



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-512676-IV/05/BB

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 0 22 551 77 00
Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 30 sierpnia 2006 r.

Pan

Andrzej Lepper

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa

Szanowny Panie Premierze

I. Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem ochrony praw majątkowych udziałowców wspólnot gruntowych. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne wnioski od tych osób; dotyczą one zwykle działalności organów spółek, które prowadzą zarząd majątkiem wspólnoty gruntowej, a zwłaszcza uchwał ogólnego zebrania jej członków.

Podstawowe zasady działalności tych struktur majątkowych zostały określone w ramach poprzedniego systemu społeczno - gospodarczego; okazuje się tymczasem, że w wielu przypadkach nie przystają one do współczesnych realiów gospodarczych, a przede wszystkim standardów wynikających z zasad państwa prawa. Dotyczy to w szczególności ukształtowania sytuacji prawnej podmiotów, którym przysługują określone uprawnienia w ramach wspólnot gruntowych. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawa nie zapewnia dostatecznej ochrony praw majątkowych tych osób, która to ochrona gwarantowana jest przecież na poziomie konstytucyjnym.

II. Problematyka charakteru prawnego wspólnot gruntowych jest wyjątkowo złożona chociażby z tego względu, iż różnorodny jest charakter praw składających się na wspólnotę. W świetle art. 1 ustawy dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. nr 28, poz. 169 ze zmian.), prawa te, przysługujące podmiotom określonym w art. 6 ustawy, można ogólnie podzielić na:

- szczególny rodzaj współwłasności (grunty nadane na wspólną własność),
- prawo do wspólnego posiadania lub wspólnego użytkowania nieruchomości cudzej.

Prawa te powstały z reguły jeszcze w XIX w. (bądź wcześniej), ukształtowane zostały przez ustawodawstwo państw zaborczych, stanowiły zwykle jedną z form uwłaszczenia chłopów; poza nadaniem własności indywidualnej, możliwe było też nadanie gruntów na współwłasność lub - bez zmiany podmiotu własności - obciążenie gruntu serwitutami.

Serwituty w chwili powstania obciążały głównie własność prywatną, rzadziej publiczną. Osoby uprawnione z tytułu serwitutu mogły korzystać i czerpać pożytki z gruntu, nie będąc jego właścicielami. Uznaje się, iż te uprawnienia pokrywają się treściowo z ograniczonymi prawami rzeczowymi i są pewnym ich rodzajem; świadczyć ma o tym art. 26 ust. 5 ustawy, w którym mowa jest o wyłączeniu ograniczonych praw rzeczowych osób uprawnionych (Jan Szachułowicz *Status prawny wspólnot gruntowych* Przegląd Sądowy z 2002 r., nr 9, s. 70). Również uprawnienia związane z dobrem gromadzkim, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy, mają obecnie charakter - z uwagi na jego komunalizację dokonaną w 1990 r. - uprawnień na rzeczy cudzej (zob. szerzej Jan Szachułowicz *Wygaśnięcie bytu prawnego mienia gromadzkiego* Przegląd Sądowy z 1994 r., nr 7 - 8, s. 52 -53).

Prawa na rzeczy cudzej (odpowiadające dawnym serwitutom) zostały utrzymane w mocy przez art. XXXI dekretu z dnia 11.10.1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. nr 57, poz. 321 ze zmian.) - i właśnie te specyficzne „reliktowe” prawa rzeczowe objęła regulacją ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r.

Podsumowując - prawa składające się na wspólnotę gruntową mają charakter bądź szczególnego rodzaju współwłasności, bądź prawa polegającego na posiadaniu lub użytkowaniu nieruchomości, która jest własnością innego podmiotu (najczęściej Skarbu Państwa bądź gminy). Jednak jak podkreśla się w orzecznictwie, z istoty i charakteru wspólnoty gruntowej oraz przepisów ustawy wynika, że aczkolwiek wspólnota gruntowa zbliża się do współwłasności, to jednak jest to współwłasność szczególna, rządząca się własnymi przepisami. W związku z tym stosowanie przepisów o współwłasności w drodze analogii w zasa-

dzie nie będzie mieć miejsca. Udziałowcowi nie przysługuje więc na wzór współwłaściciela np. legitymacja do wytoczenia powództwa windykacyjnego co do rzeczy stanowiącej przedmiot wspólnoty, tak samo również w stosunkach wewnętrznych spółki jej członek nie może się powoływać na swe uprawnienia jako współwłaściciela w takim zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne z zasadami wynikającymi z ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz statutu spółki (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68, publ. OSNC 1969/5/90, z dnia 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69, publ. OSNC 1970/10/173).

Wynika to przede wszystkim z faktu, iż zarząd nad wspólnotą oraz jej zagospodarowanie nie są wykonywane przez uprawnionych osobiście, ale poprzez utworzoną na podstawie art. 14 ustawy spółkę, wyposażoną w osobowość prawną (art. 15 ustawy). Swoje stanowisko co do zagospodarowania wspólnoty udziałowiec może więc wyrażać jedynie w pracach organów spółki, także wyłącznie spółka reprezentuje interesy udziałowców na zewnątrz (zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1997 r., II CKU 28/97, publ. Prok. i Pr. 1997/10/34).

Kwestie organizacyjne wspólnoty (organy spółki, sposób ich powoływania i zakres działania, prawa i obowiązki członków spółki, podział dochodów i strat itp.) regulowane są w statucie (art. 17 ustawy). Dokładną treść statutu wspólnoty gruntowej determinują przepisy zarządzenia 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. z 1964 r., nr 33, poz. 145). Podstawą obowiązywania tego zarządzenia jest art. 78 w zw. z art. 11 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 120, poz. 1268), który utrzymał w mocy akt prawny wydany na podstawie dotychczasowego upoważnienia ustawowego.

Niezależnie od powyższego nie ulega jednak wątpliwości, iż prawa przysługujące udziałowcom wspólnot gruntowych mają określone znaczenie majątkowe. Są one często niezbędne dla właściwej gospodarki rolnej na danym terenie, umożliwiają prowadzenie produkcji roślinnej i hodowli. Na zasadach określonych w ustawie, udziały we wspólnocie gruntowej podlegają zbyciu i dziedziczeniu (art. 27 i dalsze ustawy). Należy przyjąć, iż w istocie uprawnienia związane z udziałem we wspólnocie mają charakter cywilnoprawny. Niezależnie już nawet od treści tych uprawnień (prawo do posiadania, czerpania pożytków i rozporządzania) należy podkreślić następujący aspekt działalności wspólnot: otóż sto-

sunki pomiędzy udziałowcami kształtowane są na zasadzie równorzędności, a spółka jest wyłącznie określoną formą zarządu mieniem. Tymczasem równość podmiotów we wzajemnej relacji jest właśnie tą cechą, która charakteryzuje stosunki cywilnoprawne (A. Wolter i in. *Prawo cywilne: zarys części ogólnej* Warszawa 2001, s. 108).

Co równie istotne, z udziałem we wspólnocie wiążą się także określone obowiązki o charakterze majątkowym; członkowie spółki mają obowiązek uczestniczyć w kosztach związanych z działalnością spółki (w formie opłat statutowych oraz kosztów zastępczego wykonania świadczeń), świadczyć robociznę, dostarczać materiały i środki transportowe (art. 21 ustawy, § 8 zarządzenia). Członkowie spółki odpowiadają także swym majątkiem za jej zobowiązania (art. 20 ust. 2 ustawy).

Okazuje się tymczasem, że osoba uprawniona do udziału we wspólnocie ma bardzo ograniczoną możliwość decydowania o sprawach spółki. W zasadzie ogranicza się ona do udziału w obradach ogólnych zebrań członków spółki wraz z prawem głosu oraz prawie wyboru do organów spółki (art. 19 ustawy, § 7, § 11 ust. 2 statutu).

Wszelkie istotne decyzje o charakterze majątkowym są podejmowane przez ogólne zebranie członków spółki (§ 12 statutu): uchwała ono np. wieloletni plan zagospodarowania użytków rolnych, roczny plan prac gospodarczych, plan finansowy. Zebranie ustala także rodzaj i rozmiar świadczeń rzeczowych i finansowych, a także robocizny na rzecz spółki, zatwierdza podział nadwyżek i strat, decyduje o zbyciu wspólnot gruntowych bądź ich części.

