

Dariusz Nasiłowski
Uniwersytet Warszawski

HISTORYCZNE ODRĘBNOŚCI PRAWNE GRUNTÓW WARSZAWSKICH ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM GRUNTÓW ROLNYCH W ŚWIETLE ORZECZNICTWA ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWO- -ADMINISTRACYJNEGO

Gospodarka nieruchomościami położonymi w granicach administracyjnych Miasta Stołecznego Warszawy rodzi rozliczne konflikty prawne wynikające głównie, choć niewyłącznie, z odrębnie ukształtowanych stosunków własnościowych i stosunków w zakresie prawa użytkowania wieczystego. Jest to następstwo zaszczości historycznych o charakterze ustrojowo-politycznym, właściwych dla okresu powojennego. Implikowało to wprowadzenie przez ustawodawcę określonych unormowań prawnych i rozwiązań niekorzystnych dla systemu gospodarowania nieruchomościami w Mieście Stołecznym Warszawie. Reżim własnościowy gruntów, w tym gruntów rolnych w Mieście Stołecznym Warszawie, został specyficznie i odrębnie ukształtowany w stosunku do pozostałego terytorium Polski, i po dziś dzień w aspekcie normatywno-legislacyjnym „obciążony” regulacjami własnościowymi oraz w zakresie prawa użytkowania wieczystego, a także tytułów obligacyjnych do władania nieruchomościami rolnymi (głównie z tytułu dzierżawy), mającymi swe źródło w unormowaniach obowiązującego dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy¹ i przepisach późniejszych. Przepisy te stanowią niekoniernie spójną i jednolitą całość systemową i prawno-organizacyjną składającą się na stan prawny i unormowania dotyczące nieruchomości, w tym nieruchomości o statusie nieruchomości rolnych, położonych na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy². Jest to swoiste pokłosie prawno-historycznych przeobrażeń ustrojowych powojennej Polski, których skutki odczuwamy po dziś dzień.

¹ Dz.U. z 1945 r., nr 50, poz. 279. Akt ten na potrzeby niniejszej publikacji określamy jest dalej także mianem „Dekretu” lub „Dekretu Bieruta”.

² Na potrzeby niniejszej publikacji Autor terminem „przepisy późniejsze” określa nie-spójne co do zasad techniki legislacyjnej czy rangi poszczególnych aktów prawnych (np. dekret, ustawa, uchwała Rady Ministrów) unormowania, które definiuje jako „system przepisów dekretowych” obejmujący w szczególności: rozporządzenie Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia

Autor pojmuje ujęcie historyczne tematu publikacji, dotyczącego odrębności prawnych gruntów warszawskich, jako badania i identyfikację konfliktów prawnych występujących nie tylko w ujęciu terytorialnym w zawężeniu do obszaru przedwojennej Warszawy i w granicach obszarowych Dekretu Bieruta³, wskazujących na historyczne implikacje odrębności prawnej gruntów warszawskich. Analizuje stan w obecnych granicach administracyjnych tzw. wielkiej Warszawy, czyli wysoce zurbanizowanej aglomeracji będącej terytorialnie nieporównanie większym obszarem przestrzeni publicznej, obejmującym grunty o różnym statusie prawnym i różnej problematyce prawno-organizacyjnej. Analizowane w niniejszym artykule historyczne odrębności prawne gruntów warszawskich będą dotyczyły w znaczeniu obszarowym granic administracyjnych obecnej Warszawy, co implikuje nie tylko naukową analizę i badanie stosunków własnościowych wygenerowanych Dekretem Bieruta. Ma to swoje podłoże w niedalekiej historii, odrębnościach w zakresie zagospodarowania przestrzennego i jego wpływu na użytkowanie i przeznaczenie planistyczne gruntów rolnych obszaru zurbanizowanego w formie enklaw rolnych. Dotyczy to również problematyki opłat z tytułu użytkowania wieczystego i rent planistycznych, problematyki inwestycyjnej i ochronnej w odniesieniu do gruntów rolnych czy unormowań systemowych i ustrojowych, a nawet mającej wybitnie historyczne podłoże problematyki wspólnot gruntowych⁴.

Nie istnieje jedna, ogólnie przyjęta współczesna definicja, czy lepiej *delimitacja*, aglomeracji warszawskiej. Pojęcie to z natury rozpatruje się w aspekcie terytorialnym. Przyjmuje się, że aglomeracja warszawska to aglomeracja *monocentryczna* w środkowo-wschodniej Polsce, w województwie mazowieckim, na Nizinie Środkowomazowieckiej i obejmuje Warszawę, metropolię globalną (*Alpha-*) oraz kilkanaście mniejszych miast. Jedni widzą aglomerację warszaw-

1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. nr 16, poz. 112); rozporządzenie Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. nr 6, poz. 43); ustawę z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r., nr 10, poz. 64, z późn. zm.); uchwałę nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (M.P. z 1965 r., nr 6, poz. 18); ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127); ustawę z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1992 r., nr 97, poz. 487); ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015.1774).

³ Artykuł 1. dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy stanowi: „W celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przechodzą z dniem wejścia w życie niniejszego dekretu na własność gminy m.st. Warszawy”.

⁴ Zob.: ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 703).

ską w odległości od 20 do 30 km od centrum miasta, a inni nawet do 40–50 km. Z teoretycznego punktu widzenia aglomeracją powinien być zespół gmin powiązanych ze sobą więzami przestrzennymi i funkcjonalnymi. Cechą aglomeracji monocentrycznej jest duże skupisko ludności, w którego centrum znajduje się ośrodek miejski (tzw. rdzeń), a naokoło są przyrośnięte miasta satelitarne oraz zurbanizowane wsie. Miasta satelitarne najczęściej pełnią funkcje dzielnic sypialnych lub przemysłowych. Z czasem strefa podmiejska może zostać wchłonięta przez powiększające się miasto, stając się jego integralną częścią. Powstaje, gdy jedno miasto posiada wyższą rangę i większą powierzchnię od pozostałych, które je otaczają. Przykładem aglomeracji monocentrycznej jest właśnie Miasto Stołeczne Warszawa, będące przedmiotem niniejszego artykułu, analizowane w aspektach prawno-organizacyjnych odnośnie do występujących konfliktów i kolizji prawnych związanych ze specyfiką gospodarowania gruntami rolnymi⁵. Historyczna odrębność unormowań prawnych w zakresie gruntów warszawskich, w tym gruntów rolnych, ma swoje podstawy w Dekrecie Bieruta i ten akt prawny jest pierwszym czynnikiem powodującym konflikty prawne.

Dekret był aktem prawnym unikatowym w skali powojennej Polski. W żadnym innym mieście władza nie przyjęła podobnych rozwiązań prawnych, co powoduje negatywne skutki i konflikty prawne. Na podstawie Dekretu z dniem 21 listopada 1945 r. skomunalizowano wszelkie grunty na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy, co stawia ten akt prawny w środowisku prawnym aktów o charakterze nacjonalizacyjnym powszechnie uchwalanych w tym czasie w powojennej Polsce, z tą różnicą, że miał on w swym założeniu oprócz komunalizacji umożliwić racjonalne odbudowanie stolicy Polski i dalszą jej rozbudowę, a nie tylko *stricte* odebrać przedwojennym właścicielom własność ich nieruchomości⁶. Stąd wzięło się stworzenie w Dekrecie podstawy prawnej dla właścicieli lub następców prawnych skomunalizowanych gruntów, prawa składania wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy i prawa zabudowy⁷, określonych

⁵ T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2006, s. 16, 17. Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Aglomeracja_warszawska#Obszar_aglomeracji_warszawskiej_wed.C5.82ug_Planu_zagospodarowania_przestrzennego_wojew.C3.B3dztwa_mazowieckiego_z_2004 oraz Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Aglomeracja_warszawska#Obszar_aglomeracji_warszawskiej_wed.C5.82ug_Planu_zagospodarowania_przestrzennego_wojew.C3.B3dztwa_mazowieckiego_z_2004.

⁶ Artykuł 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1945 r., nr 50, poz. 279).

⁷ Należy wskazać, że prawo wieczystej dzierżawy i prawo zabudowy zastąpiono prawem własności czasowej, a w 1961 r. prawem użytkowania wieczystego wskutek uchylecia dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. z 1946 r., nr 57, poz. 319) na mocy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r., nr 22, poz. 159 – akt archiwalny, który utracił moc z dniem 1 sierpnia 1985 r.). Problem instytucji prawa zabudowy *versus* instytucji prawa wieczystej dzierżawy polegał na tym, że prawo zabudowy miało w zamyśle ówczesnego ustawodawcy stanowić jedną z form korzystania z gruntów na obszarze całego kra-

w art. 7 i następnych Dekretu oraz przepisów późniejszych⁸. Wykreowało to stan zawieszenia co do tytułu dysponowania gruntami warszawskimi albowiem wniośki dekretowe są albo nierozpatrzone po dziś dzień, czyli nadal nie wiadomo, kto będzie finalnym użytkownikiem nieruchomości i pod jakim tytułem prawnym, albo wnioski te były rozpatrzone negatywnie, a odmowy te z reguły były całkowicie pozbawione podstaw prawnych. Wówczas toczy się administracyjna i sądowa batalia o unieważnienie takich odmownych orzeczeń. Byłem właścicielem gruntów warszawskich przysługują określone roszczenia, których realizacja nastąpiła lub dopiero nastąpi. Status prawny poszczególnych osób wywodzących swoje prawa z Dekretu jest zatem odmienny i możemy wyróżnić kilka kategorii podmiotów dotkniętych komunalizacją gruntów warszawskich. Przedmiotem zainteresowania Autora w kontekście tematu niniejszej publikacji i wyżej zidentyfikowanego konfliktu prawnego, są dwie kategorie osób, tj. osoby, które złożyły wniosek dekretowy, ale nie został on do tej pory rozpatrzony, oraz osoby, których prawidłowo złożony wniosek dekretowy został rozpatrzony odmownie, co jednak nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa⁹.

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej jako ciągły proces działań, czynności prawnych i faktycznych rodzi konflikty prawne na tle treści i zakresu tych czynności obejmujących m.in. zarządzanie, dysponowanie (władanie), zajmowanie się nieruchomościami w szerokim tego słowa znaczeniu¹⁰.

ju oraz ze zmunicipalizowanych Dekretem Bieruta gruntów w Mieście Stołecznym Warszawie, podczas gdy wieczysta dzierżawa miała dotyczyć tylko gruntów warszawskich. Obie te instytucje nie licowały jednak z ideologią i panującymi wówczas zasadami prawa socjalistycznego, budząc wątpliwości ustawodawcy, co doprowadziło do ich uchylecia i wprowadzenia tzw. własności czasowej na mocy dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. z 1946 r., nr 57, poz. 319). Instytucja własności czasowej polegała na przeniesieniu na określony czas własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo były związek samorządu terytorialnego lub inną osobę „prawa publicznego” z zastrzeżeniem, że po upływie oznaczonego czasu własność z mocy samego prawa zostanie przeniesiona na zbywcę. Ustawodawca powołał prawo na rzeczy cudzej, skonstruowane jako „prawo powrotu” i realizujące się przez sam upływ określonego terminu bez konieczności podejmowania jakichkolwiek czynności prawnych przez uprawnione osoby. Zagadnienie to szerzej przedstawia i szczegółowo analizuje J. Winiarz (J. Winiarz, *Prawo użytkowania wieczystego*, Warszawa 1970, s. 12) oraz J. Wasilkowski w recenzji rzeczonyj pracy J. Winiarza (J. Wasilkowski, *Użytkowanie wieczyste*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 4–5, s. 758 i 759).

⁸ Prawo składania wniosków dekretowych wynikało z art. 7 i następnych dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1945 r., nr 50, poz. 279) oraz z regulacji przejętych w przepisach późniejszych, w szczególności w unormowaniach zawartych w aktach prawnych powołanych w przypisie numer 2 powyżej i tamże określonych jako „system przepisów dekretowych”.

⁹ Por.: A. Hetko, *Dekret Warszawski – wybrane aspekty prawne czyli o uprawnieniach cywilnych dochodzonych w postępowaniu administracyjnym*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 1, s. 17.

¹⁰ Por.: J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 20; G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 80.

Podłożem tych konfliktów prawnych są nie tylko odrębności historyczne w zakresie powyżej zasygnalizowanych unormowań własnościowych i w zakresie użytkowania wieczystego, ale także na implikowanych przez historycznie ukształtowany czynnik własnościowy odrębnościach w zakresie zagospodarowania przestrzennego, czyli w kluczowej problematyce planistycznej i inwestycyjnej, w obszarze ochrony gruntów rolnych¹¹ ochrony środowiska¹², oraz w zakresie zagadnień systemowych odnośnie do kształtowania ustroju rolnego¹³. Specyficzna jest też problematyka organizacyjno-prawna funkcjonowania na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej tzw. gruntów miejskich – enklaw rolnych, opłat z tytułu użytkowania wieczystego i rent planistycznych, aspektów ochronnych, inwestycyjnych, z zakresu zagospodarowania przestrzennego i władztwa planistycznego gminy, czy zagadnień powodujących konflikty prawne i odrębności w zakresie realizacji celów publicznych i prywatnych podmiotów użytkujących grunty rolne na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy, w tym problematyka wspólnot gruntowych mająca wybitnie historyczne podłoże¹⁴.

Pierwszy z konfliktów prawnych na tle gruntów warszawskich Autor identyfikuje jako konflikt byłych właścicieli kwalifikujących się do powyższych dwóch kategorii uprawnionych z Dekretu i mających roszczenia dekretowe i państwowych oraz komunalnych osób prawnych, uwłaszczonych z mocy prawa na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dniem 5 grudnia 1990 r. prawem użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali, jeśli posiadały je w tym dniu w zarządzie¹⁵. Uwłaszczenie polegało na przekształceniu dotychczas przysługującego tym podmiotom zarządu w użytkowanie wieczyste gruntów z dniem 5 grudnia 1990 r. Dotyczyło ono także z tą samą datą, lecz w terminie późniejszym, szkół wyższych oraz jednostek badawczo-rozwojowych¹⁶.

¹¹ Zob.: ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 803, z późn. zm.).

¹² Zob. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672).

¹³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803) ze zmianami wprowadzonymi od dnia 30 kwietnia 2016 r. na mocy art. 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

¹⁴ Zob.: ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 703).

¹⁵ Przepisy te zostały powołane w art. 200 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774); por. także w monografii: D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, wyd. 2 (zmienione i poprawione), Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000, s. 153–155.

¹⁶ Artykuł 182 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385) oraz art. 64 ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 2008 r., nr 159, poz. 993) z mocą od dnia 11 marca 1991 r.

Uwłaszczeniem zostały objęte też grunty warszawskie. Spowodowało to konflikt prawny pomiędzy państwowymi i komunalnymi osobami prawnymi, szkołami wyższymi oraz jednostkami badawczo-rozwojowymi a byłymi właścicielami gruntów warszawskich i ich następcami prawnymi. Realizacja roszczeń dekretowych tych ostatnich została w praktyce utrudniona, co zrodziło poważny konflikt prawny. W ocenie Autora nie doszło jednak do całkowitego unicestwienia tych roszczeń, ponieważ jest to zależne od kategorii osoby prawnej będącej beneficjentem uwłaszczenia¹⁷. Jakkolwiek ich realizacja po wydaniu ostatecznej decyzji uwłaszczeniowej może nastąpić dopiero po stwierdzeniu unieważnienia takiego wadliwego orzeczenia administracyjnego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸.

Ustawodawca, podejmując tę fundamentalną dla kształtu stosunków własnościowych i majątkowych decyzję o uwłaszczeniu powyższych podmiotów, nie unormował sytuacji prawnej byłych właścicieli gruntów warszawskich. W ten sposób wygenerował konflikt prawny pomiędzy roszczeniami i prawami osób trzecich a państwowymi osobami prawnymi i innymi podmiotami uwłaszczonymi na tych gruntach.

Nierozpoznany wniosek dekretowy jest materialnoprawną przeszkodą do uwłaszczenia państwowych osób prawnych, szkół wyższych czy jednostek badawczo-rozwojowych, ponieważ realizacja roszczeń byłych właścicieli korzysta z mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r.¹⁹ z prawa pierwszeństwa i powinna wyłączać możliwość uwłaszczenia naruszającą prawa byłych właścicieli jako osób trzecich legitymowanych w zakresie zwrotu nieruchomości warszawskiej czy odszkodowania. Co istotne, osoby prowadzące postępowanie w tej sprawie mają interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania administracyj-

¹⁷ Autor rozróżnia dwie kategorie takich osób prawnych: pierwsza to szkoły wyższe i jednostki badawczo-rozwojowe, druga to państwowe osoby prawne, tj. głównie przekształcone i skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe. W przypadku pierwszej kategorii, do której Autor zalicza posiadające osobowość prawną szkoły wyższe i jednostki badawczo-rozwojowe, uwłaszczenie z mocy prawa nie wymagało w ogóle wydania przez wojewodę decyzji administracyjnej do potwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości z mocy prawa ani nawet ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, którą te podmioty zostały uwłaszczone, poprzez dokonanie w niej odpowiedniego wpisu. W przypadku drugiej kategorii, tj. innych państwowych osób prawnych, nabycie z mocy prawa wymagało wydania decyzji administracyjnej przez wojewodę, która była niezbędna do dokonania wpisu tytułu prawnego – użytkowania wieczystego do księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości. Tylko wobec drugiej kategorii podmiotów osoby trzecie, posiadające roszczenia dekretowe, mają możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego czy postępowania sądowo-administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczeniowej wojewody. Wobec pierwszej kategorii osób jest to niemożliwe ze względu na brak orzeczenia administracyjnego, które można zażądać. Problematyka ta zostanie pogłębiona przez Autora w dalszej części niniejszej publikacji.

¹⁸ Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. z 1990 r., nr 79, poz. 464, z późn. zm.

nego o wzruszenie decyzji uwłaszczeniowej przed zakończeniem postępowania o zwrot nieruchomości²⁰.

Ciągle aktualnym i przeważającym poglądem doktryny oraz prezentowanym w orzecznictwie²¹ do czasu uchylecia ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z 29 kwietnia 1985 r.²² zmienionej ustawą z 29 września 1990 r.²³ i aktualną później, po zastąpieniu jej z dniem 1 stycznia 1998 r. ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴, jest pogląd uznający niedopuszczalność nabycia przez wyżej powołane podmioty prawa wieczystego użytkowania gruntu w sytuacji istnienia praw osób trzecich. Potwierdzają to aktualne tezy wyżej powołanych orzeczeń sądów administracyjnych²⁵.

Kolejnym aspektem powyżej zidentyfikowanego konfliktu jest kwestia konieczności eliminowania z obrotu prawnego decyzji uwłaszczeniowych dotyczących gruntów warszawskich jako niewywołujących nieodwracalnych skutków prawnych poprzez stwierdzenie ich nieważności w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Takie stanowisko znalazło potwierdzenie w aktualnej tezie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r.²⁶, wyrażającej w punkcie 2 pogląd o braku cechy nieodwracalności skutków prawnych decyzji administracyjnej (art. 156 § 2 k.p.a.), co do której istnieje możliwość jej zniesienia w drodze postępowania administracyjnego. Rozwiązaniem powyższego konfliktu prawnego jest więc wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji uwłaszczeniowej w drodze postępowania o stwierdzenie jej nieważności. Teza wyrażona w punkcie 1 wyżej powołanego wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r. podkreśla, że przeszkodą w nabyciu przez państwową osobę prawną użytkownika wieczystego nieruchomości pozostającej w jej zarządzie²⁷ są prawa majątkowe osób trzecich do tej nieruchomości. Zatem roszczenia dekreto-
wobec nieruchomości warszawskiej, uprzednio uwłaszczonej z mocy prawa, co potwierdzała deklaratorywna decyzja wojewody, generują konflikt prawny, którego rozwiązaniem może być jedynie unieważnienie decyzji uwłaszczeniowej wojewody, a następnie rozpatrzenie wniosku dekretowego byłych właścicieli

²⁰ Zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt. I SA 895/95.

²¹ Zob.: wyrok NSA z dnia 24 października 1994 r., sygn. akt. IV SA 946/94, opubl. LEX; wyrok NSA z dnia 30 maja 1994 r., sygn. akt. SA/Gd 17/94; wyrok z dnia 29 kwietnia 1994 r., sygn. akt. SA/Wr 812/93; wyrok z dnia 9 czerwca 1994 r., sygn. akt. SA/Kr 1983/93; wyrok z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt. SA/Ld 1823/94.

²² Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127.

²³ Dz.U. z 1990 r., nr 79, poz. 464, z późn. zm.

²⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 1774.

²⁵ Por.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 1994 r., sygn. akt. IV SA 946/94, opubl. LEX.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r., sygn. akt. III ARN 8/95.

²⁷ Podstawą prawną przekształcenia zarządu w użytkowanie wieczyste jest art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. nr 79, poz. 464, z późn. zm.).

lub ich następców prawnych. W rezultacie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji uwłaszczeniowej wojewody, skutkujące wygaśnięciem prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, którym uwłaszczona została państwowa osoba prawna, otworzy drogę do przyznania tego prawa osobom uprawnionym z Dekretu Bieruta.

W sytuacji, gdy nie mogło nastąpić przekształcenie prawa, zarządu gruntem w prawo wieczystego użytkowania ze względu na istnienie praw majątkowych osób trzecich, nie można mówić o nieodwracalnych skutkach prawnych decyzji uwłaszczeniowych, które nie mogły nastąpić, a tym samym decyzjom uwłaszczeniowym wydanym przez wojewodę nie można postawić zarzutu pozostawiania w sprzeczności z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., zawierającą wykładnię nieodwracalnych skutków prawnych²⁸.

W powyższy konflikt prawny wpisuje się zagadnienie użytkowania wieczystego gruntów rolnych na obszarze aglomeracji warszawskiej. Takimi gruntami zostały uwłaszczone na obszarze aglomeracji warszawskiej m.in. szkoły wyższe na podstawie ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym²⁹ oraz jednostki badawczo-rozwojowe na podstawie ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych³⁰. Dodatkowo, konflikt ten jest potęgowany procesem zarządzania gruntami rolnymi, realizowanym przez Agencję Nieruchomości Rolnych jako organem wykonującym uprawnienia właścicielskie wobec gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste szkołom wyższym i jednostkom badawczo-rozwojowym, a także innym podmiotom³¹. Autor będzie bronił poglądu, że działalność Agencji *nota bene*, której byt prawny był w zamiarze ustawodawcy obliczony w historycznych już założeniach na 5 lat, rodziła rozliczne konflikty prawne i była szkodliwa dla rozwoju stosunków rolnych i systemu rolnego w Polsce. Działalność Agencji, dotycząca gruntów rolnych obszaru zurbanizowanego, będzie przedstawiona w dalszej części w świetle konfliktów prawnych powstałych na skutek najnowszych unormowań wprowadzonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego od 30 kwietnia 2016 r. ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³².

²⁸ Zob.: uchwała Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r., sygn. akt III AZP 4/92, opubl. OSNCP 1992, z. 12, poz. 211.

²⁹ Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385.

³⁰ Dz.U. z 2008 r., nr 159, poz. 993.

³¹ Zob. § 2 Statutu stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz.U. z 2011 r., nr 262, poz. 1567) w brzmieniu: „§ 2 Agencja jest państwową osobą prawną, wykonującą prawo własności oraz inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa w zakresie określonym przepisami prawa”.

³² Zob.: ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803) ze zmianami wprowadzonymi od dnia 30 kwietnia 2016 r. na mocy art. 7 ustawy z dnia

W okresie wprowadzenia użytkowania wieczystego do systemu prawa cywilnego jego zamysłem i przesłaniem było umożliwienie urbanizacji w ramach aglomeracji oraz pobudzenie rynku mieszkaniowego na gruntach położonych „w miastach i osiedlach”, jak to sformułowała w tytule ustawa z dnia 14 lipca 1961 r.³³, z wyraźnym, jak widać, wskazaniem na ograniczenie terytorialne do granic administracyjnych miast lub położenia poza nimi, lecz w obrębie oddziaływania planów zagospodarowania przestrzennego miast. Zatem pierwotnie prawo użytkowania wieczystego było elementem gospodarowania terenami miejskimi z przeznaczeniem do ich zabudowy zasadniczo budownictwem wielomieszkaniowym. Takie ujęcie terytorialne i celowościowe prawa użytkowania wieczystego rodziło wątpliwości co do tego, czy jego przedmiotem mogły być grunty rolne położone na obszarze zurbanizowanym aglomeracji, w tym aglomeracji warszawskiej, gdzie gospodarowanie i zarządzanie gruntami było uregulowane specyficznie wskutek historycznej odrębności prawnej. Wątpliwości te zostały wyjaśnione w doktrynie, a stanowisko jest jednoznacznie aprobujące³⁴. Uczelnie wyższe, np. w Mieście Stołecznym Warszawie Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego oraz jednostki badawczo-rozwojowe jak Polska Akademia Nauk (w wyniku podmiotowego rozszerzenia uwłaszczenia w noweli do ustawy), zostały uwłaszczone na gruntach rolnych prawem użytkowania wieczystego. Były to pierwsze przypadki uwłaszczeń gruntami rolnymi dokonane na podstawie ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym³⁵ oraz w odniesieniu do jednostek badawczo-rozwojowych na podstawie ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych³⁶. Uczelnie i jednostki badawczo-rozwojowe nabyły prawo użytkowania wieczystego z mocy samego prawa z dniem 27 września 1990 r.

Sytuacja prawna uwłaszczonych uczelni i jednostek badawczo-rozwojowych różni się od statusu prawnego uwłaszczenia innych państwowych osób prawnych w sposób diametralny. W przypadku szkół wyższych i jednostek badawczo-rozwojowych użytkowanie wieczyste zostało ustanowione z mocy prawa bez wymogu wydania stosownej decyzji administracyjnej wojewody, podczas gdy

14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585).

³³ Zob.: akt archiwalny (utracił moc z dniem 1 sierpnia 1985 r.), tj. ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r., nr 22, poz. 159). Użytkowanie wieczyste było w czasie obowiązywania tej ustawy pojmowane jako ograniczone prawo rzeczowe zgodnie z zasadą *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych. Treścią tego prawa było używanie rzeczy lub prawa i pobieranie z tego tytułu pożytków.

³⁴ Por. w monografii: S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997, s. 13–15.

³⁵ Zob.: art. 182 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385).

³⁶ Zob.: ustawa z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 2008 r., nr 159, poz. 993).

inne państwowe osoby prawne musiały uzyskać na swoją rzecz taką deklaratoryjną decyzję, aby otrzymać wpis tytułu prawnego użytkowania wieczystego w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości.

Potęguje to niniejszy konflikt prawny na linii: realizacja roszczeń dekreto-owych przedwojennych właścicieli i ich następców prawnych wobec nieruchomości warszawskich *versus* realizacja uprawnień państwowych osób prawnych, którym wskutek uwłaszczenia przysługuje do nieruchomości tytuł prawny użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej. Pogłębienie tego konfliktu prawnego polega na całkowitym unicestwieniu realizacji roszczeń byłych właścicieli, gdyż nie mogą oni w trybie administracyjnym i sędowo-administracyjnym wzruszyć czy wyeliminować z obrotu prawnego decyzję uwłaszczeniową, gdyż takowa w wypadku szkół wyższych i jednostek badawczo-rozwojowych w ogóle nie była wydawana w celu potwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości z mocy prawa. Wymóg potwierdzenia przekształcenia prawa zarządu do gruntu w prawo użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym poprzez wydanie decyzji, został w przypadku uwłaszczonej w ten sposób kategorii osób, całkowicie pominięty przez ustawodawcę³⁷. Gdyby, tak jak to jest uregulowane w przypadku innych niż szkoły wyższe i jednostki badawczo-rozwojowe osób prawnych, nabycie z mocy prawa wymagało wydania decyzji deklaratoryjnej przez wojewodę, wówczas istniałaby możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego przed właściwymi organami administracji państwowej lub samorządowej czy podjęcia akcji sądowej przed wojewódzkim sądem administracyjnym, zmierzającej do wzruszenia wadliwej decyzji uwłaszczeniowej poprzez złożenie wniosku o stwierdzenie jej nieważności (na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Nadto dalsze pogłębienie powyższego konfliktu, niestety w kierunku jego całkowitej nierozwiązywalności, polega na braku zastosowania i nieobowiązaniu przy uwłaszczeniu z mocy prawa i na podstawie decyzji administracyjnej, zasady konstytucyjności wpisu do księgi wieczystej nieruchomości. Istnienie prawa użytkowania wieczystego wskutek nabycia go z mocy prawa na podstawie przepisów wyżej powołanych ustaw o szkolnictwie wyższym i o jednostkach badawczo-rozwojowych nie jest uzależnione od ujawnienia tego prawa poprzez konstytucyjny wpis w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości³⁸.

Drugim zidentyfikowanym przez Autora konfliktem prawnym, powstałym na tle gospodarowania nieruchomościami rolnym położonymi na obszarze zur-

³⁷ Zob.: art. 182 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385).

³⁸ Należy podkreślić utrwalony w orzecznictwie pogląd, że przy uwłaszczeniu z mocy prawa i na podstawie decyzji administracyjnej zasada konstytucyjności wpisu w księdze wieczystej nie ma zastosowania – por.: uchwała SN z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. akt. III CZP 71/02, opubl. OSNCP 4/03, poz. 133, a także w LEX, oraz uchwała 7 sędziów SN z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. akt III CZP 33/98, OSNCP 4/99, poz. 6.

banizowanym aglomeracji warszawskiej, jest kontrowersja i przeciwstawność pomiędzy regulacją planistyczną wynikającą z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz władztwa planistycznego gminy a możliwością gospodarowania gruntem rolnym na obszarze zurbanizowanym przez podmioty posiadające różne tytuły prawne do nieruchomości. Konflikt ten należy rozpatrywać w kategorii wpływu planu miejscowego na użytkowanie nieruchomości rolnej, w tym nieruchomości obszaru zurbanizowanego aglomeracji warszawskiej, co kreuje złożone relacje prawne. Zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powodują konflikty, kolizje i problemy prawno-organizacyjne w odniesieniu do gospodarowania takimi nieruchomościami.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być okresowo zmieniany przez gminę, co implikuje zmiany w przeznaczeniu i możliwościach prawnych gospodarowania i użytkowania nieruchomości rolnej. O zidentyfikowanym przez Autora dysonansie pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a możliwością zagospodarowania nieruchomości rolnej na obszarze zurbanizowanym należy zatem mówić w kategorii wpływu i mechanizmów oddziaływania unormowań planistycznych uchwalanych przez gminę, w tym gminę Miasta Stołecznego Warszawy na wykonywanie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego gruntu, a także tytułów obligacyjnych, w szczególności dzierżawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹ ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jest to zasada formułująca charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego. Ustalenie przeznaczenia terenu, w tym terenu będącego nieruchomością rolną, określenie sposobów jego zagospodarowania przez właściciela i określenie wieczystego użytkowania oraz warunków zabudowy następuje wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁴⁰. Plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego stanowi przedmiotowe ograniczenie prawa własności przewidziane w art. 140 kodeksu cywilnego⁴¹. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi główny instrument planowania, zagospodarowania i określenia sposobu korzystania z nieruchomości oraz wykonywania w stosunku do niej własności i użytkowania wieczystego. Ogólnie obowiązujący charakter prawny planu wyznacza powszechne i wiążące obowiązywanie jego

³⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 778.

⁴⁰ Zob. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 305/11, opubl. LEX.

⁴¹ Zob. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 1999 r., sygn. akt IV SA 1670/97, LEX nr 48740.

ustaleń zarówno dla gminy, jak i dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości oraz inwestorów⁴². Gmina poprzez uchwalanie planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego realizuje władztwo planistyczne, które nie jest absolutne i podlega unormowaniom i ograniczeniom określonym w obowiązujących przepisach. Władztwo planistyczne należy wyłącznie do gminy i to jej, w granicach obowiązującego prawa, przysługuje uprawnienie do określania zakresu i przedmiotu zmiany planu, a zatem żaden przepis prawa nie ustala zasady *status quo*, czyli niezmienności otoczenia⁴³. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami prawa wyznaczają zakres wykonywania i treść prawa własności oraz wyznaczają granice korzystania z nieruchomości. W tym zakresie przepisy planistyczne mogą ograniczać swobodę wykonywania prawa własności, określoną treścią art. 140 kodeksu cywilnego, co nie narusza zasady ochrony własności wyrażonej w konstytucji⁴⁴. Zasada ta została potwierdzona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2011 r.⁴⁵, który dodatkowo podkreślił konsekwencje naruszenia wymogu zgodności miejscowego planu z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Sankcją naruszenia może być stwierdzenie nieważności uchwały gminy przyjmującej plan niezgodny z normami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do nieruchomości rolnych, należy wskazać, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sporządzony w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest trybem zmiany przeznaczenia gruntu rolnego i leśnego na cele nierolnicze i nieleśne, jeśli warunkiem zmiany jest wymóg uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁶. Przepis ten stanowi, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem regulacji z ust. 2a⁴⁷, gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środo-

⁴² Por.: J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 64.

⁴³ Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt. I SA/Go 565/11, LEX nr 966360.

⁴⁴ Zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 sierpnia 1999 r., sygn. akt II SA/Ka 1842/97, OSS 2000, nr 1, poz. 4.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2000, nr 2, poz. 29.

⁴⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 909.

⁴⁷ Artykuł 7 ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi:

„2a. Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;

wiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, a w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych, wymaga uzyskania zgody marszałka województwa, wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Wyżej przedstawiona procedura zmiany planu miejscowego, połączona z koniecznością uzyskiwania administracyjnych zgód określonych organów i statuująca ograniczenia w procesie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne poprzez zmiany planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego, jest bezprzedmiotowa wobec gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast⁴⁸. Zatem wydawałoby się, że przytoczenie ograniczeń ustawowych⁴⁹ w zakresie zmian przeznaczenia gruntów rolnych położonych na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej na cele nie rolne i nie leśne, jest nieprzydatne do analiz prawnych i potrzeb badawczych prezentowanych przez Autora w ramach zakresu przedmiotowego niniejszej publikacji. Analizowany art. 10a jest objęty propozycją uchylenia, zgodnie z aktualnym projektem zmian do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgłoszonym w dniu 9 lutego 2016 r. przez grupę posłów⁵⁰. Tym samym analiza konfliktu prawnego, tj. wpływu zmian przeznaczenia nieruchomości rolnych obszaru zurbanizowanego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na wykonywanie własności, gospodarowanie i sposoby korzystania z tych gruntów, zostaje poszerzona o wnioski *de lege ferenda*. W ramach tych wniosków Autor popiera zgłoszony poselski projekt zmian z dnia 9 lutego 2016 r.⁵¹. Uzasadnienie projektu ustawy

2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782, z późn. zm.);

3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 460, 774 i 870);

4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części”.

⁴⁸ Zob.: art. 10a. Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu: „Art. 10a. Przepisów rozdziału 2 [zob. przypis numer 35 poniżej – przyp. D. N.] nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast”. Na mocy tego przepisu grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast są wyłączone z kogencji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴⁹ Zob.: Rozdział 2 „Ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne” w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909).

⁵⁰ Zob. projekt grupy posłów (LEX nr VIII.283):

„ustawa z dnia [...] 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych:

Art. 1. W ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909 j.t.) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 5b dodaje się art. 5c w brzmieniu:

»Art. 5c. Przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast«.

2) uchyla się art. 10a”.

⁵¹ Jak wyżej w przypisie numer 36.

wskazuje na cel przywrócenia art. 5b w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, uchylonego ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁵². Artykuł ten dotyczył wyłączenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast spod działania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W przypadkach terenów zurbanizowanych, położonych na gruntach wysoko sklasyfikowanych według klas bonitacyjnych, przepis ten stanowił podstawę prawną umożliwiającą prowadzenie nowych inwestycji i pozyskiwanie nowych inwestorów. Uzasadnienie projektu przywrócenia art. 5b opiera się na argumentie tworzenia nowych zakładów pracy, a tym samym tworzenia miejsc pracy, co sprzyja rozwojowi miast i przyczyni się do likwidacji bezrobocia. Projekt wskazuje, że uchylenie art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „zablokowało procesy inwestycyjne na terenach wielu polskich miast i spowodowało odejście kapitału inwestycyjnego poza granice naszego kraju. Wprowadzona bowiem zmiana ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych spowodowała, że potencjalni inwestorzy są obciążani wielomilionowymi opłatami, za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, w przypadku opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją wprowadzenia do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych art. 5c w brzmieniu zaproponowanym powyższą nowelizacją będzie uchylenie art. 10a wprowadzonego w ramach prac legislacyjnych. Projektowana regulacja rodzi pozytywne skutki społeczno-gospodarcze. Projekt jest zgodny z przepisami prawa europejskiego i nie powoduje kosztów dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego”⁵³.

Ustawodawca w projekcie proponuje zastąpienie obowiązującego art. 10a ustawy, wyłączającego przepisy ograniczające zmianę przeznaczenia gruntów rolnych określone w rozdziale 2. ustawy w stosunku do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, nowym art. 5c, ograniczającym stosowanie przepisów całej ustawy, a nie tylko rozdziału 2. ustawy, do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne, a nie grunty rolne, położonych w granicach administracyjnych miast. Widoczne jest celowe złagodzenie mechanizmów ochronnych w projekcie zmian ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i ukierunkowanie ich na urbanizację i odblokowanie procesów inwestycyjnych na terenach miast, w tym na obszarze aglomeracji warszawskiej.

Konflikt prawny, zidentyfikowany jako problem wpływu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego na użytkowanie nieruchomości rolnej, w tym nieruchomości obszaru zurbanizowanego aglomeracji warszawskiej na wykonywanie własności i korzystanie z nieruchomości rolnej, kreuje złożone relacje prawne. Zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powodują konflikty, kolizje i problemy

⁵² Dz.U. z 2014 r., poz. 1101. Artykuł 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązywał w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 5 września 2014 r.

⁵³ Jak wyżej w przypisie numer 36.

prawno-organizacyjne w odniesieniu do gospodarowania takimi nieruchomościami. W obecnym stanie prawnym zmiana przeznaczenia gruntów rolnych obszaru zurbanizowanego wobec obowiązywania art. 10a ustawy wyłączającego ograniczenia z rozdziału 2. ustawy w stosunku do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, w istocie dokonuje się w odniesieniu do tzw. gruntów miejskich, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁴.

W świetle art. 10a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych powyższy konflikt prawny w odniesieniu do nieruchomości rolnych obszarów administracyjnych miast można sprowadzić do problematyki władztwa planistycznego gminy, przejawiającego się prawem uchwalania i zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wpisuje się w ten konflikt prawny w mniejszym stopniu ze względu na dyspozycję art. 10a powyższej ustawy, wyłączającego mechanizmy ochronne wobec tzw. gruntów miejskich. W ocenie Autora enklawy rolne – „grunty miejskie” nie powinny być zachowane na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej. Mechanizmy ochronne nie powinny mieć zastosowania do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Powinno być wręcz odwrotnie: ustawodawca powinien wprowadzić bardziej przejrzyste i precyzyjne unormowania prawne o charakterze systemowym, zezwalające wprost na inwestycyjne i komercyjne wykorzystanie takich gruntów czy przynajmniej sprzyjające takim działaniom, a jedynym wyznacznikiem takich działań powinno być stosowanie zasady zrównoważonego władztwa planistycznego gminy, nie naruszającej interesów właścicieli i użytkowników wieczystych zurbanizowanych nieruchomości rolnych. Zdaniem Autora, przyczyni się to do rozwiązania czy ewentualnie złagodzenia przedmiotowego konfliktu prawnego.

Powyższy konflikt prawny jest też związany z funkcjonowaniem w systemie zagospodarowania przestrzennego studium zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, co wyklucza jakiegokolwiek rozstrzygnięcia z zakresu administracyjnego imperium (decyzje, postanowienia itd.) wydawane przez organy samorządowe na podstawie zapisów tego rodzaju aktu. Postanowienia studium, statuuje określone zagospodarowanie gruntu np. w zakresie określonej zabudowy, nie wprowadzają żadnych obowiązków i nie przyznają żadnych praw właścicielowi nieruchomości objętych studium. Powoduje to konflikt prawny na tle naruszenia praw właściciela nieruchomości co do planowanego zagospodarowania jego nieruchomości, jednakże trudno wykazać, że w istocie dochodzi do naruszenia jego interesu prawnego. Konflikt ten polega

⁵⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 778.

na niemożności zaskarżenia studium wobec niemożności wykazania naruszenia interesu prawnego

Trzeci z konfliktów prawnych dotyczy zagadnień o znaczeniu ustrojowo-systemowym i strategicznym dla kształtu gospodarowania gruntami rolnymi. Obejmuje on dysonans i problemy prawne wynikające z najnowszych unormowań wprowadzonych od dnia 30 kwietnia 2016 r. w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁵. Tylko pozornie, w ocenie Autora, przepisy te nie mają zastosowania do warszawskich gruntów rolnych obszaru zurbanizowanego, ze względu na unormowanie wyłączające spod regulacji ustawowej⁵⁶ nieruchomości rolne aglomeracji warszawskiej położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne⁵⁷. Na znaczącym obszarze Miasta Stołecznego Warszawy brakuje planów miejscowych albo jest plan, lecz przeznaczający nieruchomości rolne na cele inne niż rolne, co wynika z art. 2 pkt 1 zawierającego definicje przyjęte na potrzeby zmienionej ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego prawnego⁵⁸. Wydawałoby się zatem, że rozwiązaniem rozstrzygającym o przeznaczeniu terenu byłaby decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Początkowe uregulowanie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym normowało powiązanie decyzji o warunkach zabudowy z planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego, tzn. decyzja mogła być wydana tylko na podstawie planu miejscowego. Obecne uregulowanie dotyczące decyzji o warunkach zabudowy jest odwrotne: decyzję wydaje się zamiast planu, czyli ustalenie przeznaczenia nieruchomości odbywa się za pomocą decyzji planistycznej. Zmiana charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie może jednak, w ocenie Autora, być rozpatrywana w oderwaniu od założeń ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, powstałych w roku 2003, i dlatego rozdzielenie planu miejscowego od decyzji w trakcie ustalania przeznaczenia terenu nieruchomości nie ma znaczenia prawnego co do zbywania nieruchomości rolnych przeznaczonych do obrotu.

Czy brak planu miejscowego powoduje podleganie nieruchomości rolnej pod restrykcyjne przepisy tej ustawy niezależnie od braku rozstrzygnięcia planistycz-

⁵⁵ Por.: ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803) ze zmianami wprowadzonymi od dnia 30 kwietnia 2016 r. na mocy art. 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585).

⁵⁶ Zob.: ustawa wskazana w przypisie numer 49 powyżej.

⁵⁷ Zob.: art. 2 pkt 1 ustawy powołanej w przypisie numer 49 powyżej.

⁵⁸ Por.: art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803) w brzmieniu ustalonym od dnia 30 kwietnia 2016 r. na mocy art. 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

nego dotyczącego takiego gruntu? Mimo ustalonej w przepisach „zastępowalności” planu miejscowego decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, i zwłaszcza w świetle zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujących od 30 kwietnia 2016 r., w ocenie Autora brakuje podstaw do rozszerzającej interpretacji tej regulacji, która pozwałaby na ustalenie przeznaczenia nieruchomości rolnej drogą uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zastępującej ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczające wprost dany grunt na cele inne niż rolne. Zdawałoby się, że wyklucza to w aspekcie planistycznym (przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze)⁵⁹ i obszarowym (ograniczenie powierzchniowe do 0,3 ha)⁶⁰, konflikt prawny na tle reglamentacji wprowadzonej wyżej powołaną zmienioną ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, polegający na zahamowaniu obrotu gruntami rolnymi⁶¹. Pomijając ustawowy wymóg uzyskania rozlicznych zgód Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych czy reglamentacji ze strony innych organów na nabycie nieruchomości rolnych⁶², wyrażanych w drodze decyzji

⁵⁹ Por. jak wyżej, w przypisie numer 10.

⁶⁰ Artykuł 1a pkt 2 [Nieruchomości rolne wyłączone z zakresu stosowania ustawy] ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803) ze zmianami wprowadzonymi od dnia 30 kwietnia 2016 r. na mocy art. 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

⁶¹ Należy zauważyć, że sam tytuł ustawy zmieniającej z dnia 14 kwietnia 2016 r. odnosi się *expressis verbis* do wprowadzenia unormowań nakierowanych na wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw).

⁶² Warto zauważyć, że na podstawie art. 18 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803) ze zmianami wprowadzonymi od dnia 30 kwietnia 2016 r., na mocy art. 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585) dokonano – połączonej z określeniem następstwa prawnego – zmiany nazwy podmiotu dotąd zarządzającego nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na Agencję Nieruchomości Rolnych, aplikując tę zmianę do dotychczasowych przepisów. Z dniem wejścia w życie ustawy, czyli z dniem 30 kwietnia 2016 r., Agencja Nieruchomości Rolnych stała się następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W ocenie Autora, fakt ten nie jest bez znaczenia i wskazuje na położenie przez ustawodawcę nacisku na pojęcia i aspekty ustrojowe oraz ideologiczno-polityczne w postrzeganiu kształtu ustroju rolnego w Polsce, na co wskazuje także wprowadzenie preambuły dodanej przez art. 7 pkt 1 wyżej powołanej ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 30 kwietnia 2016 r. Preambuła (łac. *praeambulum* od *praeambulare*, czyli „iść wcześniej”), to przyjmując za Wikipedią – wolną encyklopedią (link dostępny pod adresem – <https://pl.wikipedia.org/wiki/Preambu%C5%82a>): „wstęp do aktu prawnego, zwykle o istotnym znaczeniu politycznym (umowy międzynarodowe, konstytucje, rządy ustawy i akty niższego rzędu), opisujący okoliczności wydania aktu oraz określający cele, jakim powinien on służyć. [...] Formu-

administracyjnych i opinii, na wniosek uprawnionych podmiotów⁶³ czy prawo pierwokupu dzierżawcy⁶⁴, niestety negatywnie wpisuje się w problem sprzedaży gruntów rolnych wręcz „inkwizycyjna” działalność Agencji Nieruchomości Rolnych polegająca m.in. np. na nadinterpretacji przepisów tej ustawy czy na przesadnym badaniu legalności i poprawności czynności notariuszy w odniesieniu do nieruchomości rolnych. Na przykład w przypadku braku planu miejscowego mimo jednoznacznych zapisów w ewidencji gruntów wskazujących na nieruchomość rolną, notariusze odmawiają sporządzania warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych. Także nieprecyzyjne zapisy planów miejscowych potęgują konflikt prawny odnośnie do stosowania zapisów zmienionej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, np. zapis o przeznaczeniu produkcyjnym w rolnictwie, wskazujący, w ocenie Autora, na brak rolnego przeznaczenia takiego gruntu. Ponadto widoczny jest konflikt w aspekcie definicyjnym nieruchomości rolnej po wprowadzeniu zmian ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁶⁵. W przypadku np. planowanej sprzedaży jednej działki ewidencyjnej, wchodzącej w obszar nieruchomości rolnej składającej się z kilku działek ewidencyjnych, z których jedna działka nie spełnia normy obszarowej i nie podlega restrykcyjnej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, pojawia się przy zbyciu tej jednej działki o obszarze poniżej 0,3 ha kwestia uzasadnienia dla umowy warunkowej takiej czynności. Jest to problem powstały na kanwie odmiennych definicji nieruchomości rolnej przyjętych przez ustawę o księgach wieczystych i hipotece⁶⁶ i obowiązującą od dnia 16 kwietnia 2016 r. zmienioną ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego⁶⁷. Nieruchomość według ustawy o księgach wieczystych i hipotece to całość składająca się z jednej lub kilku działek ewidencyjnych, podczas gdy nieruchomościami rolnymi są nieruchomości, które odpowiadają wymaganiom przewidzianym w art. 46.1 k.c., chyba że w planie

ła często używana w czasach PRL (np. preambuła do kodeksu pracy jako ideologiczna wykładnia normatywnego charakteru ustawy), dziś rzadziej stosowana przez ustawodawcę i zarezerwowana w szczególności dla aktów o szczególnym charakterze. Istnieją dwa poglądy na temat jej znaczenia w akcie prawnym: (i) odmawiający preambule jakiegokolwiek znaczenia prawnego, oraz (ii) uznający, że preambuła jest istotną częścią aktu normatywnego, i powinna być brana pod uwagę przy wykładni prawa. Do tego poglądu przychyliła się większość prawników oraz Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że co prawda preambuła sama w sobie nie rodzi skutków prawnych dla adresatów aktu normatywnego, nie oznacza to jednak, że jest pozbawiona znaczenia normatywnego (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07)⁶⁸.

⁶³ Zob.: art. 2a i n. ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803), zmienionej ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

⁶⁴ Zob.: art. 3 ustawy powołanej w przypisie numer 63.

⁶⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 585.

⁶⁶ Zob.: ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2016 r., poz. 790).

⁶⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 585.

zagospodarowania przestrzennego zostały przeznaczone na inne cele niż rolne⁶⁸. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 5 września 2012 r. wyjaśnił również, że nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest też nieruchomość częściowo przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne⁶⁹. Rozwiązywałoby to, według Autora, w aspekcie obszarowym (wymóg obszaru poniżej 0,3 ha), jak i w zakresie planistycznego przeznaczenia, planowaną sprzedaż jednej działki ewidencyjnej wchodzącej w obszar nieruchomości rolnej składającej się z kilku działek ewidencyjnych, z których jedna działka nie spełnia normy obszarowej do podlegania restrykcyjnej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Jakkolwiek, Autor przychyliła się do poglądu co do przeważającego ujęcia kodeksowego dotyczącego rozwiązania konfliktów powstałych na tle funkcjonowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁷⁰, wspartego m.in. wyżej powołanym orzeczeniem Sądu Najwyższego⁷¹. Reasumując, wynik badań tego konfliktu prawnego jest przedstawiony powyżej i nie sposób oprzeć go na orzecznictwie administracyjnym i sądowno-administracyjnym ze względu na obowiązywanie nowych przepisów dopiero od dnia 16 kwietnia 2016 r.

Niewątpliwie zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, wskazują, że ten akt prawny należy czytać na nowo, gdyż tak zdaje się nakazywać ustawodawca. Nie rozwiązuje to jednak powyższych konfliktów prawnych nieruchomości rolnych obszaru zurbanizowanego. Pojmowanie nieruchomości rolnej obszaru zurbanizowanego wedle przeznaczenia nieruchomości rolnej w planie miejscowym na cele inne niż cele rolne nie zmieniło się od 2003 r., podczas gdy powstały nowe ustawy lub stare zostały zmienione. Powoduje to konflikty niesprzyjające kształtowaniu ustroju rolnego. Złożoność tych konfliktów Autor starał się zbadać naukowo w niniejszym artykule, jakkolwiek wielość zauważonych wątków i możliwości interpretacji oraz metod badawczych pozwala przyjąć, że publikacja niniejsza może być znacznie szersza i pogłębiona o inaczej ukierunkowane analizy.

⁶⁸ Artykuł 2 pkt 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz por.: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Księga I, Część ogólna, red. J. Gudowski, LexisNexis 2014, s. 10.

⁶⁹ Zob.: wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/2012, opubl. w LexisNexis nr 3954737, IC 2013, nr 10, s. 44.

⁷⁰ Por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt. II SA/Sz 865/08, zawierający aktualną tezę: „Art. 46.1 k.c. jest podstawowym przepisem zawierającym definicję kodeksową nieruchomości rolnej. Definicja ta ma także zastosowanie do wszystkich innych ustaw dotyczących nieruchomości (gruntów rolnych), chyba że zawierają one postanowienia odmienne”.

⁷¹ Por.: przypis numer 69.

HISTORICAL LEGAL DISTINCTNESSES OF WARSAW REAL ESTATE WITH SPECIFIC CONSIDERATION TO AGRICULTURAL LAND IN THE LIGHT OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION AND CASE LAW OF ADMINISTRATIVE COURTS

Summary

This article is about legal distinctnesses of Warsaw real estate with specific consideration to agricultural land situated within urbanized areas of greater Warsaw agglomeration. The Author allocates and presents scientific research on legal conflicts being occurred within Warsaw greater area administrative boundaries. As these regulations applicable to Warsaw area are not unite and transparent and as such do not represent an overall, unite system being finely balanced, the Author undertakes an attempt to determine on legal obstacles, complexity and its discrepancies. The range of study covers especially ownership and affranchisement issues, administrative jurisdiction and the past and most recent judgments constituting case law of administrative courts given by those courts in relation to agricultural land located within urbanized areas of greater Warsaw. In particular, the article is a case study how Warsaw zoning plans influence execution and performance of ownership title and perpetual usufruct title to agricultural land and Warsaw real estate in general. Author also undertakes in the said article key problems derived from complexity of legal issues of Warsaw real estate recovery in case law of administrative courts as well as in selected case law of civil courts, Supreme Court, Constitutional Tribunal and jurisprudence. A specific area of Author's interest is agricultural land designated for urban and commercial use according to existing zoning plans and binding regulations on shaping of the agricultural system and their impact on development, management and use of such areas. The Author refers also to allowed manner of use of urban land of Warsaw greater area and its legal consequences for the entire system adjacent to agricultural real estate. The scope of scientific research covers also presentation of rules governing the changes in the amount of perpetual usufruct fees and its impact on owners and /or perpetual usufructors position in the light of the allowed use and land development within Warsaw agglomeration. The article refers to distinctnesses and various titles to land occurred within Warsaw urban boundaries (private property, freehold title of State Treasury and municipality) being a result of historical obstacles as well as forwards opinions and *de lege ferenda* proposals including methods of resolving legal conflicts and discrepancies within binding regulations.

BIBLIOGRAFIA

- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005
Hetko A., *Dekret Warszawski – wybrane aspekty prawne czyli o uprawnieniach cywilnych dochodzonych w postępowaniu administracyjnym*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 1
Kodeks cywilny. Komentarz, Księga I, Część ogólna, red. J. Gudowski, LexisNexis 2014

- Kozłowska D., Mzyk E., *Grunty warszawskie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, wyd. 2 (zmienione i poprawione), Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2006
- Prutis S., *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994
- Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001
- Wasilkowski J., *Użytkowanie wieczyste*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 4–5
- Winiarz J., *Prawo użytkowania wieczystego*, Warszawa 1970

KEYWORDS

Warsaw real estate, zoning plan, affranchisement

SŁOWA KLUCZOWE

nieruchomość warszawska, plan miejscowy, uwłaszczenie