

ANDRZEJ NOWAK, MAGDALENA NOWAK, CEZARY KOWALCZYK

Regulowanie stanu prawnego nieruchomości Lasów Państwowych wykorzystywanych na cele nieleśne

Regulation of the legal status of the State Forests National Forest Holding real estates used for non-forest purposes

ABSTRACT

Nowak A., Nowak M., Kowalczyk C. 2015. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości Lasów Państwowych wykorzystywanych na cele nieleśne. Sylwan 159 (2): 103-108.

Forest land administered by the State Forests, National Forest Holding is sometimes used for non-forest purposes, i.e. for recreation centres, hotel service facilities or for public roads. Some of this land is developed with buildings or facilities constructed by tenants and is used by them. The paper describes the problem of evaluating the legal status of such land with regard to the ownership, Land and Property Register data, permitted use in the local plan and exclusion of the land from forest use. The case study is based on the example of the Elemis Recreation Centre located in Stare Jabłonki, Ostróda commune, whose land is administered by the Stare Jabłonki Forest District. The performed analysis defined actions leading to the organising of the legal status of such facilities. These actions include: separation of plots with different types of use, ordering the status of the register by updating the type of use, exclusion of the forest land from production, updating the local zoning plan, land development legalization.

KEY WORDS

forest property, legal status, public forests, management

ADDRESSES

Andrzej Nowak – e-mail: andrzej.nowak@uwm.edu.pl

Magdalena Nowak – e-mail: magda.nowak@uwm.edu.pl

Cezary Kowalczyk – e-mail: cezary.kowalczyk@uwm.edu.pl

Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
ul. Prawocheńskiego 15, 10-724 Olsztyn

Wstęp

Nieruchomości zarządzane przez Lasy Państwowe stanowią 77,3% zasobów leśnych w kraju [Leśnictwo 2013]. Z reguły są to grunty leśne pokryte drzewostanami będące obszarami wielofunkcyjnymi, co wynika z różnorodności funkcji świadczonych przez lasy (procesy fotosyntezy odnawiające zapasy tlenu w atmosferze, ochrona środowiska człowieka przed niekorzystnymi działaniami przyrody, korzystne warunki do wypoczynku i rekreacji, odnawialne źródło drewna, możliwości świadczenia wielorakich usług o materialnym i niematerialnym charakterze).

Z prawnego punktu widzenia wiodąca funkcja jest określona jako przeznaczenie terenu w dokumentacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wynika z decyzji administracyjnych (o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenia na budowę, o lokalizacji celu publicznego, o zezwoleniu na realizację drogi publicznej itp.). Określone

w wymienionych dokumentach przeznaczenie lub warunki zagospodarowania inwestycyjnego są podstawą do odpowiedniego zagospodarowania przestrzeni, w tym także gruntów leśnych. Przez zagospodarowanie inwestycyjne lasu autorzy niniejszego opracowania rozumieją takie działania, w wyniku których powstają budynki i budowle niemające związku z gospodarką leśną. Są to ośrodki wypoczynkowe, obiekty usług hotelowych, obiekty rekreacyjne, drogi publiczne itp.

Regulację stanu prawnego nieruchomości o przeznaczeniu innym niż leśne, a zabudowanych obiektami budowlanymi, zarządzanych przez Lasy Państwowe należy rozpatrywać w obszarach:

- stanu prawnego gruntów i ich części składowych (budynek i budowli) wzniesionych przez dzierżawców,
- przeznaczenia nieruchomości w dokumentach planistycznych,
- stanu ewidencji gruntów i budynków odnośnie aktualnego sposobu użytkowania gruntu,
- wyłączenia gruntu leśnego z produkcji.

Analiza tej problematyki, jako studium przypadku, dotyczy gruntów leśnych Skarbu Państwa w zarządzie Nadleśnictwa Stare Jabłonki, które zostały zabudowane ośrodkiem wypoczynkowym.

Las jako teren inwestycyjny w świetle regulacji prawnych

PRZEZNACZENIE GRUNTU W DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH. Możliwości inwestycyjne gruntów, w tym także gruntów leśnych, wynikają z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [Ustawa... 2003b]. W odróżnieniu od typowej funkcji leśnej oznaczonej na rysunku planu miejscowego symbolem ZL lub RL, grunt oznaczony w ewidencji jako leśny może mieć przeznaczenie inwestycyjne. Wyróżnić tu można funkcję [Rozporządzenie... 2003a]:

- a) zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) bądź wielorodzinnej (MW),
- b) zabudowy usługowej (U) bądź w szczególności usług turystycznych (UT),
- c) komunikacyjną (K) i inne.

Zmiana przeznaczenia lasu na cele nieleśne, w toku opracowania planu miejscowego, wymaga zgody [Ustawa... 1995]:

- ministra środowiska w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa,
- marszałka województwa w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych.

W praktyce planistycznej tereny leśne na obszarach wiejskich w większości przypadków nie posiadają planów miejscowych, bowiem te sporządzone przed 1995 rokiem wygasły, a nowych planów gminy nie mają obowiązku sporządzać [Ustawa... 2003b]. Stąd też głównym opracowaniem planistycznym dla większości gruntów leśnych jest dzisiaj studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako opracowanie obowiązkowe, którego treść określa kierunki polityki przestrzennej, nie stanowiąc prawa lokalnego. W takich przypadkach możliwości zagospodarowania inwestycyjnego (zabudowy) gruntów leśnych są zatem rozstrzygane w decyzjach administracyjnych. Mogą to być m.in. decyzje:

- o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (gdy brak planu miejscowego) [Rozporządzenie... 2003a],
- o lokalizacji celu publicznego,
- o zezwoleniu na realizację drogi publicznej.

Nie ma natomiast ograniczeń w zagospodarowaniu inwestycyjnym gruntów leśnych na cele realizacji dróg publicznych, co wynika z treści „specustawy drogowej” [Ustawa... 2003a].

PRAWNY SPOSÓB UŻYTKOWANIA GRUNTÓW WEDŁUG EWIDENCJI GRUNTÓW. Rejestracja faktycznego sposobu użytkowania gruntów powinna być odnotowana w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę [Rozporządzenie... 2001]. Rozbieżność między faktycznym wykorzystaniem gruntów i odnotowanym w ewidencji gruntów (prawny rejestr) wymaga aktualizacji zapisów w ewidencji gruntów. Grunty wykorzystywane na cele leśne są oznaczone w dokumentacji ewidencji gruntów (mapa ewidencji gruntów i rejestr gruntów) jako Ls. Jak wcześniej wspomniano, podstawą zmiany sposobu użytkowania gruntu leśnego na inny, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji leśnej, wydawana bezpośrednio przed wydaniem decyzji pozwolenia na budowę (decyzji takiej nie wydaje się przy zalesianiu gruntów rolnych i innych). Jeżeli obiekty budowlane realizowane na gruncie leśnym służą celom gospodarki leśnej, to grunty takie nie podlegają wyłączeniu z produkcji leśnej (nie następuje zmiana zapisu w ewidencji gruntów).

Decyzja o wyłączeniu gruntu leśnego z produkcji zmienia w ewidencji gruntów sposób użytkowania z Ls na Bp (zurbanizowane tereny niezabudowane wyłączone z produkcji rolnej i leśnej). Gdy obiekt budowlany zostanie zrealizowany i oddany do użytkowania, wówczas decyzja o przyjęciu obiektu do użytkowania zmienia sposób użytkowania w ewidencji gruntów z Bp na grunty zabudowane i zurbanizowane (B – tereny mieszkaniowe, Ba – tereny przemysłowe lub Bi – inne tereny zabudowane).

Dane zawarte w ewidencji gruntów (w tym sposób użytkowania) podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek osób, organów i jednostek organizacyjnych w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian [Ustawa... 1989].

WYŁĄCZENIE GRUNTU LEŚNEGO Z PRODUKCJI. Wyłączenie gruntu leśnego z produkcji następuje w trybie decyzji wydawanej przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych [Ustawa... 1995]. W przypadku wyłączenia gruntów leśnych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, usługowo-handlowe i rekreacyjne wyłączeniu podlega tylko ta część działki, która jest przeznaczona pod zagospodarowanie inwestycyjne, zaś w przypadku gruntów leśnych przeznaczonych na cele o charakterze przemysłowo-składowym wyłączeniu podlega cała powierzchnia działki [Cymerman 2012]. Na cele realizacji dróg publicznych realizowanych na gruntach leśnych na podstawie „specustawy drogowej” [Ustawa... 2003a] nie ma zastosowania ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie wydaje się więc decyzji o wyłączeniu gruntu leśnego z produkcji.

Obiekt badań

Analizą objęto Ośrodek Wypoczynkowy „Elemis” w Starych Jabłonkach położony nad jeziorem Szelań Mały w gminie Ostróda w województwie warmińsko-mazurskim. Ośrodek ten (obok dwóch innych tego typu obiektów) zlokalizowany jest na części działki nr 3246/1 w obrębie 34 Stare Jabłonki oznaczonej jako grunt leśny (Ls) pokryty drzewostanem, której powierzchnia wynosi 34,20 ha. Na powierzchni 3,45 ha lasu zajętego przez ośrodek zinventaryzowano [Mathiak 2012]:

- 54 domki letniskowe o łącznej powierzchni zabudowy 2108,6 m²,
- 14 budynków gospodarczych o łącznej powierzchni zabudowy 1326,8 m²,
- 1 budynek mieszkalny o powierzchni zabudowy 120 m²,
- parking, przystań nad jeziorem, boiska, plac zabaw dla dzieci na terenie ośrodka – 3,45 ha.

Obiekty budowlane były zrealizowane w latach 1960-1990. Obiektów trwale związanych z gruntem (posadowionych na ławach fundamentowych bez możliwości przeniesienia) jest 49, zaś 20 obiektów nie jest trwale związanych z gruntem.

Dla analizowanego obszaru brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy, który stracił ważność w 1995 roku, przeznaczał całą działkę pod usługi turystyczne – UT). Aktualnie obowiązuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ostróda, które wskazuje, że są to tereny zabudowy turystyki i rekreacji [Uchwała... 2013].

Wyniki

STAN PRAWNY GRUNTÓW I BUDYNKÓW. Stan prawny nieruchomości gruntowej: działki nr 3246/1, na której jest zlokalizowany Ośrodek „Elemis”, reguluje KW nr EL 10/00047117/7. Nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – Nadleśnictwo Stare Jabłonki. W treści księgi wieczystej brak jest wpisów dotyczących zabudowy gruntów oraz roszczeń dzierżawcy z tytułu zlokalizowanych na gruncie budynków. Umowa dzierżawy gruntu części działki o powierzchni 3,45 ha jest zawarta do 2016 roku między nadleśniczym nadleśnictwa Stare Jabłonki a przedsiębiorcą prywatnym prowadzącym ośrodek. Przedsiębiorca ten płaci czynsz dzierżawny na rzecz nadleśnictwa Stare Jabłonki.

Obecnie budynki zlokalizowane na gruncie stanowią, jako części składowe gruntu, własność właściciela gruntu [Ustawa... 1964]. Dzierżawcy przysługuje roszczenie (względem właściciela gruntu) z tytułu poniesionych nakładów budowlanych na obcym gruncie. W przypadku gdy wartość budynków na gruncie znacznie przekracza wartość zajętego gruntu pod budynkami i budowlami, dzierżawca może żądać, aby właściciel przeniósł na niego własność zajętej pod obiektami budowlanymi działki gruntu za odpowiednim wynagrodzeniem (art. 231 kodeksu cywilnego [Ustawa... 1964]). Zgodnie z tym artykułem także właściciel gruntu może żądać wykupienia przez podmiot (który wznosił budynki o wartości przekraczającej wartość gruntu) działki gruntu za odpowiednim wynagrodzeniem, poprzez dobrowolne zawarcie umowy o przeniesienie własności nieruchomości w formie aktu notarialnego bądź w postępowaniu sądowym. W przypadku nieprzedłużenia umowy dzierżawy gruntu pod ośrodkiem właściciel gruntu powinien rozliczyć z byłym dzierżawcą wcześniej poniesione nakłady budowlane [Warciański 2010]. Wyceny nieruchomości przeznaczonej w studium uwarunkowań na cele inwestycyjne (tereny zabudowy turystyki i rekreacji) powinien dokonać rzeczoznawca majątkowy, sporządzając operat szacunkowy wartości rynkowej gruntu łącznie z drzewostanem i budynkami oraz odrębnie wartości rynkowej gruntu z drzewostanem, co pozwoli określić wartość gruntu (łącznie z drzewostanem) oraz wartość budynków poprzez różnicę obu wartości [Nowak 2013].

Odrębnym problemem prawnym jest legalność wzniesienia obiektów budowlanych znajdujących się na gruncie. W toku analizy stanu prawnego ustalono, że:

- aktualny dzierżawca nie dysponuje pozwoleniem na budowę tych obiektów. Nabył ośrodek od przedsiębiorstwa państwowego w drodze podpisanej umowy zawartej w 1991 roku;
- Nadleśnictwo Stare Jabłonki, jako zarządca, nie posiada dokumentacji potwierdzającej legalność obiektów budowlanych;
- starosta ostródzki (wykonujący od 2004 czynności nadzoru budowlanego), jak również gmina Ostróda (prowadząca nadzór budowlany do 2004) nie dysponują dokumentacją potwierdzającą legalność budowy obiektów ani zgłoszenie tych obiektów do użytkowania [Mathiak 2012]. Konieczne byłoby podjęcie działań w kierunku legalizacji obiektów budowlanych na podstawie przepisów prawa budowlanego.

AKTUALNOŚĆ DANYCH EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW. Grunt pod analizowanym ośrodkiem stanowi niewyodrębnioną w ewidencji gruntów część działki nr 3246/1. Mapa ewidencyjna za-

wiera wymaganą na gruncie lokalizację obiektów budowlanych, natomiast sposób użytkowania zapisany w ewidencji jest niezgodny ze stanem faktycznym. Zabudowana część gruntu leśnego według przepisów ewidencji gruntów [Rozporządzenie... 2001] powinna być zakwalifikowana do grupy gruntów zabudowanych i zurbanizowanych oraz oznaczona w rejestrze gruntów i na mapie ewidencyjnej jako Bi (inne tereny zabudowane), a aktualnie widnieje zapis Ls. Zmiana sposobu użytkowania powinna nastąpić na wniosek nadleśniczego bądź w ramach aktualizacji przeprowadzonej przez starostę z urzędu. Prawną podstawą zmiany sposobu użytkowania z gruntu Ls na Bi jest także decyzja nadzoru budowlanego starostwa powiatowego przyjmująca obiekty budowlane do użytkowania. W ramach porządkowania stanu ewidencji należałoby wydzielić geodezyjnie jako działkę część gruntu zajętego pod analizowany ośrodek. Aktualnie dane ewidencji gruntów wskazują, że grunty leśne zajęte pod ośrodek nie zostały wyłączone decyzją dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych z produkcji. Taka decyzja jest także podstawą dla starosty do wprowadzenia zmiany z leśnego sposobu użytkowania na grunty zabudowane i zurbanizowane (Bi) lub na grunty rekreacyjno-wypoczynkowe niezabudowane (Bz) [Rozporządzenie... 2001].

MOŻLIWOŚCI UPORZĄDKOWANIA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI. W celu uporządkowania stanu analizowanej nieruchomości należy podjąć następujące działania:

- wyodrębnić geodezyjnie działki gruntu zajęte pod poszczególne ośrodki realizujące funkcje komercyjne, z którymi nadleśnictwo podpisało umowy dzierżawne. Czynności te powinien wykonać uprawniony geodeta na zlecenie zarządcy gruntu. Do każdej nowo wydzielonej działki powinien być zapewniony dostęp z drogi publicznej;
- dokonać uporządkowania stanu ewidencji nowo wydzielonych działek gruntu w zakresie aktualizacji sposobu użytkowania gruntów. Wiąże się to z wyłączeniem gruntu leśnego z produkcji na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- wnioskować do gminy o opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kompleksu gruntów leśnych, które w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są przewidziane na cele zabudowy i turystyki;
- podjąć działania w kierunku legalizacji obiektów budowlanych na gruncie na podstawie przepisów prawa budowlanego;
- wyodrębnione geodezyjnie działki o przeznaczeniu nieleśnym mogą być przedmiotem obrotu. Art. 38 u. 4 ustawy o lasach przewiduje możliwość sprzedaży gruntów, które zmieniły przeznaczenie na cele nieleśne, po uzyskaniu zgody dyrektora generalnego Lasów Państwowych. Art. 38 u. 5 ustawy przewiduje możliwość sprzedaży gruntów, o ile jest to podyktowane ważnymi względami gospodarczymi i społecznymi, po uzyskaniu zgody ministra środowiska na wniosek dyrektora generalnego Lasów Państwowych [Ustawa... 1991; Radecki 2012]. Istnieje także możliwość wygaszenia prawa zarządu przedmiotowych działek gruntów zabudowanych i oddania gruntów przez Skarb Państwa w użytkowanie wieczyste.

Podsumowanie

Niektóre z nieruchomości zarządzanych przez Lasy Państwowe wymagają uporządkowania ich stanu prawnego. W szczególności dotyczy to gruntów, które są trwale wykorzystywane na cele nieleśne. Są to najczęściej grunty leśne zabudowane obiektami rekreacyjno-wypoczynkowymi czy handlowo-usługowymi wzniesionymi na koszt dzierżawców. Uporządkowania prawnego wymagają także zakładowe drogi leśne wykorzystywane jako drogi publiczne. Porządkowanie

stanu prawnego nieruchomości należy odnosić do danych ewidencji gruntów z uwzględnieniem procedury wyłączenia ich z produkcji leśnej, własności gruntów i ich części składowych oraz przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W określonych przypadkach Lasy Państwowe powinny rozważyć możliwość sprzedaży gruntów trwale zabudowanych na rzecz dzierżawców lub podjęcia działań w celu oddania tych gruntów w użytkowanie wieczyste. Aktualnie przygotowywane zmiany w ustawie o lasach powinny zawierać także zapisy porządkujące stan prawny zagospodarowania gruntów Lasów Państwowych wykorzystywanych na cele nieleśne.

Literatura

- Cymerman R. [red.]. 2012. Ekonomiczne i prawne aspekty odrolniania i odlesiania gruntów. Educaterra, Olsztyn.
- Leśnictwo. 2013. GUS, Warszawa.
- Mathiak K. 2012. Prawne aspekty zagospodarowania Lasów Państwowych na przykładzie Ośrodka Wypoczynkowego „Elemis” w Starych Jabłonkach. Maszynopis pracy magisterskiej, UWM Olsztyn.
- Nowak A. 2013. Wycena nieruchomości leśnych. Educaterra, Olsztyn.
- Radecki W. 2012. Ustawa o lasach – komentarz. Difin, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 2003a. Dz. U. nr 164, poz. 1587.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 2003b. Dz. U. nr 164, poz. 1588.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. 2001. Dz. U. nr 38, poz. 454 z późn. zm.
- Uchwała nr XXXVII/205/2013. Rady Gminy Ostróda z dnia 8 maja 2013 r. w sprawie zmiany studium. 2013.
- Ustawa z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. 1995. Dz. U. 2013, poz. 1205.
- Ustawa z dnia 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. 2003a. Dz. U. 2008 nr 193, poz. 1194 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. 1989. Dz. U. 2010 nr 193, poz. 1287, zm. 2014, poz. 897.
- Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny. 1964. Dz. U. 2014, poz. 121.
- Ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 2003b. Dz. U. 2012, poz. 647.
- Ustawa z dnia 28.09.1991 r. o lasach. 1991. Dz. U. 2011, nr 12, poz. 59 z późn. zm.
- Warcieński M. 2010. Budowa na cudzym gruncie. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa.