

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności

mgr Dariusz Nasiłowski

**Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi na obszarze zurbanizowanym
aglomeracji warszawskiej. Problematyka prawno-organizacyjna**

Autoreferat pracy doktorskiej

Promotor: Prof. dr hab. Paweł Czechowski

Recenzenci: Prof. dr hab. Teresa Kurowska

Prof. dr hab. Stanisław Prutis

Warszawa 2019

I. Uzasadnienie wyboru tematu pracy i zakresu badań

Obecność rolnictwa i nieruchomości rolnych na obszarach zurbanizowanych miast spotyka się z żywą reakcją i zainteresowaniem lokalnych społeczności. Grunty rolne położone na terenach aglomeracji, określane często „gruntami miejskimi”, budzą także emocje świata biznesu oraz inwestycji nieruchomościowych, a dla świata nauki stanowią ciekawe wyzwanie badawcze. Dla deweloperów stanowią przedmiot inwestycyjnych zakusów i intensywnych czynności akwizycyjnych, obliczonych na szybkie pozyskanie tych atrakcyjnych – ze względu na lokalizację – nieruchomości. Widzą oni w miejskich nieruchomościach rolnych wyłącznie obszar poddany intensywnemu dewelopingowi i w przyszłości teren zabudowany. Inne funkcje nie są zwyczajowo przypisywane miejskim nieruchomościom rolnym, w szczególności neguje się realizację na nich nawet funkcji użyteczności publicznej, w tym funkcji rekreacyjnych i edukacyjnych. „Gruntom miejskim” przypisuje się przeznaczenie inwestycyjne. Przyjmuje się, że obecność rolnictwa i tradycyjnie wykorzystywanych gruntów rolnych w typowo miejskiej, zurbanizowanej przestrzeni publicznej, nie znajduje uzasadnienia.

W świetle powyższych aspektów socjologiczno-społecznych, naukowych i biznesowych tego zagadnienia szczególnego znaczenia nabiera kwestia nieruchomości rolnych i nieruchomości niezabudowanych stołecznego obszaru zurbanizowanego. W mojej ocenie, kwestia ta powinna ona być rozpatrywana zdecydowanie szerzej, tj. w kategorii „enklawy”¹ i „enklawy miejskiej”².

Uzasadnieniem wyboru tematu pracy jest m.in. przekonanie o konieczności postrzegania tych nieruchomości, wespół z innymi terenami i „gruntami miejskimi”, jako specyficznych enklaw rolnych, enklaw bądź enklaw miejskich. Znaczenie tematu polega zatem na próbie określenia funkcji nieruchomości rolnych i nieruchomości określanych jako enklawy obszaru zurbanizowanego aglomeracji warszawskiej. Znaczenie funkcjonalnego podejścia do tematyki pracy przejawia się również w określeniu użyteczności publicznej czy przeznaczenia inwestycyjnego terenów enklaw oraz doniosłości problematyki zagospodarowania przestrzennego i wpływu planów miejscowych na gospodarkę nieruchomościami rolnymi oraz funkcjonowanie enklaw w aglomeracji warszawskiej. Z kolei, przedmiotowe zawężenie badań w tym zakresie do obszaru aglomeracji warszawskiej (zasadniczo: do granic administracyjnych m.st. Warszawy), uzasadnione jest w szczególności jej stołeczną funkcją, specyficzną strukturą ustrojową oraz znaczeniem problematyki nieruchomości

¹ Podstawową grupą znaczeniową słowa „enklawa” jest kontekst wydzielonego obszaru. Enklawa to terytorium otoczone ze wszystkich stron terytorium lądowym innego państwa. Jeżeli stanowi ono część jakiegoś państwa, to jest ono jego eksklawą. Terminu „enklawa” używa się także w przypadku, gdy teren jednego rodzaju jest otoczony terenem innego rodzaju, np. las liściasty na terenie porośniętym lasem iglastym czy – w kontekście problematyki niniejszej dysertacji – teren rolny otoczony terenem zurbanizowanym. Takie znaczenie przyjmuję na potrzeby pracy. Inną grupą znaczeniową pojęcia „enklawa” jest kontekst „bezpiecznego miejsca” czy „miejsca dającego komuś poczucie bezpieczeństwa”. Tak: E. Sobol, *Słownik języka polskiego PWN*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 193 (ISBN 83-01-14370-3); *Słownik języka polskiego*, WN PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/enklawa.html> (dostęp: 27.04.2019 r.).

² Używane w rozprawie terminy „enklawa” i „enklawa miejska” są pojęciami z zakresu wniosków *de lege ferenda*.

rolnych i innych stołecznych, niezabudowanych terenów miejskich o cechach enklaw. Brak jest podobnych opracowań i badań naukowych w tym zakresie. Problematyka prawno-organizacyjna relacji: „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” a ich lokalizacja w granicach administracyjnych miast, na miejskim obszarze zurbanizowanym, nigdy nie była wyraźnie akcentowana w judykaturze i orzecznictwie. Wybór tematu pracy uzasadniony jest również próbą sklasyfikowania miejsca i funkcji enklaw w przestrzeni publicznej m.st. Warszawy.

Odnosząc się do użytego w tytule pracy sformułowania „gospodarowanie nieruchomościami rolnymi na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej”, sprecyzować zatem należy, że uzasadnieniem podjęcia przez mnie analiz badawczych była chęć odniesienia się do szerszego katalogu nieruchomości niż tylko nieruchomości rolne *sensu stricto*, położone w granicach administracyjnych m.st. Warszawy, z jednoczesnym ukierunkowaniem badań na inne tereny niezabudowane stołecznego obszaru zurbanizowanego oraz skategoryzowaniem tych gruntów – już w ramach rozważań z zakresu *de lege ferenda* – jako enklawy lub enklawy miejskie.

II. Cel badawczy i hipotezy pracy

Przedmiotem niniejszej pracy i jej podstawowym celem badawczym jest problematyka prawno-organizacyjna nieruchomości rolnych oraz innych niezabudowanych terenów miejskich o cechach enklaw, w terytorialnym zawężeniu do obszaru aglomeracji warszawskiej. Kompleksowa analiza przedmiotowej problematyki wymaga ujęcia tematu nie tylko w wąskim aspekcie nieruchomości rolnych (w ujęciu Kodeksu cywilnego i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego), rozumianych w pracy jako enklawy rolne *sensu stricto*, lecz także przez pryzmat szerszych współzależności i mechanizmów prawnych, rządzących stołeczną przestrzenią publiczną o cechach enklaw.

Należy przy tym wyjaśnić, że przez pojęcia: „enklawa” czy „enklawa miejska” rozumiem nie tylko zawarte *expressis verbis* w temacie pracy odniesienie do „nieruchomości rolnych” stołecznego obszaru zurbanizowanego (jako definicji legalnej według Kodeksu cywilnego i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) i umownie określonych w pracy jako enklawy rolne *sensu stricto*, lecz także do innych miejskich terenów o cechach enklaw, takich jak: nieruchomości wykorzystywane dla celów rekreacyjnych i edukacyjnych, parki miejskie, rezerваты, parki krajobrazowe czy obszary chronionego krajobrazu, ogrody botaniczne, ogrody działkowe, Lasy Miejskie – Warszawa i inne niezabudowane obszary miejskie. Zakresem badań obejmuję szerszy katalog nieruchomości niż nieruchomości rolne *sensu stricto* położone w granicach administracyjnych m.st. Warszawy, ukierunkowując cel badawczy na inne tereny niezabudowane i kategoryzując te tereny – w ramach rozważań *de lege ferenda* – jako enklawy lub enklawy miejskie. W rezultacie tego założenia, oraz

faktu niefunkcjonowania aktualnie w prawie polskim terminu „enklawa”³ („enklawa miejska”) cel, metodologia i konstrukcja pracy oparte są na weryfikacji poniższych hipotez badawczych, odnoszących się do funkcjonujących w prawie terminów: „nieruchomość rolna” lub „nieruchomość”.

Co niezwykle istotne dla systematyki i porządku pojęciowego dysertacji, hipotezy badawcze najpierw odnoszą się do już „zastanego” i prawnego terminu „nieruchomość rolna”, a następnie – w toku kontynuacji analiz badawczych i postulatów *de lege ferenda* – odnoszą się już szerzej do „enklaw” i „enklaw miejskich”. Pojęcia „enklawa” i „enklawa miejska” powstają w toku analiz badawczych podjętych w rozprawie i w ich rezultacie przybierają kształt postulatów *de lege ferenda*.

W świetle powyższych założeń definicyjnych i przedmiotowych tematu pracy celem dysertacji jest weryfikacja zaobserwowanych prawidłowości i założeń, sformułowanych w 13 hipotezach badawczych:

- „(1) Procesy gospodarowania gruntami rolnymi na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej realizowane są w sposób odpowiadający ich specyfice (ustalono w tym zakresie w pracy rzeczoną specyfikę);
- (2) Aglomeracja warszawska nie posiada systemu nieruchomości rolnych i gospodarki nieruchomościami rolnymi powiązanego ze stołecznym ustrojem miejskim, a jej cechą szczególną jest występowanie odmiennych i niespójnych reżimów prawnych oraz istnienie konfliktów regulacyjnych;
- (3) Własność czy inny tytuł prawny do gruntu rolnego obszaru zurbanizowanego m.st. Warszawy stanowi nadrzędne prawo podmiotu uprawnionego do realizacji tradycyjnych funkcji w zakresie produkcji rolniczej i czynności gospodarskich mimo ograniczeń wynikających z przepisów prawa, w szczególności z regulacji natury administracyjnoprawnej: planistycznych i zagospodarowania przestrzennego;
- (4) Grunty rolne zlokalizowane w aglomeracji warszawskiej nie spełniają swoich funkcji w zakresie działalności wytwórczej w rolnictwie i powinny być przekształcone w tereny o przeznaczeniu inwestycyjnym, tereny użyteczności publicznej, w tym tereny przeznaczone na rekreację i realizację edukacyjnych projektów rolnych;
- (5) Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i zasady ich uchwalania zakłócają organizację i procesy gospodarki gruntami rolnymi w Warszawie i nie sprzyjają ich optymalizacji;

³ Pojęcie „enklawy” (także „pólenklawy”) ma w polskim prawie rolnym swoją historyczną, przedwojenną definicję ustawową – § 1 rozporządzenia Ministra Reform Rolnych z dnia 16 listopada 1928 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa w sprawie określenia, jakie grunty należy uważać za enklawy i pólenklawy leśne (Dz.U. z 1928 r. Nr 99, poz. 387) stanowił, że za enklawę, w rozumieniu art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. o wyłączeniu gruntów na cele gospodarstwa leśnego (Dz.U. R.P. Nr 23, poz. 203), uważać należy obszar użytków rolnych nieprzekraczający 10 ha, otoczony przylegającym do niego ze wszystkich stron obszarem leśnym.

- (6) Metody planowania przestrzennego, plany miejscowe oraz inne regulacje eliminują występowanie i funkcjonowanie enklaw rolnych w przestrzeni publicznej aglomeracji warszawskiej;
- (7) Formalnoprawne przeznaczenie „miejskiego” gruntu rolnego na cel nierolny powinno odpowiadać jego rzeczywistemu wykorzystaniu;
- (8) Regulacje ochronne dotyczące gruntów rolnych położonych na obszarze zurbanizowanym m.st. Warszawy wymagają wprowadzenia odrębnych rozwiązań prawno-organizacyjnych i systemowych, uwzględniających ich specyfikę;
- (9) Optymalizacja procesów zarządzania gruntami rolnymi, zlikwidowanie kolizji i konfliktów jest warunkiem koniecznym efektywnego prowadzenia gospodarki tymi gruntami na obszarze m.st. Warszawy;
- (10) Ustrój m.st. Warszawy oraz zaszczości historyczne powodują przyjmowanie niekorzystnych rozwiązań planistycznych i wpływają negatywnie na kształtowanie optymalnych rozwiązań prawno-organizacyjnych w odniesieniu do gospodarki gruntami rolnymi;
- (11) Korporacyjny ustrój m.st. Warszawy i zróżnicowane reżimy oraz regulacje normujące funkcjonowanie enklaw rolnych pozostają w związku i oddziałują na siebie wzajemnie w specyficzny sposób (w pracy ustalono w tym zakresie rzeczoną specyfikę);
- (12) Tytuły obligacyjne do użytkowania nieruchomości rolnych położonych na obszarze zurbanizowanym m.st. Warszawy są nieprawidłowo i niedostatecznie wykorzystywane;
- (13) Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa Oddział Warszawa na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej realizuje wobec gruntów rolnych Skarbu Państwa działalność inwestycyjną, a w zakresie tytułu użytkowania wieczystego prowadzi politykę fiskalną”.

