

Wspólnoty gruntowe wsi – sposób na inwestycje w ciekawej lokalizacji

Marcin Włodarski

Dr nauk prawnych w Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy

Gdy słyszymy „wspólnota gruntowa wsi” często zastanawiamy się co ten zbitok słów oznacza. Otóż wspólnoty gruntowe wsi powstały w wyniku znoszenia pańszczyzny i likwidacji serwitutów dokonanych w XIX wieku na ziemiach polskich. W obecnych granicach Polski najdonioślejszą rolę odegrał *ukaz o uwłaszczeniu włościan w Królestwie Polskim* z 2 marca 1864 r. wydany przez cara Aleksandra II. Car likwidując pańszczyznę oraz serwituty chłopskie wyznaczał poszczególne części wsi w formie tabel (odpowiednio nadawczych lub likwidacyjnych) jako grunty wspólne wsi (grunty włościańskie). Były to tereny dotychczas wyznaczone przez dziedzica dla mieszkańców do wspólnego korzystania (lasy, stawy, pastwiska). Na mocy ukazu carskiego grunty te stawały się własnością wspólnoty wiejskiej – wszystkich włościan danej wsi.

Historia próby regulacji wspólnot gruntowych wsi

Do wybuchy I wojny światowej powstałe wskutek ukazu carskiego wspólnoty gruntowe podlegały nadzorowi instytucji administracji rosyjskiej (Komitet Urządzający do Spraw Królestwa Polskiego, Komisja Likwidacyjna i komisje do spraw włościańskich, a następnie urzędy do spraw włościańskich). Jednakże wskutek specyficznych regulacji dotyczących wspólnot (zamknięty krąg członków wspólnot określony na rok 1864, dziedziczenie udziału we wspólnocie, obowiązek ciągłego zamieszkiwania wsi itp.) instytucja wspólnych gruntów wiejskich skomplikowała stosunki własnościowe w samych wsiach i stała się przyczyną wielu konfliktów sąsiedzkich.

W zaborze austriackim i pruskim także powstawały wspólnoty gruntowe na podobnych zasadach, co w zaborze rosyjskim. W samym zaborze pruskim wspólnoty gruntowe wsi zostały ostatecznie zlikwidowane jeszcze w XIX wieku.

Po odzyskaniu niepodległości przez całe dwudziestolecie międzywojenne polskie władze nie potrafiły rozwiązać problemu wspólnot gruntowych. Owocem kilkunastoletnich prac koncepcyjnych była ustawa z 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. 1938, nr 33, poz. 90). Ustawa zrezygnowała z najbardziej kontrowersyjnych zapisów (m. in. zrezygnowano z wprowadzenia legalnej definicji wspólnoty gruntowej i systemowej likwidacji wszystkich wspólnot), zdefiniowała jednak jakie nieruchomości stanowią grunty wspólnot gruntowych wsi. Uznano, że w pierwszej kolejności lepiej będzie ustalić które konkretne nieruchomości stanowią tzw. mienie wspólnotowe, a następnie w drodze administracyjnego postępowania dowodowego zostaną ustaleniu uprawnieni do korzystania z gruntów wspólnotowych. Ustawa przewidywała procedurę likwidacji określonych wspólnot

gruntowych i przekształcenia ich we współwłasność. Wybuch wojny uniemożliwił realizację tych planów.

Po zakończeniu II wojny światowej ustawodawca podjął kolejną próbę uregulowania tematyki wspólnot gruntowych wsi ustawą z 29 czerwca 1963 o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. 1963, nr 28, poz. 169). Tym razem ustawa uniemożliwiła dokonanie podziału wspólnoty czy jej likwidację, w tym w szczególności zakazano znoszenia współwłasności gruntów wspólnotowych. Wprowadzono obligatoryjne powołanie spółek do zagospodarowania gruntów wspólnoty (dobrowolnie przez członków wspólnot lub też zastępczo przez wójtów), zakazano prowadzenie dla nieruchomości wspólnotowych ksiąg wieczystych, a już prowadzone utraciły moc i podlegały zamknięciu. Dodatkowo umożliwiono przekazywanie części nieruchomości wspólnotowych na cele publiczne i społeczne. Postanowiono zmienić podejście państwa do wspólnot gruntowych. Okazało się bowiem, że wspólnoty gruntowe wsi idealnie wpisują się w ideologię kolektywizacji wsi i wspólnego posiadania środków produkcji. Jednakże jak pokazała praktyka członkowie wspólnot gruntowych zupełnie inaczej rozumieli pojęcie mienia wspólnotowego. Mienie wspólnotowe traktowali oni bardziej jako swój wkład w rozwój społeczności lokalnej. Dlatego też mienie wspólnotowe w dobie PRL było przeznaczane na inwestycje wiejskie takie jak szkoły, sklepy spożywczo-przemysłowe, ośrodki zdrowia czy też remizy ochotniczych straży pożarnych albo bazy dla rolniczych kółek rolniczych.

Wraz z ustawą z 1963 r. przez kolejne 5 lat w Polsce nastąpił swoisty boom na wspólnoty gruntowe wsi. Jednakże jak pokazał czas był to typowy słomiany zapał, ponieważ wspólnoty, zbliżone przez ustawodawcę swym ustrojem nieco do spółdzielni produkcyjnych, ugrzęzły w proceduralnych i lokalnych problemach, które uniemożliwiały im funkcjonowanie na większą skalę w obrocie gospodarczym. Władza ludowa zamiast skomplikowanych strukturalnie wspólnot wolała w prosty sposób tworzyć kółka rolnicze i spółdzielnie produkcyjne.

W ten sposób nieruchomości przekazane ukazem carskim z 1864 r. przez kolejne dziesiątki lat nie doczekały się formalnego uregulowania i wprowadzenia ich do obrotu gospodarczego.

W latach 90., w związku z przygotowaniem Polski do skorzystania z programu Komisji Europejskiej ze środków PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na nieuregulowane stosunki właścicielskie na polskiej wsi i konieczność podjęcia prac nad zmianą ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Okazało się bowiem, że w całej Polsce powinno działać 5126 wspólnot gruntowych i powinny one zarządzać prawie 110 tys. ha gruntów wspólnotowych. Tymczasem uregulowany stan prawny, tzn. ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz powołanie spółki do zagospodarowania gruntami wspólnot, posiadało jedynie 1080 wspólnot zarządzających 28 tys. ha. Pozostałe 3500 wspólnot nie było w stanie przejść przez gęszcz procedur administracyjnych, co oznacza, że ponad 80 tys. ha gruntów nie miało uregulowanych stosunków właścicielskich. Najwięcej wspólnot gruntowych powinno działać

na terenie województw mazowieckiego – 1573 i lubelskiego – 1089, tymczasem w tych województwach uregulowany stan prawny posiada odpowiednio 196 i 247 wspólnot.

Nowelizacja ustawy z 1963 roku o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

Dlatego też ustawodawca podjął prace legislacyjne zmierzające do gruntownej nowelizacji ustawy z 1963 roku. Prace ponownie unaocznily problemy jakie narosły przez ponad 150 lat od uwłaszczenia (dwie wojny światowe, przeobrażenia społeczno-polityczne). Efektem żmudnych prac i wieloletnich konsultacji była ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. 2015, poz.1276). Głównym założeniem ustawodawcy było uporządkowanie stanu prawnego gruntów wspólnotowych i skomercjalizowanie tych nieruchomości. Ustawodawca zmodyfikował administracyjne procedury ustalania zakresu przedmiotowego (jakie nieruchomości tworzą wspólnotę) i podmiotowego (kto tworzy wspólnotę) wspólnot gruntowych. Obecnie organy administracji publicznej będą zobowiązane w pierwszej kolejności dokonać ww. ustaleń na 1963 rok (taki zapis był w dotychczasowym brzmieniu ustawy), a w sytuacji braku możliwości ustalenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego wspólnot, możliwe będzie dokonanie ww. ustaleń na 2015 rok. Wnioski o uregulowanie stanu prawnego wspólnot należało złożyć w terminie do 31 grudnia 2016 r., jednakże zdecydowana większość postępowań jest obecnie na początkowym etapie zbierania materiału dowodowego.

W przypadku braku jakiegokolwiek inicjatywy ze strony uprawnionych do bycia członkiem wspólnoty gruntowej lub też braku możliwości ustalenia uprawnionych do udziału we wspólnocie, nieruchomości wspólnotowe stają się własnością gminy miejsca położenia nieruchomości (na jej wniosek) lub Skarbu Państwa.

Ustawodawca postanowił nie ingerować w działalność tych wspólnot, które posiadają uregulowany stan prawny i umożliwił im działanie w oparciu o przepisy dotychczasowe lub też w oparciu o nowe regulacje. W obu przypadkach istnieje jednak obowiązek powołania spółki do zagospodarowania gruntów wspólnoty, której statut podlega zatwierdzeniu przez organ administracji publicznej. Aby uniknąć mnożenia sporów w istniejących już wspólnotach gruntowych ograniczono w czasie (okres 5 lat od daty ostateczności decyzji) możliwość inicjowania postępowań nadzwyczajnych w stosunku do decyzji administracyjnych ustalających, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową wsi oraz decyzji ustalających listy uprawnionych do uczestnictwa we wspólnocie.

Nowelizacja umożliwiła przekształcenie wspólnoty gruntowej we współwłasność, możliwość zbywania udziałów we wspólnocie czy też zakładanie ksiąg wieczystych dla nieruchomości wspólnotowych. Z całą pewnością przyczyni się to do zwiększenia atrakcyjności nieruchomości wspólnotowych na rynku.

Należy pamiętać, że nieruchomości będące ponad 150 lat temu mało atrakcyjnymi gruntami rolnymi położonymi z dala od miast, obecnie są albo częścią miast albo położone są w ich bezpośrednim sąsiedztwie (w samej Warszawie pomimo nacjonalizacji nieruchomości

dekretem warszawskim w wyniku zmian granic administracyjnych miasta po 1945 r. powinno działać minimum 5 wspólnot). Statystycznie trzeba przyjąć, że każda ze wspólnot gruntowych posiada ponad 20 ha nieruchomości. Stwarza to duże możliwości inwestycyjne dla potencjalnych inwestorów chcących pozyskać atrakcyjne nieruchomości.

Najbardziej znana wspólnota gruntowa

Nie bez znaczenia jest też atrakcyjne turystycznie położenie nieruchomości. Najbardziej znana wspólnota gruntowa (i jedna z najstarszych) to Wspólnota Leśna Uprawnionych Ośmiu Wsi z siedzibą w Witowie. Powstała ona 1819 roku, gdy górale z ówczesnych 7 wsi (Ciche, Czarny Dunajec, Chochołów, Dzianisz, Witów, Wróblówka, Podczerwone) skorzystali z oferty nabycia byłej części królewskich od ich wcześniejszego nabywcy hrabiego Jana Pajęczkowskiego. Transakcji w imieniu miejscowych górali (chłopi według ówczesnego prawa nie mogli być właścicielami dóbr tabularnych) dokonał miejscowy proboszcz 17 grudnia 1819 r. i wspólnota w takim kształcie przetrwała do dnia dzisiejszego. Teren Wspólnoty Leśnej Uprawnionych Ośmiu Wsi obejmuje Dolinę Chochołowską i Lejową, o powierzchni 3080 ha, z czego 2230 ha znajduje się w granicach Tatrzańskiego Parku Narodowego, a pozostałe 850 ha w jego otulinie. Wspólnotę tworzy obecnie 2090 mieszkańców. Wspólnota ma prawo do prowadzenia własnej gospodarki leśnej, choć pod nadzorem Tatrzańskiego Parku Narodowego. Źródłem przychodów wspólnoty, poza gospodarką leśną, jest wypasanie polan, sprzedaż biletów wstępu w Siwej Polanie i w Dolinie Lejowej, a także z infrastruktury turystycznej. Dzięki regularnemu wypasowi tatrzańskie polany leżące na terenie Wspólnoty są koszone i nie zarastają lasem, w przeciwieństwie do obszaru będącego własnością Tatrzańskiego Parku Narodowego. Wspólnota obsługuje ruch turystyczny w Dolinie Chochołowskiej i Dolinie Lejowej.

Dlatego też, gdy spotkamy się w swojej pracy ze wspólnotami gruntowymi wsi pamiętajmy o tym specyficznym tworze, łączącym w sobie zagadnienia prawa nieruchomości i prawa spółek, który może być atrakcyjnym partnerem biznesowym.