



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-512676-IV/05/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 21 listopada 2009 r.

Pan
Marek Sawicki
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę podziękować za nadesłany materiał: „Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych” - analiza tego dokumentu pozwala na stwierdzenie, że planowane zmiany ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. polepszą sytuację prawną uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, w szczególności pozwolą im na swobodny wybór modelu zagospodarowania gruntów. Istotna jest także realizacja postulatów zgłaszanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a dotyczących wprowadzenia drogi odwoławczej dla kwestionowania rozstrzygnięć organów spółki zarządzającej wspólnotą.

Niemniej jednak, na tle nadesłanego dokumentu, pojawiają się dwie kwestie, na które pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra; w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wymagają one precyzyjnego uregulowania na poziomie ustawowym, co pozwoli na uniknięcie ryzyka naruszenia praw majątkowych obywateli.

Odnosząc się do pierwszego z tych problemów: otóż w założeniach zmian ustawodawczych proponuje się, aby nieruchomości zaliczone do mienia gromadzkiego (albo takie, co do których w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. nie będzie możliwe ustalenie, czy stanowią one wspólnotę gruntową czy też mienie gromadzkie) stały się, z mocy prawa, własnością gmin, na terenie których są położone.

Tymczasem - w świetle prezentowanych w doktrynie poglądów - wydaje się, że już obecnie gminy pozostają podmiotem prawa własności tych gruntów.

Otóż przedstawiając historyczną genezę instytucji mienia gromadzkiego należy wskazać, że na terenie wszystkich trzech zaborów istniał dualizm mienia gminnego, tj. należącego do podstawowej jednostki podziału terytorialnego kraju; majątek ten dzielił się na:

1. majątek gminy *sensu stricto*, przeznaczony na potrzeby publiczne jednostki terytorialnej,
2. dobra gminne (w zaborze rosyjskim - własność i majątek gromadzki), służące wspólnym potrzebom mieszkańców gminy, takie jak lasy, pastwiska itp. Dobra gminne pochodziły bądź ze składek mieszkańców, bądź z aktów nadania własności ziemi.

Ta dwoistość statusu mienia gminnego została zachowana aż do wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. nr 14, poz. 130). Najważniejszym skutkiem ustawy była likwidacja osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego; na mocy art. 32 ustawy, ich mienie zostało przejęte przez państwo. Jednak przekształcenie dotyczyło jedynie majątku gminnego ujętego wyżej w pkt. 1 (majątek gminy *sensu stricto*); jeśli chodzi o majątek gromadzki, to ustawa w art. 44 odsyłała do odrębnego uregulowania problematykę gromad. Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1958 r., nr 26, poz. 29) w art. 98 stanowiła, iż „wszelkie przysługujące mieszkańcom wsi prawa własności i użytkowania lub inne prawa majątkowe pozostają nienaruszone”. Innymi słowy, mienie gromadzkie nie uległo upaństwowieniu, a podmiotem tego prawa pozostawali cały czas mieszkańcy gminy. Użyte w ustawie sformułowanie, iż „mienie gromadzkie staje się mieniem gminnym” należy traktować jako zmianę tylko językową w dacie wejścia w życie ustawy obowiązywała zasada jednolitości funduszu własności państwowej, gmina nie posiadała osobowości prawnej i nie mogła być podmiotem własności (Jan Szachułowicz, *Wygaśnięcie bytu prawnego mienia gromadzkiego*, „Przegląd Sądowy” z 1994 r., nr 7 - 8, s. 49).

Odrębność statusu prawnego wspólnot gruntowych i mienia, którym władały, została potwierdzona także rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim i trybu jego zbywania (Dz. U. nr 64, poz. 303 ze zmian.).

Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych włączyła do obszarów wspólnot mienie gromadzkie. Jednak mimo włączenia w obszar wspólnoty, mienie to pozostało odrębną masą majątkową przynależną innemu podmiotowi niż reszta gruntów wchodzących w skład wspólnoty. Co ważne, nie było ono także własnością gminy, która nie mogła być podmiotem praw i obowiązków.

Ten stan prawny trwał aż do dnia 27 maja 1990 r., to jest do dnia wejścia w życie wspomnianej wcześniej ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191 ze zmian.). Ustawa ta:

- w art. 2 ust. 1 pkt 1 stwierdzała, że art. 98 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1975 r. nr 26, poz. 139 ze zmian.) traci moc,
- w art. 7 stwierdzała, że mienie gminne w rozumieniu ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. staje się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze jest położone.

Innymi słowy, ustawa ta dokonała komunalizacji mienia gromadzkiego; w sytuacji, gdy jednostki samorządu terytorialnego uzyskały osobowość prawną, niezbędne było wyposażenie ich w określony majątek; polegało ono w głównej mierze na przekształceniu części własności Skarbu Państwa we własność gminną (art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.), jednak gminom przekazano także inny majątek (art. 7 ustawy). Przekazanie mienia gromadzkiego wspólnocie samorządowej uzasadnione było w głównej mierze społeczną i gospodarczą funkcją tych nieruchomości.

Zaznaczyć tutaj należy, że art. 7 ust. 2 omawianej ustawy określał, iż komunalizacja nie narusza praw osób trzecich, w tym także praw wspólnot gruntowych i leśnych. Jednak przepisu tego nie należy rozumieć jako wyłączającego wspólnoty gruntowe spod komunalizacji. „W art. 7 ust. 2 ustawy komunalizacyjnej wyrażono myśl respektowania nabytych praw przez mieszkańców wspólnoty samorządowej (...), lecz nie w zakresie uprawnień właścicielskich, lecz uprawnień do korzystania i czerpania pożytków z własności gminy (...) Nie ulega wątpliwości, że wspólne prawo własności mienia gromadzkiego (gminnego), które z mocy art. 7 ustawy komunalizacyjnej stało się *ex lege* własnością gmin miejsca ich położenia, przekształca uprawnienia osób trzecich do korzystania i czerpania korzyści z tego mienia. Dotychczasowe uprawnienia osób trzecich stają się obciążeniem własności gmin" (Jan Szachułowicz, *op. cit.* s. 52 -53).

Innymi słowy: przed wprowadzeniem stosownych zmian legislacyjnych, dokonanie szczegółowej analizy prawnej przekształceń własnościowych mienia gromadzkiego wydaje się niezbędne. Istotne jest bowiem, kto jest podmiotem prawa własności gruntów stanowiących mienie gromadzkie - ewentualna komunalizacja tych gruntów może okazać się bezprzedmiotowa.

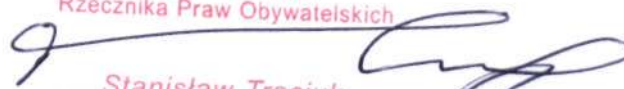
Niemniej jednak - niezależnie od wyników tych ustaleń - należy zwrócić uwagę na następującą okoliczność: otóż nawet jeśli uprawnienia udziałowców wspólnoty do gruntów mają charakter wyłącznie praw na rzeczy cudzej, to nie zmienia to faktu, że przedstawiają one realną wartość majątkową. Co za tym idzie, podlegają one ochronie na mocy art. 64 Konstytucji RP.

Wydaje się więc niezbędne, aby ustawodawca przewidział stosowne odszkodowanie na rzecz osób, którym przysługiwały uprawnienia do mienia gromadzkiego. Problem ten staje się istotny zwłaszcza wówczas, gdy danej osobie odjęte jest prawo własności (np. w drodze komunalizacji); jednak pozostaje on aktualny również wtedy, gdy w interesie publicznym zostaje ona pozbawiona innych praw o charakterze majątkowym. Jeśliby więc okazało się, że nowelizacja ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. odbiera prawa majątkowe obywatelom, to wymóg rekompensaty tego uszczerbku wydaje się kluczowy w aspekcie dochowania reguł przewidzianych w art. 21 i 64 Konstytucji RP.

Analogiczny problem ujawnia się na tle rozwiązania przyjętego w sytuacji, gdy w terminie do 31 grudnia 2010 r. nie będzie możliwe ustalenie kręgu uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wysokości ich udziałów. Według propozycji przedstawionej w założeniach ustawy nowelizacyjnej, nieruchomości te staną się wówczas własnością gmin na obszarze, na którym są położone. Celem takiej regulacji ma być „uregulowanie stanu prawnego tych nieruchomości oraz (...) wykorzystanie ich na cele publiczne przez jednostki samorządu terytorialnego, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców” (str. 7 Założeń). W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, cele te można osiągnąć bez koniecznego uszczerbku praw majątkowych zainteresowanych osób - np. tych spośród mieszkańców danej miejscowości, których uprawnienia do gruntów wspólnoty nie budzą wątpliwości (a starosta nie dysponuje możliwością ustalenia pełnego kręgu uprawnionych), bądź których niewątpliwe uprawnienia ujawnią się po tej dacie. Wydaje się, że wówczas interesy majątkowe tych osób powinny zostać zabezpieczone przez wypłatę stosownego odszkodowania.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, 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 ze zmian.), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o rozważenie przedstawionych uwag i przekazanie stanowiska w sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich