCIE USTALANIA SKŁADU PRZEDMIOTOWEGO WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

7.1. POJĘCIE NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ

W kontekście ustalania składu przedmiotowego wspólnoty gruntowej przez organy administracji publicznej na szczególną uwagę zasługuje problematyka właściwej kwalifikacji gruntów, które potencjalnie mają zostać do niej zaliczone. Ustawodawca, definiując wspólnoty gruntowe, wskazuje w art. 1 u.z.w.g., iż mogą do nich należeć nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne. Nie dostarcza jednak ani definicji legalnych tych pojęć, ani też wskazówek co do ich zakresu zastosowania. Wobec wielości przepisów regulujących je, jak również w świetle występowania różnych dat, w których wydawane są wspomniane decyzje ustalające należy w tym miejscu poddać wskazaną powyżej problematykę zwięzłej analizie.

⁴⁵⁸ Tamże.

⁴⁵⁹ Zob. postanowienie NSA z 22 kwietnia 2005 r., OW 177/04, LEX 169428.

W momencie wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych pojęcie nieruchomości rolnej zawierała ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi⁴⁶⁰. W myśl art. 1 ust. 2 tej ustawy nieruchomość uważano za rolną, jeżeli była użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej, leśnej i rybnej, albo jeżeli nieruchomość była przeznaczona do takiej produkcji według planów zagospodarowania przestrzennego⁴⁶¹. Od 18 grudnia 1964 r. zaczęła obowiązywać nowa definicja nieruchomości rolnej, regulowana przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych⁴⁶². W myśl § 6 rozporządzenia nieruchomość uważano za rolną, jeżeli była lub mogła być użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, chyba że stosownie do przepisów o terenach budowlanych na obszarach wsi albo stosownie do przepisów o planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczona została na inne cele, niezwiązane bezpośrednio z produkcją rolną. Rozporządzenie wyłączało z definicji nieruchomości rolnej tereny położone w obrębie zwartej zabudowy miasta oraz nieruchomości, które należą do tej samej osoby (osób) i których łączny obszar nie przekraczał 0,2 ha. Aktualnie w polskim systemie prawnym występuje wiele definicji nieruchomości rolnej, przy czym podstawową podaje ustawa dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴⁶³. Wprowadzenie definicji nieruchomości rolnej do tej ustawy było konsekwencją

⁴⁶⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, Dz.U. 1957 Nr 39, poz. 172.

⁴⁶¹ Nieruchomość musiała leżeć na terenie gromad, aby mogła być uznana za rolną, chociaż pismo okólne Ministra Rolnictwa z dnia 2 sierpnia 1958 r., UR. 1/69/58 rozciągnęło obowiązywanie tej ustawy na nieruchomości położone na obszarach rozwojowych miast oraz na tereny uznane przez wojewodów za budowlane, a znajdujące się w obrębie gromad. Zob. S. Cichosz, *O obrocie nieruchomościami rolnymi*, Warszawa 1958, s. 3–4.

⁴⁶² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. 1964 Nr 19, poz. 86.

⁴⁶³ Definicja nieruchomości rolnej jest wynikiem ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U. 1990 Nr 55, poz. 321. W momencie uchwalania w 1964 r. kodeksu cywilnego nie przyjęto do niego pojęcia „nieruchomość rolna” z ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi, chociaż w kodeksie cywilnym uregulowano podstawowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi. Jak zostało wcześniej wskazane, pojęcie „nieruchomość rolna” zostało zdefiniowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. Używanie jednak w kodeksie cywilnym pojęcia „nieruchomość rolna” (np. art. 160, 161, 163 czy 166) oznaczało silne związanie obrotu prawnorolnego z prawem prywatnym. Wskazywano równocześnie, że pojęcie „nieruchomość rolna” używane w przywołanych przepisach kodeksu cywilnego występowało w tym samym znaczeniu co w art. 46 § 1 k.c. (zob. K. Stefańska, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne...*, Warszawa 2019, s. 159). J. Piątowski akcentował, że dla pojęcia nieruchomości z art. 46 § 1 k.c. istotne są dwa kryteria: fizyczne wyodrębnienie danego obszaru gruntów oraz kryterium prawne oparte na prawie własności, zaznaczając, że to drugie ma podstawowe

dokonujących się stopniowo, a zapoczątkowanych w 1982 r.⁴⁶⁴, zmian zmierzających do zwiększenia stopnia ochrony własności rolniczej oraz ograniczenia wcześniejszej ingerencji administracyjnej w obrót nieruchomościami. W doktrynie wskazywano bowiem, że brak zdefiniowania podstawowych kategorii prawnorolnych w kodeksie cywilnym osłabia gwarancje ustawowe, jakie powinna mieć indywidualna własność rolnicza, także w zakresie przeniesienia własności nieruchomości rolnej⁴⁶⁵. Regulacja tych kwestii aktami niższego rzędu nie spełniała tego postulatu.

Zgodnie z treścią art. 46¹ k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji sadowniczej i rybnej⁴⁶⁶. W świetle przywołanego powyżej pojęcia, podobnie jak wcześniejszej definicji zawartej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r., nieruchomość rolna wyodrębniania jest na podstawie kryterium przeznaczenia dla celów wskazanych w art. 46¹ k.c. Z kryterium przeznaczenia nie wiąże się więc konieczność rzeczywistego prowadzenia na nieruchomości działalności we wskazanym wyżej celu, wystarczy sama możliwość takiego jej wykorzystania⁴⁶⁷. O przypisaniu do gruntów rolnych decyduje możliwe, a nie aktualne przeznaczenie („są lub mogą być wykorzystywane”): szeroko rozumiana produkcja w rolnictwie, obejmująca uprawy roślinne, hodowlę zwierząt, a także ogrodnictwo, sadownictwo i hodowlę ryb⁴⁶⁸. W uzasadnieniu uchwały z dnia 14 grudnia 1984 r.⁴⁶⁹

znaczenie. Zob. J.S. Piąkowski, [w:] F. Błahuta, J.S. Piąkowski, J. Policzekiewicz, *Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 17.

⁴⁶⁴ Zob. ustawa z 28 listopada 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. 1982 Nr 11, poz. 81.

⁴⁶⁵ Zob. M. Habdas, *Kodeks cywilny...*, LEX; K. Stefańska, *Obrót...*, s. 158. S. Wójcik wskazywał, że brak tych definicji w kodeksie cywilnym osłabiał gwarancje ustawowe, jakie powinna mieć indywidualna własność rolnicza także w kwestii przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Podkreślał, że o zakresie działania ustawy powinna decydować ustawa, a nie akt prawny niższego rzędu. Zob. S. Wójcik, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian Kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1983, nr 1, s. 19, 44.

⁴⁶⁶ Szerszy zakres działalności rolniczej jest określony w art. 2 ust. 2 u.p.r., która za działalność rolniczą uważa produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybow uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodkowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb. Zob. też definicję działalności rolniczej zawartą w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. 2013 Nr 64, poz. 592.

⁴⁶⁷ Zob. postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98; zob. wyrok NSA z 20 marca 2008 r., I OSK 435/07, Legalis.

⁴⁶⁸ Zob. postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98, LEX 50652; wyrok SN z 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98.

⁴⁶⁹ Zob. uchwała SN z 14 grudnia 1984 r., III CZP 78/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 149.

Sąd Najwyższy stwierdził, że określenie nieruchomości rolnej zależy przede wszystkim od przeznaczenia nieruchomości. Jeżeli jednak nie można jej przypisać charakteru nieruchomości rolnej, nawet w razie zastosowania właściwych zabiegów agrotechnicznych, to przeznaczenie przez korzystającego na cele rolnicze nie wystarczy, aby stała się gruntem rolnym⁴⁷⁰. Tak samo uważa A. Lichorowicz, wskazując, iż dla kwalifikacji nieruchomości jako rolnej decydujące są czysto agronomiczne cechy gruntu, z których wynika, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe. Zgodnie z artykułem 46¹ k.c. wystarczy istnienie pewnej potencjalnej perspektywy uzyskiwania z gruntu płodów rolnych, znajdującej swe uzasadnienie w fizyczno-agronomicznych właściwościach gruntu⁴⁷¹. Jak zauważył WSA w Poznaniu w wyroku z 8 grudnia 2011 r., jeżeli przez dłuższy okres nieruchomość zagospodarowano w inny sposób i wykorzystywano do celów handlowo-usługowych czy produkcyjnych, niezwiązanych z produkcją rolną oraz istnieje potencjalna możliwość wykorzystania jej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie można odmówić nieruchomości charakteru rolnego⁴⁷².

W kodeksowej definicji zwraca uwagę m.in. wskazana równoznaczność pojęć „nieruchomość rolna” i „grunt rolny”, co może nasuwać błędny wniosek, iż są to identyczne kategorie prawne⁴⁷³. Pojęcie nieruchomości rolnej zostało niewłaściwie utożsamione z gruntami rolnymi, bo w ogóle nie wspomina odrębnie o jakichkolwiek budynkach lub budowlach. Nie jest to prawidłowe, zwłaszcza w porównaniu z pojęciem gruntów jako jednego z rodzajów nieruchomości w art. 46. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny grunty pod

⁴⁷⁰ Zob. na ten temat E. Skowrońska-Bocian [w:] K. Pietrztkowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 262; S. Rudnicki [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2011, LEX – komentarz do art. 46 ust. 1.

⁴⁷¹ A. Lichorowicz, *Glosa...*, s. 87. W opinii P. Księżak oraz M. Pyziak-Szafnickiej, skoro nie ma znaczenia sposób aktualnego wykorzystania gruntu, także przygotowanie części gruntu do prowadzenia działalności w zakresie tzw. agroturystyki, np. urządzenie placu zabaw, ujeżdżalni dla koni itp., nie zmienia charakteru gruntu. Trudniej to przyjąć przy większych inwestycjach, np. urządzeniu basenu, pola golfowego itp., ponieważ oznacza ono raczej trwałą zmianę przeznaczenia gruntu. Inaczej można by stwierdzić, że każdy grunt może się stać gruntem rolnym, jednak w danym czasie nie jest przecież przeznaczony do działań określonych w art. 46¹. Takiemu rozumieniu przypisałbym słowa „nie wyłączając” w tym przepisie, wskazującym na zasadę: produkcja rolna i zwierzęca oraz dopuszczenie także produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, jako jeszcze możliwej w szerokim dość pojęciu gospodarstwa rolnego (art. 55³). Zob. J. Katner [w:] P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014, LEX.

⁴⁷² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2011 r., IV SA/Po 558/11, LEX 1154873.

⁴⁷³ W tym miejscu wskazać należy, że na gruncie ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. 2018, poz. 1312 ze zm. ustawodawca operuje również pojęciem działki rolnej jako zwartego obszaru gruntu, zadeklarowanego przez jednego rolnika i obejmującego nie więcej niż jedną grupę upraw – art. 2 pkt 2 w zw. z art. 67 ust. 4 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.

budynkami mieszkalnymi i gospodarczymi, a także konieczne do korzystania z tych budynków, wchodzące w skład gospodarstwa rolnego też są nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) według art. 461⁴⁷⁴. Pojęcia „grunt rolny” używa się, by podkreślić zdolność produkcyjną danego gruntu, abstrahując jednak od kryterium własnościowego⁴⁷⁵. Natomiast nieruchomość rolna jest zawsze jednostką własnościową⁴⁷⁶. Rozumienie „gruntu rolnego” jako synonimu „nieruchomości rolnej” powodowałoby w praktyce wiele komplikacji, np. nakazując właścicielowi prowadzenie gospodarstwa rolnego (w rozumieniu kodeksowym) wyłącznie na gruntach własnych⁴⁷⁷. Co więcej, traktowanie obu wymienionych pojęć jako synonimów nie dałoby się przenieść do regulacji z zakresu prawa publicznego, które wyróżnia różne kategorie gruntu na podstawie cech przyjętych ze względu na przedmiot regulacji⁴⁷⁸. Trudno byłoby na przykład traktować jako jednostki własnościowe grunty

⁴⁷⁴ Tak SN w uchwale z 30 maja 1996 r., III CZP 47/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 142; E. Skowrońska-Bocian [w:] K. Pietrzkowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 261; S. Rudnicki, [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz...*, s. 185; zob. M. Bednarek, *Mienie...*, s. 218, s. 134.

⁴⁷⁵ Doprecyzowania w tej materii można poszukiwać w innych przepisach, które dotyczą gruntów rolnych. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U 1995 Nr 16, poz. 78 ze zm. gruntami rolnymi są grunty:

1. określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, do których § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków zalicza: grunty orne oznaczone symbolem R, sady – S, łąki trwałe – Ł, pastwiska trwałe – Ps, grunty rolne zabudowane – Br, grunty pod stawami – Wsr, grunty pod rowami – W, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – Lzr;
2. pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
3. pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych pod budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
4. pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolnej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
5. parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozojnymi;
6. rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
7. pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i opadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
8. zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
9. torfowisk i oczek wodnych;
10. pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

⁴⁷⁶ Dokonany w kodeksie przebieg wskazania równoznaczności pojęć „nieruchomość rolna” oraz „grunt rolny” można tłumaczyć chęcią mocniejszego, niż to było przed wspomnianą nowelizacją kodeksu cywilnego, podkreślenia funkcjonalnego wydźwięku pojęcia „nieruchomość rolna”. Zob. K. Stefańska, *Obrót...*, s. 159.

⁴⁷⁷ Gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 553 k.c. może składać się z nieruchomości stanowiących własność różnych osób. Zob. A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 33; S. Rudnicki [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz...*, s. 187.

⁴⁷⁸ Szerzej na temat pojęcia nieruchomości rolnej B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, nr 4, s. 95–111.

rolne wymienione w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż zostały one wyodrębnione dla potrzeb tej ochrony. Należy zatem uznać, że nieruchomości rolne na gruncie kodeksu cywilnego są te grunty rolne, które charakteryzują się kryterium własnościowym⁴⁷⁹.

W definicji nieruchomości rolnej zrezygnowano z kryterium obszarowego, które wcześniej wskazywano w ujęciach normatywnych. Ustawodawca nie operuje ani wielkością powierzchni wyrażonej cyfrowo, ani nie zakłada, że to ma być taka powierzchnia, która zapewni produkcję przeznaczoną na zbyt. Przyjmuje się zatem, że dla określenia pojęcia nieruchomości rolnej nie ma znaczenia obszar danego gruntu *ergo* – za rolne będą uważane nieruchomości ze względu na swoje właściwości fizyko-chemiczne (agronomiczne)⁴⁸⁰. Należy przy tym zwrócić uwagę na wyrok SN z 2 czerwca 2000 r.⁴⁸¹, w którego sentencji Sąd wskazał, że istotną cechą uzasadniającą przypisanie nieruchomości charakteru rolnego jest jej przydatność do prowadzenia rolniczej działalności wytwórczej. Sąd zauważył, że podstawą takiej działalności mogą być tylko grunty o odpowiednim, lecz nieokreślonym ustawowo obszarze, przy czym musi to być taki obszar, który umożliwi prowadzenie racjonalnej działalności gospodarczej, a zwłaszcza opłacalnej⁴⁸².

Przy ocenie charakteru nieruchomości rolnej zawarta w art. 46¹ k.c. definicja wymaga uzupełnienia i doprecyzowania na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w wersji znowelizowanej przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁸³. Definiuje

⁴⁷⁹ Warto również dodać, iż nieruchomości rolne mogą tworzyć wyłącznie użytki rolne. Zob. uchwałę SN z 14 grudnia 1984 r., III CZP 78/84.

⁴⁸⁰ Zob. uchwałę SN z 20 lipca 1995 r., III CZP 88/95, OSNC 1995, nr 11, poz. 163; A. Lichorowicz, *Glosa...*, dz.cyt. Należy przy tym wskazać, że orzecznictwo nie jest w tym przedmiocie jednolite. Przykładowo, w wyroku z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, SN stwierdził, iż „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt.

⁴⁸¹ Zob. wyrok SN z 2 czerwca 2000 r., II CKN 1957/98, niepubl.

⁴⁸² Zob. także wyrok SN z 14 listopada 2001 r., II CKN 440/01, OSNC 2002, nr 7–8, poz. 99.

⁴⁸³ Przepisów u.k.u.r. nie stosuje się do:

1. nieruchomości rolnych: a) wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o których mowa w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tj. nieruchomości rolnych Skarbu Państwa z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych; b) o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha; c) będących drogami wewnętrznymi w rozumieniu art. 8 ust. 1 u.d.p., tj. pasem terenu wydzielonym geodezyjnie pod drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych (czyli do dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych) i niezlokalizowane w pasie drogowym, czyli wydzielonym liniami granicznymi gruncie wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane drogi oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą);

jąc nieruchomość rolną, odwołano się w art. 2 pkt 1 do pojęcia nieruchomości rolnej w rozumieniu k.c., dodając jednocześnie, że nie dotyczy to nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego⁴⁸⁴ na cele inne niż rolne, a ponadto wprowadzono kryterium obszarowe co najmniej 0,3 ha. Prawidłowe zakwalifikowanie nieruchomości z punktu widzenia przepisów ustawy ma istotne znaczenie, gdyż stosownie do art. 3 ust. 1, art. 3a ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.k.u.r. Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje odpowiednio ustawowe prawo pierwokupu oraz tzw. prawo wykupu nieruchomości rolnej⁴⁸⁵. Pierwsze

2. udziałów lub ich części we współwłasności nieruchomości, o których mowa w pkt 1 lit. b) i c).

⁴⁸⁴ Przy ocenie kwalifikacji nieruchomości rolnej w związku z odwołaniem się w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. do przeznaczenia nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego występują problemy polegające na tym, że granice terenu, którym to pojęciem posługuje się ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie zawsze pokrywają się z granicami nieruchomości. Może się więc zdarzyć, że część danej nieruchomości będzie położona w terenie o przeznaczeniu innym niż rolne, a wówczas określenie charakteru takiej nieruchomości może rodzić trudności, zwłaszcza gdy nieruchomość ma powierzchnię 30 arów, z czego np. w zakresie 20 arów znajduje się na obszarze przeznaczonym w planach zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż rolne. SN w wyroku z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, OSNC 2013, nr 10, s. 44 wyjaśnił, że w sytuacji, gdy nieruchomość ma niejednorodny charakter, należy kierować się jej dominującym przeznaczeniem. Z kolei według wykładni prezentowanej w praktyce notarialnej i w opiniach wydawanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nieruchomość podpada pod przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, nawet jeśli ta część nieruchomości, która jest położona na terenach o przeznaczeniu rolnym ma obszar kilku arów, jeżeli cała nieruchomość ma powierzchnię co najmniej 30 arów. Stanowiska te należy uznać za nieprawidłowe. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego stanowi drastyczną ingerencję w stosunki własnościowe, a w związku z tym wątpliwości interpretacyjne nie mogą być rozstrzygane na niekorzyść właścicieli nieruchomości o powierzchni co najmniej 30 arów. Zob. W. Pawlak [w:] M. Dziurda, B. Łukańko, W. Pawlak (red.), *Kodeks cywilny...*, LEX.

⁴⁸⁵ W literaturze przedmiotu, obok prawa wykupu często zamiennie używane jest pojęcie prawa nabycia. Zob. M. Marciniuk, *Prawo nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 236–242; zamiennie pojęć tych używa np.: P. Blajer, *Z rozważań nad tzw. prawem nabycia w świetle znowelizowanych ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego i o lasach*, [w:] P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 59; K. Kurosz, *Prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych i zasada nabywania nieruchomości rolnej jedynie przez rolnika indywidualnego a zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej*, [w:] P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne...*, s. 92. Warto zaznaczyć, że w wielu innych ustawach kształtowane są szczególnie uprawnienia różnych podmiotów z użyciem zarówno słów „nabycie”, jak i „wykup”. Dla przykładu, mowa jest o możliwości żądania „nabycia” nieruchomości w określonych okolicznościach w art. 124 ust. 5, art. 125 ust. 3 i art. 126 ust. 4 u.g.n., w art. 231 k.c. lub o możliwości żądania „wykupienia nieruchomości” – np. art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz art. 37¹ ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717 ze zm., art. 129 ust. 1 p.o.s., w art. 151 k.c. lub art. 17 ust. 1 u.o.g.r.l. albo o możliwości „żądania wykupu” w art. 18 ust. 3 p.g.g. (na gruncie tego ostatniego przepisu w literaturze zwraca się uwagę, że w systemie prawa polskiego nie istnieje taka instytucja jak wykup, zob. B. Rakoczy [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo górnicze i geologiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX; B. Rakoczy [w:] B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, s. 134.

z uprawnień aktywizuje się w sytuacji nabycia nieruchomości rolnej na podstawie umowy sprzedaży lub w drodze nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego⁴⁸⁶. Prawo wykupu przysługuje natomiast organowi w przypadku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, w drodze jednostronnej czynności prawnej, w trybie orzeczenia sądowego, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym lub też na podstawie innej czynności prawnej czy innego zdarzenia prawnego, w szczególności: zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, a także podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych⁴⁸⁷. Należy wskazać, że kreowane przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego prawo wykupu różni się od prawa pierwokupu tym, iż w przypadku tego drugiego umowa bezwarunkowa sprzedaży nieruchomości rolnej nie może być zawarta przed powiadomieniem uprawnionego do prawa pierwokupu i upływu terminu na jego wykonanie, natomiast nabycie nieruchomości rolnej na podstawie czynności prawnych, orzeczeń sądowych i innych zdarzeń prawnych, do których odnosi się prawo wykupu, następuje bezwarunkowo, istnieje jedynie prawny obowiązek powiadomienia o nich KOWR⁴⁸⁸. Warto w tym miejscu dodać, że powyższe ograniczenia nie będą miały zastosowania w przypadku obrotu udziałami we wspólnocie gruntowej. Jak stanowi ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r., udział w niej (obejmującej grunty rolne) może być zbywany wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udział we wspólnocie oraz na rzecz osób posiadają-

Pomimo tego, że nie zastosowano w komentowanym przepisie tzw. definicji nawiasowej, użycie w nim sformułowania „może nabyć” pozwala na posługiwanie się w odniesieniu do prawa przysługującego KOWR ukształtowanego w komentowanym przepisie pojęciem „prawo nabycia”. Zob. P. Popardowski [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX – komentarz do art. 4.

⁴⁸⁶ Wyłączenia ustawowego prawa pierwokupu zostały przewidziane w art. 3 ust. 5 i art. 3a ust. 2 u.k.u.r.

⁴⁸⁷ Wyjątki od prawa wykupu określa art. 4 ust. 4 u.k.u.r.

⁴⁸⁸ Ustawodawca nie określił jednak, od jakiego momentu biegnie termin do zawiadomienia KOWR (art. 4 ust. 5 u.k.u.r. w zw. z art. 598 § 1 k.c.). Ma to zasadnicze znaczenie, gdyż stosownie do art. 9 ust. 1 w zw. z art. 2c u.k.u.r. nabycie własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności (współużytkowaniu wieczystym) nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. Zob. też W.J. Kocot, D. Buszmał, *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 8, s. 7. Dotyczy to nie tylko dokonania czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu, lecz także powiadomienia KOWR w przypadkach wymienionych w art. 4 ust. 1 u.k.u.r. Wydaje się, że powiadomienie takie powinno nastąpić niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia. Jeżeli w danej sprawie przysługuje skarga kasacyjna, ewentualnie już ją wniesiono, to do czasu upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, ewentualnie zakończenia postępowania kasacyjnego orzeczeniem oddalającym skargę albo reformatorijnym, gdy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa złożył oświadczenie o wykonaniu prawa wykupu, można zastosować przepisy art. 388 § 3 oraz 388 § 1 i 4 k.p.c., a w postępowaniu nieprocesowym – art. 519¹ § 4 pkt 4 k.p.c. przez wstrzymanie wykonania lub skuteczności orzeczenia. Zob. W. Pawlak [w:] M. Dziurda, B. Łukańko, W. Pawlak (red.), *Kodeks cywilny...*, LEX.

cych gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty (art. 1 u.z.w.g.). Z uwagi zatem na przymusowy charakter praw do gruntów wspólnych w ramach stosunku wspólnoty gruntowej, zbycie udziału w tej wspólnotcie nie będzie objęte reglamentacją wynikającą z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która stanowi jedynie o współwłasności w częściach ułamkowych. Jednocześnie należy wskazać, że przepisy ustawy znajdują zastosowanie w przypadku zbycia gospodarstwa rolnego lub udziału w tym gospodarstwie wraz z udziałem we wspólnotcie gruntowej⁴⁸⁹.

Przywołanie powyższych definicji można rozpatrywać w kontekście właściwego ustalania przez starostów wykazów nieruchomości rolnych stanowiących wspólnoty gruntowe. Zgodnie z brzmieniem art. 8a ust. 1 u.z.w.g. ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, powinno być dokonane w pierwszej kolejności na wniosek złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. przez uprawnionego do udziału we wspólnotcie gruntowej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, albo przez jego następcę prawnego. Przywołany art. 6 ust. 1 stanowi natomiast, że uprawnionymi do udziału we wspólnotcie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały ze wspólnoty. Oznacza to, że przy ustalaniu wykazów nieruchomości rolnych stanowiących wspólnoty gruntowe starosta powinien orzekać na podstawie charakteru danej nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy, tj. 5 lipca 1963 r. a nie w terminie późniejszym⁴⁹⁰. W przypadku, gdy nie jest możliwe ustalenie nieruchomości będących wspólnotami gruntowymi w sposób wskazany powyżej, w myśl art 8c – ustalenie powinno być dokonane na wniosek uprawnionego do udziału we wspólnotcie gruntowej, o którym mowa w art. 6a ust. 1 pkt 1. Zgodnie z treścią tego ostatniego uprawnionymi są osoby fizyczne lub prawne, które posiadają gospodarstwa rolne i nieprzerwanie przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. faktycznie korzystały ze wspólnoty gruntowej. W konsekwencji wydaje się, że przy ustalaniu wykazów nieruchomości rolnych stanowiących wspólnoty gruntowe starosta powinien orzekać na podstawie charakteru danej nieruchomości w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, tj. 1 stycznia 2016 r.

Wydaje się także, iż przy ustalaniu wykazów nieruchomości rolnych stanowiących wspólnoty gruntowe w trybie art. 8a u.z.w.g. powinno w dalszym ciągu obowiązywać pojęcie z ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi. W przypadku zaś ustalania wykazów nieruchomości wspólnotowych zgodnie z art. 8c ustawy, organ powinien posłużyć się definicją z kodeksu cywilnego. Należy bowiem zauważyć, iż nadanie przez starostów określonym

⁴⁸⁹ Tamże.

⁴⁹⁰ Zob. R. Szarek, *Wspólnoty...*, s. 38; M. Ptaszkyk, *Istota i charakter...*, s. 21; orzeczenie SN z 16 lutego 1968 r., III CZP 78/66; orzeczenie SN z 7 marca 2002 r., II CKN 619/99; wyrok NSA z 22 września 1995 r., SA/Kr 2717/94.

gruntom statusu wspólnoty gruntowej ma charakter deklaratoryjny a nie konstytutywny⁴⁹¹. Organ, wydając decyzję na mocy art. 8a albo 8c ustawy, nie tworzy wspólnoty gruntowej w sposób uznaniowy, tylko stwierdza, iż dana nieruchomości, spełniając ustawowe przesłanki, stanowi wspólnotę w świetle prawa. Przesłanki te musiały więc być spełnione bądź w dniu wejścia ustawy o zagospodarowana wspólnot gruntowych⁴⁹², bądź ustawy nowelizacyjnej.

7.2. POJĘCIE NIERUCHOMOŚCI LEŚNEJ

Analogiczne uwagi należy poczynić w kontekście analizy definicji nieruchomości leśnych. W momencie wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych zawierała się ona w pojęciach lasu oraz gruntu leśnego i była normowana ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych⁴⁹³. Zgodnie z art. 2 ustawy za lasy uważano grunty wraz ze znajdującymi się na nich drzewostanami. Gruntami leśnymi były natomiast grunty, które w dniu wejścia w życie ustawy znajdowały się pod drzewostanami oraz grunty przejściowo pozbawione drzewostanów, a także grunty, których zalesienie zostało dokonane po wejściu w życie ustawy, jeżeli zwarta łączna powierzchnia tych gruntów wynosiła co najmniej 0,1 ha, niezależnie od tego, czy stanowiły one własność jednego właściciela, czy składały się z działek należących do różnych właścicieli. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. została zmieniona ustawą z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa⁴⁹⁴, jednakże definicja nieruchomości leśnej pozostała bez zmian.

W chwili obecnej zinterpretowanie charakteryzowanego pojęcia nierzadko dostarcza trudności, bowiem nie jest ono precyzyjnie zdefiniowane w żadnym z obowiązujących aktów normatywnych. Dla ustalenia definicji nieruchomości leśnej należy posłużyć się pojęciem zbliżonym, użytym w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o u.o.g.r.l., której przepisy mają na celu utrzymanie i ochronę gruntów leśnych. Ustawa ta wprawdzie nie posługuje się pojęciem „nieruchomość leśna”, jednak używa i definiuje pojęcie „grunt leśny”, co w świetle definicji nieruchomości przyjętej w art. 46 § 1 k.c. pozwala na posłużenie się definicją gruntu leśnego także do określenia znaczenia nieruchomości leśnej⁴⁹⁵. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy gruntami leśnymi są

⁴⁹¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2005 r., VI SA/Wa 708/04; wyrok WSA w Kielcach z 16 marca 2011 r., II SA/Ke 708/10; wyrok WSA w Poznaniu z 24 września 2008 r., III SA/Po 173/08.

⁴⁹² Zob. M. Ptasiuk, *Istota i charakter...*, s. 21.

⁴⁹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych, Dz.U. 1960 Nr 29, poz. 166.

⁴⁹⁴ Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa, Dz.U. 1973 Nr 48, poz. 283.

⁴⁹⁵ Zob. wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, Legalis.

grunty określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o lasach – lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami, krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, który jest: a) przeznaczony do produkcji leśnej, b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków.

Doprecyzowanie definicji wymaga stwierdzenia, czy za nieruchomości leśną może być uznany każdy grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną – drzewami, krzewami oraz runem leśnym, czy grunt taki musi ponadto spełniać jedno z wymienionych kryteriów, czy też te dodatkowe kryteria dotyczą tylko gruntu o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, przejściowo pozbawionego roślinności leśnej. Innymi słowy wyjaśnienia wymaga, czy grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną jest nieruchomością leśną w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.l. bez względu na to, czy jest przeznaczony do produkcji leśnej albo czy spełnia jedno z pozostałych kryteriów. Odpowiedzi na tak zadane pytanie dostarcza SN w wyroku z 28 stycznia 2009 r.⁴⁹⁶, wskazując, iż w świetle art. 3 pkt 1 u.l. za las (nieruchomość leśną) należy uznać także grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a, b i c u.l. Dodatkowe kryteria dotyczą gruntów o obszarze co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej. Dokonując wykładni tego przepisu, SN wskazał, że jego treść nie jest jasna, a wykładnia językowa przyjmująca, iż lasem jest tylko grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną, o ile dodatkowo spełnia jedno z kryteriów wskazanych w punktach a, b lub c, prowadzi do rezultatów nie do przyjęcia. *A contrario* należałoby uznać, że nie jest lasem, np. nieruchomości o powierzchni 10 ha, pokryta roślinnością leśną, ale nieprzeznaczona do produkcji leśnej ani niestanowiąca rezerwatu przyrody i niewpisana do rejestru zabytków⁴⁹⁷.

⁴⁹⁶ Zob. tamże.

⁴⁹⁷ W uzasadnieniu przywołanego wyroku SN odwołał się do wykładni systemowej i wskazał, że w świetle przepisów ustawy z dnia 17 maja 1999 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tj. Dz.U. 2005 Nr 240, poz. 2027 ze zm. informacje dotyczące gruntów i budynków, ich charakteru, położenia, przeznaczenia, powierzchni i granic zawarte są w ewidencji gruntów i budynków a przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków odwołują się wprost do legalnej definicji „lasu” zawartej w art. 3 pkt 1 u.l. W pkt 2 załącznika nr 6 do powyższego rozporządzenia odróżnia się „lasy”, przez odwołanie do definicji ustawowej lasu w ustawie o lasach oraz „grunty zadrzewione i zakrzewione”, wśród których wymienia się m.in. „grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze od 0,10 ha”. Jak stwierdził SN, ze sformułowania tego wynika jasno, że podstawą rozróżnienia między lasem – jako gruntem pokrytym roślinnością leśną, a gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi – jako również gruntami pokrytymi roślinnością leśną – jest wyłącznie kryterium obszarowe, a nie przeznaczenia do produkcji leśnej. Lasem jest zatem grunt pokryty

W świetle powyższego należy przyjąć, że nieruchomością leśną jest nieruchomość o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryta roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – faktycznie wykorzystywana jako las. Kryterium dodatkowe „przeznaczenia do produkcji leśnej” jest konieczne tylko przy ocenie, czy gruntem leśnym jest grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej. Pozwala to bowiem odróżnić taki grunt od innych niepokrytych roślinnością leśną, a będących na przykład gruntami rolnymi. Natomiast kryterium to nie ma znaczenia w odniesieniu do gruntu o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokrytego roślinnością leśną, bo taki grunt z istoty rzeczy jest lub może być przeznaczony do produkcji leśnej⁴⁹⁸.

Dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości jako leśnej pomocna może być treść ewidencji gruntów oraz plany zagospodarowania przestrzennego, przy czym decydującą przesłanką jest stan rzeczywisty gruntu oraz faktyczny cel, w jakim jest on wykorzystywany. Dla przykładu należy przyjąć, że z punktu widzenia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 27 marca 1993 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieruchomość położona na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe na działkach leśnych utraci ten charakter dopiero wtedy, gdy jej właściciel (lub inwestor) ubiegający się o pozwolenie na budowę przed jego otrzymaniem uzyska wyłączenie działki z produkcji leśnej (art. 11 ust. 4 u.o.g.r.l.), co powinno znaleźć odzwierciedlenie w ewidencji gruntów i budynków przez zmianę dotychczasowego oznaczenia nieruchomości jako leśnej na budowlaną (art. 20 ust. 3 i 3a oraz art. 21 ust. 1 p.g.k.)⁴⁹⁹.

Przechodząc do ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 8a ust. 1 ustalenie, które nieruchomości stanowią

roślinnością leśną o zwartym obszarze co najmniej 10 arów, zaś gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty pokryte roślinnością leśną o obszarze poniżej 10 arów. Zakładając spójność systemu, trzeba uznać, że jeżeli rozporządzenie wykonawcze do ustawy regulującej ewidencję gruntów, wskazuje na określony sposób rozumienia pojęcia „las” użytego w ustawie o lasach, a gramatyczna i funkcjonalna wykładnia art. 3 pkt 1 u.l., zawierająca legalną definicję lasu powołaną w rozporządzeniu, nie daje podstaw do tego, by temu pojęciu nadać odmienną treść; możliwa jest wykładnia systemowa, oparta na założeniu niesprzeczności norm wchodzących w skład danego systemu i ściśle ze sobą powiązanych. Z tych względów SN w analizowanym orzeczeniu uznał, że o tym, czy dana nieruchomość jest nieruchomością leśną, nie decyduje jej przeznaczenie do produkcji leśnej, lecz obszar, rzeczywisty stan gruntu oraz rzeczywisty cel, na który był wykorzystywany. Zob. wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09.

⁴⁹⁸ Zob. tamże.

⁴⁹⁹ Trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 21 p.g.k. dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Powinny być zatem także uwzględniane przez strony i organy administracyjne do oceny charakteru nieruchomości, jeżeli ma on znaczenie dla czynności, o których mowa w powyższym przepisie. Zob. wyrok SN z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09.

wspólnotę gruntową, powinno być dokonane w pierwszej kolejności na wniosek złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, albo przez jego następcę prawnego. Przywołany art. 6 ust. 2 stanowi natomiast, że o ile wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, uprawnionymi do udziału w takiej wspólnocie są osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania lub osoby prawne mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby mające miejsce zamieszkania na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne, chyba że w okresie 5 lat przed dniem wejścia w życie ustawy osoby te faktycznie ze wspólnoty nie korzystały. Podobnie jak w przypadku nieruchomości rolnych oznacza to, że przy ustalaniu wykazów nieruchomości leśnych stanowiących wspólnoty gruntowe starosta powinien orzekać na podstawie charakteru danej nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy, tj. 5 lipca 1963. r.⁵⁰⁰, a nie na termin późniejszy. W sytuacji gdy nie jest możliwe ustalenie nieruchomości będących wspólnotami gruntowymi w sposób wskazany powyżej, w myśl art. 8c ustalenie powinno być dokonane na wniosek uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, o którym mowa w art. 6a ust. 1 pkt 2. Zgodnie z treścią tego ostatniego uprawnionymi są osoby fizyczne, które mają miejsce zamieszkania na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę lub prowadzą w tej miejscowości gospodarstwo rolne – jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, chyba że przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. osoby te faktycznie nie korzystały ze wspólnoty. W mojej ocenie przy ustalaniu wykazów nieruchomości leśnych stanowiących wspólnoty gruntowe starosta powinien orzekać na podstawie charakteru danej nieruchomości w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, tj. 1 stycznia 2016 r.

W oparciu o rozważania podjęte w kontekście stosowania definicji nieruchomości rolnej przy sporządzaniu wykazów nieruchomości przez starostów należy uznać, że przy ustalaniu wykazów nieruchomości leśnych stanowiących wspólnoty gruntowe w trybie art. 8a ustawy powinno w dalszym ciągu obowiązywać pojęcie z ustawy o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych. W przypadku zaś ustalania wykazów nieruchomości wspólnotowych zgodnie z art. 8c u.z.w.g. organ powinien posłużyć się definicją z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁵⁰⁰ Zob. M. Ptaszyk, *Istota i charakter...*, s. 21; R. Szarek, *Wspólnoty...*, s. 38; orzeczenie SN z 16 lutego 1968 r., III CZP 78/66; orzeczenie SN z 7 marca 2002 r., II CKN 619/99; wyrok NSA z 22 września 1995 r., SA/Kr 2717/94.

7.3. POJĘCIE OBSZARU WODNEGO

Przechodząc do trzeciej kategorii nieruchomości wymienianych przez ustawodawcę w art. 1 u.z.w.g., należy wskazać, że przepisy definiujące pojęcie obszaru wodnego w chwili wejścia w życie ustawy były zawarte w ustawie z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne⁵⁰¹. W myśl art. 1 ust. 2 ustawy własność gruntu obejmowała znajdujące się na gruncie powierzchniowe wody stojące oraz wody w studniach i rowach. Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 1 właścicielowi gruntu dla potrzeb własnych i gospodarstwa domowego lub rolnego przysługiwało prawo do korzystania bez pozwolenia wodnoprawnego z wody stanowiącej jego własność (art. 1 ust. 2) oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie. Od 1 stycznia 1975 r. zaczęła obowiązywać nowa ustawa – Prawo wodne⁵⁰², jednakże omawiana definicja pozostała w zasadzie bez zmian. Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy, powierzchniowe wody stojące oraz wody w studniach i rowach stanowiły własność właścicieli gruntów, na których się znajdowały. W myśl art. 49 ust. 1 ustawy właściciel gruntu mógł dla zaspokojenia potrzeb własnych i gospodarstwa domowego oraz indywidualnego gospodarstwa rolnego korzystać bez pozwolenia wodnoprawnego z wody stanowiącej jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie.

W obecnych uregulowaniach brak definicji legalnej obszaru wodnego, zasadne wydaje się posługiwanie pojęciami wód oraz gruntów pokrytych wodami unormowanymi przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵⁰³. W myśl art. 214 p.w. śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi, lub wodami gruntowymi; znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. Śródlądowymi wodami stojącymi w rozumieniu przepisu art. 23 ust. 1 p.w. są wody śródlądowe w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi. Należy przy tym wskazać, że śródlądowe wody stojące znajdujące się w jeziorach lub innych naturalnych zbiornikach, które połączone są w sposób sztuczny (kanałami, rowami) z innymi wodami, pozostają wodami stojącymi mimo ciągłego lub okresowego dopływu wód⁵⁰⁴.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyrok NSA z 16 stycznia 2009 r.⁵⁰⁵ wydanego na podstawie obowiązującej wówczas ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁵⁰⁶, ale aktualnego w obecnym stanie prawnym. W tezie wyroku sformułowano pogląd, że wody

⁵⁰¹ Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne, Dz.U. 1962 Nr 34, poz. 158.

⁵⁰² Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, Dz.U. 1974 Nr 38, poz. 230.

⁵⁰³ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm.

⁵⁰⁴ Zob. M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 81.

⁵⁰⁵ Zob. wyrok NSA z 16 stycznia 2009 r., II OSK 1874/07, LEX 515978.

⁵⁰⁶ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. 2001 Nr 115, poz. 1229.

stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości według zasady: czyją własnością stanowią grunty, tego własnością jest woda. Sąd wyeksponował zatem istotną dla stosunków właścicielskich zasadę, że woda stanowi własność tego, kto jest właścicielem gruntu. Zasada ta jest zresztą konsekwencją rozwiązań przyjętych w prawie cywilnym i wynikających z zasady *superficies solo cedit* z art. 191 k.c. Oczywiście zasady tej nie można stosować wprost i bez zastrzeżeń do wód, niemniej jednak wyraża ona głębszą myśl priorytetu własności gruntu nad innymi przedmiotami stosunków prawnych, znajdującymi się na tym gruncie i połączonych z nimi⁵⁰⁷. *A contrario* można przyjąć, że status prawny wód płynących, a także wód podziemnych jest uregulowany odmiennie i oderwany w istocie od zasady: czyj grunt, tego woda. W obu bowiem przypadkach właścicielem tych wód jest Skarb Państwa i to niezależnie od jakichkolwiek okoliczności⁵⁰⁸.

Jak wynika z przywołanych powyżej regulacji, pojęcia wód stojących dzielących los własności gruntu na przestrzeni kolejnych nowelizacji prawa wodnego nie ulegały w zasadzie zmianom poza wyłączeniem z definicji wód w studniach. Woda w studni jest bowiem z istoty swej wodą podziemną, która zawsze stanowiła i nadal stanowi własność Skarbu Państwa. Własność właściciela gruntu mogła obejmować jedynie „słup wody w studni”, co było konstrukcją dość sztuczną⁵⁰⁹.

W kontekście zatem wspólnot gruntowych, niezależnie od momentu ustalania przez starostów wykazów obszarów wodnych stanowiących wspólnoty gruntowe (tj. na dzień 5 lipca 1963 r. bądź 1 stycznia 2016 r.), obowiązywać będzie *de facto* taka sama definicja obszaru wodnego, tyle tylko, że wynikająca bądź z ustawy z dnia 30 maja 1962 r., bądź też ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. W jednym i w drugim przypadku obszarami wodnymi w rozumieniu ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych będą śródlądowe wody stojące oraz wody w rowach, znajdujące się w granicach własności gruntu, wraz z gruntami pokrytymi takimi wodami. Wskazuje na to również pośrednio art. 2a ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów pokrytych wodami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

Na koniec należy poczynić zastrzeżenie, że obszary wodne w przypadku wspólnot gruntowych trzeba rozpatrywać w dwóch kategoriach. Do pierwszej z nich należą takie, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia gospodarki rybnej i wobec takich stosować trzeba wszystkie kryteria odnoszące się do nieruchomości rolnej. Zarówno bowiem ustawa o obrocie nieruchomościami rolnymi, jak również kodeks cywilny, definiując

⁵⁰⁷ Zob. B. Rakoczy [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 84.

⁵⁰⁸ Tamże.

⁵⁰⁹ W. Radecki [w:] J. Rotko (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 61.

nieruchomość rolną, wskazują, iż taka nieruchomość służy/ może służyć do prowadzenia działalności w zakresie produkcji rybnej⁵¹⁰. Obejmuje zatem takie obszary wodne, które bądź w danym momencie są wykorzystywane do produkcji rybnej, bądź po wykonaniu odpowiednich zabiegów – np. oczyszczających – mogą być do takiej produkcji przeznaczone⁵¹¹. Do drugiej kategorii należeć będą pozostałe obszary wodne, traktowane przez ustawodawcę jako wspólnoty gruntowe. W oparciu o art. 13 ust. 2 u.z.w.g.⁵¹² oraz w świetle poczynionych rozważań do takich obszarów stosować się będzie przepisy prawa wodnego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot bądź wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej.

8. PROBLEMY PRAKTYCZNE USTALANIA SKŁADU PODMIOTOWEGO ORAZ PRZEDMIOTOWEGO WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Praktyka ustalania nieruchomości zaliczanych do wspólnoty gruntowej, w szczególności w świetle podobieństw przedstawianej instytucji do mienia gromadzkiego, pokazuje liczne trudności. Ich genezy poszukiwać należy w przewidzianej przez ustawodawcę procedurze ustalania składu podmiotowego i przedmiotowego wspólnot gruntowych, praktyce organów administracji i wielu zmianach ustrojowych dokonywanych od daty wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. do dziś.

Należy wskazać, że organy administracji publicznej mimo istnienia takiego obowiązku rzadko ujawniały w dokumentach urzędowych informacje z zakresu powstania i władania wspólnotami gruntowymi. Projekty odpowiednich wykazów i decyzje powinny pojawić się w ciągu r. od daty wejścia w życie ustawy z 29 czerwca 1963 r., a nadto stosowne działania należało podejmować z urzędu. Tymczasem często czynności takie nie były podejmowane bądź też polegały jedynie na sporządzeniu projektu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie z podaniem wielkości przysługujących im udziałów. Decyzje ówczesnych organów, odpowiadające dzisiejszym decyzjom starosty, często nie zapadały lub zostały

⁵¹⁰ Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.o.n.r. nieruchomość uważa się za rolną, jeżeli jest użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej, leśnej i rybnej, albo jeżeli nieruchomość jest przeznaczona do takiej produkcji według planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie zaś z art. 46¹ k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji sadowniczej i rybnej.

⁵¹¹ Zob. M. Ptaszyk, *Istota i charakter...*, s. 22.

⁵¹² Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.z.w.g. stanowiących grunty inne niż określone w ust. 1 (lasy, grunty leśne i nieużytki przeznaczone do zalesienia oraz obszary wodne i grunty kopalne, jak żwiry, piaski, gliny, torfy) przeprowadza się stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów, a w braku takich przepisów – zgodnie z charakterem użytku.

zagubione. Co więcej, dokumenty były również niszczone, co nie było odnotowywane w stosownych protokołach zniszczeń⁵¹³.

Powyższe zjawisko potęgowały liczne zmiany ustrojów oraz kompetencji organów administracji publicznej w zakresie wykonywania czynności administracyjnych dotyczących wspólnot gruntowych. W chwili wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. organami tymi były prezydya powiatowych rad narodowych – wydziały rolnictwa i leśnictwa oraz prezydya gromadzkich rad narodowych⁵¹⁴; od 1973 r. – częściowo naczelnicy gmin (miast)⁵¹⁵; od 1975 r. (po likwidacji powiatów) – wyłącznie naczelnicy gmin⁵¹⁶; od 1990 r. – kierownicy rejonowych organów rządowej administracji ogólnej⁵¹⁷, którzy z mocy ustawy uprawnieni byli do zawierania porozumień z odpowiednimi zarządami gmin (miast) przekazujących ich kompetencje w zakresie realizacji postanowień ustawy na terenie danej gminy oraz zarządy gmin⁵¹⁸; od 1998 r. (po wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym⁵¹⁹) – starostowie⁵²⁰; od 2001 r. (po likwidacji zarządów gmin i nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym) – wójtowie⁵²¹ (burmistrzowie, prezydenci miast)⁵²², obecnie natomiast – starostowie.

⁵¹³ Zob. A. Biały, *Zmiana ustawy...*, s. 82.

⁵¹⁴ Zob. pierwotne brzmienie art. 8 u.z.w.g. W myśl przepisów ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1958 Nr 5, poz. 16 sprawy dotyczące wspólnot gruntowych obciążały bezpośrednio wydziały rolnictwa i leśnictwa prezydiów powiatowych rad narodowych, stosownie do postanowień.

⁵¹⁵ Zgodnie z § 1 pkt 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. do właściwości naczelników gmin przechodzą sprawy należące dotychczas do prezydiów powiatowych rad narodowych i ich wydziałów.

⁵¹⁶ Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1975 Nr 16, poz. 91 zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej należące w myśl wcześniejszych przepisów do powiatowych rad narodowych i powiatowych organów administracji państwowej przejęli, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, odpowiednie organy stopnia podstawowego, tj. naczelnicy gmin i miast.

⁵¹⁷ Zgodnie z art. 1 u.p.z.k. do właściwości organów gminy przeszły – jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej – jako zadania własne określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego.

⁵¹⁸ Zgodnie z ustawą z dnia 22 marca 1998 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1998 Nr 32, poz. 176 pozostałe kompetencje dotyczące wspólnot gruntowych zostały przekazane terenowym organom rządowej administracji ogólnej, tj. kierownikom urzędów rejonowych, którzy na podstawie art. 40 ust. 3 tej ustawy mogli powierzać je na mocy porozumień organom gmin, w tym przypadkiem zarządom gmin.

⁵¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁵²⁰ Zob. art. 8 u.z.w.g. po nowelizacji z dnia 24 lipca 1998 r.

⁵²¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 984.

⁵²² Zob. R. Szarek, *Wspólnoty...*, s. 41.

W związku z powyższym, po niemalże 60 latach od wejścia w życie ustawy z 1963 r., ustalenie aktualnego projektu wykazu pierwotnych uprawnionych⁵²³ oraz nieruchomości zaliczanych do wspólnot gruntowych jest niezmiernie trudne. Dążąc do ustalenia wykazu uprawnionych, wydaje się, że bazą powinny być dane zgromadzone w ewidencji gruntów⁵²⁴. Z teoretycznego punktu widzenia sprawy będące w związku z ustaleniem wykazu nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty oraz wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie należały do obowiązków gminy. Obszar zaś wspólnoty i wykaz uprawnionych podlega wpisowi do ewidencji gruntów, prowadzonej przez starostwa powiatowe⁵²⁵. Brak jednak obiegu informacji między właściwymi miejscowo organami administracji publicznej powoduje, że ustalenie tych wykazów jest znacznie utrudnione. Jeśli chodzi o różnice pomiędzy mieniem gromadzkim a wspólnotą gruntową, wydaje się, że wyjaśnienia należy szukać przez dokładne badanie ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów lub też innych dokumentów takich jak tabele likwidacyjne. Istnienie bowiem tabeli likwidacyjnej lub wzmianki w niej o tym, że własność zapisana została w związku z ukazem z dnia 2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich albo na podstawie patentu cesarskiego z dnia 5 lipca 1853 r. o wykupie i regulacji służebności, będzie przykładowo dowodem, iż nieruchomość należy do wspólnoty gruntowej. Przesłanką wspólnotowego charakteru nieruchomości może być również stosowny wpis w księdze wieczystej, że korzystanie z gruntu należy do określonej liczby uprawnionych mieszkańców⁵²⁶. Z uwagi na szczególnie charakter prawny wspólnot poszukiwanie ich statusu prawnego powinno odbywać się każdorazowo w sposób indywidualny.

⁵²³ Mając na uwadze problematykę dziedziczenia, sprzedaży czy innych sposobów przeniesienia własności gospodarstw rolnych przez uprawnionych do udziału we wspólnocie, jak również aspektów związanych z możliwością dziedziczenia udziału we wspólnocie gruntowej, które będą przedmiotem rozważań w dalszej części pracy monograficznej.

⁵²⁴ Zob. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2011 r., IV CSK 188/11, LEX 1168550.

⁵²⁵ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998 Nr 106, poz. 668 ze zm.

⁵²⁶ Zob. I. Guderski, *Zagospodarowanie lasów chłopskich*, Warszawa 1958, s. 14 i n.; L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 124, oraz cyt. przez niego Instrukcja Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego (Departament Lasów Nadzorowanych i Łowiectwa) w sprawie nadzoru nad lasami niepaństwowymi i państwowymi znajdującymi się pod zarządem innych ministrów, Warszawa 1959. O kłopotach w rozróżnieniu majątku i dobra gminnego oraz wspólnot już w latach 1870 r. wspomina także P. Górski, *Samorząd gminny*, t. 2, Kraków 1907, s. 162 i cyt. tam *Wiadomości statystyczne z 1874 r.*

9. WYŁĄCZENIE STOSOWANIA WYBRANYCH PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWACH Z ZAKRESU WSPÓLNOT GRUNTOWYCH

Kolejnym zagadnieniem wartym szerszego omówienia jest problematyka wyłączenia przez art. 8n i 8o u.z.w.g. stosowania niektórych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze ustalania składu podmiotowego i przedmiotowego wspólnoty gruntowej. Pierwsza z przywołanych powyżej norm odnosi się do art. 97 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. zawierającego przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania. Ze względu na jego kategoryczne brzmienie w orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że wystąpienie w toku postępowania jednej z okoliczności w nim wskazanych skutkuje obowiązkiem zawieszenia postępowania z urzędu przez organ administracji publicznej i nie wymaga wniosku. Organ prowadzący postępowanie ma zatem obowiązek z urzędu kontrolować, czy w toku postępowania nie zaistniała przesłanka obligująca go do zawieszenia postępowania⁵²⁷. W razie ustalenia, że wystąpiła, organ zobowiązany jest wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania, a w razie odmiennego uznania – wydać postanowienie o odmowie zawieszenia⁵²⁸.

Zważywszy na fakt, że krąg uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej obejmuje dziesiątki, a nierzadko nawet setki osób, utrzymywanie powyższego przepisu na gruncie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. groziłoby petryfikacją postępowań regulujących ustalenie składu podmiotowego wspólnoty. Wyłączenie stosowania art. 97 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. w procedurach ustalających skutkuje natomiast przyjęciem, iż postępowanie takie nie zostanie zawieszono pomimo śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału w postępowaniu nie będzie możliwe oraz nie będą zachodzić okoliczności, o których mowa w 30 § 5 k.p.a.⁵²⁹, a postępowanie nie będzie podlegało umorzeniu jako bezprzedmiotowe, jak również w przypadku śmierci przedstawiciela ustawowego strony.

Drugi z powyższych przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. wyłącza stosowanie art. 145–145b oraz 154 k.p.a. normujących nadzwyczajne środki zaskarżenia, przy czym wyłączenie stosowania tych przepisów uwarunkowane jest upływem pięciu lat od dnia,

⁵²⁷ Zob. wyrok NSA z 11 października 2011 r., I OSK 1704/10, LEX 1149220; wyrok NSA z 28 marca 2002 r., IV SA 1456/00, LEX 80657; wyrok WSA w Szczecinie z 16 maja 2013 r., II SA/SZ 263/13, LEX 1328927.

⁵²⁸ K. Wojciechowska [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

⁵²⁹ W sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarządek majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej.

w którym decyzja ustalająca skład osobowy oraz przedmiotowy wspólnoty gruntowej stała się ostateczna. Należy wskazać, że przedmiotem postępowania nadzwyczajnego, w przeciwieństwie do postępowania jurysdykcyjnego, nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy według określonych w prawie kryteriów, ale zbadanie prawidłowości ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym⁵³⁰.

Instytucja wznowienia postępowania może być wykorzystywana tylko w razie wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności i to dopiero po zakończeniu postępowania instancyjnego⁵³¹. Stwarza ona prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym zapadła, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością wyliczoną w sposób precyzyjny w art. 145–145b k.p.a.⁵³² Należy podkreślić, że celem wznowienia postępowania jest sprawdzenie, czy w czynnościach procesowych – poprzedzających wydanie decyzji – doszło do naruszenia prawa sklasyfikowanego jako jedna z przesłanek wznowienia postępowania⁵³³. Wznowienie postępowania polega więc na tym, że sprawa, która została już zakończona przez wydanie decyzji ostatecznej jest ponownie rozpatrywana w administracyjnym toku instancji⁵³⁴.

Stwierdzenie nieważności decyzji jest z kolei instytucją procesową służącą do eliminacji z obrotu prawnego aktów administracyjnych dotkniętych jedną z kwalifikowanych wad wyliczonych enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Wady decyzji wymienione w przywołanym przepisie oraz w przepisach szczególnych, do których odsyła art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., tkwią w samej decyzji i mają charakter materialnoprawny. Odnoszą się bowiem do elementów stosunku prawnego nawiązywanego z mocy aktu administracyjnego, tzn. do podmiotów tego stosunku, jego przedmiotu i podstawy prawnej⁵³⁵.

Postępowanie administracyjne prowadzone natomiast w nadzwyczajnych trybach unormowanych w art. 154 i 155 k.p.a. ma na celu weryfikację ostatecznych decyzji administracyjnych dotkniętych wadami niekwalifikowanymi, tzn. takimi, które nie stanowią podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego lub stwierdzenia ich nieważności⁵³⁶. Wspomniane przepisy pozwalają na zmianę lub uchylenie każdej decyzji ostatecznej,

⁵³⁰ Zob. B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985, t. 112, s. 92.

⁵³¹ Zob. J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974, s. 109.

⁵³² Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 230.

⁵³³ Zob. wyrok NSA z 17 października 2014 r., II FSK 2448/12, LEX 1598303.

⁵³⁴ Zob. J. Służewski, *Postępowanie...*, s. 109.

⁵³⁵ Zob. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 57.

⁵³⁶ Zob. wyrok SN z 5 stycznia 1999 r., III RN 101/98, OSNP 1999, nr 20, poz. 637; wyrok SN z 26 lipca 1993 r., I SA 1892/92, LEX 10491.

na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa⁵³⁷ bądź na mocy której strona nabyła prawo, ale wyraża zgodę na jej zmianę, a jednocześnie przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchynieniu lub zmianie takiej decyzji oraz przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Problematyką nierozzerwalnie związaną z nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia jest ich stosunek do zasady trwałości decyzji ostatecznych. Zasada ta ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych, dlatego w świadomości społecznej uchodzi za jedno z głównych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego. Formalna strona zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej wyraża się w tym, że decyzje te obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym⁵³⁸. Ponadto każda ostateczna decyzja administracyjna korzysta z domniemania prawidłowości. Organ, który wydał decyzję wadliwą, jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem⁵³⁹. Zasada trwałości decyzji ostatecznych nie jest jednak tożsama z niezmiennością decyzji administracyjnych. Zgodnie bowiem z art. 16 § 1 zd. 2 k.p.a. uchynienie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. A zatem k.p.a. przewiduje, że w niektórych przypadkach wady, które dotknęły rozstrzygnięcie, mogą być na tyle poważne, że trwałość decyzji administracyjnych warunkująca pewność obrotu prawnego i ochronę praw nabytych musi ustąpić na rzecz wymagań praworządności⁵⁴⁰.

W kontekście powyższych rozważań wydaje się, iż celem, który legł u podstaw wprowadzenia przepisu art. 80 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, wyłączającego zastosowanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia w stosunku do decyzji ostatecznych wydanych na jej podstawie, był właśnie szczególny prymat zasady trwałości decyzji administracyjnych i pewności obrotu prawnego nad wymaganiami praworządności. Podważanie decyzji ostatecznych regulujących status prawny wspólnoty gruntowej, wiele lat po ich wydaniu, implikowałoby liczne niewiadome w zakresie skutków czynności prawnych dokonanych przez spółkę. Wątpliwości mogłaby budzić na przykład skuteczność uchwał ogólnego zebrania członków lub czynności rozporządzających dokonanych przez zarząd spółki w przypadku zakwestionowania decyzji ustalającej skład osobowy wspólnoty

⁵³⁷ Brak nabycia prawa oznacza taką sytuację, w której strona nie uzyskała zaspokojenia swego żądania. Również decyzje nakładające obowiązki będą się z reguły kwalifikowały do grupy decyzji, na mocy których nie uzyskuje się prawa. Zob. A. Malanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 – komentarz do art. 154.

⁵³⁸ Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 123.

⁵³⁹ Zob. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z 19 września 2014 r., I SA/OL 564/14, Legalis.

⁵⁴⁰ Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 362.

gruntowej. Warto zauważyć, że w wyroku WSA w Białymstoku z 23 grudnia 2019 r.⁵⁴¹ przesądono, iż należy w taki sposób interpretować przepis art. 8o u.z.w.g, który – pomimo wyłączenia stosowania przepisów dotyczących m.in. wznowienia postępowania na warunkach przedstawionych w art. 8o w związku z art. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁵⁴² – nakazuje uwzględnić możliwość stwierdzenia w oparciu o art. 151 § 2 k.p.a., że ostateczna decyzja, o której mowa w tym przepisie, została wydana z naruszeniem prawa. Tylko zaprezentowane rozumienie art. 8o u.z.w.g., z uwzględnieniem racji konstytucyjnych, pozwala w realiach zastanego stanu faktycznego i prawnego na osiągnięcie stanu zgodności z prawem rozstrzygnięć wydanych na skutek wniosku strony obejmującego jeden z nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

10. UJAWNIANIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI ZALICZANYCH W POCZET WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ W KSIĘGACH WIECZYSTYCH

Złożonym jurystycznie problemem, który warto na koniec poddać bliższej analizie, jest kwestia ujawnienia nieruchomości wspólnoty gruntowej w księdze wieczystej. Dla porządku należy przypomnieć, że zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotecie⁵⁴³ Dział drugi księgi wieczystej obejmuje wpisy własności i użytkownika wieczystego. W § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym⁵⁴⁴ przewidziano zaś, że w Dziale drugim księgi wieczystej zamieszcza się informacje na temat właściciela nieruchomości („Dział II. Własność” jest podzielony na rubryki: (2.2) – właściciel, (2.3) – właściciel wyodrębnionego lokalu, (2.4) – użytkownik wieczysty, (2.5) – uprawniony). Jeżeli prawo własności przysługuje kilku osobom, ujawnia się wszystkie te osoby, oznaczając ich udziały lub rodzaj wspólności o charakterze łącznym (np. wspólność ustawowa małżeńska)⁵⁴⁵.

Obowiązujący do dnia 1 stycznia 2016 r. art. 11 u.z.w.g.⁵⁴⁶ stanowił, iż dla nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową nie prowadzi się ksiąg wieczystych, natomiast dotychczasowe księgi wieczyste tracą moc i podlegają zamknięciu. Regulacja art. 11 ustawy

⁵⁴¹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 23 grudnia 2019 r., II SA/Bk 779/19, LEX 2765539.

⁵⁴² Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 2015, poz. 1276.

⁵⁴³ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotecie, tj. Dz.U. 2001 Nr 124, poz. 1361, ze zm.

⁵⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, Dz.U. 2013, poz. 1411.

⁵⁴⁵ Zob. tamże, § 33–35.

⁵⁴⁶ Art. 11 ustawy uchylony został ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 2015, poz. 1276.

była konsekwencją braku możliwości wyprowadzenia we wszystkich wypadkach klarownego „rodowodu prawnego” własności gruntów traktowanych w zamyśle ustawodawczym jako wspólnoty gruntowe⁵⁴⁷. Wynikała także z uwarunkowań prawnych i gospodarczych obowiązujących w okresie powstawania przepisów ustawy, mających na celu realizację polityki uspołecznienia gospodarki rolnej. Nie stała ona wprawdzie w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, lecz udaremniała w stosunku do nieruchomości, do których się odnosiła, realizację takich dóbr jak jawność uprawnień, rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych czy możliwość obciążenia nieruchomości hipoteką⁵⁴⁸. Mogła zatem budzić wątpliwości co do jej zgodności z art. 2 Konstytucji RP, niemniej jednak nigdy nie została poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Obecnie wobec braku uzasadnienia do utrzymywania wyłączenia zakładającego, że dla pewnej kategorii nieruchomości nie można prowadzić ksiąg wieczystych, ustawodawca – uchylając art. 11 u.z.w.g. – stanął na stanowisku, że każdej indywidualnej sprawie dotyczącej wspólnoty o uregulowanym stanie prawnym będzie zakładana księga wieczysta. Wedle nowych przepisów podstawą do ujawnienia prawa własności są odpowiednio ostateczne decyzje ustalające starosty bądź wojewody⁵⁴⁹. W ustawie zabrakło jednak uściślenia kwestii podmiotowej prowadzenia ksiąg wieczystych. O ile bowiem w przypadku nabycia gruntów wspólnoty przez gminę bądź Skarb Państwa w trybie art. 8j, 8l i art. 30a ust. 1 u.z.w.g. dokonanie odpowiednich wpisów nie budzi wątpliwości, o tyle w przypadku ustalenia osób uprawnionych do udziału w myśl art. 8a oraz art. 8c już tak. Ustawodawca nie precyzuje bowiem, kto od strony podmiotowej powinien być wpisany w księdze jako właściciel.

Pomimo braku ukształtowanej praktyki w tym zakresie wydaje się, że sądy wieczystoksięgowe mogłyby hipotetycznie stosować następujące rozwiązania:

- 1) dokonywać wpisu Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości wspólnotowej, a ustanowione na nieruchomości uprawnienia do korzystania określonych podmiotów traktować jako ograniczone prawa rzeczowe⁵⁵⁰;
- 2) dokonywać wpisu współwłasności w częściach ułamkowych osób uprawnionych w stosunku do posiadanych przez nich udziałów;
- 3) dokonywać wpisu prawa własności spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej;
- 4) dokonywać wpisu prawa własności wspólnoty gruntowej z ewentualnym wskazaniem, że do zarządu i zagospodarowania wspólnoty powołana jest konkretna spółka wspólnoty gruntowej.

⁵⁴⁷ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 77.

⁵⁴⁸ Tamże, s. 74.

⁵⁴⁹ Tamże, s. 38.

⁵⁵⁰ Zob. S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 1050.

Jednocześnie żadne z zaproponowanych powyżej rozwiązań nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji prawnej nieruchomości z uwagi na brak możliwości konstrukcyjnego ujęcia wspólnoty w księdze wieczystej. Odnosząc się bowiem do treści wskazanych powyżej propozycji, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

W kontekście ujawnienia w dziale II księgi wieczystej własności Skarbu Państwa należy wskazać, że prawa własności nieruchomości składających się na wspólnoty gruntowe z reguły przysługują osobom prywatnym, co oznacza, że taki wpis skutkowałby odjęciem praw majątkowych tym podmiotom. Z drugiej strony warto zauważyć, iż przyznanie praw do korzystania z nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych jest zasadniczo równoznaczne z *quasi* wywłaszczeniem osób, którym przysługiwało do tych gruntów prawo własności. Pomimo bowiem dalszego przysługiwania tym osobom prawa własności do nieruchomości włączonych w skład wspólnoty, pozbawione zostały one *de facto* całkowicie uprawnień stanowiących o treści tego prawa.

Ujęcie ustanowionych na nieruchomości uprawnień członków wspólnoty jako ograniczonych praw rzeczowych opiera się zaś na konstruowanej przez J. Szachułowicza teorii, iż uprawnionym do udziałów we wspólnocie gruntowej przysługują nienazwane ograniczone prawa rzeczowe do gruntów wspólnoty. Jak zostało opisane we wcześniejszym etapie pracy, J. Szachułowicz wskazuje, że wspólnoty gruntowe, które przetrwały do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., stanowią własność Skarbu Państwa obciążoną na rzecz osób uwłaszczonych lub osób, które nabyły obciążenia na podstawie umów bądź zwyczaju i następnie przeszły na ich następców prawnych. Treścią tych obciążeń jest korzystanie i czerpanie pożytków z nieruchomości państwowych, przyobleczone w formę prawną zwaną ograniczonymi prawami rzeczowymi⁵⁵¹. Z uwagi jednak na sprzeczność tych założeń z obowiązującą w polskim systemie prawnym zasadą *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych wydaje się, że brak jest możliwości dokonania takiego wpisu w księdze wieczystej.

Wpis współwłasności w częściach ułamkowych osób uprawnionych do udziału we wspólnocie również nie byłby spójny z charakterem prawnym wspólnoty gruntowej. O ile bowiem – jak zostało wcześniej zauważone – struktura wspólnoty gruntowej zbliża się konstrukcyjnie do współwłasności w częściach ułamkowych, o tyle stanowi jednak odmienną, szczególnego rodzaju instytucję prawa rolnego, której treścią jest uprawnienie do zbiorowego władania gruntami zaliczanymi w skład wspólnoty przez wyróżnione ustawą podmioty. Zwraca na to również uwagę Sąd Najwyższy w uchwałach z dnia 23 sierpnia 1968 r. oraz 9 grudnia 1969 r., określając wspólnoty gruntowe mianem współwłasności *sui generis*. Nie mogą bowiem kategorycznie umiejscowić instytucji wspólnoty w systemie

⁵⁵¹ Zob. J. Szachułowicz, *Status prawny...*, s. 70–71.

prawa polskiego, twierdzi, iż zbliża się ona do współwłasności, jednak jest to współwłasność szczególna, rządząca się własnymi przepisami⁵⁵².

W mojej ocenie, ze względów praktycznych – najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby ujawnienie w dziale II księgi wieczystej jako właściciela nieruchomości spółki wspólnoty gruntowej, ewentualnie samej wspólnoty z dodatkowym wskazaniem, że do zarządu i zagospodarowania wspólnoty powołana jest konkretna spółka (przy czym właściwszym wydaje się to pierwsze rozwiązanie)⁵⁵³. Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nałożyła bowiem na osoby uprawnione do udziału we wspólnocie obowiązek utworzenia spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą oraz do jej reprezentowania w postępowaniach sądowych i administracyjnych, a ponadto do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Ustawodawca przesądził zatem, iż utworzenie spółki stanowi warunek *sine qua non* zarządzania i zagospodarowania wspólnoty, a tym samym o braku możliwości powołania jakiegokolwiek innego podmiotu do sprawowania tych funkcji⁵⁵⁴. Zaproponowane rozwiązanie akcentuje zatem treść uprawnienia spółki do sprawowania zarządu wspólnotą gruntową, w tym m.in. do rozporządzenia własnością gruntów wchodzących w jej skład.

Mając na uwadze scharakteryzowaną wyżej problematykę prawa własności gruntów wspólnoty, należy doprecyzować, że wpis wspólnoty gruntowej w dziale drugim księgi wieczystej nie oznaczałby, że jest ona właścicielem nieruchomości wchodzących w jej skład. Podobnie wpis spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnotą gruntową nie świadczyłby, że własność nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej przysługuje tej spółce, pomimo iż – w przeciwieństwie do samej wspólnoty gruntowej – ma ona osobowość prawną i będąc podmiotem prawa cywilnego, może nabywać prawa. Przedmiotowe rozwiązanie byłoby więc swoistym jurydycznym skrótem myślowym, wynikającym z konieczności wykorzystania dostępnych regulacji prawnych, by zagwarantować pewność prawa⁵⁵⁵.

W kontekście powyższych rozważań należy wskazać na brak jednolitej praktyki sądów wieczystoksięgowych. W księdze wieczystej o numerze SR1S/00070984/6 prowadzonej dla Wspólnoty Gruntowej w Sieradzu Osiedla Zapusta Wielka SR w Sieradzu VI Wydział Ksiąg Wieczystych ujawnił w Dziale II tej księgi jako właściciela nieruchomości Spółkę dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej w Sieradzu Osiedla Zapusta Wielka. W księdze wieczystej o numerze PL1L/00059978/5 prowadzonej dla Wspólnoty Gruntowej „Bania” w Płońsku przez SR w Płońsku IV Wydział Ksiąg Wieczystych jako właściciel wpisana

⁵⁵² Zob. uchwałę SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68; uchwałę SN z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69.

⁵⁵³ Tak również G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 85.

⁵⁵⁴ Zob. Z. Truskiewicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 242.

⁵⁵⁵ Zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 84–86.

została natomiast sama wspólnota. Postanowieniem z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie o sygn. akt Dz.Kw/ZA1H/0002253/17 SR w Hrubieszowie V Wydział Ksiąg Wieczystych oddalił wniosek o dokonanie wpisu jako właściciela nieruchomości gruntowej – Wspólnoty Gruntowej „Michałówka” z siedzibą w Hrubieszowie. W uzasadnieniu charakteryzowanego orzeczenia Sąd wskazał, że w obecnym stanie prawnym jest możliwe założenie księgi wieczystej dla nieruchomości składających się na wspólnoty grantowe, ale w sytuacjach szczegółowo przewidzianych w przepisach prawa. Takimi przepisami są obecnie jedynie art. 8j, 8l i art. 30a ust. 1 u.z.w.g. Przepisy te stanowią odpowiednio, iż: ostateczne decyzje o nieodpłatnym nabyciu przez gminę własności nieruchomości, o których mowa w art. 8g ust. 1, art 8l, ostateczna decyzja o nieodpłatnym nabyciu przez Skarb Państwa własności nieruchomości, o której mowa w art. 8 ustawy oraz uchwała o przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych albo prawomocne orzeczenie sądu w przypadku, o którym mowa w art. 30a ust. 2, stanowią podstawę wpisu w księdze wieczystej. W konsekwencji sąd stwierdził, iż żaden z przypadków wskazanych w powyższych przepisach w sprawie nie wystąpił i oddalił skargę o wpis.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że przywołane wyżej zagadnienie rozpoznawane przez SR w Hrubieszowie było niedawno przedmiotem pytania prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 k.p.c. Rozpoznając apelację od postanowienia Sądu Rejonowego, SO w Zamościu powziął bowiem poważne wątpliwości wymagające wykładni przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, wiążących się z koniecznością rozstrzygnięcia, jaki podmiot lub podmioty należy w obecnym stanie prawnym ujawnić jako właściciela lub współwłaściciela nieruchomości tworzących wspólnotę gruntową. Analizując prezentowane w doktrynie koncepcje, SO uznał za wątpliwe wskazanie samej wspólnoty jako właściciela nieruchomości. Podkreślił, że żaden przepis nie przyznaje wspólnocie osobowości prawnej czy też chociażby zdolności prawnej. Przytoczył poglądy doktryny utrzymujące się także po zmianie stanu prawnego dokonanej ustawą z dnia 10 lipca 2015 r., polegającej między innymi na uchyleniu art. 11 u.k.w.h. zawierającego zakaz prowadzenia ksiąg wieczystych dla gruntów wchodzących do wspólnot gruntowych i przewidującego utratę mocy i zamknięcie ksiąg dotychczasowych. Według nich wspólnota gruntowa to byt prawny definiowany od strony przedmiotowej, co oznacza, że tworzą ją grunty, a nie ich właściciele. Rozważając też inne możliwości ujawnienia w księdze wieczystej danych właściciela nieruchomości wchodzącej do wspólnoty gruntowej, SO uznał, że nie można jednoznacznie w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy rozstrzygnąć tej kwestii. Postanowieniem z dnia 24 stycznia 2020 r.⁵⁵⁶ SN odmówił jednak podjęcia uchwały w tym trybie. Wskazał, iż merytoryczna, wiążąca pomoc prawną Sądu Najwyższego może nastąpić wyłącznie wtedy, kiedy zachodzi rzeczywista potrzeba wyjaśnienia poważnych wątpliwości o decydującym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, pozostających

⁵⁵⁶ Zob. postanowienie SN z 24 stycznia 2020 r., III CZP 54/19.

z tym rozstrzygnięciem w związku przyczynowym⁵⁵⁷. Zakres postawionego przez SO pytania odnoszącego się do kilku wymienionych w nim podmiotów, pomimo iż wnioskodawca domagał się wpisania w księdze wieczystej jako właściciela nieruchomości jedynie wspólnoty gruntowej, pokazał brak wystąpienia takiego związku. Sąd zauważył jednocześnie, iż z art. 1 ust. 1 i 2 u.z.w.g. wynika zróżnicowany charakter tytułów do nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych. Odwołanie w ustawie z jednej strony do takich przesłanek jak nadanie, otrzymanie, wydzielenie nieruchomości rolnych, leśnych oraz obszarów wodnych na wspólną własność, z drugiej – do nieruchomości stanowiących własność gminy (gromady) wyklucza znalezienie uniwersalnego rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, mającego zastosowanie wobec każdego z podmiotów wykonujących powyższe uprawnienia. Jeżeli bowiem określona nieruchomość jest np. własnością gminy i tereny te jedynie użytkowane są przez członków wspólnoty, nie można takiej sytuacji porównać ze wspólnotą złożoną z nieruchomości przekazanej tym osobom na własność. Ustalenie aktualnego podmiotu i tytułu prawnego do nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej zależy od wyjaśnienia tytułu i sposobu powstania określonej wspólnoty⁵⁵⁸.

Wobec braku przesądzenia powyższego zagadnienia należy zaprezentować stanowisko, że orzeczenie SR w Hrubieszowie jest niewłaściwe i wynika z błędnej wykładni celowościowej art. 1 u.k.w.h. w związku z uchylonym art. 11 u.z.w.g. wskutek niewłaściwego przyjęcia, iż ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. umożliwia założenie księgi wieczystej dla nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty jedynie w sytuacji ziszczenia się przesłanek z art. 8j, 8l i art. 30a ust. 1 ustawy. Wydaje się, że sąd wyszedł z błędnego założenia, iż pomimo zajścia tych przesłanek stosunek wspólnoty gruntowej trwa nadal, pomimo iż w rzeczywistości powyższe zdarzenia powodują likwidację wspólnoty oraz przekształcenie jej odpowiednio w prawo własności lub współwłasności w częściach ułamkowych. Takie przekształcenie w sposób oczywisty umożliwia ujawnienie tych praw w księdze wieczystej, przy czym nie jako wspólnota gruntowa, a jako własność lub współwłasność. Wydaje się, że prawidłowa wykładnia powyższych przepisów nakazuje przyjąć, że odnoszą się one wyłącznie do założenia księgi wieczystej dla wszystkich nieruchomości zaliczonych do wspólnoty gruntowej. Należy bowiem podkreślić, że w obecnym stanie prawnym jest możliwe założenie księgi wieczystej dla nieruchomości składających się na wspólnoty gruntowe⁵⁵⁹. Celem uchylecia przez prawodawcę art. 11 u.z.w.g.

⁵⁵⁷ Zob. postanowienie SN z 6 marca 1998 r., III CZP 73/97, LEX 50797; postanowienie SN z 29 czerwca 2016 r., III CZP 10/16, LEX 2094265; postanowienie SN z 12 września 2017 r., III SZP 2/17, LEX 2397586; postanowienie SN z 15 lutego 2019 r., III CZP 87/18, LEX 2621148.

⁵⁵⁸ Zob. postanowienie SN z 24 stycznia 2020 r., III CZP 54/19.

⁵⁵⁹ Zdaniem G. Woląka, nie jest tak, że jedynie w przypadku, gdyby wspólnoty gruntowe stanowiły współwłasność (co wiązałoby się z koniecznością ich przekształcenia), możliwe byłoby założenie i prowadzenie ksiąg wieczystych gruntów wchodzących w ich skład, co pomogłoby w usystematyzowaniu stanu prawnego tych wspólnot. Księgi wieczyste prowadzi się wszak w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Zakłada

było przywrócenie możliwości realizacji dla tych nieruchomości zasad jawności uprawnień, rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych czy możliwości obciążenia nieruchomości hipoteką. Wobec braku uzasadnienia do utrzymywania wyłączenia zakładającego, że dla pewnej kategorii nieruchomości nie można prowadzić ksiąg wieczystych, ustawodawca stanął na stanowisku, że każdej indywidualnej sprawie dotyczącej wspólnoty o uregulowanym stanie prawnym będzie zakładana księga wieczysta. Przyjęcie stanowiska prezentowanego przez SR w Hrubieszowie oznaczałoby pozostawienie dziesiątek tysięcy hektarów nieruchomości zaliczanych do wspólnot bez możliwości założenia księgi wieczystej pomimo wprowadzenia przepisów, których literalna wykładnia wskazuje w sposób odmienny.

Na koniec warto przychylić się do konstatacji G. Wolaka i negatywnie ocenić brak możliwości wysnucia z przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych jednoznacznego i jasnego wniosku odnośnie do tego, jaki podmiot lub podmioty należy ujawnić w dziale drugim księgi wieczystej, dotyczącej nieruchomości tworzącej wspólnotę gruntową. Tym bardziej zaniedbanie to wydaje się rażące, że przepisy tej ustawy były już przedmiotem nowelizacji, a trudno problematyki statusu własnościowego nieruchomości nie uznać za relewantną dla ustawodawcy. Dlatego należy postulować, by – do czasu uregulowania kwestii własnościowych gruntów wspólnoty – w przepisach ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych bądź ustawy o księgach wieczystych i hipotece, jak też w przepisach wykonawczych do tej ostatniej wskazano, jak powinna przedstawiać się treść wpisu w dziale drugim księgi wieczystej odnośnie do nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej⁵⁶⁰.

się je i prowadzi dla nieruchomości (art. 1 ust. 1 i 2 u.k.w.h). Po uchyleniu art. 11 u.z.w.g. odnosić to należy także do nieruchomości wchodzących w skład wspólnot gruntowej. Zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 86.

⁵⁶⁰ Zob. tamże, s. 82–83.

ROZDZIAŁ V

USTRÓJ SPÓŁKI DO SPRAWOWANIA ZARZĄDU I ZAGOSPODAROWANIA WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

1. WPROWADZENIE

Jedno z podstawowych założeń ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. stanowiła zasada, iż wspólnoty gruntowe powinny być w pełni i racjonalnie zagospodarowane przez samych użytkowników wspólnot, działających razem i w sposób zorganizowany. Ustawodawca chciał utrzymać wspólnoty gruntowe, widząc w nich sposób prostej kooperacji na wsi i wdrażania rolników do zespołowych form produkcji rolniczej⁵⁶¹. Jego dążeniem było stworzenie ram wspólnej działalności, rozwijania samorządności oraz inicjatywy zainteresowanych producentów rolnych za pośrednictwem powołanych do tego spółek zrzeszających uczestników wspólnot. Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nałożyła w konsekwencji na osoby uprawnione do udziału we wspólnocie obowiązek utworzenia spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą oraz do jej reprezentowania w postępowaniach sądowych i administracyjnych, a ponadto do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Przesądziła ona, iż utworzenie spółki stanowi warunek konieczny dla zarządzania i zagospodarowania wspólnoty, a tym samym – o braku możliwości powołania jakiegokolwiek innego podmiotu do sprawowania tych funkcji⁵⁶². Rodzaj i rozmiar działalności spółki związany został natomiast z obszarem gruntów wspólnotowych i rodzajem użytków, co stanowi podstawę implikującą sposób zagospodarowania gruntów wspólnoty, np. poprzez uprawę rolniczą czy leśną⁵⁶³.

Z uwagi na złożoną konstrukcję spółki wspólnoty gruntowej niniejszy rozdział koncentrować się będzie wyłącznie na problematyce ustrojowej. W pierwszej kolejności poruszone będą kwestie związane z utworzeniem spółki wspólnoty gruntowej, treścią statutu oraz jej

⁵⁶¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 41.

⁵⁶² Zob. Z. Truszkiewicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego...*, s. 242.

⁵⁶³ W. Pawlak, *Glosa do wyroku NSA z 20 grudnia 1994 r., SA/Ka 125/94*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 5, s. 70-73.

osobowością prawną. Następnie analizie poddana zostanie struktura podmiotowa oraz organy – ogólne zebranie członków, zarząd oraz komisja rewizyjna. Na koniec przedstawiona będzie tematyka majątku oraz związanej z nim odpowiedzialności za zobowiązania spółki wraz z kontrolą działalności spółki przez udziałowców wspólnoty.

2. POWSTANIE SPÓŁKI

Analizę ustrojową spółki wspólnoty gruntowej należy rozpocząć od scharakteryzowania procedury jej powołania. Stosownie do treści art. 14 u.z.w.g. osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w jej skład. Podstawę ustalenia osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej stanowią z kolei dane zawarte w ewidencji gruntów⁵⁶⁴. Spółka powinna być utworzona w terminie do trzech miesięcy od dnia ustalenia przez starostę wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie⁵⁶⁵. Utworzenie spółki następuje w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie przy obecności przynajmniej ich połowy. Należy wskazać, że *ratio legis* unormowania tak mało rygorystycznych wymogów wynikało z woli zapewniania prostej drogi powołania do życia instytucji realizującej założenia ustawy⁵⁶⁶.

W myśl art. 25 ustawy, 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 spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie⁵⁶⁷. W przypadku zatem nieutworzenia spółki

⁵⁶⁴ Zob. wyrok SN z 8 grudnia 2012 r., IV CSK 188/11. Dodatkowo, jak wyjaśnił WSA w Kielcach w wyroku z 9 maja 2017 r., II SA/Ke 1072/16, LEX 2297000, lista uprawnionych do udziału we wspólnocie jest sporządzana i zatwierdzana przez właściwy organ (od daty wejścia w życie u.z.w.g. były to organy prezydium powiatowych rad narodowych właściwe do spraw rolnych i leśnych, a poczynając od 1 stycznia 1990 r. – starostowie) jeden raz. Uprawnienia stosownie do art. 6 u.z.w.g. były ustalane wg stanu z dnia wejścia w życie ustawy tj. 5 lipca 1963 r. Dopiero od wejścia w życie nowelizacji z dnia 10 lipca 2015 r., a więc od dnia 1 stycznia 2016 r. i wprowadzenia przez ustawodawcę do ustawy nowego art. 6a, przewidziana została możliwość ustalania osób uprawnionych do udziału we wspólnocie na podstawie stanu faktycznego istniejącego pomiędzy dniem 1 stycznia 2006 r. a 31 grudnia 2015 r.

⁵⁶⁵ Wydaje się jednak, że termin na utworzenie spółki jest krótszy, skoro w myśl art. 25 ust. 1 u.z.w.g. uczestnicy wspólnoty gruntowej mają obowiązek w terminie trzech miesięcy od ustalenia wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie przedstawić właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) statutu spółki, co wskazywałoby, że przedmiotowa spółka powinna powstać wcześniej.

⁵⁶⁶ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 41.

⁵⁶⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2009 r., SA/Wa 501/09, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iii-sa-wa-501-09,interpretacje_podatkowe_podatek_dochodowy_od_osob_fizycznych,10614c6.html [dostęp: 20.08.2023].

przez samych użytkowników wspólnoty zostanie ona powołana przez właściwy organ samorządu terytorialnego nawet wbrew ich woli.

Obowiązek powołania spółki wynika zasadniczo z celu ustawy, którym jest racjonalne zagospodarowanie gruntów wspólnych, a do czego umocowana jest właśnie charakteryzowana instytucja⁵⁶⁸. Ponadto ani ustawa, ani oparte na niej zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej nie dają uczestnikom wspólnoty gruntowej, jako osobom fizycznym lub prawnym, prawa do działania w imieniu wspólnoty⁵⁶⁹. Mogą oni działać tylko poprzez spółkę, której ustawa nadała osobowość prawną, pomimo iż we wczesnej doktrynie prawa rolnego podnoszony był postulat przyznania osobowości prawnej wspólnotie gruntowej⁵⁷⁰. Spółka utworzona przez uprawnionych ma zatem „sprawować zarząd nad wspólnotą” w rozumieniu przedmiotowym oraz w sposób „właściwy” gospodarować gruntami wspólnoty. Powyższe prowadzi do wniosku, iż to uprawnieni do udziału we wspólnotcie, uzyskujący *ex lege* status członków spółki, w formie spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą uprawnienia te wykonują. Takie określenie zakresu uprawnień spółki wobec wspólnoty gruntowej przesądza o tym, że spółka powołana do sprawowania zarządu nie jest właścicielem nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej. Równocześnie, mając osobowość prawną i tym samym zdolność prawną, w ramach sprawowania zarządu jest uprawniona do występowania w obrocie prawnym jako reprezentant wspólnoty gruntowej w ujęciu podmiotowym⁵⁷¹.

Powyższe stanowisko przyjęte zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz powszechnych. Jak wskazał NSA w wyrokach z dnia 9 września 2014 r.⁵⁷², rozwiązanie przyjęte w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych opiera się na stworzeniu korporacji, której substratem są osoby uprawnione. Mają one w stosunku do wspólnoty (rozumianej rzeczowo)

⁵⁶⁸ W piśmiennictwie nie brak głosów nieznanujących uzasadnienia dla istnienia spółek w celu zarządzania wspólnotami gruntowymi. Utrzymana w nowelizacji koncepcja ustawodawcy, mówiąca o zarządzaniu wspólnotą przez spółkę, która pomimo posiadania osobowości prawnej nie jest właścicielem gruntów wchodzących w skład wspólnoty, uznawana była za mającą charakter sztuczny (G. Jędrejek, *Zarząd wspólnotą...*, s. 151). Obligatoryjne tworzenie takich spółek przyjmowano niekiedy za ekonomicznie nieefektywne oraz za niedostosowane do specyfiki środowisk wiejskich. Postulowano więc stosowanie do nich przepisów kodeksu cywilnego regulujących współwłasność w częściach ułamkowych. Wydaje się jednak, że zarzuty te są przesadzone, zwłaszcza na gruncie aktualnego stanu prawnego. Zdaniem autora utrzymanie instytucji spółki do zarządzania wspólnotą w ustawie nowelizującej nie było błędem ustawodawcy, a stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o zarządzanie rzeczą wspólną (art. 199 k.c.) mogłoby się nie sprawdzić w przypadku wspólnot gruntowych. Zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 73.

⁵⁶⁹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 42.

⁵⁷⁰ Zob. np. L. Jastrzębski, *Wspólnoty...*, s. 59; L. Jastrzębski, *Sytuacja...*, s. 178.

⁵⁷¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 8 września 2017 r., I SA/Gl 628/17.

⁵⁷² Zob. wyrok NSA z 9 września 2014 r., II GSK 1199/13; wyrok NSA z 9 września 2014 r., II GSK 1200/13; zob. również uchwałę SN z 25 października 1995 r., III CZP 149/95.

uprawnienia i obowiązki ekonomiczne, natomiast w obrocie prawnym jako podmiot sprawujący zarząd występuje spółka działająca przez swoje organy. Posiadaczem gruntów należących do wspólnoty gruntowej jest spółka powołana do jej zarządzania, a nie uprawnieni do udziału we wspólnocie. Stosownie zaś do uchwały SN z dnia 23 sierpnia 1968 r.⁵⁷³ przepisy ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wyraźnie wskazują, że reprezentacja wspólnoty na zewnątrz należy wyłącznie do wymienionych w statucie organów spółki. Podobną myśl zawiera również orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1971 r., według którego ogół mieszkańców wsi nie reprezentuje wspólnoty gruntowej, ponieważ nie posiada osobowości prawnej. Wspólnota gruntowa reprezentowana jest przez spółkę, która jest osobą prawną działającą przez swoje statutowe organy. Jak zauważyły natomiast wojewódzkie sądy administracyjne, stanowisko co do zagospodarowania wspólnoty udziałowców może wyrażać jedynie w pracach organów spółki, a wyłącznie spółka reprezentuje interesy udziałowców na zewnątrz⁵⁷⁴. Jest zatem legitymowana czynnie m.in. do wytoczenia powództwa windykacyjnego co do działki gruntu stanowiącej część gruntu wspólnoty, do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie o zasiedzenie nieruchomości przez wspólnotę, jak również w sprawie o przyznanie płatności do gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej⁵⁷⁵.

Odnosząc się natomiast do kwestii korzystania przez osoby uprawnione do udziału z gruntów wspólnoty, należy wskazać za WSA w Rzeszowie, iż dopóki członek wspólnoty gruntowej nie zerwie więzi korporacyjnej łączącej go ze wspólnotą i nie zademonstruje wyraźnie, że będzie użytkować grunt we własnym imieniu i interesie, sprawowane przez niego władztwo określić można tylko jako dzierżenie w rozumieniu art. 338 k.c. Należy zauważyć, że dzierżenie, które ustawodawca wyraźnie odróżnia od posiadania, jest także formą władania rzeczą. Podobny do posiadania jest element fizyczny (*corpus*), który wyraża się właśnie w faktycznym władaniu rzeczą, ale inny jest element psychiczny dzierżenia, gdyż dzierżyciel ma wolę władania rzeczą za kogo innego (*animus possidendi pro alieno*). W przypadku stosunku prawnego pomiędzy członkiem wspólnoty gruntowej a wspólnotą zwykle będzie wynikać taki rodzaj władztwa i dopóki wynikająca z tego stosunku prawnego wewnętrzna więź istnieje, to spółka jest posiadaczem gruntów, które użytkują jej członkowie, w związku z czym tylko spółka powołana do zagospodarowania jej gruntów jest uprawniona do występowania na zewnątrz w imieniu wspólnoty gruntowej w zakresie należących do niej gruntów, w tym – będącej przedmiotem rozpoznawanej przez sąd sprawy – do składania wniosków aplikujących o przyznanie płatności do organów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Sąd zauważył jednocześnie, że dla przyznania tym osobom i podmiotom prawa do wystąpienia do organów agencji o dofinansowanie użytkowanych przez nich gruntów stanowiących własność wspólnoty konieczne

⁵⁷³ Zob. uchwałę SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68.

⁵⁷⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2017 r., I SA/Wa 1242/16.

⁵⁷⁵ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 24 listopada 2015 r., I SA/Rz 918/15.

jest poczynienie konkretnych ustaleń faktycznych, które wskazują, że są one w posiadaniu tych gruntów, to znaczy, że władają gruntami we własnym imieniu i własnym interesie. Natomiast udziałowiec wspólnoty użytkujący jej grunty zgodnie z korporacyjnymi ustaleniami, aprobującą wolą zarządzającej nią spółki, nie zrywając wyraźnie tej więzi – zdaniem sądu – samodzielnie nie może wystąpić o takie dopłaty, bo nie spełnia konstrukcyjnego elementu posiadania, to jest władania gruntem wspólnoty gruntowej we własnym imieniu. Czyni to w imieniu spółki wspólnoty gruntowej, co wynika z istoty i charakteru udziału we wspólnocie, to jest uprawnienia do korzystania z gruntów wspólnoty zgodnie z ich przeznaczeniem⁵⁷⁶.

Skoro więc uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej nie mogą sami reprezentować na zewnątrz interesów wspólnoty, lecz mogą to czynić tylko za pośrednictwem spółki, tym samym utworzenie przez nich spółki staje się koniecznością. Ustawodawca, wyłączając możliwość bezpośredniego prowadzenia spraw przez uczestników wspólnoty bez utworzenia spółki, zdecydował tym samym o jej obowiązkowym charakterze. W świetle tego należy wskazać, że przyjmowany we wczesnej literaturze przedmiotu podział spółek na dobrowolne i przymusowe⁵⁷⁷, w zależności od trybu ich powołania⁵⁷⁸, nie znajduje podstaw prawnych. Spółka utworzona zarówno z mocy art. 14, jak również art. 25 ustawy jest spółką przymusową, którą określone osoby mają obowiązek powołać do życia. Różnica występuje jedynie w podmiotach decydujących o jej utworzeniu. Należy podkreślić, że użycie w art. 14 ustawy wyrażenia „powinny” oznacza konieczność utworzenia spółki, nie stanowi natomiast o dobrowolności samej decyzji. Jeżeli zatem spółka powołana zostaje w trybie art. 14 ustawy, uchwałę o tym podejmują sami uczestnicy wspólnoty, natomiast w wypadku utworzenia

⁵⁷⁶ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 28 czerwca 2018 r., I SA/Rz 291/18.

⁵⁷⁷ Zob. np. M. Kuna, *Wspólnoty gruntowe i ich zagospodarowanie*, „Więś Współczesna” 1967, nr 9, s. 117; S. Słoński, *Podstawy prawne zespolonego zagospodarowania wspólnot gruntowych*, „Więś Współczesna” 1965, nr 12, s. 143; J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1964, s. 246; J. Paliwoda, *Kierowanie rolnictwem przez rady narodowe*, Wrocław 1967, s. 109; W. Kostkiewicz, E. Spirydowicz, *Spółki i zespoły rolnicze*, Warszawa 1974, s. 36; L. Jastrzębski, *Nowe przepisy...*, s. 125; W. Banasawicz, *Założenia ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1963, nr 12, s. 10; W. Banasawicz, *Wspólnoty łąkowo-pastwiskowe*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1967, nr 7–8, s. 73; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Łódź–Gdańsk 1974, s. 390; S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976, s. 36; H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 84; H. Świątkowski, *Prawo rolne...*, s. 177; H. Świątkowski, *Recenzja z pracy...*, s. 63; E. Spirydowicz, *Kompetencje naczelnika gminy w najwcześniejszych sprawach rolnych*, Warszawa 1977, s. 47; J. Szachułowicz, *Indywidualne gospodarstwa rolne jako przedmiot własności ustawowej małżeńskiej*, Warszawa 1979, s. 144; W. Pawlak, *Prawo rolne PRL*, Warszawa–Poznań 1981, s. 131; B. Łubkowski [w:] J. Ignatowicz (red.), *Komentarz do kc, t. 2*, Warszawa 1974, s. 1963; J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, Warszawa 1970, s. 245; M. Błażejczyk, *Model ustrojowy samorządu rolniczego*, „Więś Współczesna” 1982, nr 9, s. 39; J. Rostkowski, *Prawo rolne. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1984, s. 54; J. Rostkowski, *Gospodarka ziemią. Podstawy prawne*, Warszawa 1984, s. 147.

⁵⁷⁸ Tj. w trybie art. 14 bądź 25 u.z.w.g.

spółki na mocy art. 25 ustawy decyzja należy do organu samorządu terytorialnego⁵⁷⁹. Jak wykazuje praktyka, ten drugi rodzaj spółek jest rzadkością, co wydaje się zrozumiałe, jeśli wziąć pod uwagę możliwe konsekwencje powołania spółki przez organ. Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych wskazują bowiem, iż jedynie w 12% przebadanych wspólnot gruntowych spółki zostały utworzone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W literaturze przedmiotu pojawił się również pogląd reprezentowany przez W. Świdowskiego, według którego spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych są powołane przez ustawodawcę z mocy prawa. Zdaniem autora argumentem na poparcie takiego stanowiska jest wykładnia art. 16 u.z.w.g., według którego członkami spółki są osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej⁵⁸⁰. Pogląd ten nie wydaje się jednak uzasadniony. Należy wskazać, że powołana norma prawna reguluje jedynie kwestię członkostwa w spółce, a nie problematykę jej powstania. Jest w niej mowa o podmiotach będących członkami spółki już istniejącej. Z mocy ustawy są nimi osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej. Użycie słów „członkami spółki są”, wyraża *ipso iure* przynależność do spółki, a nie fakt jej powstania. Sformułowanie natomiast art. 14 „osoby [...] powinny utworzyć spółkę”, jak również użycie w art. 25 określenia „organ utworzy spółkę” przesądza w sposób jednoznaczny, że spółka do zagospodarowania wspólnoty gruntowej powstaje wskutek działalności określonych podmiotów, a nie z mocy prawa. Ponadto powyższe stanowisko nie zawiera wskazówek dotyczących postępowania w sytuacji, gdy ani uczestnicy wspólnoty, ani też organ samorządu terytorialnego nie utworzą spółki mimo występowania takiego obowiązku ustawowego. Niezależnie bowiem od możliwości wystąpienia potencjalnej odpowiedzialności służbowej organu administracji, z tytułu niedopełnienia obowiązków w powyższym zakresie, może się zdarzyć, że organ nie powoła spółki przymusowej na obszarze podległym jego kompetencji. Sama możliwość wystąpienia przedmiotowego zdarzenia nie koresponduje z zaprezentowanym przez W. Świdowskiego poglądem⁵⁸¹.

Na koniec warto wskazać, że w sytuacji powołania spółki przez właściwy organ samorządu terytorialnego w trybie art. 25 u.z.w.g. wyznaczy on także organy spółki spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. W przypadku natomiast, gdyby osoby wybrane lub wyznaczone do organów spółki spośród jej członków odmówiły udziału w tych organach lub działalność tych organów nie osiągała celu, w którym spółka została utworzona, a w szczególności w razie nienależytego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty, wskazany powyżej organ administracji jest uprawniony powołać organy spółki także spośród osób niebędących jej członkami⁵⁸². Takim osobom właściwy

⁵⁷⁹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 42–43.

⁵⁸⁰ Zob. W. Świdowski, *Spółki szatańskie...*, s. 193–209.

⁵⁸¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 45.

⁵⁸² Należy zauważyć, że pomimo przyznania (w ustawie nowelizacyjnej) staroście kompetencji zatwierdzania statutu spółki nadzór nad działalnością spółki, łącznie z kompetencjami do utworzenia spółki przymusowej, w dalszym ciągu spoczywa w rękach wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

wójt (burmistrz, prezydent miasta) ustali odpowiednie wynagrodzenie, którym obciąży spółkę. W orzecznictwie wskazuje się w tym miejscu, iż nie można zasadnie twierdzić, że działalność zarządu spółki nie osiągała celu, w którym spółka została utworzona, a w szczególności prowadziła do nienależytego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty w sytuacji, gdy to organy administracji publicznej skutecznie uniemożliwiały organowi spółki wykonywanie statutowych zadań. Działanie polegające na egzekwowaniu od spółki wykonania ciężącego na niej obowiązku w sytuacji, gdy sama administracja uniemożliwiła spółce jego wykonanie, jest sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, a więc stanowi działanie szkodliwe⁵⁸³.

Na gruncie przywołanej normy powstał spór dotyczący możliwości wymiany przez organ administracji poszczególnych członków organów spółki w sytuacji zaistnienia wymienionych w przepisie przesłanek. W wyroku WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2008 r.⁵⁸⁴ w sprawie ze skargi gminy R. na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z marca 2008 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia wójta gminy R. Sąd orzekł, iż brzmienie art. 25 u.z.w.g oznacza, że wójt w ramach uprawnień nadzorczych jest władny wyłącznie powołać (odwołać) organy spółki, a nie zmieniać ich skład osobowy. Sąd zauważył, że skoro wójt stwierdza, iż organ spółki nie realizuje należycie celów statutowych spółki, to może podjąć działania nadzorcze względem organu, a nie jego poszczególnych członków – dokonywanie rozszerzającej wykładni tego przepisu jest niedopuszczalne. Niedopuszczalne tym samym jest dokonywanie przez wójta oceny działań lub zaniechań poszczególnych członków zarządu, a nie zarządu, będącego organem kolegialnym, jako całości. Z powyższym stanowiskiem nie zgodził się NSA, uchylając zaskarżone orzeczenie wyrokiem z dnia 3 grudnia 2008 r.⁵⁸⁵ Stwierdził, że z przepisu ustępu 2 art. 25 nie można wyprowadzać wniosku prowadzącego do zawężenia kompetencji wójta do powołania organów spółki w nowym pełnym składzie bez możliwości wymiany poszczególnych członków zarządu prowadzącej do tego, że zarząd będzie działał w nowym składzie⁵⁸⁶. Takie działanie wójta nie oznacza, że oceniając działania dwóch członków jako paralizujące działanie całego zarządu, nie dokonywał tym samym oceny działania zarządu jako organu kolegialnego. Jeśli np. wyznaczona do organów spółki osoba odmówi uczestniczenia w tych organach, to brak podstaw do przyjęcia, że wójt musi odwołać pozostałe osoby i dopiero wtedy wyznaczyć skład zarządu⁵⁸⁷.

⁵⁸³ Zob. wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r., II OSK 1495/07, LEX 464581.

⁵⁸⁴ Zob. wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2008 r., II SA/Ke 251/08, LEX 511548.

⁵⁸⁵ Zob. wyrok NSA z 3 grudnia 2008 r., II OSK 1142/08, LEX 529992.

⁵⁸⁶ W rozpoznawanej sprawie wójt spośród trzech członków zarządu odwołał dwóch, powołując na ich miejsce innych, a jednego z dotychczasowych członków zarządu powołał na przewodniczącego.

⁵⁸⁷ Zarządzenie wydane przez wójta na podstawie art. 25 u.z.w.g. stanowi niewątpliwie władczą wypowiedź organu administracji w sprawie należącej do zakresu jego zadań publicznych nadzoru nad

Należy wskazać w tym miejscu, że wybrani członkowie organów wspólnoty gruntowej są uprawnieni do sprawowania funkcji do czasu ich odwołania lub wyboru nowych członków poszczególnych organów. Żaden przepis ustawy nie przewiduje bowiem wygaśnięcia mandatu członka zarządu spółki w dacie upływu kadencji⁵⁸⁸. Jak słusznie zaznaczył NSA w wyroku z 11 czerwca 2014 r., chroniony przepisami ustawy interes społeczny wyraża się m.in. w zapewnieniu spółkom do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty – sprawnego i efektywnego funkcjonowania⁵⁸⁹.

3. OSOBOWOŚĆ PRAWNA SPÓŁKI ORAZ JEJ STATUT

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.z.w.g. spółka powołana do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową jest osobą prawną i za pośrednictwem organów statutowych reprezentuje ją na zewnątrz⁵⁹⁰. Art. 18 stanowi, że spółka nabywa osobowość prawną z dniem, w którym decyzja starosty o zatwierdzeniu jej statutu staje się ostateczna. Fakt nabycia osobowości prawnej przez spółkę w momencie zatwierdzenia statutu znajduje potwierdzenie w judykaturze sądowoadministracyjnej. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z 8 października 2003 r.⁵⁹¹ NSA zauważył, iż do celu zagospodarowania wspólnoty gruntowej jej członkowie powinni utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i właściwego zagospodarowania jej gruntów w drodze uchwały podjętej większością głosów uprawnionych osób przy obecności przynajmniej ich połowy. Uchwalony przez nią statut zatwierdza wójt⁵⁹² i to z chwilą dokonania tej czynności spółka nabywa osobowość prawną. Tak też orzekł WSA w Rzeszowie w wyroku z 8 grudnia 2016 r., rozpoznając skargę na bezczynność starosty w przedmiocie ujawnienia w ewidencji wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie⁵⁹³. Sąd wskazał jednoznacznie, iż spółka gruntowa nabywa osobowość prawną z dniem, w którym decyzja o zatwierdzeniu statutu spółki stała się ostateczna. Spółka ma zatem prawo domagać się od organu realizacji art. 18 ust. 2 ustawy w momencie przedłożenia dokumentów potwierdzających uzyskanie osobowości prawnej, jak również wykazu osób uprawnionych wraz z wykazem obszaru gospodarstw i wielkością udziałów.

spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych. Zob. uchwałę NSA z 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96, LEX 29268; wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r., II OSK 1495/07.

⁵⁸⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 2 sierpnia 2012 r., II SA/Gl 448/12, LEX 1253926.

⁵⁸⁹ Zob. wyrok NSA z 11 czerwca 2014 r., I OSK 2150/13, LEX 1518007.

⁵⁹⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 31 maja 2011 r., IV SA/Wa 570/11.

⁵⁹¹ Zob. wyrok NSA z 8 października 2003 r., II SA 3795/01, Legalis.

⁵⁹² Obecnie statut zatwierdza starosta w drodze decyzji administracyjnej.

⁵⁹³ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 8 grudnia 2016 r., II SAB/Rz 106/16, LEX 2205764.

Pomimo iż nie jest to wskazane *explicite* przez treść ustawy, należy stwierdzić, że drugim sposobem nabycia przez spółkę osobowości prawnej jest jej utworzenie w trybie art. 25 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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. W takiej sytuacji nabycie osobowości prawnej nastąpi w momencie, gdy akt administracyjny, wydany przez ten organ stanie się ostateczny⁵⁹⁴.

Konsekwencją przyznania wspólnocie gruntowej osobowości prawnej jest przyjęcie, że uczestnik wspólnoty może działać na zewnątrz jedynie za pośrednictwem jej organów statutowych⁵⁹⁵. Również sama wspólnota gruntowa nie jest osobą prawną ani jednostką organizacyjną, o których mowa chociażby w art. 15 ust. 1 u.p.t.u., bo choć tworzy ją pewien substrat majątkowy (grunty i obszary wodne określone w art. 1 ust. 1 u.z.w.g.), nie ma ona swojej struktury ani organów czy podmiotu uprawnionego do jej reprezentowania⁵⁹⁶. Jak zostało wcześniej wykazane, to spółka jest legitymowana czynnie m.in. do wytoczenia powództwa windykacyjnego co do działki gruntu stanowiącego część gruntu wspólnoty, do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie o zasiedzenie nieruchomości przez wspólnotę, jak również w sprawie o przyznanie płatności do gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej⁵⁹⁷. Spółka jako osoba prawna jest również podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych⁵⁹⁸ na podstawie art. 1 u.p.d.o.p. Dokonując zatem sprzedaży nieruchomości stanowiących przedmiot wspólnoty gruntowej oraz inkasując

⁵⁹⁴ Inny moment nabycia osobowości prawnej wywodzi M. Ptaszyk z art. 15 ustawy, zgodnie z którym spółka jest osobą prawną i działa na podstawie statutu. Autor wskazuje, że dosłowne brzmienie przywołanego przepisu może prowadzić do wniosku, iż spółka jest osobą prawną już od chwili jej powstania. Decydującym w tym względzie byłby wówczas moment podjęcia uchwały przez uczestników wspólnoty na zebraniu założycielskim. Tym samym zatwierdzenie statutu nosiłoby charakter deklaratoryjny, poświadczający istnienie w obrocie określonego podmiotu jako osoby prawnej. Argumentu za powyższym rozwiązaniem dostarcza M. Ptaszykowi brzmienie § 1 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d., który stwierdza, iż spółka posiada osobowość prawną i działa na podstawie niniejszego statutu. Konstatuje on, iż skoro statut stwierdza wyraźnie, iż spółka już posiada osobowość prawną, a ponadto w żadnych ze swoich przepisów nie stanowi o nabyciu osobowości prawnej w momencie jego zatwierdzenia – jak miało to miejsce w § 4 bliźniaczego Zarządzenia Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 24 maja 1962 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu zrzeszenia leśnego (Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 24 maja 1962 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu zrzeszenia leśnego, M.P. 1962 Nr 48, poz. 235) – można twierdzić, iż moment nabycia osobowości prawnej przez spółkę gruntową następuje uchwaleniem statutu. Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 48.

⁵⁹⁵ Zob. wyrok NSA z 24 kwietnia 2012 r., I OSK 549/11.

⁵⁹⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 3207/13, LEX 1448492.

⁵⁹⁷ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 24 listopada 2015 r., I SA/Rz 918/15.

⁵⁹⁸ Zob. wyrok NSA z 12 czerwca 2012 r., II FSK 2409/10.

z tego tytułu należności pieniężne, to spółka osiąga przychód w rozumieniu powyższej ustawy, a nie – jej uczestnicy⁵⁹⁹.

Prawną podstawą działalności spółki jest statut uchwalony zgodnie z wymogami określonymi w art. 17 u.z.w.g. oraz według wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d. oraz zatwierdzony przez organ w drodze decyzji administracyjnej. Uchwalenie statutu wzorcowego było konieczne ze względu na niedopuszczenie do dowolności w kształtowaniu treści statutów przez poszczególne spółki, co w przekonaniu ustawodawcy PRL było trudne do pogodzenia z zasadą planowości gospodarki. Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych zostały bowiem uznane za narzędzie planowej gospodarki w rolnictwie⁶⁰⁰. Dlatego też zdecydowano się na opracowanie zasad, jakim powinny odpowiadać statuty poszczególnych spółek⁶⁰¹. Wzór ten miał umożliwić unormowanie przepisów statutów w takim zakresie, jaki byłby w opinii ustawodawcy niezbędny dla prawidłowej działalności spółek. Pozostawiał równocześnie margines dla inicjatywy samych uczestników wspólnoty, by dostosować go do konkretnych warunków miejscowych⁶⁰². Prawidłowa redakcja statutu jest istotna, bo kreuje obowiązek podporządkowania się członków spółki uchwałom ogólnego zebrania i postanowieniom zarządu, o ile wydane były w granicach zakreślonych tym

⁵⁹⁹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 lipca 2010 r., I SA/Gl 634/09 oraz wyrok NSA z 12 czerwca 2012 r., II FSK 2409/10. Na gruncie tego ostatniego NSA, rozważając zagadnienia podmiotowości prawnopodatkowej utworzonej w ten sposób spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą, wskazał następująco. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.d.o.p. ustawa ta ma zastosowanie do osób prawnych i spółek kapitałowych w organizacji, regulując opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów tych osób. Ma ona zastosowanie zasadniczo do wszystkich osób prawnych, za wyjątkiem wymienionych w art. 6 ust. 1 u.p.d.o.p. jako podmiotowo zwolnione od tego podatku. Ponieważ spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową na mocy art. 15 ust. 1 u.z.w.g. jest osobą prawną, a nie jest wymieniona w art. 6 ust. 1 u.p.d.o.p. w gronie osób prawnych zwolnionych od podatku dochodowego, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.d.o.p. jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Oznacza to, że – z jednej strony – ciężar na niej określone obowiązki ewidencyjne, wynikające z art. 9 u.p.d.o.p. oraz że – z drugiej strony – przedmiotem opodatkowania jest jej dochód, bez względu na rodzaj źródeł przychodów, z jakich dochód ten został osiągnięty (art. 7 ust. 1 u.p.d.o.p.). W konsekwencji sąd stwierdził, że nie ma podstaw do przyjęcia, że wspólnota gruntowa może być uznana za jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.p.d.o.p. i tym samym za podatnika podatku dochodowego od osób prawnych. Nie jest możliwe potraktowanie przychodów spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej (spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty, jak określa to art. 14 ust. 1 u.z.w.g. jako przychodów ze współwłasności uprawnionych do udziału we wspólnocie i ich opodatkowanie na podstawie art. 5 u.p.d.o.p.

⁶⁰⁰ Zob. uchwała XII Plenum KC PZPR w sprawie zwiększenia inwestycji w rolnictwie i zapewnienia dalszego wzrostu produkcji rolnej, „Trybuna Ludu” 1963, nr 62 z 3.03.1963 r.

⁶⁰¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 46.

⁶⁰² W literaturze przedmiotu podnoszono, że w statucie wzorcowym i tak pozostawiono zbyt mały margines co do możliwości dostosowania go do konkretnych warunków czy zwyczajów lokalnych. Zob. m.in. S. Słoński, *Podstawy...*, s. 145; J. Paliwoda, *Kierowanie...*, s. 110.

statutem. Uprawnienia i obowiązki członka wspólnoty nie mogą bowiem sięgać dalej, niż przewiduje to statut⁶⁰³.

Należy zauważyć w tym miejscu, że przywołane zarządzenie nie jest aktem powszechnie obowiązującym, a co najwyżej może być kwalifikowane jako akt wewnętrzny, zgodnie z art. 93 Konstytucji RP. Nie może ono stanowić o prawach i obowiązkach adresatów zewnętrznych i być podstawą rozstrzygnięć organów państwa wobec tych podmiotów. Z uwagi na zawarte w nim normy powszechnie obowiązujące jest ono dodatkowo niezgodne z art. 87 i art. 93 Konstytucji RP. Z tego też względu odstępstwo od wzoru statutu spółki określonego wskazanym zarządzeniem nie daje podstawy prawnej do odmowy zatwierdzenia statutu, o ile oczywiście statut spełnia wymagania ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i innych aktów powszechnie obowiązujących. Wzór statutu nie jest wiążący dla ogólnego zebrania członków spółki⁶⁰⁴, ale z uwagi jednak na jego kompleksową regulację oraz szerokie wykorzystanie w praktyce przez spółki wspólnot gruntowych będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części rozdziału.

Podjmując problematykę konstrukcji statutu spółki na gruncie u.z.w.g., trzeba sięgnąć do art. 1. Omawiany dokument powinien określać nazwę i siedzibę spółki oraz przedmiot jej działalności, prawa i obowiązki członków spółki, organy spółki, sposób ich powoływania i zakres działania, rodzaje czynności prawnych dokonywanych przez spółkę, których podjęcie wymaga uchwały zebrania członków, warunki reprezentowania spółki oraz zaciągania zobowiązań majątkowych, warunki dopuszczenia do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej, warunki dopuszczenia do użytkowania gruntów i urządzeń spółki osób niebędących członkami spółki, podział dochodów i strat oraz sposób rozwiązywania i likwidacji spółki. Należy zauważyć, że w odniesieniu do stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej z dnia 10 lipca 2015 r. powyższy katalog został uzupełniony o dwa elementy, które powinna zawierać przedmiotowa regulacja, tj. rodzaje czynności prawnych dokonywanych przez spółkę wymagających uchwały zebrania członków i warunki reprezentowania spółki oraz zaciągania zobowiązań majątkowych. Powyższy zabieg legislacyjny uzasadniony był koniecznością zapewnienia większej kontroli decyzji organów spółki w zakresie, w jakim rozstrzygały one o prawach i obowiązkach majątkowych członków spółki⁶⁰⁵. Należy dodać, że przepisy intertemporalne zawarte w ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych zobowiązały spółki do dokonania zmian statutów w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 30 czerwca 2016 r.

⁶⁰³ Zob. uchwałę SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68; uchwałę SN z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69.

⁶⁰⁴ Zob. M. Bator, *Wzór statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2, s. 26.

⁶⁰⁵ Zob. założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Warszawa 2010, <https://www.bip.minrol.gov.pl> [dostęp: 9.01.2016].

Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. różnicuje kompetencje organów administracji do zatwierdzenia statutu spółki wspólnoty gruntowej w zależności od trybu jej powołania. W sytuacji, gdy do utworzenia spółki dojdzie w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie, do zatwierdzenia statutu takiej spółki umocowany będzie starosta, zgodnie z art. 14 ustawy. Jeśli natomiast spółka powołana zostanie w trybie art. 25 ustawy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), do nadania statutu (a więc i jego zatwierdzenia) uprawniony będzie ten organ.

Zatwierdzenie statutu przez starostę następuje w drodze decyzji administracyjnej, co wynika wprost z treści art. 18 ustawy. Brak jest natomiast określenia przez ustawodawcę formy rozstrzygnięcia obejmującego utworzenie spółki, nadanie jej statutu oraz wyznaczenie organów⁶⁰⁶. Należy przyjąć, że nie można domniemywać formy prawnej decyzji przy realizacji tych obowiązków przez organ⁶⁰⁷. W orzecznictwie wskazuje się również, iż nie będzie to forma prawna postanowienia⁶⁰⁸. Akt administracyjny wydawany przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), o którym mowa w przywołanym przepisie, będzie zatem innym aktem organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej⁶⁰⁹. Wydaje się, że powinien on przyjąć formę zarządzenia. We wszystkich bowiem przypadkach, w których zachodzi konieczność władczego rozstrzygnięcia sprawy (niebędącej sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej), niezależnie od tego, czy ustawodawca wprost wskazuje na działanie w tej formie, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje zarządzenie. W rezultacie każdy akt pochodzący od wójta gminy, niebędący decyzją administracyjną lub postanowieniem jest zarządzeniem, w stosunku do którego zachodzi możliwość objęcia go zarówno nadzorem wojewody, jak i kontrolą ze strony sądów administracyjnych⁶¹⁰. Słusznie wskazuje się w orzecznictwie, że przez zarządzenia wójta gminy należy rozumieć wszelkie akty tego organu poza decyzjami administracyjnymi i postanowieniami bez względu na nazwę nadaną rozstrzygnięciu wójta⁶¹¹. Należy zwrócić uwagę na przywołane wcześniej orzeczenia WSA w Kielcach z 17 czerwca 2008 r.⁶¹² oraz NSA z 3 grudnia 2008 r.⁶¹³ w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące powołania (odwołania) organów spółki wspólnoty gruntowej w trybie art. 25 ust. 2 u.z.w.g. Zarówno bowiem sąd I instancji, jak

⁶⁰⁶ Jak również realizacji innych form nadzorczych przez organ.

⁶⁰⁷ Zob. A. Żelazna, *Zagospodarowanie wspólnot gruntowych*, cz. 2, „Nieruchomości” 2018, nr 1, s. 13.

⁶⁰⁸ Zob. postanowienie WSA w Gliwicach z 8 sierpnia 2007 r., II SAB/Gl 21/07, LEX 973967.

⁶⁰⁹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 maja 2009 r., II SA/Gl 104/09, LEX 547321.

⁶¹⁰ Zob. M. Chlipała, *Zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12, s. 17–24.

⁶¹¹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 12 marca 2008 r., II SA/Ol 1044/07, LEX 494378; wyrok NSA z 29 czerwca 2017 r., I OSK 2828/16, LEX 2338476.

⁶¹² Zob. wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2008 r., II SA/Ke 251/08.

⁶¹³ Zob. wyrok NSA z 3 grudnia 2008 r., II OSK 1142/08.

i NSA nie kwestionowały kompetencji organu nadzoru do wydania rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia, mimo że w przepisie art. 25 ust. 2 u.z.w.g. jest mowa o powołaniu organów spółki przez wójta bez ustawowego określenia prawnej formy działania w drodze zarządzenia. Warto przywołać także uchwałę NSA z 16 grudnia 1996 r., w której treści sąd wprost stwierdził, iż analiza przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych prowadzi do wniosku, że zarządzenie wydane przez wójta na podstawie art. 25 u.z.w.g. stanowi władczą wypowiedź organu administracji w sprawie należącej do zakresu jego zadań publicznych nadzoru nad spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych⁶¹⁴. Należy zauważyć, że praktyka organów administracji również wskazuje na stosowanie przez nie formy zarządzenia przy wydawaniu rozstrzygnięć obejmujących utworzenie spółki, nadanie jej statutu oraz wyznaczenie organów. Dla przykładu przywołać można: zarządzenie nr 232/2017 Wójta Gminy Krasnopol z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia przymusowej spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej we wsi Remieńkiń, nadania jej statutu oraz wyznaczenia organów spółki; zarządzenie nr 79.2017 Wójta Gminy Piątница z dnia 16 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia spółki przymusowej dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej wsi Piątница Włociańska, nadania jej statutu oraz wyznaczenia organów spółki⁶¹⁵ czy też zarządzenie nr 86/2015 Burmistrza Sulejowa z dnia 15 czerwca 2015 r. sprawie utworzenia spółki przymusowej dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej we wsi Kłudzice⁶¹⁶.

Należy w tym miejscu dodać, że podstawą decyzji wyrażającej zgodę na zatwierdzenie statutu lub zmian w statucie zgodnie z art. 18 ust. 1 u.z.w.g. jest uchwała podjęta przez uprawnionych do udziału w danej wspólnotie gruntowej. Uchwała taka powinna stanowić potwierdzenie przyjęcia statutu spółki bądź przyjęcia konkretnych zmian w statucie spółki w wyniku głosowania zapisanego w protokole zebrania członków wspólnoty. Prawidłowo podjęta uchwała powinna więc dokładnie wskazywać, jakie zmiany do obowiązującego statutu zostały wniesione i uchwalone. Przedkładanie do uchwalenia tekstu projektu statutu bez określenia zakresu zmian jest sprzeczne z literalną wykładnią wymienionego wyżej przepisu, a odchodzenie od takiego jego rozumienia nie budzi korzystnych skutków dla obiektywnego porządku prawnego i uczestników wspólnot⁶¹⁷. Trzeba także zauważyć, że utworzyć spółkę oraz uchwalić statut mogą jedynie podmioty uprawnione do udziału we wspólnotie gruntowej, których legitymacja została stwierdzona przez starostę. Takie stanowisko zaprezentował NSA na kanwie sprawy, w której spółkę gruntową powołały osoby korzystające ze wspólnoty

⁶¹⁴ Zob. uchwała NSA z 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96; zob. także wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r., II OSK 1495/07.

⁶¹⁵ Zob. zarządzenie nr 79.2017 Wójta Gminy Piątница z dnia 16 czerwca 2017 r., <https://docplayer.pl/50042270-Zarządzenie-nr-wojta-gminy-piatnica-z-dnia-16-czerwca-2017-r.html> [dostęp: 31.12.2022].

⁶¹⁶ Zob. zarządzenie nr 86/2015 Burmistrza Sulejowa z dnia 15 czerwca 2015 r., http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/sulejow/6057.pdf [dostęp: 31.12.2022].

⁶¹⁷ Zob. wyrok NSA z 22 listopada 2016 r., II OSK 353/15, Legalis.

inne niż wskazane w decyzji ustalającej. W wyroku z dnia 8 października 2003 r. sąd uznał, iż dopóki decyzja starosty nie zostanie wyeliminowana w stosownym postępowaniu administracyjnym z obrotu prawnego lub zastąpiona inną decyzją ostateczną, czynność uchwalenia nowego statutu bądź zmiany dotychczas obowiązującego może być dokonana tylko przez osoby objęte ostateczną decyzją ustalającą wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. Zaznaczył jednocześnie, iż nie jest dopuszczalne funkcjonowanie dwóch osób prawnych gospodarujących mieniem tej samej wspólnoty⁶¹⁸.

4. STRUKTURA PODMIOTOWA SPÓŁKI

Zagadnieniem, które warto poddać analizie przed omówieniem organów spółki gruntowej, jest jej struktura podmiotowa. Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych przewiduje w art. 16 ust. 1, iż członkami spółki są przede wszystkim osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej. Problematyka składu podmiotowego charakteryzowanej instytucji była już przedmiotem szerokich rozważań w niniejszym opracowaniu, należy skrótowo przypomnieć, iż zgodnie z art. 6 ustawy są to osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty. Jeżeli zaś wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, uprawnionymi do udziału w takiej wspólnocie będą osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania lub osoby prawne mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby mające miejsce zamieszkania na terenie innej miejscowości, a prowadzące w tej miejscowości gospodarstwo rolne, chyba że w okresie pięciu lat przed dniem wejścia w życie ustawy osoby te faktycznie ze wspólnoty nie korzystały. Zgodnie natomiast z dodanym nowelą z dnia 10 lipca 2015 r. art. 6a ustawy, gdy nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie, o których mowa powyżej, uprawnionymi do udziału w niej są osoby fizyczne lub prawne, które posiadają gospodarstwa rolne i nieprzerwanie przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. faktycznie korzystały z przedmiotowej instytucji albo osoby fizyczne, które mają miejsce zamieszkania na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę lub prowadzą w tej miejscowości gospodarstwo rolne – o ile wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, chyba że przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. osoby te faktycznie nie korzystały ze wspólnoty.

Art. 16 ust. 2 u.z.w.g. wskazuje, iż oprócz uprawnionych do udziałów we wspólnocie będących *ipso iure* członkami spółki mogą być nimi także posiadacze gruntów przyległych do wspólnoty na warunkach określonych w statucie tejże spółki. Wzorcowa procedura przyjęcia w poczet członków spółki wspólnoty gruntowej została uregulowana w § 6 ust. 3

⁶¹⁸ Zob. wyrok NSA z 8 października 2003 r., II SA 3795/01, Legalis.

wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d., zgodnie z którym ogólne zebranie członków spółki może uchwalić przyjęcie do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej pod warunkiem, że wyrażą na piśmie chęć przystąpienia do spółki oraz wniosą do spółki, w celu wspólnego zagospodarowania, grunty przylegające do wspólnoty o obszarze ustalonym przez ogólne zebranie członków, przy czym udział w korzyściach i obowiązek uczestniczenia w kosztach wspólnego zagospodarowania określony zostanie proporcjonalnie do wniesionego obszaru gruntu. Wobec faktu, że o wielkości obszaru, jaki dana osoba musi wnieść do spółki, decyduje ogólne zebranie, organ ten może podjąć uchwałę o wniesieniu tylko części posiadanego arealu, choć wydaje się, że jest to możliwość raczej teoretyczna. Jak wskazuje M. Ptaszyk, według stanu faktycznego na 1985 r. zgłaszający akces do spółki w praktyce wnosili całość posiadanych gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej. Należy także wskazać, że obydwa rozwiązania zależne są od woli stron. Posiadacze gruntów przyległych do wspólnoty nie mają obowiązku należenia do spółki, natomiast zebranie ogólne nie ma obowiązku przyjęcia takich osób na członków. Oznacza to, że nawet w przypadku wyrażenia chęci przynależności i brania udziału w jej pracach, organ spółki może podjąć decyzję odmowną. Będzie to miało miejsce w przypadku braku interesu gospodarczego co do wspólnego zagospodarowania przyległych gruntów⁶¹⁹. Uchwała o przyjęciu w poczet członków spółki gruntowej podmiotów, o których mowa w art. 16 ust. 2 ustawy, ma charakter konstytutywny. Wykaz członków spółki oraz wielkości ich udziałów we wspólnocie zawiera załącznik do statutu.

Wzorzec statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej zawiera w § 7, § 23 oraz § 8 odpowiednio katalog praw i obowiązków członków spółki, wynikających z celów i zadań, dla których została ona powołana. Do uprawnień przysługujących członkom spółki statut zalicza:

- 1) prawo uczestnictwa we wszystkich korzyściach osiągniętych przez spółkę⁶²⁰;
- 2) prawo udziału w obradach ogólnych zebrań członków spółki i współdecydowania w zarządzaniu spółką w granicach zakreślonych statutem⁶²¹;
- 3) bierne i czynne prawo wyborcze do organów spółki;
- 4) prawo do wypasania na pastwisku spółki określonej liczby zwierząt⁶²².

⁶¹⁹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 64.

⁶²⁰ Podział tych korzyści pomiędzy poszczególnych członków dokonuje się w stosunku proporcjonalnym do wielkości ich udziałów w gruntach spółki. Zob. art. 9 u.z.w.g. oraz § 23 ust. 2 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁶²¹ Każdy członek spółki ma prawo do jednego głosu bez względu na wielkość posiadanego udziału, w związku z czym wszyscy członkowie mają równe prawa w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw spółki. Zob. art. 19 u.z.w.g.

⁶²² Ilość zwierząt, które mogą być wypasane przez poszczególnych członków na pastwisku spółki, określa się w ten sposób, że ogólną obsadę zwierząt ustaloną dla danego pastwiska ze względu na jego zdolność

Jeśli chodzi o powinności członków spółki, zgodnie z § 8 wzoru należą do nich:

- 1) obowiązek uczestnictwa w ogólnych zebraniach członków spółki,
- 2) obowiązek podporządkowania się uchwałom ogólnego zebrania członków spółki, jak również postanowieniom zarządu spółki, wydanym w granicach określonych statutem⁶²³,
- 3) obowiązek wspólnego wykonywania prac związanych z zagospodarowaniem i użytkowaniem gruntów spółki⁶²⁴,
- 4) obowiązek świadczenia we właściwych terminach robocizny, dostarczania materiałów i środków transportowych w rozmiarze odpowiadającym wielkości udziału, a w razie niemożności wykonania tych świadczeń w naturze wpłacania kwot pieniężnych na pokrycie zastępczego ich wykonania, jak również uczestniczenia w kosztach związanych z działalnością spółki.

W przepisach u.z.w.g. oraz statutu wzorcowego brak postanowień regulujących kwestię wystąpienia podmiotu ze spółki wspólnoty gruntowej. Wydaje się, że należy rozróżnić w tym względzie prawną sytuację członków będących uprawnionymi do udziału oraz tych, którzy wnieśli grunty przyległe do wspólnoty⁶²⁵.

W stosunku do tych pierwszych brak regulacji przyznających kompetencje do wystąpienia ze spółki jest oczywisty. Istnieje bowiem korelacja pomiędzy wspólnotą gruntową a przymusem założenia spółki, która trwa tak długo, jak długo istnieje wspólnota, a osoby uprawnione do udziału są *ipso iure* jej członkami. Tym samym złożenie oświadczenia o wystąpieniu ze spółki gruntowej przez jej członka, będącego jednocześnie uczestnikiem wspólnoty, byłoby bezskuteczne, o ile nie łączyłoby się z jednoczesnym wyzbyciem udziału we wspólnocie gruntowej⁶²⁶. Należałoby natomiast wyróżnić cztery możliwe scenariusze skutkujące ustaniem członkostwa w spółce: zbycie udziału we wspólnocie gruntowej łącznie z gospodarstwem rolnym, zbycie samego udziału we wspólnocie, podział gospodarstwa rolnego, z którym związany był udział we wspólnocie gruntowej, oraz zrzeczenie się udziału we wspólnocie na rzecz Skarbu Państwa. w przypadku pierwszego z nich należy wskazać, iż w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej udział w tej wspólnocie, a zatem i członkostwo w spółce, przechodzi na nabywcę tego gospodarstwa (art. 28 ust. 1 u.z.w.g.). W sytuacji natomiast zbycia części gruntów gospodarstwa rolnego udział wraz z członkostwem w spółce zachowuje dotychczasowy właściciel, chyba że na podstawie umowy odstąpi swe uprawnienia nabywcy (art. 28 ust. 2). Drugi ze scenariuszy obejmuje przeniesienie praw do członkostwa

produkcyjną dzieli się w stosunku proporcjonalnym do wielkości udziału każdego członka w gruntach spółki. Zob. § 23 ust. 1 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁶²³ Na ten obowiązek zwraca uwagę SN w uchwale z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69.

⁶²⁴ Tamże.

⁶²⁵ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 66.

⁶²⁶ Tamże, s. 66–67.

w spółce w drodze zbycia samego udziału we wspólnocie gruntowej. Ustawa stanowi przy tym, że udział taki może być zbywany wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty (art. 27 ust. 1). Trzeci wskazuje na możliwość wstąpienia do spółki kilku nowych członków w miejsce jednego, gdy gospodarstwo rolne, z którego posiadaniem był związany udział we wspólnocie gruntowej, zostało podzielone na części w drodze działu spadku lub wyjścia ze współwłasności. W myśl bowiem art. 29 u.z.g.w. udział taki ulega wówczas podziałowi proporcjonalnie do obszaru powstałych części, których nabywcy stają się *ipso iure* członkami spółki. Ostatni ze scenariuszy dotyczy natomiast zrzeczenia się na rzecz państwa uprawnień do udziału we wspólnocie gruntowej stanowiącej w całości lub w części lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia (art. 30). W przypadku zrzeczenia się udziału przez jednego uczestnika stan członków spółki nie zmniejszy się, bo w jego miejsce wejdzie Skarb Państwa. W sytuacji, gdy zrzekających się będzie więcej, Skarb Państwa wejdzie w ich miejsce jako jedna osoba prawna, co spowoduje uszczuplenie stanu liczebnego spółki.

Inaczej natomiast kształtuje się prawna sytuacja podmiotów, które wniosły grunty przyległe do wspólnoty, o których mowa w art. 16 ust. 2 ustawy. Celem przystępowania takich podmiotów do spółki gruntowej jest bowiem osiągnięcie określonych korzyści z gruntów wspólnotowych. Wydaje się zatem, że o ile korzyści takie nie zostaną osiągnięte lub ich osiągnięcie okaże się niemożliwe, powinny one mieć uprawnienie do wystąpienia ze spółki. Jak już powiedziano, *de lege ferenda* ustawa powinna zostać uzupełniona o przepisy określające termin wypowiedzenia członkostwa w spółce gruntowej, by zapewnić ciągłość racjonalnego zagospodarowania gruntów wspólnoty⁶²⁷.

5. ORGANY SPÓŁKI

5.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Przechodząc do problematyki organów spółki wspólnoty gruntowej, należy rozpocząć od rozważań dotyczących sposobu działania osoby prawnej w systemie prawa polskiego. Trzeba bowiem wskazać, iż treść art. 15 u.z.w.g. stanowi *de facto* powtórzenie ogólnej regulacji z art. 38 k.c. stanowiącej, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie.

Sposób działania osoby prawnej w prawie polskim tłumaczy teoria organów, za którą opowiada się polski kodeks cywilny⁶²⁸. Gdy działa wchodzący w skład struktury organiza-

⁶²⁷ Zob. tamże, s. 66.

⁶²⁸ Zob. S. Grzybowski [w:] S. Grzybowksi, W. Czchórski (red.), *System prawa cywilnego*, t. 1, Wrocław–Warszawa 1985, s. 373; K.A. Dadańska, *Działanie osoby prawnej*, Kraków 2006, s. 26 i n.; P. Machnikowski

cyjnej osoby prawnej organ, o ile jego działania mieszczą się w granicach jego kompetencji, takie działanie jest postrzegane od początku jako działanie samej osoby prawnej. Przy dokonywaniu czynności prawnej organ⁶²⁹ nie składa oświadczenia woli; jest ono bowiem składane przez osobę prawną, a ewentualne wady oświadczeń woli czy dobra lub zła wiara są dobrą lub złą wiarą osoby prawnej⁶³⁰.

Osoba prawna działa w licznych sferach, które można różnie klasyfikować⁶³¹. Po pierwsze, można mówić o mechanizmach wewnętrznego funkcjonowania osoby prawnej jako określonej struktury prawnej obejmujące trzy zasadnicze grupy kompetencji: podejmowanie decyzji, ich wykonywanie i kontrola⁶³², ale także określone czynności o charakterze porządkowym⁶³³. Po drugie, osoba prawna jako określona struktura działa w relacjach z organami rejestrowymi, a w przypadku państwowych osób prawnych – w relacjach z kompetentnymi organami państwowymi. Po trzecie, zwłaszcza osoby prawne typu korporacyjnego działają w stosunkach ze swoimi członkami, a osoby prawne typu fundacyjnego – ze swoimi założycielami. Po czwarte, osoba prawna działa jako jedność na zewnątrz, powodując powstawanie stosunków prawnych z osobami trzecimi.

Szerokie ujęcie działania osoby prawnej nie oznacza, że wszystkich ich rodzajów dotyczy ten sam sposób. W szczególności obejmowanie problematyki stosunków wewnętrznych formułą działania osoby prawnej nakazuje odróżniać działanie osoby prawnej w tych stosunkach, w tym zarządzanie– prowadzenie spraw, czyli podejmowanie decyzji, od reprezentowania– działania na zewnątrz⁶³⁴. Może być bowiem tak, że kto inny⁶³⁵ jest uprawniony do podejmowania decyzji, a kto inny do działania na zewnątrz. Odrębny może być też zakres upoważnienia do podejmowania decyzji oraz ten umocowania do reprezentacji.

[w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 91; S. Dmowski, R. Trzaskowski [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 199, LEX; wyrok SN z 12 marca 1997 r., II CKN 24/97, LEX 80725.

⁶²⁹ Ścisłej tzw. piastun organu.

⁶³⁰ Zob. J. Górski, *Stanowisko prawne organów i pełnomocników przedsiębiorstw państwowych*, „Nowe Prawo” 1955, nr 6, s. 44; M. Pazdan, *Niektóre konsekwencje teorii organów osoby prawnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego. Prace Prawnicze” 1969, nr 5, s. 219 i n.

⁶³¹ Zob. E. Płonka, *Mechanizm łączenia skutków działań prawnych z osobami prawnymi na przykładzie spółek kapitałowych*, Wrocław 1994, s. 62; A.W. Wiśniewski, *Prawo o spółkach – podręcznik praktyczny*. T. 2 *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 1994, s. 128–129.

⁶³² Zob. E. Płonka, *Mechanizm łączenia...*, s. 60.

⁶³³ Zob. A.W. Wiśniewski, *Prawo o spółkach...*, s. 128–129.

⁶³⁴ Zob. bliżej np. G. Gorczyński, *Spółka jawna jako podmiot prawa*, Warszawa 2009 s. 185 i n.;

E. Płonka, *Mechanizm łączenia...*, s. 46 i n.; A. Szumański, *Czynności prawne spółki kapitałowej podjęte przez jej zarząd bez zgody rady nadzorczej lub zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 7, s. 4.

⁶³⁵ Np. inny organ.

Aby działanie określonej osoby (osób) zostało przypisane osobie prawnej, zgodnie z teorią organu konieczne jest spełnienie określonych przesłanek⁶³⁶. Po pierwsze, osoby te muszą w sposób wyraźny lub dorozumiany występować w imieniu osoby prawnej. Po drugie, muszą rzeczywiście wchodzić w skład organu. Po trzecie, muszą działać w granicach kompetencji danego organu⁶³⁷. To, kto wchodzi w skład organu osoby prawnej, wynika z określonych czynności prawnych (np. aktu powołania, uchwały zgromadzenia wspólników, rady nadzorczej) opartych na właściwych przepisach i statucie. Kompetencja do obsadzania organu osoby prawnej może przysługiwać innym organom tej osoby (np. walnemu zgromadzeniu), w tym wyspecjalizowanym organom wyborczym (np. kolegia elektorów uczelni publicznych), ale także podmiotom z zewnątrz⁶³⁸.

Zwykle przyjmuje się, że organem osoby prawnej jest osoba fizyczna lub w przypadku organu kolegiального – zespół takich osób. Warto jednak mieć na uwadze, że przynajmniej potencjalnie funkcję organu osoby prawnej może pełnić inna osoba prawna. Rzecz jasna, ostatecznie zgodnie z teorią organów w imieniu osoby prawnej działać będzie osoba fizyczna, lub przedstawiciele oddelegowani do pełnienia tej funkcji przez osobę prawną. Nie ulega wątpliwości, że skoro osoby prawne mogą być członkami osób prawnych typu korporacyjnego⁶³⁹, to mogą uczestniczyć w ich działalności jako członkowie organów stanowiących: walnego zgromadzenia czy zgromadzenia wspólników⁶⁴⁰. Będąc wspólnikiem handlowej spółki osobowej⁶⁴¹, osoba prawna może być też jej reprezentantem⁶⁴². Wątpliwości dotyczą natomiast generalnej zdolności osób prawnych do uczestniczenia w organach – nadzorczych i zarządzających osoby prawnej. Z jednej strony taką konstrukcją przewidują *expressis verbis* art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alter-

⁶³⁶ Zob. np. S. Grzybowski, *System prawa...*, s. 374; M. Pazdan [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny...*, Legalis – komentarz do art. 38.

⁶³⁷ Nie wydaje się natomiast trafne bezpośrednie wiązanie skuteczności działania piastuna organu z przestrzeganiem przez tegoż piastuna „przepisów prawa materialnego” oraz „zasad współżycia społecznego (taki „warunek” wymieniają jednak K.A. Dadańska, *Działanie...*, s. 63; B. Ziemiński, Z. Kuniewicz, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 2007, s. 110). To już jest bowiem kwestia ważności i skuteczności czynności prawnej, o czym rozstrzygają ogólne zasady dotyczące czynności prawnych. Zob. S. Grzybowski, *System prawa...*, s. 375.

⁶³⁸ Zob. np. K.A. Dadańska, *Działanie...*, s. 40.

⁶³⁹ Np. spółek, spółdzielni.

⁶⁴⁰ Zob. E. Płonka, *Uczestnictwo osób prawnych w walnym zgromadzeniu spółki kapitałowej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 89 i n.; K. Rudnicki, *Osoba prawna jako organ innej osoby prawnej*, „Prawo Spółek” 1999, nr 10, s. 16–17. Warto zauważyć, że art. 36 § 3 zd. 2 pr.spółdz. wymusza, by osoby prawne będące członkami spółdzielni brały udział w walnym zgromadzeniu „przez ustanowionego w tym celu pełnomocnika”. Krytycznie na temat tej regulacji także K.A. Dadańska, *Działanie...*, s. 78, przyp. 78.

⁶⁴¹ Tj. spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej.

⁶⁴² Zob. bliżej np. G. Górczyński, *Spółka jawna...*, s. 199–200; P. Piniór, *Reprezentacja spółki osobowej przez wspólnika będącego osobą prawną* [w:] A. Witosz (red.), *Prawa i obowiązki wspólników w spółce, spółdzielni europejskiej i spółce europejskiej*, Katowice 2012, s. 90 i n.

natywnymi funduszami inwestycyjnymi⁶⁴³ oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych⁶⁴⁴, gdzie towarzystwo funduszu jako osoba prawna (spółka akcyjna) zarządza i reprezentuje fundusz jako osobę prawną. Z drugiej strony, w przypadku spółek kapitałowych wyraźnie przesądza się, że członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej albo likwidatorem może być tylko osoba fizyczna (art. 18 § 1 k.s.h.)⁶⁴⁵. Podobne wskazówki płyną z art. 45 § 2 oraz art. 49 § 3 pr.spółdz.⁶⁴⁶ Poza wskazanymi przypadkami istnieje spór co do tego, czy osoba prawna może być powołana w skład organu innej osoby prawnej⁶⁴⁷.

Aby doszło do przypisania woli osobie prawnej, działanie piastuna (piastunów) organu musi mieścić się w granicach kompetencji danego organu. To, jakie organy występują w danej osobie prawnej, jakie są ich kompetencje, a także jakie przesłanki muszą być spełnione, aby działanie piastuna (piastunów) organu było działaniem osoby prawnej⁶⁴⁸, regulowane jest przez akty normatywne oraz oparte na nich statuty, określające ustrój konkretnej osoby prawnej⁶⁴⁹.

Sposób działania osoby prawnej jest elementem ustroju osoby prawnej, który wynika z właściwych przepisów, a w wypadkach i w zakresie w przepisach tych przewidzianych – ze statutu osoby prawnej. W tym sensie analizowany art 38 k.c., zgodnie z którym sposób działania organu ma uwzględniać postanowienia ustawy i opartego na niej statutu, jest do pewnego stopnia powtórzeniem tego, co już wynika z art. 35 k.c. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, nie należy przywiązywać wagi do różnicy między pojęciami „właściwe przepisy” (art. 35 k.c.) i „ustawa” (art. 38 k.c.), bo w obu przypadkach chodzi o akty normatywne regulujące ustrój osoby prawnej. Identycznie jak na tle art. 35 k.c. należy też w związku z art. 38 k.c. rozumieć „statut”⁶⁵⁰.

⁶⁴³ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, Dz.U. 2016, poz. 1896 ze zm.

⁶⁴⁴ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. 2016, poz. 291 ze zm.

⁶⁴⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, tj. Dz.U. 2022, poz. 1467 ze zm.

⁶⁴⁶ Przepisy te ograniczają prawa osoby prawnej – członka spółdzielni do wskazania kandydatów na członka rady nadzorczej lub zarządu. Zakładają, że takimi kandydatami mogą być wyłącznie osoby fizyczne.

⁶⁴⁷ Za taką możliwością opowiadają się np. K. Rudnicki, *Osoba prawna...*, s. 15; K.A. Dadańska, *Działanie...*, s. 42; A. Gburzyńska, *Członkostwo w zarządzie spółek kapitałowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 2, s. 16; J. Winiarz, *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1989, s. 54. *De lege ferenda*, za dopuszczeniem udziału osób prawnych w organach spółek kapitałowych opowiedziała się z kolei K. Bilewska, *Udział osób prawnych w organach spółek kapitałowych*, „Palestra” 2004, nr 3–4, s. 108–114; odmiennie W. Klyta, *Osoba prawna jako piastun organu spółki* [w:] E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego: ofiarowane Panu Rejentowi Romualdowi Szytkowi*, Kluczbork 2007, s. 172.

⁶⁴⁸ Np. tzw. sposób działania organu.

⁶⁴⁹ Zob. G. Gorczyński [w:] M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny...*, T. 1..., LEX.

⁶⁵⁰ Tamże.

Przywołany wyżej art. 38 k.c. identycznie jak art. 35 k.c. kształtuje relację między ustawą (właściwymi przepisami) a statutem. Ten ostatni musi być na ustawie oparty i może jedynie jej postanowienia uzupełniać. Oznacza to w szczególności, że zasadniczo katalog organów osoby prawnej i ich kompetencje pochodzą z właściwych przepisów, a tylko w kwestiach wyraźnie delegowanych mogą wynikać ze statutu osoby prawnej⁶⁵¹, który w braku upoważnienia ustawowego nie może inaczej niż ustawa kształtować podziału kompetencji między organami⁶⁵². Niekiedy kwestionuje się nawet dopuszczalność powoływania pozaustawowych ciał doradczych, przy czym kwestię tę należy, jak się wydaje, rozpatrywać indywidualnie w przypadku każdego rodzaju osoby prawnej i odnoszących się do niego przepisów⁶⁵³. Jak już wyżej wskazano, ustawa lub oparty na niej statut co do zasady nie określają imiennie składu organów osoby prawnej, a określają jedynie sposób powoływania piastunów organu. Trafnie przyjmuje się zresztą, że nawet gdyby dokumenty te określały taki skład, do zmiany obsady nie ma konieczności zachowania trybu zmiany statutu⁶⁵⁴.

Na koniec należy wskazać, że w przypadku spółek nie każde naruszenie przepisów prawa wpływa na skuteczność czynności dokonywanych na zewnątrz osoby prawnej. W szczególności naruszenie reguł dotyczących prowadzenia spraw spółki, choćby te wynikały z ustawy, nie powoduje co do zasady wadliwości czynności reprezentacji. Jedynie naruszenie zewnętrznych reguł działania osoby prawnej oznacza działanie tzw. fałszywego organu (art. 39 k.c.), przy czym bez znaczenia jest tu dobra lub zła wiara osoby trzeciej⁶⁵⁵. Z kolei działanie piastuna (piastunów organu) w granicach jego kompetencji, w szczególności zgodne z regułami reprezentacji, wiążą osobę prawną, choćby osoba trzecia zdawała sobie sprawę, że doszło do naruszenia reguł działania wewnątrz osoby prawnej. Jedynie w przypadku świadomego działania na szkodę osoby prawnej przez piastuna organu⁶⁵⁶ w zмовie z osobą trzecią⁶⁵⁷ można przyjąć, że czynność taka jest bezwzględnie nieważna jako sprzeczna z ustawą⁶⁵⁸ i osoba trzecia nie może czerpać z niej korzyści⁶⁵⁹.

⁶⁵¹ Zob. jednak bardzo szeroką delegację wynikającą z art. 35 § 3 pr.spółdz., zgodnie z którym „Statut może przewidywać powołanie także innych organów [...], składających się z członków spółdzielni. W takim wypadku statut określa zakres uprawnień tych organów oraz zasady wyboru i odwoływania ich członków”.

⁶⁵² Zob. A. Opalski, *Pojęcie organu osoby prawnej*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 1, s. 25.

⁶⁵³ Tamże, s. 25–27.

⁶⁵⁴ Zob. A.W. Wiśniewski, *Prawo o spółkach – podręcznik praktyczny*. T. 3 *Spółka akcyjna*, Warszawa 1993, s. 171.

⁶⁵⁵ Chyba że zadziałają przepisy ochronne ustawy o KRS.

⁶⁵⁶ Tzw. nadużycie kompetencji.

⁶⁵⁷ Tzw. koluzja.

⁶⁵⁸ Zob. K.A. Dadańska, *Działanie...*, s. 47–48; G. Gorczyński, *Spółka...*, s. 215; E. Płonka, *Umocowanie zarządu spółki kapitałowej do jej reprezentacji*, „Nowe Prawo” 1990, nr 4–6, s. 13; S. Szajkowski [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja (red.), *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1994, s. 48.

⁶⁵⁹ Zob. G. Gorczyński [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny...*, T. 1..., LEX.

Dysponując przedstawionymi powyżej wiadomościami z zakresu działania osób prawnych, należy w dalszej części odnieść je do przepisów regulujących ustroj spółki wspólnoty gruntowej, a zatem ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz wzoru statutu określonego w załączniku do zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. Treść tych aktów normatywnych stanowi, że organami charakteryzowanej osoby prawnej są: ogólne zebranie członków, zarząd oraz komisja rewizyjna, które będą odpowiednio przedmiotem dalszych rozważań⁶⁶⁰.

5.2. OGÓLNE ZEBRANIE CZŁONKÓW

Ogólne zebranie członków spółki wspólnoty gruntowej jest najwyższym jej organem⁶⁶¹. Może ono przyjąć charakter zwyczajny lub nadzwyczajny. Zwyczajne zebranie członków spółki zwołuje zarząd spółki przynajmniej raz do r. w terminie jesiennym, najpóźniej do końca listopada, natomiast nadzwyczajne – sam organ w miarę potrzeby z własnej inicjatywy, na żądanie komisji rewizyjnej, wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta⁶⁶² lub też na wniosek $\frac{1}{3}$ członków spółki⁶⁶³. Nadzwyczajne ogólne zebranie członków spółki powinno być zwołane najpóźniej w ciągu dwóch tygodni od daty złożenia odpowiedniego wniosku⁶⁶⁴.

Członkowie spółki mogą brać udział w obradach ogólnego zebrania członków osobiście lub przez pełnomocnika. W imieniu osób niezdolnych do czynności prawnych występują natomiast ich przedstawiciele ustawowi⁶⁶⁵. Każdy członek spółki ma prawo do jednego głosu bez względu na wielkość posiadanego udziału we wspólnocie gruntowej. W tym kontekście G. Jędrejek zwraca uwagę, iż przedmiotowa zasada określająca sposób liczenia głosów może budzić zastrzeżenia co do zgodności z zagwarantowaną przez Konstytucję RP szczególną ochroną prawa własności, o której mowa w art. 21 i art. 64. Wskazuje on słusznie, iż obowiązywanie tej reguły sprawia, że użytkownik gruntów wspólnoty, którego udział we wspólnocie wynosi $\frac{3}{4}$, zostanie przegłosowany przez co najmniej dwóch pozostałych współwłaścicieli⁶⁶⁶.

Uchwały ogólnego zebrania członków podejmowane są zwykłą większością głosów przy obecności przynajmniej połowy członków. W razie równości głosów rozstrzyga głos przewodniczącego zebrania⁶⁶⁷, który wybierany jest spośród zebranych zwykłą większością głosów⁶⁶⁸.

⁶⁶⁰ Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych wskazują, że we wszystkich przebadanych wspólnotach gruntowych zostały powołane statutowe organy spółek.

⁶⁶¹ Zob. § 10 ust. 1 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁶⁶² Dawniej na wniosek wydziału rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej.

⁶⁶³ Zob. § 10 ust. 2 i 3 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁶⁶⁴ Zob. tamże, § 10 ust. 4.

⁶⁶⁵ Zob. tamże, § 11 ust. 1.

⁶⁶⁶ Zob. G. Jędrejek, *Zarząd wspólnotą...*, s. 156.

⁶⁶⁷ Zob. § 11 ust. 2 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁶⁶⁸ Zob. tamże, § 11 ust. 3.

Jeżeli na zebraniu jest obecnych mniej niż połowa wszystkich członków, zebranie zwołuje się po raz drugi z tym samym porządkiem obrad w terminie od 7 do 14 dni od dnia pierwszego zebrania. Uchwały ogólnego zebrania członków zwołanego w drugim terminie zapadają zwykłą większością głosów bez względu na liczbę obecnych na zebraniu⁶⁶⁹. Wzór określony w załączniku do z.m.r.l.p.d. nie reguluje natomiast kwestii, gdy żaden z członków nie przybędzie na zebranie zwołane w drugim terminie. Równocześnie brak jest regulacji przewidujących legitymację innego podmiotu do podjęcia uchwał w miejsce nieobecnego zgromadzenia, by realizować jego kompetencje. Wobec powyższego wydaje się, że należy *de lege ferenda* wysunąć postulat nowelizacji ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. w ten sposób, aby w ściśle oznaczonych przypadkach, w razie nieuczestniczenia członków w zebraniu ogólnym, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) dana była możliwość podejmowania pewnych rozstrzygnięć, np. co do wykonania określonych czynności związanych z zagospodarowaniem wspólnoty⁶⁷⁰.

Protokół obrad ogólnego zebrania członków spółki wraz z podjętymi na zebraniu uchwałami wpisuje się do księgi protokołów. Protokół podpisują przewodniczący zebrania i protokolant.

Do zakresu działalności charakteryzowanego organu spółki wspólnoty gruntowej zgodnie z treścią § 12 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d. należą trzy kategorie spraw⁶⁷¹:

I. działalność organizacyjna:

- 1) uchwalanie statutu spółki oraz jego zmian⁶⁷²,
- 2) wybór przewodniczącego i pozostałych członków zarządu i ich zastępców, komisji rewizyjnej oraz ich odwołanie⁶⁷³,
- 3) przyjmowanie do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej oraz określanie obszarów gruntów, jakie mają oni wnieść do spółki w celu zagospodarowania tego gruntu łącznie z gruntami wspólnoty⁶⁷⁴,
- 4) podejmowanie uchwały w sprawie rozwiązania i likwidacji spółki, gdy jej istnienie stanie się bezprzedmiotowe⁶⁷⁵;

⁶⁶⁹ Zob. tamże, § 11 ust. 4. W opinii G. Jędrejka brak wymogów co do formy zwołania zebrania członków spółki sprawia, że nietrudno sobie wyobrazić możliwe nadużycia, kiedy to uchwałę podejmie jeden z członków wspólnoty uczestniczący w zebraniu zwołanym w drugim terminie. Zob. G. Jędrejek, *Zarząd wspólnotą...*, s. 156.

⁶⁷⁰ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 71. H. Świątkowski w przypadku spółki utworzonej na mocy art. 25 u.z.w.g. proponuje, aby w takiej sytuacji uchwała komisarycznego zarządu, zatwierdzana przez terenowy organ administracji państwowej, zastępowała uchwałę ogólnego zebrania. Zob. H. Świątkowski, *Zagospodarowanie wspólnot...*, s. 63.

⁶⁷¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 71.

⁶⁷² Zob. § 12 ust. 1 pkt 1 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁶⁷³ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 2.

⁶⁷⁴ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 3.

⁶⁷⁵ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 18.

II. działalność gospodarcza:

- 1) uchwalanie przedstawianego przez zarząd spółki wieloletniego planu zagospodarowania użytków rolnych spółki i rocznych planów prac gospodarczych⁶⁷⁶,
- 2) podejmowanie uchwał w sprawie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia gospodarstwa leśnego oraz decydowanie na wniosek zarządu w sprawach dotyczących zatrudnienia fachowego personelu administracyjnego w lasach należących do wspólnoty⁶⁷⁷,
- 3) decydowanie na wniosek zarządu spółki w sprawie sposobu wykorzystywania pożytków osiągniętych ze wspólnoty oraz w sprawie podziału tych pożytków pomiędzy poszczególnych członków spółki⁶⁷⁸,
- 4) uchwalanie regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki przez jej członków⁶⁷⁹,
- 5) ustalanie warunków użytkowania gruntów i urządzeń spółki przez osoby niebędące członkami spółki⁶⁸⁰,
- 6) podejmowanie uchwał w sprawie zbycia, zamiany, jak również przeznaczenia na cele publiczne lub społeczne wspólnot gruntowych lub ich części⁶⁸¹.

III. działalność finansowa:

- 1) uchwalanie przedstawionego przez zarząd planu finansowego⁶⁸²,
- 2) ustalanie rodzaju i rozmiaru świadczeń rzeczowych i robocizny oraz wysokości wpłat pieniężnych potrzebnych do wykonania zadań przewidzianych w planie prac gospodarczych⁶⁸³,
- 3) rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznych sprawozdań rachunkowych oraz udzielanie zarządowi absolutorium z działalności⁶⁸⁴,
- 4) ustalanie najwyższej sumy zobowiązań, jakie zarząd spółki może zaciągnąć, oraz decydowanie o przeznaczeniu pożyczek, na których zaciągnięcie wyraził zgodę wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁶⁸⁵,
- 5) ustalanie rodzaju i rozmiaru inwestycji potrzebnych do osiągnięcia celów spółki oraz uchwalanie niezbędnych środków⁶⁸⁶,
- 6) zatwierdzanie przedstawionego przez zarząd spółki podziału nadwyżek i strat⁶⁸⁷,

⁶⁷⁶ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 4.

⁶⁷⁷ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 5.

⁶⁷⁸ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 6.

⁶⁷⁹ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 12.

⁶⁸⁰ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 13.

⁶⁸¹ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 17.

⁶⁸² Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 7.

⁶⁸³ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 8.

⁶⁸⁴ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 9.

⁶⁸⁵ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 10.

⁶⁸⁶ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 11.

⁶⁸⁷ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 14.

- 7) ustanawianie wysokości wynagrodzeń i diet dla pracowników spółki oraz diet dla członków zarządu i komisji rewizyjnej⁶⁸⁸,
- 8) podejmowanie uchwał w sprawie przeznaczania części dochodów spółki na cele gospodarcze, społeczne i kulturalne⁶⁸⁹.

Należy na koniec wskazać, że w ramach uprawnień nadzorczych wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁶⁹⁰ organ ten zatwierdza uchwały ogólnego zebrania członków spółki gruntowej, dotyczące spraw wynikłych z § 12 ust. 1 pkt 4, 5, 10, 12 i 17 wzoru. Czynność ta, będąc władczą wypowiedzią organu administracji w sprawie należącej do zakresu jego zadań publicznych nadzoru nad spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych, powinna przyjąć formę zarządzenia⁶⁹¹.

5.3. ZARZĄD

Zarząd jest organem wykonawczym spółki⁶⁹² i składa się z przewodniczącego, sekretarza i skarbnika. Ogólne zebranie członków, w zależności od rozmiaru działalności gospodarczej spółki, może powołać w skład zarządu dodatkowo zastępcę przewodniczącego oraz potrzebną liczbę członków zarządu. Jeżeli jednak ogólne zebranie członków nie powoła zastępcy przewodniczącego, przewodniczącego zarządu spółki zastępuje sekretarz⁶⁹³. Członków zarządu z ustaleniem ich funkcji wybiera ogólne zebranie członków spółki na okres trzech lat, przy czym wybranym do zarządu może być każdy zdolny do czynności prawnych członek spółki. Wyboru dokonuje się zwykłą większością głosów przy obecności przynajmniej połowy wszystkich członków, jeżeli zaś dwóch lub więcej kandydatów otrzyma równą liczbę głosów, o wyborze rozstrzyga głos przewodniczącego zebrania⁶⁹⁴. O jawności lub tajności wyborów decydują członkowie większością głosów osób obecnych na zebraniu⁶⁹⁵.

Pracą zarządu spółki kieruje przewodniczący, który zwołuje zebrania zarządu, zawiadamiając pozostałych członków o terminie i przedmiocie obrad przynajmniej na jeden dzień przed zebraniem⁶⁹⁶. Zastępcy członków zarządu mogą brać udział w obradach z głosem doradczym, a jeżeli zastępują nieobecnych członków, to przysługuje im na równi z innymi

⁶⁸⁸ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 15.

⁶⁸⁹ Zob. tamże, § 12 ust. 1 pkt 16.

⁶⁹⁰ Dawniej wydziału rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej.

⁶⁹¹ Zob. uchwałę NSA z 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96; wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r., II OSK 1495/07.

⁶⁹² Zob. § 13 ust. 1 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁶⁹³ Zob. tamże, § 13 ust. 2.

⁶⁹⁴ Zob. tamże, § 13 ust. 3.

⁶⁹⁵ Zob. tamże, § 13 ust. 4.

⁶⁹⁶ Zob. tamże, § 14 ust. 1.

członkami zarządu głos decydujący⁶⁹⁷. Obrady zarządu spółki są protokołowane, a uchwały zapisywane w przeznaczony do tego celu księdze i każdorazowo podpisywane przez przewodniczącego i sekretarza. Jeżeli sekretarz zastępuje przewodniczącego zarządu, uchwały wymagają podpisów zarówno sekretarza, jak i jednego z członków zarządu⁶⁹⁸.

Członkowie zarządu w zakresie swojej działalności są zobowiązani do przestrzegania obowiązujących przepisów oraz postanowień statutu spółki, jak również zarządzeń i decyzji wydanych przez organy sprawujące nadzór nad zagospodarowaniem wspólnoty gruntowej⁶⁹⁹. Członkowie zarządu będący uczestnikami wspólnoty gruntowej nie otrzymują wynagrodzenia za swe czynności, mają jednak prawo do zwrotu kosztów podróży i diet w wysokości ustalonej przez ogólne zebranie członków spółki⁷⁰⁰. Natomiast członkowie zarządu niebędący uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej pełnią swoją funkcję odpłatnie⁷⁰¹. Zgodnie z art. 25 ust. 3 u.z.w.g. właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) ustali dla tych osób odpowiednie wynagrodzenie, którym obciąży spółkę (art. 25 ust. 3 u.z.w.g.).

Do zakresu działania zarządu spółki należą wszystkie sprawy niezatrzymane do kompetencji ogólnego zebrania lub komisji rewizyjnej. Obejmują one dwie sfery: wewnętrzną, która dotyczy prowadzenia spraw spółki, oraz zewnętrzną, sprowadzającą się do jej reprezentowania w stosunkach z osobami trzecimi. Prowadzenie spraw spółki mieści w sobie całokształt działań podejmowanych w związku z prowadzoną przez spółkę działalnością, a w szczególności:

- 1) opracowywanie projektu wieloletniego planu zagospodarowania użytków rolnych oraz rocznych planów prac gospodarczych w tym zakresie⁷⁰²;
- 2) opracowywanie projektu regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki⁷⁰³;
- 3) opracowywanie planu finansowego i przedstawianie go zebraniu ogólnemu do zatwierdzenia⁷⁰⁴;
- 4) organizowanie i przeprowadzanie zamierzonych prac zgodnie z uchwalonymi przez ogólne zebranie członków i zatwierdzonymi planami prac⁷⁰⁵;
- 5) nadzór nad wykonywaniem robót i należyтым utrzymaniem urządzeń spółki oraz racjonalnym użytkowaniem gruntów i urządzeń spółki zgodnie z uchwalonym i zatwierdzonym regulaminem⁷⁰⁶;

⁶⁹⁷ Zob. tamże, § 14 ust. 2.

⁶⁹⁸ Zob. tamże, § 14 ust. 3.

⁶⁹⁹ Zob. tamże, § 15 ust. 4.

⁷⁰⁰ Zob. tamże, § 15 ust. 3.

⁷⁰¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 72.

⁷⁰² Zob. § 15 ust. 2 pkt 3 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁷⁰³ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 4.

⁷⁰⁴ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 6.

⁷⁰⁵ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 7.

⁷⁰⁶ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 8.

- 6) opracowywanie wniosków w sprawie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia gospodarstwa leśnego⁷⁰⁷;
 - 7) organizowanie czynności gospodarczych w lasach i na gruntach leśnych, zarządzonych przez właściwe organy nadzoru nad lasami niepaństwowymi⁷⁰⁸;
 - 8) przygotowywanie wniosków dotyczących rocznego użytkowania lasu i prac hodowlanych⁷⁰⁹;
 - 9) przygotowywanie wniosków w sprawie zatrudnienia fachowego personelu administracyjnego w lasach należących do wspólnoty⁷¹⁰;
 - 10) podział obowiązków w zakresie wykonywania robocizny oraz świadczeń rzeczowych i pieniężnych, związanych z zagospodarowaniem gruntów, jak również budową i konserwacją urządzeń spółki w granicach uchwalonych przez zebranie ogólne⁷¹¹;
 - 11) regulowanie rachunków, prowadzenie kasy i księgowości⁷¹²;
 - 12) przygotowywanie materiałów i wniosków na ogólne zebranie członków spółki⁷¹³;
 - 13) zwoływanie zwyczajnych i nadzwyczajnych ogólnych zebrań członków spółki oraz zawiadamianie organu nadzoru o terminie, miejscu i porządku obrad zebrania ogólnego członków spółki⁷¹⁴;
 - 14) opracowywanie wniosków w sprawie podziału pożytków uzyskiwanych z gruntów rolnych i lasów pomiędzy poszczególnych członków spółki⁷¹⁵;
 - 15) przedstawianie zebraniu ogólnemu wniosków w sprawie zbycia, zamiany, jak również przeznaczenia na cele publiczne lub społeczne wspólnot gruntowych lub ich części⁷¹⁶.
- W sferze stosunków zewnętrznych zarząd jest natomiast wyłącznym organem uprawnionym do reprezentowania spółki⁷¹⁷, czyli do wykonywania czynności prawnych ze skutkiem bezpośrednio dla niej. Według przepisów przywoływanego już wielokrotnie wzoru statutu przedmiotowa sfera obejmuje w szczególności następujące czynności:
- 1) wykonywanie uchwał ogólnego zebrania członków spółki⁷¹⁸;
 - 2) przedstawianie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) do zatwierdzenia uchwalonego przez ogólne zebranie członków spółki planu zagospodarowania użytków

⁷⁰⁷ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 9.

⁷⁰⁸ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 11.

⁷⁰⁹ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 12.

⁷¹⁰ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 13.

⁷¹¹ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 14.

⁷¹² Zob. § 15 ust. 2 pkt 16 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁷¹³ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 18.

⁷¹⁴ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 19.

⁷¹⁵ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 22.

⁷¹⁶ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 25.

⁷¹⁷ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 1.

⁷¹⁸ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 2.

- rolnych oraz regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki w terminie jednego miesiąca od dnia powzięcia uchwały⁷¹⁹;
- 3) zlecenie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia gospodarstwa leśnego oraz przedstawianie go właściwemu organowi administracji do zatwierdzenia⁷²⁰;
 - 4) występowanie do właściwych organów administracji z wnioskami w sprawie zmiany uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania, uzyskania zezwolenia na wyrąb drzew w lesie, podziału lasu, zalesienia gruntów rolnych oraz udzielania pomocy państwa w zakresie zagospodarowania lasów spółki⁷²¹;
 - 5) zawieranie umów o dostawę sprzętu i materiałów niezbędnych do wykonania zadań spółki⁷²²;
 - 6) przedstawianie ksiąg rachunkowych, umów itp. do kontroli właściwym organom nadzorczym i komisji rewizyjnej spółki oraz prowadzenie sprawozdawczości z wykonania planu prac i planu finansowego⁷²³;
 - 7) zarządzanie zastępczego wykonania świadczeń rzeczowych i robocizny niewykonanych w terminie przez członków spółki⁷²⁴;
 - 8) występowanie do właściwych organów o ścisnięcie w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych należności spółki nieuiszczonych w terminie płatności⁷²⁵;
 - 9) przedstawianie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) zmian statutu uchwalonych przez ogólne zebranie członków spółki, jak również zgłaszanie do ewidencji gruntów zatwierdzonych zmian statutu oraz zmian w obszarze wspólnoty gruntowej, w wykazie osób uprawnionych, w składzie osobowym zarządu i komisji⁷²⁶;
 - 10) zaciąganie zobowiązań i pożyczek do wysokości ustalonej przez ogólne zebranie członków spółki, na które wyraził zgodę wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁷²⁷.

5.4. KOMISJA REWIZYJNA

Organem do przeprowadzania kontroli działalności spółki, którego obowiązek powołania przewidują ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, jest komisja rewizyjna. Składa się ona z trzech do pięciu osób wybranych spośród członków spółki przez ogólne zebranie

⁷¹⁹ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 5.

⁷²⁰ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 9.

⁷²¹ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 10.

⁷²² Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 15.

⁷²³ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 17.

⁷²⁴ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 20.

⁷²⁵ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 21.

⁷²⁶ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 23.

⁷²⁷ Zob. tamże, § 15 ust. 2 pkt 25.

członków zwykłą większością głosów na okres trzech lat.⁷²⁸, przy czym przewodniczącego komisji rewizyjnej i jego zastępcę wybierają członkowie spośród siebie⁷²⁹. W skład komisji nie mogą wchodzić członkowie zarządu spółki⁷³⁰. Tak jak w przypadku zarządu, członkowie komisji nie otrzymują wynagrodzenia za swe czynności, mają jednak prawo do zwrotu kosztów podróży i diet w wysokości ustalonej przez ogólne zebranie członków spółki⁷³¹.

Działalność kontrolna komisji rewizyjnej dokonywana jest z urzędu lub na wniosek. Z urzędu jest obowiązana przynajmniej raz do r. skontrolować całą działalność zarządu i złożyć sprawozdanie ze swych czynności na dorocznym ogólnym zebraniu członków spółki. W szczególności kontroli podlega działalność gospodarcza zarządu oraz gospodarka finansowa, zwłaszcza w zakresie prawidłowości wykonania planu finansowego, prowadzenia ksiąg rachunkowych i dochodów kasowych⁷³². Na wniosek komisja ma obowiązek dokonać doraźnych czynności kontrolnych, przy czym żądanie takie złożyć może wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub 1/3 członków spółki⁷³³. O dostrzeżonych w toku kontroli nieprawidłowościach komisja rewizyjna powinna zawiadomić niezwłocznie zarząd spółki, a o nadużyciach – zarząd oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁷³⁴. Do zbadania bilansu komisja może powołać na koszt spółki rzeczoznawcę z dziedziny księgowości⁷³⁵.

6. MAJĄTEK SPÓŁKI

Przechodząc do analizy problematyki związanej z majątkiem spółki wspólnoty gruntowej, należy w pierwszej kolejności poczynić kilka uwag dotyczących relacji między omawianym pojęciem i definicją mienia w rozumieniu art. 44 kodeksu cywilnego. W starszej literaturze przedmiotu oba pojęcia traktowane były jako synonimy⁷³⁶, jednak obecnie zasadniczo rozróżnia się je⁷³⁷. Zarówno ustawodawca, jak i przedstawiciele doktryny prawnej nie zawsze są przy tym konsekwentni w ich precyzyjnym stosowaniu, wciąż bywają

⁷²⁸ Zob. tamże, § 16 ust. 2.

⁷²⁹ Zob. tamże, § 16 ust. 4.

⁷³⁰ Zob. tamże, § 16 ust. 3.

⁷³¹ Zob. tamże, § 17 ust. 4.

⁷³² Zob. tamże, § 16 ust. 5.

⁷³³ Zob. tamże, § 17 ust. 1.

⁷³⁴ Zob. tamże, § 17 ust. 3.

⁷³⁵ Zob. tamże, § 17 ust. 2.

⁷³⁶ Zob. S. Szer, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1962, s. 306; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 249.

⁷³⁷ Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 323–324; W. J. Katner [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2012, s. 1297.

one używane zamiennie⁷³⁸. Wśród koncepcji dotyczących pojęcia majątku wyróżnić można następujące⁷³⁹: 1) utożsamiającą majątek wyłącznie ze zbiorem aktywów przysługujących określonej podmiotowi, co jest rozumieniem zbliżonym do pojęcia mienia⁷⁴⁰; 2) szerszą, w myśl której majątek stanowi zbiór zarówno aktywów, jak i pasywów; 3) pogląd, iż majątek może mieć na gruncie konkretnych przepisów wąskie bądź szerokie znaczenie w rozumieniu odpowiednio koncepcji 1 i 2; 4) pośrednią, zgodnie z którą majątkiem jest różnica powstała z porównania aktywów i pasywów danego podmiotu⁷⁴¹.

Powszechnie przyjmowane jest trzecie stanowisko, zgodnie z którym w przepisach prawa pojęcie majątku wystąpić może zarówno w szerokim, jak i wąskim znaczeniu⁷⁴². Zdaniem A. Dyonika jako zasadę należy przyjąć, iż ustawodawca posługuje się wąskim pojęciem majątku, obejmującym wyłącznie aktywa konkretnego podmiotu prawa, a sytuacje, gdy ustawodawca posługuje się szerokim pojęciem majątku, to wyjątki od tej zasady, które wyraźnie wynikać muszą z przepisów prawa⁷⁴³. Dalecy od tak kategorycznego ujęcia są natomiast Z. Radwański i A. Olejniczak, ich zdaniem brak jest podstaw do generalnego przyjęcia powyższej zasady. W ich opinii każdorazowo konieczna jest analiza przepisów poświęconych konkretnej instytucji w celu ustalenia, czy użyte *in concreto* pojęcie majątku jest wąskie, czy szerokie⁷⁴⁴.

W kontekście natomiast mienia zauważyć należy, że odnosi się ono zawsze tylko do zbioru aktywów⁷⁴⁵, podczas gdy pojęcie „majątek” może odnosić się – w szerokim rozumieniu – zarówno do aktywów i pasywów, jak i – w wąskim rozumieniu – jedynie

⁷³⁸ Tamże, s. 1298.

⁷³⁹ Zob. W. Borysiak [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny...*, Legalis.

⁷⁴⁰ Zob. wyrok SA w Łodzi z 28 marca 2014 r., I ACa 1278/13, Legalis.

⁷⁴¹ Zob. przegląd stanowisk: A. Dyoniak, *Pojęcie majątku w prawie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 11–12, s. 120–121.

⁷⁴² Wobec zasygnalizowanej wyżej odrębności pojęcia majątku i mienia wskazać należy różnice między tymi pojęciami. Przede wszystkim, pojęcie mienia odnosi się zawsze tylko do zbioru aktywów (tak w wyroku SN z 3 grudnia 2009 r., II CSK 215/09, Legalis), podczas gdy termin „majątek” może odnosić się – w szerokim rozumieniu – zarówno do aktywów i pasywów, jak i – w wąskim rozumieniu – jedynie do aktywów. Co więcej, pojęcie majątku zawsze odnosi się do zbioru aktywów konkretnego podmiotu prawa. Mówić więc należy o majątku zindywidualizowanej osoby fizycznej lub osoby prawnej. Pojęcie mienia nie jest natomiast, jak już wyżej podniesiono, zrelatywizowane do zbioru aktywów konkretnej osoby; może za to odnosić się do zbioru aktywów określonego typu osób prawnych. W tym sensie mówić można o mieniu państwowym czy mieniu komunalnym. Mimo owego teoretycznego rozróżnienia majątku i mienia zarówno w ustawodawstwie, jak i w praktyce obrotu termin „mienię” bywa używany obok terminu „majątek” dla określenia stanu aktywów zindywidualizowanego podmiotu. W. J. Katner [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne...*, Warszawa 2012, s. 1298; M. Bednarek, *Mienie...*, s. 30.

⁷⁴³ Zob. A. Dyoniak, *Pojęcie majątku...*, s. 123.

⁷⁴⁴ Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne...*, s. 316;

⁷⁴⁵ Zob. wyrok SN z 3 grudnia 2009 r., II CSK 215/09.

do aktywów. Co więcej, pojęcie majątku zawsze odnosi się do zbioru aktywów konkretnego podmiotu prawa. Mówić więc należy o majątku zindywidualizowanej osoby fizycznej lub osoby prawnej. Pojęcie mienia nie jest natomiast, jak już wyżej podniesiono, zrelatywizowane do zbioru aktywów konkretnej osoby; może za to odnosić się do zbioru aktywów określonego typu osób prawnych. W tym sensie mówić można o mieniu państwowym czy mieniu komunalnym. Mimo owego teoretycznego rozróżnienia majątku i mienia zarówno w ustawodawstwie, jak i w praktyce obrotu obu terminów używa się dla określenia stanu aktywów zindywidualizowanego podmiotu⁷⁴⁶.

Wydaje się, przenosząc przedmiotowe rozważania na grunt spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej, że należy przyjąć wąskie rozumienie majątku i utożsamiać go z mieniem przedmiotowej spółki⁷⁴⁷. Zarówno bowiem przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., jak również wzorzec statutu stanowiący załącznik do zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r., posługując się pojęciem „majątek spółki” – mówią o nim wyłącznie jako o sumie aktywów, nie wliczając do majątku pasywów⁷⁴⁸. Żaden z powołanych aktów prawnych nie precyzuje jednak, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Pojęcie „majątek spółki” używane jest w następujących sformułowaniach: „zysk z działalności gospodarczej i dochody z majątku spółki”, „sprzedaż lub zamiana majątku spółki”, „rozporządzanie składnikami majątku spółki” czy „spółka odpowiada za zobowiązania całym swoim majątkiem”⁷⁴⁹.

Źródła powstania majątku spółki reguluje § 18 ust. 1 wzoru określonego w z.m.r.l.p.d. Zgodnie z jego treścią fundusze spółki powstają z jej własnych środków, a w szczególności:

- 1) z wpłat dokonywanych przez członków na pokrycie kosztów wykonywania zadań spółki;
- 2) z działalności gospodarczej i dochodów z majątku spółki;
- 3) z pożyczek – spółka może za zgodą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zaciągać pożyczki na cele związane z zagospodarowaniem i użytkowaniem gruntów spółki na warunkach określonych przez ogólne zebranie członków⁷⁵⁰;
- 4) z wpływów ze sprzedaży lub zamiany majątku spółki;
- 5) z darowizn i zapisów.

⁷⁴⁶ Zob. W. J. Katner [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne...*, Warszawa 2012, s. 1298; M. Bednarek, *Mienie...*, s. 30.

⁷⁴⁷ Należy w tym miejscu odróżnić majątek spółki od majątku wspólnoty gruntowej. W skład tej ostatniej wchodzi bowiem grunty zaliczane do wspólnoty, ewentualnie – w wypadku mienia komunalnego – prawo użytkowania gruntów wspólnoty.

⁷⁴⁸ Zob. M. Ptasznyk, *Spółki...*, s. 78.

⁷⁴⁹ Tamże, s. 77.

⁷⁵⁰ Zob. § 21 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

Ponadto do majątku spółki wchodzi także opłaty statutowe⁷⁵¹ oraz kwoty pieniężne wpłacone na pokrycie zastępczego wykonania świadczeń, które nie mogą być zrealizowane w naturze⁷⁵². Na warunkach określonych przez ogólne zebranie członków spółka może również zezwolić osobom niebędącym jej członkami na odpłatne korzystanie ze swoich gruntów i urządzeń. Korzystanie to nie może jednak utrudniać należytego zagospodarowania wspólnoty gruntowej ani uszczuplać możliwości pełnego wykorzystania przez członków spółki ich uprawnień do wspólnot⁷⁵³.

Z ugruntowanego orzecznictwa sądowego, jak i doktryny wynika jednocześnie, że do majątku spółki nie należą grunty zaliczane do wspólnoty gruntowej, bo spółka sprawuje jedynie zarząd gruntami uprawnionych do udziału we wspólnocie⁷⁵⁴. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 23 lipca 2014 r., na tle przepisów obu kolejno obowiązujących ustaw ukształtował się pogląd przyjmujący, że spółki, których zadaniem jest zarząd gruntami i dbałość o ich zagospodarowanie, nie są podmiotami prawa własności zarządzanych nieruchomości. Prawo do wspólnych gruntów stanowi *sui generis* współwłasność uprawnionych do udziału we wspólnocie, których uprawnienia są ograniczone i realizowane za pośrednictwem spółki utworzonej na podstawie art. 14 u.z.w.g.⁷⁵⁵ S. Breyer i J. Ignatowicz zauważają, że uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej, nie wyzbywając się praw do gruntów, jak gdyby godzą się na rozporządzanie w ich imieniu prawami przez spółkę⁷⁵⁶. Natomiast w opinii M. Ptaszyka żaden przepis ustawy i statutu nie pozbawia uprawnionych do udziału we wspólnocie własności gruntów do niej zaliczanych. Spółkę do zagospodarowania wspólnoty należy traktować jako przedstawiciela ustawowego użytkowników wspólnoty. Jak wskazuje autor, decyzję o zbyciu, zamianie czy przeznaczeniu na cele społeczne lub publiczne wspólnot bądź ich części podejmuje przecież nie spółka jako osoba prawna, tylko ogół uczestników wspólnoty w formie uchwały na zebraniu ogólnym. Spółka natomiast jako przedstawiciel ustawowy użytkowników wspólnoty jedynie ich reprezentuje, składając w ich imieniu oświadczenie woli oraz dokonuje czynności prawnej uchwalonej wcześniej na zebraniu ogólnym. Czynność taka, o ile mieści się w granicach umocowania – wywołuje skutki prawne nie na rzecz spółki jako osoby prawnej, ale bezpośrednio na rzecz członków, pozbawiając ich własności nieruchomości. Za takim rozumieniem stosunku wspólnota gruntowa – spółka do jej zagospodarowania przemawia – w opinii M. Ptaszyka – także brzmienie art. 14 ust. 1 ustawy:

⁷⁵¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 77.

⁷⁵² Zob. § 8 pkt 4 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁷⁵³ Zob. tamże, § 20.

⁷⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 września 2017 r., II SA/GI 629/17, LEX 2394479.

⁷⁵⁵ Zob. postanowienie SN z 23 lipca 2014 r., V CSK 480/13, Legalis.

⁷⁵⁶ Zob. S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 400; J. Ignatowicz, *System prawa cywilnego*, t. 2, Wrocław–Warszawa–Kraków–Łódź–Gdańsk 1977, s. 503.

spółka została utworzona w celu sprawowania zarządu nad wspólnotą, a nie dysponowania gruntami wspólnoty niebędącymi jej własnością⁷⁵⁷.

Mając na uwadze powyższe, za M. Ptaszykiem⁷⁵⁸ należy wskazać, że w skład majątku spółki do zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej wchodzi:

- 1) środki pieniężne spółki – zarówno te wniesione przez osoby uprawnione do udziału we wspólnocie z tytułu różnych opłat w momencie powstania spółki (np. opłaty statutowe), jak i uzyskane w czasie jej istnienia z działalności spółki⁷⁵⁹;
- 2) ruchomości stanowiące własność spółki lub inne urządzenia niezbędne w działalności gospodarczej spółki, nabyte ze środków pieniężnych spółki;
- 3) prawa i obowiązki spółki jako osoby prawnej, wynikające m.in. z zawartych w ramach działalności spółki umów z osobami trzecimi bądź uprawnionymi do udziału we wspólnocie, np. wierzytelności z tytułu zastępczego wykonania świadczeń oraz prawa spółki do bezpłatnego korzystania z urządzeń wzniesionych na gruntach wspólnoty zgodnie z art. 22 u.z.w.g.⁷⁶⁰;
- 4) nieruchomości gruntowe, niebędące gruntami wspólnoty gruntowej – żaden przepis nie zabrania spółce jako osobie prawnej nabywania nieruchomości w sytuacji uznania przez zebranie ogólne członków spółki, że jest to inwestycja konieczna od osiągnięcia jej celów⁷⁶¹.

Na koniec należy zauważyć, że zarówno na kanwie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., jak również zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. brak jest postanowień dotyczących obowiązku wniesienia wkładów przez członków spółki. Takimi wkładami są jednak w istocie prawa do korzystania z gruntów wspólnoty z przeznaczeniem do zagospodarowania⁷⁶². Poza

⁷⁵⁷ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 79.

⁷⁵⁸ Tamże, s. 80.

⁷⁵⁹ Zgodnie z § 22 ust. 4 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d. zarząd jest obowiązany przechowywać środki pieniężne spółki na rachunku bieżącym w instytucji oszczędnościowo-pożyczkowej lub bankowej. Do podjęcia pieniędzy z rachunku bieżącego potrzebne są podpisy przewodniczącego zarządu i księgowego albo ich pełnomocników.

⁷⁶⁰ Do urządzeń takich można zaliczyć budynki mieszczące siedzibę zarządu spółki, leśniczówki, gajówki, zabudowania gospodarcze (wyłuszczenie nasion, magazyny), rzadziej – budynki mieszkalne. Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 82.

⁷⁶¹ Zob. § 12 pkt. 11 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁷⁶² Zob. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. 2, Wrocław – Warszawa – Kraków – Łódź – Gdańsk 1974, s. 890. Tego typu konstrukcję prawną – wniesienia gruntów do zagospodarowania – przewiduje utworzenie zespołu rolników indywidualnych. Zob. m.in. A. Oleszko, *Cywilnoprawne elementy umowy o utworzeniu zespołu rolników indywidualnych*, „Nowe Prawo” 1976, nr 12, s. 1638–1652; J. Groźman, *Zprawnej problematyki funkcjonowania zespołów rolników*, [w:] M. Błażejczyk, A. Jurcewicz (red.), *Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa*, Wrocław 1981, s. 43–44; W. Jurcewicz, *Wkłady w ustroju majątkowym zespołu rolników*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 4, s. 90 i n.

tym wydaje się, że pojęciem tym można objąć określone środki pieniężne wnoszone przez członków w momencie powstania spółki, jak również świadczenie usług na rzecz spółki przez okres trwały⁷⁶³. Mogą to być świadczenia rzeczowe, pieniężne, robocizna, przy czym – co oczywiste – do majątku spółki wchodzić będą ich wyniki majątkowe⁷⁶⁴. Nie ma przy tym konieczności wyceny wkładu polegającego na świadczeniu usług wobec spółki, bo w przeciwieństwie do pozostałych wkładów wartość nie będzie podlegać zwrotowi⁷⁶⁵.

7. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ZOBOWIĄZANIA SPÓŁKI

Z problematyką majątku spółki powołanej do zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej związana jest kwestia odpowiedzialności za zobowiązania. Spółka jako osoba prawna uprawniona jest bowiem do zaciągania określonych zobowiązań, które nie muszą być związane z prowadzoną przez nią działalnością. Taki stan rzeczy implikuje pytanie o zakres odpowiedzialności zarówno po stronie spółki wspólnoty gruntowej, jak również jej członków.

Na poziomie normatywnym odpowiedzi na powyższe zagadnienie dostarcza art. 20 u.z.w.g. Za zobowiązania spółki odpowiada ona całym swym majątkiem, natomiast członkowie spółki odpowiadają tylko do wysokości wartości ich udziałów w tej wspólnotcie. W spółkach dla zagospodarowania gruntów stanowiących mienie gromadzkie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy, odpowiedzialność członków spółki ogranicza się do wysokości udziału w korzyściach osiągniętych z tych gruntów. Powyższy przepis znajduje literalne powtórzenie w treści § 24 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.⁷⁶⁶ Wykładnia powyższych norm prowadzi do wniosku, że spółka ponosi odpowiedzialność za własne zobowiązania i nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania członków. Zakres ten obejmuje zarówno zobowiązania cywilnoprawne, jak również te o charakterze publicznoprawnym. Z kolei członkowie spółki ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki w zakresie ograniczonym – z majątku osobistego oraz do wysokości wartości swych udziałów w grun-

⁷⁶³ Możliwość wniesienia do spółki wkładu w postaci świadczenia usług dopuszcza zarówno art. 860 §1 k.c., jak również doktryna. Zob. P. Nazaruk [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX; W. Kurowski [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 5 Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921¹⁶)*, Warszawa 2018, LEX; W. Pawlak [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 5 Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2017, LEX.

⁷⁶⁴ Zob. M. Ptaszek, *Spółki...*, s. 82.

⁷⁶⁵ Zob. W. Kurowski [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. T. 5...*, LEX.

⁷⁶⁶ Przepis ten stanowi, że za zobowiązania spółki odpowiada spółka całym swym majątkiem (ust 1). Członkowie spółki odpowiadają za zobowiązania spółki proporcjonalnie do wielkości udziałów w gruntach spółki i tylko do wysokości wartości swych udziałów w gruntach spółki, w spółkach dla zagospodarowania gruntów stanowiących mienie gromadzkie – do wysokości udziału w korzyściach osiągniętych z tych gruntów (ust. 2).

tach spółki. Oznacza to, że odpowiedzialność członków spółki za jej zobowiązania ma charakter osobisty, ograniczony, solidarny oraz subsydiarny⁷⁶⁷. Z uwagi na brak dorobku doktryny i orzecznictwa w przedmiotowym zakresie oraz wobec dostrzeganych przede mną analogii do prawnej sytuacji wspólników spółek osobowych wyjaśnienia powyższych pojęć podparte zostaną orzeczeniami oraz komentarzami do przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych.

Odpowiedzialność osobista oznacza objęcie odpowiedzialnością całego majątku osobistego członka spółki do zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Nie dotyczy to jednak składników majątkowych wyłączonych spod możliwego zaspokojenia czy też takiego, który nie należy do członka spółki (a na przykład do majątku odrębnego współmałżonka)⁷⁶⁸. Odpowiedzialność ma charakter bezwzględny i nie jest uzależniona od tego, czy dług spółki powstał wskutek okoliczności, za które odpowiada, czy też niezależnie od jego zawinienia⁷⁶⁹. Wydaje się, że reguła ta nie może być w stosunkach zewnętrznych zmieniona. Możliwe jest zatem wewnętrznie – między członkami spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej – wprowadzenie modyfikacji, w szczególności przez ograniczenie odpowiedzialności. Wywołuje to jednak tylko skutki wewnętrzne z prawem regresu między członkami spółki. Należy również stwierdzić, że odpowiedzialność członków za zobowiązania spółki będzie istnieć również wówczas, gdy dłużnik główny (spółka) uległ likwidacji. Likwidacja nie stanowiłaby wówczas przeszkody do kierowania roszczeń z tytułu odpowiedzialności za długi spółki przeciwko jej członkom⁷⁷⁰.

Odpowiedzialność członka spółki do zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej jest ograniczona do wysokości wartości udziałów w tej wspólnotcie. Rolą normy

⁷⁶⁷ Zgodnie z odosobnionym stanowiskiem J. Selwy, odpowiedzialność członków spółki za zobowiązania powinna przyjąć formę odpowiedzialności podzielnej małżonków w trybie w art. 379 k.c. Skutkiem przyjęcia takiej formy jest podział długu i wierzytelności na tyle niezależnych od siebie części, ilu jest dłużników albo wierzycieli. Oznacza to, że w wypadku podziału wierzytelności każdy z wierzycieli może żądać jedynie części świadczenia, podobnie jak każdy z dłużników jest zobowiązany do spełnienia jedynie jego części w razie podziału długu. W odniesieniu do poszczególnych części świadczenia pozycja poszczególnych wierzycieli i dłużników ma charakter samodzielny, zarówno na płaszczyźnie wykonania, jak i odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, skutków niewypłacalności jednego z dłużników. W związku z tym działania i zaniechania poszczególnych wierzycieli wobec dłużników i *vice versa* (np. zwolnienie z długu, odnowienie, przerwanie, zawieszenie lub wstrzymanie biegu terminu przedawnienia) nie wpływają na sytuację prawną pozostałych (zob. J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, s. 245. Wydaje się, że przyjęty przez J. Selwę model odpowiedzialności nie znajduje także pokrycia w zasadach odpowiedzialności za długi osób prawnych przyjętych w prawie polskim.

⁷⁶⁸ A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2020.

⁷⁶⁹ Zob. wyrok SA w Katowicach z 1 marca 2018 r., I ACa 801/17, LEX 2487689.

⁷⁷⁰ Zob. wyrok SN z 27 kwietnia 2017 r., IV KK 108/17, LEX 2307132; zob. również M. Podleś, *Odpowiedzialność wspólnika spółki jawnej wobec osób trzecich po wystąpieniu ze spółki za zobowiązania ze stosunków ciągłych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 9, s. 47 i n.

art. 20 u.z.w.g. jest zatem uzupełnienie możliwości zaspokojenia przez wierzycieli spółki z jej majątku przez odpowiedzialność osobistą członków, jednak z pewnym ograniczeniem. Ma to istotne znaczenie zewnętrzne, gdyż wyznacza stosunek zobowiązań spółki do osoby członka spółki z punktu widzenia wierzyciela.⁷⁷¹ Jeżeli zatem egzekucja z tytułu zobowiązań spółki skierowana zostanie bezpośrednio do jej członka, należy w pierwszej kolejności ustalić wartość jego udziału we wspólnocie gruntowej. Dopiero po ustaleniu tej wartości wierzyciel może prowadzić egzekucję od członka spółki⁷⁷².

Solidarność zobowiązania oznacza, że każdy z członków z innymi członkami razem ze spółką odpowiada za całość długu. W przypadku spełnienia świadczenia przez któregoś z członków lub niektórych z nich albo wszystkich, ale nie w częściach równych, przysługuje im wzajemne prawo do rozliczeń regresowych⁷⁷³. Solidarna odpowiedzialność członków i spółki za jej zobowiązania oznacza między innymi, że wytoczenie powództwa przeciwko członkom spółki do zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej nie przerywa biegu przedawnienia wobec spółki⁷⁷⁴. Przepis art. 372 k.c. stanowi bowiem, że przerwianie lub zawieszenie biegu przedawnienia w stosunku do jednego z dłużników solidarnych nie ma skutku względem współdłużników. Wydaje się przy tym, że członek spółki na podstawie regulacji zawartej w art. 20 u.z.w.g. może podnieść zarzut przedawnienia roszczenia przeciwko spółce⁷⁷⁵.

Subsydiarność oznacza natomiast, że wierzyciel spółki (a nie członka spółki) może prowadzić egzekucję z majątku tego członka w przypadku, gdy egzekucja z majątku spółki okaże się bezskuteczna. Bezskuteczność oznacza próbę wyegzekwowania bez skutku z majątku spółki, a nie brak majątku w ogóle. Wydaje się, że *ratio legis* regulacji zawartej w art. 20 u.z.w.g. był zamiar stworzenia subsydiarnej odpowiedzialności członków spółki, modelującej ich odpowiedzialność solidarną. Jak wskazuje M. Ptaszyk⁷⁷⁶, powyższa konstatacja wynika zarówno z charakteru spółki powołanej dla sprawowania zarządu oraz zagospodarowania wspólnoty gruntowej, jak i regulacji tego zagadnienia w ustawie. Na pierwszym miejscu stawia ona bowiem odpowiedzialność spółki za jej zobowiązania (art. 20 ust. 1 u.z.w.g.), wskazując również na źródło, z którego można egzekwować roszczenie – majątek spółki. Dopiero w ust. 2 mowa jest o odpowiedzialności członków spółki za jej zobowiązania. Wskazaniem w ustawie

⁷⁷¹ A. Kidyba, *Komentarz...*, LEX/el 2020.

⁷⁷² Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 87.

⁷⁷³ Zob. A.J. Witosz, *Subsydiarna odpowiedzialność wspólników spółek osobowych. Zasady naczelné*, Warszawa 2009, s. 38 i n.; zob. również A. Szlęzak, *Solidarna odpowiedzialność wspólników spółki jawnej za zobowiązania spółki – uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 3, s. 5 i n.; G. Wolak, *Z problematyki roszczenia regresowego (zwrotnego) wspólnika spółki jawnej*, „Rejent” 2013, nr 8, s. 60 i n.

⁷⁷⁴ Zob. wyrok SN z 9 lipca 2008 r., V CSK 72/08, LEX 479312.

⁷⁷⁵ Zob. wyrok SN z 16 czerwca 2010 r., I CSK 453/09, LEX 607234.

⁷⁷⁶ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 86.

ograniczeniom podlega zatem jedynie możliwość skierowania przez wierzyciela egzekucji do majątku odpowiedzialnego członka. Jednocześnie zależność odwrotna nie zachodzi – spółka nie odpowiada za osobiste zobowiązania wspólników⁷⁷⁷.

W dalszej kolejności należy poddać analizie zagadnienie egzekucji wierzytelności wobec spółki ze składnika majątku osobistego jej członka, jakim jest udział we wspólnocie gruntowej. W tym kontekście należy rozważyć dwie możliwości: 1) skierowania przez wierzyciela egzekucji do udziału we wspólnocie w powiązaniu z posiadaniem przez członka spółki gospodarstwem rolnym oraz 2) egzekucji wierzytelności samodzielnie z udziału we wspólnocie. W odniesieniu do pierwszego scenariusza wydaje się, że egzekucja taka jest możliwa, gdyż udział we wspólnocie związany jest co do zasady z gospodarstwem rolnym. Jak wskazuje art. 28 ust. 1 i 2 u.z.w.g., w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej udział w niej przechodzi na nabywcę tego gospodarstwa. W razie zbycia części gruntów określonych w ust. 1 udział we wspólnocie gruntowej zachowuje dotychczasowy właściciel, chyba że na podstawie umowy odstąpi swe uprawnienia nabywcy. Jeżeli jednak zbywca pozostawia sobie obszar użytków rolnych nie większy niż 0,1 ha, udział we wspólnocie gruntowej przechodzi na nabywcę. Ponadto w myśl art. 29 ustawy jeżeli gospodarstwo rolne, z którego posiadaniem był związany udział we wspólnocie gruntowej, zostało podzielone na części w drodze działu spadku lub wyjścia ze współwłasności, udział we wspólnocie ulega podziałowi proporcjonalnie do obszaru tych części.

Wydaje się zatem, że udział we wspólnocie gruntowej dzielić będzie los gospodarstwa rolnego, z którego prowadzona jest egzekucja, na zasadach tożsamyh do powołanych wyżej norm. Z tych też przyczyn negatywnie należy odnieść się do drugiej możliwości – prowadzenia egzekucji z samego udziału we wspólnocie gruntowej. Stanowiłoby to bowiem obejście przepisów ustawy, która przewiduje szczególne kryteria przy ustalaniu składu udziałowego wspólnoty, o czym mowa w art. 6 i 6a. Nadto, jak wskazuje art. 27 ust. 1, udział we wspólnocie gruntowej może być zbywany wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty. *A contrario* egzekucja wierzytelności spółki ze składnika majątku osobistego jej członka, jakim jest sam udział we wspólnocie gruntowej, przez wierzyciela spółki niebędącego uprawnionym do udziału we wspólnocie lub nieposiadającego gospodarstwa rolnego w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty, byłaby sprzeczna z ustawą⁷⁷⁸.

Podobnego ustosunkowania się wymaga problematyka odpowiedzialności nabywcy udziału we wspólnocie gruntowej za zobowiązania spółki powołanej do sprawowania

⁷⁷⁷ A. Kidyba, *Komentarz...*, LEX/el 2020.

⁷⁷⁸ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 87.

zarządu i zagospodarowania z okresu przed nabyciem. Pierwsza sytuacja dotyczy nabycia gospodarstwa rolnego wraz z udziałem we wspólnocie gruntowej, druga – samego udziału we wspólnocie. W pierwszym przypadku zastosowanie znajdzie art. 55⁴ k.c., zgodnie z którym nabywca gospodarstwa rolnego jest odpowiedzialny solidarnie ze zbywcą za jego zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa, chyba że w chwili nabycia nie wiedział o tych zobowiązaniach mimo zachowania należytej staranności. Odpowiedzialność nabywcy ogranicza się do wartości nabytego gospodarstwa według stanu w chwili nabycia, a według cen w chwili zaspokojenia wierzyciela. Jak wskazuje się w orzecznictwie, nabycie gospodarstwa rolnego jest równoznaczne z przystąpieniem nabywcy do długów wynikających ze zobowiązań pozostających w związku z prowadzeniem tego gospodarstwa. Konstrukcja art. 55⁴ k.c. zakłada, że przystąpienie nabywcy do długu następuje wówczas, gdy nabycie gospodarstwa nie pociąga za sobą przejęcia długów w trybie 519 k.c. W stosunku zobowiązaniowym łączącym zbywcę przedsiębiorstwa z osobą trzecią pojawia się drugi dłużnik (nabywca). Pierwszy z dłużników (zbywca gospodarstwa rolnego) odpowiada przy tym w sposób nieograniczony, natomiast drugi z dłużników (nabywca gospodarstwa rolnego) – do wysokości wartości nabytego gospodarstwa rolnego). Przeważa przy tym pogląd, że zbyciem gospodarstwa rolnego w 55⁴ k.c. jest także wniesienie go jako aportu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁷⁷⁹. Co do sytuacji dotyczącej nabycia samego udziału we wspólnocie gruntowej wydaje się, że zasada odpowiedzialności solidarnej ze zbywcą nie będzie miała zastosowania. Nabywca, wstępując w prawa i obowiązki poprzednika, odpowiadać będzie za wszelkie zobowiązania spółki do wysokości nabytego udziału, chyba że o takich zobowiązaniach nie wiedział i pomimo zachowania należytej staranności nie mógł się dowiedzieć⁷⁸⁰. Wynika to z braku normy, która regulowałaby sytuację prawną nabywcy udziału we wspólnocie gruntowej w sposób analogiczny do treści art. 55⁴ k.c.

Na koniec warto zwrócić uwagę na regulację art. 21 u.z.w.g. normującą kwestię przymusowego ściągnięcia należności spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej względem jej członków. Zgodnie z przywołanym przepisem należności spółek z tytułu nieuiszczonych w terminie opłat statutowych oraz z tytułu kosztów zastępczego

⁷⁷⁹ Więcej na temat odpowiedzialności nabywcy przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego zob. następujące orzeczenia: wyrok SN z 23 marca 2007 r., V CSK 518/06, LEX 488975; wyrok SA w Katowicach z 7 czerwca 2017 r., I ACa 1131/16, LEX 2343462; wyrok SA w Katowicach z 27 października 2016 r., I ACa 1121/15, LEX 2174770; wyrok SA w Warszawie z 23 maja 2016 r., I ACa 1138/15, LEX 2071583; wyrok SN z dnia 23 października 2015 r., V CSK 35/15, LEX 1959497; wyrok SN z 27 czerwca 2014 r., I CSK 548/13, LEX 1532945; postanowienie SN z 13 grudnia 2012 r., V CZ 61/12, LEX 1293854; wyrok SN z 9 lutego 2011 r., V CSK 213/10, LEX 786681; wyrok SN z 4 kwietnia 2007 r., V CSK 18/07, LEX 327889; wyrok SN z 6 lipca 2005 r., III CK 705/04, LEX 150645; wyrok SN z 10 stycznia 1972 r., I CR 359/71, LEX 1385; postanowienie SN z 8 grudnia 2006 r., V CSK 368/06, LEX 259777.

⁷⁸⁰ Zob. M. Ptasiński, *Spółki...*, s. 89.

wykonania świadczeń przewidzianych w statucie podlegają wraz z odsetkami za zwłokę i kosztami egzekucyjnymi przymusowemu ściągnięciu w trybie i na zasadach określonych w przepisach o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych. Przed wszczęciem egzekucji spółka kieruje do dłużnika upomnienie o zapłatę należności w terminie siedmiu dni od dnia jego doręczenia. Dłużnik może w ciągu 14 dni od upływu terminu określonego w upomnieniu wnieść do sądu pozew o ustalenie, że należność w całości lub w części nie istnieje. Ciężar udowodnienia istnienia należności spoczywa w sporze na spółce. O prawie wniesienia pozwu do sądu należy pouczyć dłużnika w upomnieniu. Wszczęcie egzekucji następuje na wniosek spółki w razie niewniesienia pozwu w przepisany termin lub cofnięcia wniesionego pozwu albo w razie oddalenia pozwu. Tytuły wykonawcze dotyczące poszczególnych dłużników, zgodnie z art. 21 ust. 1–5 u.z.w.g. wystawia spółka na podstawie wykazu zaległości zatwierdzonego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wskazać trzeba, że realizacja postanowień cytowanej regulacji dotyczących administracyjnej ścieżki egzekucji należności spółki względem jej członków jest możliwa tylko w stosunku nieuiszczonych w terminie opłat statutowych oraz z tytułu kosztów zastępczego wykonania świadczeń przewidzianych w statucie. Cytowany art. 21 ustawy nie może być stosowany rozszerzająco, tym samym inne wierzytelności spółki względem jej członków (np. roszczenia odszkodowawcze) muszą być egzekwowane na zasadach ogólnych⁷⁸¹.

8. KONTROLA DZIAŁALNOŚCI SPÓŁKI PRZEZ OSOBY UPRAWNIONE DO UDZIAŁU WE WSPÓLNOCIE GRUNTOWEJ

Ostatnim zagadnieniem, które warto poddać krótkiej analizie w tym rozdziale, jest kontrola działalności spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej w drodze powództwa o uchylenie jej uchwały. Trzeba wskazać, że z członkostwem w spółce oraz udziałem we wspólnocie gruntowej wiążą się określone obowiązki o charakterze majątkowym, w konsekwencji czego uprawnionym do udziału przysługiwać powinny instrumenty kontroli działalności organów spółki.

