

Beniamin Rozczyński
Problematyka planowania przestrzennego w zakresie komunalizacji
nieruchomości Skarbu Państwa - wybrane zagadnienia

Wstęp

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹ jako akt prawa miejscowego² stanowi przejaw realizacji polityki przestrzennej przez organ uchwałodawczy samorządu gminnego³. Prawodawca wyraźnie podkreśla, że m.p.z.p. jest podstawowym aktem planistycznym, z którego treści wywodzić należy zespół praw i obowiązków obowiązujących na terenie objętym planem. Co ważne, m.p.z.p. nie jest aktem inwentaryzacji terenu, a zatem nie posiada opisu istniejącego stanu zagospodarowania⁴. Warto nadmienić, że wskazany akt prawa miejscowego określany jest jako podstawowy akt planistyczny z uwagi na przedmiotowy zakres ograniczenia prawa własności do nieruchomości⁵ oraz ze względu na jego kompleksową regulację dotyczącą zagospodarowania terenu⁶. *Skoro zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy, to ustalenia dotyczące stref ochronnych dla istniejącej już linii elektroenergetycznej oraz określenie przeznaczenia terenów determinowane przebiegiem przez nie takiej linii stanowić powinny element planu miejscowego i być adekwatne do charakteru i prawidłowo ustalonych jej parametrów technicznych⁷.* Należy również dodać, iż m.p.z.p. jest aktem normatywnym, który jest uchwalany fakultatywnie, a którego

¹ Dalej jako m.p.z.p.

² W odróżnieniu od studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium), które ma charakter wewnętrznie obowiązujący. M.p.z.p. nie może naruszać ustaleń studium, co stwierdza rada gminy przed jego uchwaleniem.

³ Przepis artykuł 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., dalej jako u.p.z.p.).

⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 46.

⁵ *Ibidem*, s. 48. Plan, mimo że jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym odnosi się do abstrakcyjnie oznaczonego adresata, to jednak reguluje status prawny konkretnych nieruchomości położonych na terenie gminy, a także ich właścicieli (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00).

⁶ M. Mączyński, *Zasady ogóle planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017, s. 140.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 13 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 362/15.

zastosowanie na danym terenie zależy od koncepcji wyrażanej przez organy gminy⁸. Dlatego tak istotne z punktu racjonalnej polityki przestrzennej jest, aby organ uchwałodawczy gminy w sposób przemyślany kształtował przestrzeń objętą projektowanym m.p.z.p. Tym bardziej, iż jak to było wskazane wcześniej, wpływa w sposób znaczący na wykonywanie prawa własności, ograniczając je. Nawiązując do tematyki opracowania, należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że m.p.z.p. jest podstawowym aktem normatywnym w materii decydowania o zagospodarowaniu terenów w przyszłości, ale nie jedynym. Również kwestia komunalizacji, postępowania komunalizacyjnego oraz reprivatyzacyjnego jest uzależniona od regulacji m.p.z.p.⁹. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie roli instrumentu planowania przestrzennego, jakim jest m.p.z.p., oraz omówienie jego praktycznego zastosowania w zakresie postępowań administracyjnych prowadzonych w stosunku do nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa. Autor opracowania przedstawia liczne wątpliwości, które zostały wskazane w doktrynie oraz orzecznictwie sądów, w związku z regulowaniem problematyki przestrzeni publicznej przy użyciu m.p.z.p., w tym nieruchomości należących do Skarbu Państwa. Dla realizacji przedmiotowego założenia zostanie wykorzystana metoda formalno-dogmatyczna oraz historyczno-porównawcza¹⁰. Przeprowadzenie pracy historyczno-porównawczej jest uzasadnione tym bardziej, że zagadnienie komunalizacji jest ściśle związane z kwestią reprivatyzacji nieruchomości przejętych na podstawie aktów nacjonalizacyjnych, w tym na podstawie przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹¹.

Wstęp do problematyki komunalizacji

Na skutek przemian ustrojowych zapoczątkowanych w roku 1944 r., w związku z nacjonalizacją mienia prywatnego, doszło do zmian własnościowych i znacznego wzrostu zasobu należącego do Skarbu Państwa. Szczególne zmiany można

⁸ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 17 października 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 654/12. Ustawodawca nie stanowi o obowiązku uchwalania m.p.z.p. Gmina ustanawia plany w zależności od potrzeb Wyjątek stanowią sytuacje, gdy odrębne przepisy nakładają obowiązek sporządzenia m.p.z.p. zob. Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawowe rozwiązania, teksty ustawy, teksty aktów wykonawczych*, Warszawa 2003, s. 29.

⁹ M. Mączyński, B. Rozczyński, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postępowaniu komunalizacyjnym nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, Zeszyty Studenckie Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2018, s. 123.

