



# Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

## Opinia Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

w sprawie

### **projektu ustawy o zmianie ustawy – o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (druk senacki nr 77)**

Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntu, przedstawia następującą opinię.

Projekt dostosowuje jedynie system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2019 r. (sygn. akt SK 21/17; sentencja została ogłoszona 10 maja 2019 r. w Dz.U. poz. 131, OTK ZU A z 2019 r. poz. 19.), natomiast pomija jakże pożądaną konieczność zmiany ustawy o wspólnotach gruntowych w pozostałych kwestiach. **Związek Gmin Wiejskich RP od dawna postuluje zmiany w ustawie o wspólnotach gruntowych.** Dokonana bowiem nowelizacja tej ustawy, która weszła w życie 01.01.2016 r. nie rozwiązała problemów istniejących wspólnot, a jedynie wprowadziła instrumenty prawne pozwalające na uregulowanie stanu prawnego wspólnot gruntowych, którego do tej pory takowego nie posiadały.

W związku z szeregiem problemów dotyczących funkcjonowania wspólnot gruntowych, opisanych w uzasadnieniu niniejszej opinii, Związek Gmin Wiejskich RP wnosi propozycje zmian do ustawy o Wspólnotach Gruntowych.

Proponuje się, aby prace nad inicjatywą ustawodawczą w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz zmianie ustawy o scalaniu wymianie i gruntów objęły również poniższe zagadnienia.

#### **Postulowane zmiany do ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych:**

- 1) doprecyzowanie w ustawie kwestii zmian w obszarze wspólnoty, wykazu osób uprawnionych, zmian w składzie osobowym zarządu.(art. 18 ust. 2 ustawy). Zmiany takie winny być zatwierdzone poprzez wydanie decyzji administracyjnej;
- 2) zmiany zapisów znajdujących się w art. 19 ustawy, a dotyczących ilości głosów przysługujących każdemu członkowi, poprzez uzależnienie ilości głosów od wielkości udziału członka wspólnoty;
- 3) zwiększenia możliwości nadzoru spółek jaki obecnie spoczywa na wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), zwłaszcza w sprawach wydatkowania środków lub wykreślenie zapisu o nadzorze wójtów (burmistrzów i prezydentów miast);

- 4) zmiany art. 27 ust. 2 ustawy poprzez wprowadzenie zapisu, który istniał przed nowelizacją ustawy, która weszła w życie w dniu 01.01.2016r. tj.: „Zbycie udziału we wspólnocie gruntowej następuje w formie aktu sporządzonego na piśmie i zatwierdzonego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).” Obecnie jest to wymóg formy aktu notarialnego;
- 5) sprecyzowania lub zmiany zapisów art. 28 ust. 2 ustawy dotyczących:
  - a) ujednoczenia kwestii formy prawnej odstąpienia udziału nabywcy. Obecnie mowa tylko o formie umowy, bez sprecyzowania czy to forma aktu notarialnego, czy zwykła pisemna;
  - b) zmiany zapisu dotyczącego pozostawienia sobie 0,1 ha użytków rolnych, -  
poprzez jego wykreślenie;
- 6) wprowadzenia definicji użytków rolnych i gospodarstwa rolnego. Obecnie na potrzeby tej ustawy nie ma takich definicji, co stwarza problemy, zwłaszcza przy aktualizacji uprawionych do udziału we wspólnocie;
- 7) zmianę art. 30a ust. 2 ustawy w zakresie przekształcenia wspólnoty we współwłasność z mocy ustawy, ewentualnie zniesienie wymogu jednogłośnie przy podejmowaniu uchwały o przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność poprzez wprowadzenie zwykłej lub kwalifikowanej większości głosów obecnych na zebraniu członków.

## **Uzasadnienie**

Uzasadniając przedstawione wyżej propozycje zmian do ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych Zarząd ZGWRP podnosi:

- Nowelizacja ustawy została podjęta 10 lipca 2015 r. , zaś z dniem 1 stycznia 2016r. weszła w życie. Nowela przede wszystkim dotyczyła kwestii ustalenia, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, stworzenia wykazów uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wykazów obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie.
- W praktyce wprowadzona nowelizacja ustawy poprzez brak precyzyjnych i jasnych zapisów, brak podstawowych definicji, nie pomogła w bieżącym funkcjonowaniu wspólnot gruntowych o uregulowanym stanie prawnym, stwarzając wiele problemów opisanych w dalszej części. Co więcej nowela ograniczyła i tak niewielki nadzór wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) nad działalnością wspólnot gruntowych, co w praktyce sprowadza się do iluzorycznego wglądu w działalność poszczególnych wspólnot gdyż jednym z problemów wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) jest brak możliwości uzyskania od spółek kopii uchwał podjętych na zebraniach, w celu kontroli wydatkowanych przez te spółki środków pieniężnych.
- Pierwszym problemem, z którym spotykają się wspólnoty, to brak doprecyzowania w ustawie kwestii zmian w obszarze wspólnoty, wykazie osób uprawnionych, zmian w składzie osobowym zarządu.(art. 18 ust. 2 ustawy). Ustawa mówi, że „nazwa spółki i skład zarządu spółki oraz obszar wspólnoty gruntowej i wykazy uprawnionych do korzystania z tej wspólnoty podlegają z urzędu wpisowi do ewidencji gruntów. Wszelkie późniejsze zmiany w obszarze wspólnoty gruntowe i w wykazie osób uprawnionych, jak również zmiana statutu i zmiany w składzie



osobowym zarządu, zgłasza do ewidencji zarząd spółki.” Starostowie nie wydają jednak decyzji administracyjnej w sytuacjach, kiedy zarządy zgłaszają np. zmiany w wykazie uprawionych do udziału, będące skutkiem zaktualizowania poszczególnych członków. Ustawa wskazuje jedynie i precyzuje, iż zmiany statutu są zatwierdzane w formie decyzji. Zatem istnieje konieczność doprecyzowania tych zapisów. Nadmienić należy jedynie, że wpisanie uprawionych do ewidencji gruntów też się nie odbywa. Zarząd dokonując aktualizacji członków nie posiada zatem żadnego dokumentu potwierdzającego fakt zmiany osób uprawionych. To zaś rodzi kolejny problem tj. możliwości ewentualnego odwołania się, w sytuacji gdy dana osoba nie została wpisana na listę udziałowców, a uważa, że powinna być wpisana. Zmiany takie winny być zatwierdzane poprzez wydanie decyzji administracyjnej.

- Kolejną kwestią, która winna zostać poddana zmianie, jest treść art. 19 ustawy, który mówi, iż każdemu członkowi przysługuje jeden głos bez względu na wielkość udziału w tej wspólnocie. Jest to zapis niekorzystny dla tych udziałowców, którzy mają większościowe udziały. Problem zaś jest ważny, gdyż dotyczy m.in. wydatkowania środków finansowych posiadanych przez wspólnotę. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że kilka osób decyduje za kilkadziesiąt, zaś środki te bardzo często wydatkowane są w sposób sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki. Dlatego też należałoby rozważyć zmiany ustawy w tym zakresie.
- W kontekście powyższego pojawia się inny problem, a dotyczący zakresu nadzoru wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) nad wspólnotami gruntowymi. Istnieje zatem konieczność zrównania kompetencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) z w zakresie sprawowanego nadzoru do tych, jakie posiadają udziałowcy. Nadzór ten nowelą wprowadzoną w styczniu 2016 r. został ograniczony i w zasadzie obecnie jest niewielki. Sprowadza się jedynie do kwestii wprost wskazanych w ustawie. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) nie mają żadnych możliwości by zmobilizować wspólnoty do organizowania corocznych zebrań, podejmowania uchwał, czy wreszcie przesyłania uchwał, protokołów do gmin. Nawet, gdy widoczne są jakieś nieprawidłowości wójt jako organ nadzoru, w nie ma żadnego wpływu, jak również żadnych instrumentów prawnych, które mógłby zastosować. Dotyczy to w szczególności wydatków czynionych przez wspólnoty. Z doświadczenia wynika bowiem, że tam gdzie są pobierane dopłaty z Unii Europejskiej, wątpliwości budzą zawierane umowy dzierżawy, poddzierżawy, wydatkowanie tych środków i sam fakt pobieranych dopłat. Druga grupa wspólnot gruntowych, to te, w których brak jest jakichkolwiek środków finansowych. Te wspólnoty w zasadzie nie funkcjonują, nie odbywają się ogólne zebrania członków, nie wiadomo kiedy i czy w ogóle był wybrany zarząd spółek, czy inne organy, nie są podejmowane uchwały. Praktycznie zaś we wszystkich wspólnotach gruntowych, można zaobserwować brak zainteresowania poszczególnych uprawionych działaniem wspólnoty. Członkowie nie uczestniczą w ogólnych zebraniach członków, a z uwagi na nieodpowiednią ilość osób obecnych na zebraniach, problem stanowi już samo wybranie członków zarządu i komisji rewizyjnej.
- Nadto nowelizacja zmieniła zapis art. 27 ust. 2 ustawy dotyczący zbycia udziału we wspólnocie. Obecnie zbycie to może nastąpić tylko w formie aktu notarialnego. Zastąpiono tym samym zapis, iż mogło to nastąpić aktem sporządzonym na piśmie i zatwierdzonym następnie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nowy zapis jest bardzo niekorzystny dla samych udziałowców, którzy chcąc zbyć udział zmuszeni są ponieść koszty notarialne. To zaś powoduje, że w praktyce udziałowcy rezygnują z tej możliwości. Zniechęca to skutecznie także osoby zainteresowane nabyciem udziału. Wreszcie powyższe prowadzi



również do innego niepożądanego skutku tj. wobec aktualizacji członków, grupa udziałowców zwiększa się, co powoduje iż we wspólnotach, w których do 2016 r. było kilku członków - obecnie jest kilkadziesiąt lub kilkaset. Dzieje się tak dlatego, że udział we wspólnocie co do zasady „idzie za gospodarstwem”, a więc przekazanie gospodarstwa rolnego umową darowizny, czy spadkiem dla kilku osób na współwłasność powoduje, że wszystkie te osoby są współwłaścicielami jednego udziału. Gdyby zatem pozostali współudziałowcy mogli pisemnie przekazać udział tylko jednemu z nich, grupa uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej nie rozrastałaby się w takim tempie jak obecnie.

- Kolejna kwestia wymagająca doprecyzowania w ustawie to art. 28 ust. 2 dotyczy zbycia części gruntów. Zgodnie z obecnymi zapisami, w tym przypadku można zbyć udział w formie umowy. Zauważyć należy tu niekonsekwencję ustawodawcy, gdyż nie wiadomo czy jest to zwykła forma pisemna, czy też inna forma np. aktu notarialnego, o której mowa w art. 27 ustawy.
- Zdanie drugie art. 28 ust. 2 ustawy wskazuje, że jeżeli osoba zbywając grunty pozostawi sobie obszar użytków rolnych nie większy niż 0,1 ha, udział we wspólnocie przechodzi na nabywcę, zaś jeśli zbywca pozostawi sobie więcej niż 0,1 ha, udział zostaje przy nim. Podkreślić należy, że przepis ustawy w takim kształcie, sprawia ogromne problemy w praktyce, gdyż analizując akty notarialne, orzeczenia sądów, czy inne dokumenty, trudno jest często zinterpretować, czy dana osoba zbywając grunty, pozostawiła sobie te 0,1 ha. Z tych względów postuluje się, aby w ogóle wykreślić ten zapis z ustawy. Znacząco ułatwi to interpretowanie kwestii przejścia udziału.
- Ogromnie istotnym pozostaje fakt, iż mimo, że ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych związana jest ściśle z pojęciem gospodarstwa rolnego i pojęciem użytków rolnych, nie ma w ustawie zdefiniowanych tych pojęć, co więcej - nie ma odniesień do innych aktów prawnych, w których znajdują się takie definicje. Zatem w zależności od gminy, czy starostwa, przyjmowane są różne definicje. Przypomnieć zaś należy, że pojęcie gospodarstwa rolnego jest zawarte chociażby w kodeksie cywilnym, czy ustawie o podatku rolnym. Pojęcie gospodarstwa rolnego na gruncie ustawy o podatku rolnym różni się natomiast zasadniczo od definicji gospodarstwa rolnego zawartej w kodeksie cywilnym. Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie definiuje także pojęcia użytków rolnych. Przedmiotowe również prowadzi do niejasności interpretacyjnych. Brak tych definicji w ustawie, skutkuje stwierdzeniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nieważności decyzji Wojewodów dotyczących nabycia udziałów przez Gminy z mocy prawa.
- Wreszcie postuluje się zmianę treści art. 30a ust. 2 ustawy w zakresie przekształcenia wspólnoty we współwłasność z mocy ustawy, - ewentualnie zniesienie wymogu jednogłośności przy podejmowaniu uchwały o przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność, poprzez wprowadzenie zwykłej lub kwalifikowanej większości głosów obecnych na zebraniu członków. Z doświadczenia wynika, że większość wspólnot w zasadzie nie funkcjonuje, mimo, że posiada grunty. We wspólnotach tych nie ma zebrań, nie są podejmowane uchwały, czasami zarządy od lat nie zostały wybrane. Udziałowcy tych wspólnot są zainteresowani przekształceniem ich we współwłasność. Co prawda nowelizacja dała taką możliwość, lecz uwarunkowała to podjęciem jednomyślniej uchwały wszystkich uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. Przesłanka ta w praktyce jest niemożliwa do spełnienia, zaś znowelizowany przepis jest tzw. „martwym” przepisem. W praktyce bowiem w ogólnych zebraniach członków nie uczestniczą wszyscy udziałowcy, zaś co najistotniejsze, udziałowcami we wspólnotach są osoby mieszkające w różnych rejonach kraju i nie tylko, co

skutkuje brakiem możliwości zebrania wszystkich udziałowców, celem podjęcia przedmiotowej ustawy. Zarząd nie posiada informacji, czy adresy tych osób są aktualne, a nawet czy nadal żyją, czy są ustanowieni spadkobiercy. Zatem zapis ustawy w takim kształcie jest jedynie „martwym przepisem”, którego realizacja w praktyce jest zupełnie niemożliwa.

- Zdaje się zauważyć, że cel, któremu przyświecało tworzenie wspólnot gruntowych tj. wspólne korzystanie i użytkowanie gruntów przez mieszkańców danej miejscowości - wskutek upływu czasu, przestał być realizowany. Zaś wprowadzony wymóg jednomyślności czyni niemożliwym realizację tych przepisów. Istnieje zatem pilna potrzeba zmiany tej ustawy w kierunku ujednoczenia i doprecyzowania przepisów.

Reasumując, należy pilnie znowelizować powyższe przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych ( Dz.U. tj. z 2016, poz.703). Z problemem wspólnot gruntowych zmagają się bowiem gminy, starostwa powiatowe, czy wreszcie same wspólnoty.

**Z tych względów Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej wnosi wyżej opisane zmiany.**

Poznań, dnia 15 kwietnia 2020 r.

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej



Krzysztof Iwaniuk