Tymczasem, jeszcze w stanie prawnym przed 1 stycznia 2016 r., osoby te miały bardzo ograniczoną możliwość decydowania o sprawach spółki. Ich kompetencje ograniczały się zasadniczo do udziału w obradach ogólnych zebrań członków spółki wraz z prawem głosu oraz prawem wyboru do organów spółki. Wszelkie istotne decyzje o charakterze majątkowym były podejmowane przez ogólne zebranie członków spółki, jednak ustawa nie przewidywała instrumentów umożliwiających członkom spółki podważenie wadliwego aktu wewnętrznego. Nie było możliwe kwestionowanie ani legalności, ani celowości działań podejmowanych przez organ spółki. Uchwała organu spółki, która była niezgodna z posta-

⁷⁸¹ Zob. tamże, s. 90.

nowieniami statutu, obowiązującymi przepisami prawa, bądź niekorzystna ze względów gospodarczych, była na gruncie przepisów ustawy niezaskarżalna. W szczególności ustawa nie zapewniała sądowej kontroli decyzji organów spółki w zakresie, w jakim rozstrzygały one o prawach i obowiązkach majątkowych członków spółki⁷⁸².

Jak szeroko zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 30 sierpnia 2006 r., osoba uprawniona do udziału we wspólnocie miała bardzo ograniczoną możliwość decydowania o sprawach spółki. W zasadzie sprowadzała się ona do udziału w obradach ogólnych zebrań członków spółki wraz z prawem głosu oraz do prawa wyboru do organów spółki. Jednak ani ustawa, ani zarządzenie nie przewidywały żadnej drogi odwoławczej, służącej członkom spółki do podważenia uchwały ogólnego zebrania członków – nie było możliwe kwestionowanie ani legalności, ani celowości działań podejmowanych przez organ spółki. Uchwała organu spółki, która była niezgodna z postanowieniami statutu lub nawet z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa bądź niekorzystna ze względów gospodarczych, była więc niezaskarżalna. W praktyce rzecznik spotkał się z sytuacją, gdy uchwała ogólnego zebrania członków, decydująca o przeznaczeniu znacznej kwoty zysku spółki na cel pozagospodarczy, została podjęta z naruszeniem postanowień statutu dotyczących wymaganego *quorum* i zasad obliczania głosów. Jednak – niezależnie od sprzeciwu członków – organy spółki traktowały ją jako obowiązującą, nie istniał bowiem tryb, w jakim członkowie spółki mogli przeciwstawić się działaniom organów. W szczególności ustawa nie zapewniała sądowej kontroli decyzji organów spółki – także w tym zakresie, w jakim rozstrzygały one o prawach i obowiązkach majątkowych członków spółki. Nadzór pełniony nad działalnością spółki przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 23 ustawy) nie stanowił wystarczającej gwarancji ochrony praw członków spółki. Nadzór ten mógł być sprawowany tylko w formach przewidzianych przez ustawę, która kompetencje organu zastrzega jedynie dla spraw o szczególnie istotnym znaczeniu majątkowym (zawieranie planu zagospodarowania wspólnoty, wyrażanie zgody na zbycie wspólnoty bądź jej części)⁷⁸³.

Nowelizacja ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych w art. 19a wprowadziła instrument umożliwiający członkom spółki wszczęcie kontroli sądowej kwestionowanej uchwały ogólnego zebrania członków spółki. Zgodnie z tą regulacją 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. Przesłanką wniesienia środka zaskarżenia jest sytuacja, w której uchwała: 1) została podjęta z naruszeniem prawa lub statutu spółki, 2) narusza zasady prawidłowego gospodarowania

⁷⁸² Zob. Założenia do projektu ustawy..., dz.cyt.

⁷⁸³ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 sierpnia 2006 r. znak RPO-512676-IV/05/BB, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12245083560.pdf>, [dostęp: 17.12.2020].

gruntami wchodzącymi w skład wspólnoty gruntowej lub 3) narusza interesy poszczególnych członków spółki (art. 19a ust. 1 u.z.w.g.). Należy wskazać, że prawo do wytoczenia powództwa przysługuje: 1) zarządowi, komisji rewizyjnej oraz poszczególnym członkom tych organów; 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 oraz 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 (art. 19a ust. 2 u.z.w.g.). Prawo do wytoczenia powództwa przysługuje jednocześnie właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), jednakże z wyłączeniem w przypadku, gdy uchwała narusza interesy poszczególnych członków spółki (art. 19a ust. 3 u.z.w.g.).

Na gruncie cytowanego przepisu w wyroku z 30 listopada 2017 r. WSA w Krakowie trafnie wskazał, że wprowadzenie tej regulacji do ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych przeniosło postępowanie w zakresie badania formalnej poprawności zwołania ogólnego zebrania członków do sądu powszechnego i to wynikające z konkretnie złożonego powództwa. Zatem w tym obszarze kwestie te wyłączone zostały z zakresu działania organów administracji publicznej, pozostawiając w ich kompetencji możliwość merytorycznej oceny podjętej uchwały w sprawie zatwierdzenia przyjętego statutu w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego. Nie można bowiem z brzmienia przepisu wysnuwać wniosku, że przyznał on burmistrzowi kompetencje do wniesienia odwołania od decyzji starosty, a tym samym uczynił go stroną postępowania administracyjnego⁷⁸⁴. W wyroku z 8 grudnia 2016 r. WSA w Rzeszowie przesądził natomiast, że starosta nie może skutecznie podważać uchwał spółki, gdyż dla podważania tego typu uchwał przewidziany został w ustawie tryb sądowy, nieuwzględniający jakiegokolwiek roli organu ewidencyjnego⁷⁸⁵.

⁷⁸⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 30 listopada 2017 r., II SA/Kr 1219/17, LEX 2419319; zob. także wyrok WSA w Gliwicach z 24 lipca 2017 r., II SA/Gl 402/17, LEX 2347587.

⁷⁸⁵ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 8 grudnia 2016 r., II SAB/Rz 106/16.

ROZDZIAŁ VI

FUNKCJONOWANIE WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

1. WPROWADZENIE

Kontynuując rozważania w oparciu o systematykę przyjętą w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych ostatni rozdział niniejszej pracy koncentrować się będzie na problematyce funkcjonowania wspólnoty gruntowej. Prawne regulacje dotyczące zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej zostały ujęte w art. 13–25 u.z.w.g., a zagadnienia związane z rozporządzaniem nią w art. 26–30. Dodane ustawą nowelizacyjną z dnia 10 lipca 2015 r. art. 30a–30c normują natomiast przekształcenie wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych.

Pierwsza część rozdziału obejmuje tematykę wyróżnienia wspólnot gruntowych o charakterze rolnym i nierolnym, legitymacji spółki wspólnoty gruntowej do udziału w postępowaniach, jak również nadzoru organów administracji nad działalnością spółki. Dalej poruszone zostaną kwestie obrotu nieruchomościami wspólnoty, udziałami w przedstawianej instytucji, gruntami gospodarstwa rolnego, z którymi związane są udziały we wspólnocie, możliwości zrzeczenia się uprawnień do udziału na rzecz Skarbu Państwa oraz uzupełniająco – ujawniania wspólnot gruntowych w ewidencji gruntów i budynków. W trzeciej części rozdziału omówiona zostanie problematyka ustania wspólnoty gruntowej rozumiana jako zdarzenia prowadzące do jej likwidacji. W tym obszarze przedstawione zostaną zagadnienia nieodpłatnego nabycia nieruchomości wspólnoty gruntowej przez gminę bądź Skarb Państwa, przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych, zasiedzenia gruntów wspólnoty gruntowej oraz likwidacji spółki powołanej do zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej.

2. ZAGOSPODAROWANIE ROLNICZYCH I NIEROLNICZYCH WSPÓLNOT GRUNTOWYCH

Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r., jak wynika *explicite* z samej jej nazwy, decydujący nacisk kładzie na zagospodarowanie wspólnot gruntowych. Z uwagi na charakter gruntów zaliczanych w skład wspólnoty gruntowej, art. 13 wyróżnia dwa jej rodzaje: rolne oraz nierolne. Jak wskazuje treść regulacji, do tych ostatnich ustawodawca zaliczył przede wszystkim lasy, grunty leśne i nieużytki przeznaczone do zalesienia, a także obszary wodne i grunty kopalne takie jak żwiry, piaski, gliny i torfy. Ustawa odmiennie traktuje wspólnoty o charakterze rolniczym od tych o charakterze nierolniczym. Inne są bowiem przesłanki ustalenia osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, w której skład wchodzi te grunty, oraz różne są przepisy regulujące ich zagospodarowanie⁷⁸⁶.

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy zagospodarowanie gruntów użytkowanych rolniczo oraz nadających się do zagospodarowania rolniczego przeprowadza się w sposób w niej przewidziany. Oznacza to *de facto* poddanie reżimowi ustawy wyłącznie wspólnot o charakterze rolnym. W odniesieniu do wspólnot nierolniczych, przede wszystkim lasów, gruntów leśnych, nieużytków przeznaczonych do zalesienia oraz obszarów wodnych i gruntów kopalnianych ustawodawca w ust. 2 przewidział ich zagospodarowanie stosownie do odpowiednich przepisów prawnych. Będą to zatem głównie przepisy ustawy z dnia 28 września 1992 r. o lasach, ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zagospodarowanie wspólnot powinno odbywać się również w zgodzie z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych dla obszarów położenia nieruchomości zaliczanych w skład tych wspólnot, jednakże i tu wstępują różnice w zależności od rodzaju omawianej instytucji. W przypadku wspólnot niebędących w rolniczym zagospodarowaniu obowiązek przestrzegania planów miejscowych wynika bezpośrednio z brzmienia art. 13 ust. 2 u.z.w.g., który stanowi o zagospodarowaniu „stosownie do przepisów prawnych obowiązujących w ich zakresie”. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy braku *lex specialis*, obejmują bowiem tak samo nieruchomości zaliczane do wspólnot gruntowych, jak również inne kategorie nieruchomości. Gdy chodzi natomiast o grunty będące *stricte* w rolniczym zagospodarowaniu, należy stwierdzić, że do momentu, w którym grunty te są wykorzystywane rolniczo, miejscowy plan nie może nakładać obowiązku zmiany sposobu korzystania zgodnie z jego zapisami. Dopiero próba zmiany sposobu zagospodarowania gruntów wspólnoty na nierolniczy po-

⁷⁸⁶ W. Pawlak, *Glosa...*, s. 70–73.

winna odbywać się zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stosownie do treści planu zagospodarowania przestrzennego gminy⁷⁸⁷.

Jak zostało szeroko przedstawione w poprzednim rozdziale, dla realizacji celu ustawowego, jakim jest prawidłowe zagospodarowanie wspólnoty gruntowej, ustawa nakładana osoby uprawnione do udziału obowiązek utworzenia spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Jeżeli w skład wspólnoty wchodzi również lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia (art. 6 ust. 2 u.z.w.g.), do zagospodarowania takich gruntów może być utworzona odrębna spółka (art. 14 ust. 3). Zagospodarowanie wiąże się bowiem w sposób naturalny z faktycznym władztwem spółki nad gruntami wspólnotowymi, co powinno znajdować wyraz w postanowieniach statutu spółki⁷⁸⁸. Został on więc określony w szczególny sposób i w znacznym stopniu jej powstanie i funkcjonowanie zostały poddane regulacji administracyjnoprawnej⁷⁸⁹.

Analiza statutów spółek do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnot gruntowych wskazuje, iż często regulują one wiele czynności składających się właśnie na zagospodarowanie wspólnoty. Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z 12 października 2006 r., należą do nich: uchwalanie planów zagospodarowania użytków rolnych i rocznych planów prac gospodarczych, określanie rodzaju i rozmiaru świadczeń rzeczowych i robocizny oraz wysokości wypłat pieniężnych potrzebnych do wykonania zadań przewidzianych w planie prac gospodarczych czy określanie rodzaju i rozmiaru inwestycji potrzebnych do osiągnięcia celów spółki. Statuty zawierają również postanowienia o sposobie wykorzystania pożytków osiąganych ze wspólnoty, organizowania i przeprowadzania zamierzonych prac zgodnie z uchwalonymi planami oraz nadzorowania wykonywania robót oraz racjonalnego użytkowania gruntów i urządzeń spółki. Regulują one także kwestie organizowania czynności gospodarczych w lasach i na gruntach leśnych zarządzanych przez organy nadzoru nad lasami niepaństwowymi, dzielenia obowiązków w zakresie wykonywania robocizny oraz świadczeń rzeczowych i pieniężnych związanych z zagospodarowaniem gruntów czy też budowy i konserwacji urządzeń spółki⁷⁹⁰.

⁷⁸⁷ Zob. odpowiedź Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 września 2012 r. nr GZgn-610-33/12 na uwagi Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej do założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

⁷⁸⁸ Zob. E. Klat-Górska, *Wykonywanie własności...*, s. 132.

⁷⁸⁹ Zob. uchwałę SN z 7 marca 2008 r., III CZP 8/08, OSNC 2009, nr 4, poz. 50.

⁷⁹⁰ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 12 października 2006 r., III SA/Po 203/06.

3. LEGITYMACJA DO UDZIAŁU W POSTĘPOWANIACH DOTYCZĄCYCH WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Istotnym zagadnieniem związanym z działalnością spółek do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej jest uprawnienie do udziału w postępowaniach w sprawach dotyczących omawianej instytucji. Dla porządku należy zauważyć, iż mowa tu o zdolności sądowej i zdolności procesowej, określonych w szczególności normami art. 64 i art. 65 k.p.c. oraz art. 25 i art. 26 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁹¹. Zdolność sądową należy rozumieć jako pojęcie odnoszące się do przymiotów danego podmiotu, dzięki którym możliwe jest prowadzenie postępowania z jego udziałem. Odnosi się on nie tylko do stron, lecz także do interwenientów ubocznych, uczestników postępowań nieprocesowych, podmiotów postępowania egzekucyjnego, zabezpieczającego, upadłościowego oraz naprawczego⁷⁹². Zdolność procesowa jest natomiast ogólną kwalifikacją podmiotu, polegającą na tym, że może on osobiście podejmować czynności procesowe. Jej wyznacznikiem w odniesieniu do osób prawnych jest posiadanie wyłącznie zdolności sądowej⁷⁹³. Przedmiotowa problematyka w obszarze wspólnot gruntowych wielokrotnie była przedmiotem orzeczeń sądowych, które stanowiąc będą podstawę dalszej analizy.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 1968 r. podjętą po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki w Katowicach – Ośrodek Zamiejscowy w Częstochowie do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. Odpowiadając na pytanie, „czy osobie, która ma udział we wspólnocie gruntowej, przysługuje legitymacja czynna do wytoczenia powództwa windykacyjnego co do działki ziemi stanowiącej część gruntów wspólnoty, czy też roszczenie takie przysługuje jedynie spółce ustanowionej w trybie art. 14 bądź art. 25 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych z dnia 29 czerwca 1963 r.,” Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi, iż legitymacja czynna do wytoczenia powództwa windykacyjnego co do działki gruntu stanowiącej część gruntów wspólnoty gruntowej przysługuje jedynie spółce przewidzianej w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁷⁹⁴. W uchwale z dnia 25 październi-

⁷⁹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁷⁹² Zob. H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2014, s. 93; P. Chmielnicki, *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 24–25; R. Obrębski, *Zarys istoty zdolności sądowej w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2016, nr 1, s. 9–15.

⁷⁹³ Zob. A. Patryk [w:] O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz*, Warszawa 2020; zob. wyrok SA w Szczecinie z 2 kwietnia 2009 r., I ACa 53/09, LEX 503250.

⁷⁹⁴ Zob. uchwała SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68.

nika 1995 r. Sąd Najwyższy przesądził natomiast, że jedynie spółka powołana zgodnie z przepisami ustawy może skutecznie występować w postępowaniu o zasiedzenie własności nieruchomości wchodzącej w skład wspólnoty gruntowej. W uzasadnieniu uchwały sąd wskazał, że wyłączenie kompetencji udziałowców w zakresie zarządu wspólnotą gruntową determinuje dopuszczalność ich działania w postępowaniu nieprocesowym, którego przedmiotem są grunty objęte wspólnotą. Zainteresowanymi nie są wspólnicy, lecz spółka, która zgodnie z art. 510 § 1 i 2 k.p.c. powinna być wezwana do udziału w sprawie. Jeżeli spółka nie została powołana dla nieruchomości wspólnoty objętej postępowaniem, wnioskodawca powinien ten brak uzupełnić, korzystając z przyznanego mu w art. 28 k.p.c. statusu strony w postępowaniu administracyjnym. Po wszczęciu postępowania obowiązek wezwania zainteresowanego spoczywa na sądzie, który w tym celu powinien wykorzystać uprawnienia przewidziane w art. 177 § 1 i 2 k.p.c.⁷⁹⁵, Podobnie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 1996 r.⁷⁹⁶ po rozpoznaniu sprawy dotyczącej zasiedzenia gruntów wspólnoty zauważono, że sąd obowiązany jest stosownie do treści art. 510 § 2 k.p.c. zapewnić w postępowaniu udział podmiotu, przeciwko któremu został skierowany bieg zasiedzenia. Jeżeli według okoliczności i przedłożonych dowodów działka objęta wnioskiem należy do wspólnoty, zgodnie z treścią art. 14 u.z.w.g. osoby uprawnione do udziału we wspólnocie powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów. Taka spółka, będąc osobą prawną, jest wyłącznie uprawniona do podejmowania przed sądem czynności procesowych⁷⁹⁷. Jak stwierdził dodatkowo WSA w Warszawie w wyroku z 31 stycznia 2011 r., tylko spółka reprezentowana przez właściwe do tego organy ma interes prawny do występowania w postępowaniu odwoławczym jako strona. W sytuacji, gdy odwołanie od decyzji wnieśli członkowie spółki, organ odwoławczy winien wydać decyzję umarzającą to postępowanie z powodu wniesienia odwołania przez podmioty do tego nieuprawnione⁷⁹⁸.

Analiza orzecznictwa i doktryny w zakresie zdolności sądowej i procesowej w sprawach dotyczących wspólnoty gruntowej pokazuje pojawiające się rozbieżności dotyczące legity-

⁷⁹⁵ Zob. uchwałę SN z 25 października 1995 r., III CZP 149/95.

⁷⁹⁶ Zob. postanowienie SN z dnia 16 stycznia 1996 r., II CRN 200/95, LEX 24923.

⁷⁹⁷ W opinii E. Stawickiej stanowisko SN idzie zbyt daleko, nie biorąc pod uwagę, iż ustalenie składu i przysługujących współcześnie poszczególnym jej członkom ułamków we wspólnocie może, przy najlepszej nawet woli urzędników, trwać latami. Zdaniem autorki w sprawie o zasiedzenie gruntów należących do wspólnoty gruntowej powinna być uczestnikiem spółka gruntowa – o ile została powołana. Jeżeli natomiast spółka taka nie istnieje, właściwe ustalenie kręgu uczestników odbywa się z zastosowaniem art. 610 § 1 i 2 k.p.c. Zastosowanie przywołanych przepisów kodeksu postępowania cywilnego z jednej strony umożliwi posiadaczowi samoistnemu ustalenie, czy nastąpiło zasiedzenie na jego rzecz, z drugiej będzie sankcją za bierność zainteresowanych – osób tworzących wspólnotę gruntową, a polegającą na utracie praw do zasiedzianych przez inny podmiot gruntów. Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 87.

⁷⁹⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 1365/10, LEX 1098434.

macji do ubiegania się o przyznanie płatności bezpośrednich. Należy przypomnieć, że na gruncie prawa europejskiego, obowiązujące aktualnie rozporządzenie 1307/2013 przewiduje dwa systemy płatności bezpośrednich: 1) system płatności podstawowej oraz 2) system jednolitej płatności obszarowej, stosowany w Polsce. Zgodnie z treścią preambuły jednym z celów nowej Wspólnej Polityki Rolnej jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko poprzez zawarty w płatnościach bezpośrednich obowiązkowy element zazielenienia, który w całej Unii będzie wspierał praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska⁷⁹⁹. Cele zapisane w preambule przybrały charakter normatywny w przepisach tytułu III rozdziału 3 rozporządzenia – „Płatność z tytułu praktyk rolniczych” (art. 43–47), a także w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach system wsparcia bezpośredniego⁸⁰⁰. Na wszystkich hektarach kwalifikujących się do otrzymania płatności rolnicy uprawnieni do płatności w ramach stosowanego w danym kraju systemu płatności bezpośrednich muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska lub praktyk równoważnych⁸⁰¹. Szczegółowe warunki płatności z tytułu powyższych praktyk rolniczych, przybierających w Polsce nazwę „płatności za zazielenienie”, mających charakter tzw. płatności powiązanych, uregulowane zostały przepisami art. 2 pkt. 7 oraz art. 8–12 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego⁸⁰².

Podjmując to zagadnienie, należy przywołać opinię E. Lipińskiej⁸⁰³, że wspólnoty gruntowe mogą być objęte takim wsparciem, o ile spełniona jest przesłanka dotycząca powierzchni działek rolnych oraz ich utrzymywania w dobrej kulturze rolnej, natomiast to spółka do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnot gruntowych może ubiegać się o otrzymanie dopłat bezpośrednich. Spółka bowiem *de iure* została powołana do wnoszenia i utrzymywania na gruntach urzędzeń potrzebnych dla osiągnięcia jej celów. Kompetencje przyznane spółkom przez ustawę wyłączają zatem indywidualne działania osób uprawnionych do udziału we wspólnocie. Analogiczne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 24 listopada 2015 r., wskazując, iż z istoty i charakteru wspólnoty gruntowej na tle przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wynika po pierwsze, że uprawnienie do działania

⁷⁹⁹ Zob. akapity 37, 39 i 40 preambuły rozporządzenia 1307/2013.

⁸⁰⁰ Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach system wsparcia bezpośredniego, Dz.U. 2015, poz. 308.

⁸⁰¹ Jako praktyki rolnicze zakwalifikowane zostały następujące: a) dywersyfikacja upraw; b) utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych; oraz c) utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego. Natomiast praktyki równoważne obejmują praktyki podobne, które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści dla klimatu i środowiska w porównaniu do jednej lub kilku praktyk rolniczych.

⁸⁰² Zob. S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 49–50.

⁸⁰³ Zob. I. Lipińska, *Z prawnej problematyki...*, s. 207; zob. też J. Szachulowicz, *Spółki grup...*, s. 203.

na zewnątrz w imieniu i na rzecz członków wspólnoty należy do spółki działającej za pośrednictwem statutowych organów, po drugie – że spółka jest posiadaczem gruntów rolnych wchodzących w skład wspólnoty uprawnionym a zarazem zobowiązanym do zarządzania tymi gruntami i należytego ich zagospodarowania. Zagospodarowanie wiąże się w sposób naturalny z faktycznym władztwem spółki nad rzeczą (gruntami wspólnotowymi). W konsekwencji do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie dopłat uprawniona jest wyłącznie spółka. Sąd zauważył jednocześnie, że dla uzyskania płatności przez spółkę powołaną dla sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej nie jest wymagane wykonywanie czynności przez samą spółkę, lecz przez poszczególnych jej członków, zobowiązanych do tego na podstawie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz na podstawie statutu⁸⁰⁴.

Przeciwnie stanowisko zaprezentował natomiast WSA w Warszawie w wyroku z 6 września 2006 r., podnosząc, iż wspólnota gruntowa w ogóle nie jest podmiotem uprawnionym do uzyskania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. W uzasadnieniu orzeczenia sąd przywołał art. 8 stanowiący o ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie, jak również art. 9 regulujący zasady ustalania wielkości udziałów podmiotów uprawnionych do wspólnot gruntowych. Wyprowadził on wniosek, iż osoby uprawnione do korzystania ze wspólnoty, a więc posiadacze gospodarstw rolnych, w przypadku składania wniosków o płatności obszarowe winni dopisywać do posiadanych gruntów również powierzchnie wynikające z ich udziału ułamkowego w takich wspólnotach⁸⁰⁵. Wydaje się, że powyższe, odosobnione stanowisko WSA w Warszawie, nie zasługuje na uznanie. Jak zostało zauważone, to spółka zawiązana w trybie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. została powołana do zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej, co równoznaczne jest z faktycznym przyznaniem jej władztwa nad gruntami wspólnoty. W ten sposób kompetencje przyznane spółkom przez ustawę wyłączyły indywidualne działania osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, w tym legitymację do występowania z wnioskiem o przyznanie stosownych płatności, a w konsekwencji to spółkę postrzegać należy jako adresata instrumentów wsparcia realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. W mojej ocenie powyższemu twierdzeniu nie przeczy brak (albo co najmniej wątpliwość) dotycząca przypisania spółce możliwości prowadzenia działalności rolniczej, bo wystarczające jest, aby działalność prowadzona była przez poszczególnych jej członków, zobowiązanych do tego na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. oraz na podstawie statutu spółki.

⁸⁰⁴ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 24 listopada 2015 r., I SA/Rz 918/15.

⁸⁰⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2006 r., IV SA/Wa 152/06, LEX 219269.

4. NADZÓR ADMINISTRACYJNY NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SPÓŁKI DO SPRAWOWANIA ZARZĄDU I ZAGOSPODAROWANIA WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wyposaża organy administracji publicznej w liczne instrumenty nadzoru nad działalnością spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania takiej wspólnoty. W literaturze przedmiotu przez nadzór administracyjny rozumie się możliwość władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, wraz z pociąganiem do odpowiedzialności osób, nakazywania naprawienia uchybień, z zagrożeniem karami dyscyplinarnymi w razie niewykonania tych nakazów. Nadzór może mieć charakter prewencyjny, polegający na sankcjonowaniu czynności podmiotu nadzorowanego bądź też następczy – umożliwiający wydawanie zaleceń pokontrolnych. Dzieli się go również na nadzór zwierzchni – np. nad stowarzyszeniami, ogólny – w ramach podległości czy zależności oraz specjalistyczny – w określonych dziedzinach, np. prawie budowlanym⁸⁰⁶.

Regulacja artykułu 23 u.z.w.g. stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) pełni nadzór nad działalnością spółki. Przepis o funkcji organu znajduje się w rozdziale II zatytułowanym „Zagospodarowanie” i otwiera grupę regulacji dotyczących uprawnień odnoszących się do władczego oddziaływania na spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej⁸⁰⁷. W art. 24 określone zostały formy nadzoru, do których ustawodawca zaliczył: przedstawienie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) do zatwierdzenia planu zagospodarowania i regulaminu użytkowania gruntów i urzędzeń spółki; przedstawienie staroście do zatwierdzenia uproszczonego planu zagospodarowania takich gruntów, po wcześniejszym uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, – jeśli zagospodarowanie dotyczy gruntów określonych w art. 6 ust. 2 u.z.w.g.; a także uprawnienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty do wprowadzenia w przedstawionych planach oraz w regulaminie zmian i uzupełnień uzasadnionych względami gospodarczymi (art. 24 ust. 1–2 u.z.w.g.). Regulacja art. 24 rzadko stosowana jest jednak w praktyce. Jak wskazuje R. Szarek, utraciła ona znaczenie wraz z upływem okresu realnego socjalizmu, w którym spółki gruntowe, podobnie jak kółka rolnicze, były narzędziem planowej gospodarki i zaliczano je do kategorii socjalistycznych osób prawnych ze względu na swoje cele i zadania oraz z powodu struktury organizacyjnej⁸⁰⁸. Istnieją wciąż statuty,

⁸⁰⁶ Zob. J. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.

⁸⁰⁷ Akt administracyjny wydawany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w trybie nadzoru, o którym mowa w art. 23 u.z.w.g., jest jednak innym aktem organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej (zob. art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.) i jako taki nie podlega nadzorowi w trybie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁸⁰⁸ Zob. H. Świątkowski, *Prawo rolne*, dz.cyt.; zob. także uchwałę SN z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69..

które przewidują zatwierdzanie przez wójta projektów wieloletnich planów zagospodarowania użytków rolnych oraz rocznych planów prac gospodarczych uchwalanych przez ogólne zgromadzenie członków spółki⁸⁰⁹. Uprawnienia nadzorcze określono także w art. 25 ustawy w zakresie możliwości utworzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spółki przymusowej, nadania jej statutu oraz wyznaczenia organów spółki spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, 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 takiej spółki; a także możliwości powołania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organów spółki spośród osób niebędących członkami spółki, wraz z ustaleniem odpowiedniego wynagrodzenia obciążającego spółkę, gdy osoby wybrane lub wyznaczone do organów spółki odmówią uczestniczenia w tych organach lub jeżeli działalność tych organów nie będzie osiągała celu, w którym spółka została utworzona, a w szczególności w razie nienależytego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty (art. 25 ust. 1–3 u.z.w.g.). Forma działania organu administracji określona w art. 26 ust. 2 i 5 ma natomiast charakter rodzajowo zbliżony do nadzoru, jednakże nie należy jej utożsamiać z nadzorem w ścisłym sensie, o którym mowa w art. 23 ustawy. Jest to odrębna kompetencja organu, która łączy się tylko i wyłącznie z problematyką rozporządzenia wspólnotami gruntowymi⁸¹⁰ i będzie przedmiotem oddzielnych rozważań w dalszej części tego rozdziału.

Jak zostało zauważone, art. 23 ustawy stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) pełni nadzór nad działalnością spółki. Jednocześnie kompetencja w nim określona została ujęta w sposób bardzo ogólny, dlatego też znajduje rozwinięcie w poszczególnych regulacjach ustawy: art. 19a ust. 3, art. 24 ust. 1 i 2 oraz art. 25 ust. 1, 2 i 3. Spornym w doktrynie i orzecznictwie pozostaje natomiast, czy sama norma art. 23 daje podstawę do szerszego oddziaływania organów administracji na działalność organów spółek powołanych do zarządzania i zagospodarowania wspólnot gruntowych w zakresie nieuregulowanym w przywołanych przepisach.

W świetle stanowiska prezentowanego przez R. Szarka⁸¹¹ komentowany przepis dopuszcza władczą ingerencję organu w proces wyboru czy odwołania zarządu spółki poprzez badanie prawidłowości i legalności podejmowanych uchwał organów przedstawicielskich wspólnoty gruntowej. Umożliwia on także unieważnienie wyboru zarządu spółki, który został dokonany niezgodnie z prawem, jak również kontrolę stanu finansów spółki. Autor rozszerza zatem kompetencje organów administracji wynikające z art. 23 ustawy na dzia-

⁸⁰⁹ R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 39.

⁸¹⁰ Zob. wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 521/15, LEX 2002689.

⁸¹¹ Zob. R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 39.

łałość spółki, umożliwiając im oddziaływanie zarówno na kwestie personalne organów spółki, jak również sposób prowadzenia jej spraw.

Przeciwnie stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2013 r. WSA w Łodzi przesądził, że uprawnienie burmistrza, o którym mowa w art. 23 ustawy, jest kompetencją ujętą w sposób bardzo ogólny i przepis ten nie przyznaje prawa do ingerowania w sprawy wewnętrzne spółki. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że przepis art. 23 ustawy został doprecyzowany innymi przepisami ustawy, wobec czego nie może być na gruncie analizy treści ustawy wątpliwości, że wprost nie przyznaje ona burmistrzowi miasta (jako organowi nadzoru nad działalnością spółki) kompetencji do uchylania, jako niezgodnych z prawem, uchwał ogólnego zebrania członków spółki. Sąd zauważył, że rezultat zastosowania reguł wykładni językowej i systemowej znajduje potwierdzenie przy odwołaniu się do reguł celowościowych. Należy bowiem przyjąć, iż gdyby wolą ustawodawcy było nadanie uprawnień burmistrzowi w zakresie uchylania uchwał ogólnego zebrania członków spółki, to dałby temu wyraz poprzez zamieszczenie odpowiednich postanowień. Dokonanie rozszerzającej wykładni art. 23 ustawy poprzez przyjęcie, że burmistrzowi przysługuje takie prawo ingerencji w wewnętrzne sprawy spółki, jest niedopuszczalne. Sąd podniósł także, że do podstaw działalności organów samorządowych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje.” Skoro zatem kompetencji organów nadzoru, w tym wypadku burmistrza miasta, nie można domniemywać, muszą one wynikać *expressis verbis* z przepisów ustawy. Dowolne interpretowanie i przyjęcie wykładni rozszerzającej w przypadku normy kompetencyjnej, a o taką normę chodzi przy rekonstrukcji podstaw działania wskazanego we wniosku, mogłoby powodować nadużycie w stosowaniu prawa⁸¹².

Prezentowany pogląd stanowi kontynuację utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Na przykład zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 8 sierpnia 2007 r. nadzór nad działalnością spółki powołanej do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową sprawuje właściwy wójt (burmistrz lub prezydent miasta). W ramach tego nadzoru może on podejmować działania, które wprost zostały wskazane w przepisach ustawy⁸¹³. W ten sam sposób orzekł WSA w Lublinie w wyroku z 18 września 2008 r., wskazując, że kompetencji organów nie można domniemywać – muszą one wynikać wprost z ustawy. Pogląd ten jest szczególnie aktualny w sytuacji jednoznacznie przyjmowanej dziś zasady o braku domniemania kompetencji danego organu do działania, a za takie w istocie należałoby uznać powołanie się na art. 23 ustawy jak ona podstawę działania burmistrza w nieuregulowanym w tej ustawie zakresie ingerencji w ustalanie składu osobowego spół-

⁸¹² Zob. wyrok WSA w Łodzi z 12 kwietnia 2013 r., II SA/Łd 19/13, LEX 1330729; zob. także wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2008 r., II SA/Ke 251/08.

⁸¹³ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 8 sierpnia 2007 r., II SAB/Gl 21/07.

ki⁸¹⁴. Tak również orzekł WSA w Lublinie w wyroku z 15 września 2020 r., przesądając, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) może ingerować władczo w działalność spółki powołanej do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową wyłącznie wtedy, gdy przepisy ustawy wyraźnie dopuszczają taką możliwość. W sprawie tego rodzaju normą kompetencyjną upoważniającą organ do zastosowania określonego środka nadzoru pozostaje art. 25 ust. 2 ustawy, przy czym okolicznościami usprawiedliwiającymi zastosowanie tego przepisu są wszelkie nieprawidłowości w zakresie właściwego sprawowania zarządu i zagospodarowania gruntów wspólnoty gruntowej⁸¹⁵.

Powyższe stanowisko znajduje także potwierdzenie w literaturze przedmiotu. Jak podkreśla A. Matan, w myśl zasady legalności organy administracji publicznej mogą ingerować władczo w działalność wspólnoty jako spółki tylko i wyłącznie w przypadkach, kiedy przepisy ustawy wyraźnie dopuszczają możliwość takiej ingerencji. Oznacza to konieczność istnienia normy kompetencyjnej upoważniającej organ administracji do stosowania określonego środka nadzoru. Nie wystarczy powołanie się na normę zadaniową czy inną normę ogólną, określającą np. zakres zadań czy właściwość organu administracji. Wskazane okoliczności przemawiają na rzecz wykonywania uprawnień nadzorczych w formie decyzji administracyjnej. Akt nadzoru jest bowiem wydawany na podstawie powszechnie obowiązującego przepisu prawa, ma charakter władczy i jednostronny, rozstrzyga konkretną sprawę i jest skierowany do imiennie oznaczonego adresata, niezwiązanego z organem ani węzłem zależności organizacyjnej, ani też podległości służbowej⁸¹⁶.

Podsumowując powyższe wywody, należy się przychylić do drugiego z zaprezentowanych. Wydaje się bowiem, że nie można z ogólnego pojęcia nadzoru wyrażonego w art. 23 ustawy, którego istotą było określenie podmiotów ten nadzór sprawujących, wyprowadzać kompetencji do ingerencji wskazanych tam organów w zakresy działania spółki, nieskonkretyzowane w innych jej przepisach, zwłaszcza jeżeli konkretyzacja taka w odniesieniu do pewnych działań miała miejsce we wskazanych wcześniej przepisach tej ustawy. Brak podstawy prawnej wynikającej wprost z ustawy, przyznającej uprawnienie organu do badania działalności organów spółek wspólnot gruntowych powoduje niemożność wydania decyzji w tym zakresie.

5. ROZPORZĄDZENIA W RAMACH WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Złożonym jurystycznie zagadnieniem, które warto poddać analizie, jest problematyka dokonywania rozporządzeń w ramach wspólnoty gruntowej. Unormowana została w rozdziale trzecim ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. i obejmuje kwestie związane z rozporządzaniem nieruchomościami zaliczanymi do wspólnoty gruntowej, udziałem we wspólnocie gruntowej, gruntami

⁸¹⁴ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 18 września 2008 r., II SA/Lu 453/08, LEX 516108.

⁸¹⁵ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 15 września 2020 r., II SA/Lu 224/20, LEX 3082022.

⁸¹⁶ Zob. A. Matan, *Nadzór...*, s. 55–68

gospodarstwa rolnego, z którymi związany jest udział, jak również ze zrzeczeniem się na rzecz Skarbu Państwa uprawnień do udziału we wspólnocie gruntowej. Należy w tym miejscu wskazać, że wyniki przeprowadzonych badań empirycznych pokazują iż nieruchomości wspólnot gruntowych często są przedmiotem zainteresowania ze strony potencjalnych nabywców, przy czym rzadko bywają ostatecznie przedmiotem obrotu⁸¹⁷. Spowodowane jest to brakiem prowadzenia ksiąg wieczystych dla większości nieruchomości zaliczanych do wspólnot gruntowych, a także niechęcią osób uprawnionych do udziału do sprzedaży tych gruntów. Jak wskazuje przykładowo pełnomocnik Zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Piotrkowice, „brak jest jednomyślności pośród członków wspólnoty gruntowej co do sprzedaży [...]. Większość członków wyraża natomiast zgodę na przekazanie gruntów na rzecz miasta i gminy, a także przekazywanie funduszy na budowę szkoły, oraz inne inwestycje realizowane i planowane na naszym terenie”⁸¹⁸.

5.1. ROZPORZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI ZALICZANYMI W POCZET WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że nowelizowana ustawą z dnia 10 lipca 2015 r., regulacja artykułu 26 umożliwiła swobodny obrót „zewnątrzny” całymi nieruchomościami wspólnoty gruntowej, co stanowiło istotne *novum* na gruncie ustawy⁸¹⁹. W stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2016 r. zarówno zbycie nieruchomości zaliczanych do wspólnoty, jak również zamiana oraz przeznaczenie na cele publiczne lub społeczne mogły nastąpić jedynie za zgodą właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawa wskazywała dwa wyłączenia. Po pierwsze bez takiej zgody dokonywano zbycia wspólnoty gruntowej na rzecz Skarbu Państwa, jak również zamiany gruntów wchodzących w skład wspólnoty na grunty państwowe. Nie była ona również wymagana co do tej części gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej, która została wyznaczona na cele budowlane na podstawie przepisów o terenach budowlanych na obszarach wsi lub w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁸²⁰. Zgoda wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mogła być wyrażona jednocześnie z czynnością, przed jej dokonaniem albo po jej dokonaniu, tyle tylko, że w praktyce akt przeniesienia własności nieruchomości nie był przez notariusza spisywany, dopóki strony takiej zgody nie przedstawiły⁸²¹.

Na gruncie obowiązujących przed 1 stycznia 2016 r. przepisów ustawy w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się dwie koncepcje dotyczące tego,

⁸¹⁷ Sprzedaż nieruchomości zaliczanych do wspólnot gruntowych zadeklarowało 20% przebadanych wspólnot.

⁸¹⁸ Zob. ankietę sporządzoną przez pełnomocnika Zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Piotrkowice.

⁸¹⁹ Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 39.

⁸²⁰ Zob. art. 26 ust. 3 i 4 u.z.w.g. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2016 r.

⁸²¹ Zob. S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 819; E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 88.

w jakiej formie wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyraża swoje stanowisko wobec zamiaru dokonania czynności rozporządzającej względem nieruchomości zaliczanej do wspólnoty gruntowej. Według pierwszej z nich akty nadzoru nad spółkami, w tym także stanowisko wobec zamiaru zbycia nieruchomości, wymagały formy decyzji administracyjnej⁸²². W myśl drugiej – działanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu nadzoru na działalnością spółek do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnotami gruntowymi nie stanowiło decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a.⁸²³ Warto przywołać argumenty podniesione przez WSA w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 lipca 2011 r. Sąd przesądził, że nieuprawnione było domniemanie dopuszczalności zastosowania władczej i jednostronnej formy działania, jaką jest decyzja administracyjna tylko z okoliczności sprawy lub z samego przepisu art. 104 k.p.a. Musi bowiem istnieć wyraźna norma ustawowa dająca podstawę do rozstrzygnięcia danej kwestii w formie decyzji administracyjnej. W ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych takiej podstawy brakowało. Przewidywała przy tym możliwość działania w takiej formie jedynie przez starostę⁸²⁴. W pozostałych przypadkach, w tym także gdy chodziło o realizację obowiązków nadzorczych, ustawa nie używała pojęcia „decyzja” dla określenia formy działania organów⁸²⁵. Takie samo stanowisko reprezentowane było przez S. Rudnickiego. Jego zdaniem opisana wyżej zgoda organu mogła zostać wyrażona w dowolnej formie, przy czym najwłaściwsza wydawała się forma decyzji lub oświadczenia upoważnionego przedstawiciela zarządu gminy w czynności zbycia⁸²⁶. Trzeba zaznaczyć również, że wyrażenie zgody przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na dokonanie sprzedaży nieruchomości stanowiącej wspólnotę gruntową nie było jednoznaczne ze zrzeczeniem się prawa pierwokupu przez gminę. Zgoda ta była konieczna do zawarcia umowy sprzedaży z potencjalnym nabywcą nieruchomości⁸²⁷.

Należy podkreślić, że powyższe rozważania mają w chwili obecnej jedynie charakter historyczny, w obecnym stanie prawnym jedynym ograniczeniem w rozporządzaniu gruntami wspólnoty jest pozostawienie gminie prawa pierwokupu tych nieruchomości. Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.z.w.g. pierwokup gminy aktualizuje się, gdy własność nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty przenoszona jest w drodze sprzedaży. Według systematyki przyjętej

⁸²² Zob. np. wyrok WSA w z 5 października 2006 r., II SA/BK 475/06, LEX 929058; zob. A. Matan, *Nadzór...*, dz.cyt.

⁸²³ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 28 lipca 2011 r., II SA/Gl 306/11, LEX 1085936; wyrok WSA w Gliwicach z 18 maja 2009 r., II SA/Gl 1093/08, LEX 1085936; postanowienie WSA w Gliwicach z 8 sierpnia 2007 r., II SAB/Gl 21/07.

⁸²⁴ Zob. art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 6 u.z.w.g. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2016 r.

⁸²⁵ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 28 lipca 2011 r., II SA/Gl 306/11.

⁸²⁶ Zob. S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 819.

⁸²⁷ Zob. J. Górecki, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, [w:] J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c.*..., LEX – komentarz do art 26.

w kodeksie cywilnym prawo pierwokupu jest szczególnym rodzajem sprzedaży, a zgodnie z art. 596 k.c. przewidziane w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych prawa pierwokupu stanowią zastrzeżone przez nią dla gminy pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy (nieruchomości wchodzącej w skład wspólnoty), gdyby druga strona (spółka) sprzedała rzecz osobie trzeciej. Wydaje się, że prawa te nie występują w przypadku, gdy własność nieruchomości przenoszona jest tytułem innym niż sprzedaż. W szczególności uprawnienie z tytułu pierwokupu nie będzie miało miejsca w razie innej formy rozporządzenia gruntami przez spółkę, w tym tzw. umów równoznacznych z umowami sprzedaży, takich jak zamiana, przewłaszczenia na zabezpieczenie, czy *datio in solutum*⁸²⁸. Na gruncie ustawy nie wystąpi zatem sytuacja analogiczna do określonej w art. 4 u.k.u.r., w której Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa działający na rzecz Skarbu Państwa ma prawo złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą jej ceny. Prawo takie przysługuje KOWR, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku: zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży; jednostronnej czynności prawnej; orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu/organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym; innej czynności prawnej czy innego zdarzenia prawnego, w szczególności: zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa handlowego (art. 4 ust. 1 u.k.u.r.). Wątpliwości w kontekście prawa pierwokupu gminy budzić może natomiast przypadek egzekucyjnej sprzedaży nieruchomości. Jak wyjaśnił jednak SN w wyroku z 9 sierpnia 2000 r.⁸²⁹, nie jest ona sprzedażą w rozumieniu art. 596 k.c., a nawet nie jest to czynność prawna, lecz przenoszący własność rzeczy skutek orzeczenia sądowego o przysądzeniu własności. W związku z tym wydaje się, że przepisy dotyczące prawa pierwokupu gminy nie znajdują również zastosowania w sądowym postępowaniu egzekucyjnym⁸³⁰.

Pozostając przy problematyce pierwokupu, warto zwrócić uwagę na możliwość zbiegu tego prawa z pierwokupem przysługującym Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz Lasom Państwowym w oparciu o ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Należy przypomnieć, że prawo pierwszego z podmiotów aktualizuje się w sytuacji sprzedaży nieruchomości rolnej (w rozumieniu k.c.) o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha i nie większej niż 1 ha⁸³¹, o ile nie stanowi ona nieruchomości położonej na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Lasy Państwowe mogą natomiast wykonać prawo

⁸²⁸ Zob. P.A. Blajer [w:] P.A. Blajer, W. Gonet (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX – komentarz do art. 3.

⁸²⁹ Zob. wyrok SN z 9 sierpnia 2000 r., V CKN 1254/00, M.P. 2001 Nr 11, poz. 595.

⁸³⁰ Zob. P.A. Blajer [w:] P.A. Blajer, W. Gonet (red.), *Ustawa...*, LEX – komentarz do art. 3.

⁸³¹ Wyłączenia ustawowego prawa pierwokupu zostały przewidziane w art. 3 ust. 5 i art. 3a ust. 2 u.k.u.r.

pierwokupu gruntu⁸³² oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków; przeznaczony do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub będącego lasem w rozumieniu art. 3 ustawy, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu albo decyzją starosty z zakresu gospodarki leśnej, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.l.⁸³³. O ile art. 37a ust. 5 tej ustawy wprost wskazuje, iż w przypadku, gdy prawo pierwokupu gruntu, o którym mowa w ust. 1, z mocy prawa przysługuje kilku podmiotom, pierwszeństwo w wykonaniu prawa pierwokupu mają Lasy Państwowe, o tyle brak jest analogicznych unormowań w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. W przypadku zaś konfliktu pierwokupów, których pierwszeństwo wykonywania nie jest określone przez przepisy rangi ustawowej, w literaturze sugeruje się przyjęcie jednego z dwóch rozwiązań:

- a) podjęcie próby ustalenia hierarchii pierwokupów (konstrukcja tzw. pierwokupu kaskadowego),
- b) uznanie, że pierwokupy, których kolejności wykonywania nie określa ustawa, mają równe pierwszeństwo, a w konsekwencji odwołanie się do zasady „kto pierwszy, ten lepszy” przy wykonywaniu tego prawa⁸³⁴.

Przychylając się do pierwszego z zaprezentowanych stanowisk, K. Marciniuk⁸³⁵ słusznie zauważa, iż kluczem do rozstrzygnięcia kolejności tych uprawnień – w braku wyraźnych uregulowań w tym zakresie – powinna być analiza wzajemnej relacji norm, z których uprawnienia te wynikają. Autor wskazuje, iż przy uwzględnieniu powyższych zasad prawo pierwokupu powinno być wykonywane przez uprawnionych w następującej kolejności: dzierżawca, współwłaściciel, zarządzający specjalną strefą ekonomiczną lub portem, gmina, Skarb Państwa, KOWR⁸³⁶. W sytuacji zbiegu praw pierwokupu nieruchomości zaliczanej do wspólnoty gruntowej przysługujących gminie oraz Lasom Państwowym pierwszeństwo wykonania tego prawa będą miały Lasy Państwowe. Natomiast, gdy dojdzie do zbiegu praw gminy oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, pierwszeństwo takie przysługiwać będzie gminie. Na etapie konstruowania warunkowej umowy sprzedaży konieczne będzie zatem każdorazowo uwzględnienie w jej treści wszystkich pierwokupów, z tym że w ramach

⁸³² Zgodnie z art. 37a ust. 2 u.l., jeżeli nabycie gruntu, o którym mowa w ust. 1, następuje w wyniku: 1) zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub 2) jednostronnej czynności prawnej – Lasy Państwowe reprezentujące Skarb Państwa mogą złożyć oświadczenie o nabyciu tego gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej.

⁸³³ Wyłączenia ustawowego prawa pierwokupu zostały przewidziane w art. 37a ust. 4 u.l.

⁸³⁴ Zob. P.A. Blajer [w:] P.A. Blajer, W. Gonet (red.), *Ustawa...*, LEX – komentarz do art. 3.

⁸³⁵ Zob. K. Marciniuk, *Nabycie nieruchomości rolnej* [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne...*, Warszawa 2019, s. 237.

⁸³⁶ Zob. A. Suchoń, Ł. Bobeł, *Statutory Right of Pre-Emption of Agricultural Real Estate*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 3(9), s. 161–196.

przyjętego rozwiązania zakładającego ustalanie ich hierarchii istotne znaczenie przyznać należy określonej kolejności tych praw przez wskazanie, że prawo kolejnego uprawnionego aktualizuje się dopiero w przypadku niewykonania pierwokupu przez uprawnionego w pierwszej kolejności. Zgodnie bowiem z koncepcją pierwokupu kaskadowego zawiadomienie kolejnego uprawnionego o treści umowy sprzedaży powinno nastąpić dopiero po wygaśnięciu prawa pierwokupu uprawnionego, któremu przyznano pierwszeństwo w wykonaniu, bądź po złożeniu przez niego oświadczenia o rezygnacji z tego prawa⁸³⁷.

5.2. ROZPORZĄDZANIE UDZIAŁAMI WE WSPÓLNOCIE GRUNTOWEJ

Od obrotu całością bądź częścią nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej należy odróżnić zagadnienie obrotu udziałami.. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 27 ust. 1 u.z.w.g. udział we wspólnocie gruntowej może być zbywany wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty. Taka regulacja służy utrzymaniu stanu, w którym osobami uprawnionymi do udziałów we wspólnocie będą zasadniczo osoby prowadzące gospodarstwo rolne. Założenie to jest zbieżne z treścią art. 28 u.z.w.g., zgodnie z którym w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej udział w tej wspólnocie przechodzi na nabywcę gospodarstwa (ust. 1), zaś w sytuacji zbycia części tych gruntów – udział we wspólnocie gruntowej zachowuje dotychczasowy właściciel, chyba że na podstawie umowy odstąpi swe uprawnienia nabywcy (ust. 2). W kontekście podjętych powyżej rozważań dotyczących przysługujących KOWR oraz Lasom Państwowym praw pierwokupu oraz nabycia należy dodać, że te uprawnienia nie znajdują zastosowania w analizowanym przypadku. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o lasach nie regulują bowiem sytuacji odnoszącej się do szczególnej relacji, jaką jest uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej⁸³⁸. Jak przesądził przy tym NSA w Krakowie w wyroku z 25 lipca 1990 r., możliwość zbycia udziału we wspólnocie gruntowej lub leśnej zależy od łącznego spełnienia wszystkich przesłanek określonych w art. 27 u.z.w.g.⁸³⁹

Dla zbycia udziału we wspólnocie art. 27 ust. 2 ustawy przewiduje formę aktu notarialnego. Jest to istotna zmiana wprowadzona z dniem 1 stycznia 2016 r., w poprzednim stanie prawnym przepis ten wymagał formy aktu sporządzonego na piśmie. Należy zauważyć, że była to wówczas jedna z dwóch norm w polskim porządku prawnym, stanowiących odstępstwo od

⁸³⁷ Zob. P.A. Błajer [w:] P.A. Błajer, W. Gonet (red.), *Ustawa...*, LEX – komentarz do art. 3.

⁸³⁸ Art. 2c pkt 2, art. 3a–3b, oraz 4a–4b u.k.u.r. stanowią natomiast o obrocie udziałami we współwłasności nieruchomości oraz udziałami i akcjami w spółkach prawa handlowego.

⁸³⁹ Zob. wyrok NSA w Krakowie z 25 lipca 1990 r., SA/Kr 567/90, LEX 1687761.

obowiązku zachowania formy aktu notarialnego w obrocie nieruchomościami⁸⁴⁰. Aktualnie utrzymuje je art. 159 k.c. dotyczący wnoszenia gruntów rolnych jako wkładu do rolniczej spółdzielni produkcyjnej. Przepisów o obowiązku zachowania formy aktu notarialnego nie stosuje się, gdy grunty wniesione jako wkład do rolniczej spółdzielni produkcyjnej mają stać się współwłasnością dotychczasowych właścicieli. Przed 1 stycznia 2016 r. obrót udziałami we wspólnocie gruntowej wymagał dodatkowo zgody właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jak zauważył WSA w Gliwicach w wyroku z 4 lutego 2010 r., wydając decyzję w przedmiocie zatwierdzenia aktu zbycia udziału, organ zobowiązany był zbadać wszystkie przesłanki określone w ustawie i warunkujące skuteczność zbycia: czy zbywca legitymuje się udziałem we wspólnocie oraz czy nie przeszedł on z mocy prawa na osoby aktualnie posiadające prawo własności do gruntów gospodarstwa rolnego w trybie art. 28 ustawy⁸⁴¹.

5.3. ROZPORZĄDZENIE GRUNTAMI GOSPODARSTWA ROLNEGO, Z KTÓRYMI ZWIĄZANY JEST UDZIAŁ WE WSPÓLNOCIE GRUNTOWEJ

Ustawa wprowadziła szczególny reżim prawny w zakresie przejścia uprawnień do udziału we wspólnocie w przypadku przeniesienia własności części lub całości gruntów gospodarstwa rolnego przyległych do wspólnoty gruntowej. Treść art. 28 ust. 1 wskazuje bowiem, iż w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej udział w tej wspólnocie przechodzi na nabywcę tego gospodarstwa. W razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa przejście udziałów powinno nastąpić (i na przestrzeni kilkudziesięciu lat następowało) *ex lege*. E. Stawicka zauważa jednak, że współczesna praktyka notariuszy w tym zakresie jest rozbieżna – albo udział we wspólnocie jest opisywany w treści aktu, albo pomijany⁸⁴².

Należy zauważyć, że art. 28 ust. 1 ustawy nie ogranicza się tylko do przypadków umownego przeniesienia prawa do gruntów. Jak przesądził WSA w Gliwicach w wyroku z 4 lutego 2010 r., norma znajduje także zastosowanie w sytuacji przejścia prawa do tego gospodarstwa rolnego w drodze uwłaszczenia z mocy prawa. Sąd, rozstrzygając sprawę w oparciu o ustawę z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁸⁴³ podkreślił, że doprowadziła ona do uwłaszczenia samoistnych posiadaczy, którzy weszli w posiadanie gruntów gospodarstw rolnych w sposób nieformalny. Przejście z mocy prawa na osoby wskazane w akcie własności ziemi prawa do wszystkich gruntów gospodarstwa

⁸⁴⁰ Forma ta chociaż wzbudzała wątpliwości co do celowości samego swego istnienia, nie była jednak sprzeczna z przepisami Konstytucji RP. Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty...*, s. 89.

⁸⁴¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 4 lutego 2010 r., II SA/Gl 873/09.

⁸⁴² Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 89.

⁸⁴³ Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. 1971 Nr 27, poz. 250.

rolnego należącego do osoby uprawnionej do udziału we wspólnocie gruntowej wywołało w konsekwencji skutek, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 – udział ten przeszedł z mocy prawa na osobę, która nabyła prawo własności wszystkich gruntów osoby dotychczas uprawnionej do udziału we wspólnocie⁸⁴⁴. Komentowana norma nie uzależnia przejścia udziału na nabywcę od złożenia oświadczenia w przedmiocie zbycia udziału. Skutek taki następuje bowiem niezależnie od woli stron w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego. Takie stanowisko przyjął WSA w Gliwicach w wyroku z 30 lipca 2008 r., wskazując, iż nie można przyjąć takiej wykładni tego przepisu, wedle której omawiany skutek nastąpiłby wyłącznie w sytuacji, gdy zbycie następuje na rzecz jednego tylko nabywcy. Pozostawałaby ona bowiem w sprzeczności z celem tego uregulowania, a ponadto z zasadą swobody zawierania umów. Klóciłaby się także z treścią art. 29 u.z.w.g., który wyraźnie dopuszcza wielopodmiotowość po stronie nabywców udziału⁸⁴⁵.

W myśl art. 28 ust. 2 ustawy w razie zbycia części gruntów gospodarstwa rolnego udział we wspólnocie gruntowej zachowuje dotychczasowy właściciel, chyba że na podstawie umowy odstąpi swe uprawnienia nabywcy. Jeżeli jednak zbywca pozostawia sobie obszar użytków rolnych nie większy niż 0,1 ha; udział we wspólnocie gruntowej przechodzi na nabywcę. Gdy właściciel gospodarstwa rolnego sprzedaje tylko część należących do tego gospodarstwa gruntów, udział związany z gospodarstwem pozostaje dalej w jego posiadaniu, o ile na mocy odrębnej umowy nie przeniesie swych uprawnień na nabywcę. Jedynie w sytuacji, gdy zbywca gospodarstwa rolnego pozostawia sobie obszar użytków mniejszy niż 0,1 ha; udział we wspólnocie gruntowej przechodzi na nabywcę gospodarstwa *ex lege*. Powyższa regulacja stanowi potwierdzenie zamierzenia ustawodawcy do zachowania integralności wspólnoty gruntowej poprzez nierozdrabnianie ułamka do udziału w tej wspólnocie⁸⁴⁶.

Odstępstwo od zasady niepodzielności udziału we wspólnocie zostało unormowane w art. 29 ustawy. Reguluje on sytuację, gdy w wyniku zniesienia współwłasności nieruchomości lub działu spadku (także podziału majątku wspólnego po ustaniu ustawowej wspólności małżeńskiej) dochodzi do podziału gospodarstwa rolnego, z którego posiadaniem związany jest udział we wspólnocie gruntowej. Wówczas – jak wynika z treści cytowanej normy – udział we wspólnocie ulega podziałowi proporcjonalnie do obszaru tych części. W tym kontekście SN w postanowieniu z dnia 4 lipca 1997 r. obszernie wyjaśnił, że przywołana regulacja stanowi jedynie upoważnienie a nie powinność do odstępowania od zasady niepodzielności udziału we wspólnocie. Jak wskazano w treści uzasadnienia – to sąd albo sami zainteresowani dokonujący umownego zniesienia współwłasności

⁸⁴⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2010 r., II SA/Gl 873/09.

⁸⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 lipca 2008 r., II SA/Gl 392/08, LEX 517974.

⁸⁴⁶ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 89.

lub działu spadku przez podział gospodarstwa rolnego mogą podzielić między siebie udział we wspólnocie i wówczas jedynym ograniczeniem jest to, aby podział ten pozostał w proporcji do podziału gospodarstwa rolnego. Sąd albo sami zainteresowani mogą też, dzieląc gospodarstwo rolne, pozostawić udział we wspólnocie nienaruszony i przyznać go któremukolwiek ze współwłaścicieli (spadkobierców), niezależnie o tego, czy nabywa udział w gospodarstwie, byle spełniał wymagania stawiane przez art. 27 ustawy. Za takim rozumieniem przedstawianego przepisu przemawia również dość oczywisty fakt, że w ustawie nie ma żadnych przeszkód, aby udział we wspólnocie, związany z posiadaniem spadkowego gospodarstwa rolnego lub gospodarstwa stanowiącego współwłasność kilku osób, mógł być zbyty – w ramach art. 27 – w całości na rzecz osoby trzeciej jednocześnie przez wszystkich spadkobierców lub współwłaścicieli tego gospodarstwa⁸⁴⁷. Wydaje się, że zaprezentowane przez Sąd Najwyższy stanowisko jest słuszne. Odmienna wykładnia prowadziłaby do sytuacji, gdzie wraz z podziałem gospodarstwa rolnego musiałby następować proporcjonalny podział udziału we wspólnocie na rzecz spadkobierców nabywających powstałe w wyniku podziału części, niezależnie od racji gospodarczych i społecznych. Dodatkowo podział taki musiałby następować bez względu na to, czy nabywający części udziału we wspólnocie mają już inny udział w tej wspólnocie albo gospodarstwo rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty, co w sposób zbyt daleko idący podważałoby ideę niepodzielności udziału, urzeczywistnioną w art. 27 ustawy. Obligatoryjny, oderwany od interesu społeczno-gospodarczego podział udziału we wspólnocie, mógłby w ogóle zanegować cel ustawy, którym jest „zagospodarowanie wspólnot gruntowych”, a więc ich dobre zorganizowanie i poprowadzenie⁸⁴⁸.

5.4. ZRZECZENIE SIĘ UDZIAŁU WE WSPÓLNOCIE GRUNTOWEJ NA RZECZ SKARBU PAŃSTWA

Na koniec warto zwrócić uwagę na rzadko pojawiający się w praktyce przypadek objęty dyspozycją art. 30 ustawy. Stanowi on, iż uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej będącej w całości lub w części lasami, gruntami leśnymi lub nieużytkami przeznaczonymi do zalesienia mogą się zrzec na rzecz Skarbu Państwa uprawnień do udziału we wspólnocie w zakresie obejmującym te lasy, grunty leśne i nieużytki. Judykatura oraz piśmiennictwo jednoznacznie przyjmowały, że zrzeczenie się udziału następuje w trybie przepisu art. 27 ust. 2 ustawy, a więc w formie aktu notarialnego⁸⁴⁹, co w konsekwencji znalazło wyraz w treści znowelizowanej ustawy.

⁸⁴⁷ Zob. postanowienie SN z 4 lipca 1997 r., II CKN 227/97.

⁸⁴⁸ Tamże.

⁸⁴⁹ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 88; zob. wyrok WSA w Białymstoku z 13 lipca 2006 r., II SA/Bk 76/06.

Pomimo wątpliwego charakteru tego przepisu ustawodawca nie zdecydował się na wyeliminowanie go z obrotu prawnego ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Utrzymał on tym samym sytuację zbliżoną do regulacji art. 179 k.c., uznanej za niezgodną z art. 2 oraz art. 165 Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r.⁸⁵⁰ W myśl nieobowiązującego już przepisu właściciel mógł wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że jej się zrzekł, przy czym takie zrzeczenie się wymagało formy aktu notarialnego. Nieruchomość, której właściciel się zrzekł, stawała się własnością gminy, na obszarze której nieruchomość była położona, chyba że odrębne przepisy stanowiły inaczej. Jeżeli nieruchomość była położona na obszarze kilku gmin, stawała się własnością gminy, na obszarze której znajdowała się jej większa część. Gmina ponosiła odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia, ograniczoną do wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia, a według cen rynkowych w chwili zaspokojenia wierzyciela. Analizując charakter prawny zrzeczenia się i jego skutki w postaci nabycia praw i zobowiązań, TK przesądził, że opisany mechanizm zdecydowanie odbiega od reguł, na których opierają się konstrukcje cywilistyczne. W opinii Trybunału ukształtowanie czynności prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości stanowiło dość oczywiste naruszenie równorzędności podmiotów, stanowiącej cechę pozwalającą odróżnić stosunki cywilnoprawne od stosunków publicznoprawnych, które ze względu na treść art. 165 Konstytucji RP dotyczą także jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim uczestniczą one w obrocie prawnym. Trybunał Konstytucyjny zauważył również, iż na podstawie art. 179 k.c. dowolny podmiot, dokonując w pełni swobodnej, jednostronnej czynności prawnej, całkowicie oderwanej od przyczyn gospodarczych, mógł doprowadzić do nabycia własności nieruchomości przez gminę, nawet wbrew jej woli. Treść przepisu nie pozwalała w sposób jednoznaczny ustalić zakresu odpowiedzialności gminy za zobowiązania zaciągnięte przez zrzekającego się, a dotyczące nieruchomości. Stosując ogólne zasady wykładni, można było dojść do wniosku, że jednostronna czynność prawna zrzeczenia się własności skutkowałą nie tylko nabyciem własności przez gminę, ale ponadto czyniła ją dłużnikiem niektórych wierzycieli dotychczasowego właściciela (przynajmniej tych, których prawa były ujawnione w księdze wieczystej oraz najemców lokali).

Analogicznie kwestia jednostronnego zrzeczenia się udziałów we wspólnocie będącej w całości lub w części lasami, gruntami leśnymi lub nieużytkami przeznaczonymi do zalesienia na rzecz Skarbu Państwa również może budzić wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją RP. Art. 30 ustawy umożliwia bowiem mocą jednostronnej czynności prawnej doprowadzenie do nabycia przez Skarb Państwa, nawet wbrew jego woli, udziału we

⁸⁵⁰ Zob. wyrok TK z 15 marca 2005 r., K 9/04.

wspólnocie gruntowej. Jak zostało wykazane w poprzednim rozdziale, w sytuacji nabycia udziału we wspólnocie gruntowej nabywca, wstępując w prawa i obowiązki poprzednika, odpowiadać będzie za wszelkie zobowiązania dotyczące nabytego udziału, chyba że o takich zobowiązaniach nie wiedział i pomimo zachowania należytej staranności nie mógł się dowiedzieć⁸⁵¹. Zakres odpowiedzialności dotyczyć będzie wszystkich zobowiązań spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnotą i ograniczony jest do wysokości wartości udziału w tej wspólnocie (art. 20 u.z.w.g.). W świetle powyższego wydaje się więc, że *de lege ferenda* właściwszym rozwiązaniem byłoby sięgnięcie do rozwiązań z art. 902¹ k.c. i umożliwienie uprawnionym nieodpłatnego przekazania udziałów we wspólnocie gminie bądź Skarbowi Państwa na podstawie umowy.

6. REJESTRACJA ZMIAN W EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW DOTYCZĄCYCH WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Analizując problematykę rozporządzeń w ramach wspólnoty, należy rozważyć kwestie obowiązków rejestracji zmian w ewidencji gruntów i budynków. Art. 18 ust. 2 u.w.z.g. stanowi, że z urzędu powinny być tam ujawnione informacje wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 8 – 8. I ustawy, dane związane z utworzeniem spółki i powołaniem jej władz, tj. nazwa spółki, skład zarządu spółki, obszar wspólnoty gruntowej, a także wykazy uprawnionych do korzystania z tej wspólnoty. Wszelkie późniejsze zmiany powinny być natomiast na bieżąco zgłaszane przez zarząd spółki powołanej do zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej⁸⁵². Równie istotny jest sam proces wprowadzania tych zmian. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 22 ust. 2 p.g.k. osoby, których dotyczą dane w ewidencji, są zobowiązane do zgłaszania wszelkich zmian w terminie 30 dni od dnia ich zaistnienia⁸⁵³. Na żądanie starosty – jako prowadzącego wspomniany rejestr – należy przedstawić stosowne, potwierdzające zaistniały fakt dokumenty, które precyzują z kolei przepisy Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w szczególności § 45, 46 i 47⁸⁵⁴.

⁸⁵¹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 89.

⁸⁵² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2005 r., VI SA/Wa 708/04; wyrok WSA w Lublinie z 25 stycznia 2011 r., II SA/Lu 687/10, LEX 953314.

⁸⁵³ Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

⁸⁵⁴ Zob. P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Problematyka wspólnot...*, s. 44.

Jak zauważyli P. Parzych, E. Rymarczyk oraz A. Szabat-Pręcikowska⁸⁵⁵, organy prowadzące ewidencję gruntów stają nieraz przed problemami dotyczącymi interpretacji i właściwego zastosowania dyspozycji przenikających się przepisów. W szczególności autorzy zwracają uwagę na wątpliwości, które budzi możliwość dokonywania weryfikacji przedłożonego przez zarząd spółki projektu wykazu osób uprawnionych we wspólnocie gruntowej. Wydaje się, że ani prawo geodezyjne i kartograficzne, ani wydane do niego rozporządzenie nie uprawniają starosty do dokonywania we własnym zakresie badania stanu podmiotowego wspólnoty. Wskazuje na to m.in. WSA w Lublinie w wyroku z 25 stycznia 2011 r.⁸⁵⁶, w którym przesądził, że organ powinien dokonać wpisu odpowiedniej zmiany po przedłożeniu przez spółkę gruntową dokumentów szczegółowo określonych w § 46 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Sąd zauważył, iż taka regulacja prawna ma służyć ochronie praw podmiotowych, a także ochronie porządku prawnego związanego z obrotem i gospodarowaniem nieruchomościami. Istotą ewidencji jest ujawnienie istniejącego stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, a nie ustalanie tego stanu. Poprzez wprowadzenie zmian podmiotowych na podstawie dokonanej we własnym zakresie weryfikacji wcześniejszych dokumentów organ pierwszej instancji przekroczyłby swoje kompetencje, bo dokonałby ustalenia stanu prawnego⁸⁵⁷.

Jeśli chodzi o zmianę danych dotyczących wspólnoty gruntowej wcześniej wpisanej do ewidencji gruntów, przepisy nie wymagają przedniego wydania odrębnej decyzji przez starostę, bowiem organ administracyjny bada tylko prawidłowość i kompletność załączonych do wniosku dokumentów i w razie ustalenia ich prawidłowości dokonuje określonych zmian w ewidencji gruntów. Natomiast odmowa dokonania zmian w ewidencji wymaga wydania decyzji administracyjnej, od której ewentualne odwołanie przysługuje do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego⁸⁵⁸. Jak zauważył przy tym NSA w wyroku z 10 czerwca 2010 r., organ ewidencyjny, mając wniosek zarządu spółki, która wskazuje, że sprawuje zarząd nad wspólnotą gruntową, nie może umorzyć postępowania jako bezprzedmiotowego w sytuacji, kiedy poweźmie wątpliwości co do tego, czy podmiot zgłaszający zmianę danych jest podmiotem uprawnionym⁸⁵⁹.

⁸⁵⁵ Tamże.

⁸⁵⁶ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 25 stycznia 2011 r., II SA/Lu 687/10.

⁸⁵⁷ Zob. wyrok NSA z 6 listopada 2001 r., II SA 2099/00, LEX 82005; wyrok WSA w Krakowie z 16 kwietnia 2008 r., III SA/Kr 119/08, LEX 570377; wyrok WSA w Gliwicach z 2 marca 2009 r., II SA/Gl 1181/08, LEX 543641; wyrok WSA w Białymstoku z 10 sierpnia 2010 r., II SA/Bk 272/10, LEX 744481.

⁸⁵⁸ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 18 maja 2016 r., II SA/Lu 83/16, LEX 2075259.

⁸⁵⁹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 10 czerwca 2010 r., I OSK 1086/09, LEX 594883.

7. USTANIE WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Ostatnim zagadnieniem do omówienia w ramach niniejszego rozdziału jest ustanie wspólnoty gruntowej, rozumiane jako wystąpienie zdarzeń prawnych prowadzących do jej likwidacji. W tym obszarze należy wyróżnić problematykę nieodpłatnego nabycia nieruchomości wspólnoty gruntowej przez gminę bądź Skarb Państwa, przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych, zasiedzenia gruntów wspólnoty gruntowej, oraz – będącą konsekwencją powyższych – likwidacji spółki powołanej do zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej.

7.1. NIEODPŁATNE NABYCIE NIERUCHOMOŚCI WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ PRZEZ GMINĘ BĄDŹ SKARB PAŃSTWA

Pierwsze ze zdarzeń prowadzących do ustania wspólnoty gruntowej przewidziane zostało wprost w przepisach nowelizacji z dnia 10 lipca 2015 r., regulujących procedury ustalenia jej składu podmiotowego i przedmiotowego przedstawianej. Dla porządku należy przypomnieć, że zaproponowany przez ustawodawcę tryb ustalania stanu prawnego wspólnot zakłada przeprowadzenie w pierwszej kolejności postępowań zgodnie z przepisami sprzed nowelizacji, tj. według stanu na dzień 5 lipca 1963 r. (art. 6 ust. 1–3 u.z.w.g.). Gdy zebrany materiał dowodowy nie będzie pozwalał na realizację powyższych regulacji, ustalenie stanu prawnego wspólnot gruntowych nastąpi zgodnie ze stanem faktycznym, obowiązującym w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. (art. 6a ust. 1 – 2 u. z.w.g.) W przypadku natomiast nieustalenia składu podmiotowego i przedmiotowego wspólnoty gruntowej w sposób przedstawiony powyżej prawo nabycia gruntów wspólnoty przysługiwać będzie odpowiednio gminie lub Skarbowi Państwa.

Zgodnie z treścią ustawy z dnia 28 czerwca 1963 r., gdy nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6a, starosta wydaje decyzję o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie (art. 8e u.z.w.g.). Decyzję doręcza się poprzez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, wywieszenie w urzędzie gminy oraz starostwa na okres 14 dni, po upływie których pismo uważa się za doręczone (art. 8f u.z.w.g.). Wówczas, w terminie siedmiu dni od uprawomocnienia się tej decyzji, starosta informuje gminę o możliwości nieodpłatnego nabycia nieruchomości i podaje dane dotyczące nieruchomości oraz określa termin do złożenia przez gminę wniosku o nabycie tych nieruchomości, nie krótszy niż sześć miesięcy od dnia doręczenia gminie tej informacji (art. 8h u.z.w.g.). E. Stawicka zauważa, że wskazany powyżej siedmiodniowy termin może okazać się trudny do zachowania w sytuacji, gdy w ogóle nie zostanie złożony wniosek w trybie art. 8a lub art. 8c u.z.w.g. W braku bowiem złożenia jakiegokolwiek wniosku nie będzie prawnie dopuszczalne wydanie decyzji

o wykazie nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty wspólnotę, dopóki nie minie termin wskazany w art. 8a ustawy⁸⁶⁰, a także przez czas potrzebny na uprawomocnienie się tej decyzji. Nie będzie to także możliwe przynajmniej przez kolejnych 12 miesięcy zakreślonych na podstawie art. 8c ust. 4 u.z.w.g., jak również przez czas potrzebny na ustatecznienie się decyzji wydanej w oparciu o art. 8e ustawy. Dopiero wówczas, po łącznym upływie wszystkich terminów, stanie się możliwe wszczęcie z urzędu i przeprowadzenie procedury zmierzającej do wydania decyzji ustalającej skład przedmiotowy wspólnoty. Autorka wskazuje jednocześnie, że jeśli wpłyną wnioski w trybie art. 8a lub art. 8c u.z.w.g., możliwe będzie wydanie przez starostę decyzji ustalającej nieruchomości wspólnotowe bez czekania na zakończenie procedury zmierzającej do ustalenia listy uprawnionych⁸⁶¹.

Zgodnie z art. 8g ust. 1 u.z.w.g. nabycie przez gminę nieruchomości może nastąpić jedynie w odniesieniu do gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako wspólnota gruntowa. Jeżeli zatem nieruchomości będące przedmiotem nabycia nie figurują w ewidencji gruntów i budynków jako zaliczane w poczet wspólnoty, konieczne jest przeprowadzenie procedury aktualizacji danych⁸⁶². Ponadto przedmiotowe nabycie może zostać dokonane wyłącznie na cele, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.g.n., związane z realizacją zadań własnych gminy. W świetle tego przepisu mają one być wykorzystywane przede wszystkim na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanego z tym budownictwa urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, cele, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.g.n., wymienione zostały przykładowo, wobec czego możliwe jest także wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości na inne cele niż wprost tam wskazane⁸⁶³. Cele publiczne powinny być w tym przypadku rozumiane tak, jak ustawodawca zdefiniował je w przepisach art. 6 u.g.n.⁸⁶⁴ Podkreśla się jednocześnie, że przywołana norma nie stanowi

⁸⁶⁰ Tj. 31 grudnia 2016 r.

⁸⁶¹ Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 37.

⁸⁶² Tamże.

⁸⁶³ Zob. M. Możdżeń- Marcinkowski [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015; zob. także E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2020.

⁸⁶⁴ Zgodnie z art. 6 u.g.n. celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:

- 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- 1a) wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
- 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
- 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie;

podstawy do rozwijania przez samą gminę działalności komercyjnej w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Pozostaje to bowiem w sprzeczności z zakazami dotyczącymi prowadzenia

-
- 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie;
 - 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
 - 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
 - 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
 - 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
 - 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
 - 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
 - 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i pr.atur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2020, poz. 85 ze zm., szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;
 - 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. 2020, poz. 1041, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
 - 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, wynikających z umów lub porozumień międzynarodowych, ochrony granicy państwowej lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
 - 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopaliny objętych własnością górnictw;
 - 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
 - 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
 - 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
 - 9b) ochrona zagrożonych wyginaniem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
 - 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa;
 - 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;
 - 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

przez gminę działalności wykraczającej poza charakter użyteczności publicznej. Za pomocą nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości gmina powinna więc realizować zadania z zakresu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej – najczęściej nie przez rozwijanie własnej działalności budowlanej, ale przez umożliwienie realizowania takiej działalności innym podmiotom, a jeśli już decyduje się sama budować, to tylko w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach oraz nawiązywania najmu socjalnego lokali lub udzielania pomocy mieszkaniowej w ramach pomocy społecznej przez budowę domów i lokali, które wejdą w skład mieszkaniowego zasobu gminy⁸⁶⁵.

Zgodnie z art. 8i u.z.w.g. w przypadku złożenia przez gminę wniosku zgodnie z przedstawionymi powyżej przepisami wojewoda ma obowiązek wydania decyzji w sprawie nieodpłatnego nabycia przez gminę własności nieruchomości, o których mowa w art. 8g ust. 1. Nabycie prawa własności nieruchomości następuje z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna i stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej (art. 8j). Wojewoda wydaje decyzję o odmowie nabycia przez gminę własności nieruchomości, jeżeli we wniosku o nabycie nie określono jednego z celów, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.g.n., związanych z realizacją zadań własnych gminy. Jest to bardzo wąska, formalna podstawa; dopiero praktyka zapewne pokaże, czy będzie ona interpretowana w taki sposób, że wojewoda będzie miał możliwość merytorycznej weryfikacji tych celów⁸⁶⁶. Odwołania od decyzji wojewody rozpatruje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 8i ust. 3). W tym kontekście WSA w Lublinie w postanowieniu z dnia 18 listopada 2020 r. wskazał, iż przy ocenie, czy ostateczna decyzja o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie, wydana na podstawie art. 8e ustawy, może wywołać nieodwracalne skutki prawne i zachodzą przesłanki do wstrzymania jej wykonania na podstawie art. 61 p.p.s.a., należy mieć na uwadze, że nieodpłatne nabycie nieruchomości przez gminę nie następuje z mocy prawa, lecz w drodze decyzji wojewody, przy czym decyzji tej należy raczej nadawać charakter konstytutywny, skoro nabycie następuje dopiero z dniem, kiedy decyzja wojewody stała się ostateczna. W konsekwencji jedną z podstawowych przesłanek prawnych wydania decyzji stwierdzającej nieodpłatne nabycie nieruchomości (art. 8i u.z.w.g.) jest pozostawanie w obrocie prawnym decyzji o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej (art. 8e). Innymi słowy, byt prawny decyzji wydanej w trybie art. 8e warunkuje możliwość wydania decyzji w trybie art. 8i. Dodatkowo, gdyby doszło do wydania decyzji stwierdzającej nabycie nieruchomości w trybie art. 8i przed prawomocnym zakończeniem sprawy sądowoadministracyjnej, a sąd administracyjny prawomocnym wyrokiem uchyliłby decyzję o nieustaleniu uprawnionych (art. 8e), byłoby to podstawą do uchylenia decyzji stwierdzającej nabycie (art. 8i) w wyniku wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.⁸⁶⁷

⁸⁶⁵ Zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o...*, LEX/el. 2020.

⁸⁶⁶ Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 38.

⁸⁶⁷ Zob. postanowienie WSA w Lublinie z 18 listopada 2020 r., II SA/Lu 638/20, LEX 3087976.

W myśl art. 8k oraz art. 8l u.z.w.g., gdy gmina nie złoży wniosku o nieodpłatne nabycie nieruchomości w zakreślonym przez starostę terminie bądź jeśli decyzja wojewody dotycząca odmowy nabycia nieruchomości wspólnotowej stanie się ostateczna, grunty te z mocy prawa przypadają Skarbowi Państwa. Wówczas wojewoda wydaje decyzję o nieodpłatnym nabyciu nieruchomości oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako wspólnota gruntowa, co umożliwi dokonanie wpisu w księdze wieczystej⁸⁶⁸. Przepis art. 8m ustawy zawiera normę kompetencyjną, stanowiąc, że w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do starosty jest wojewoda⁸⁶⁹.

Podsumowując powyższe rozważania, należy podzielić opinię K. Marciniuka, że o ile na aprobatę zasługuje przyjęty sposób regulacji utrzymujący jako priorytetowy sposób regulowania stanów prawnych wspólnot według zasad dotychczasowych oraz zgodnie z ich rzeczywistym użytkowaniem, o tyle ustawodawca pominął całkowicie problematykę zgłaszania i uregulowania ewentualnych roszczeń osób trzecich, które mogłyby im przysługiwać w stosunku do nieruchomości przejmowanych przez gminę lub Skarb Państwa. Autor przypomina, że wspólnoty gruntowe tworzą nie tylko grunty będące we współwłasności osób uprawnionych, ale również grunty pozostające we wspólnym posiadaniu i użytkowaniu określonej w umowie lub administracyjnie grupy mieszkańców wsi, a zatem stanowiące cudzą własność. Można zatem przypuszczać, że w niektórych przypadkach przejęcie gruntów wspólnoty przez gminę bądź Skarb Państwa będzie równoznaczne z odjęciem określonych praw ich dotychczasowym właścicielom⁸⁷⁰. K. Marciniuk słusznie wskazuje, że (*de lege ferenda*) bardziej zasadne byłoby sięgnięcie do rozwiązań przyjmowanych w odniesieniu do innych norm o charakterze regulacyjnym. Przykładowo, zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁸⁷¹ nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Takie odszkodowania mogłyby być ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r.⁸⁷²

⁸⁶⁸ Zob. E. Stawicka, *Zmiana regulacji...*, s. 38.

⁸⁶⁹ Zob. wyrok WSA w Kielcach z 17 lipca 2020 r., II SA/Ke 981/19, LEX 3071752.

⁸⁷⁰ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 546.

⁸⁷¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. 1998 Nr 133, poz. 872 ze zm.

⁸⁷² Zob. J. Szachulowicz, *Status prawny...*, s. 69–74.

7.2. PRZEKSZTAŁCENIE WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ WE WSPÓŁWŁASNOŚĆ W CZĘŚCIACH UŁAMKOWYCH

Kolejnym rozwiązaniem wprowadzonym nowelą do ustawy prowadzącym do likwidacji wspólnoty gruntowej jest jej przekształcenie we współwłasność w częściach ułamkowych w rozumieniu art. 195 k.c. Uprawnieni do udziału mogą podjąć uchwałę o takim przekształceniu, określając personalia współwłaścicieli nieruchomości i wielkość przypadających im udziałów we współwłasności (art. 30a ust. 1 i 3 u.z.w.g.), przy czym dla skuteczności takiej uchwały ustawa przewiduje jednomyślność głosujących (art. 30a ust. 2). W braku osiągnięcia zgody stosuje się odpowiednio przepis art. 199 k.c., zgodnie z którym osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich uprawnionych do udziału. Sąd w postępowaniu nieprocesowym ocenia wówczas wszechstronnie okoliczności danej sprawy, uwzględniając przy orzekaniu cel zamierzonej czynności i interesy wszystkich współwłaścicieli⁸⁷³, przy czym nie muszą one oznaczać interesów dotyczących i odnoszących się do wspólnoty gruntowej⁸⁷⁴. Przekształcenie wspólnoty we współwłasność w częściach ułamkowych może dotyczyć tylko tych wspólnot gruntowych, w których znane są wielkości udziałów wszystkich uprawnionych oraz dla których utworzono spółki do zarządzania i zagospodarowania wspólnoty gruntowej⁸⁷⁵. Uchwała o przekształceniu sporządzona w formie aktu notarialnego (art. 30a ust. 4 u.z.w.g.) albo prawomocne orzeczenie sądu stanowią podstawę do ujawnienia współwłasności w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków (art. 30c). Wielkość udziału, który przysługuje współwłaścicielowi w tak powstałej współwłasności, odpowiada wielkości udziału przysługującego mu w przekształconej wspólnocie gruntowej (art. 30a ust. 3). Z dniem podjęcia uchwały następuje otwarcie likwidacji spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej (art. 30a ust. 1 i 3).

Ocena wprowadzonej regulacji przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność ułamkową prowadzi do wniosku, iż niesie ona za sobą liczne ryzyka. Przede wszystkim wątpliwości budzi racjonalność takiej czynności z perspektywy dalszego wykorzystywania gospodarczego gruntów, uwzględniając ich rolny i leśny charakter, a także dokonywania rozporządzeń, których

⁸⁷³ Zob. E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*. T. 1 *Komentarz do art. 1–449¹⁰*, Warszawa 2015, s. 495; zob. także postanowienie SN z dnia 13 października 2011 r., V CSK 479/10, LEX 1129180.

⁸⁷⁴ Zob. K. Krziskowska [w:] M. Frasz, M. Habdas, *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 2 *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, Warszawa 2018, LEX; zob. także T.A. Filipiak [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks Cywilny. Komentarz*. T. 2 *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2012, LEX.

⁸⁷⁵ Zob. Założenia do projektu ustawy..., dz.cyt.

nieruchomości takie miałyby być przedmiotem⁸⁷⁶. W literaturze podkreśla się, że współwłasność w częściach ułamkowych jest zasadniczo stanem tymczasowym, niekiedy przypadkowym i niepożądanym dla efektywnego sprawowania zarządu nad nieruchomościami⁸⁷⁷. Dlatego też jej likwidacja następuje na żądanie każdego ze współwłaścicieli, zarówno co do samego zniesienia współwłasności, jak i co do zakresu zniesienia (całkowite czy częściowe). Uprawnienia tego współwłaściciel nie może się ważyć zrzec, ponieważ jest ono niezbywalne. Każdy nabywca udziału we własności musi od początku liczyć się z przejściowym charakterem współwłasności w częściach ułamkowych i z niepewnym sposobem jej likwidacji, w którego następstwie cała rzecz może się znaleźć w rękach innego współwłaściciela. Niebezpieczeństwo takie i niedogodności, jakie mogą powstać dla niektórych współwłaścicieli w wyniku wyjścia z niepodzielności, są więc niejako objęte z góry wiedzą i świadomością nabywcy udziału. Trzeba dodatkowo podkreślić, że w świetle utrwalonego orzecznictwa zniesienie współwłasności nie może być sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, które – zwłaszcza obecnie, przy zmienionej aksjologii, która nastąpiła wraz ze zmianą stosunku do własności – utraciły znaczenie, jakie przypisywano im w odmiennych warunkach ustrojowych i społeczno-politycznych⁸⁷⁸. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 lutego 2009 r., sam tylko wzgląd na stosunki osobiste istniejące między współwłaścicielami nie może niweczyć priorytetowego uprawnienia wynikającego z art. 211 k.c. do otrzymania części rzeczy wspólnej w naturze⁸⁷⁹. Należy zastanowić się więc, na ile przywołane wyżej przepisy k.c. stanowią efektywne narzędzie sprawowania zarządu nad nieruchomościami rolnymi i leśnymi⁸⁸⁰.

Przekształcenie wspólnoty gruntowej we współwłasność przy jednoczesnej likwidacji spółek sprawujących dotychczas zarząd i zagospodarowanie gruntów stwarzać będzie również wiele trudności w zakresie wykonywania zarządu, współposiadania i korzystania z rzeczy wspólnej. Krąg uprawnionych do udziału w danej wspólnotcie obejmuje nierzadko kilkadziesiąt osób, a stopień złożoności relacji między współwłaścicielami i ryzyko występowania konfliktów rośnie wraz z liczbą współwłaścicieli⁸⁸¹. Dostrzega to zresztą sam ustawodawca w innych aktach normatywnych. Przykładowo, zgodnie z art. 19 oraz art. 20 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁸⁸², jeżeli liczba lokali wyodrębnionych

⁸⁷⁶ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 541.

⁸⁷⁷ Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 145; zob. E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 431; J. Ignatowicz, *Kodeks cywilny*, t. 1..., s. 541; zob. Z.K. Nowakowski, *System prawa cywilnego...*, s. 421–422; S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 262.

⁸⁷⁸ Zob. J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2...*, LEX – komentarz do art. 210.

⁸⁷⁹ Zob. postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., V CSK 311/08, LEX 487523.

⁸⁸⁰ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 541.

⁸⁸¹ Tamże.

⁸⁸² Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. 200 Nr 80, poz. 903 ze zm.

i lokali niewyodrębnionych, należących nadal do dotychczasowego właściciela, nie jest większa niż trzy, do zarządu nieruchomością wspólną mają odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego o współwłasności. Jeżeli jednak liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych jest większa niż trzy, właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu. Pomimo zmniejszenia z dniem 1 stycznia 2020 r.⁸⁸³ liczby lokali tworzących małe wspólnoty mieszkaniowe do trzech lub mniej w doktrynie wciąż zwraca się uwagę na wysoki stopień utrudnień w procesie zarządzania rzeczą w sytuacji braku zgodnego współdziałania współwłaścicieli⁸⁸⁴. Przepisy te nie zapewniają bowiem właścicielom lokali takiej ochrony jak przepisy ustawy o własności lokali, gdyż wymagają one większego stopnia zgodnego współdziałania wszystkich właścicieli lokali⁸⁸⁵. Z tego też punktu widzenia należy zakładać, że racjonalne decyzje dotyczące przekształcenia wspólnoty we współwłasność będą podejmowane tylko i wyłącznie w celu likwidacji wspólnoty poprzez zniesienie współwłasności powstałej wskutek takiego przekształcenia⁸⁸⁶.

Warto również zwrócić uwagę na potencjalne spory, które mogą powstać przy sprzedaży udziałów w przekształconych we współwłasność gruntach wspólnoty, wynikające z założenia, że większość współwłaścicieli nieruchomości spełniać będzie warunek, o którym mowa w art. 166 k.c. Zgodnie z treścią tej normy w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału pozostałym współwłaścicielom przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym. Jak przesądził SN w uchwale z dnia 30 czerwca 1992 r., możliwe są tu różne stanowiska, jednakże z góry należy odrzucić pogląd, że współwłaściciel jest uprawniony do prawa pierwokupu tylko wtedy, gdy razem ze współwłaścicielem, który chce zbyć swój udział, prowadzi gospodarstwo na wspólnym

⁸⁸³ Na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 1309.

⁸⁸⁴ Jak wskazuje I. Szymczak, nowelizacja utrzymuje nadal podział na małe i duże wspólnoty mieszkaniowe, gdyż zredukowano jedynie liczbę lokali tworzących małą wspólnotę. To oznacza, że w dalszym ciągu pozostaje więc aktualny postulat jednolitego uregulowania kwestii zarządzania nieruchomością wspólną. Pozostawienie małych wspólnot w reżimie kodeksu cywilnego skutkuje tym, że ich członkowie będą musieli się nadal zmagać z dotychczasowymi problemami prawnymi. Patrząc w przyszłość, będą się też pojawiać nowe małe wspólnoty mieszkaniowe tworzone na podstawie art. 2 ust. 1c u.u.w.l. stanowiącego, że odrębną nieruchomością w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne. Na podstawie tego przepisu – wprowadzonego w jednej z ostatnich nowelizacji – można wnioskować, że istnieje potrzeba dzielenia (małych) budynków jednorodzinnych, które będą tworzyć te małe wspólnoty mieszkaniowe. Wobec tego aktualne pozostaną problemy podnoszone dotychczas przez autorów (o braku jednolitości modelu zarządzania zob. komentarz do art. 18 pkt 1). I. Szymczak [w:] *Własność lokali. Komentarz*, LEX/el. 2020 – komentarz do art. 19.

⁸⁸⁵ Tamże.

⁸⁸⁶ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 541.

gruncie. W przepisie tym chodzi bowiem o „wspólny grunt”, a nie o „wspólne gospodarstwo”. W sformułowaniu „prowadzi gospodarstwo rolne na wspólnym gruncie” mieści się także sytuacja, w której współwłaściciele prowadzą wspólne gospodarstwo na wspólnym gruncie. Nie jest to jednak jedyna sytuacja objęta tym zwrotem. Obejmuje on bowiem także inne stany faktyczne, jak chociażby prowadzenie gospodarstwa na całym gruncie, będącym przedmiotem współwłasności, wspólnie z innymi współwłaścicielami, prowadzenie na tym gruncie gospodarstwa przez jednego współwłaściciela, który w wyniku uzgodnienia z pozostałymi współwłaścicielami zarządza całym wspólnym gruntem lub prowadzenie odrębnego gospodarstwa na części tego gruntu wydzielonej fizycznie czy to w ramach podziału do użytkowania na czas trwania współwłasności (podziału *quoad usum*), czy też w wyniku nieformalnego zniesienia współwłasności albo nieformalnego działu spadku⁸⁸⁷. W konsekwencji – jak wskazuje K. Marciniuk – w przypadku zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości przekształconej ze wspólnoty gruntowej będzie zapewne dochodzić do częstych sytuacji zbiegu uprawnień pozostałych współwłaścicieli wynikających z prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 166 k.c. Nie będzie to dotyczyć jedynie wypadków, gdy nieruchomość utraci wcześniej rolny charakter oraz wypadków, gdy współwłaściciele prowadzący jednocześnie gospodarstwa rolne będą sprzedawać swoje udziały we współwłasności wraz z tym gospodarstwem albo gdy nabywcą udziału będzie inny współwłaściciel lub osoba, która dziedziczyłaby gospodarstwo po sprzedawcy⁸⁸⁸.

W świetle powyższego, *de lege ferenda*, powinno rozważyć się wprowadzenie regulacji związanych z wykonywaniem zarządu, współposiadaniem i korzystaniem ze wspólnej nieruchomości przez liczne grupy współwłaścicieli. Jak zostało bowiem przedstawione, zachodzi obawa, że bez jednoczesnego uregulowania zasad znoszenia współwłasności, względnie uregulowania zasad korzystania z rzeczy wspólnej przez współwłaścicieli (np. w postaci wprowadzenia obowiązku zawierania umowy o korzystanie z rzeczy wspólnej, której postanowienia podlegałyby ujawnieniu w dziale III księgi wieczystej), przekształcenie wspólnoty gruntowej we współwłasność może spowodować daleko większe komplikacje dla współwłaścicieli niż pozostawienie wspólnoty gruntowej w jej dotychczasowym kształcie⁸⁸⁹. Ponadto nowelizacja powinna objąć problematykę znoszenia współwłasności, uwzględniając specyfikę gruntów wspólnoty jako nieruchomości rolnych i leśnych. Zdaniem E. Stawickiej⁸⁹⁰ należałoby sięgnąć do rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych, która wprowadzała dla niepodzielnych wspólnot daleko idące ograniczenia w obrocie ich gruntami, a nawet w rozporządzaniu na wypadek śmierci – mając na względzie potrzebę zachowania ich w dobrej kondycji ekonomicznej i nierozdrabniania. Ciekawe rozwiązanie proponuje wreszcie

⁸⁸⁷ Zob. uchwałę SN z 30 czerwca 1992 r., III CZP 75/92, LEX 3809; zob. także J. Nadler [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 309.

⁸⁸⁸ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 542.

⁸⁸⁹ Tamże, s. 543.

⁸⁹⁰ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 73.

wielokrotnie cytowany K. Marciniuk,⁸⁹¹ postulując, aby dla wspólnot o uporządkowanym stanie prawnym, zarządzanych przez funkcjonujące spółki prawa administracyjnego, stworzyć możliwość przekształcenia tych spółek w jedną z form spółek prawa handlowego, a następnie uwłaszczenia tak powstałych spółek na gruntach stanowiących wspólnotę. W wyniku takiego przekształcenia wyłącznym właścicielem gruntów stanowiących wcześniej wspólnotę byłaby spółka prawa handlowego, a prawa uprawnionych osób byłyby realizowane w płaszczyźnie korporacyjnej jako prawa udziałowców⁸⁹².

7.3. ZASIEDZENIE GRUNTÓW ZALICZANYCH W POCZET WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Poza omówionymi rozwiązaniami legislacyjnymi zawartymi w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. zdarzeniem prawnym prowadzącym również do ustania wspólnoty jest zasiedzenie jej gruntów. Dla porządku należy wskazać, że zasiedzenie jest pierwotnym i nieodpłatnym sposobem nabycia prawa własności rzeczy przez nieuprawnionego jej posiadacza wskutek faktycznego wykonywania tego prawa w ciągu oznaczonego w ustawie czasu. Nie jest uzależnione od jakiegokolwiek świadczenia na rzecz osoby, której dotychczas nabywane prawo przysługiwało. Skutek nabycia następuje z mocy samego prawa, bez potrzeby składania oświadczeń woli, jak i bez konieczności podejmowania przez posiadacza jakichkolwiek czynności prawnych zmierzających do zalegalizowania nabytego prawa⁸⁹³. Z upływem ostatniego dnia terminu zasiedzenia samoistny posiadacz nabywa prawo własności rzeczy i równocześnie z tym dniem gaśnie prawo własności dotychczasowego właściciela⁸⁹⁴.

Celem instytucji zasiedzenia jest usunięcie rozbieżności między stanem prawnym a faktycznym, długotrwałym stanem posiadania. Do rozbieżności tej dochodzi najczęściej wskutek nieformalnego obrotu nieruchomościami (gdy posiadacz nabył nieruchomość od właściciela bez zachowania formy aktu notarialnego)⁸⁹⁵ albo w wyniku samowolnego objęcia w posiadanie cudzej rzeczy, tolerowanego przez właściciela. Uzasadnieniem instytucji zasiedzenia jest również zapobieżenie narastającym w miarę upływu czasu trudnościom

⁸⁹¹ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 543–544.

⁸⁹² Tamże. K. Marciniuk zwraca uwagę, że choć rozwiązanie takie miałyby swoje wady (np. koszt utrzymania spółki, konieczność prowadzenia rachunkowości itp.), z drugiej strony pozwoliłoby uniknąć rozdrabniania własnościowego gruntów, a w konsekwencji ułatwiłoby realizację działań gospodarczych, których przedmiotem mogą być grunty stanowiące dotychczas wspólnoty gruntowe. Rozwiązanie takie umożliwiłoby także realizację zadań z zakresu polityki przestrzennej, w tym przede wszystkim realizację postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

⁸⁹³ Zob. K. Gołębiowski [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 372.

⁸⁹⁴ Zob. J. Naczyńska [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny...*, T. 2..., LEX – komentarz do art. 172.

⁸⁹⁵ Zob. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 107.

w dowodzeniu i ustaleniu podmiotu prawa własności, który jest uprawniony do rozporządzenia rzeczą, a zarazem odpowiedzialny za tę rzecz. Groźba utraty rzeczy wskutek jej zasiedzenia przez inną osobę wywiera nacisk na właściciela, by nie zaniedbywał swych uprawnień właścicielskich względem rzeczy⁸⁹⁶. Z tych też przyczyn zasiedzenie można uznać za instytucją porządkującą i stabilizującą stan prawny rzeczy⁸⁹⁷.

Zakres zastosowania instytucji zasiedzenia jest szeroki, bowiem z art. 172 i n. k.c. wynika, że zasiedzieć można każde prawo rzeczowe, co do którego przepis przewiduje taką możliwość. Prawem podlegającym zasiedzeniu jest przede wszystkim prawo własności rzeczy – zarówno nieruchomości, jak i ruchomości. Z praw rzeczowych ograniczonych można zasiedzieć niektóre służebności gruntowe (art. 292 k.c.) oraz na mocy art. 305⁴ k.c. w zw. z art. 292 k.c. służebność przesyłu⁸⁹⁸. Dopuszczalne jest nabycie przez zasiedzenie prawa użytkowania wieczystego⁸⁹⁹. Możliwe jest nabycie przez zasiedzenie zarówno nieruchomości gruntowej, jak i nieruchomości budynkowej oraz lokalowej⁹⁰⁰. Należy przy tym zwrócić uwagę, że nabycie przez zasiedzenie nieruchomości rolną może jedynie rolnik indywidualny i tylko jeżeli powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. Przyjmowane w tym przepisie pojęcia nieruchomości rolnej i rolnika indywidualnego definiują przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁹⁰¹. Nieruchomość gruntową można nabyć bez względu na to, czy ma ona urządzoną księgę wieczystą; natomiast nieruchomość budynkową albo lokalową można nabyć przez zasiedzenie tylko wówczas, gdy w okresie biegu zasiedzenia istnieje już ona w sensie prawnym⁹⁰². Dopuszczalne jest także zasiedzenie fizycznie wydzielonej części nieruchomości, o ile taka część może zostać z tej rzeczy prawnie wydzielona⁹⁰³. Możliwe jest również nabycie nieruchomości wspólnej przez jednego ze współwłaścicieli w zakresie obejmującym udziały pozostałych współwłaścicieli. Zasiedzenie biegnie wówczas na korzyść jednego ze współwłaścicieli przeciwko pozostałym współwłaścicielom i prowadzi do nabycia ich udziałów. W takiej sytuacji współwłaściciel nieruchomości powołujący się na nabycie przez zasiedzenie udziałów pozostałych współwłaścicieli powinien udowodnić posiadanie nieruchomości wyłącznie dla siebie, tj. z wolą odsunięcia pozostałych współwłaścicieli od

⁸⁹⁶ Zob. S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 70.

⁸⁹⁷ Zob. J. Naczyńska [w:] M. Fras, M. Habdas, *Kodeks cywilny...*, T. 2..., LEX – komentarz do art. 172.

⁸⁹⁸ Zob. B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2009, s. 31; zob. także uchwałę SN z 7 października 2008 r., III CZP 89/08, LEX 458125.

⁸⁹⁹ Zob. S. Rudnicki, *Nabycie przez zasiedzenie*, Warszawa 2010, s. 44.

⁹⁰⁰ Zob. postanowienie SN z 6 maja 1980 r., III CRN 45/80, OSCP 1980, nr 12, poz. 240.

⁹⁰¹ Zmienionej m.in. ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 585. Zob. J. Naczyńska [w:] M. Fras, M. Habdas, *Kodeks cywilny...*, T. 2..., LEX – komentarz do art. 172.

⁹⁰² Tamże.

⁹⁰³ Tamże.

współposiadania i współkorzystania⁹⁰⁴. Gdy nieruchomości jest przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych, dopuszczalne jest ponadto nabycie przez zasiedzenie także fizycznie wydzielonej części tej nieruchomości przez jednego lub niektórych ze współwłaścicieli (mogą to być np. części fizyczne wydzielone umową o podział rzeczy do użytkowania)⁹⁰⁵. O biegu terminu zasiedzenia w takiej sytuacji może być mowa dopiero, gdy nastąpi jawna dla otoczenia zmiana kwalifikacji posiadania, gdyż normalnym skutkiem takiej umowy jest to, że każdy współwłaściciel pozostaje nadal samoistnym posiadaczem całości rzeczy oraz posiadaczem zależnym prawa użytkowania określonej części fizycznej⁹⁰⁶.

Odnosząc powyższe rozważania do wspólnoty gruntowej, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że doktryna oraz orzecznictwo jednoznacznie opowiada się za możliwością zasiedzenia zaliczanych do niej nieruchomości przez osobę trzecią – niebędącą uprawnioną do udziału we wspólnocie gruntowej. Zastosowanie znajdują wówczas przepisy art. 172 i n. k.c. stanowiące, że określona osoba, użytkując i będąc w posiadaniu części gruntów wspólnoty przez wymagany ustawowo okres, może nabyć tę część na własność w drodze zasiedzenia⁹⁰⁷. Nie ma również wątpliwości co do braku możliwości zasiedzenia samego udziału we wspólnocie gruntowej. Wynika to z faktu, że udział w ten został ściśle związany z posiadaniem przez osoby uprawnione gospodarstwa rolnego lub miejsca zamieszkania (siedziby) na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę. Ponadto umożliwienie zasiedzenia udziału byłoby sprzeczne z brzmieniem art. 47 § 1 i art. 50 k.c., zgodnie z którymi prawa związane z własnością nieruchomości, będące jej częściami składowymi, nie mogą być odrębnymi przedmiotami własności⁹⁰⁸. Istotnych rozbieżności dostarcza natomiast problematyka nabycia własności w drodze zasiedzenia fizycznie wydzielonej części gruntu wspólnoty przez osobę uprawnioną do udziału. Zarówno bowiem judykatura, jak również literatura przedmiotu dostarcza argumentów świadczących za oraz przeciw takiej możliwości.

Stanowisko przemawiające za możliwością zasiedzenia zaprezentował jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 marca 1960 r.⁹⁰⁹ Sąd stwierdził, iż członkowie

⁹⁰⁴ Zob. H. Gardocka, *Zasiedzenie udziału lub części fizycznej nieruchomości wspólnej przez współwłaściciela*, „Palestra” 2008, nr 7–8, s. 66.

⁹⁰⁵ Zob. G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 2..., LEX, s. 291; szerzej na ten temat H. Gardocka, *Zasiedzenie udziału...*, s. 61.

⁹⁰⁶ Zob. J. Naczyńska [w:] M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny...*, T. 2..., LEX – komentarz do art. 172.

⁹⁰⁷ Zob. L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna...*, s. 123; M. Gintowt, S. Rudnicki, *Problematyka prawna...*, s. 385; zob. J. Ignatowicz, *Kodeks cywilny*, t. 1..., s. 502; zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 32; zob. także uchwałę SN z 20 maja 1966 r.

⁹⁰⁸ Zob. M. Gintowt, S. Rudnicki, *Problematyka prawna...*, s. 385; M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 32.

⁹⁰⁹ Zob. postanowienie SN z 26 marca 1960 r., I CR 535/59.

wspólnoty gruntowej nie są pozbawieni możliwości nabycia przez zasiedzenie fizycznej części nieruchomości, stanowiącej wspólną własność mieszkańców gromady. Nie wyłączają bowiem takiej możliwości art. 50 i n. dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe⁹¹⁰. Zdaniem sądu sytuacja przedstawia się bowiem analogicznie jak zagadnienie zasiedzenia części nieruchomości należącej do kilku współwłaścicieli przez jednego lub niektórych z nich. W postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r.⁹¹¹ Sąd Najwyższy również przesądził, iż członkowie wspólnoty gruntowej nie są pozbawieni możliwości nabycia przez zasiedzenie fizycznej części nieruchomości stanowiącej wspólną własność wspólnoty gruntowej. Sąd zauważył, że przysługiwanie roszczenia z art. 4 u.z.w.g. nie wyłącza ani roszczenia z art. 231 k.c., ani możliwości nabycia nieruchomości przez zasiedzenie. Jeszcze dalej idące stanowisko przedstawił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 marca 2002 r.⁹¹², wskazując, że możliwość stwierdzenia przez sąd nabycia przez zasiedzenie po wejściu w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nieruchomości wchodzącej w skład wspólnoty nie doznaje żadnych ograniczeń z tego powodu, że została wydana decyzja, o której mowa w art. 8 ustawy. Ustalenie przez organ administracyjny, że określony grunt wchodzi w skład wspólnoty, nie przesądza więc w sposób wiążący dla sądu, iż grunt ten nie został przed wydaniem decyzji a po wejściu w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nabyty przez określoną osobę w wyniku zasiedzenia. Skuteczność zasiedzenia gruntów wspólnoty przez osoby uprawnione do udziału akceptowana jest także przez część przedstawicieli doktryny prawa. Z powyższym poglądem zgadza się również E. Stawicka, twierdząc, iż możliwe jest, aby zasiedzenie fizycznej części wspólnoty gruntowej przez uczestnika tej wspólnoty nastąpiło po jej powstaniu z mocy prawa, gdyż decyzja wydawana w oparciu o art. 8 ust. 1 ustawy nosi charakter deklaratoryjny⁹¹³.

W opozycji do powyższych poglądów wypowiedział się SN w uchwale z dnia 9 grudnia 1969 r.⁹¹⁴, w której przesądził, że uczestnikowi wspólnoty gruntowej nie przysługują uprawnienia wynikające z przepisów k.c. o współwłasności w takim zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne z zasadami wynikającymi z ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i statutu spółki. Odwołując się do powyższego orzeczenia, M. Ptaszyk⁹¹⁵ wskazał, iż nabycie własności przez zasiedzenie części wspólnoty byłoby sprzeczne z art. 5 ustawy, który zabrania podziału wspólnot pomiędzy uczestników. Podkreślił, że gdyby takie zasiedzenie było dopuszczalne, nietrudno byłoby wyobrazić sobie sytuację, w której każdy ze współwłaścicieli (lub niektórzy z nich), dzielący się wspólnotą i użytkujący indywidualnie określoną część, po przewidzianym ustawowo terminie zgłaszałby się do sądu

⁹¹⁰ Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, Dz.U. 1946 Nr 57, poz. 319.

⁹¹¹ Zob. postanowienie SN z 28 listopada 2001 r., IV CKN 1004/00.

⁹¹² Zob. postanowienie SN z 7 marca 2002 r., II CKN 619/99.

⁹¹³ Zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 75.

⁹¹⁴ Zob. uchwała SN z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69.

⁹¹⁵ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 162.

o stwierdzenie nabycia własności. W ten sposób po pewnym czasie wspólnota przestałaby istnieć, gdyż nieruchomości zostałaby podzielona pomiędzy uczestników, którzy nabyliby własność jej fizycznych części przez zasiedzenie, co byłoby sprzeczne z art. 5 ustawy. Dodał także, iż argumentem przemawiającym przeciwko możliwości zasiedzenia fizycznej części wspólnoty gruntowej jest samo *ratio legis* ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., bowiem intencją ustawodawcy było właśnie niedopuszczenie do podziału wspólnot. Przeciwny możliwości nabycia gruntów wspólnoty w drodze zasiedzenia jest także J. Szachulowicz⁹¹⁶, jednakże jego argumentacja odbiega od przedstawionej powyżej. Prezentuje on stanowisko, że wspólnoty gruntowe nie były wyłączone spod komunalizacji, a prawa dotychczasowych ich udziałowców uległy automatycznemu przekształceniu w ograniczone prawa rzeczowe kwalifikowane jako posiadanie zależne. Wskazuje, że wykonujący to posiadanie nie władają rzeczą jak właściciele, lecz jako osoby uprawnione na podstawie określonego stosunku prawnego, pozwalającego na wykonywanie władztwa nad cudzą rzeczą. Ponieważ uprawnionym do udziału we wspólnocie nie można przypisać cech posiadaczy samoistnych⁹¹⁷, nabycie własności gruntów wspólnotowych bądź ich części przez zasiedzenie jest niemożliwe.

Pomimo przeważającej linii orzeczniczej przemawiającej za zasadnością pierwszego stanowiska należy opowiedzieć się przeciwko możliwości zasiedzenia fizycznej części wspólnoty gruntowej przez osoby uprawnione do udziału w niej. Przyjęcie odmiennego poglądu stanowiłoby bowiem błędne utożsamianie wspólnoty gruntowej ze współwłasnością w częściach ułamkowych, gdzie główny nacisk położony jest na aspekty prawnorzeczowe zamiast na jej cechy charakterystyczne jako szczególnego rodzaju instytucji prawa rolnego, pełniącej określone funkcje we współczesnym rolnictwie. Podzielając w pełni argumentację przedstawioną przez M. Ptaszyka,⁹¹⁸ należy dodać, iż pomimo wprowadzenia w przepisach nowelizacji z dnia 10 lipca 2015 r. rozwiązań prowadzących do ustania wspólnoty gruntowej, jej założeniem w dalszym ciągu pozostaje niepodzielność i integralność gruntów⁹¹⁹. Wynika to nie tylko z samego uzasadnienia legislacyjnego ustawy, ale znajduje wprost odzwierciedlenie w treści art. 5 ust. 1 ustawy, w myśl którego wspólnoty gruntowe nie mogą być dzielone pomiędzy uprawnionych do udziału w nich.

7.4. ROZWIĄZANIE I LIKWIDACJA SPÓŁKI DO SPRAWOWANIA ZARZĄDU I ZAGOSPODAROWANIA WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Z problematyką ustania wspólnoty gruntowej związane są bezpośrednio zagadnienia dotyczące rozwiązania i likwidacji spółki powołanej do sprawowania zarządu oraz zagospo-

⁹¹⁶ Zob. J. Szachulowicz, *Status prawny...*, s. 71.

⁹¹⁷ Zgodnie z art. 172 k.c. samoistne posiadanie jest przesłanką nabycia własności przez zasiedzenie.

⁹¹⁸ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 162.

⁹¹⁹ Zob. G. Wolak, *O wspólnotach...*, s. 67.

darowania jej gruntów. Kwestie te zostały uregulowane na poziomie ogólnym w art. 17 pkt 7 oraz art. 30b u.z.w.g., które stanowią odpowiednio, że statut spółki powinien określać sposób jej rozwiązywania i likwidacji⁹²⁰ oraz że z dniem podjęcia uchwały o przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych następuje otwarcie likwidacji spółki. Doprecyzowanie tych zagadnień znajduje się natomiast w przepisach wzoru statutu określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d. Zgodnie z treścią § 12 ust. 1 pkt 18 wzoru do zakresu działania ogólnego zebrania członków spółki należy podejmowanie uchwały w sprawie rozwiązania i likwidacji spółki, gdy istnienie jej stanie się bezprzedmiotowe⁹²¹. Stosownie zaś do § 26 ust. 1–3 tego wzoru rozwiązanie spółki następuje, gdy na skutek całkowitego zbycia gruntów istnienie jej staje się bezprzedmiotowe. Wówczas wyznaczenie likwidatorów spółki i zadysponowanie majątkiem ruchomym następuje na ogólnym zebraniu członków. Jeżeli zebranie ogólne nie wyznaczy likwidatorów, wójt (burmistrz bądź prezydenta miasta)⁹²² wyznaczy ich z urzędu⁹²³.

Jak wynika z powyższego zestawienia norm, powstanie oraz funkcjonowanie spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania związane jest z istnieniem wspólnoty gruntowej. Gdy wspólnota gruntowa w sensie fizycznym przestaje istnieć w związku z utratą podstawy korzystania przez osoby uprawnione z gruntów wspólnoty, *ipso iure* następuje rozwiązanie spółki, której byt staje się bezprzedmiotowy⁹²⁴. Momentem przesądzającym o rozwiązaniu spółki jest rozporządzenie w całości gruntami zaliczanymi w poczet wspólnoty gruntowej lub przekształcenie jej we współwłasność w częściach ułamkowych. Likwidacja spółki jest natomiast następstwem rozwiązania. Zaznaczyć trzeba, że rozwiązanie i likwidacja spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty nie będą miały miejsca w sytuacji braku wydania przez organ decyzji ustalającej w trybie art. 8–8f ustawy i w konsekwencji nabycia gruntów przez odpowiednio gminę bądź Skarb Państwa na podstawie art. 8g i 8k ustawy. Nie dojdzie wówczas do ustaleniu składu podmiotowego wspólnoty gruntowej, w której to osoby uprawnione do udziału potencjalnie stałyby się członkami spółki.

Zarówno powołane wyżej przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., jak również oparty na niej wzór określony w załączniku do zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. nie zawierają szczegółowych postanowień dotyczących czynności, które należy wykonać w toku likwidacji spółki⁹²⁵. W nawiązaniu

⁹²⁰ Takie rozwiązanie postulowano w nauce (zob. P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Problematyka wspólnot...*, s. 45). W piśmiennictwie dostrzega się w nim jednak zarówno zalety, jak i wady. Zob. szerzej K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 540–544.

⁹²¹ Zob. § 12 ust. pkt. 18 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁹²² Dawniej wydział rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej.

⁹²³ Zob. § 26 ust. 1–3 wzoru określonego w załączniku do z.m.r.l.p.d.

⁹²⁴ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 90.

⁹²⁵ Tamże.

zatem do rozważań podjętych w rozdziale V, dotyczących odpowiedzialności za zobowiązania spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej, wydaje się, że trzeba stosować odpowiednio przepisy regulujące likwidację innych osób prawnych⁹²⁶, w szczególności w zakresie spółek osobowych określonych w rozdziale 5 tytułu II ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁹²⁷, jednakże z ograniczeniami wynikającymi z charakteru prawnego omawianej spółki. We wskazanym wyżej ujęciu postępowanie likwidacyjne polega na podjęciu czynności faktycznych i prawnych, które zmierzają do upłynnienia majątku spółki wspólnoty gruntowej. Celem tego postępowania jest dokonanie zbycia majątku spółki, które zmierza do oddłużenia majątku spółki tak, aby pozostały same aktywa. Likwidacja rozumiana jest więc jako rodzaj postępowania, który, o ile nie zaistnieją przyczyny „przerywające” to postępowanie, ma doprowadzić do ustania spółki⁹²⁸.

Zadania likwidatorów są wyznaczane przez cel spółki w likwidacji. Działania podejmowane w ramach czynności likwidacyjnych będą nieważne, gdy wykraczają poza ustalony cel⁹²⁹. Likwidatorzy powinni zakończyć bieżące interesy spółki, ściągnąć wierzytelności, wypełnić zobowiązania i upłynnić jej spółki. To ostatnie należy rozumieć jako jego spieniężenie, choć nie można wykluczyć zamiany składników majątkowych po to, aby łatwiej było zbyć nowy składnik czy podzielić w naturze między członków. Czynności likwidacyjne nie są realizowane po kolei, ale powinny być realizowane łącznie, zgodnie z planem likwidacji. Upłynnienie majątku może stanowić czynność wyprzedzającą w stosunku do wypełnienia zobowiązań w sytuacji, gdyby aktualny stan środków finansowych spółki nie wystarczał w danym momencie na takie wypełnienie⁹³⁰. Likwidatorzy mają obowiązek zakończenia bieżących interesów spółki, co oznacza, że nowe interesy mogą być podejmowane tylko w przypadku, gdy jest to niezbędne do ukończenia spraw w toku (art. 77 § 1 k.s.h.). W stosunkach wewnętrznych likwidatorzy są obowiązani stosować się do uchwał ogólnego zebrania członków spółki (art. 77 § 2). Nie może to być jednak rozumiane jako wpływ na zewnętrzne czynności likwidacyjne, dlatego też oddziaływanie członków spółki na postępowanie likwidacyjne jest ograniczone. Większość czynności likwidatorów ma natomiast charakter czynności prawnych (upłynnienie majątku, wypełnienie zobowiązań)⁹³¹.

W granicach określonych wyżej kompetencji, likwidatorzy mają prawo prowadzenia spraw spółki i jej reprezentowania. Granice kompetencji wyznacza zatem cel likwidacji – zakończenie bieżących interesów spółki, ściągnięcie wierzytelności, wypełnienie zobo-

⁹²⁶ Zob. G. Jędrejek, *Zarząd wspólnotą...*, s. 161.

⁹²⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 ze zm.

⁹²⁸ Zob. A. Kidyba, *Komentarz...*, LEX/el. 2020.

⁹²⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2015 r., I SA/Wa 2613/14, LEX 1746207.

⁹³⁰ Zob. A. Kidyba, *Komentarz...*, LEX/el. 2020.

⁹³¹ Zob. tamże.

wiązań, upłynnienie majątku spółki. W tym zakresie mają oni prawo prowadzenia spraw i reprezentowania spółki⁹³². Jednocześnie ograniczenie likwidatorów w tych czynnościach przez członków spółki nie ma skutku wobec osób trzecich⁹³³. Należy wskazać, że przez czynności likwidacyjne rozumie się czynności określone powyżej, przy czym nie wszystkie muszą mieć charakter czynności prawnych⁹³⁴. Jeżeli zakończenie bieżących interesów spółki polega na zawieraniu umów z tym związanych, to charakteryzowana kompetencja będzie miała zastosowania do tej sytuacji. Ściągnięcie wierzytelności może się również wiązać z dokonaniem czynności prawnej (na przykład zamiana)⁹³⁵.

Z majątku spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej, rozumianego jako aktywa i pasywa, spłaca się przede wszystkim zobowiązania spółki (art. 82 § 1). Jeżeli jednak z majątku nie można w prosty sposób spłacić zobowiązań, należy ten majątek upłynnić. Spłata zobowiązań zależeć więc będzie od stanu środków w spółce, stanu składników majątkowych i w końcu stosunku obu tych wartości. Jeżeli nie da się bezpośrednio spłacić zobowiązań spółki, należy pozyskać środki na spłatę. Konieczne jest również ustalenie listy zobowiązań niewymagalnych i spornych. Jeżeli takie istnieją, należy pozostawić środki na ich spłatę⁹³⁶. Jak zauważył SN w wyroku z 23 października 2008 r., przez zobowiązania spółki – jako przeciwstawione należnościom przysługującym wspólnikom z nadwyżki – należy rozumieć zobowiązania wynikające z jej stosunków zewnętrznych, tj. wobec wierzycieli niebędących wspólnikami, jak i wierzycieli będących wspólnikami (członkami spółki), gdy zobowiązania nie wynikają ze stosunku spółki⁹³⁷. Jeżeli po spłacie zobowiązań i pozostawieniu kwot na zobowiązania niewymagalne⁹³⁸ lub sporne pozostaje jakiś majątek, jest on dzielony między członków spółki (art. 82 § 2 k.s.h.) proporcjonalnie do wielkości ich udziałów we wspólnocie gruntowej lub korzyściach osiągniętych z użytkowania gruntów wspólnoty. M. Ptaszyk zwraca przy tym uwagę, że praktyczne znaczenie będzie miał tylko zwrot wkładów pieniężnych, a więc głównie opłat statutowych⁹³⁹. Rzeczy wniesione przez członka do spółki tylko do użytkowania (np. maszyny rolnicze) zwraca się natomiast w naturze, a zatem nie są one objęte obowiązkiem upłynnienia (art. 82 § 3).

Jeżeli majątek spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej nie wystarcza na spłatę długów, niedobór dzieli się między członków spółki

⁹³² Tamże.

⁹³³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2015 r., I SA/Wa 2613/14.

⁹³⁴ Zob. A. Witosz, *Likwidacja a czynności likwidacyjne*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 5, s. 18 i n.

⁹³⁵ Zob. A. Kidyba, *Komentarz...*, LEX/el. 2020.

⁹³⁶ Zob. tamże.

⁹³⁷ Zob. wyrok SN z 23 października 2008 r., V CSK 172/08, LEX 483361.

⁹³⁸ Wymagalne muszą być spłacone.

⁹³⁹ Zob. M. Ptaszyk, *Spółki...*, s. 91.

zgodnie z art. 20 ust. 2 u.z.w.g.⁹⁴⁰ Członkowie spółki odpowiadają za jej zobowiązania z majątku osobistego do wysokości wartości ich udziałów w tej wspólnocie, a zatem jest to odpowiedzialność o charakterze osobistym, ograniczonym, solidarnym oraz subsydiarnym. W przypadku niewypłacalności członka spółki przypadającą na niego część niedoboru dzieli się między pozostałych członków według takich samych proporcji, jakie dotyczyły podziału między nich niedoboru⁹⁴¹ oraz w zakresie limitów odpowiedzialności określonych ustawą. Likwidatorzy spółki nie są przy tym uprawnieni do ściągania niedoboru od jej członków, *ergo* nie mają prawa do żądania w imieniu likwidowanej spółki zapłaty stosownych kwot przez członków⁹⁴².

7.5. UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując powyższe rozważania, należy poczynić dygresję, że chociaż wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 r. przepisy nowelizujące ustawę z dnia 29 czerwca 1963 r. zawierają wiele niejasności, na aprobatę zasługuje przyjęty sposób regulacji, unikający sugerowanych w niektórych wypowiedziach doktryny rozwiązań zmierzających do odgórnej likwidacji wszystkich wspólnot gruntowych jako nieprzystającego do współczesnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych reliktu stosunków własnościowych⁹⁴³. Jednocześnie, mimo występowania w obecnym stanie prawnym instrumentów służących likwidacji wspólnot gruntowych należy mieć nadzieję, że skutek taki nastąpi jedynie w odniesieniu do gruntów najbardziej zaniedbanych gospodarczo, o nieuregulowanym statusie prawnym. Jak zostało wykazane, wspólnoty gruntowe nie tylko pełnią ważne funkcje społeczno-gospodarcze w społecznościach lokalnych, ale będąc również racjonalnie zagospodarowywane, korespondują z założeniami rolnictwa zrównoważonego, o których mowa w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 (których stosowanie prolongowane zostało do dnia 31 grudnia 2022 r. na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220). Co więcej, wiele wspólnot głęboko osadzonych w miejscowej tradycji i zwyczajach pełni funkcje kulturowe, które niejednokrotnie przeważają nad względami *stricte* gospodarczymi. Ograniczenie obrotu nieruchomościami zaliczanymi w poczet wspólnot gruntowych wpisuje się natomiast we współczesne tendencje unijne w zakresie ograniczania sprzedaży gruntów rolnych. Wskazać bowiem trzeba, iż w październiku 2017 r. Komisja Europejska w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego z kwietnia tego samego roku opublikowała wytyczne mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa społeczności

⁹⁴⁰ Zob. tamże.

⁹⁴¹ Zob. M. Dumkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020.

⁹⁴² Zob. wyrok SA w Gdańsku z 5 kwietnia 2016 r., I ACa 1022/15, LEX 2096194.

⁹⁴³ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 547.

wiejskich i promowanie zrównoważonego rolnictwa⁹⁴⁴, w których dopuściła możliwość stosowania przez państwa członkowskie wybranych środków kontroli rynku nieruchomości rolnych oraz preferencyjnego traktowania niektórych kategorii nabywców⁹⁴⁵. Pozostawienie zatem prawnej możliwości utrzymania omawianej instytucji umożliwi zachowanie takich wspólnot jak opisane w rozdziale II: ponad 660-letnia wspólnota leśna „Piwniczna Szyja”, XVII-wieczna wspólnota gruntowa Kadłub Wolny czy powstała w okresie uwłaszczenia chłopów wspólnota gruntowa w Komańczy.

Powyższe założenia znajdują odzwierciedlenie w wynikach przeprowadzonych badań empirycznych, bo niespełna 25% przebadanych przedstawicieli wspólnot gruntowych zadeklarowało wolę ich likwidacji. W uzasadnieniu stanowiska wskazywano między innymi na: brak zainteresowania działalnością spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania oraz czynnościami podejmowanymi przez jej zarząd⁹⁴⁶, wolę przeznaczenia gruntów zaliczanych w poczet wspólnoty pod zabudowę lub ich przekazania na cele społeczne⁹⁴⁷ czy też nieopłacalność utrzymywania gruntów, na których prowadzona jest drobna działalność rolnicza⁹⁴⁸. Optyризmem napawa fakt, że zdecydowana większość wspólnot objętych badaniem opowiada się za ich utrzymaniem w obecnym kształcie. Jak wskazuje przewodniczący zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Zendek, działalność spółki przynosi realne korzyści dla polepszenia warunków życia mieszkańców wsi⁹⁴⁹. Przewodniczący zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Strzałków podkreśla natomiast, że wspólnota stanowi wizytówkę wsi, która liczy około 1500 osób. Posiada ona bogatą historię i ma duże znaczenie dla mieszkańców⁹⁵⁰. Sekretarz zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Sawin zaznacza ponadto, że funkcjonowanie wspólnoty w obecnym kształcie umożliwia pozyskiwanie środków pieniężnych, które w dalszej kolejności są przeznaczane na cele kulturalne, gospodarcze i społeczne, służące całej lokalnej społeczności⁹⁵¹. Przewodniczący zarządu spółki Wspólnoty Gruntowej „Góra”

⁹⁴⁴ Zob. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 350 z 18.10.2023 r., s. 5.

⁹⁴⁵ Zob. P. Czechowski, K. Marciniuk, *Współczesne uwarunkowania prawne rynku nieruchomości rolnych – główne płaszczyzny regulacyjne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28), s. 25–26, <https://www.doi.org/10.14746/ppr.2021.28.1.1>; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 412 i n.

⁹⁴⁶ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej w Sieradzu Osiedla Zapusta Wielka.

⁹⁴⁷ Zob. ankieta sporządzona przez pełnomocnika zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Piotrkowice; zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego spółki Wspólnoty Gruntowej Wsi Bielawa.

⁹⁴⁸ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „Bania” w Płońsku.

⁹⁴⁹ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Zendek.

⁹⁵⁰ Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Strzałków.

⁹⁵¹ Zob. ankieta sporządzona przez sekretarza zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Sawin.

twierdzi natomiast, że względy historyczne nakazują pozostawienie wspólnot gruntowych w obecnym kształcie. Wspólnoty pełnią funkcje gospodarcze i społeczne, a zagospodarowanie gruntów wspólnoty odbywa się w zgodzie z zasadami ochrony środowiska⁹⁵².

⁹⁵² Zob. ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki wspólnoty gruntowej „Góra”.

ZAKOŃCZENIE

Poczynione w opracowaniu rozważania pozwoliły na weryfikację zarysowanych zagadnień i hipotezy badawczej oraz upoważniły do przedstawienia następujących głównych tez monografii.

Identyfikacja wszelkich zagadnień dotyczących genezy praw do gruntów tworzących wspólnoty gruntowe wiąże się z koniecznością przeprowadzenia kazuistycznych badań w oparciu o dokumenty historyczne, w celu wyjaśnienia tytułu prawnego i sposobu powstania każdej ze wspólnot. Podjęcie się powyższego zadania było jednak zbędne z perspektywy osiągnięcia wyznaczonego celu badawczego wobec objęcia przez prawodawcę powyższych gruntów szczególnym postępowaniem regulacyjnym. Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych zaliczyła bowiem w poczet charakteryzowanej instytucji oraz poddała zagospodarowaniu *ipso iure* wyłącznie nieruchomości enumeratywne wymienione w art. 1 ust. 1 ustawy, a ponadto wyłączyła spod działania nieruchomości określone w art. 3. Ustawa uniemożliwiła tworzenie nowych wspólnot gruntowych, a pozwoliła jedynie na ich reaktywację w sytuacji, gdy samo istnienie wspólnoty nie nasuwa wątpliwości.

Funkcje normatywne wspólnot gruntowych podyktowane założeniami polityki rolnej okresu lat 60. uległy doniosłej ewolucji, przez co wspólnoty obecnie pełnią lub mogą pełnić ważne dla współczesnego rolnictwa funkcje prośrodowiskowe, społeczno-gospodarcze oraz kulturowe. Przede wszystkim współczesne formy zagospodarowania wspólnot gruntowych odpowiadają zasadom rolnictwa zrównoważonego o charakterze ekstensywnym, łączącego cele produkcyjne z celami ekologicznymi, wpisując się w tendencję ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Spełniają zatem określone przepisami unijnymi i polskimi warunki uznania spółek do sprawowania zarządu i zagospodarowania jej gruntami za adresata instrumentów wsparcia realizowanych w ramach mechanizmów WPR. Wspólnoty gruntowe pełnią ponadto na wybranych obszarach funkcje gospodarcze, służąc organizowaniu współdziałania między rolnikami indywidualnymi ze względu na potrzeby należytego użytkowania określonych obiektów produkcyjnych. Wartości i zasady większości przebadanych w pracy wspólnot gruntowych są przy tym zbieżne z cechami i funkcjami ekonomii społecznej. Służą bowiem rozwiązywaniu problemów rolników związanych z utrzymaniem się na rynku oraz podniesieniem rozwoju i konkurencyjności

ich gospodarstw rolnych, co w konsekwencji prowadzi do poprawy sytuacji materialnej mieszkańców wsi i terenów wiejskich. Funkcja kulturowa wspólnoty gruntowej objawia się natomiast poprzez jej umiejscowienie jako szczególnego rodzaju społeczności wiejskiej w schemacie klasyfikacyjnym, obejmującym cztery wymiary: ekologiczny (zamieszkania), interakcyjny, strukturalno-społeczny oraz świadomościowy. Wartości niesione przez tę funkcję niejednokrotnie przeważają nad względami *stricte* gospodarczymi z uwagi na głębokie osadzenie wspólnot w miejscowej tradycji i zwyczajach.

Przyznanie praw do korzystania z nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych było równoznaczne z *quasi* wywłaszczeniem osób, którym nominalnie przysługiwało do tych gruntów prawo własności. Pomimo bowiem dalszego przysługiwania formalnym właścicielom tego prawa pozbawieni oni zostali możliwości korzystania z triady uprawnień stanowiących o jego treści, co w istocie nadaje mu charakter iluzoryczny (*nudum ius*). Powyższe okoliczności prowadzą do wniosku, że w obecnym stanie prawnym wspólnoty gruntowe pozbawione są *de facto* właściciela w ujęciu rzeczowym, tj. w zakresie gruntów zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej. W szerszym bowiem kontekście charakteryzowana instytucja stanowi kompleks (węzeł) relacji prawnych i faktycznych, ukształtowanych na rzecz osób uprawnionych do udziału oraz pomiędzy tymi podmiotami. Co istotne, powyższy pogląd o odjęciu (ograniczeniu) prawa własności nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej nominalnym właścicielom znajduje uzasadnienie w prawnorolnym pierwiastku instytucji wspólnoty gruntowej, przypominając w pewnym zakresie zaproponowaną przez prof. Andrzeja Stelmachowskiego koncepcję własności rolniczej. Zawiera ona bowiem rozwiązania o charakterze szczególnym, podyktowane specyfiką stosunków prawnorolnych, zwłaszcza w perspektywie środowiskowej, społeczno-gospodarczej oraz kulturowej.

Prawne regulacje ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych opierają się na stworzeniu swoistej korporacji, której substratem są osoby uprawnione do udziału we wspólnocie. Mają one w stosunku do tej kategorii prawnej (rozumianej rzeczowo) uprawnienia i obowiązki, natomiast w obrocie prawnym podmiotem uprawnionym oraz zobowiązanym do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty gruntowej, jak również posiadającym wyłączną legitymację do występowania w sprawach sądowych i administracyjnych wspólnoty jest spółka prawa administracyjnego o charakterze przymusowym. Spółka ta nie jest jednocześnie podmiotem oderwanym od udziałowców wspólnoty, lecz pełni wobec nich rolę służebną. Uzyskując bowiem *ex lege* status członków spółki do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnotą, osoby te wspomniane funkcje *de facto* wykonują. Prowadzi to do wniosku, że zarówno uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej, jak również spółka powołana do sprawowania zarządu i zagospodarowania gruntami wspólnoty nie są właścicielami zaliczanych w jej poczet gruntów. Sprawowane przez nich władztwo nad nieruchomościami wspólnoty należy sklasyfikować odpowiednio jako dzierżenie oraz posiadanie zależne.

Charakter prawny wspólnoty gruntowej trzeba postrzegać przez pryzmat definicji zaproponowanej przez Sąd Najwyższy w latach 60. ubiegłego wieku, wedle której stanowi ona współwłasność *sui generis*. Wskazują na to tożsame cechy przedmiotowych konstrukcji, sprowadzające się do jedności przedmiotu, wielości podmiotów oraz niepodzielności wspólnego prawa, jak również przysługująca uprawnionym do udziału triada uprawnień właścicielskich. Jednocześnie wspólnota gruntowa posiada cechy szczególne, wyróżniające ją od współwłasności w częściach ułamkowych. Różni się przede wszystkim w zakresie zarządu gruntami wspólnoty, rozporządzania udziałami we wspólnocie oraz nieruchomościami wchodzącymi w skład wspólnoty gruntowej, możliwością zasiedzenia gruntów wspólnoty, jak również samego przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych. W konsekwencji rekomenduje się przyjęcie nowej definicji wspólnoty gruntowej, zgodnie z którą jest ona szczególnego rodzaju instytucją prawa rolnego, zbliżoną konstrukcyjnie do współwłasności w częściach ułamkowych, zarządzaną i zagospodarowywaną przez powołaną w tym celu spółkę przymusową, której treścią jest uprawnienie do współposiadania oraz współkorzystania z nieruchomości zaliczonych w poczet wspólnoty gruntowej przez osoby wymienione w ustawie i na zasadach tam określonych, z jednoczesnym wyłączeniem praw właścicielskich nominalnych właścicieli tych nieruchomości.

W obecnym stanie prawnym możliwe jest zakładanie oraz prowadzenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej. Celem uchylecia przez ustawodawcę obowiązującego do dnia 31 grudnia 2015 r. brzmienia art. 11 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych było przywrócenie możliwości realizacji dla tych nieruchomości zasad jawności uprawnień, rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych oraz możliwości obciążenia nieruchomości hipoteką. Wykonując to uprawnienie, sądy wieczystoksięgowe w mojej ocenie powinny – wyłącznie z przyczyn natury faktycznej – ujawniać w dziale II księgi wieczystej jako właściciela nieruchomości spółkę powołaną do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnotą gruntową, bądź też samą wspólnotę z dodatkowym zastrzeżeniem, że do zarządu i zagospodarowania wspólnoty powołana jest konkretna spółka. Powyższa konstatacja wynika z faktu, iż utworzenie spółki stanowi warunek *sine qua non* zarządzania i zagospodarowania wspólnotą, w tym również do rozporządzania własnością gruntów zaliczanych w poczet charakteryzowanej instytucji. Należy zastrzec, że wpis taki nie oznaczałby przyznania spółce (a tym bardziej wspólnocie) prawa własności nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty. Proponowane rozwiązanie byłoby swoistym jurydycznym skrótem myślowym, wynikającym z konieczności wykorzystania dostępnych regulacji prawnych dla celów zapewnienia pewności prawa w przedstawianym zakresie. Rozstrzygnięcie samej problematyki prawnowłasnościowej wymaga natomiast podjęcia aktywności przez polskiego ustawodawcę i uregulowania normatywnie kwestii statusu własnościowego gruntów wspólnoty w oparciu o przesłanki umożliwiające ingerencję w prawo własności, wskazane w konstytucyjnej klauzuli limitacyjnej.

Należy opowiedzieć się za współczesną użytecznością wspólnot gruntowych jako formuły prawnej, z której korzystają jej beneficjenci – osoby uprawnione do udziału (z funkcji gospodarczych), a także społeczność wiejska (z funkcji społecznych, w tym z dóbr publicznych świadczonych w obszarze ochrony środowiska, krajobrazu, lokalnej lub regionalnej tradycji i kultury); a zanegować sugerowane w niektórych wypowiedziach doktryny rozwiązania zmierzające do odgórnego likwidacji wszystkich wspólnot gruntowych jako nieprzystającego do współczesnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych reliktu stosunków własnościowych. Warto jednocześnie zauważyć, że rozwiązania prawno-organizacyjne zbliżone do polskich wspólnot gruntowych występują także w systemach prawnych innych państw świata. Do przykładów takich wspólnot należą brytyjskie *common land* (albo *commons*)⁹⁵³, szwajcarskie *allmende*⁹⁵⁴, czy meksykańskie *ejido*⁹⁵⁵. Można więc powtórzyć za K. Marciniukiem, że polskie wspólnoty gruntowe są w pewnym wymiarze elementem wspólnego dziedzictwa światowej tradycji prawnej oraz świadectwem wspólnej historii⁹⁵⁶.

⁹⁵³ Zob. *Common land and village greens*, <https://www.gov.uk/common-land-village-greens> [dostęp: 31.12.2022].

⁹⁵⁴ Tamże.

⁹⁵⁵ Zob. E.P. Perramond, *The Rise, Fall, and Reconfiguration of the Mexican "Ejido"*, „Geographical Review” 2008, t. 98, nr 3, s. 356–371, <https://doi.org/10.1111/j.1931-0846.2008.tb00306.x>.

⁹⁵⁶ Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag...*, s. 547.

ŹRÓDŁA

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, „Acta Universitas Wroclaviensis. Prawo” 1985, t. 112, s. 91–100.
- Adamowicz M., *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, Warszawa 2004.
- Adamowicz M., *Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa*, „Prace Naukowe SGGW” 2004, nr 33, s. 25–42.
- Allen R., *Enclosure and the Yeoman. The Agricultural Development of the South Midlands 1450–1850*, Oxford 1992.
- Arczyński W., *Zagadnienie wspólnot gruntowych*, „Rolnictwo” 1937, nr 90, s. 20.
- Banasawicz W., *Wspólnoty łąkowo-pastwiskowe*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1967, nr 7–8, s. 73–80.
- Banasawicz W., *Założenia ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1963, nr 12, s. 10.
- Banaszkiewicz B., *Roszczenie windykacyjne współwłaściciela ułamkowego przeciw osobie nieuprawnionej*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 1, s. 58–75.
- Bardach J., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Bator M., *Wzór statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2, s. 26.
- Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44-55 Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997.
- Biały A., *Zmiana ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych szansą na uporządkowanie stanu prawnego istniejących wspólnot?*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 76–87.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bilewska K., *Udział osób prawnych w organach spółek kapitałowych*, „Palestra” 2004, nr 3–4, s. 108–114.

- Blajer P., *Z rozważań nad tzw. prawem nabycia w świetle znowelizowanych ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego i o lasach*, [w:] P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 59–91.
- Blajer P., Gonet W., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Błahuta F., Piątkowski J.S., Policzkiewicz J., *Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967.
- Błajejczyk M., *Model ustrojowy samorządu rolniczego*, „Wieś Współczesna” 1982, nr 9, s. 34–44.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2020.
- Borkowski B., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997.
- Borowicz A., *Wzajemne roszczenia współwłaścicieli o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy wspólnej*, „Przeгляд Sądowy” 2011, nr 6, s. 64–76.
- Breyer S., *Sprzedaż udziału w nieruchomości spadkowej*, „Przeгляд Notarialny” 1948, nr 2–3, s. 158–164.
- Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975.
- Brodowski F., Kaczkowski J., *Zbiór ustaw włościańskich obowiązujących w Królestwie Polskim*, Warszawa 1918.
- Brodowski F., *Zasady ustawodawstwa agrarnego w Królestwie Polskim 1864–1915*, Warszawa 1920.
- Bromley D.W., *Property Relations and Economics Development: the Other Land Reform*, „World Development” 1989, t. 17, s. 867–877.
- Bromley D.W., *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Oxford 1991.
- Bromley D.W., *Making the Eommons Work. Theory, Practice and Policy*, San Francisco 1992.
- Brzeziński E., *Roszczenie o dopuszczenie współwłaściciela do współposiadania rzeczy wspólnej*, „Nowe Prawo” 1959, nr 3, s. 328–331.
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.
- Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według przepisów Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55(3) k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3, s. 59–66, <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/be7ee9f3-0ce4-4869-a75d-92edcc8dba2/content> [dostęp: 3.09.2023].
- Budzinowski R., *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2014, nr 2(15), s. 11–21.
- Budzinowski R., *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012, s. 47–61.

- Bujak F., *Studia nad osadnictwem Małopolski*, Kraków 1905.
- Bukraba-Rylska I., *Socjologia wsi polskiej*, Warszawa 2008.
- Burek C., *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 47–62.
- Buzek J., *Administracja gospodarstwa społecznego*, Warszawa 1913.
- Chilczuk M., *Osadnictwo wiejskie Polski. Formy i układy przestrzenne*, Warszawa 1970.
- Chlipała M., *Zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12, s. 17–24.
- Chmielnicki P., *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 23–28.
- Cichosz S., *O obrocie nieruchomościami rolnymi*, Warszawa 1958.
- Ciszewski J.(red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX.
- Ciszewski J., Nazaruk P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Czechowski P., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Czechowski P., *Prawo rolne*, Warszawa 2019.
- Czechowski P., Marciniuk K., *Współczesne uwarunkowania prawne rynku nieruchomości rolnych – główne płaszczyzny regulacyjne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28), s. 13–31, <https://www.doi.org/10.14746/ppr.2021.28.1.1>.
- Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015.
- Dadańska K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2017.
- Dadańska K.A., *Działanie osoby prawnej*, Kraków 2006.
- Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Bérier F., *Prawo rzymskie*, Warszawa 2015.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- De Moor M., Warde P., Shaw-Taylor L., *The Management of Common Land in North West Europe, c. 1500–1850*, Turnhout 2002.
- Derlatka M., Działocha K., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzciniński J., Wiącek M., Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.
- Dobrowolski K., *Studia nad życiem społecznym i kulturą*, Wrocław–Warszawa 1966.
- Doliwa A., *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1, s. 107–155, <https://doi.org/10.37232/sp.2003.1.5>.
- Drobny W., *Sytuacja prawna jednostki w normatywnej koncepcji „wspólnot gruntowych”*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 17(1), s. 51–65, <https://doi.org/10.25167/osap.1492>.

- Drobny W., *Zarys kontekstu administracyjno-prawnego wspólnot gruntowych na tle nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych z 2016 roku*, [w:] M. Kaczocho, M. Mazuryk (red.), *Legislacja w Polsce w latach 1918–2018. Sto lat doświadczeń tworzenia prawa*, Warszawa 2020, s. 162–175.
- Drozd E., *Podział do korzystania nieruchomości wspólnej*, [w:] E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego, ofiarowane R. Szytkowi*, Kluczbork 2007, s. 75–87.
- Dulęba S., *Rozporządzenie przez współwłaściciela udziałem w fizycznej części nieruchomości*, *Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości* 1957, nr 9, s. 29–30.
- Dumkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym. Rei vindicatio, actio negatoria*, Warszawa 1969.
- Dybowski (red.), *Prawo rzeczowe, System Prawa Prywatnego*, t. 3, Warszawa 2007.
- Dyoniak A., *Pojęcie majątku w prawie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 11–12, s. 119–125.
- Dziurda M., Łukańko B., Pawlak W., *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, Warszawa 2018, LEX.
- Fenichel Z., *Współwłasność w prawie polskim*, „Przegląd Notarialny” 1947, nr 12, s. 480–497.
- Fenny D., Berkes F., McCay B. J., Acheson J.M., *The Tragedy of the Commons: Twenty-two Years ater*, „Human Ecology” 1990, t. 18, nr 1, s. 1–19.
- Fogel A., *Planowanie przestrzenne a krajobraz*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 2, s. 70–71.
- Fras M., Habdas M., *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 1. Część ogólna (art. 1–125)*, Warszawa 2018, LEX.
- Fras M., Habdas M., *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2 Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, Warszawa 2018.
- Fras M., Habdas M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 5 Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921¹⁶)*, Warszawa 2018, LEX.
- Fronczek U., *Interes prawny strony postępowania administracyjnego a ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 11–12, s. 132–145.
- Gałęski B., *Socjologia wsi. Pojęcia podstawowe*, Warszawa 1966.
- Gardocka H., *Zasiedzenie udziału lub części fizycznej nieruchomości wspólnej przez współwłaściciela*, „Palestra” 2008, nr 7–8, s. 61–72.
- Gburzyńska A., *Członkostwo w zarządzie spółek kapitałowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 2, s. 15–19.
- Geszprych M., *Zrzeszenia Leśne w Polskim systemie prawnym – dawniej i dziś*, „Człowiek i Środowisko” 2014, nr 38(1), s. 125–144.

- Gibson C.C., McKean M.A., Ostrom E., *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, London 2000.
- Gintowt M., Rudnicki S., *Problematyka prawna nieruchomości*, Warszawa 1969.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.
- Gniewek E., *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016.
- Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
- Gola A., *Współwłasność*, Warszawa 1987.
- Gorczyński G., *Spółka jawna jako podmiot prawa*, Warszawa 2009.
- Gordon J.S., *The Economic Theory of a Common-Property Resource: the Fishery*, „Journal of political economy” 1954, t. 62, s. 124–142, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/257497> [dostęp: 15.08.2023].
- Goździewicz-Biechońska J., *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 65–81.
- Goździewicz-Biechońska J., *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 73–91.
- Górecki J., *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, LEX.
- Górski J., *Stanowisko prawne organów i pełnomocników przedsiębiorstw państwowych*, „Nowe Prawo” 1955, nr 6, s. 38–53.
- Górski P., *Samorząd gminny*, t. 2, Kraków 1907.
- Groźman J.M., *Z prawnej problematyki funkcjonowania zespołów rolników*, [w:] M. Błażejczyk, A. Jurcewicz (red.), *Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa*, Wrocław 1981, s. 21–54.
- Grzybowski S., *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976.
- Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989.
- Grzybowski S., *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976.
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego, cz. 2*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Łódź–Gdańsk 1974.
- Grzybowski S. (red.), *System prawa cywilnego. T. 1 Część ogólna*, Wrocław 1985.
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Łódź–Gdańsk 1974.
- Guderski I., *Zagospodarowanie lasów chłopskich*, Warszawa 1958.

- Gudowski J., *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 5 Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2017.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2014, LEX.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2 Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016, LEX.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2014, LEX.
- Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny. T. 1 Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2016, Legalis.
- Gwiazdomorski J., *Dwa problemy z zakresu wspólności spadkowej*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 3, s. 135–140.
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Hammond J.L., Hammond B., *The Village Labourer 1760–1832*, Gloucester 1911.
- Harasim A., Włodarczyk B., *Możliwości zrównoważonego rozwoju gospodarstw o różnych kierunkach produkcji na glebach lekkich*, „SERiA Roczniki Naukowe” 2007, t. 9, nr 1, s. 167–171.
- Hauser J. (red.), *Administracja Publiczna*, Warszawa 2005.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Hillary A. Jr., *Definition of Community: Areas of Agreement*, „Rural Sociology” 1955, t. 20, s. 111–123.
- Hycner R., Mika M., *System ksiąg wieczystych w Polsce – analiza stanu istniejącego w aspekcie przepływu informacji o terenie i tworzenia katastru nieruchomości*, „Geodezja” 2000, t. 6, nr 1, s. 71–79.
- Ignatowicz J., *Dwułtós w sprawie zasiedzenia udziału we współwłasności*, „Nowe Prawo” 1956, nr 9, s. 102–109.
- Ignatowicz J., *Kodeks cywilny*, t. 1, Warszawa 1972.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006.
- Ignatowicz J., *System prawa cywilnego*, t. 2, Wrocław–Warszawa–Kraków–Łódź–Gdańsk 1977.
- Ignatowicz J., *Wykonywanie własności ze względu na jej formę*, [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, (red.), Wrocław 1976, s. 183–184.
- Jastrzębski L., *Nowe przepisy o wspólnotach gruntowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1964, nr 5, s. 123–126.
- Jastrzębski L., *Sytuacja prawna wspólnot gruntowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1963.

- Jastrzębski L., *Wspólnoty gruntowe i ich przyszłość*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 7, s. 51–60.
- Jędrej K., *Umowny podział quoad usum nieruchomości wspólnej w rozumieniu ustawy o własności lokali*, „Rejent” 2012, nr 9, s. 21–39.
- Jędrejek G., *Zarząd Wspólnotą Gruntową*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2008, nr 1, s. 151–166.
- Jurcewicz A., Popardowski P., *Przemiany własność w rolnictwie – konteksts systemowy z perspektywy prawa krajowego i unijnego*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 29–72, <https://doi.org/10.37232/sp.2014.1.2>.
- Jurcewicz A., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] P. Czechowski P., *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 92–101.
- Jurcewicz A., *Prawne formy ingerencji państwa w sferę produkcyjnego wykorzystania gruntów rolnych*, Warszawa 1989.
- Jurcewicz A., *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Jurcewicz A., *Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego sferze obrotu nieruchomościami rolnymi)*, „Więś i Rolnictwo” 2006, nr 1, s. 71–90.
- Jurcewicz A., *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. 15, s. 217–234, <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/6790> [dostęp: 3.09.2023].
- Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 106.
- Jurcewicz W., *Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej gospodarowania gruntami rolnymi w latach 1944–1984*, „Więś i Rolnictwo” 1985, nr 1, s. 131–172.
- Jurcewicz W., *Wkłady w ustroju majątkowym zespołu rolników*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 4, s. 90–98.
- Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Karnicka-Kawczyńska A., Kawczyński J., *Zarząd wspólną rzeczą (na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego)*, „Prawo Spółek” 2000, nr 6, s. 30–41.
- Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2 Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Kidyba A., *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2020.
- Klyta W., *Osoba prawna jako piastun organu spółki*, [w:] E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego: ofiarowane Panu Rejentowi Romualdowi Szytkowi*, Kłuczbork 2007, s. 159–172.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

- Kocot W., Buszmał D., *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 8, 4–11.
- Kokoszka K., *Ochrona środowiska na terenach wiejskich w świetle nowej perspektywy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej 2014–2020*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 166, s. 139–148.
- Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1976.
- Korzycka M. (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019.
- Kostkiewicz W., Spirydowicz E., *Spółki i zespoły rolnicze*, Warszawa 1974.
- Kowalski W., *Ekonomika i organizacja gospodarstw rolniczych*, Warszawa 1996.
- Krajewski J., *Formy realizacji uprawnień właściciela do posiadania rzeczy stanowiącej przedmiot współwłasności*, „Palestra” 1968, nr 3, s. 32–45.
- Kremer E., *Problematyka prawna spółat z gospodarstwa rolnego*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1993, nr 145.
- Kremer E., *Ustawowe przystąpienie do długu przez nabywcę przedsiębiorstwa lub nabywcę gospodarstwa rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, nr 2, s. 97–108.
- Kuna M., *Wspólnoty gruntowe i ich zagospodarowanie*, „Więść Współczesna” 1967, nr 9, s. 117.
- Kunicki A., *System prawa cywilnego*, t. 2, Warszawa 1977.
- Kunicki A., *Współposiadanie rzeczy objętych wspólnością ustawową*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1967, nr 23, s. 3–17.
- Kurosz K., *Prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych i zasada nabywania nieruchomości rolnej jedynie przez rolnika indywidualnego a zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej*, [w:] P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 92–118.
- Lichorowicz A., *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2001 r.*, „Rejent” 2001, nr 9, s. 88–108.
- Lipińska I., *Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 10, s. 202–217.
- Litwiniuk P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018.
- Lloyd W.F., *Lectures on Population, Value, Poor-Laws, and Rent. Delivered in the University of Oxford During the Years 1832, 1833, 1834, 1835 and 1836. Reprints of Economic classes*, New York 1968.
- Ludkiewicz Z., *Polityka agrarna*, Poznań–Warszawa 1921.
- Łepkowski T., *Polska – narodziny nowoczesnego narodu, 1764–1870*, Warszawa 1967.

- Marciniuk K., *Kilka uwag do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 535–548.
- Marciniuk K., *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019.
- Marsden T., Sonnino R., *Rural Development and the Regional State: Denying Multifunctional Agriculture in the UK*, „Journal of Rural Studies” 2008, t. 24, nr 4, s. 422–431, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.04.001>.
- Marszałek T., *Pochodzenie i podstawy organizacyjne leśnych spółek urbanialnych w powiecie nowotarskim*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Leśnictwo” 1960, nr 4, s. 135.
- Matan A., *Nadzór nad spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 3, s. 55–68.
- Mielcarek E., *Podział nieruchomości do korzystania w świetle przepisów Kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1965, nr 11, s. 1235–1247.
- Milanowska D., *Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. 11, s. 11–23.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003.
- Nadler J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Neeson J.M., *Commoners: Common Right, Enclosure and Social Change in England 1700–1820*, Cambridge 1993.
- Netting R.M., *What Alpine Peasants Have in Common. Observations in Communal Tenure in a Swiss Village*, „Human Ecology” 1976, t. 4, s. 135–146.
- Niedośpiał M., *Gospodarstwo rolne na udziale we współwłasności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1990, nr 21, s. 115–125.
- North D.C., Thomas R.P., *The First Economic Revolution*, „Economic History Review” 1977, t. 30, s. 229–241.
- Nowacki J., *Praworządność a analogia legis*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 3, s. 393–407.
- Nowacki J., *Prawotwórczość a stosowanie prawa per analogiam i a fortiori*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, nr 3, s. 31–45.
- Nowacki J., *Przyczynek do uzasadnienia analogii (na przykładzie prawa rzeczowego)*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 5–6, s. 753–764.
- Nowakowski Z.K., *System prawa cywilnego*, t. 2, Wrocław 1977.
- Obrębski R., *Zarys istoty zdolności sądowej w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2016, nr 1, s. 9–15.
- Ohanowicz A., *Współwłasność w prawie prywatnym austriackim*, Lwów 1916.
- Oleszko A., *Cywilnoprawne elementy umowy o utworzeniu zespołu rolników indywidualnych*, „Nowe Prawo” 1976, nr 12, s. 1638–1652.

- Opalski A., *Pojęcie organu osoby prawnej*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 1, s. 18–31.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2 Własność i inne prawa rzeczowe. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece (art. 2-22, 65-111(1)). Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, Warszawa 2017, Legalis.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 1 Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2013.
- Osajda K., Popardowski P., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Ossowski S., *Analiza socjologiczna pojęcia ojczyzny*, [w:] S. Ossowski (red.), *Dzieła. T. 3 Z zagadnień psychologii społecznej*, Warszawa 1967, s. 202–235.
- Ostrom E., *Governinig the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge 1990.
- Paliwoda J., *Kierowanie rolnictwem przez rady narodowe*, Wrocław 1967.
- Paliwoda J., *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1964.
- Parzych P., Rymarczyk E., Szabat-Pręcikowska A., *Problematyka wspólnot gruntowych w aspekcie ewidencyjno-prawnym*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Ziemi” 2013, t. 2, nr 3, s. 35–46.
- Pawlak W., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 1994 r., SA/Ka 125/94, „Samorząd Terytorialny”* 1997, nr 5, s. 70–73.
- Pawlak W., *Prawo rolne PRL*, Warszawa–Poznań 1981.
- Pazdan M., *Niektóre konsekwencje teorii organów osoby prawnej*, „Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego” 1969, nr 5, s. 201–223.
- Perramond E.P., *The Rise, Fall, and Reconfiguration of the Mexican “Ejido”*, „Geographical Review” 2008, t. 98, nr 3, s. 356–371, <https://doi.org/10.1111/j.1931-0846.2008.tb00306.x>.
- Piaskowska O.M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Piątkowski J., *System prawa cywilnego*, t. 2, Warszawa 1977.
- Pietrkowski H., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2014.
- Pietrzykowski K., *Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów*, Warszawa 1995.
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2 Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2013.
- Piniór P., *Reprezentacja spółki osobowej przez współnika będącego osobą prawną*, [w:] A. Witosz (red.), *Prawa i obowiązki współników w spółce, spółdzielni europejskiej i spółce europejskiej*, Katowice 2012, s. 99–111.
- Pisowicz J., *Podmiot majątku byłych gromad*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 11, s. 825–834.
- Płonka E., *Mechanizm łączenia skutków działań prawnych z osobami prawnymi na przykładzie spółek kapitałowych*, Wrocław 1994.

- Płonka E., *Uczestnictwo osób prawnych w walnym zgromadzeniu spółki kapitałowej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 89–101.
- Płonka E., *Umocowanie zarządu spółki kapitałowej do jej reprezentacji*, „Nowe Prawo” 1990, nr 4–6, s. 3–34.
- Płonka E., *Umowne przekształcenie współwłasności w częściach ułamkowych w spółkę cywilną*, „Acta Universitatis Wroclaviensis” 1990, nr 186, s. 269–282.
- Płonka E., *Rozporządzanie udziałem we współwłasności ułamkowej*, „Nowe Prawo” 1971, nr 2, s. 235–236.
- Podleś M., *Odpowiedzialność wspólnika spółki jawnej wobec osób trzecich po wystąpieniu ze spółki za zobowiązania ze stosunków ciągłych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 9, s. 47–51.
- Podrecka M., *Roszczenia współwłaścicieli o dopuszczenie do współposiadania i wynagrodzenie za nieuprawnione korzystanie z rzeczy wspólnej*, „Rejent” 2011, nr 12, s. 55–90.
- Postulski K., *Czynności zachowawcze (art. 209 KC)*, „Nowe Prawo” 1968, nr 10, s. 1491–1496.
- Prosinski S., Przybylak A., *Przyczynek do charakterystyki lasów chłopskich województwa krakowskiego*, „Sylwan” 1960, nr 11, s. 31.
- Prutis S., *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997.
- Prutis S., *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów*, Warszawa 1992.
- Prutis S., *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. 13, s. 39–64.
- Ptaszyk M., *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 52–58.
- Ptaszyk M., *Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych – sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy*, Kraków 1989.
- Radecki W., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015.
- Rakoczy B., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2009.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo górnicze i geologiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018.
- Ritterman S., *Pojęcia materialne w prawie cywilnym*, Kraków 1962.
- Rostkowski J., *Prawo rolne. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1984.
- Rostkowski J., *Gospodarka ziemią. Podstawy Prawne*, Warszawa 1984.
- Roszkowska-Mądra B., *Kategorie ekonomii zrównoważonego rozwoju na poziomie*

- gospodarstwa rolnego*, [w:] Poskrobko B. (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Białystok 2011, s. 157–174.
- Roszkowska-Mądra B., *Koncepcje rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 10, s. 83–102, <https://doi.org/10.33119/GN/101247>.
- Rozdolski R., *Wspólnota gminna w b. Galicji Wschodniej i jej zanik*, Lwów 1936.
- Rudnicki K., *Osoba prawna jako organ innej osoby prawnej*, „Prawo Spółek” 1999, nr 10, s. 14–20.
- Rudnicki S., *Nabycie przez zasiedzenie*, Warszawa 2010.
- Rudol K., *Miejsce spółki wspólnoty gruntowej w systemie prawa polskiego*, „Studia Iuridica” 2017, nr 72, s. 323–332, https://wuw.pl/data/include/cms/Studia_Iuridica_72_2017.pdf [dostęp: 15.08.2023].
- Rudol K., *Problematyka prawna ujawniania nieruchomości wspólnot gruntowych w księgach wieczystych*, „Palestra” 2019, nr 4, s. 74–81.
- Rudol K., *Sytuacja prawna wspólnot gruntowych w przeddzień wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej*, „Studia Iuridica” 2015, nr 6, s. 325–342, https://wuw.pl/data/include/cms/Studia_Iuridica_61_2015.pdf [dostęp: 15.08.2023].
- Rudol K., *Funkcje wspólnot gruntowych w świetle badań empirycznych*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. 16, s. 169–184, <https://www.doi.org/10.15290/SIA.2018.16.12>.
- Runge C.F., *Common Property and Collective Action in Economic Development*, [w:] D.W. Bromley, *Making the Commons Work. Theory, Practice and Policy*, San Francisco 1992, s. 17–35.
- Rybicki P., *Struktura społecznego świata. Studia z teorii społecznej*, Warszawa 1979.
- Rychlicki F., *Pastwiska gromadzkie i pastwiska wspólnot gruntowych*, „Nowe Rolnictwo” 1965, nr 12, s. 25.
- Rychlik T., *Podstawowe pojęcia w ekonomice rolnictwa*, Warszawa 1981.
- Rykowski R., *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa 2005.
- Rzonca K., *Instytucja zarządu w prawie cywilnym a zarząd majątkiem wspólnym małżonków*, „Studia Cywilistyczne” 1981, t. 31, s. 93–152.
- Safjan M. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2007.
- Safjan M. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2012.
- Selwa J., Stelmachowski A., *Prawo rolne*, Warszawa 1970.
- Siwek A., *Podział quoad usum wspólnej nieruchomości rolnej*, „Studia Iuridica” 1991, nr 20, s. 25–48.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.

- Słoński S., *Podstawy prawne zespołowego zagospodarowania wspólnot gruntowych*, „Więć Współczesna” 1965, nr 12, s. 136–145.
- Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974.
- Sołtysiński S., Szajkowski A., Szumański A., Szwaja J., *Komentarz do art. 1–150 KSH*, t. 1, Warszawa 2012.
- Sołtysiński S., Szajkowski A., Szwaja J., *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1994.
- Spirydowicz E., *Kompetencje naczelnika gminy w najwcześniejszych sprawach rolnych*, Warszawa 1977.
- Spyra J., *Śląsk Cieszyński w okresie 1653–1848*, Cieszyn 2012.
- Stanik-Filipowska K., *Park krajobrazowy a park kulturowy – analiza administracyjno-prawna*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010, s. 175–192.
- Stańko M., *Jeszcze w sprawie komunalizacji mienia gromadzkiego*, „Przegląd Sądowy” 1996, nr 4, s. 79–86.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Stawicka E., *Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne i administracyjnoprawne*, „Palestra” 2008, nr 1–2, s. 71–91.
- Stawicka E., *Zmiana regulacji ustawowej wspólnot gruntowych*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 31–39.
- Stefańska K., *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego*, [w:] *Obrót nieruchomościami rolnymi w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 205–220.
- Stefańska K., *Model indywidualnego gospodarstwa w świetle znowelizowanego Kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1992 nr 3, s. 32–39.
- Stefańska K., *Obrót nieruchomościami rolnymi*, [w:] P. Czechowski P. (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 158–159.
- Stelmachowski A., *Prawo rolne*, Warszawa 1987.
- Stelmachowski A., *Relikty dawnej własności wiejskiej*, [w:] E. Kremer, Z. Truskiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 241–245.
- Stelmachowski A., *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 17–38.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2017.
- Suchoń A., Bobeł Ł., *Statutory Right of Pre-Emption of Agricultural Real Estate*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 3(9), s. 161–169.
- Sychowicz M., *O tak zwanej współwłasności przymusowej*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 4, s. 68–73.

- Szachułowicz J., *Indywidualne gospodarstwa rolne jako przedmiot własności ustawowej małżeńskiej*, Warszawa 1979.
- Szachułowicz J., *Spółki grup producentów rolnych spółkami użyteczności publicznej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 197–210.
- Szachułowicz J., *Spółki prawa administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 1, s. 3–16.
- Szachułowicz J., *Status prawny wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9, s. 63–74.
- Szachułowicz J., *Zniesienie współwłasności i podział wspólnot gruntowych w postępowaniu scaleniowym*, „Palestra” 1984, nr 9, s. 21–29.
- Szarek R., *Komunalizacja mienia gromadzkiego*, „Radca Prawny” 1997, nr 6, s. 53–66.
- Szarek R., *Wspólnoty gruntowe – czy mają jeszcze rację bytu*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10, s. 34–47.
- Szer S., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1962.
- Szlęzak A., *Solidarna odpowiedzialność współników spółki jawnej za zobowiązania spółki – uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 3, s. 5–19.
- Sznajder K., *Charakter prawny roszczenia współwłaściciela o zwrot nakładów na rzecz wspólną*, „Rejent” 2009, nr 2, s. 147–162.
- Szumański A., *Czynności prawne spółki kapitałowej podjęte przez jej zarząd bez zgody rady nadzorczej lub zgromadzenia współników (walnego zgromadzenia)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 7, s. 2–19.
- Szymczak I., *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Świątkowski H., *Niektóre zagadnienia wspólnot gruntowych w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1958, nr 9, s. 337–343.
- Świątkowski H., *Prawo rolne*, Warszawa 1966.
- Świątkowski H., *Zagospodarowanie wspólnot gruntowych (węzłowe zagadnienia prawno organizacyjne)*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 28, s. 47–84, <https://doi.org/10.37232/sp.1971.28.3>.
- Świątkowski Ś., *Prawo rolne*, Warszawa 1965.
- Świdowski W., *Spółki szatańskie, ważniejsze problemy organizacyjno-prawne*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 28, s. 193–209, <https://doi.org/10.37232/sp.1971.28.7>.
- Tawney R., *The Agrarian Problem in the Sixteenth Century*, London 1912.
- Terluin I., *Differences in Economic Development in Rural Regions of Advanced Countries: an Overview and Critical Analysis of Theories*, „Journal of Rural Studies” 2003, t. 19, s. 327–344.
- Thompson E.P., *Customs in Common*, London 1992.
- Thompson E.P., *The making of the English Working class*, London 1968.

- Tomkiewicz E., Bocheński M., *Polityka rozwoju obszaru wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 239–264, <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-045a78c1-7f47-46a9-8d9a-fd26f0e39cfe> [dostęp: 3.09.2023].
- Truszkiewicz Z., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 241–251.
- Turowski J., *Socjologia wsi i rolnictwa*, Lublin 1995.
- Uliasz M., *Czynności zachowawcze (art. 209 k.c.) w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 4, s. 75–95.
- Warciański, M., *Podział rzeczy quoad usum*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 9, s. 35–49.
- Warkańko W., [Recenzja: A. Wąsiewicz, *Powstanie, istota i zniesienie współwłasności ułamkowej*, Poznań 1965], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 3, 277–280.
- Wasilkowski J., *Prawo własności w PRL*, Wrocław 1969.
- Wąsiewicz A., *Charakter prawny współwłasności ułamkowej według Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 4, s. 107–133.
- Wąsiewicz A., *Formy współwłasności i ich istota*, „Nowe Prawo” 1960, nr 11–12, s. 1673–1682.
- Wąsiewicz A., *Powstanie, istota i zniesienie współwłasności ułamkowej*, Poznań 1965.
- Wierzbowski B., *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, nr 4, s. 95–111.
- Wilkin J., *Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, „Wiś i Rolnictwo” 2004, nr 2(123), s. 157–170.
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa 2010.
- Winiarz J., *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1989.
- Wiśniewski A.W., *Prawo o spółkach – podręcznik praktyczny*. T. 2 *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 1994.
- Wiśniewski A.W., *Prawo o spółkach – podręcznik praktyczny*. T. 3 *Spółka akcyjna*, Warszawa 1993.
- Witosz A., *Likwidacja a czynności likwidacyjne*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 5, 18–23.
- Witosz A.J., *Subsydiarna odpowiedzialność wspólników spółek osobowych. Zasady naczelné*, Warszawa 2009.
- Wolak G., *O wspólnotach gruntowych w rozumieniu Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych – wybrane zagadnienia cywilnoprawne*, „Nieruchomości@: kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości” 2020, nr 4, s. 55–85, <https://www.doi.org/10.5604/01.3001.0014.4819>.

- Wolak G., *Z problematyki roszczenia regresowego (zwrotnego) współnika spółki jawnej*, „Rejent” 2013, nr 8, s. 60–84.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.
- Wolter W., *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, Warszawa 1982.
- Wójcik S., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian Kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1983, nr 1, s. 18–44.
- Zegar J., *Programowanie ekorozwoju obszarów wiejskich*, [w:] P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym-rozwoj zrównoważony – metody wyceny*, Warszawa 2002, s. 87–111.
- Zegar J., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.
- Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
- Ziemianin B., Kuniewicz Z., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 2007.
- Żelazna A., *Zagospodarowanie wspólnot gruntowych*, cz. 2, „Nieruchomości” 2018, nr 1, s. 13–17.

NETOGRAFIA

Komunikat Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 września 2022 r., <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/zatwierdzony-przez-komisje-europejska-plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> [dostęp: 3.09.2023].

Common land and village greens, <https://www.gov.uk/common-land-village-greens> [dostęp: 31.12.2022].

Wspólnota gruntowa Siewierz, http://www.wspolnotagruntowa-siewierz.pl/co_spolka_robi_dla_siewierza [dostęp: 28.07.2018].

Wspólnota gruntowa w Gąsawach Rządowych, <http://www.wspolnotygruntowe.pl/wspolnoty-gruntowe/wspolnota-gruntowa-w-gasawach-rzadowych.html> [dostęp: 28.07.2018].

Elinor Ostrom, czyli ekonomia utopii, <https://www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/historia-mysli-ekonomicznej/elinor-ostrom,-czyli-ekonomia-utopii> [dostęp: 26.09.2018].

AKTY PRAWNE

AKTY PRAWA OBOWIĄZUJĄCE POD ZABORAMI

Patent cesarski z dnia 11 czerwca 1811 r. – Powszechna Księga Ustaw Cywilnych, ABGB 1811, nr 3, poz. 496.

II RZECZYPOSPOLITA (PO 1944 R.)

Ustawa z dnia 21 czerwca 1921 r. w przedmiocie likwidacji serwitutów pastwiskowych w dobrach b. Komory arcyksiężęcej na Śląsku. Cieszyńskim, Dz.U. 1921 Nr 59, poz. 373 ze zm.

Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów, Dz.U. 1923 Nr 92, poz. 718.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwie kieleckim, lubelskim, łódzkim, warszawskim i zachodniej części województwa białostockiego, Dz.U. 1927 Nr 10, poz. 74.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwie wołyńskim, poleskim, nowogrodzkim, wileńskim i we wschodniej części województwa białostockiego, Dz.U. 1927 Nr 10, poz. 75.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uchyleniu odrębności stanowych, Dz.U. 1927 Nr 92, poz. 824.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. w sprawie zmian w ustawie o rewizji likwidacji serwitutów pastwiskowych w dobrach b. Komory Cieszyńskiej, Dz.U. 1928 Nr 16, poz. 127.

Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294.

Ustawa Sejmu Śląskiego z dnia 19 kwietnia 1933 r. o spółkach szalaśniczych, Dz.U.Śl. 1933 Nr 13, poz. 23.

Rozporządzenia Śląskiej Rady Wojewódzkiej z dnia 21 sierpnia 1933 r., Dz.U. Śl. 1933 Nr 23, poz. 48.

Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 1938 Nr 33, poz. 290.

PRAWO POLSKIE (PO 1944 R.)

Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. 1944 Nr 4, poz. 17.

Dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, Dz.U. 1944 Nr 15, poz. 82.

- Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, Dz.U. 1945 Nr 57, poz. 321 ze zm.
- Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, Dz.U. 1946 Nr 57, poz. 319.
- Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo o księgach wieczystych, Dz.U. 1946 Nr 57, poz. 320.
- Dekret z dnia 5 lutego 1947 r. o przejęciu na własność państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR, Dz.U. 1947 Nr 59, poz. 318 ze zm.
- Dekret z dnia 30 czerwca 1951 r. o podatku gruntowym, Dz.U. 1951 Nr 38, poz. 283.
- Dekret z dnia 2 grudnia 1953 r. o ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. 1953 Nr 31, poz. 170.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, Dz.U. 1957 Nr 39, poz. 172.
- Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1958 Nr 5, poz. 16.
- Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, Dz.U. 1958 Nr 17, poz. 71.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. 2016, poz. 23.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych, Dz.U. 1960 Nr 29, poz. 166.
- Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne, Dz.U. 1962 Nr 34, poz. 158.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania, Dz.U. 1962 Nr 64, poz. 303.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 1963 Nr 28, poz. 169 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.
- 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.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. 1964 Nr 19, poz. 86.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. 1971 Nr 27, poz. 250.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie przekazania niektórych spraw do właściwości naczelników gmin oraz prezydów rad narodowych miast niestanowiących powiatów i ich organów, Dz.U. 1972 Nr 49, poz. 317.
- Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa, Dz.U. 1973 Nr 48, poz. 283.
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, Dz.U. 1974 Nr 38, poz. 230.
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1975 Nr 16, poz. 91.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów, tj. Dz.U. 2014, poz. 700 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, tj. Dz.U. 2001 Nr 124, poz. 1361, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz.U. 1982 Nr 30, poz. 210 ze zm.
- Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1983 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. 1983 Nr 19 poz. 86.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. 1984 Nr 52, poz. 268 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 35 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 Nr 32, poz. 191 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990 Nr 34, poz. 198.
- Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. 1990 Nr 79, poz. 464.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. 1991 Nr 7, poz. 24 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. 1991 Nr 101, poz. 444 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tj. Dz.U. 2016, poz. 2052 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. Dz.U. 2016, poz. 1888 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 1993 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. 1993 Nr 65, poz. 309.

- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. 2000 Nr 80, poz. 903 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. 1995 Nr 16, poz. 78 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, tj. Dz.U. 2012, poz. 591 ze zm.
- Ustawa z dnia z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995 Nr 141, poz. 692.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 1997 Nr 115, poz. 741 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tj. Dz.U. 2016, poz. 291 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 marca 1998 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1998 Nr 32, poz. 176.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998 Nr 106, poz. 668.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. 1998 Nr 133, poz. 872 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1999 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tj. Dz.U. 2005 Nr 240, poz. 2027 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. 2000 Nr 88, poz. 983 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2000 Nr 120, poz. 1268.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. 2001 Nr 38, poz. 454.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tj. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2001 Nr 115, poz. 1229.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270 ze zm.

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2012, poz. 647 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. 2003 Nr 64, poz. 592 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1152 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tj. Dz.U. 2017, poz. 1221 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tj. Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, tj. Dz.U. 2016, poz. 1896 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2007 Nr 125, poz. 873.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale administracji publicznej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 92, poz. 753.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach system wsparcia bezpośredniego Dz.U. 2015, poz. 308.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, Dz.U. 2013, poz. 1411.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. 2015, poz. 370.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 18 marca 2015 r. sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. 2015, poz. 415.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. 2015, poz. 1276.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 585.
- Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017, poz. 624.

- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 1309.
- Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, Dz.U. 2021, poz. 2052.

PRAWO WSPÓLNOTOWE UE

- Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona z dnia 20 października 2000 r., ratyfikowana przez Polskę 21 września 2005 r., Dz.U. 2006 Nr 14, poz. 98.
- Traktat Ateński z dnia 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864.
- Rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, Dz.Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r., s. 1.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.Urz. EU C 326 z 26.10.2012 r., s. 47.
- Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 13.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania nią, monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 549–607.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608–670.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i 27 w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, Dz.Urz. UE L 437 z 28.12.2020 r., s. 1.

ORZECZNICTWO

- Uchwała SN z 20 stycznia 1956 r., III CO 38/55, OSNCK 1956, nr 3, poz. 88.
Wyrok SN z 15 grudnia 1958 r., I CO 22/58, OSPiKA 1960, poz. 147.
Postanowienie SN z 26 marca 1960 r., I CR 535/59, OSNCP 1961, nr 3, poz. 73.
Uchwała SN z 20 maja 1966 r., III CZP 16/66, OSNCP 1967, nr 1, poz. 4.
Uchwała SN z 16 lutego 1968 r., III CZP 78/66, Legalis.
Uchwała SN z 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68, OSNCP 1969, nr 5, poz. 90.
Uchwała SN z 19 grudnia 1968 r., III CZP 106/68, OSNCK 1969 nr 6, poz. 108.
Uchwała SN z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69, OSNCP 1070, nr 10, poz. 173.
Wyrok SN z 9 listopada 1971 r., III CRN 310/71, LEX 7013.
Wyrok SN z 10 stycznia 1972 r., I CR 359/71, LEX 1385.
Wyrok ETS z 28 lutego 1978 r., 85/77, *Azienda Avicola Sant 'Anna*, ECLI:EU:C:1978:38.
Postanowienie SN z 6 maja 1980 r., III CRN 45/80, OSCP 1980, nr 12, poz. 240.
Uchwała SN z 13 czerwca 1984 r., III CZP 22/84, OSNC 1985, nr 1, poz. 8.
Uchwała SN z 14 grudnia 1984 r., III CZP 78/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 149.
Postanowienie SN z 3 kwietnia 1985 r., III CRN 64/85, niepubl.
Wyrok ETS z 13 lipca 1989 r., 5/88, *Wachauf v. RFN*, ECLI:EU:C:1989:321.
Wyrok NSA w Krakowie z dnia 25 lipca 1990 r., SA/Kr 567/90, LEX 1687761.
Uchwała SN z 6 sierpnia 1991 r., III CZP 67/91, Legalis.
Wyrok NSA z 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26.
Uchwała SN z 30 czerwca 1992 r., III CZP 75/92, LEX 3809.
Uchwała SN z 26 listopada 1992 r., III CZP 147/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 6, poz. 123.
Wyrok SN z 26 lipca 1993 r., I SA 1892/92, LEX 10491.
Wyrok NSA z 15 marca 1995 r., SA/Gd 3078/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 73.
Wyrok NSA z 18 maja 1995 r., SA/Bk 201/94, LEX 24025.
Uchwała SN z 20 lipca 1995 r. III CZP 88/95, OSNC 1995, nr 11, poz. 163.
Wyrok NSA z 22 września 1995 r., SA/Kr 2717/94, ONSA 1996, nr 4, poz. 157.
Uchwała SN z 25 października 1995 r., III CZP 149/95, LEX 23399.
Uchwała SN z 30 maja 1996 r., III CZP 47/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 142.
Uchwała NSA z 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96, LEX 29268.
Wyrok SN z 12 marca 1997 r., II CKN 24/97, LEX 80725.
Postanowienie SN z 7 maja 1997 r., II CKN 137/97, „Wokanda” 1997, nr 97, s. 9.
Postanowienie SN z 4 lipca 1997 r., II CKN 227/97, OSNC 1998, nr 3, poz. 39.
Wyrok SN z 5 lutego 1998 r., I PKN 511/97, OSNAPiUS 1999, nr 1, poz. 19.
Postanowienie SN z 6 marca 1998 r., III CZP 73/97, LEX 50797.

- Wyrok SN z 5 stycznia 1999 r., III RN 101/98, OSNP 1999, nr 20, poz. 637.
- Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
- Postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98, LEX 50652.
- Wyrok SN z 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2, poz. 27.
- Wyrok SN z 9 sierpnia 2000 r., V CKN 1254/00, M.P. 2001 Nr 11, poz. 595.
- Wyrok SN z 20 września 2000 r., I CKN 729/99, Legalis.
- Postanowienie SN z 8 grudnia 2000 r., I CKN 1036/99, LEX 51799.
- Wyrok TK z 15 grudnia 2000 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87.
- Wyrok NSA z 6 listopada 2001 r., II SA 2099/00, LEX 82005.
- Wyrok SN z 14 listopada 2001 r., II CKN 440/01, OSNC 2002, nr 7–8, poz. 99.
- Wyrok SN z 28 listopada 2001 r., IV CKN 500/00, Legalis.
- Postanowienie SN z 28 listopada 2001 r., IV CKN 1004/00, LEX 52768.
- Postanowienie SN z 7 marca 2002 r., II CKN 619/99, OSNC 2002, nr 3, poz. 30.
- Wyrok NSA w Warszawie z 28 marca 2002 r., IV SA 1456/00, LEX 80657.
- Wyrok NSA z 8 października 2003 r., II SA 3795/01, Legalis.
- Postanowienie SN z 17 października 2003 r., IV CK 115/02, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2005 r., VI SA/Wa 708/04, LEX 165027.
- Wyrok TK z 15 marca 2005 r., K 9/04, LEX 149926.
- Wyrok SN z 6 lipca 2005 r., III CK 705/04, LEX 150645.
- Wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2005 r., IV SA/Wa 466/05, Legalis.
- Wyrok WSA w Kielcach z 24 sierpnia 2005 r., II SA/Ke 230/05, <https://kielce.wsa.gov.pl/download/attachment/240/ii-sa-230-05.pdf> [dostęp: 20.08.2023].
- Wyrok WSA w Białymstoku z 13 lipca 2006 r., II SA/Bk 76/06, LEX 929309.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2006 r., IV SA/Wa 452/06, LEX 255689.
- Wyrok WSA z 5 października 2006 r., II SA/BK 475/06, LEX 929058.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 12 października 2006 r., III SA/Po 203/06, LEX 910844.
- Postanowienie SN z 8 grudnia 2006 r., V CSK 368/06, LEX 259777.
- Wyrok SN z 23 marca 2007 r., V CSK 518/06, LEX 488975.
- Wyrok SN z 4 kwietnia 2007 r., V CSK 18/07, LEX 327889.
- Postanowienie WSA w Gliwicach z 8 sierpnia 2007 r., II SAB/Gl 21/07, LEX 973967.
- Wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r., II OSK 1495/07, LEX 464581.
- Wyrok SN z 15 lutego 2008 r., I CSK 376/07, OSNC 2008, nr 4, poz. 117.
- Wyrok SN z 28 lutego 2008 r., III CSK 252/07, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 16, s. 878.
- Uchwała SN z 7 marca 2008 r., III CZP 8/08, OSNC 2009, nr 4, poz. 50.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 12 marca 2008 r., II SA/Ol 1044/07, LEX 494378.
- Wyrok NSA z 20 marca 2008 r., I OSK 435/07, Legalis.

- Wyrok WSA w Krakowie z 16 kwietnia 2008 r., III SA/Kr 119/08, LEX 570377.
- Wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2008 r., II SA/Ke 251/08, LEX 511548.
- Wyrok SN z 9 lipca 2008 r., V CSK 72/08, LEX 479312.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 30 lipca 2008 r., II SA/Gl 392/08, LEX 517974.
- Wyrok NSA z 16 września 2008 r., II OSK 733/08, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-733-08,wspolnoty_gruntowe,2f63f35.html [dostęp: 3.09.2023].
- Wyrok WSA w Lublinie z 18 września 2008 r., II SA/Lu 453/08, LEX 516108.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 24 września 2008 r., III SA/Po 173/08, LEX 517405.
- Uchwała SN z 7 października 2008 r., II CZP 89/08, LEX 458125.
- Wyrok SN z 23 października 2008 r., V CSK 172/08, LEX 483361.
- Wyrok NSA z 3 grudnia 2008 r., II OSK 1142/08, LEX 529992.
- Wyrok NSA z 16 stycznia 2009 r., II OSK 1874/07, LEX 515978.
- Wyrok SN z 28 stycznia 2009 r., I CSK 258/09, Legalis.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 2 marca 2009 r., II SA/Gl 1181/08, LEX 543641.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 5 marca 2009 r., I SA/OI 481/08, LEX 509010.
- Wyrok SA w Szczecinie z 2 kwietnia 2009 r., I ACa 53/09, LEX 503250.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 maja 2009 r., I SA/Gl 104/09, LEX 547321.
- Wyrok WSA w Warszawie z 29 lipca 2009 r., SA/Wa 501/09, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iii-sa-wa-501-09,interpretacje_podatkowe_podatek_dochodowy_od_osob_fizycznych,10614c6.html [dostęp: 20.08.2023].
- Wyrok SN z 3 grudnia 2009 r., II CSK 215/09, Legalis.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 4 lutego 2010 r., II SA/Gl 873/09, Legalis.
- Wyrok SN z 17 lutego 2010 r., III KK 292/2009, OSNwSK 2010, poz. 352.
- Wyrok NSA z 10 czerwca 2010 r., I OSK 1086/09, LEX 594883.
- Wyrok SN z 16 czerwca 2010 r., I CSK 453/09, LEX 607234.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 15 lipca 2010 r., I SA/Gl 634/09, LEX 706232.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 10 sierpnia 2010 r., II SA/Bk 272/10, LEX 744481.
- Wyrok SN z 21 października 2010 r., III KK 309/2010, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20kk%20309-10.pdf> [dostęp: 3.09.2023].
- Wyrok WSA w Lublinie z 25 stycznia 2011 r., II SA/Lu 687/10, LEX 953314.
- Wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 1365/10, LEX 1098434.
- Wyrok SN z 9 lutego 2011 r., V CSK 213/10, LEX 786681.
- Wyrok WSA w Kielcach z 16 marca 2011 r., II SA/Ke 708/10, LEX 1098918.
- Wyrok WSA w Warszawie z 31 maja 2011 r., IV SA/Wa 570/11, LEX 1133003.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 28 lipca 2011 r., II SA/Gl 306/11, LEX 1085936.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 17 sierpnia 2011 r., II SA/Bk 809/10, LEX 898080.
- Wyrok NSA z 11 października 2011 r., I OSK 1704/10, LEX 1149220.

- Wyrok SN z 8 grudnia 2011 r., IV CSK 188/11, LEX 1168550.
- Wyrok NSA z 24 kwietnia 2012 r., I OSK 549/11, LEX 1264846.
- Wyrok NSA z 12 czerwca 2012 r., II FSK 2409/10, LEX 1165212.
- Wyrok WSA w Lublinie z 14 czerwca 2012 r., III SA/Lu 160/12, LEX 1231976.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 2 sierpnia 2012 r., II SA/Gl 448/12, LEX 1598303.
- Wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, OSNC 2013, nr 10, s. 44.
- Wyrok WSA w Łodzi z 12 kwietnia 2013 r., II SA/Łd 19/13, LEX 1330729.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 16 maja 2013 r., II SA/SZ 263/13, LEX 1328927.
- Wyrok SN z 30 października 2013 r., II CSK 673/12, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2014, nr 7–8, poz. 72.
- Wyrok SA w Łodzi z 28 marca 2014 r., I ACa 1278/13, Legalis.
- Postanowienie SN z 2 kwietnia 2014 r. IV CSK 412/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/IV%20CSK%20412-13-1.pdf> [dostęp: 2.09.2023].
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 3207/13, LEX 1448492.
- Wyrok NSA z 11 czerwca 2014 r., I OSK 2150/13, LEX 1518007.
- Wyrok SN z 27 czerwca 2014 r., I CSK 548/13, LEX 1532945.
- Postanowienie SN z 23 lipca 2014 r., V CSK 480/13, Legalis.
- Wyrok NSA z 9 września 2014 r., II GSK 1199/13, LEX 1572627.
- Wyrok NSA z 9 września 2014 r., II GSK 1200/13, LEX 1572628.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 19 września 2014 r., I SA/OL 564/14, Legalis.
- Wyrok NSA z 17 października 2014 r., II FSK 2448/12, LEX 1598303.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2015 r., I SA/Wa 2613/14, LEX 1746207.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 24 listopada 2015 r., I SA/Rz 918/15, LEX 1934028.
- Wyrok SN z 23 października 2015 r., V CSK 35/15, LEX 1959497.
- Wyrok SA w Gdańsku z 5 kwietnia 2016 r., I ACa 1022/15, LEX 2096194.
- Wyrok WSA w Lublinie z 18 maja 2016 r., II SA/Lu 83/16, LEX 2075259.
- Wyrok SA w Warszawie z 23 maja 2016 r., I ACa 1138/15, LEX 2071583.
- Postanowienie SN z 29 czerwca 2016 r., III CZP 10/16, LEX 2094265.
- Wyrok SA w Katowicach z 27 października 2016 r., I ACa 1121/15, LEX 2174770.
- Wyrok NSA z 22 listopada 2016 r., II OSK 353/15, Legalis.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 grudnia 2016 r., II SAB/Rz 106/16, LEX 2205764.
- Postanowienie SN z 5 kwietnia 2017 r., II CSK 407/17, e-Sprawa.
- Wyrok SN z 27 kwietnia 2017 r., IV KK 108/17, LEX 2307132.
- Wyrok WSA w Kielcach z 9 maja 2017 r., II SA/Ke 1072/16, LEX 2297000.
- Wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2017 r., I SA/Wa 1242/16, LEX 2328734.
- Wyrok SA w Katowicach z 7 czerwca 2017 r., I ACa 1131/16, LEX 2343462.
- Wyrok NSA z 29 czerwca 2017 r., I OSK 2828/16, LEX 2338476.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 lipca 2017 r., II SA/GI 402/17, LEX 2347587.

Wyrok WSA w Gliwicach z 8 września 2017 r., II SA/GI 628/17, LEX 2450590.

Wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, OTK-A 2017, nr 86.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2018 r., II SA/Kr 1389/17, LEX 2457126.

Wyrok SA w Katowicach z 1 marca 2018 r., I ACa 801/17, LEX 2487689.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 28 czerwca 2018 r., I SA/Rz 291/18, LEX 2511053.

Wyrok WSA w Białymstoku z 23 grudnia 2019 r., II SA/Bk 779/19, LEX 2765539.

Postanowienie SN z 24 stycznia 2020 r., III CZP 54/19, LEX 2772817.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 lipca 2020 r., II SA/Ke 981/19, LEX 3071752.

Wyrok WSA w Lublinie z 5 września 2020 r., II SA/Lu 224/20, LEX 3082022.

Postanowienie WSA w Lublinie z 18 listopada 2020 r., II SA/Lu 638/20, LEX 3087976.

DOKUMENTY URZĘDOWE

- Commission implementing decision of 31.8.2021 approving the amendment of the rural development programme of Poland for support from the European Agricultural Fund for Rural Development and amending Implementing Decision C(2014)9783 of 12 December 2014, CCI 2014PL06RDNP001, Brussels, 31.8.2021, C(2021)6553 final, <https://www.gov.pl/attachment/b7849a93-ceed-413a-98dd-89a6b7dfb32c>[dostęp: 3.09.2023].
- Instrukcja Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego (Departament Lasów Nadzorowanych i Łowiectwa) w sprawie nadzoru nad lasami niepaństwowymi i państwowymi znajdującymi się pod zarządem innych ministrów, Warszawa 1959.
- Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 350, 18.10.2017, s. 5.
- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 sierpnia 2006 r. znak RPO-512676-IV/05/BB, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12245083560.pdf>, [dostęp: 17.12.2020].
- Załącznik do Uchwały nr 270/2007 Rady Ministrów z 26 października 2007 r. – Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Program działań na lata 2007–2013, Krajowa Strategia Ochrony i Umiarkowanego Użytkowania Różnorodności Biologicznej zatwierdzona uchwałą nr 270/2007 Rady Ministrów z dnia 26 października 2007 r. oraz Plan działań na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.
- Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 6 listopada 2012 r., Druk sejmowy nr 3193, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3193> [dostęp: 3.09.2023],
- Zarządzenie nr 79.2017 Wójta Gminy Piątница z dnia 16 czerwca 2017 r., <https://docplayer.pl/50042270-Zarzadzenie-nr-wojta-gminy-piatnica-z-dnia-16-czerwca-2017-r.html> [dostęp: 31.12.2022].
- Zarządzenie nr 86/2015 Burmistrza Sulejowa z dnia 15 czerwca 2015 r., http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/sulejow/6057.pdf [dostęp: 31.12.2022].

VARIA

Ankieta sporządzona a przez przewodniczącego zarządu spółki Wspólnoty Gruntowej wsi Radoszyce.

Ankieta sporządzona a przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Leśno-Gruntowej „Nadzieja” w Mierzęcicach.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Ranizów.

Ankieta sporządzona przez pełnomocnika zarządu Wspólnoty Gruntowej wsi Łąd.

Ankieta sporządzona przez pełnomocnika zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Piotrkowice.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej w Sieradzu Osiedla Zapusta Wielka.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego spółki Wspólnoty Gruntowej Wsi Bielawa.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Leśno-Gruntowej w Siewierzu.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „Bania” w Płońsku.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki dla zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej w Osadzie Bolimów.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu spółki Wspólnoty Gruntowej „Góra” w Nowym Mieście Nad Pilicą.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej w Wikucicach Dużych.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Zendek.

Ankieta sporządzona przez przewodniczącego zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Strzałków.

Ankieta sporządzona przez sekretarza zarządu Wspólnoty Gruntowej Wsi Sawin.

Lichorowicz A., *Stosunki prawno-majątkowe między członkami rolników indywidualnych*, [referat wygłoszony na polsko-francuskim sympozjum prawniczym w Warszawie 16–18 września 1977 r.].

ZAŁĄCZNIK – KWESTIONARIUSZ ANKIETY

Nazwa i adres wspólnoty gruntowej

Nazwa i adres spółki wspólnoty gruntowej
(jeśli różni się od nazwy i adresu wspólnoty gruntowej)

Jakie nieruchomości wchodzi w skład Państwa wspólnoty gruntowej

- nieruchomości rolne
- nieruchomości leśne
- obszary wodne
- inne (jakie)

2. Jaki jest sposób korzystania z Państwa wspólnoty gruntowej przez jej członków

- wspólna uprawa rolna
- wypasanie bydła
- korzystanie z zasobów naturalnych, np. zbieranie chrustu w lasach
- inny (jaki)

3. Czy Państwa wspólnota gruntowa posiada uregulowany status prawny, tj. czy została wydana decyzja starosty ustalająca wykaz nieruchomości zaliczanych do wspólnoty gruntowej oraz osób uprawnionych do udziału we wspólnocie.

- nie
- tak

[W przypadku zaznaczenia odpowiedzi „tak”:] Czy ustalenie statusu prawnego Państwa wspólnoty gruntowej nastąpiło przed dniem 1 stycznia 2016 r. (jeśli dotyczy)

- nie
- tak

4. Czy dla Państwa wspólnoty gruntowej została założona księga wieczysta.

- nie
- tak (proszę o podanie numeru KW)

[W przypadku zaznaczenia odpowiedzi „tak”:] Czy wyrażacie Państwo zgodę na upublicznienie treści książki w rozprawie doktorskiej.

- nie
 tak

5. Czy dla Państwa wspólnoty gruntowej została powołana spółka.

- nie
 tak

[W przypadku zaznaczenia odpowiedzi „tak”:] Czy spółka ta została powołana przez członków wspólnoty gruntowej czy w drodze decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

- została powołana przez członków wspólnoty gruntowej
 została powołana w drodze decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

[W przypadku zaznaczenia odpowiedzi „tak”:] Czy w spółce zostały powołane organy (ogólne zgromadzenie członków, zarząd oraz komisja rewizyjna) oraz uchwalony/nadany statut.

- nie
 tak

6. W jaki sposób zarządzana jest Państwa wspólnota gruntowa oraz jak odbywa się jej zagospodarowanie.

- kierunki działań narzuca spółka
 decydują o tym sami uczestnicy wspólnoty gruntowej

Jakie przykładowe czynności są podejmowane w celu zarządzania oraz zagospodarowania gruntów wspólnoty gruntowej?

.....

7. Czy korzystanie przez członków Państwa wspólnoty gruntowej odbywa się w sposób wzajemnie umówiony, czy każdy członek korzysta z gruntów niezależnie

- korzystanie ze wspólnoty gruntowej odbywa się w sposób wzajemnie umówiony
 każdy członek korzysta ze wspólnoty gruntowej niezależnie

8. Czy członkowie Państwa wspólnoty gruntowej podejmują indywidualne bądź wspólne inicjatywy w celu poprawy funkcjonowania tej wspólnoty.

- nie
 tak (jakie)

9. Czy widzą Państwo korzyści w funkcjonowaniu wspólnoty gruntowej.

nie

tak (jakie)

10. Jakie problemy wiążą się z funkcjonowaniem Państwa wspólnoty gruntowej.

problemy własnościowe

problemy związane ze sposobem korzystania ze wspólnoty gruntowej przez jej członków

problemy związane z działalnością spółki

problemy w kontaktach z instytucjami państwowymi, samorządowymi, sądami, notariuszami

inne (jakie)

Proszę o wskazanie konkretnych przykładów oraz opis problemów których Państwo doznajecie

11. Czy organy administracji publicznej (starosta, wójt [burmistrz, prezydent miasta]) ingerują w działalność Państwa wspólnoty gruntowej.

nie

tak (proszę o wskazanie przykładów oraz opis takich interwencji)

12. Czy w Państwa regionie występuje zainteresowanie zakupem nieruchomości wspólnot gruntowych.

nie

tak

[W przypadku zaznaczenia odpowiedzi „tak”:] Czy bywają przedmiotem obrotu (np. sprzedaży) i czy wiążą się jakieś problemy z takimi transakcjami.

nie

tak (proszę o wskazanie przykładów opis problemów których Państwo doznajecie)

.....

13. Czy zamierzacie Państwo utrzymywać wspólnoty w obecnym kształcie, czy też będziecie Państwo dążyć do ich likwidacji. Proszę o uzasadnienie stanowiska.

nie

tak

Proszę o uzasadnienie stanowiska.....

STRESZCZENIE

Wspólnota gruntowa jest szczególnego rodzaju instytucją prawa rolnego, zbliżoną konstrukcyjnie do współwłasności, w częściach ułamkowych, wywodzącą się bezpośrednio ze średniowiecznej instytucji tzw. własności podzielonej według treści (*dominium divisum*). Jej istotą jest uprawnienie do udziału we wspólnym gruncie wspólnoty, które polega na korzystaniu z zaliczanych w jej poczet nieruchomości. Przysługuje ono osobom zamieszkującym, bądź posiadającym gospodarstwo rolne na obszarze położenia wspólnoty.

Geneza wspólnot gruntowych sięga czasów kształtowania się stosunków społeczno-gospodarczych w okresie średniowiecza. Doniosłe znaczenie pozycji prawnej i funkcji wspólnoty gruntowej ujawniło się dopiero po odrodzeniu polskiej państwowości w 1918 r. Złożone uwarunkowania unifikacji prawa na ziemiach polskich, podlegających dotąd władzy zaborców, doprowadziły do zróżnicowania stosunku ustawodawcy do wspólnot gruntowych w poszczególnych częściach II Rzeczypospolitej, co dodatkowo skomplikowało definiowanie ich statusu prawnego. W okresie powojennym, nacechowanym programowo kolektywistycznym podejściem do produkcji rolnej i niechęcią władzy do umacniania własności rolniczej, podjęto zadanie uregulowania problematyki, której geneza i charakter były silnie zakorzenione w instytucjach prawa prywatnego. Efektem tych działań była obecnie obowiązująca ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, utrzymująca istnienie wspólnot gruntowych jako formy prostej kooperacji na wsi i wdrażania rolników do zespołowych form produkcji rolniczej.

W niniejszej monografii podjęto kompleksowe rozważania nad istotą wspólnoty gruntowej w świetle litery prawa, poglądów doktryny i judykatury oraz polityki realizacji uprawnień beneficjentów analizowanych regulacji. Celem głównym pracy było ustalenie statusu prawnego wspólnoty gruntowej i określenie pozycji tytułowej kategorii prawnej w polskiej doktrynie. W ramach prowadzonych badań dążono w szczególności do: identyfikacji podmiotów prawa własności nieruchomości zaliczanych w poczet wspólnoty gruntowej, wyjaśnienia charakteru prawnego uprawnień składających się na sposób korzystania z nieruchomości wspólnoty gruntowej przez osoby uprawnione do udziału we wspólnocie oraz scharakteryzowania prawnej więzi łączącej osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej oraz spółki powołanej do sprawowania zarządu i zagospodarowania wspólnoty.

Zamierzeniem Autora monografii było ponadto osadzenie zawartych w niej rozważań w współczesnych społecznych prawnych i ekonomicznych realiach poprzez zbadanie związków regulacji prawnej wspólnot gruntowych z ich znaczeniem dla rolnictwa, które można by również ujmować jako problematykę socjotechniczną prawodawstwa z elementem polityki państwa. W powyższym zakresie Autor stawia hipotezę badawczą, iż wspólnoty gruntowe mogą w obecnym stanie legislacyjnym pełnić ważne dla współczesnego rolnictwa funkcje o charakterze środowiskowym, społeczno-gospodarczym oraz kulturowym. Jako podstawę do prowadzonych rozważań przyjęto, że wspólnoty gruntowe poddawane były różnym regulacjom prawnym, co było przede wszystkim wynikiem dokonujących się stale pewnych przewartościowań celów stawianych przed wspólnotami, w zależności od poziomu industrializacji kraju, stopnia zamożności społeczeństwa czy struktury zawodowej ludności.

SUMMARY

“The land communities” is a special type of agricultural law institution, similar in structure to fractional co-ownership, that derives directly from the mediaeval institution of divided property by substance (*dominium divisum*). Its essence is the entitlement to a share in the land of the community, which consists in the use of real estate counted as part of it, vested in persons residing in or owning an agricultural holding in the area where the community is located.

The genesis of commons dates back to the formation of socioeconomic relations during the Middle Ages, but the momentous significance of their legal position and function became apparent only after the rebirth of Polish statehood in 1918. The complex conditions of unifying the law in the Polish lands previously subject to the partitioning powers led to different attitudes of the legislature towards commons in various parts of the Second Polish Republic (1918–1939), which further complicated the definition of their legal status. In the post-war period, which was characterised by a programmatic collectivist approach to agricultural production and a reluctance to strengthen agricultural property, the task was undertaken to regulate issues whose origins and character were strongly rooted in the institutions of private law. The result of these efforts was the current law of June 29, 1963 on the management of common lands, maintaining the existence of “land communities” as a form of simple rural cooperation and transforming farmers into collective forms of agricultural production.

This monograph comprises a comprehensive overview of the essence of “land communities” in the light of the letter of the law, the views of doctrine and jurisprudence and the policy of implementing the rights of the beneficiaries of the regulations under study. The main goal of the work (the basic research task) was to establish the legal status of commons and to determine their legal position in the Polish doctrine. In particular, the research sought to 1) identify the subjects of the property rights of real estate included in commons, 2) clarify the legal nature of the powers comprising the use of commons’ real estate by those entitled to participate in the community and 3) characterise the legal bond linking those entitled to participate in the land communities and the organisation established to manage and develop the community.

An additional goal of the monograph was to embed its discussion in the social (legal and economic) realities of modern times by examining the relationship between the legal regulation of commons and their role for agriculture, which could also be framed as a social/technical issue of legislation with an element of state policy. In this regard, the research hypothesis was formed: common lands may perform important pro-environmental, socioeconomic and cultural functions for modern agriculture in the current legislative state. As a basis for the considerations, it was assumed that common lands were subjected to various legal regulations, primarily resulting from the constant re-evaluation of the goals set for communities, depending on the level of industrialisation of the country, the degree of wealth in society or the various professions and their proportions.



Kamil Rudol – doktor nauk prawnych (INP PAN) oraz adwokat, członek Izby Adwokackiej w Warszawie. Partner Zarządzający w Kancelarii Zacharski Rudol. Wykładowca szkolenia aplikantów adwokackich oraz Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie. Jego praktyka zawodowa oraz zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień z zakresu prawa cywilnego (prawo rzeczowe oraz prawo zobowiązań), prawa rolnego (obróć gruntami rolnymi), a także prawa nieruchomości (proces inwestycyjno-budowlany). Członek Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów.

Autor monografii stanowczo opowiada się przeciwko postulatowi ustawowego zniesienia wspólnot gruntowych, uznawanych przez niektórych za relikty stosunków feudalnych. W publikacji formuje i uzasadnia twierdzenie o współczesnej użyteczności wspólnot gruntowych jako formuły prawnej, z której korzystają jej beneficjenci – osoby uprawnione. Dr Kamil Rudol wskazuje, że ustawowe funkcje wspólnot gruntowych, określone przez ustawodawcę w 1963 roku, uległy w toku przemian społeczno-gospodarczych istotnej ewolucji, na skutek której wspólnoty uzyskały zdolność odgrywania ważnej roli w sferze polityki ochrony środowiska, społeczno-gospodarczej oraz kulturowej. Słuszności swej tezy Autor dowodzi przedstawiając – co rzadkie w prawniczych rozprawach – wyniki badań empirycznych, z których jednoznacznie wynika, że współczesne formy zagospodarowania wspólnot gruntowych odpowiadają zasadom rolnictwa zrównoważonego o charakterze ekstensywnym, łączącego cele produkcyjne z celami ekologicznymi. Zbadawszy aktualne formy korzystania przez uprawnionych ze wspólnot gruntowych, Autor prawidłowo wyodrębnił ich funkcje gospodarcze tj. integracje producentów rolnych, które są zbieżne z założeniami współczesnej ekonomii społecznej. Gdy zaś chodzi o funkcję kulturową wspólnoty gruntowej, Autor w sposób oryginalny umiejscowił ją w schemacie klasyfikacyjnym szczególnego rodzaju społeczności wiejskiej, obejmującym cztery wymiary: zamieszkania, interakcyjny, strukturalno-społeczny oraz świadomości.

(z recenzji dr hab. Przemysława Litwiniuka)



**INP
PAN**

WYDAWNICTWO INP PAN

ISBN 978-83-66300-80-4



9 788366 300804