



Minister Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi

GZsd-0220-2/12

*[Handwritten signature]*

Warszawa, 2012.04. 03

POLSKA KONFEDERACJA PRACODAWCÓW PRYWATNYCH LEWIATAN
10. 04. 2012
W P L Y N E Ł O L.dz. <i>[Handwritten initials]</i>

Wg rozdzielnika

Na podstawie § 12 Uchwały Rady Ministrów Nr 49 z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (MP Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) przesyłam w załączeniu założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, z uprzejmą prośbą o zgłaszanie ewentualnych uwag do ww. dokumentu, w terminie do dnia 2 maja 2012 r.

Uprzejmie proszę o przesłanie tych uwag również pocztą elektroniczną na adres: [M.Drozdowski@minrol.gov.pl](mailto:M.Drozdowski@minrol.gov.pl)

rozdzielnik:

- 1) Krajowa Rada Izb Rolniczych  
w gmachu;
- 2) Związek Zawodowy "Solidarność '80"  
ul. Piękna 22/8  
00-549 Warszawa
- 3) Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych  
ul. Solec 18/20 p. 214  
00-410 Warszawa;
- 4) Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona”  
Al. Jerozolimskie 30  
00-024 Warszawa;
- 5) Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”  
ul. Wiejska 20 lok. 92  
00-490 Warszawa;

*[Handwritten signature]*  
Marek Sawicki

- 6) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”  
ul. Marszałkowska 84/92 lok. 119  
00-514 Warszawa;
- 7) Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników  
ul. Nowy Świat 19/17  
00-029 Warszawa;
- 8) Związek Zawodowy Pracowników Rolnictwa w RP  
ul. Solec 38 lok. 15  
00-394 Warszawa;
- 9) Związek Zawodowy Rolników Rzeczypospolitej „Solidarni”  
ul. Wojska Polskiego 18/305  
58-500 Jelenia Góra;
- 10) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych  
ul. Kopernika 36/40  
00-924 Warszawa;
- 11) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych  
Oddział Siedlce  
ul. Bp. Świrskiego 60 II p.  
08-110 Siedlce;
- 12) Związek Zawodowy Wsi i Rolnictwa „Solidarność Wiejska”  
Miłocin 38  
25-150 Nałęczów;
- 13) Związek Zawodowy Rolnictwa i Obszarów Wiejskich „REGIONY”  
ul. Marszałkowska 84/92 lok. 121  
00-514 Warszawa;
- 14) Sekretariat Rolnictwa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”  
ul. Prochownia 25a  
64-120 Leszno;
- 15) Forum Związków Zawodowych  
Plac Teatralny 4  
85-069 Bydgoszcz;
- 16) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Brukselska 7  
03-973 Warszawa;
- 17) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa;
- 18) Związek Rzemiosła Polskiego  
ul. Miodowa 14  
00-246 Warszawa;
- 19) Business Centre Club  
Plac Żelaznej Bramy 10,00-136 Warszawa
- 20) Federacja Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych  
ul. Hoża 66/68  
00-682 Warszawa;
- 21) Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych  
w gmachu;

- 22) Krajowy Sekretariat Rolnictwa i Przemysłu Rolno – Spożywczego NSZZ  
Solidarność '80  
73-110 Stargard  
ul. Bolesława Chrobrego 21
- 23) Związek Gmin Wiejskich RP  
61-812 Poznań  
ul. Kantaka 4
- 24) Związek Powiatów Polskich  
00-901 Warszawa  
Pałac Kultury i Nauki, XVIII p.  
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7



## Założenia

## projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

I. Wspólnoty gruntowe są reliktem stosunków własnościowych powstałych w XIX wieku na terenach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego w wyniku likwidacji pańszczyzny. Obecnie kwestie wspólnot gruntowych reguluje ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą”.

Aktualnie w Polsce jest około 107 tys. ha gruntów, które wpisane zostały do ewidencji gruntów i budynków jako 5100 wspólnot gruntowych. Jednak prawie 3500 z nich nie ma uregulowanego stanu prawnego, tzn. nie ustalono w drodze decyzji administracyjnych: wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, wielkości przysługujących im udziałów oraz wykazu nieruchomości wchodzących w skład danej wspólnoty gruntowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy ustalenia takie muszą dotyczyć stanu faktycznego i prawnego istniejącego na dzień 5 lipca 1963 r., co obecnie nie jest praktycznie możliwe. Ponadto udziałowcy tylko 1 080 wspólnot utworzyli spółki sprawujące zarząd nad tymi wspólnotami. Taka sytuacja stwarza poważne trudności w zagospodarowaniu nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych.

Należy wskazać, że rozwiązania przyjęte w ustawie dostosowane były do prowadzonej w okresie lat 60-tych polityki rolnej. Wspólnoty gruntowe traktowane były jako jeden z elementów uspołecznienia rolnictwa, stąd też nie mogą być one dzielone pomiędzy uprawnionych, a obrót gruntami wspólnot, za wyjątkiem zbycia na rzecz państwa wymaga zgody właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Z tego też względu wprowadzono zakaz prowadzenia ksiąg wieczystych, a istniejące straciły moc i uległy zamknięciu. W ciągu 48 lat obowiązywania ustawy miały miejsce istotne zmiany społeczno-gospodarcze oraz zmiany w prawodawstwie. W związku z powyższym, ustalenie kręgu osób uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych stało się bardzo utrudnione, a niejednokrotnie niewykonalne. Istnieją też trudności w ustaleniu pochodzenia gruntów użytkowanych wspólnie, a więc w zaliczeniu ich bądź do wspólnot gruntowych, bądź do mienia gromadzkiego.

Z uwagi na powyższe konieczne jest dostosowanie przepisów ustawy do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych oraz funkcjonującego prawodawstwa oraz dokonanie odpowiednich zmian ustawy umożliwiających uregulowanie stanu prawnego tych nieruchomości, w przypadku których nie jest to możliwe na podstawie obecnie obowiązujących przepisów o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

II. Wspólnoty gruntowe, które dotychczas funkcjonują zgodnie z przepisami ustawy, a więc, w których znane są wielkości udziałów wszystkich uprawnionych do wspólnoty, a zarządzanie wspólnotą odbywa się w ramach spółki utworzonej przez uprawnionych, będą mogły funkcjonować nadal w dotychczasowej formie organizacyjnej i gospodarować na dotychczasowych zasadach, jeżeli taka będzie wola samych uprawnionych.

Proponuje się natomiast wprowadzenie możliwości przekształcenia wspólnot gruntowych stanowiących szczególnego rodzaju współwłasność, bądź też przedmiot współużytkowania, we współwłasność w rozumieniu art. 195 Kodeksu cywilnego. Przekształcenie takie mogłoby dotyczyć tylko tych wspólnot gruntowych, w których znane są wielkości udziałów wszystkich uprawnionych oraz dla których utworzono spółki do sprawowania zarządu. Następowaloby to w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. Uchwała taka sporządzona w formie aktu notarialnego stanowiłaby podstawę do ujawnienia współwłasności w ewidencji gruntów i budynków oraz w księdze wieczystej. Wielkość udziału, jaki przysługiwałby współwłaścicielowi w tak powstałej współwłasności, odpowiadałaby wielkości udziału, jaki temu uprawnionemu przysługiwał do korzystania ze wspólnoty gruntowej. Uchwała taka stanowiłaby także podstawę do rozwiązania i likwidacji spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową, na zasadach określonych w statucie tej spółki.

Zgodnie z art. 11 ustawy, dla nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe nie prowadzi się ksiąg wieczystych, a dotychczasowe księgi wieczyste tracą moc i podlegają zamknięciu. Przepisy art. 11 stanowią obecnie wyjątek w stosunku do przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, z późn. zm.), zgodnie z którymi dla nieruchomości prowadzi się księgi wieczyste w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Przekształcenie wspólnoty gruntowej we współwłasność umożliwiłoby zatem dla tych nieruchomości założenie ksiąg wieczystych.

III. Zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy, ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową oraz ustalenie wykazów uprawnionych do udziału we wspólnocie powinno być dokonane w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy. Jest to termin instrukcyjny, a nie materialnoprawny, co oznacza że po jego upływie nie ma żadnych przeszkód do rozstrzygnięcia przez organ administracji konkretnej sprawy. Jednakże z uwagi na to, iż od dnia wejścia w życie ustawy upłynęło już 48 lat, a w stosunku do wielu nieruchomości nie wydano w dalszym ciągu decyzji, o których mowa w art. 8 ustawy, proponuje się zmianę przepisów ustawy regulujących sposób ustalania uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej.

W celu realizacji powyższego zadania należy dokonać następujących zmian ustawy:

1. Proponuje się nadać nowe brzmienie art. 6 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którym uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej będą osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli nieprzerwanie przez okres ostatnich 3 lat przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej faktycznie korzystały z tej wspólnoty. Jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, uprawnionymi do udziału w takiej wspólnocie będą osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące lub mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne, chyba, że przez okres ostatnich 3 lat przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej osoby te faktycznie ze wspólnoty nie korzystały.

2. Proponuje się uchylenie ust. 5 w art. 8 ustawy, zgodnie z którym ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, bądź mienie gromadzkie oraz ustalenie wykazów uprawnionych do udziału we wspólnocie powinno być dokonane w terminie roku od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

3. W nieprzekraczalnym terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej osoby zainteresowane będą mogły złożyć wnioski o ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, bądź mienie gromadzkie oraz ustalenie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów, zgodnie z dotychczasowymi przepisami. Do wniosku osoba zainteresowana obowiązana będzie dołączyć dowody potwierdzające wskazane informacje.

Wyżej zaproponowany tryb ustalenia stanu prawnego wspólnot gruntowych dotyczyłby wskazanych wcześniej około 3500 wspólnot gruntowych, dla których nie wydano decyzji ustalających ich stan prawny. Jak zostało to wcześniej przedstawione ustalenie obecnie stanu prawnego wspólnot gruntowych według stanu obowiązującego w 1963 r. jest niezwykle trudne, w wielu przypadkach może też być niemożliwe. Dlatego też proponuje się, aby ustalenie uprawnionych następowało zgodnie ze stanem faktycznym istniejącym w okresie ostatnich 3 lat przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Zaproponowany okres 3 lat jest odpowiedni aby ustalić, że korzystanie z gruntów wspólnoty jest dostatecznie trwałe, jednocześnie nie jest zbyt długotrwałe aby sprawić problemy z ustaleniem faktycznego korzystania.

Celem tej zmiany jest nadanie, w interesie porządku prawnego, prawa w postaci udziału we wspólnocie gruntowej osobom, które faktycznie korzystają ze wspólnoty z jednoczesnym określeniem ostatecznego terminu na wykazanie udziału we wspólnocie przez osoby, które go nie uzyskały w wyniku długoletniego nierealizowania swojego prawa. W celu uniknięcia potencjalnych zarzutów o naruszenie praw słusznie nabytych proponuje się regulację, zgodnie z którą osoby, które twierdzą że są uprawnionymi do udziału we wspólnocie będą mogły w terminie zawitym wystąpić z wnioskiem o ujawnienie ich udziałów we wspólnocie gruntowej zgodnie z dotychczas obowiązującym stanem prawnym.

IV. Przepisy art. 13–25 ustawy regulują zasady zagospodarowania wspólnot gruntowych. Zgodnie z art. 14 ustawy 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. Obowiązujące obecnie przepisy ustawy w sposób niewystarczający regulują ustrój spółek powołanych do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową.

W związku z powyższym proponuje się następujące zmiany przepisów ustawy w tym zakresie:

- 1) proponuje się uzupełnienie art. 17 ustawy, który określa, co powinien zawierać statut spółki, przez wskazanie, iż statut powinien określać także przypadki wymagające zwołania zebrania członków spółki oraz warunki zaciągania zobowiązań i udzielania pełnomocnictw do reprezentowania spółki;
- 2) w związku z wątpliwościami co do formy, w jakiej następuje zatwierdzenie statutu spółki, proponuje się doprecyzować art. 18 ustawy przez wskazanie, iż







## TEST REGULACYJNY

### 1. Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

### 2. Nazwa dokumentu, data utworzenia

Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

### 3. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 70 słów)

Aktualnie w Polsce jest ponad 5100 wspólnot gruntowych o powierzchni ok. 107 tys. ha. Jednak około 3500 wspólnot nie ma uregulowanego stanu prawnego. Nie zostały bowiem do chwili obecnej wydane stosowne decyzje administracyjne ustalające, które nieruchomości stanowią wspólnoty gruntowe oraz ustalające osoby uprawnione do korzystania ze wspólnoty i wielkości przysługujących im udziałów. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych ustalenia takie muszą dotyczyć stanu faktycznego i prawnego istniejącego na dzień 5 lipca 1963 r., co obecnie jest praktycznie niemożliwe. Ponadto udziałowcy tylko 1 080 wspólnot utworzyli spółki do zarządzania tymi wspólnotami, w tym jedynie w 1 073 spółkach powołano właściwe organy, co uniemożliwia im funkcjonowanie w obrocie prawnym. Rozwiązania przyjęte w ustawie dostosowane były do prowadzonej w okresie lat 60-tych polityki rolnej. Wspólnoty gruntowe traktowane były jako jeden z elementów uspołecznienia rolnictwa (m.in. administracyjna kontrola obrotu gruntami wspólnot), dlatego też konieczne jest dostosowanie niektórych przepisów ustawy do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych.

### 4. Źródło:

- exposé Premiera
- decyzja PRM/RM
- strategię rozwoju


- prawo UE
- orzeczenie TK
- upoważnienie ustawowe
- inne (jakie?)

Decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwzględniająca wnioski Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmiany ustawy oraz postulaty starostów, wójtów (burmistrzów), a także rolników.

### 5. Jeżeli projekt implementuje prawo UE, czy wprowadzane są dodatkowe rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?

Projekt nie implementuje prawa UE.

**6. Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt (maksymalnie 70 słów)**

Zmiana przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych umożliwi wydanie decyzji administracyjnych ustalających osoby uprawnione do korzystania ze wspólnoty i wielkości przysługujących im udziałów według aktualnego faktycznego korzystania ze wspólnoty, a nie jak dotychczas według stanu z 1963 r. Powyższe pozwoli na ostateczne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych. Proponuje się ponadto wprowadzenie możliwości przekształcenia wspólnot gruntowych stanowiących szczególnego rodzaju współwłasność, bądź też przedmiot współużytkowania, we współwłasność w rozumieniu art. 195 Kc, co umożliwi zakładanie ksiąg wieczystych dla tych nieruchomości oraz ewentualny ich podział. Przewiduje się zmianę przepisów regulujących ustrój spółek powołanych do zagospodarowania wspólnot gruntowych, wprowadzenie sądowej kontroli działalności organów spółek oraz ograniczenie administracyjnej kontroli obrotu gruntami wspólnoty.

**7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegislacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?**

Wskazane problemy dotyczące funkcjonowania wspólnot gruntowych mają źródło w obowiązującym stanie prawnym wynikającym z przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych dlatego też niezbędna jest zmiana tych przepisów, która umożliwi uregulowanie stanu prawnego wspólnot gruntowych i dostosowanie przepisów ustawy do współczesnych realiów gospodarczych.

Powyższe rezultaty nie mogą być osiągnięte poprzez działania pozalegislacyjne.

**8. Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)**

	w mln PLN			
	2012	2013	2014	2015-2022
Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na sektor finansów publicznych				

--

**9. Koszty i korzyści społeczne**

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Małe i średnie przedsiębiorstwa	x	x	x
Pozostałe przedsiębiorstwa	x	x	x
Obywatele	x	x	x

Inne grupy - rolnicy	kilkadziesiąt tysięcy	Mając na uwadze liczbę i powierzchnię wspólnot gruntowych o nieustalonym stanie prawnym, uregulowanie tego stanu może dotyczyć nieruchomości o pow. około 50 tys. ha, co przy cenie 18 tys. za 1 ha ( dane za 2010 r.) daje wartość tych nieruchomości wynoszącą około 900 mln zł.	x
Koszty i korzyści pozafinansowe: Usprawnienie oraz zapewnienie pewności obrotu nieruchomościami rolnymi stanowiącymi wspólnoty gruntowe.			

10. Inne dane podkreślające wagę projektu (dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.)

11. Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?

- TAK
  NIE  
 zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu  
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

12. Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?

- TAK
  NIE  
 zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu  
 inne (jakie?)

kalkulacja/komentarz:

13. Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia (zasada "1 za 1")

**14. Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki)**

Nie stwierdzono występowania problemu w innych krajach OECD/UE. Wspólnoty gruntowe są reliktem stosunków własnościowych powstałych w Polsce w XIX wieku, na terenach byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego w wyniku likwidacji pańszczyzny. Próby unifikacji tej instytucji prawnej podejmował polski ustawodawca w 1938 r., a następnie w 1963 r. Obecnie punktem odniesienia dla ustalania sytuacji prawnej wspólnot gruntowych jest ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, która także nie spowodowała uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych.

**15. Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli tak, jakie?**

Opracowanie założeń projektu - marzec 2012, zakończenie konsultacji - maj 2012, zakończenie uzgodnień międzyresortowych i przekazanie dokumentu do KSRM – czerwiec 2012.

**16. Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena ex-post)**

Ewaluacja efektów projektu może nastąpić w okresie 3-5 lat po wejściu w życie ustawy. Miernikiem będzie liczba i powierzchnia wspólnot gruntowych, których stan prawny został uregulowany poprzez wydanie stosownych decyzji administracyjnych oraz liczba wspólnot gruntowych przekształconych we współwłasność.

**17. Kontakt merytoryczny: imię, nazwisko, departament, telefon, email (podpis)**

Mariusz Drozdowski, Naczelnik Wydziału Gospodarowania nieruchomościami Rolnymi, Departament Gospodarki Ziemią, tel. 22 623 15 64, m.drozdowski@minrol.gov.pl.



Barbara Pachucka Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią, tel. 22 623 21 02, barbara.pachucka@minrol.gov.pl.



**18. Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt (podpis)**

Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