Przedstawione hipotezy badawcze poruszają całościowo najważniejsze kwestie związane z tematyką niniejszej dysertacji i przyczyniają się do sformułowania tez oraz do ich udowodnienia.

III. Metodologia badawcza

Realizacja celu badawczego wymagała zastosowania metod ukierunkowanych na weryfikację postawionych hipotez badawczych, których przedmiotem są prawidłowości i założenia zaobserwowane w związku z problematyką organizacyjno-prawną nieruchomości rolnych *sensu stricto* i innych stołecznych terenów miejskich stanowiących specyficzne enklawy. Ze względu na trzy

zasadnicze warstwy tematyczne rozprawy: historyczną, porównawczą i postulatywną (*de lege ferenda*), konieczne było zastosowanie określonego podejścia badawczego.

W zakresie warstwy historycznej zastosowano m.in. metodę wykładni systemowej, która moim zdaniem najlepiej rozwiązuje kolizję norm prawnych wskutek występowania i historycznego ukształtowania się wielu reżimów prawnych gospodarowania gruntami, wynikających z różnych regulacji ustawowych, pozostających we wzajemnym konflikcie. Analiza historyczna, oparta m.in. na regułach wykładni systemowej, jest uzasadniona i oddaje w pełni koncepcję pracy, ponieważ ukazuje genezę obecnie istniejących kolizji norm i pozwala zrozumieć aktualnie konflikty prawne i konflikty interesów w procesach gospodarowania nieruchomościami. Historycznie nawarstwiające się, począwszy od dekretu warszawskiego, specyficzne dla obszaru stolicy unormowania wytworzyły konfliktogenne rozwiązania prawne, nietworzące żadnego spójnego systemu gospodarowania gruntami, podczas gdy takie rozwiązania – mające cechy systemu – tworzyć powinny. Zastosowanie wykładni systemowej było niezbędne w celu nakreślenia, w analizach z zakresu warstwy historycznej, niezbędnego tła i źródeł obecnie istniejącego stanu prawnego gruntów warszawskich.

W zakresie warstwy porównawczej zastosowano m.in. metodę empiryczną obrazującą praktyczne funkcjonowanie rozwiązań prawnych w zakresie problematyki nieruchomości i gruntów aglomeracji warszawskiej. Podejście empiryczne charakteryzowało się odbyciem licznych rozmów merytorycznych i pozyskaniem w ich następstwie materiału badawczego, czyli wewnętrznych dokumentów i danych pochodzących m.in. z urzędu m.st. Warszawy i KOWR Oddział Warszawa. Analizy porównawcze przeprowadzone m.in. na płaszczyźnie skonfliktowanych reżimów i interesów prawnych zostały wsparte empirycznym i funkcjonalnym ukazaniem problematyki prawno-organizacyjnej poprzez przedstawienie rzeczywistych sytuacji. Podejście empiryczne, powiązane zwłaszcza z podejściem funkcjonalnym, pozwoliło na ukazanie skutków obowiązywania i zastosowania poszczególnych rozwiązań prawnych i praktyki ich stosowania. W procesie rozwiązywania kolizji norm przydatne były badania orzecznictwa sądowego i sądownoadministracyjnego, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od metody empirycznej w ramach tej samej warstwy porównawczej dysertacji zastosowano metodę dogmatyczną, czyli metodę analizy tekstu obowiązującego prawa. Przeprowadzono w tym zakresie analizy badawcze i odczytano funkcje oraz znaczenie norm prawnych na podstawie brzmienia przepisów.

Metody te korespondują z przedmiotem analiz badawczych, zwłaszcza w zakresie rozwiązywania konfliktów prawnych zidentyfikowanych w procesach gospodarowania nieruchomościami rolnymi i innymi terenami o cechach enklaw na obszarze zurbanizowanym m.st. Warszawy.

IV. Struktura rozprawy

Dysertacja składa się z dziewięciu rozdziałów.

W rozdziale 1 „Wprowadzenie i główna problematyka” wyjaśniono zagadnienia wstępne i definicyjne oraz przyczyny podjęcia przedmiotowego zagadnienia badawczego. Wprowadzono w istotę i specyfikę miejskich nieruchomości rolnych jako przykładu występowania specyficznych enklaw w ramach aglomeracji zurbanizowanej oraz jednej z form gospodarowania nieruchomościami na obszarze m.st. Warszawy. Istotnym elementem tego rozdziału jest sprecyzowanie przedmiotu analiz badawczych poprzez wskazanie na przyjętą (w ramach wniosków *de lege ferenda* – por. rozdział 9 rozprawy) koncepcję enklawy oraz enklawy miejskiej. Zgodne z przyjętą w pracy „siatką” definicji i systematyką pojęć termin „enklawa miejska” jest rozumiany szerzej niż tylko nieruchomość rolna położona w granicach administracyjnych miasta i odnosi się w znaczeniu podmiotowym i zarazem przedmiotowym zarówno do „aktywnych” gospodarstw czy przedsiębiorstw rolnych, na których wykonywane są tradycyjne czynności gospodarskie (zdefiniowane jako nieruchomości rolne *sensu stricto*), jak i do prywatnych czy państwowych terenów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, a zarządzanych przez KOWR Oddział Warszawa lub bezpośrednio przez m.st. Warszawę. Pojęciem „enklawa” umownie określono nieruchomości rolne *sensu stricto* oraz inne tereny o cechach enklaw, takie jak: tereny leśne czy tereny wykorzystywane dla celów rekreacyjnych i edukacyjnych, parki miejskie, rezerваты, parki krajobrazowe czy obszary chronionego krajobrazu, ogrody działkowe, Lasy Miejskie – Warszawa. W rozdziale tym podkreślono istotne rozróżnienie między terminem „nieruchomość rolna *sensu stricto*” (według definicji legalnych z Kodeksu cywilnego i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego), jako jedną z kategorii pojęcia „enklawa” i „enklawa miejska”, a nieruchomością, również będącą „enklawą” w znaczeniu m.in. funkcjonalnym, ale stanowiącą inny rodzaj nieruchomości niż nieruchomość rolna *sensu stricto*.