¹⁰ Przyjęte też zostały założenia metodologiczne teorii (koncepcji) derywacyjnej. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły wskazówki*, Warszawa 2008.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; dalej jako dekret o reformie rolnej.

zauważyć w stosunku do nieruchomości ziemskich. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego¹² z dnia 22 lipca 1944 r.¹³ zapowiadał przeprowadzenie szerokiej reformy rolnej na terenie całego kraju. Była to kluczowa zapowiedź nadchodzących zmian w zakresie podejmowanego prawodawstwa ukierunkowanego na przekształcenie ustroju rolnego w Polsce. PKWN wskazał w Manifeście, że *aby przyspieszyć odbudowę Kraju i zaspokoić odwieczny pęd chłopstwa polskiego do ziemi, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego przystąpi natychmiast do urzeczywistnienia na terenach wyzwolonych szerokiej reformy rolnej*. Ponadto PKWN podkreślił, iż *w tym celu utworzony zostanie Fundusz Ziemi podległy Resortowi Rolnictwa i Reform Rolnych. W skład tego Funduszu wejdą wraz z martwym i żywym inwentarzem i budynkami ziemie niemieckie, ziemie zdrajców narodu oraz ziemie gospodarstw obszarowych o powierzchni ponad 50 ha, a na terenach przyłączonych do Rzeszy w zasadzie o powierzchni ponad 100 ha. Ziemie niemieckie i ziemie zdrajców narodu zostaną skonfiskowane. Ziemie gospodarstw obszarowych przejęte zostaną przez Fundusz Ziemi bez odszkodowania zależnego od wielkości gospodarstwa, lecz za zaopatrzeniem dla byłych właścicieli. Ziemianie mający zasługi patriotyczne w walce z Niemcami otrzymają wyższe zaopatrzenie. Ziemie skupione przez Fundusz Ziemi, z wyjątkiem przeznaczonych na gospodarstwa wzorowe, rozdzielone zostaną między chłopów małorolnych, średniorolnych, obarczonych licznymi rodzinami drobnych dzierżawców oraz robotników rolnych. Ziemia rozdzielona przez Fundusz Ziemi za (minimalną) opłatą stanowić będzie na równi z dawniej posiadaną ziemią własność indywidualną. Fundusz ziemi będzie tworzył nowe gospodarstwa, względnie dopełniał gospodarstwa małorolne, biorąc za podstawę normę 3 ha użytków rolnych średniej jakości dla średnioliczącej rodziny. Gospodarstwa, które nie będą mogły otrzymać tej normy na miejscu, będą miały prawo do udziału w przesiedleniu przy pomocy państwa na tereny z wolną ziemią, zwłaszcza na ziemie wywindykowane od Niemiec. Przy czym warto wskazać, że dekret o reformie rolnej ukształtował ustrój rolny i własność ziemi rolnej w Polsce po drugiej wojnie światowej¹⁴. Jednakże reforma rolna oparta była na wyraźnych przesłankach politycznych - przejawiających się w dążeniu do likwidacji wielkoobszarowych majątków ziemskich, a wynikających z doktryny leninowskiej¹⁵.*

¹² Dalej jako PKWN.

¹³ Zob. *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, Rocznik Lubelski 1959, nr 2, s. 7-14. Dalej jako manifest.

¹⁴ B. Rozczyński, *Reprywatyzacja nieruchomości rolnych przejętych na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Warszawa 2018, [dostęp: 31.10.2018].

¹⁵ *Ibidem*.

Należy również mieć na uwadze, że w okresie 1944-1954 dochodziło do przekształceń ustrojowych w zakresie jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie gmin. W 1944 r. do przedwojennych instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego dodano rady narodowe¹⁶. Następnie na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, samorząd terytorialny oraz terenowe organy administracji ogólnej zostały zniesione. Kolejny istotnym aspektem było wprowadzenie w 1954 r. nowego podziału terytorialnego polegającego m.in. na zniesieniu gmin i zastąpieniu ich znacznie mniejszymi pod względem obszarowym gromadami. Gminy, choć w innym kształcie, zostały przywrócone w latach 1972-1975¹⁷. Faktyczne przywrócenie funkcjonowania samorządu terytorialnego nastąpiło dopiero w 1990 r. w związku z nowelizacją¹⁸ Konstytucji PRL¹⁹ oraz podjęciem ustawy o samorządzie terytorialnym²⁰. W związku z powyższymi przemianami ustrojowymi, pierwotnym źródłem własności gminnej stał się proces komunalizacji mienia państwowego²¹. Zasadnym jest, aby zaznaczyć, iż komunalizacja mienia państwowego stanowi jeden z elementów zapoczątkowanego w 1990 r. procesu transformacji mienia Skarbu Państwa. Na powyższy zespół działań odnoszący się do majątku państwowego składało się: nabycie, przekształcenie lub przekazanie praw majątkowych do nieruchomości państwowych innym podmiotom²². Kierunek przemian własnościowych mienia Skarbu Państwa został wskazany przez Konstytucję RP²³, która umocniła prawo własności²⁴, nadała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną oraz wprowadziła nową kategorię mienia - mienie komunalne. Do transformacji mienia Skarbu Państwa zalicza się następujące postępowania: komunalizacja, uwłaszczenie, nabywanie nieruchomości przez

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalność*, Warszawa 2004, s. 57.

¹⁷ M. Heldak, *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości – studium przypadku*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości 2009, vol. 17, nr 3, s. 20.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94).

¹⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm., dalej jako Konstytucja PRL).

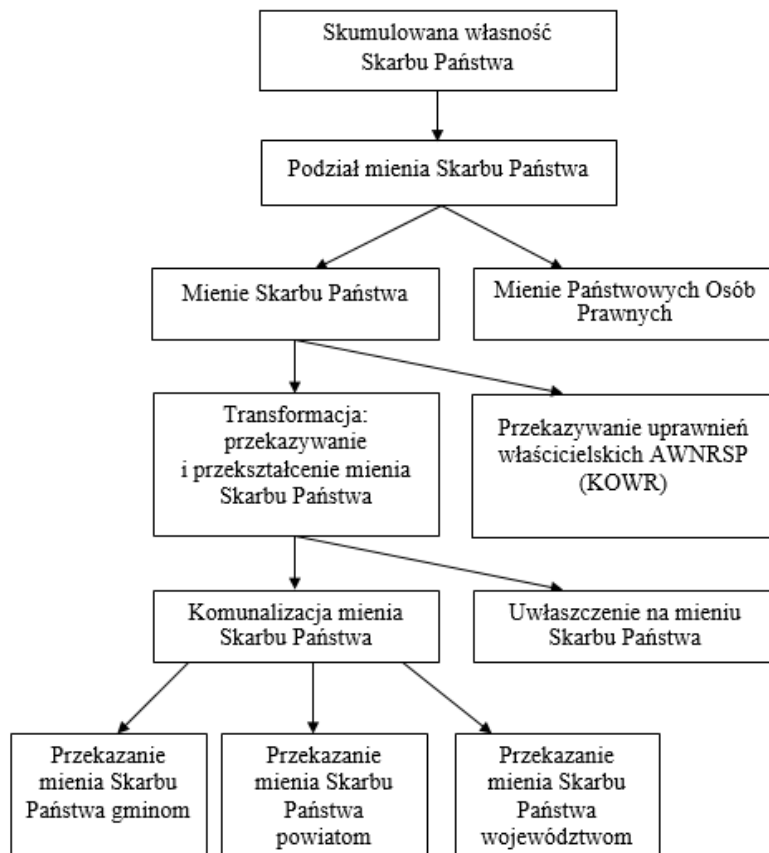
²⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

²¹ M. Heldak, *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości...*, s. 20.

²² A. Przewięźlikowska, *Transformacja mienia Skarbu Państwa w kontekście aktualnych przepisów prawa*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 2016, nr 2(1), s. 423.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr. 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja RP).

²⁴ Przepis art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowi o tym, że „Rzeczypospolita chroni własność i prawo dziedziczenia”; Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i słusznym odszkodowaniem”.



Agencję Własności Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa²⁵, przekazywanie mienia powiatom oraz województwom. Proces ten przedstawia poniższy diagram²⁶:

Jednocześnie prowadzone są do dnia dzisiejszego postępowania związane ze zwrotem nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa z naruszeniem prawa (z uwagi na ich odmienne przeznaczenie i wykorzystanie²⁷), rewindykacją majątków kościelnych osób prawnych i związków wyznaniowych²⁸ czy roszczeniami byłych

²⁵ Dalej jako AwnrSP. Aktualnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej jako KOWR).

²⁶ Diagram przygotowany w oparciu o opracowanie A. Przewięźlikowskiej (A. Przewięźlikowska, *Transformacja mienia Skarbu Państwa...*, s. 427).

²⁷ Por. problematyka nieruchomości ziemskich, w tym zespołów pałacowo-parkowych, przejętych na podstawie dekretu o reformie rolnej.

²⁸ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu funduszu kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 89 ze zm.); ustawa z dnia 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych (Dz. U. Nr 16, poz. 156); zarządzenie Dyrektora Urzędu ds. Wyznań z dnia 13 sierpnia 1971 r. w sprawie wykonania przepisów o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i

właścicieli (i ich spadkobierców) w zakresie nieruchomości pozostawionych poza granicami RP - tzw. mienie zabużańskie²⁹. Warto podkreślić, że w polskim systemie prawnym nie funkcjonuje legalna definicja pojęcia „komunalizacja”. Na potrzeby niniejszego opracowania autor przyjmuje, iż poprzez pojęcie „komunalizacja” należy rozumieć proces przenoszenia na jednostkę samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości przysługującego uprzednio Skarbowi Państwa³⁰.

Komunalizacja

Aktami prawnymi regulującymi problematykę komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa są:

- ustawa z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³¹:
 - nabycie z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. mienia określonego w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy wprowadzającej,
 - przekazanie jako mienia gminnego innego mienia określonego w art. 5 ust. 3 ustawy wprowadzającej, jeżeli było ono niezbędne do wykonywania zadań gminy;
 - przekazanie gminie na jej wniosek innego mienia, jeżeli było ono związane z realizacją zadań gminy³²;

związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych (M.P. Nr 44, poz. 284); dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich; ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 380); ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 172); ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 43); ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 483); ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1712); ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 169); ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1599).

²⁹ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2097).

³⁰ E. Gniewek poprzez pojęcie „komunalizacja” rozumie proces wydzielenia i przekazania gminom części mienia państwowego, proporcjonalnie do zakresu powierzonych zadań publicznych (zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007).

³¹ Dz. U. Nr 32, poz. 191, dalej jako ustawa wprowadzająca.

- ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³³:
 - nabycie z mocy prawa z dniem 1 lipca 2000 r. nieruchomości rolnych, które nie weszły do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub nie zostały przekazane do KOWR³⁴.

Należy rozróżnić, że ze względu na to, iż, co do zasady, komunalizacja gruntów rolnych wskazanych w u.g.n.r. S.P. lub nierolnych wskazanych w ustawie wprowadzającej nastąpiła z mocy prawa, rozstrzygnięcie właściwego wojewody stanowi decyzję deklaratoryjną (wydaną na podstawie przepisu art. 18 ust. 1 ustawy wprowadzającej albo przepisu art. 13 ust. 4 u.g.n.r. S.P.), a punktem odniesienia dla tego rozstrzygnięcia jest ustawowo wskazany termin 30 czerwca 2000 r. albo 27 maja 1990 r.³⁵ Wojewoda w postępowaniu komunalizacyjnym nie ocenia zatem faktycznych zmian jakościowych, sposobu gospodarowania gruntem oraz zmian dotyczących stanu prawnego nieruchomości, które nastąpiły po tej dacie, ale jedynie dokonuje potwierdzenia istnienia konkretnego stanu prawnego w momencie ustawowej komunalizacji. Pod tym względem merytoryczne rozstrzygnięcie postępowania nie jest zależne od wypełnienia przez gminę będącą stroną postępowania określonych warunków prawnych, ale wynika z norm ustawowych wywołujących skutek *ex lege*. Pomimo faktu obiektywnego, jakim jest nabycie przez gminę nieruchomości rolnych lub nierolnych z mocy prawa, wymaganym jest, aby właściwy wojewoda wydał stosowną decyzję deklaratoryjną. Brak wskazanego orzeczenia uniemożliwia gminie sprzedaż³⁶ nieruchomości, która z datą wejścia w życie stosownej ustawy stała się z mocy prawa jej własnością³⁷. Decyzja deklaratoryjna³⁸, która będzie miała przymiot ostateczności i prawomocności, będzie stanowiła podstawę wniosku gminy do właściwego sądu wieczystoksięgowego celem wpisu w księdze wieczystej. Sąd wieczystoksięgowy będzie uprawniony do wydania odmowy wpisu w księdze wieczystej w sytuacji, gdy wniosek będzie dotyczył nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej na rzecz osoby fizycznej, a wynikająca z tego przeszkoda nie została usunięta przez złożenie odpowiedniego

³² Przepis art 5 ust. 4 ustawy wprowadzającej. W tym zakresie wojewoda wydaje decyzję konstytutywną.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 91 ze zm., dalej jako u.g.n.r.S.P.

³⁴ Przepis art. 13 ust. 1 i 2 u.g.n.r.S.P.

³⁵ W zależności od aktu prawnego, na podstawie którego prowadzone jest postępowanie komunalizacyjne.

³⁶ Dawniej również oddanie w użytkowanie wieczyste.

³⁷ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 29 lipca 1993 r., sygn. akt III CZP 64/93.

³⁸ Decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia Skarbu Państwa z mocy prawa lub przekazania.

dokumentu³⁹. Warto również wskazać na szczególne orzeczenie SN, w którym sąd wskazał, że decyzja komunalizacyjna (...) *jest aktem deklaratoryjnym, w którym tkwi sui generis element konstytutywny, gdyż dopiero od chwili wydania takiej decyzji gmina może skutecznie powołać się na swoje prawo. Wydanie decyzji następuje przy tym - jak stwierdził dalej Sąd Najwyższy - w postępowaniu administracyjnym, uregulowanym w art. 18 omawianej ustawy. Toczy się ono zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego i kończy wydaniem decyzji, podlegającej zaskarżeniu w administracyjnym toku instancji oraz do Naczelnego Sądu Administracyjnego*⁴⁰. Do przesłanek negatywnych w zakresie nabycia w drodze komunalizacji, na podstawie przepisów ustawy wprowadzającej, zalicza się:⁴¹

- 1) wykorzystanie nieruchomości objętej postępowaniem w celu wykonywania zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej;
- 2) przynależenie nieruchomości objętej postępowaniem do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim;
- 3) znajdowanie się nieruchomości objętej postępowaniem w Państwowego Funduszu Ziemi⁴².

Szczególne trudności w orzekaniu stanowi wskazany powyżej pkt 3, w zakresie w jakim nieruchomości objęta postępowaniem mogła znajdować się w PFZ. Jak już było wspomniane na wstępie, PKWN zapowiadał wprowadzenie szerokiej reformy rolnej, dla której celów *ziemie niemieckie i ziemie zdrajców zostaną skonfiskowane. Ziemie gospodarstw obszarnczych przejęte zostaną przez Fundusz Ziemi bez odszkodowania, zależnego od wielkości gospodarstwa, lecz za zaopatrzeniem dla byłych właścicieli*. W związku z powyższym organ administracji prowadzący postępowanie komunalizacyjne, zobligowany jest do zbadania przeznaczenia nieruchomości objętej przedmiotem postępowania⁴³. Na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej na własność Państwa przechodziły z mocy prawa nieruchomości ziemskie stanowiące własność lub współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich łączny rozmiar przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw: poznańskiego, pomorskiego i

³⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1992 r., sygn. akt III CZP 157/92.

⁴⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt IV CKN 71/00.

⁴¹ Przepis art. 11 ust. 1 ustawy wprowadzającej.

⁴² Przepis art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy wprowadzającej. Dalej jako PFZ.

⁴³ W okresie od 1944 r. (dnia wejścia w życie dekretu o reformie rolnej) do 1990 r. (dnia ustawowej komunalizacji).

śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. Podkreślić należy, że norma z art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej, o której zastosowaniu orzeka wojewoda, dotyczy nieruchomości ziemskich. Dekret o reformie rolnej nie definiuje jednak pojęcia „nieruchomość ziemska”. Interpretacja tego pojęcia rodziła wiele trudności i rozbieżności interpretacyjnych. Jedno ze stanowisk zakładało, że termin „nieruchomość ziemska” należy rozumieć zgodnie z definicją legalną tego pojęcia zawartą w przepisach wykonawczych o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich z dnia 1 września 1919 r., wydanych w dniu 12 września 1919 r. przez Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego. Zgodnie z tymi przepisami za nieruchomości ziemskie należało uważać nieruchomości położone poza obrębem miast, przy czym nieruchomości znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników, działki letniskowe, wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze, mimo że znajdowały się poza obrębem miast, nie miały statusu nieruchomości ziemskich. Powyższa definicja legalna pojęcia „nieruchomość ziemska” była znana ustawodawstwu polskiemu i powszechnie stosowana w praktyce w momencie wejścia w życie dekretu o reformy rolnej. Kolejnego argumentu przemawiającego za tym, że nieruchomości ziemskie nie były położone w miastach⁴⁴ dostarcza pierwotna treść przepisu art. 8 dekretu o reformy rolnej⁴⁵. Zgodnie z art. 8 ust. 1 dekretu o reformie rolnej do współdziałania z organami państwowymi przy przeprowadzeniu reformy rolnej powołane zostały gminne komisje reformy rolnej. Stosownie do art. 8 ust. 3 dekretu o reformie rolnej wybory do komisji miały być przeprowadzane gromadami. Należy zaznaczyć, że gromady nie funkcjonowały natomiast na terenach miast. Na powyższe wskazuje przepis art. 1 ust. 1 dekretu o reformie rolnej, który formułuje podstawowe zasady, jakim miała odpowiadać reforma rolna, wskazał, iż ma być ona realizowana przy udziale czynnika społecznego. Uregulowania dotyczące gminnych komisji reformy rolnej konkretyzowały, w jakiej formie „czynnik społeczny” brał udział w przeprowadzeniu reformy rolnej⁴⁶. Dobrym przykładem pojmowania definicji „nieruchomość ziemska” w okresie realizacji reformy rolnej jest wykładnia tego pojęcia dokonana przez ówczesnego Ministra Sprawiedliwości zamieszczona w Piśmie okólnym w sprawie obchodzenia przepisów o przeprowadzeniu reformy

⁴⁴ Podobnie, M. Kaliński, *Nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym w świetle dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Monitor Prawniczy 2016, nr 2, s. 100-101.

⁴⁵ B. Rozczyński, *Reprywatyzacja nieruchomości rolnych...*

⁴⁶ Ibidem.

rolnej⁴⁷, zgodnie z którą za nieruchomości ziemskie uważać należy wszystkie grunty nie podlegające przepisom ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli⁴⁸, a więc co do zasady położone poza terenem granic administracyjnych miast, uzdrowisk lub innych obiektów przeznaczonych w planach na określone cele publiczne. Przedstawione powyżej stanowisko co do treści pojęcia „nieruchomość ziemska” występującego w przepisie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej, jest zdecydowanie odrzucane przez aktualne orzecznictwo i większość doktryny⁴⁹. Orzecznictwo po 1989 r. w zasadzie jednolicie opowiadało się za wykładnią nazwy „nieruchomość ziemska” w oparciu o treść i cele dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Najistotniejszym orzeczeniem dotyczącym tego zagadnienia jest uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r.⁵⁰ Wyznaczyła ona sposób interpretacji art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej w judykaturze, a zawarte w niej argumenty zostały powszechnie zaaprobowane. Zdaniem Trybunału *Zakres przedmiotowy art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6) nie obejmuje tych nieruchomości ziemskich lub ich części, które przed dniem 1 września 1939 r. zostały rozparcelowane z przeznaczeniem na działki budowlane po uprzednim zatwierdzeniu projektu parcelacji przez właściwy organ administracji państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem z datą takiego zatwierdzenia utraciły one charakter nieruchomości ziemskich bez względu na to, kiedy w następstwie parcelacji własność tych działek została prawnie przeniesiona na ich nabywców. Z uwagi na brak definicji zawartej w analizowanym dekrete, TK doszedł do wniosku, że prawodawca poprzez określenie nieruchomości przymiotnikiem "ziemskie" rozumiał te obiekty mienia nieruchomego, które mają przeznaczenie rolnicze. Nad problematyką pojęcia „nieruchomość ziemska” pochylili się również NSA w uchwale z 6 czerwca 2006 r.⁵¹. Sąd administracyjny uznał, że na cele reformy rolnej mogą zostać przejęte "nieruchomości ziemskie", których charakter czy też przydatność odpowiada celom wskazanym w "art. 1, część druga" dekretu (zdanie zamykające ust. 1). Tym samym w ocenie NSA, analizowane zagadnienie dotyczy nieruchomości przydatnych do realizacji celów, które zostały ustanowione w literach a), b), c), d) i e) art. 1 ust. 2 dekretu o reformie*

⁴⁷ Opublikowana w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości z 15 listopada 1948 r. Nr 12.

⁴⁸ Dz. U. Nr 35, poz. 240.

⁴⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2001 r., sygn. akt IV SA 2724/98.

⁵⁰ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r., sygn. akt W 3/89.

⁵¹ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06.

rolnej. Sąd administracyjny doszedł również do wniosku, iż przedmiotem nacjonalizacji mogły być nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, względnie inne nieruchomości pozostające w związku funkcjonalnym (łączności) z nieruchomością ziemską. Przechodząc do konkluzji, można wskazać, iż ugruntował się pogląd, że na podstawie dekretu o reformie rolnej podlegały nacjonalizacji nieruchomości o charakterze typowo rolniczym (grunty orne, pastwiska, łąki, grunty pod obiektami służącymi do hodowli zwierząt czy przechowywania produktów rolnych itd.), względnie inne nieruchomości, jeśli pozostawały w funkcjonalnej łączności z prowadzeniem gospodarstwa rolnego (działalnością wytwórczą w rolnictwie)⁵². Przez związek funkcjonalny nieruchomości z działalnością rolniczą należy rozumieć zależność gospodarczą polegającą na uciążliwości prowadzenia gospodarstwa rolnego bez tej nieruchomości. Oceny tej należy dokonać z punktu widzenia zasad prawidłowej (racjonalnej) gospodarki, ustalając, czy na terenie będącym przedmiotem zainteresowania miały lub mogły mieć miejsce działania lub stany, które służyły prowadzeniu gospodarstwa rolnego⁵³. Zasadnym jest, aby zwrócić uwagę, iż zgodnie z przepisem art. 33 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym⁵⁴ obowiązującym w dacie komunalizacji z mocy prawa⁵⁵ m.p.z.p. stanowi podstawę gospodarki gruntami. Oznacza to, że o przeznaczeniu gruntu na określony cel w danej jednostce osadniczej decyduje m.p.z.p. Z powyższym przepisem powiązany jest przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości⁵⁶. Przepis ten stanowił, że grunty państwowe położone na obszarach miast przeznaczone w m.p.z.p. na cele gospodarki rolnej, nie oddane w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste, wchodzi w skład PFZ. Spełnienie tej negatywnej przesłanki skutecznie uniemożliwia komunalizację nieruchomości objętej postępowaniem wszczętym na podstawie ustawy wprowadzającej. Przechodząc do problematyki komunalizacji na podstawie przepisów u.g.n.r.S.P., należy zacząć od tego, iż przepis artykułu 13 ust. 1 i 2 u.g.n.r.S.P. stanowi, że nieruchomości rolne, które nie zostały przekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵⁷ ostatecznymi decyzjami w terminie do dnia 30 czerwca 2000 r., stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Zgodnie z art. 1⁵⁸, art. 16 i

⁵² B. Rozczyński, *Reprywatyzacja nieruchomości rolnych...*

⁵³ B. Rozczyński, *Reprywatyzacja nieruchomości rolnych...*

⁵⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99.

⁵⁵ W zakresie nieruchomości nierolniczych.

⁵⁶ Dz. U. Nr 22, poz. 99.

⁵⁷ Dalej jako zasób.

⁵⁸ Artykuł 1 u.g.n.r.S.P. stanowi: „ustawa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do: 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem

art. 17 ust. 1⁵⁹ u.g.n.r.S.P. przekazaniu do Zasobu podlegały nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego⁶⁰ położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej oraz lasy niewydzielone geodezyjnie z tych nieruchomości. Należy zaznaczyć, że przepis art. 1 u.g.n.r.S.P. w brzmieniu na dzień komunalizacji zawierał dwie przesłanki pozytywne i jedną negatywną, które kwalifikowały nieruchomość jako rolną⁶¹. W związku z powyższym, aby została wydana decyzja właściwego wojewody o nabyciu przedmiotowej nieruchomości rolnej z mocy prawa, wskazana powyżej przesłanka negatywna określona w art. 1 pkt 1 *in fine* u.g.n.r.S.P. nie może wystąpić, natomiast przesłanki pozytywne muszą zostać spełnione kumulatywnie. W literaturze przedmiotu podnosi się, że *w ramach rozstrzygnięć administracyjnych podejmowanych w trybie przepisów komentowanej ustawy w przypadku nieruchomości rolnych w ogóle pomijano kwestię przeznaczenia w m.p.z.p. Innymi słowy, takie nieruchomości były przekazywane do Zasobu, nawet jeżeli w planie zagospodarowania przestrzennego były przeznaczone na cele inne niż cele gospodarki rolnej.* Stosując wykładnię historyczną analizowanego przepisu, zasadnym jest, aby poddać pod rozważenie, czy wskazane w doktrynie działanie było zgodne z intencjami ustawodawcy oraz czy nie jest obciążone przesłanką nieważności. Zdaniem autora opracowania relewantny pozostaje fakt, że prawodawca kierował się założeniem funkcjonalnym - przepis art. 1 u.g.n.r.S.P. miał dotyczyć tylko tych nieruchomości, które łącznie spełniałyby dwie przesłanki: przeznaczenia ich w m.p.z.p. na cele rolne oraz bycia nieruchomościami rolnymi w rozumieniu Kodeksu cywilnego⁶². Doniosłe znacznie m.p.z.p. dostrzegają również sądy administracyjne, które słusznie akcentują na jego przesądzające znaczenie w postępowaniu komunalizacyjnym. NSA w wyroku z 12 września 2012 r. stwierdził, że *spełnianie przez nieruchomość warunków pojęcia nieruchomości rolnej zdefiniowanego w art. 46¹ k.c. nie oznacza jednak, że w każdym przypadku*

gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych; 2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń; 3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2”.

⁵⁹ Artykuł 17 u.g.n.r.S.P. został uchylony, jednakże na dzień 30 czerwca 2000 r. (na dzień komunalizacji nieruchomości) stanowił: „1. Nieruchomości, określone w art. 1 i 2 nie stanowiące składników majątku państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, podlegają przekazaniu Agencji [Agencji Nieruchomości Rolnych – aktualnie KOWR] w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na położenie nieruchomości, z zastrzeżeniem art. 16, art. 18 i art. 33.”

⁶⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm., dalej jako Kodeks cywilny).

⁶¹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1139/11.

⁶² Podobnie Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, LEX/el. [dostęp: 2.11.2018].

*nieruchomość rolna objęta jest zakresem przedmiotowym ustawy. Konieczne jest położenie nieruchomości na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej*⁶³. Powyższy przykład wykazuje, że największą trudność w analizowanym postępowaniu komunalizacyjnym nieruchomości rolnych Skarbu Państwa stwarza nieodpowiednie lub nieprecyzyjne przeznaczenie nieruchomości rolnych w m.p.z.p. Na gruncie praktyki orzeczniczej organów administracji publicznej wykształcił się kazus wyważenia postanowień m.p.z.p. oraz ewidencji gruntów. W powyższym zakresie wyraźne stanowisko zajęły sądy administracyjne, które wskazały, że *wykładnia i zastosowanie nie tyle zatem powinny obracać się wokół zagadnienia, czy ważniejsze są zapisy planu, czy ewidencji, ile powinny prowadzić do takiego odczytania art. 1 pkt 1 i 3 u.g.n.r.S.P., według którego nieruchomość rolna w rozumieniu art. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P. nie jest objęta zakresem przedmiotowym ustawy, jeśli została wydzielona geodezyjnie z nieruchomości rolnej (art. 1 pkt 3)*⁶⁴. Jest to o tyle ważne, że z uwagi na treść art. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P., w brzmieniu obowiązującym od 15 czerwca 1999 r., gmina nie może nabyć z mocy prawa nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, jeżeli każda z części tej nieruchomości jest przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż gospodarki rolnej⁶⁵. Należy również zwrócić uwagę, iż z treści art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. nie wynika, aby niemożliwe było nabycie przez gminę z mocy prawa części nieruchomości, która spełnia przesłanki z art. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P. U.g.n.r.S.P. nie uzależnia nabycia nieruchomości przez gminę z mocy prawa od powierzchni tej nieruchomości ani jej wyodrębnienia ewidencyjnego⁶⁶. Zastosowanie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. nie zostało zatem ograniczone do nieruchomości stanowiących w całości nieruchomości rolne w rozumieniu art. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P.⁶⁷ Przyjęcie odmiennej interpretacji tego przepisu mogłoby prowadzić do sytuacji, w których niemożliwe byłoby nabycie przez gminę nieruchomości, której tylko niewielka część nie miałaby charakteru rolnego, co przekreślałoby cel wprowadzenia art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P.⁶⁸

⁶³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1139/11.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 sierpnia 2003 r., sygn. akt II SA 4141/01.

⁶⁶ M. Mączyński, B. Rozczyński, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego...*, s. 130.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1612/07 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 346/12.

Podsumowanie

Dokonana analiza pozwala wyprowadzić wniosek, że m.p.z.p. pełni znaczącą funkcję w kwestii zagospodarowania przestrzeni publicznej. Odpowiednie i racjonalne rozmieszczenie funkcji gruntów ma istotne znaczenie w zakresie kompleksowego rozwoju polityki przestrzennej, a także w postępowaniach odrębnych np. z zakresu komunalizacji czy reprivatyzacji. Należy podkreślić, że to na organach uchwałodawczych gminy spoczywa prowadzenie efektywnej i zgodnej z prawem gospodarki przestrzenią publiczną. Błędne lub nieprecyzyjne określenie przeznaczenia we właściwych lokacjach prowadzi do sytuacji, w których, jak to zostało wykazane na przykładzie postępowań komunalizacyjnych, gmina nie może nabyć z mocy prawa nieruchomości rolnych i nierolniczych należących dotychczas do Skarbu Państwa. Autor opracowania ma świadomość, że dokładne wyznaczenie przeznaczenia wszystkich nieruchomości na terenie objętym m.p.z.p. nie zawsze jest możliwe, jednakże organ uchwałodawczy gminy powinien kierować się zasadą pragmatyzmu opartą na związku funkcjonalnym nieruchomości rolnych z gospodarką rolną prowadzoną na terenie objętym projektowanym m.p.z.p.

Bibliografia:

Literatura:

1. Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007.
2. Hełdak M., *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości - studium przypadku*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości 2009, vol. 17, nr 3.
3. Izdebski H., *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalność*, Warszawa 2004.
4. Kaliński M., *Nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym w świetle dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Monitor Prawniczy 2016, nr 2.
5. Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
6. Mączyński M., Rozczyński B., *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postępowaniu komunalizacyjnym nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, Zeszyty Studenckie Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2018.
7. Mączyński M., *Zasady ogóle planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017.
8. Niewiadomski Z., *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawowe rozwiązania, teksty ustawy, teksty aktów wykonawczych*, Warszawa 2003.
9. Przewięźlikowska A., *Transformacja mienia Skarbu Państwa w kontekście aktualnych przepisów prawa*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 2016, nr 2(1).
10. Rozczyński B., *Reprywatyzacja nieruchomości rolnych przejętych na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Warszawa 2018, [dostęp: 31.10.2018].
11. Sanakiewicz Ł., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, LEX/el. [dostęp: 2.11.2018].
12. Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły wskazówki*, Warszawa 2008.

Orzecznictwo:

1. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06.
2. Uchwała Sądu Najwyższego z 29 lipca 1993 r., sygn. akt III CZP 64/93.
3. Uchwała Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1992 r., sygn. akt III CZP 157/92.
4. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r., sygn. akt W 3/89.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1139/11.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1612/07.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 346/12.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2001 r., sygn. akt IV SA 2724/98.
9. Wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00.
10. Wyrok Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt IV CKN 71/00.
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 17 października 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 654/12.
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 13 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 362/15.

Wykaz skrótów:

Akty prawne:

Konstytucja PRL - Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr. 78, poz. 483 ze zm.).

Dekret o reformie rolnej - dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz. U. z 1945 r. Nr 13, poz. 13 ze zm.).

Kodeks cywilny - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.).

Ustawa wprowadzająca - ustawa z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191).

U.g.n.r.S.P. - Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 91 ze zm.), dalej jako u.g.n.r.S.P.

U.p.z.p. - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.).

Ustawa wprowadzająca - ustawa z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191).

Sądy i inne instytucje:

ANR - Agencja Nieruchomości Rolnych.

AWNRSP - Agencja Własności Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa.

KOWR - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny.

PFZ - Państwowy Fundusz Ziemi.

PKWN - Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego.

SN - Sąd Najwyższy.

TK - Trybunał Konstytucyjny.

WSA - Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Zasób - Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Inne:

art. - artykuł.

Dz. U. - Dziennik Ustaw.

LEX - system informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer.

lit. - litera.

manifest - Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r.

m.p.z.p. - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

nr - numer.

poz. - pozycja.

red. - redakcja.

s. - strona.

studium - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

sygn. - sygnatura.

tekst jedn. - tekst jednolity.

ze zm. - ze zmianami.