

Niezbędne systemowe rozwiązania

Wynajmowanie i zbywanie nieruchomości przez Lasy Państwowe

KONRAD KOBYŁKO

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła prawidłowość oraz gospodarność wynajmowania i zbywania nieruchomości mieszkalnych przez jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe¹. Przeanalizowano celowość przeznaczania nieruchomości do wynajęcia, typowania do sprzedaży, a także prawidłowość ich zbywania. Dodatkowo zbadano kwestie poprawności nadzoru wykonywanego przez dyrektora generalnego i dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Kontrolę przeprowadzono w centrali, dwóch regionalnych dyrekcjach LP, a także w sześciu nadleśnictwach². NIK oceniła, że wynajmowanie i zbywanie nieruchomości mieszkalnych przez LP było prawidłowe pod względem formalnym, choć nie zawsze zgodne z wymogami gospodarności. Kontrola umożliwiła dostrzeżenie problemów o charakterze systemowym³. Artykuł przybliży te ustalenia.

Wstęp

Badanie dotyczyło pobocznego, ale istotnego obszaru działalności Lasów Państwowych, tj. wynajmowania i zbywania nieruchomości mieszkalnych⁴ pracownikom,

członkom ich rodzin i innym uprawnionym osobom. Przeprowadzono je z powodu zainteresowania społecznego tą kwestią, przejawiającego się liczną korespondencją kierowaną do Najwyższej Izby Kontroli,

¹ Dalej Lasy Państwowe, LP.

² Wybierając jednostki do kontroli kierowano się liczbą transakcji sprzedaży nieruchomości mieszkalnych na ich obszarze.

³ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK: *Wynajmowanie i zbywanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób*, nr. ewid. 71/2023/D/22/503/KST. Informacja o wynikach kontroli jest dostępna pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,28200,vp,31026.pdf>>.

⁴ Lasy Państwowe posiadają dwie procedury zbywania nieruchomości. Pierwsza dotyczy lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie LP, zaś druga – nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnymi lokalami mieszkalnymi, gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatnych LP. Kontrola dotyczyła nieruchomości mieszkalnych nieprzydatnych Lasom Państwowym. Szerzej na temat procedury zbywania nieruchomości leśnych i gruntów leśnych: M. Prusik, R. Źróbek: *Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce – analiza porównawcza procedur szczególnych*, „Zarządzanie Publiczne” nr 3/2014, s. 295-308.



a także wagą problemu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, szczególnie w sytuacji wzrostu cen nieruchomości.

Instrumenty zarządzania zasobem lokalowym

Zasób nieruchomości mieszkalnych Lasów Państwowych dzieli się na cztery grupy: stanowiące ponad połowę ogółu lokale niezbędne, lokale zbędne, trudnozbywalne oraz pustostany. Z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania LP najistotniejsze znaczenia mają te pierwsze. Są przeznaczane m.in. na siedziby nadleśnictw i leśnictw jako tzw. leśniczówki – nieruchomości pełniące funkcje mieszkań służbowych leśniczych oraz pomieszczeń administracyjnych (kancelarii). Z kolei lokale zbędne, nieprzydatne do realizacji celów gospodarki leśnej i pustostany mogą być zbywane na rzecz pracowników oraz innych uprawnionych osób. Ostatnią grupę zasobu mieszkaniowego LP stanowią lokale, których sprzedaż jest kłopotliwa z uwagi na często nieustalony stan prawny – tzw. lokale trudnozbywalne.

Sprawowanie zarządu nad zasobem mieszkalnym LP w latach 2015–2022 powierzono przede wszystkim nadleśniczym. W celu ujednoczenia praktyk dyrektor generalny Lasów Państwowych dwukrotnie regulował zasady administrowania nieruchomościami mieszkalnymi. W 2015 r. wydał Wytyczne do zaktualizowanych polityk mieszkaniowych dla jednostek

Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2015–2030⁵. Natomiast w 2018 r. wprowadził Wytyczne do opracowania Programu gospodarowania zasobami lokalowymi w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe⁶. Dokumenty nie różniły się zasadniczo między sobą w podejściu do sposobu administrowania zasobem mieszkaniowym. Jednostki organizacyjne Lasów Państwowych były zobowiązane m.in. do prowadzenia polityki mieszkaniowej i programów gospodarowania zasobami lokalowymi, które miały określać docelowy stan zasobu mieszkaniowego, a także dzieliły nieruchomości na niezbędne oraz zbędne, z podaniem przybliżonej daty ich sprzedaży.

Z ustaleń kontroli wynika, że mimo tych wytycznych kierownicy jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych zachowali dużą samodzielność przy uznawaniu nieruchomości mieszkalnych za zbędne. Przy podejmowaniu decyzji należało uwzględnić przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego⁷, zawierającego otwarty katalog przesłanek uznania nieruchomości za nieprzydatną celów gospodarki leśnej. Przesłankami były w szczególności koszty utrzymania

⁵ Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych nr 7/2015.

⁶ Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych nr 8/2018.

⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 1206, dalej rozporządzenie o sprzedaży.

zasobu mieszkaniowego, takie jak: należności z tytułu podatku od nieruchomości, utrzymania pracowników administracji i dozoru technicznego, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości i zagospodarowania terenu, pomieszczeń i urządzeń wspólnego użytkowania. Takie ukształtowanie przesłanek uznania nieruchomości za zbędną prowadzi do stwierdzenia, że Lasy Państwowe za kluczowe uznały zbycie nieruchomości kosztochłonnych⁸. Przed 2006 r. istotną przyczyną zbywania nieruchomości mieszkalnych było dostosowanie ich liczby do stanu zatrudnienia⁹.

Jak wynika z ustaleń kontroli, oprócz kryteriów kwalifikowania nieruchomości jako zbędne, określonych rozporządzeniem o sprzedaży, dyrektor generalny LP wprowadził dodatkową, negatywną przesłankę takiej oceny. Zgodnie z jego pismem z 30 listopada 2016 r. nieruchomość mieszkalna nie mogła być kwalifikowana jako zbędna, jeśli jej wartość księgową netto przekraczała 100 tys. zł. Kierowane do dyrektora wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia i zawierające nieruchomości mieszkalne o wartości księgowej ponad 100 tys. zł netto miały być zatwierdzane przez niego w wyjątkowych okolicznościach. Taką przesłankę brano pod uwagę do listopada 2019 r. Wydając pismo, dyrektor zwiększył wówczas limit do 150 tys. zł. Kontrola wykazała,

że na skutek sugestii członka Rady Ministrów, który nie kierował żadnym działem administracji rządowej, w styczniu 2020 r. pułap ponownie ustalono na 100 tys. zł. Ten brak stabilności spowodował konieczność ponownej analizy wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Kolejną negatywną przesłankę uznania nieruchomości za zbędną wprowadzono w czerwcu 2021 r. Zgodnie ze stanowiskiem dyrektora generalnego ograniczono do 1000 m² powierzchnię działek gruntu, na których posadowione są budynki mieszkalne planowane do sprzedaży. Jednocześnie weryfikacja zasadności sprzedaży takich nieruchomości była prowadzona przez jego przedstawiciela. Dodatkowo w mocy pozostawało nadal ograniczenie wartości księgowej netto sprzedawanych lokali mieszkalnych o wartości 100 tys. zł. Brak jednoznacznego uregulowania przez dyrektora generalnego LP negatywnych przesłanek nabywania nieruchomości w drodze zarządzeń i zastąpienie ich pismami zostało przez Izbę ocenione jako działanie nierzetelne.

W maju 2022 r. zmodyfikowano wspomnianą przesłankę przez powołanie zespołu zadaniowego, który komisyjnie oceniał zasadność sprzedaży nieruchomości. Liczył dziewięć osób, w tym pięć sprawujących funkcję przewodniczących organizacji związkowych w Lasach Państwowych. Izba oceniła, że działalność zespołu może

⁸ R. Misiuk: *Struktura sieci obiektów służb leśnych w nadleśnictwach Czarna Białostocka oraz Supraśl*, „Architecturae et Artibus” nr 3/2012, s. 26-35.

⁹ G. Trzciniński, M. Kaczmarczyk: *Zmiany w zasobach budownictwa leśnego po zmianach organizacyjnych w państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe*, „Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering” nr 2/2010, s. 117-123.



przyczynić się do zwiększenia transparentności zbywania nieruchomości mieszkalnych przez LP.

Kontrola wykazała, że mimo ustanowienia przez dyrektora generalnego dodatkowych przesłanek uznania nieruchomości za zbędne, kierownicy jednostek organizacyjnych LP posiadali dużą swobodę przy decydowaniu o statusie danej nieruchomości i nie zawsze kierowali się określonymi zasadami. I tak np. nadleśniczy, mimo że wytyczne tego zabraniały, zakwalifikował jako zbędną nieruchomość położoną przy siedzibie nadleśnictwa, którą wynajmował były nadleśniczy, pełniący wówczas funkcję zastępcy dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych. Kiedy był nadleśniczym, nieruchomość miała status lokalu niezbędnego, za zbędną została uznana, gdy przestał wykonywać tę pracę. Nadleśnictwo dokonało podziału przez wyodrębnienie nieruchomości mieszkalnej z kompleksu budynków stanowiących siedzibę nadleśnictwa. Innym razem jeden z nadleśniczych zaproponował przeniesienie dwóch lokali z wykazu niezbędnych do zbędnych, ze wskazaniem ich do sprzedaży w 2022 r. Wniosek dotyczył nieruchomości mieszkalnej z 1945 r., o wartości księgowej netto 128,3 tys. zł, przeznaczonej na przyszłą siedzibę jednego z leśnictw oraz nieruchomości mieszkalnej z 2001 r., o wartości netto 337,1 tys. zł, będącej nadleśniczą. To jaskrawy przykład niewzięcia pod uwagę przesłanek określonych przez dyrektora generalnego LP, gdyż wartość księgowa netto tych lokali, zarówno

w chwili złożenia wniosku, jak i w momencie planowanej ich sprzedaży przekraczała limit 100 tys. zł. W ocenie NIK działania te były niezgodne z wymogami gospodarności, albowiem dążono do wyzbycia się składników majątkowych o dużej wartości, a także wykorzystywanych jako siedziby jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

W Informacji o wynikach kontroli wspomniano również o nabyciu w 2018 r. przez ówczesnego dyrektora generalnego LP nieruchomości od Nadleśnictwa Pomorze. Jej wartość księgowa netto w chwili zbycia przekraczała kwotę 100 tys. zł, czyli nie mieściła się w limitach ustanowionych przez niego samego.

Prawo do bezpłatnego mieszkania służbowego

Pierwszy zidentyfikowany przez NIK problemem systemowy związany z wynajmowaniem i zbywaniem nieruchomości mieszkalnych dotyczył bezpłatnego mieszkania służbowego. Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach¹⁰ pracownicy Służby Leśnej mają prawo do bezpłatnego mieszkania, jeżeli stanowisko oraz charakter pracy związane są z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania. Szczegółowe zasady przyznawania bezpłatnych mieszkań uregulowano w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 17 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie

¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1356, dalej ustawa o lasach.

albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego¹¹. Zgodnie z rozporządzeniem o mieszkaniach, prawo do bezpłatnego lokum przysługiwało nadleśniczemu i leśniczemu. Ma ono jednak charakter czasowy, tzn. obejmuje jedynie okres pełnienia funkcji. Pozostali pracownicy Służby Leśnej mogli zawierać umowy odpłatnego najmu nieruchomości wchodzących do zasobu mieszkaniowego Lasów Państwowych. Wykładnia powołanego przepisu prowadzi do stwierdzenia, że prawo do bezpłatnego lokalu przysługuje określonym osobom niezależnie od ich sytuacji mieszkaniowej. Jedyłą przesłanką jest powołanie na stanowisko nadleśniczego lub leśniczego.

Z prawem do bezpłatnego mieszkania powiązane jest prawo do otrzymania równoważnika pieniężnego, w sytuacji gdy Lasy Państwowe – z powodu braku nieruchomości mieszkaniowych w swoim zasobie – nie mogą zapewnić lokalu. Wysokość równoważnika jest ustalana, zgodnie z rozporządzeniem o mieszkaniach, jako iloczyn średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego w gminie oraz powierzchni lokalu, której wielkość jest uzależniona od liczebności rodziny pracownika uprawnionego do otrzymania bezpłatnego mieszkania. Prawo do równoważnika pieniężnego należnego osobie uprawnionej nie wiąże się z jej sytuacją mieszkaniową, w szczególności

z posiadaniem nieruchomości mieszkalnej. Warunkiem jego przyznania jest niemożność zapewnienia przez Lasy Państwowe bezpłatnego mieszkania uprawnionemu pracownikowi. Z ustaleń kontroli wynika, że w jednym z kontrolowanych nadleśnictw stwierdzono przypadki wypłaty równoważnika pieniężnego pracownikom, którzy nabyli od tego nadleśnictwa nieruchomości mieszkalne z bonifikatą 63% i 95% ich wartości. W kolejnym nadleśnictwie był on wypłacany pracownikowi mieszkającemu we własnej nieruchomości. Leśniczówka, która miała być mu przekazana, została odpłatnie wynajęta innej osobie.

Ustalenia kontroli prowadzą do stwierdzenia, że problemy z zapewnieniem bezpłatnego mieszkania wynikały przede wszystkim z niewłaściwego zarządu zasobem mieszkaniowym. Przykładowo jedno z nadleśnictw zakwalifikowało leśniczówkę jako nieruchomość zbędną, przeznaczoną do sprzedaży w 2022 r. Jednocześnie nie zapewniło sobie innej nieruchomości, która mogłaby przejąć jej funkcję administracyjną. Odpłatnie wynajmowano ją emerytowanemu pracownikowi LP, a kancelarię przeniesiono do budynku innego leśnictwa. Co prawda aktualizacja opracowanego przez nadleśnictwo Programu gospodarowania zasobami lokalowymi wskazywała inną nieruchomość mającą pełnić funkcję leśniczówki, była ona jednak przedmiotem odpłatnego najmu przez innego pracownika. Wskutek niezapewnienia bezpłatnego mieszkania leśniczemu wypłacano mu równoważnik pieniężny.

¹¹ Dz.U. nr 221 poz. 1751, dalej rozporządzenie o mieszkaniach.



Inny przykład niewłaściwego zarządzania zasobem mieszkaniowym to sytuacja, w której nadleśniczy, mimo posiadania w zasobie wolnych nieruchomości mieszkalnych, nie zaproponował bezpłatnego ich udostępnienia czterem uprawnionym do tego pracownikom, lecz wypłacał im równoważniki pieniężne w łącznej kwocie 58,6 tys. zł. Przyczyną był zły stan nieruchomości oraz wynikająca z tego niechęć pracowników do zamieszkania w nich. W ocenie Izby naruszało to przepisy prawa, bowiem uprawnienie do bezpłatnego mieszkania nie podlega zamianie na równoważnik pieniężny. Prawo do niego przysługuje dopiero, gdy nie ma bezpłatnych lokali w zasobie mieszkaniowym Lasów Państwowych. Oprócz działania w sposób sprzeczny z przepisami prawa Izba wskazała na niegospodarność Lasów Państwowych. Kosztów wypłaty równoważnika pieniężnego można by uniknąć, gdyby pracownikom nieodpłatnie udostępniono nieruchomości będące w dyspozycji poszczególnych jednostek organizacyjnych LP.

Kontrolerzy stwierdzili również, że nie wszystkie nadleśnictwa podejmowały działania windykacyjne wobec osób bezumownie zajmujących nieruchomości mieszkalne po upływie terminu ich najmu lub upływie prawa do bezpłatnego ich wykorzystania. Dwa nadleśnictwa ograniczyły swoje czynności do naliczenia odszkodowania, *de facto* godząc się na tę sytuację. Dodatkowo nie mogły one, z powodu ograniczonej liczby mieszkań, zapewnić bezpłatnych lokali uprawnionym pracownikom. Zamiast tego wypłaciły im równoważnik pieniężny.

Wyniki kontroli jednostkowych wskazały również na występowanie systemowego

problemu wypłacania równoważnika pieniężnego w niektórych nadleśnictwach. Nie wszystkie samorządy publikowały bowiem informację o średniej stawce czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego w gminie. Z tego powodu ustalenie wysokości równoważnika pieniężnego zgodnie z przepisami rozporządzenia o mieszkaniach było niemożliwe. Obowiązujące przepisy nie regulują zasad ustalania wysokości równoważnika pieniężnego w sytuacji niepublikowania przez gminy wspomnianych stawek. Również dyrektor generalny LP nie określił sposobu postępowania w takiej sytuacji, co – w ocenie Izby – świadczyło o jego niedostatecznym nadzorze nad jednostkami organizacyjnymi LP, które przyjmowały własne, różniące się między sobą rozwiązania. Najczęściej wypłacały równoważnik pieniężny w wysokości 250 zł miesięcznie. Podstawą wypłaty były uregulowania Ponadzakładowego układu zbiorowego pracy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zgodnie z jego postanowieniami, w wypadku braku mieszkań będących w zasobie Lasów Państwowych, pracownikom Służby Leśnej przysługuje równoważnik pieniężny w wysokości nie mniejszej niż 250 zł.

Wnioski Izby do ministerstwa

W Informacji o wynikach kontroli Izba sformułowała do Ministra Klimatu i Środowiska dwa wnioski dotyczące bezpłatnych mieszkań oraz wypłaty równoważnika. Wydaje się, że z punktu widzenia ekonomii i elastycznego zarządzania zasobem mieszkaniowym korzystniejszym rozwiązaniem, nieniwieczącym zasadniczego celu

regulacji jakim jest zapewnienie mieszkania pracownikom kluczowym z punktu widzenia funkcjonowania LP, mogłoby być wprowadzenie do przepisów ustawy o lasach dodatkowego kryterium przyznawania bezpłatnego mieszkania, czyli nieposiadania własnego lokalu mieszkalnego. Przysługiwałoby ono wówczas osobom na stanowiskach określonych rozporządzeniem o mieszkaniach, o ile nie posiadają nieruchomości mieszkalnej lub prawa do lokalu mieszkalnego w rozsądnej odległości od miejsca wykonywania pracy. Takie ukształtowanie przepisu prawa nadal realizowałoby postulat zamieszkiwania pracownika na terenie kierowanej przez niego jednostki organizacyjnej LP, zwalniałoby też Lasy Państwowe z konieczności dostarczenia bezpłatnego lokum, jeśli zainteresowany zapewniłby je sobie samodzielnie.

Drugi wniosek dotyczył kwestii uregulowania zasad ustalania równoważnika pieniężnego, w sytuacji gdy gmina nie publikowała informacji o średniej stawce czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego w gminie. Posiłkowanie się przez jednostki organizacyjne LP postanowieniami układu zbiorowego pracy jest w ocenie Izby niewystarczające. Praktyka wypłacania pracownikom uprawnionym do otrzymania równoważnika pieniężnego 250 zł nie odpowiada zasadom równego traktowania w ramach stosunku pracy. Stała wysokość wypłacanego równoważnika zakładała, że bez znaczenia pozostają inne istotne z punktu widzenia interesów pracownika czynniki, jak liczebność rodziny uprawnionej do wspólnego z nim zamieszkiwania. Takie rozwiązanie prowadzi

do sytuacji, że 250 zł otrzymuje zarówno pracownik samotnie gospodarujący, jak i leśniczy z trzyosobową rodziną. Gdyby gmina publikowała te informacje, wysokość równoważnika byłaby powiązana z wielkością rodziny pracownika.

Wynajmowanie nieruchomości kierownictwu

Istotnym systemowym problemem, który dostrzegła Izba, jest wynajmowanie nieruchomości mieszkalnych kierownictwu regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych przez podległe im nadleśnictwa. Przepisy rozporządzenia o mieszkaniach nie wymieniały dyrektorów i ich zastępców wśród osób uprawnionych do otrzymania bezpłatnego lokum. Ta kwestia nie została również uregulowana przepisami wewnętrznymi dyrektora generalnego LP. Z ustaleń kontroli wynika, że dyrektorzy regionalnych dyrekcji LP odpłatnie wynajmowali nieruchomości od podległych im nadleśnictw. Jeden z nich wynajmował je z zasobu najbliższego nadleśnictwa, drugi – budynek mieszkalny wraz z przynależnymi dwoma budynkami gospodarczymi na podstawie umowy najmu zawartej na dziewięć lat. W trakcie najmu nadleśniczy zmienił status nieruchomości z niezbędnej na zbędną, przeznaczoną do sprzedaży w 2022 r. Jej wartość księgową netto przekraczała 100 tys. zł, czyli była wyższa niż wynikało to z wytycznych dyrektora generalnego LP. Zmiana przeznaczenia nieruchomości została zaakceptowana przez zastępcę dyrektora regionalnej dyrekcji.

Negatywne zjawiska związane z mechanizmem wynajmowania nieruchomości przez kierownictwo regionalnych dyrekcji od podległych sobie nadleśnictw



były identyfikowane również przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych w toku prowadzonych przez nią kontroli. Z ustaleń wynikało m.in., że dyrektor jednej z regionalnych dyrekcji wynajął nieruchomość, która wcześniej była przedmiotem umowy najmu zawartej z przedsiębiorcą. Zgodę na jej wynajęcie wydał nadleśniczemu zastępcą dyrektora. Nieruchomość po dwóch latach najmu została sprzedana dyrektorowi za 5% jej wartości.