W rozdziale 2, zatytułowanym „Podstawy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi w kontekście przeobrażeń własnościowych i ustrojowych na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej”, przeanalizowano podstawy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi *sensu stricto* oraz innymi terenami stolicy o cechach enklaw w kontekście przeobrażeń własnościowych i ustrojowych oraz konfliktów regulacyjnych.

W rozdziale 3 „Specyfika organizacji i procesów zarządzania gruntami na obszarze m.st. Warszawy” poddano weryfikacji zidentyfikowane w toku badań sytuacje kolizyjne i konflikty prawne oraz konflikty interesu publicznoprawnego i prywatnoprawnego zachodzące w procesach organizacyjnych, zarządczych oraz przeobrażeniach własnościowych nieruchomości stanowiących enklawy miejskie. Istotną częścią tych rozważań jest analiza roli orzecznictwa sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych w rozwiązywaniu

problemów praktycznych, a także konfliktów interesów i kolizji prawnych powstałych na tle funkcjonowania m.in. enklaw rolnych w stołecznej przestrzeni publicznej.

Rozdział 4, zatytułowany „Problematyka zagospodarowania przestrzennego i wpływ planów miejscowych na gospodarkę nieruchomościami rolnymi i funkcjonowanie enklaw rolnych w aglomeracji warszawskiej”, obejmuje analizę problematyki zagospodarowania przestrzennego i wpływu planów miejscowych na funkcjonowanie enklaw aglomeracji warszawskiej. Prezentowane jest zagadnienie przeznaczenia terenów i sposobów ich zagospodarowania oraz zabudowy w kontekście procesów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W szczególności, analizowane są sytuacje konfliktów norm, konfliktów prawnych oraz konfliktów interesów publicznoprawnych i prywatnoprawnych.

W rozdziale 5, pod tytułem „Ochrona gruntów rolnych na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej”, badane są kwestie prawne systemu ochrony gruntów rolnych i nieruchomości rolnych *sensu stricto* w kontekście ich lokalizacji na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej. Dokonano analizy procesów inwestycyjnych, urbanizacyjnych i komercjalizacyjnych występujących na obszarze zurbanizowanym m.st. Warszawy oraz zagadnień prawnych specustaw wyłączających mechanizmy ochronne gruntów rolnych.

Rozdział 6 „Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi w aglomeracji warszawskiej w kontekście rozwiązań przyjętych w wybranych aglomeracjach polskich i stołecznych aglomeracjach europejskich” zawiera analizy badawcze zagadnień enklaw rolnych i leśnych oraz gruntów miejskich występujących w wybranych aglomeracjach polskich i zagranicznych. Zaprezentowano polską aglomerację gdańską, a ze stolic europejskich – zwięźle przytoczono przykłady Amsterdamu i Berlina.

W rozdziale 7, zatytułowanym „Reżimy prawne gospodarki nieruchomościami i konflikty regulacyjne enklaw rolnych obszaru zurbanizowanego m.st. Warszawy”, dokonano identyfikacji występujących reżimów i analiz ich wzajemnych relacji prawnych. Przedstawiono wnioski m.in. o braku istnienia rozwiązań mających cechy systemu nieruchomości rolnych czy zasad regulujących funkcjonowanie enklaw rolnych, leśnych oraz innych „gruntów miejskich”. W rozdziale tym zweryfikowano także ograniczenia wynikające z kolizji i konfliktów interesów wskutek ukształtowania się różnych reżimów prawnych gospodarki stołecznymi nieruchomościami.

W rozdziale 8 „Metody rozwiązywania konfliktów prawnych w procesach gospodarowania enklawami rolnymi w aglomeracji warszawskiej”, poddano analizom badawczym istotne zagrożenia dla procesów gospodarki enklawami pod kątem możliwych do zastosowania metod rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Skupiono się na zagadnieniach kolizji norm i konfliktów interesów prywatnoprawnych i publicznoprawnych, zidentyfikowanych w badaniach nad procesami gospodarowania enklawami rolnymi obszaru zurbanizowanego aglomeracji warszawskiej. Poddano całościowej analizie problematykę prawo-organizacyjną tych procesów w świetle występujących

konfliktów interesów, kolizji regulacyjnych, systemowych i innych, w celu wypracowania systemowego spojrzenia na „grunty miejskie” m.st. Warszawy.

W rozdziale 9 przedstawiono podsumowanie rozważań naukowych, wnioski końcowe pracy, omówiono tezy oraz postulaty *de lege ferenda*. Na tej podstawie dokonano ostatecznej weryfikacji hipotez badawczych.

V. Wnioski, tezy i postulaty *de lege ferenda*

Przeprowadzone analizy badawcze pozwoliły na sformułowanie wniosków końcowych potwierdzających zasadność tez wywiedzionych z wcześniej zdefiniowanych hipotez badawczych. Istotną część wniosków zamykających rozważania stanowią postulaty z zakresu *de lege ferenda*.

1. Weryfikacja hipotez badawczych w odniesieniu do gospodarowania stołecznymi nieruchomościami rolnymi i nieruchomościami o cechach enklaw, przeprowadzona przy zastosowaniu wskazanych metod badawczych, pozwala na definitywne stwierdzenie w formie tezy pierwszej, że:

„Procesy gospodarowania nieruchomościami rolnymi i innymi terenami o cechach enklaw na obszarze zurbanizowanym m.st. Warszawy doznają kolizji wskutek występowania i ukształtowania się wielu reżimów prawnych wynikających z różnych regulacji ustawowych, pozostających we wzajemnym konflikcie”.

Udowodniono, że ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., jako ustawa podstawowa w procesach gospodarowania nieruchomościami, jest tylko jednym z reżimów, który jest nieskoordynowany i nie pozostaje w systemowej czy zoptymalizowanej relacji do innych, przeanalizowanych reżimów, tj. m.in. reżimu ukształtowanego ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r., reżimu ukształtowanego ponownym utworzeniem w 1990 r. własności samorządowej i przepisami samorządowymi, reżimu wprowadzonego ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. oraz wreszcie reżimu cywilistycznego unormowanego Kodeksem cywilnym. Regulacje te były wielokrotnie zmieniane ale ustawodawca nie wypracował jednolitego systemu, „cementując” nietrafnymi unormowaniami stan braku kompleksowych konstrukcji ogólnych. Można w obrębie powyższych reżimów, skategoryzowanych według ustaw, wyodrębnić inny podział na reżimy według kryterium własnościowego, tj. reżimy: prywatny, państwowy czy samorządowy⁴. Na tę klasyfikację wpływają ustawa o ustroju rolnym oraz ustawa warszawska, określające odpowiednio ustrój rolny oraz korporacyjny ustrój miejski m.st. Warszawy. Ustawy te nie są aktami prawnymi dostatecznie porządkującymi zagadnienie enklaw stołecznego obszaru zurbanizowanego. Stąd nasuwa się wniosek, że w aglomeracji warszawskiej nie występują systemowe rozwiązania w zakresie nieruchomości

⁴ Jest także własność wspólnot gruntowych, która ma bardzo marginalne znaczenie w m.st. Warszawie.

rolnych i gospodarki nieruchomościami rolnymi oraz innymi terenami o cechach enklaw (zgodnie z siatką pojęć i systematyką przyjętą w dysertacji, zwłaszcza odnośnie do później postulowanego, w toku analiz badawczych jako wnioszek *de lege ferenda*, terminu „enklawa miejska”). Obowiązujące paralelnie obok siebie, ale nieskorelowane regulacje nie są, choć powinny być – na co wskazują m.in. poczynione w pracy ustalenia *de lege ferenda* – powiązane także ze stołecznym ustrojem miejskim, a ich cechą szczególną jest występowanie odmiennych reżimów prawnych i konfliktów regulacyjnych. Konflikty należy pojmować także jako konflikty interesów prawnych, w szczególności interesów publicznoprawnych i prywatnoprawnych, w tym również konflikty wewnętrzne między różnymi interesami publicznoprawnymi, zidentyfikowanymi w obrębie niejednolitego interesu publicznego. Teza ta jest udowodniona i udokumentowana najpierw identyfikacją, a następnie analizą konfliktów prawnych powstałych w procesach gospodarowania i zarządzania stołecznymi nieruchomościami. Płaszczyzny sytuacji konfliktowych zarysowują się m.in. wskutek celowego zabiegu polegającego o objęciu przedmiotem pracy i badań szerszego katalogu nieruchomości, zdefiniowanego przez pojęcia „enklawa miejska” i „enklawa”. Skutkowało to zaproponowaniem, w ramach założeń definicyjnych i „siatki” pojęć, a następnie wniosków *de lege ferenda*, przyjęcie nowego pojęcia „enklawa miejska”, które subsumuje w sobie inne nieruchomości miejskie niż tylko nieruchomości rolne *sensu stricto*, jak m.in.: „czynne” gospodarstwa rolne, prywatne czy państwowe, tereny rolne Skarbu Państwa zarządzane przez KOWR Oddział Warszawa lub bezpośrednio przez m.st. Warszawę, nieruchomości rolne i leśne, w tym tereny Lasów Miejskich – Warszawa, parki miejskie i krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary chronionego krajobrazu, ogrody działkowe oraz inne obszary miejskie o cechach enklaw. Zwiększa to wydatnie liczbę zidentyfikowanych w procesach gospodarowania konfliktów prawnych i kolizji norm, dodając do nich m.in. zauważony konflikt między regulacjami z obszaru prawa nieruchomości i prawa zagospodarowania przestrzennego a regulacjami ustrojowymi m.st. Warszawy.

2. Teza druga pracy została sformułowana następująco:

„Prawo do prowadzenia na obszarze zurbanizowanym gospodarstwa rolnego i tradycyjnej produkcji rolnej przez rolnika jest prawem o nadrzędnym, prywatnoprawnym charakterze wynikającym bezpośrednio z prawa własności, w tym również własności rolniczej, któremu należy przyznać pierwszeństwo mimo ograniczeń tego prawa oraz konfliktu norm i interesów prywatnoprawnych i publicznoprawnych”.

Teza ta jest uzasadniona na podstawie analizowanej w pracy koncepcji własności rolniczej autorstwa Andrzeja Stelmachowskiego i rozwijanej w doktrynie przez innych autorów. Fakt, że własność rolnicza jest położona na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej, nie ma znaczenia, o ile własność ta jest związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Własność ta jest kompleksem praw i obowiązków, które są wyodrębnione ze względu na przedmiot własności i określają sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa rolnego jako czynnej, zorganizowanej

masy majątkowej. Koncepcja własności rolniczej jest przydatna dla udowodnienia tej tezy. Odnosi się bowiem do gospodarstwa rolnego jako swoistego mienia, a mienie to może być swobodnie wykorzystywane przez właściciela zgodnie z treścią tytułu prawnego własności, niezależnie od tego, czy leży na obszarze zurbanizowanym, w granicach administracyjnych m.st. Warszawy. Teza ta jest udowodniona także poprzez analizę zagadnienia tzw. ogólnego uprawnienia (kompetencji) podmiotu prywatnego, ale i publicznego, któremu przysługuje tzw. własność gruntowa, do realizacji tradycyjnych funkcji i czynności gospodarskich w rolnictwie. Wywiedziony w niniejszej rozprawie wniosek w formie tezy drugiej podkreśla, że położenie nieruchomości rolnej *sensu stricto* czy na obszarze administracyjnym m.st. Warszawy nie ma znaczenia dla realizacji prawa do prowadzenia gospodarstwa rolnego, działalności rolniczej oraz wykonywania specyficznej własności rolniczej. Dotyczy to także nieruchomości, które nie są nieruchomościami rolnymi *sensu stricto* czy nieruchomościami, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustala inne przeznaczenie, ale – wskutek przysługującego prawa własności (własności rolniczej) oraz tzw. własności gruntowej – faktycznie prowadzona jest na nich działalność rolnicza i czynności gospodarskie. Problematyka prawno-organizacyjna relacji: „nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne a ich lokalizacja na miejskim obszarze zurbanizowanym”, nigdy nie była wyraźnie zaakcentowana w judykaturze ani orzecznictwie.

3. Teza trzecia pracy brzmi:

„Nieruchomości rolne *sensu stricto*, zlokalizowane na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej, nie mają regulacji prawnych zapewniających systemowe, planistyczne oraz uwzględniające zasady zrównoważonego rozwoju i urbanistyki oraz funkcjonalne przekształcenie przestrzeni miejskiej w tereny użyteczności publicznej, w tym w tereny rekreacyjne i edukacyjne, a dominującymi unormowaniami są przepisy przyznające bezwzględne pierwszeństwo przeznaczeniu inwestycyjno-budowlanemu nieruchomości”.

Teza ta potwierdza, że nie zachodzi w pełni prawidłowość polegająca na nieuchronności procesu przekształcenia terenów rolnych, gruntów rolnych przede wszystkim w tereny inwestycyjne, a także w tereny użyteczności publicznej, rekreacyjne i edukacyjne. Proces ten nie musi być powiązany z cechą „nieuchronności”. Może być poddany efektywnej ingerencji ustawodawcy lub innych organów władzy, w tym naturalnie organów m.st. Warszawy. Wskazana „nieuchronność” tych procesów nie musi zatem nastąpić jako pewna hipotetyczna prawidłowość, jeśli tylko będą podjęte odpowiednie działania zaradcze, a jednocześnie konflikty prawne na tle zanikania enklaw rolnych będą rozwiązywane sposobem przyznania pierwszeństwa interesom publicznoprawnym nad interesami prywatnoprawnymi. Nastąpić to może przy założeniu, że interes prywatnoprawny jest rozumiany tutaj jako interes dewelopera i przedsiębiorcy prywatnego prowadzącego inwestycje budowlane. Interes ten oczywiście może przekształcić się w interes publiczny, gdy deweloper na przykład zrealizuje budowę

mieszkań i zostaną one nabyte przez osoby fizyczne – konsumentów – na zaspokojenie ich osobistych i rodzinnych potrzeb mieszkaniowych.

4. Teza czwarta brzmi:

„Uchwalone zgodnie z prawem i zasadami prawidłowej legislacji miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy są najlepszym instrumentem prawnym kształtowania polityki wobec enklaw rolnych i leśnych *sensu stricto* oraz innych terenów miejskich o cechach enklaw, a w rezultacie są jednym z najskuteczniejszych sposobów rozwiązywania kolizji i konfliktów interesów publicznoprawnych i prywatnoprawnych powstających na kanwie korzystania z miejskiej przestrzeni publicznej”.

W sytuacji prawnej wyłączenia reguł ochronnych dla miejskich gruntów oraz wyłączenia z zakresu kognicji m.in. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele nierolne i położonych w granicach administracyjnych m.st. Warszawy, to właśnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą pełnić funkcje instrumentów prawnych łagodzenia negatywnych skutków braku ochrony miejskich gruntów rolnych. Tylko precyzyjne regulacje planów miejscowych, wypracowane w czasochłonnych i długich procedurach ich uchwalania, mogą gwarantować stabilność i jak najmniejszą „ekspozycję” na sytuacje konfliktowe na terenach miejskich enklaw. Plany miejscowe powinny stanowić skuteczną zaporę przed eliminacją i zanikaniem enklaw rolnych *sensu stricto* w następstwie procesów urbanizacji oraz zmian legislacyjnych i normotwórczych.

5. i 6. Wywiedzione w niniejszej rozprawie wnioski w formie tej piątej i szóstej, mają znaczenie dodatkowe. Teza piąta stanowi, że:

„Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Warszawa wobec nieruchomości rolnych położonych na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej znajdujących się w jurysdykcji tego organu prowadzi nieprawidłową i niezgodną z ustawowymi regulacjami i przypisanymi celami działalność, skutkującą postawianiem konfliktów prawnych”.

Wnioski wywiedzione z tej tezy sprowadzają się do negatywnej oceny działalności KOWR i KOWR Oddział Warszawa. Działalność ta generuje rozliczne konflikty i wskazuje na nieprawidłową rolę tych podmiotów jako np. strony postępowań administracyjnych i sądowych przy podziałach nieruchomości (przykład gruntów wilanowskich). Ponadto, działalność KOWR cechuje się nadmiernym fiskalizmem przy pobieraniu opłat z tytułu użytkowania wieczystego od nieruchomości rolnych, położonych w granicach administracyjnych m.st. Warszawy.

Z kolei, teza szósta w brzmieniu:

„Prawidłowo realizowany nadzór i kontrola organów samorządu m.st. Warszawy oraz innych organów sprawujących jurysdykcję wobec państwowych nieruchomości, jak KOWR Oddział Warszawa, przyczyniają się do należytego przebiegu procesów gospodarowania nieruchomościami rolnymi *sensu stricto* i innymi terenami o cechach enklaw oraz sprzyjają tworzeniu systemu nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy”,

wskazuje na negatywnie oceniany dualizm struktur zarządczych w procesach gospodarowania nieruchomościami, tj. część gruntów zarządzana jest przez m.st. Warszawa, a część przez KOWR Oddział Warszawa. Ponadto w obrębie stolicy m.st. Warszawa, działając jako gmina na prawach powiatu, wykonuje uprawnienia właścicielskie wobec własnych nieruchomości, w tym rolnych, a jednocześnie zarządza z mocy prawa – jako gmina mająca kompetencje powiatu – gruntami Skarbu Państwa. To również nasuwa wnioski sprowadzające się do istnienia wielu sytuacji konfliktowych i nieprawidłowości.

1. Jednym z istotnych wniosków *de lege ferenda* powstałych w rezultacie analiz badawczych przeprowadzonych w niniejszej dysertacji jest **propozycja przyjęcia do systemu prawa polskiego nowego pojęcia „enklawy miejskiej”**. Termin ten byłby terminem prawnym zdefiniowanym na poziomie ustawowym, np. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w ustawie o lasach, w ustawie o ochronie przyrody. Najwłaściwsze wydaje się umiejscowienie tego pojęcia w ramach regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jako miejsce dla tej definicji należałoby rozważyć również miejskie ustawy ustrojowe, w tym ustawę warszawską. Jest to koncepcja, której realizacja wymaga uszczegółowienia i odpowiedniego rozwiązania w zakresie techniki legislacyjnej. Pojęcie to odnosiłoby się – także w aspekcie funkcjonalnym – do terenów miejskich mających cechy enklaw i zróżnicowanych co do statusu, ale zbliżonych co do funkcji, jakie mają pełnić w przestrzeni publicznej obszarów zurbanizowanych, jak m.in.: nieruchomości i grunty *stricte* rolne, parki, rezerваты, obszary chronionego krajobrazu, ogrody działkowe, ogrody botaniczne, tereny zielone, lasy miejskie (a w przypadku aglomeracji warszawskiej: Lasy Miejskie – Warszawa).

2. Kolejny postulat *de lege ferenda* dotyczy **konieczności rozważenia zmian legislacyjnych w zakresie regulacji i zasad planowania przestrzennego**. Zgodnie z jedną z kluczowych tez to plan miejscowy jest najskuteczniejszym sposobem rozwiązywania kolizji i konfliktów interesów publicznoprawnych i prywatnoprawnych oraz instrumentem prawnym zapewniającym ochronę nieruchomości *stricte* rolnych. Postuluje się zatem, by to plany miejscowe wpływały na ochronę gruntów i nieruchomości rolnych *sensu stricto*, „uzupełniając” brak regulacji ochronnych odnośnie do

„gruntów miejskich”, będących nieruchomościami rolnymi *sensu stricto*. Jeśli plan miejscowy wyraźnie określa funkcję „rolnictwo”, co – jak wykazano w dysertacji – występuje w aglomeracji gdańskiej, to wówczas grunty rolne można w ten sposób chronić.

3. W zakresie zagadnień ochrony gruntów rolnych obszaru zurbanizowanego aglomeracji warszawskiej uzasadniony wydaje się **postulat wprowadzenia większej ochrony występujących na obszarze miasta gruntów rolnych klasy IV**, przy założeniu, że część tych nieruchomości ma pozostać enklawami i gruntami *stricte* rolnymi na podstawie aktów prawnych odpowiedniej rangi oraz przy „wspieraniu” stołecznych regulacji ustrojowych czy regulacji zawartych w specustawie o rozwoju stolicy (postulowanej do przyjęcia jako dalszy, siódmy wniosek *de lege ferenda* niniejszej dysertacji).

4. Z powyższym wnioskiem wiąże się wniosek *de lege ferenda* proponujący **wprowadzenie regulacji prawnych zwiększających zakres samorządności m.st. Warszawy** w odniesieniu do nieruchomości rolnych *sensu stricto* i **zlikwidowanie dualizmu własności państwowej i samorządowej tego rodzaju nieruchomości**. Likwidacja dualizmu polegałaby na przekazaniu nieruchomości rolnych Zasobu znajdujących się w dyspozycji KOWR Oddział Warszawa do majątku m.st. Warszawy. Uzasadnia to inwestycyjne traktowanie tych gruntów przez KOWR Oddział Warszawa, przy braku elementów tradycyjnej produkcji rolniczej. Także cele ustawowe i statutowe KOWR w ogólności i KOWR Oddział Warszawa są zgoła inne niż te, które są obecnie realizowane w Warszawie (grunty wilanowskie, grunty dawnego PGR Bródno), czyli prowadzenie obrotu nieruchomościami na zasadach komercyjnych, w oparciu o argument zapewnienia przychodów Skarbowi Państwa. Samorząd m.st. Warszawy jest w stanie lepiej zagospodarować państwowe tereny rolne stolicy znajdujące się w zarządzie KOWR Oddział Warszawa. Gospodarkę nieruchomościami rolnymi *sensu stricto*, które są nimi tylko formalnie, lokuje się wśród zadań o charakterze ogólnomiejskim, co implikuje konieczność koncentracji władzy odnośnie polityki w zakresie nieruchomości *stricte* rolnych w rękach jednego podmiotu w ramach sprawowanej władzy publicznej. Zlikwidowanie dualizmu własności państwowej i samorządowej w zakresie stołecznych enklaw miejskich na korzyść własności samorządowej jako postulat *de lege ferenda* wiąże się z pytaniem o zasadność utrzymywania formalnego statusu rolnego tych nieruchomości, jak czyni to KOWR Oddział Warszawa.

5. Kolejnym zagadnieniem z zakresu *de lege ferenda* jest kwestia rozszerzenia terytorium i granic administracyjnych Warszawy. Wynika to z intensywnych dyskusji nad stołecznymi kwestiami metropolitarnymi, ustrojowymi i rozwojowymi, w rezultacie których podejmowane są inicjatywy legislacyjne w sprawie rozszerzenia granic stołecznej aglomeracji. Biorąc pod uwagę analizy badawcze przeprowadzone w pracy, należy sformułować wniosek *de lege ferenda*, że **granic m.st. Warszawy nie należy powiększać na obecnym etapie zaawansowania rozwoju metropolitarnego oraz ustrojowego**. Powiększenie obszaru miasta o nowe tereny spowodowałoby zatem włączenie w granice administracyjne aglomeracji gruntów *stricte* rolnych, podlegających ustawie o kształtowaniu

ustroju rolnego oraz ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, korzystających dotąd z ochrony i licznych przywilejów związanych z ich statusem rolnym. Spowodowałyby to poważne problemy prawne i konflikty interesów polegające – w zakresie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – m.in. na ryzyku pozbawienia rolników dopłat i innych przywilejów, jak też wyłączenia ich gospodarstw oraz nieruchomości rolnych z zakresu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego czy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z powodu ich nowego położenia na obszarze przeznaczonym w „miejskich” planach miejscowych, na cele inne niż rolne. Skala tego rodzaju konfliktów może być znacząca, ponieważ oprócz słabości systemowych w zakresie nieruchomości nie wypracowano silnego, scentralizowanego aparatu ustrojowego i administracyjnego mogącego stawić czoła wyzwaniom metropolitarnym.

6. Kolejną propozycją *de lege ferenda* jest **wprowadzenie ustawowego zakazu pobierania od użytkowników wieczystych warszawskich nieruchomości, którzy często nabyli te prawo od podmiotów państwowych lub samorządowych uwłaszczonych tym prawem w roku 1990, 12,5% opłaty za zmianę sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.** Jest to sposób na uzyskanie przez m.st. Warszawa rekompensaty z tytułu obniżenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Na podstawie aktu rangi jedynie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy⁵ organ żąda od wyżej określonej kategorii użytkowników wieczystych zapłaty kwoty odpowiadającej 12,5% różnicy między aktualną wartością nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, zgodnie z wnioskiem użytkownika wieczystego, a aktualną wartością nieruchomości określoną dla dotychczasowego sposobu użytkowania i zagospodarowania nieruchomości.

7. Do jednego z najważniejszych wniosków *de lege ferenda* niniejszej rozprawy należy z pewnością zaliczyć propozycję **przyjęcia do systemu prawa ustawy o rozwoju stolicy jako aktu w randze specustawy**, mającej zagwarantować realizację celów ogólnomiejskich oraz zapewnić wykonanie kluczowych inwestycji infrastrukturalnych dla Warszawy. Choć postulat wydaje się anachroniczny w dobie krytyki i odejścia od specustaw to w mojej opinii „specustawa rozwojowa” czy „specustawa warszawska” zapewniałyby realizację celów ponadlokalnych, w ramach których stworzona byłaby stołeczna aglomeracja miejska o cechach metropolii. Cele te są warte podjęcia ryzyka wprowadzenia kolejnej specustawy, mogącej pozostawać w konfliktach z innymi ustawami i przepisami prawa. Wymaga to, m.in. zgodnie z tezą czwartą pracy, przyjęcia prawidłowych i zgodnych z zasadami prawidłowej legislacji rozwiązań planistycznych, gwarantujących zrównoważony rozwój enklaw miejskich. Najlepszym instrumentem prawnym kształtowania polityki wobec enklaw i enklaw rolnych *sensu stricto* oraz innych terenów miejskich o cechach enklaw są

⁵ Por. zarządzenie nr 259/2011 Prezydenta m.st. Warszawy z 16 lutego 2011 r. w sprawie ustalania zasad zmian umów użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność m.st. Warszawy, wydane na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 239 § 1 k.c. Prezydent m.st. Warszawy ustalił tu zasady dokonywania zmian umów użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność m.st. Warszawy w zakresie sposobu użytkowania i zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego, uchwalane na podstawie głównego planu zagospodarowania, przyjętego dla całego terytorium stolicy. Plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego miałyby odgrywać kluczową rolę w tych procesach. Podkreślić należy szczególne znaczenie rozwiązań i opinii eksperckich z obszaru urbanistyki, architektury, planowania przestrzennego, nieruchomości czy projektów i inwestycji infrastrukturalnych. „Specustawa rozwojowa” m.st. Warszawy jest uzasadniona jako postulat *de lege ferenda* również z tej przyczyny, że tylko szczególny akt rangi ustawowej – mimo ryzyka konfliktu z innymi aktami prawnymi – może zapewnić wypełnianie dominujących, metropolitarnych funkcji stołecznych oraz przyjęcie rozwiązań systemowych, w szczególności w obszarze stworzenia spójnego systemu nieruchomości i zasad gospodarowania terenami enklaw.

8. Kończącą propozycją *de lege ferenda* pracy jest **postulat przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej w zakresie warszawskich nieruchomości, połączony z postulatem likwidacji Komisji Weryfikacyjnej funkcjonującej w obecnym kształcie lub wyposażenie jej w prawnie jednoznaczne kompetencje**. Dotychczasowe projekty ustaw reprivatyzacyjnych nie spełniają wymogów kompleksowości ani nie uzyskują aprobaty większości społeczności Warszawy. Rodzi to wiele sytuacji konfliktowych między interesem publicznoprawnym i interesem prywatnoprawnym. Organ administracji publicznej taki jak Komisja nie może łączyć, w zakresie przyznanych uprawnień, elementów władzy sądowniczej, kompetencji prokuratorskich ani też wkraczać w sferę władztwa administracyjnoprawnego innego organu, tj. ingerować w ustawowe zadania własne czy inne zadania Prezydenta m.st. Warszawy. Narusza to zasady Konstytucji RP, a w państwie prawa tego rodzaju naruszenia nie mogą mieć miejsca. Powyższe analizy badawcze w pełni uzasadniają niniejszy wniosek *de lege ferenda*.

Podsumowując warstwę postulatywną, stanowiącą istotną część wniosków niniejszej dysertacji, należy podkreślić w szczególności: znaczenie proponowanego, nowego pojęcia „enklawa” i „enklawa miejska”, zagadnienie ochrony nieruchomości rolnych *sensu stricto* poprzez określenie ich przeznaczenia i funkcji w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zlikwidowanie nieprawidłowego dualizmu rolniczej własności państwowej i samorządowej w stolicy, a także potrzebę przyjęcia warszawskiej specustawy „rozwojowej” oraz pilne uchwalenie ustawy reprivatyzacyjnej, porządkującej problematykę prawno-organizacyjną i własnościową gruntów warszawskich.