

Katowice, dnia 12 maja 2019 r.

Dr Hab. Teresa Kurowska
Uniwersytet Śląski

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Dariusza Nasiłowskiego pt.: „Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej. Problematyka prawno-organizacyjna”, napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Pawła Czechowskiego (Warszawa 2019, 359 s. maszynopisu) przygotowanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

I. Uwagi wstępne

Pismem Dyrektora Instytutu Nauk Prawo-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 29 marca 2019 r. zostałam zawiadomiona o powołaniu mnie przez Radę Naukową tegoż Instytutu na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr. Dariusza Nasiłowskiego. Zgodnie z kryteriami określonymi w art. 12 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789) ocenie podlega, czy rozprawa doktorska mgr. Dariusza Nasiłowskiego spełnia wymogi przewidziane w art. 13 ust. 1 cytowanej ustawy, tj. czy stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ocenie podlega w przypadku Pana mgr. Dariusza Nasiłowskiego jego rozprawa doktorska pod tytułem „Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej. Problematyka prawno-organizacyjna”

Rozprawa doktorska podlega ocenie z trzech punktów widzenia: formalno-redakcyjnego, metodologicznego oraz merytorycznego. Oczywiście najważniejsze znaczenie ma ocena merytoryczna.

II. Wybór problemu naukowego

Wybór problemu naukowego należy ocenić pozytywnie. Rozprawa nt., „*Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej. Problematyka prawno-organizacyjna*” należy do prac z zakresu prawa rolnego i zagospodarowania przestrzennego. Tytuł pracy jest nieco mylący, albowiem lektura pracy dowodzi, że jej przedmiot zawężony został do „gospodarowania enklawami rolnymi” i w mojej ocenie powinno to zostać wyartykułowane w temacie rozprawy. Nie zmienia to wysokiej oceny jej zawartości merytorycznej. Autor porusza niezwykle istotną, złożoną i trudną problematykę dotyczącą nawarstwionych przez lata niespójnych regulacji gospodarowania gruntami, w tym rolnymi na obszarze aglomeracji warszawskiej, które odnoszą się do różnych kategorii własności bądź gruntów. Biorąc pod uwagę strukturę własnościową są to nieruchomości państwowe, komunalne oraz prywatne. Uwzględniając kryterium przeznaczenia są to grunty zurbanizowane, grunty (nieruchomości) rolne oraz grunty, które utraciły charakter prawny nieruchomości rolnych wskutek ich ustawowego wyłączenia z reżimu ochrony gruntów rolnych, ale stanowią enklawy na zurbanizowanym obszarze miasta stołecznego Warszawy. Zauważyć wypada, że ta niezwykle skomplikowana sytuacja prawna gruntów (nieruchomości) w aglomeracji warszawskiej wynika także z jej stołecznej funkcji, znajdującej odzwierciedlenie w specjalnych regulacjach prawnych. Ową specyfikę odzwierciedlają regulacje własnościowe dotyczące nieruchomości, poczynwszy od dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, poprzez kolejne ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (z 1958 r., 1985 r., 1990 r., 1997 r.), aż do ustawy z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa.

Stopień skomplikowania omawianej problematyki pogłębia specyficzny ustrój miasta stołecznego Warszawy (ustawa z 15.03.2002 r.), które jako odmienna (od klasycznych jednostek samorządu terytorialnego) jednostka komunalna (aglomeracja), nie ma w swoich strukturach zarządzania odniesienia do gruntów (nieruchomości) rolnych. Albowiem odmienne są procedury postępowania uprawnień właścicielskich w stosunku do Skarbu Państwa, a w stosunku do państwowej

własności rolniczej uprawnienia te wykonuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, będący scentralizowaną strukturą państwową. Zauważyć wypadnie, że uniwersalne instrumenty planowania przestrzennego funkcjonujące na obszarze metropolitalnym m.st. Warszawy funkcjonują w specyficzny sposób (patrz: rozdział 2a u.p.z.p.) gdyż nie uwzględniają potrzeby określenia funkcji jaką mają spełniać użytki rolne. Urbanistyczny wyraz instrumentów planowania przestrzennego w aglomeracji warszawskiej wspierają tzw. specustawy (drogowa z 10.04. 2003 r. oraz ustawa z 5.04.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących).

Podkreślić należy umiejętne wykorzystanie przez Autora doświadczenia z praktyki stosowania prawa wzbogacone ogromnym materiałem faktograficznym, co podnosi jej wartość. Pozwala to Autorowi na prezentację skomplikowanego stanu prawnego gruntów rolnych mających cechy enklaw rolnych i leśnych będących źródłem wielu konfliktów interesów oraz ich trafną identyfikację.

III. Konstrukcja pracy, ocena metod badawczych oraz wykorzystana literatura

A. Konstrukcja pracy, w zasadzie jest poprawna, o czym poniżej. Recenzowana rozprawa doktorska ma formę maszynopisu liczącego 360 stron (w tym: 311 s. tekstu, 27 s. Tabel i 18 s. bibliografii). Rozpoczyna ją **Spis treści** odzwierciedlający konstrukcję pracy. We **Wstępie** wprowadzając czytelnika w problematykę prawno-organizacyjną nieruchomości położonych na obszarach zurbanizowanych w warszawskiej aglomeracji miejskiej Autor zaznacza, że spośród nich wielkim problemem jest gospodarowanie tymi z pośród gruntów miejskich, które stanowią enklawy rolne, enklawy leśne czy też grunty rolne i nieruchomości rolne. Przedmiotem analizy są *niezabudowane grunty, użytki rolne oraz nieruchomości rolne sensu stricto*, które zdaniem Autora mogą pełnić doniosłą funkcję społeczną w przestrzeni publicznej (s. 11). W jednej z hipotez badawczych Autor stawia istotne pytanie: czy nieruchomości rolne zlokalizowane w aglomeracji warszawskiej spełniają swoje funkcje w zakresie działalności rolniczej czy też powinny być przekształcane w tereny o znaczeniu inwestycyjnym, tereny użyteczności publicznej, w tym na realizację edukacyjnych projektów rolnych. Odpowiedzi udziela we wnioskach końcowych. Takiego problemu już nie stanowią enklawy leśne, które ze względu na

funkcje ochronne są mniej podatne na oddziaływanie inwestorów. Szczególnie wiele miejsca Autor poświęca konieczności definicji podstawowych pojęć: *enklawa*, *enklawa rolna*, *enklawa leśna*, *grunt miejski*, Autor trafnie zauważa „Obszary są uznawane za enklawy właśnie poprzez kryterium funkcjonalne i celowościowe, przyjęte zgodnie z systematyką pracy określają założenie badawcze” (s.11–13). Rozważania szczegółowe na ten temat oraz inne definicje *jak nieruchomości rolne sensu stricto* rozumieniu art. 46¹ k.c. czy w u.k.u.r. znajdujemy w rozdziale pierwszym.

W dalszej kolejności doktorant określa przedmiot badań, cel pracy i 13 hipotez badawczych, które mają w swoim założeniu przyczynić się do ich udowodnienia. (s.18-19). Praca składa się więc ze Wstępu i dziewięciu rozdziałów, przy czym ostatni zawiera wnioski końcowe i wnioski *de lege ferenda*.

W rozdziale 1 odniesiono się do istoty gospodarowania nieruchomością rolną obszaru zurbanizowanego wskazując na główny kierunek naporu jakim są procesy urbanizacyjne skutkujące ograniczeniami uprawnień właścicielskich wprowadzanych przepisami prawa administracyjnego i planami miejscowymi, które wyłączają przepisy o ochronie gruntów rolnych i leśnych na obszarze m.st. Warszawy. Wskutek tak istotnych zmian tradycyjna produkcja rolnicza zanika, na plan pierwszy wybijają się względy finansowe jak np. opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na cele zabudowy i inne. Zmienia się zatem istota i funkcje zarządzania nieruchomością inwestycyjną. Problematyczne i nie do końca „określone są procesy organizacji i zarządzania, którym należałoby zapewnić optymalizację” (s. 22). Hipoteza słuszna, która podlega weryfikacji w kolejnych rozdziałach. W kolejnych rozważaniach Autor słusznie szkicuje zmiany ustawodawstwa w zakresie ochrony gruntów rolnych, podnosząc zasadnie, że „interpretacja przepisów ustawy z 5.09.2014 r. wyłączająca użytki rolne z produkcji rolnej była pozorna ponieważ ochroną objęte były nadal grunty znajdujące się poza granicami miast, jednak to inne akty prawne (m.in. art.2 pkt. 1 u.k.u.r., czy art. 16 ustawy z 5.07.2018 r. o ułatwieniu w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych) wyłączyły enklawy rolne znajdujące się na zurbanizowanych obszarach miejskich nie tylko z zakresu ochrony, ale i ich kognicji” (s. 22). Autor (na s. 23) słusznie zauważa, że „ustawy ochronne i wstrzymujące” (z 14.04.2016 r.) (...) pozostają w konflikcie z planami miejscowymi stolicy, nieuchronnymi procesami urbanizacji, polityką i praktyką działania KOWR Warszawa kreującymi te

nieruchomości na nieruchomości inwestycyjne, a nie rolne. Wykazanie tych prawidłowości i konfliktów regulacyjnych znajdzie swoje uzasadnienie w postawionych hipotezach badawczych.

W kolejnych rozważaniach Autor definiuje i analizuje podstawowe pojęcia: "nieruchomość rolna", nieruchomość wykorzystywana na cele rolne", „grunt rolny", „użytek rolny", „obszar zurbanizowany" nadając im określone znaczenie i przyporządkowując je do kategorii własnościowych bądź ewidencyjnych lub pojęć z zakresu planowania przestrzennego oraz prawa budowlanego, słusznie zauważając, że nie są to pojęcia tożsame. Zasadnie zwrócono uwagę, że długo nieregulowane - poza regulacjami ogólnymi- zagadnienie enklaw rolnych i tzw. „gruntów miejskich" doprowadziły do ukształtowania się niekorzystnego stanu faktycznego, który łagodzić miały ustalenia planów miejscowych jednak taki stan tylko budził rozliczne kolizje obowiązujących norm i prowadził do konfliktów interesów. Pojęcia „gospodarka nieruchomościami" oraz „gospodarka nieruchomościami rolnymi" to pojęcia z zakresu prawa publicznego, które wpływają na kształtowanie stosunków cywilnoprawnych. Dano temu wyraz na s. 38-42 podkreślając, że nie chodzi tylko o ustawę z 21.08.1997 r. o gospodarkę nieruchomościami, ale i inne uregulowania szczególne. Ciekawie przedstawiona została specyfika enklaw rolnych m.st. Warszawy w świetle problematyki własnościowej i zagospodarowania przestrzennego. Autor już na początku (pkt.1.3.) zauważa, że specyficzny sposób zarządzania i gospodarowania gruntami widoczny jest w ustawach obowiązujących w czasie, które charakteryzuje złożoność i specyficzny sposób kształtowania stosunków własnościowych. Słusznie dalej zauważa, że takiej sytuacji mogłoby zapobiec uchwalenie ustawy reprivatyzacyjnej. Przyjęcie tzw. Małej ustawy Warszawskiej (weszła w życie 17.09.2016 r.) ustanawiającej na rzecz Skarbu Państwa i m.st. Warszawy prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży praw i roszczeń określonych w dekreście z 1945 r. oraz w art. 214 u.g.n., które wygasły na podstawie ustawy z 1985 r. g.n i w.n., ale co do których do 31.12.1988 r. poprzedni właściciele nieruchomości zgłosili wniosek o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste – zrodziło duże trudności interpretacyjne w praktyce notarialnej. Zatem wprowadzone rozwiązania doraźne są podyktowane raczej potrzebą polityczną niż wolą ustawodawcy przyjęcia kompleksowego rozwiązania prawnego jakim jest np. art. 78 pkt.2 projektu tzw. Dużej Ustawy Reprivatyzacyjnej z 20.10.2017r., zakładający uchylenie dekretu z 1945 r. Te nawarstione konflikty interesów i trudności interpretacyjnych obowiązujących

przepisów uzmysławiają jak skomplikowana jest struktura prawno-organizacyjna gospodarowania nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) w aglomeracji warszawskiej, zwłaszcza enklawami rolnymi. Na powyższe trudności nakłada się złożona i rozbudowana struktura ustrojowo-organizacyjna, niejasny do końca podział kompetencji w zakresie gospodarowania nieruchomościami, co w praktyce skutkuje trudnością w sformułowaniu „legalnej definicji organu samorządu terytorialnego, a możliwym staje się jedynie odniesienie do katalogu podmiotów spełniających kryteria tego organu. (s. 44) Określenie pozycji poszczególnych organów umożliwia dopiero analiza przepisów materialnego prawa administracyjnego, norm kompetencyjnych a nawet przepisów konstytucyjnych, określających pozycje tych organów w strukturze i porządku ustrojowym państwa. W podsumowaniu Doktorant zauważa, że w zakresie kompetencji dwóch najważniejszych organów stolicy Prezydenta i Rady w zakresie gospodarowania i zarządzania enklawami obszaru zurbanizowanego podstaw prawnych ich działania należy poszukiwać w przepisach różnej rangi (s.45-46). Krótkie przedstawienie organów kontroli i nadzoru nad samorządem miasta stołecznego Warszawy w procesach gospodarowania nieruchomościami rolnymi i innymi terenami wykazującymi cechy enklaw zostało przedstawione poprawnie.

W rozdziale 2 przedstawiono – w ujęciu historycznym, aż do czasów nam współczesnych – podstawy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi w kontekście przeobrażeń własnościowych i ustrojowych na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej. Poprawnie dokonano oceny podstaw prawnych i systemu gospodarowania nieruchomościami a także dokonano analizy przepisów prawnych pozwalających na określenie statusu prawnego i specyfiki tytułów prawnych do nieruchomości rolnych tej aglomeracji, ze szczególnym wyróżnieniem pozycji i praktyki działania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz wykonywanie prawa własności i prawa użytkowania wieczystego przez podmioty zarządzające działające w imieniu Skarbu Państwa w zakresie podziału nieruchomości i opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

W rozdziale 3 przedstawiono dosyć skomplikowaną problematykę dotyczącą specyfiki organizacji i zarządzania gruntami na obszarze m.st. Warszawy, poprawnie identyfikując konflikty prawne w procesie zarządzania tymi gruntami, z uwzględnieniem stanowiska judykatury oraz Trybunału Konstytucyjnego, które wyznaczyły w trwały sposób kierunki zmian w rozwiązywaniu konfliktów prawnych powstałych wskutek zmian w funkcjonowaniu enklaw rolnych. Poprawnie

zidentyfikowane zostały kodeksowe i pozakodeksowe instrumenty organizacji procesów zarządzania warszawskimi enklawami rolnymi jak: użytkowanie wieczyste (i opłaty z tego tytułu, aktualizacja stałej opłaty), dzierżawa gruntów rolnych z ZWRSP (i opłata z tytułu czynszu) będąca instrumentem kształtującym opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Autor dostrzega też negatywne skutki zidentyfikowanych problemów wskazując na rolę judykatury w ich niwelowaniu (s. 194-195). Kolejny instrument zarządzania Autor znajduje w ustawie o planowaniu przestrzennym w postaci renty planistycznej dostrzegając w niej i słusznie formy rekompensowania gminom wydatków poniesionych przy uchwalaniu planów miejscowych. Nadto Doktorant identyfikuje dzierżawę gruntu rolnego jako formę opłaty z tytułu użytkowania gruntu rolnego stanowiącego enklawę i pobierania pożytków (s.206). Ta forma zarządzania gruntem rolnym położonym w enklawie w praktyce nie ma nic wspólnego z prawidłowym trybem ustalania wysokości czynszu dzierżawnego. Ustalony czynsz za korzystanie z gruntu rolnego pełni odmienną funkcję czyli inwestor w wysokości tego czynszu dokonuje „oszczędności” w kosztownym procesie tzw. przygotowywania inwestycji deweloperskiej. (s. 2017). Przyjęte w praktyce rozwiązanie stanowi „swoiste” obejście przepisu prawnego.

W rozdziale 4 poruszono problematykę o podstawowym znaczeniu dla gospodarowania gruntami rolnymi, a mianowicie wpływ planów miejscowych na gospodarkę nieruchomościami rolnymi położonymi w enklawie. Jeśli zważywszy, że pojęcie enklawy stanowi pojęcie z zakresu planowania przestrzennego **to rodzi się pytanie na ile skuteczne są ustalenia planów miejscowych (obowiązuje 273 m.p.z.p., które pokrywają 37,21% pow. miasta) w rozwiązywaniu silnych konfliktów interesów publicznych i prywatnych ? czy wszczęte procedury w sprawie opracowania nowych planów miejscowych obejmują obszary enklaw rolnych? oraz czy one dotyczą inwestycji punktowych czy też zakładają harmonijne rozwiązanie w kształtowaniu ładu przestrzennego z wyraźnie określoną funkcją?**

Przeprowadzona analiza obowiązującego w tej materii ustawodawstwa w odniesieniu do enklaw rolnych wprowadzających ograniczenia w możliwości zbywania gruntów rolnych (mocą ustawy z 14.04.2016 r.) znajduje swoje podstawy prawne. Pytanie dotyczy tego skali zjawiska w praktyce. Zauważyć wypada, co Autor podkreśla, że wzrasta znaczenie ustaleń studium, które wiążą organy administracji (KOWR) pozwalając im na większą swobodę w podejmowaniu decyzji w zakresie

gospodarowania i obrotu tymi gruntami. Czy można mówić w tej sytuacji o spójności przepisów prawnych? Korzystniejsza zapewne jest sytuacja właścicieli innych nieruchomości niż Skarb Państwa, w sytuacji gdy obowiązujący plan miejscowy zmienia przeznaczenie gruntu rolnego w enklawie na inne cele niż rolne. Podzielić należy pogląd Doktoranta podnoszącego, że „to plany miejscowe jako akty prawa miejscowego, a nie decyzje o warunkach zabudowy powinny określać możliwości nierolniczego zagospodarowania gruntów wykorzystywanych rolniczo” Indywidualne decyzje administracyjne (...) nie mogą skutecznie zastępować szerszych funkcji z zakresu organizacji przestrzeni publicznej”. Dopełnieniem dotychczasowych rozważań są poprawnie prowadzone uwagi poświęcone realizacji celu publicznego i prywatnego na nieruchomościach rolnych aglomeracji warszawskiej świetle regulacji planistycznych i stosunków własnościowych na przykładzie spółki PGR Bródno. Ciekawy wywód wskazujący na wyłączenie możliwości prowadzenia działalności rolniczej *sensu stricte*, z uwagi na jej formę organizacyjną. Natomiast dopuszczalne jest prowadzenie innego rodzaju działalności *sensu largo*, „niejako przy okazji”, w tym rekreacyjnej czy edukacyjnej, a także ogrodów działkowych. Niewątpliwie szczególną pozycję zajmują deweloperzy w pozyskiwaniu i korzystaniu z gruntów rolnych położonych na obszarach enklaw rolnych. (pkt.6.3)

Rozważania **rozdziału 5 stanowią** uzupełnienie problematyki poruszanej w rozdziale 4-tym. Ponieważ m.st. Warszawa nie ma szczególnych uregulowań w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych toteż mają zastosowanie przepisy ogólne ustawy z 3.02.1995 r. które stosuje się do obszarów zurbanizowanych położonych w granicach administracyjnych miasta. Ciekawie prowadzone w tym rozdziale rozważania pozwalają Autorowi na sformułowanie uwag *de lege ferenda*, w których postuluje przyznanie aglomeracji (jak rozumiem każdej) szczególnych uprawnień w formie regulacji planistycznej (rozumiem m.p.z.p.) i uchwał organów miasta m.in. zmiany przeznaczenia (przekształcenia) takich terenów w tereny użyteczności publicznej, tereny realizacji edukacyjnych projektów rolnych, z wyłączeniem realizacji inwestycji budowlanych i deweloperskich. Pomysł ciekawy ale czy możliwy w m. st. Warszawa. Dalej rozważania koncentrują się na analizie ustaw specjalnych i wyłączeniu mechanizmów ochronnych wobec potrzeb realizacji inwestycji strategicznych. Autor dochodzi do wniosku, że wskutek wprowadzenia wyłączeń ochronnych (warszawskich m.p.z.p.) oraz tzw. specustaw (dla m.st. Warszawy najważniejsza to specustawa drogowa) następuje likwidacja enklaw rolnych. Wydaje

się, że jest to stała tendencja zważywszy na fakt, że grunty rolne, zwłaszcza stanowiące własność Skarbu Państwa łatwiej nabyć niż podmiotów prawa cywilnego. Problematyka wykorzystania gruntów rolnych na cele rekreacyjne, edukacyjne, oraz formy ochrony regulowane ustawą o ochronie przyrody, a także inne zostały poprawnie przedstawione w pkt. 5.3. Konkludując Autor stwierdza, że wszystkie one mogą być uznane za tereny stołecznych enklaw, zgodnie z przyjętą w pracy siatką pojęć.(s.249) . Jest to pogląd do zaakceptowania.

Kolejny **rozdział 6** zawiera rozważania poświęcone porównaniu przyjętych, w dwóch aglomeracjach: miasta Gdańska i m.st. Warszawy, prawno-organizacyjnych rozwiązań w przedmiocie gospodarowania nieruchomościami rolnymi na terenach zurbanizowanych. Różnią je takie elementy jak : korzystne warunki glebowe, grunty rolne tworzące obszary enklaw rolnych, wysoki poziom specjalistycznej produkcji rolnej, znaczny udział rolnictwa (36,60% pow.), a więc obszary te pełnią różne inne funkcje niż urbanistyczne.(miasto Gdańsk). Pozwoliło to na uchwalenie Studium, w którym dla zachowania i ochrony terenów rolniczych ustanowiono rolniczą przestrzeń produkcyjną i funkcje dominującą rolnictwo. Dla aglomeracji m.st. Warszawy Studium nie uchwalono bo takiego obowiązku brak. Analiza prawno-porównawcza obszarów zurbanizowanych dwóch aglomeracji zagranicznych Amsterdamu i Berlina jest chyba niezbyt trafnym wyborem. Moim zdaniem bardziej poznawcze byłoby zaprezentowanie takich rozwiązań prawno-organizacyjnych, które zostały przyjęte w innych polskich aglomeracjach.

Rozdział 7 pomimo, że krótki to jednak poruszają bardzo istotne materie, a mianowicie, identyfikuje występujące reżimy prawne gospodarki nieruchomościami oraz przeprowadza analizę ich wzajemnych relacji prawnych. Autor słusznie podnosi „zasadne jest stwierdzenie, że ustawodawca nie ma jasno określonych koncepcji w tym zakresie. W szczególności regulacja art. 2 u.g.n. nie pozwala na bezkolizyjne oddziaływanie i bezkompromisowe współistnienie uregulowań objętych różnymi reżimami. Oddziaływanie to rodzi konflikty a system nieruchomości rolnych nie funkcjonuje jak konstrukcja prawna. W tym niedoskonałym systemie nie sposób umiejscowić ustaw ustrojowych (...) z kolei reżim cywilistyczny z k.c. zdaje się być traktowany posiłkowo” a to oznacza, że ustawodawca przyznaje priorytet regulacjom systemowym z zakresu prawa administracyjnego” Przedstawione uwagi odnoszące się do konfliktów regulacyjnych i systemowych (...) prowadzą do konkluzji, że

organizacja procesów gospodarowania nieruchomościami rolnymi jest skazana na uregulowania fragmentaryczne” (s. 261-263).

Rozdział 8 zawiera rozważania dotyczące metod rozwiązywania powstałych w praktyce konfliktów. Autor trafnie zauważa, że niewystarczające jest ich rozwiązywanie metodami rokowań czy mediacji. Autor dostrzega istotne znaczenie linii orzeczniczej wyznaczaną przez judykaturę. Podnosi znaczenie porozumienia z 4.07.2016 r. zawartego pomiędzy Krajową Radą Notarialną a Agencją Nieruchomości Rolnych w zakresie jednolitego stosowania w praktyce notarialnej przepisów ustawy z 11.04.2003 r. u.k.u.r. (s.264). Trafne jest także twierdzenie o braku jasno określonej koncepcji odnoszącej się do wypracowania kompromisowych mechanizmów oddziaływania tych sfer. Co więcej zauważalna jest tendencji do znoszenia rozwiązań ochronnych czyli u.o.g.r.i l. ale i rozwiązań zapewniającym enklawom rolnym innych funkcji rekreacyjnej, wypoczynkowej, edukacyjnej. Przedstawione w tym rozdziale metody rozwiązywania konfliktów nie mają charakteru wyczerpującego ale jak sądzę stanowią próbę ich uporządkowania.

Rozdział 9 Zakończenie stanowi podsumowanie dotychczasowych rozważań z wnioskami de lege ferenda do których odniosę się w uwagach merytorycznych.

Konstrukcja tytułów i podtytułów nie budzi większych zastrzeżeń, ale wymaga pewnych przesunięć, o czym będzie mowa w pkt.V.

B. Lektora pracy Pana mgr. Dariusza Nasiłowskiego dowodzi prawidłowo przeprowadzonego **procesu badawczego**. Autor zaprezentował stan prawny gruntów warszawskich, będących źródłem wielu konfliktów interesów prawnych. Porusza się w mawianej materii z dużą swobodą trafnie identyfikując powstałe konflikty. Praca dotyczy zagadnień z zakresie prawa rolnego i planowania przestrzennego toteż Doktorant nie usiłuje przedstawiać kompleksowego rozwiązania ale uwagę koncentruje na rozwiązaniach dowartościowujących funkcję i status użytków rolnych na obszarze aglomeracji warszawskiej. Godna uwagi jest propozycja wprowadzenia do planowania przestrzennego pojęcia „enklawy”, funkcjonującego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, w tym „enklawy rolnej”. Przeprowadzona analiza doktryny jak i judykatury jest logiczna, wywody są uporządkowane a wnioski poprawne i w swojej zasadniczej części przekonujące.

Zgodnie z przyjętymi we *Wstępie* pracy założeniami metodologicznymi Autor wykorzystał spośród trzech wskazanych metod badawczych: prawno-dogmatycznej,

historycznej oraz prawno-porównawczej dwie pierwsze metody a metoda prawno-porównawcza w bardzo ograniczonym zakresie została wkomponowana do Rozdziału 6 jako pkt. 6.2. Istotną zaletą pracy jest zastosowanie metody empirycznej co pokazuje funkcjonalne związki rozwiązań prawnych w rzeczywistości społeczno-gospodarczej m.st. Warszawy (s. 312-338).

C. Autor wykorzystał poprawnie podstawową literaturę przedmiotu (111 poz.) oraz bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów. Z uwagi na zakreślony przedmiot rozprawy należy ją uznać za w pełni reprezentatywną.

IV. Ocena formalno-techniczna pracy

Oceniając pracę z formalno-redakcyjnego punktu widzenia można zarzucić Autorowi pewną niestaranność redakcyjną, np.: na s. 185 w rozdziale 3, podtytuł 3.3 *in fine* powinien przybrać liczbę mnogą i powinien brzmieć „warszawskimi enklawami rolnymi” ; na s. 212 zapewne chodzi o „ograniczenia przedmiotowe” Brak podania w przypisie 534 stron w przytoczonej bibliografii (na s. 208, 210, 232, 234, 261). Bardziej staranna korekta wyeliminowałaby je. Jednak nie mają one znaczenia na pozytywną ocenę pracy.

Autor w pracy przyjął jednolitą szatę graficzną rozpoczynając nowe myśli (wypowiedzi) od wcięcia akapitu, co ułatwia odbiór merytoryczny pracy.

V. Ocena merytoryczna pracy

Już na wstępie pozwolę sobie skomplementować Doktoranta za trafność wyboru problemu badawczego. Pomimo tego, że porusza zagadnienia „niszowe” to jednak docenić należy trafną jego identyfikację i doniosłość w praktyce. Jako praca z zakresu prawa rolnego i zagospodarowania przestrzennego wymagała ona umiejętnego połączenia dogmatycznej analizy obowiązującego ustawodawstwa podpartego trafnie dobranym orzecznictwem sądów aby pokazać konsekwencje zastosowania poszczególnych konstrukcji prawnych. Funkcjonalne podejście egzemplifikuje szeroki wachlarz powstałych konfliktów interesów, których rozwiązanie wymaga istotnej ekwilibrystyki w praktyce stosowania prawa.

Od strony warsztatowej praca nie budzi większych zastrzeżeń. Autor już we wstępie (na s. 17), komunikuje „Przyjęty w pracy zamysł konstrukcyjny ma na celu przedstawienie problematyki prawno-organizacyjnej enklaw rolnych, leśnych oraz gruntów miejskich w możliwie

najdokładniejszy i całościowy sposób". Zamyśl ten Autor zrealizował w miarę poprawnie. Sformułował on we wstępie 13 konkretnych hipotez badawczych, a następnie dokonał wszechstronnej analizy argumentów weryfikujących postawione hipotezy (rozdz. 1-8), aby w zakończeniu, w 6 tezach zaakcentować, które z postawionych na wstępie hipotez i z jakim skutkiem zostały zweryfikowane. Tezy udowodnione stanowiły podstawę wniosków *de lege ferenda*.

Kolejność poszczególnych rozdziałów składa się na logiczną całość i nie budzi większych zastrzeżeń. Jednak, moim zdaniem, wymagane są pewne korekty i przesunięcia, a mianowicie zasadne byłoby umieszczenie rozważań rozdziału 6 w rozdziale czwartym jako ppkt. 4.4, a rozdziały 7 i 8 – dotyczące konfliktów regulacyjnych oraz metod rozwiązywania tych konfliktów należałoby połączyć w jeden rozdział co znacznie poprawiłoby proporcje między rozdziałami.

Od strony warsztatowej praca zasługuje na wysoką ocenę. Napisana jest dobrym językiem. Obszerna literatura przedmiotu i bogate orzecznictwo zostały umiejętnie wykorzystane. Prowadzone wywody są logiczne, Autor wykazuje dobrą umiejętność prezentacji spornych zagadnień, odważnie formułuje własne poglądy. To wszystko dowodzi, że Autor posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Co prawda pojawiają się lapsusy jak np. sformułowanie „Teza ta została udowodniona w oparciu o trzy hipotezy badawcze” (s. 279). Autor powinien wiedzieć, że ani postulaty *de lege ferenda* ani hipotezy badawcze nie mogą stanowić dowodów prawdziwości tez. Teza powinna być sformułowana w drodze weryfikacji wcześniej sformułowanej hipotezy, w oparciu o analizę regulacji prawnych oraz materiał faktograficzny i dopiero wówczas może stanowić podstawę postulatów *de lege ferenda*.

Jak wcześniej zauważyłam podstawą merytorycznych rozważań pracy jest weryfikacja postawionych we wstępie 13 hipotez badawczych, które zdaniem Autora „poruszają całościowo najważniejsze kwestie związane z tematyką dysertacji i mają w swoim założeniu przyczynić się do sformułowania tez i ich udowodnienia (s.19). Autor swoje rozważania ujął w 6 tezach, które zostaną poddane merytorycznej ocenie. Za najważniejszą (zasadniczą) tezę uważam tezę czwartą, która brzmi: "Uchwalone zgodnie z prawem i zasadami prawidłowej legislacji miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego 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 konfliktów interesów publicznoprawnych i prywatnoprawnych powstających na kanwie korzystania z miejskiej przestrzeni publicznej" (s.291). Druga podstawowa teza sformułowana na s. 280 brzmi: „Procesy gospodarowania nieruchomościami rolnymi i innymi terenami o cechach enklaw na obszarze zurbanizowanym miasta stołecznego Warszawy doznają kolizji wskutek występowania i ukształtowania się wielu reżimów prawnych, wynikających z różnych regulacji ustawowych pozostających we

wzajemnym konflikcie." Jej poprawność nie budzi wątpliwości, a jej udokumentowanie wyraża się w identyfikacji konfliktów prawnych w procesie zarządzania warszawskimi gruntami rolnymi. Z tą tezą wiąże się kolejna (trzecia w kolejności) teza, która 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.”(s.289-290). Nie budzi wątpliwości teza o dominacji rozwiązań prawnych preferujących wykorzystanie przestrzeni aglomeracji warszawskiej na cele inwestycyjno-budowlane. Jest to zrozumiałe w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączającej ochronę gruntów rolnych położonych na obszarach w granicach administracyjnych miast oraz specustaw m.in. w zakresie inwestycji drogowych. Prawdę powiedziawszy Autor proponuje odmienne podejście do problemu ochrony enklaw rolnych "Postuluje się udzielenie ochrony tym gruntom w znaczeniu zapewnienia im m.in. przez regulacje planistyczne i uchwały organów miejskich, przekształcenia w tereny użyteczności publicznej, tereny realizacji edukacyjnych projektów rolnych, a nie na tereny realizacji inwestycji budowlanych oraz deweloperskich" (s. 225).. Nie sposób pominąć tezy prezentowanej jako druga, która brzmi: "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 pomimo ograniczeń tego prawa oraz konfliktu norm i interesów prywatnoprawnych i publicznoprawnych" (s. 287) Usytuowanie i treść tezy 2-giej zwraca uwagę na prawnorolny charakter pracy. Tytuł prawny własności, także własności rolniczej korzystający z ochrony cywilnoprawnej jak i konstytucyjnej daje podstawę do sformułowania poglądu o swoistej „nadrzędności prawa do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Poza czterema tezami głównymi pozostałe dwie tezy mają charakter uzupełniający.

Docenić należy warstwę postulatywną (s. 299-311), w której Autor zgłasza wnioski *de lege ferenda*, o różnym stopniu doniosłości m.in. postulat wprowadzenia do systemu polskiego prawa nowego pojęcia „enklawy miejskiej” jednakże proponowane jej ujęcie jest ogólnikowe i budzi wątpliwości. Godnymi uwagi są dwa wnioski *de lege ferenda*, pierwszy dotyczy propozycji ustawy o rozwoju stolicy, a drugi postuluje przyjęcie ustawy reprivatyzacyjnej w zakresie warszawskich nieruchomości połączony z postulatem likwidacji komisji weryfikacyjnej w obecnym kształcie lub wyposażenie jej w prawnie jednoznaczne kompetencje.

Pomimo podniesionych uwag i zastrzeżeń uważam, że recenzowana rozprawa doktorska wnosi wkład w rozwój doktryny prawa rolnego

VI. Wnioski końcowe

Stwierdzam, że przedłożona rozprawa Pana mgr. Dariusza Nasiłowskiego pt.: „*Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi na obszarze zurbanizowanym aglomeracji warszawskiej. Problematyka prawno-organizacyjna*” zawiera rozwiązania licznych problemów - natury teoretycznej i praktycznej – powstałych w praktyce stosowania prawa. Stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wskazuje, że Doktorant posiadał ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie nauk prawnych, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Zatem recenzowana rozprawa spełnia kryteria stawiane rozprawom doktorskim – określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789)

Z pełnym przekonaniem mogę stwierdzić, że recenzowana rozprawa stanowić może podstawę nadania Panu mgr. Dariuszowi Nasiłowskiemu stopnia doktora nauk prawnych.

Janina Ferese