Jednak ani ustawa, ani zarządzenie nie przewidują żadnej drogi odwoławczej, służącej członkom spółki dla podważenia uchwały ogólnego zebrania członków - nie jest możliwe kwestionowanie ani legalności, ani celowości działań podejmowanych przez organ spółki. Zarządzenie w § 8 statutu „ramowego” podkreśla, iż członkowie spółki mają obowiązek podporządkowania się uchwałom ogólnego zebrania.

Uchwała organu spółki, która jest niezgodna z postanowieniami statutu lub nawet z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, bądź niekorzystna ze względów gospodarczych, jest więc niezaskarżalna. W praktyce Rzecznik spotkał się z sytuacją, gdy uchwała zebrania, 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 traktują ją jako obowiązującą, nie istnieje tryb, w jakim członkowie spółki mogliby przeciwstawić się działaniom organów.

W szczególności ustawa nie zapewnia sądowej kontroli decyzji organów spółki - także w tym zakresie, w jakim rozstrzygają one o prawach i obowiązkach majątkowych członków spółki. Jedyną sytuacją, w której ustawa zapewnia członkom drogę sądową, jest ta przewidziana w art. 21 ust. 3: dłużnik spółki może wystąpić z powództwem o ustalenie, że należność z tytułu opłaty statutowej bądź kosztów zastępczego wykonania świadczeń nie istnieje. Jednak przecież nie jest to jedyna sytuacja, w której zachodzi potrzeba sądowej ochrony praw majątkowych związanych z udziałem we wspólnocie gruntowej.

Nadzór pełniony nad działalnością spółki przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 23 ustawy) nie stanowi wystarczającej gwarancji ochrony praw członków spółki. Nadzór ten może być sprawowany tylko w formach przewidzianych przez ustawę, która kompetencje organu zastrzega jedynie dla spraw o szczególnie istotnym znaczeniu majątkowym (zatwierdzenie planu zagospodarowania wspólnoty, wyrażanie zgody na zbycie wspólnoty bądź jej części). Należy też podkreślić, że członkowie wspólnoty nie są stroną takiego postępowania nadzorczego - jest nim tylko utworzona przez nich spółka. Owa niedoskonałość drogi odwoławczej jest najbardziej widoczna w sytuacji, gdy np. wójt powołuje organy spółki w trybie art. 25 ust. 2 ustawy z uwagi na nieprawidłowości w dotychczas sprawowanym zarządzie - w praktyce tej decyzji nadzorczej nikt nie zakwestionuje (spółka reprezentowana przez nowy zarząd - z uwagi na brak interesu, członkowie spółki - ze względu na brak takiego uprawnienia). Warto więc rozważyć celowość wprowadzenia środka odwoławczego dostępnego dla członków spółki - nie tylko od uchwał organów spółki, ale (w tym jednym wypadku, wskazanym w art. 25 ust. 2 ustawy) od decyzji organu nadzoru.

Niezależnie od powyższego należy przyjąć (co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, a także w wyroku z dnia 14 marca 2005., K 35/04), iż fakt nawet kilkakrotnej kontroli niesądowej rozstrzygnięcia nie może równoważyć braku kontroli dokonywanej przez sąd.

III. Artykuł 45 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Znaczenie tej regulacji jest dwojakiego rodzaju: po pierwsze, jest to zasada prawa konstytucyjnego, po drugie, tworzy ona podmiotowe prawo jednostki.

Funkcjonując w postaci zasady konstytucyjnej, prawo do sądu jest dyrektywą tworzenia prawa oraz dyrektywą interpretacyjną. Jako dyrektywa tworzenia prawa, nie pozwala

prawodawcy na stanowienie norm z nią sprzecznych, i wymaga jej konkretyzacji w ustawodawstwie zwykłym. Jako dyrektywa interpretacyjna, musi być uwzględniana w procesie stosowania prawa przez wszystkie organy władzy publicznej. W razie wątpliwości, a więc w tych wypadkach, w których Konstytucja nie zawiera wyraźnego wyłączenia, konstytucyjne domniemanie przemawia za istnieniem prawa do sądu (Z. Czeszejko - Sochacki *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP* Państwo i Pr. 1997 r., nr 11/12, s. 89).