Kolejnym przykładem było zakwalifikowanie jako zbędnej nieruchomości zamieszkiwanej przez zastępcę dyrektora regionalnej dyrekcji. Wcześniej pełnił on funkcję nadleśniczego i wówczas była wykazywana jako niezbędna. Zbędna stała się dopiero po jego awansie. Nadleśnictwo wniosło również o zatwierdzenie podziału nieruchomości na: działkę gruntu zabudowaną budynkiem mieszkalnym zajmowanym przez zastępcę dyrektora regionalnej dyrekcji oraz działkę gruntu z posadowionym na niej kompleksem budynków stanowiących siedzibę nadleśnictwa.

Wniosek do dyrektora generalnego LP

Izba wskazała, że funkcjonujący w Lasach Państwowych model wynajmu nieruchomości mieszkalnych przez dyrektorów regionalnych dyrekcji może stwarzać ryzyko powstawania nieprawidłowości. Ustawa o lasach zawiera jedynie regulację określającą zasady zbywania nieruchomości przez regionalne dyrekcje na rzecz kierujących nimi dyrektorów, po wyrażeniu zgody przez dyrektora generalnego LP. Jednocześnie przepisy nie formułują żadnych zasad zapewniających transparentność wynajmowania oraz zbywania nieruchomości mieszkalnych dyrektorom regionalnych

dyrekcji przez podległe im nadleśnictwa. Sytuacja, w której nadleśniczy pozostaje ze swoim przełożonym i jednocześnie najemcą w stosunku podległości może wpływać na bezstronne i obiektywne wykonywanie przez niego obowiązków służbowych, nie sprzyja też przejrzystemu zarządzaniu mieniem Skarbu Państwa. W Informacji o wynikach kontroli Izba zawarła wniosek do dyrektora generalnego o uregulowanie wspomnianej kwestii przez wprowadzenie mechanizmów minimalizujących takie ryzyko.

Prawo do nabycia nieruchomości

Ostatnim i najistotniejszym problemem o charakterze systemowym związanym z wynajmowaniem i zbywaniem nieruchomości mieszkalnych jest określenie prawa do ich pierwokupu i po obniżonej cenie. Obecnie obowiązujące przepisy dają możliwość nieograniczonego nabywania nieruchomości nawet za 5% ich szacunkowej wartości. Ustawa o lasach w art. 40a ust. 4 stanowi, że pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych posiadają prawo do nabywania nieruchomości mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży z pierwszeństwem przed innymi osobami i po obniżonej cenie. Uprawnienie to jest uzależnione od spełnienia dwóch przesłanek: posiadania statusu najemcy nieruchomości oraz zamieszkiwania w niej. Dodatkowo cena nabycia nieruchomości mieszkalnej jest pomniejszana po uwzględnieniu stażu pracy w Lasach Państwowych oraz okresu najmu nieruchomości. Z kolei zgodnie z art. 40a ust. 9 ustawy o lasach pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych mogą nabywać lokale wolne

(pustostany) przeznaczone do sprzedaży. Oba uprawnienia nie zawierają ograniczeń co do liczby nabywanych nieruchomości z zasobu Lasów Państwowych. Odmienne uregulowanie dotyczy natomiast osób bliskich po pracowniku lub byłym pracowniku Lasów Państwowych, wspólnie z nimi zamieszkujących w dniu ich śmierci, w którym uprawnienie do nabycia z pierwszeństwem przed innymi osobami i po obniżonej cenie ograniczono do jednej nieruchomości. Jedynym warunkiem jest posiadanie statusu najemcy oraz zamieszkiwanie w niej. Ustawa nie określa jednak przesłanek, na podstawie których można uznać, że zainteresowany zamieszkiwał nieruchomość. Brak uregulowania tej kwestii może prowadzić do nadużywania przysługujących pracownikom i byłym pracownikom Lasów Państwowych praw podmiotowych do nabycia nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi osobami i po obniżonej cenie.

Ustalenia kontroli wskazują na dwa przypadki, w których brak jednoznacznego uregulowania kwestii zamieszkania mógł mieć wpływ na prawo do nabycia nieruchomości z zasobów Lasów Państwowych. Pierwszy z nich dotyczył osoby pełniącej wówczas funkcję dyrektora generalnego Lasów Państwowych, który nabył nieruchomość w jednym z nadleśnictw, mimo że z uwagi na zajmowane stanowisko przebywał w Warszawie. Drugi – nabywcy, któremu w latach 2015–2018 informacje o zmianie czynszu za najem nieruchomości mieszkalnej wysyłano na adres w innej miejscowości. Tam też kierowano korespondencję w sprawie sprzedaży lokalu mieszkalnego. Adres ten funkcjonował również w systemie

informatycznym Lasów Państwowych. Jednak z bazy PESEL wynika, że w latach 2019–2023 był zameldowany na pobyt czasowy pod adresem nabywanej nieruchomości. Także dane pozyskane od organów skarbowych wskazywały na różne miejsca zamieszkania.

Najistotniejszym problemem związanym z realizacją prawa do nabycia nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi osobami i po obniżonej cenie jest brak regulacji ustawowej ograniczającej możliwość zakupu wielu nieruchomości. Obecne przepisy nie zawierają żadnego limitu. Kontrola NIK ujawniła przypadek emerytowanego pracownika Lasów Państwowych, który – korzystając z przysługujących mu uprawnień – od lipca 2015 r. do czerwca 2016 r. kupił w różnych częściach kraju za 70,6 tys. zł siedem nieruchomości o łącznej wartości 914,5 tys. zł. Następnie zawarł przedwstępne umowy ich sprzedaży jednej osobie fizycznej. W kolejnej umowie prawo własności czterech z siedmiu nieruchomości przeniesiono na fundusz inwestycyjny zamknięty. Następnie umową z sierpnia 2022 r. wspomniany fundusz przeniósł własność tych nieruchomości na rzecz osoby prawnej, której współnikiem mniejszościowym była osoba fizyczna, a ta zawarła z emerytowanym pracownikiem LP przedwstępne umowy ich sprzedaży. Ta sytuacja była możliwa z uwagi na brzmienie przepisów, które nie limitują pracownikom i byłym pracownikom Lasów Państwowych liczby nabywanych nieruchomości mieszkalnych z zasobu LP. Dyrektor generalny LP dostrzegał ten problem i aby przeciwdziałać takiemu zjawisku wydawał opinie prawne, z których wynikało, że prawo do nabycia nieruchomości



z pierwszeństwem przed innymi osobami i po obniżonej cenie jest ograniczone do jednej nieruchomości. Izba oceniła, że te opinie, choć słuszne, nie miały podstawy prawnej. Ustawa o lasach nie zawiera bowiem ograniczeń dotyczących liczby nieruchomości nabywanych przez obecnych lub byłych pracowników Lasów Państwowych.

Izba zawarła wnioski do Ministra Klimatu i Środowiska dotyczące zmiany ustawy o lasach przez uregulowanie przesłanek zamieszkiwania w danej nieruchomości oraz ograniczenie prawa do nabycia tylko jednej z zasobów Lasów Państwowych z pierwszeństwem przed innymi osobami i po obniżonej cenie. Formułując go Izba wzięła pod uwagę zasady sprawiedliwości społecznej. Zakup jednej nieruchomości na preferencyjnych warunkach można uzasadnić charakterem pracy, czyli wykonywaniem jej dla dobra wspólnego. Dodatkowo przyznanie prawa do nabycia nieruchomości z zasobów Lasów Państwowych jest uprawnione, w sytuacjach gdy zamieszkiwana długo nieruchomość stanowi dla nabywcy centrum spraw życiowych i rodzinnych. Nabywanie większej liczby nieruchomości z powołaniem się na szczególne uprawnienia może stanowić nadmierne uprzywilejowanie względem innych grup zawodowych, a w szczególności wobec osób, które są zmuszone same zapewnić sobie mieszkanie. W ocenie Izby uszczegółowienia wymaga również regulacja przesłanki zamieszkiwania jako warunku nabycia nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi osobami i po obniżonej cenie. Ustawodawca powinien rozstrzygnąć, czy zamieszkiwanie w wynajmowanej od Lasów Państwowych

nieruchomości ma oznaczać stałe w niej przebywanie (uczynienie z niej centrum interesów życiowych), czy wystarczy jej okresowe wykorzystywanie (mieszkanie służbowe). Brak uregulowania tych kwestii może prowadzić do przejmowania majątku Skarbu Państwa.

Zakończenie

Izba oceniła, że wynajmowanie i zbywanie nieruchomości mieszkalnych przez Lasy Państwowe było prawidłowe pod względem formalnym, choć nie zawsze w pełni odpowiadało zasadom gospodarności. Niektóre z nieruchomości nie były wynajmowane pracownikom Lasów Państwowych w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych. Oznaczało to wypłacanie równoważników pieniężnych tym osobom, które choć uprawnione do bezpłatnego korzystania z nieruchomości mieszkalnych, nie otrzymywały ich od Lasów Państwowych. W kwestii ciężącego na Lasach Państwowych obowiązku nieodpłatnego udostępnienia mieszkania, Izba skierowała wnioski o zmianę przepisów przez powiązanie prawa do bezpłatnego zamieszkiwania z sytuacją mieszkaniową uprawnionego pracownika.

Kontrola wykazała również konieczność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie zasad wypłacania równoważnika pieniężnego, w sytuacji gdy z uwagi na niepublikowanie przez gminy wskaźników nie jest możliwe ustalenie jego wysokości zgodnie z przepisami prawa. NIK wskazała, że brak jednolitych zasad może prowadzić do nierównego traktowania pracowników znajdujących się w jednakowych sytuacjach.

Izba ustaliła, że oprócz nieprzydatnych Lasom Państwowym zdarzały się przypadki zakwalifikowania nieruchomości do sprzedaży w sposób niecelowy. Za zbędne uznawano np. nieruchomości o znacznych wartościach księgowych, a także takie, które z uwagi na swoją funkcję powinny zachować status niezbędnych. NIK stwierdziła również, że brakuje całościowego wewnętrznego uregulowania procesów w drodze zarządzeń lub decyzji dyrektora generalnego Lasów Państwowych, co sprzyjało uznaniowości przy podejmowaniu decyzji o zakwalifikowaniu nieruchomości do zbycia. Sam proces ich sprzedaży odbywał się w sposób prawidłowy, jednak Izba dostrzegła systemowy problem wymagający działań legislacyjnych. NIK postuluje, aby ograniczyć prawo nabywania nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi i po obniżonej cenie tylko do jednej. Zdaniem Izby przemawiają za tym względy sprawiedliwości społecznej, a także ochrona interesów Skarbu Państwa. Dodatkowo

doprecyzowania wymaga kwestia zamieszkiwania w danej nieruchomości, która stanowi przesłankę jej nabycia z pierwszeństwem przed innymi osobami i po obniżonej cenie. Brak regulacji tego zagadnienia może stanowić pole do nadużyć.

Minister Klimatu i Środowiska w przesłanym Izbie stanowisku do Informacji o wynikach kontroli wskazał, że podda analizie negatywnie ocenione kwestie i rozważy dokonanie zmian legislacyjnych. Informacja została upubliczniona pomiędzy IX a X kadencją Sejmu. Z uwagi na zasadę niekontynuowania prac podjętych w poprzedniej kadencji nie była przedmiotem debaty, co nie oznacza, że nie powinna stać się przyczynkiem do dyskusji i podjęcia przez Sejm zmian legislacyjnych.

KONRAD KOBYŁKO
doradca prawny,
Departament Strategii NIK

Słowa kluczowe: nieruchomości Lasów Państwowych, Lasy Państwowe, wynajmowanie nieruchomości Lasów Państwowych, sprzedaż nieruchomości, leśniczówka

Bibliografia:

1. Misiuk R.: *Struktura sieci obiektów służb leśnych w nadleśnictwach Czarna Białostocka oraz Supraśl*, „Architecturae et Artibus” nr 3/2012.
2. Prusik M., Źróbek R.: *Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce – analiza porównawcza procedur szczegółowych*, „Zarządzanie Publiczne” nr 3/2014.
3. Trzeciński G., Kaczmarczyk M.: *Zmiany w zasobach budownictwa leśnego po zmianach organizacyjnych w państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe*, „Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering” nr 2/2010.



ABSTRACT

Renting and Selling Property by the State Forests – Systemic Solutions Needed

The Supreme Audit Office examined the regularity and economy of renting and selling of residential buildings by organisational units of the State Forests National Forest Holding (Polish *Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe*). It was related to secondary, but still significant, area of the activities of the State Forests. The audit was conducted because there was huge interest from the public, manifested with numerous inquiries forwarded to NIK, and due to the importance of housing needs in the society, especially when prices of residential estates were growing. NIK auditors analysed the way buildings were selected for renting or sale, and whether the process was correct. In addition, the audit checked the regularity of the supervision by the director general and directors of regional branches of the State Forests. The audit was conducted at the Headquarters of the State Forests and at six forest district offices. In the opinion of NIK, renting and selling of residential buildings was formally correct, although not always economical. The audit indicated some systemic problems as well. The findings of the audit have been presented in the article.

KONRAD KOBYŁKO

legal advisor,
Department of Strategy

Key words: State Forests property, State Forests, renting of State Forests property, sale of property, forester's lodges