Natomiast jako prawo podmiotowe jednostki, art. 45 Konstytucji obejmuje w pierwszym rzędzie prawo do przedstawienia swojej sprawy sądowi (prawo dostępu do sądu). Prawo to wynika także z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym nikomu nie można zamykać sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw. W wyroku z dnia 10 maja 2000 r., (sygn. K 21/99) Trybunał wskazał, iż zakres art. 45 ust. 1 Konstytucji i jej art. 77 ust. 2 nie jest tożsamy: o ile bowiem pierwszy z nich dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. Płynie stąd istotny wniosek co do zakresu możliwych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu - co do zasady dopuszczalne na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji - muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw.

Podsumowując: o ile dane prawo lub wolność są gwarantowane przez Konstytucję, gwarancja ta obejmuje w sposób konieczny sądową ochronę wolności lub prawa. Analogiczne stanowisko zajął Trybunał w cytowanych wyżej wyrokach w sprawach K 22/03 oraz K 35/04.

Jak była o tym mowa wyżej, uprawnienia udziałowców wspólnoty gruntowej mają niezaprzeczalnie cywilnoprawną naturę, zarówno z uwagi na swoją treść i społeczno - gospodarcze przeznaczenie, jak i regulację stosunku prawnego (równoprawność podmiotów, którym przysługuje prawo związane z udziałem we wspólnocie).

Nie budzi także żadnych wątpliwości, że takie uprawnienia majątkowe objęte są zakresem gwarancji z art. 64 Konstytucji RP. Regulacja ta zapewnia bowiem równą ochronę wszelkim prawom majątkowym. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, z dnia 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04), konstytucyjna ochrona cywilnoprawnych praw majątkowych jest traktowana jako pew-

nik, kwestia ta nie podlega dyskusji. Dodatkowo, ochronie podlegają także inne prawa majątkowe (w tym tzw. publiczne prawa majątkowe).

W ramach obecnie obowiązującej regulacji, udziałowcy wspólnot gruntowych nie mają wystarczających instrumentów, aby kształtować swoją sytuację w sferze stosunków cywilnoprawnych; nie mogą kwestionować działań organów spółki, które są sprzeczne z prawem bądź z zasadami prawidłowej gospodarki: czynności prawnych podejmowanych przez zarząd, uchwał zebrania członków itd. W szczególności nie mogą doprowadzić do tego, aby w przedmiocie tych działań - niewątpliwie kształtujących sytuację majątkową udziałowców - stanowisko zajął właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Obowiązująca regulacja prawna, zamykająca drogę sądową dla ochrony majątkowych praw udziałowców, stoi więc w sprzeczności z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz z art. 64 Konstytucji RP.

Warto także porównać sytuację osób uprawnionych z tytułu udziału we wspólnocie gruntowej z sytuacją innych podmiotów, którym przysługują uprawnienia majątkowe o charakterze zbiorowym (kolegialnym, wspólnotowym). Członek wspólnoty mieszkaniowej może zaskarżyć do sądu uchwałę właścicieli lokali z powodu jej niezgodności z przepisami prawa lub z umową właścicieli lokali albo jeśli narusza ona zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną lub w inny sposób narusza jego interesy. Także w sytuacji, gdy zarząd nie został powołany lub pomimo powołania nie wypełnia swoich obowiązków albo narusza zasady prawidłowej gospodarki, każdy właściciel może żądać ustanowienia zarządcy przymusowego przez sąd, który określi zakres jego uprawnień (art. 25 i 26 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali - Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 ze zmian.). Prawo członka spółdzielni do zaskarżania uchwał organów spółdzielni (rady nadzorczej, walnego zgromadzenia) przewidują także przepisy art. 24 i 42 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848 ze zmian.). Natomiast artykuł 32 § 3 ustawy stanowi, że postanowienia statutu o postępowaniu wewnątrzspółdzielczym nie mogą ograniczać dochodzenia przez członków ich praw na drodze sądowej. Również w przypadku spółek prawa handlowego, możliwe jest kwestionowanie uchwał ich organów przed sądem (art. 249, 422 kodeksu spółek handlowych). Nawet namiastki takiego prawa nie posiadają tymczasem osoby uprawnione z tytułu udziału we wspólnocie gruntowej. Sytuacja ta pozostaje zupełnie wyjątkową w polskim systemie prawnym.

IV. Osoby wnoszące skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują na jeszcze jeden problem, który istnieje na tle regulacji prawnej zagospodarowania wspólnot gruntowych -

ponownie, chodzi tutaj o nieuwzględnienie przez ustawodawcę cywilnoprawnego aspektu praw związanych ze wspólnotami gruntowymi.

W świetle ustawy z 29 czerwca 1963 r., nieomal wszystkie sprawy związane ze statusem wspólnot gruntowych objęte zostały reżimem prawa administracyjnego, z wyłączeniem w większości tych spraw właściwości sądów powszechnych. I tak, zgodnie z art. 8 ustawy, do wyłącznej kompetencji starosty należy ustalenie, w drodze decyzji administracyjnej, stosownie do art. 1 i 3 ustawy, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie (art. 8 ust. 1). Również starosta ustala, w drodze decyzji, wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykaz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkość przysługujących im udziałów we wspólnocie (art. 8 ust. 2). Zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie, oraz ustalenie wykazów uprawionych do udziału we wspólnocie, wykazów obszarów ich gospodarstw oraz wielkości przysługujących im udziałów, powinno być dokonane w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy (a ściślej, decyzje te powinny zostać podjęte przez właściwe do spraw rolnych i leśnych organy prezydium powiatowych rad narodowych. Obecne brzmienie art. 8 ustawy zostało wprowadzone przez art. 22 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa — Dz. U. z 1998 r., nr 106, poz. 668).

Jednak termin, o którym mowa w art. 8 ust. 5 powyższej ustawy, jest terminem instrukcyjnym, a nie materialnoprawnym (zob. wyrok NSA w Krakowie z dnia 22 września 1995 r. (SA/Kr 2717/94, publ. ONSA 1996/4/157). W konsekwencji, w razie wątpliwości co do tego, czy dana nieruchomość wchodzi w skład wspólnoty, bądź co do osób uprawnionych z tytułu udziałów, kwestie te są ustalane w drodze decyzji administracyjnej również obecnie. Od decyzji takiej służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego (postanowienie NSA z 22 kwietnia 2005 r., OW 177/04, publ. LEX nr 169428), a o legalności ostatecznej decyzji administracyjnej orzekają sądy administracyjne. W istocie, przedmiotem rozstrzygnięcia organów i sądów administracyjnych będzie ustalenie istnienia prawa o charakterze cywilnym do konkretnej nieruchomości, oraz podmiotu, któremu prawo to przysługuje. Innymi słowy - rozstrzygają one w tym wypadku o stosunku cywilnoprawnym, w tym np. w przedmiocie zasiedzenia nieruchomości (art. 3 ustawy, zob. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1966 r., III CZP 16/66).

W polskim systemie prawnym jest zasadą, że sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, w tym rzeczowego, rozpatrywane są przez sądy powszechne (art. 1 i 2 kodeksu postępowania cywilnego). Postępowanie przed sądem powszechnym charakteryzuje się wnikliwym ustalaniem rozbudowanych stanów faktycznych i szczegółowym postępowaniem dowodowym; odpowiada to specyfice stosunków cywilnych, w których każde zdarzenie może mieć określone znaczenie prawne; to właśnie sąd cywilny w ramach rozpoznania konkretnej sprawy „odkrywa” to znaczenie.

Zupełnie inną rolę ustrojową pełnią sądy administracyjne: badają one legalność działania organów administracji (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych - Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zmian.). Są właściwie związane stanem faktycznym ustalonym przez organ administracji; kontrolują, czy na tle tego stanu faktycznego organ zastosował przepisy prawa w sposób właściwy. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym jest bardzo ograniczone (art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. - Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zmian.); również wcześniejsze postępowanie przed organem administracji ma zupełnie inny przebieg niż rozprawa przed sądem powszechnym. Procedura administracyjna nie jest bowiem zaprojektowana do rozstrzygania o stosunkach cywilnoprawnych; jest więc właściwie regułą, że nawet jeśli organ rozstrzyga taką sprawę, to i tak w razie sporu trafia ona do sądu cywilnego. Sąd powszechny decyduje więc ostatecznie np. o rozgraniczeniu nieruchomości, wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste.

W wyroku z dnia 10 maja 2000 r. (sygn. K 21/99) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy nie tylko obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, zapewniającej ochronę sądową, ale także obowiązek określenia sądu, który byłby ze względu na charakter sprawy najbardziej odpowiedni do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie tego problemu należy bez wątpienia do kompetencji ustawodawcy. Trybunał jednak wskazał na dwa ogólne założenia, które powinny determinować kierunek rozstrzygnięć ustawodawczych w tej dziedzinie. Po pierwsze, zakres ochrony sądowej powinien być powiązany z treścią samego prawa: należy także ustalić, czy sąd ma rozstrzygnąć istotę sprawy, czy też jedynie kontrolować legalność działalności innych organów państwowych. Po drugie, o właściwości sądu powinno decydować to, do jakiego stopnia rozstrzygnięcie sprawy powiązane jest z niewątpliwym interesem publicznym (ponadindywidualnym).

Trybunał przypomniiał także, że ustawodawca konstytucyjny zasadniczo przyjął domniemanie właściwości sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji).

Odnosząc rozważania Trybunału do omawianej sprawy: zarówno ustalenie, która nieruchomości stanowi wspólnotę gruntową, a także podmiotu, któremu przysługuje prawo do udziału we wspólnocie, wymaga dokładnych ustaleń treści i zakresu stosunku cywilnoprawnego (rozstrzygnięcia co do istoty). Interes zbiorowy sprowadza się tutaj do sumy interesów majątkowych indywidualnych podmiotów - analogicznie jak w przypadku klasycznej konstrukcji współwłasności. Trudno wskazać przekonujące argumenty za kognicją sądu administracyjnego w tych sprawach; wprost przeciwnie, prawa majątkowe udziałowców wspólnoty gruntowej będą w sposób bardziej właściwy chronione w postępowaniu przed sądem powszechnym.

V. Wydaje się, że stosunki cywilnoprawne, powstające na tle zagospodarowania wspólnot gruntowych, nie różnią się w swej istocie od innych praw o charakterze rzeczowym. Różnicy tej trudno doszukiwać się w społeczno - gospodarczej funkcji prawa; to, co czyni wspólnotę gruntową odmienną od „zwykłych” praw rzeczowych, to właśnie zupełnie inne narzędzia proceduralne dla ustalania i ochrony tych praw. Wspólnoty gruntowe zasadniczo funkcjonują w reżimie prawa administracyjnego, co nie jest z gruntu błędnym założeniem: jednak pod warunkiem, że uprawnione podmioty będą wyposażone w środki ochrony swych roszczeń majątkowych. Podstawową gwarancją jest tu sądowa ochrona prawa, przy czym właściwym do rozstrzygnięcia o uprawnieniach cywilnoprawnych jest sąd powszechny - nawet, jeśli wstępna faza postępowania toczyła się przed organem administracji.

W szczególności uderzający jest znikomy zakres kontroli udziałowców nad działalnością organów spółki powołanej do zagospodarowania wspólnoty gruntowej (zarówno legalności, jak i celowości gospodarczej działań); prawdopodobnie można go tłumaczyć wyłącznie pewną opieszałością ustawodawcy w dostosowaniu regulacji prawnej do współczesnych konstytucyjnych standardów ochrony prawnej obywateli.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie przedstawionych zagadnień, i zajęcie stanowiska w przedmiocie ewentualnych zmian w regulacji prawnej wspólnot gruntowych.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich