



KST.430.001.2023
Nr ewid. 71/2023/D/22/503/KST

Informacja o wynikach kontroli

WYNAJMOWANIE I ZBYWANIE
PRZEZ JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE LASÓW PAŃSTWOWYCH
NIERUCHOMOŚCI NA RZECZ PRACOWNIKÓW,
CZŁONKÓW ICH RODZIN I INNYCH UPRAWNIONYCH OSÓB

DEPARTAMENT STRATEGII

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wynajmowanie i zbywanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób

p.o. Dyrektor Departamentu Strategii

M. Rajczewska

Marzena Rajczewska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Marian Banaś

Warszawa, dnia

29.06.2023r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. Wynajmowanie, udostępnianie i zbywanie nieruchomości mieszkalnych	16
5.1.1. Zasób nieruchomości mieszkalnych.....	16
5.1.2. Wynajmowanie i udostępnianie nieruchomości mieszkalnych.....	19
5.1.3. Zbywanie nieruchomości mieszkalnych	28
5.2. Nadzór nad wynajmowaniem i zbywaniem nieruchomości mieszkalnych.....	36
6. ZAŁĄCZNIKI	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	48
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	52
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	53
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	54
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	56

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BILP	Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych;
DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych;
Lasy Państwowe, PGL LP	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe;
lokal niezbędny	lokal przydatny na potrzeby racjonalnej gospodarki leśnej, przeznaczony do zamieszkania przez pracownika uprawnionego do mieszkania bezpłatnego;
lokal zbędny	lokal nieprzydatny na potrzeby racjonalnej gospodarki leśnej, którego dalsze utrzymywanie w zasobach Lasów Państwowych nie służyłoby gospodarności, celowości i rzetelności gospodarki leśnej – lokal przeznaczony do sprzedaży, w rozumieniu rozporządzenia <i>o sprzedaży</i> ;
osoba uprawniona	osoby wymienione w art. 40a ust. 4–7 oraz 9 <i>uol</i> , tj. pracownicy i byli pracownicy PGL LP mający co najmniej trzyletni okres zatrudnienia w Lasach Państwowych, z wyjątkiem osób, z którymi stosunek pracy rozwiązany został bez wypowiedzenia z winy pracownika, w odniesieniu do lokalu którego są najemcami i w których mieszkają; osoby bliskie pracowników, które w dniu ich śmierci zamieszkiwały razem z nimi; pracownicy lub byli pracownicy zatrudnieni w szkołach leśnych, zakładowych przychodniach i poradniach lekarskich oraz innych jednostkach organizacyjnych leśnictwa; najemcy nieposiadający ww. uprawnień w zakresie nieruchomości mieszkalnej, którą zajmowali co najmniej od trzech lat, na podstawie umowy najmu, zawartej na czas nieoznaczony; w przypadku sprzedaży pustostanu lub nieruchomości mieszkalnej w budowie osobami uprawnionymi byli pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych;
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych;
ustawa o lasach, uol	Ustawa z dnia 28 września 1991 r. <i>o lasach</i> (Dz. U. 2022 r. poz. 672, ze zm.);
ustawa o ochronie praw lokatorów	Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. <i>o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego</i> (Dz. U. z 2023r. poz. 725);
rozporządzenie o mieszkaniach	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009 r. <i>w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego</i> (Dz. U. Nr 221, poz. 1751);
rozporządzenie o sprzedaży	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. <i>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 ograniczonego</i> (Dz. U. poz. 1206);
SILP	System Informatyczny Lasów Państwowych;
wytyczne z 2015 r.	Zarządzenie nr 48 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 czerwca 2015 r. <i>w sprawie wprowadzenia „Wytycznych do Zaktualizowanych Polityk Mieszkaniowych dla jednostek Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2015–2030”</i> ;
wytyczne z 2018 r.	Zarządzenie nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 30 lipca 2018 r. <i>w sprawie wprowadzenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych „Wytycznych do opracowania Programu Gospodarowania Zasobami Lokalowymi w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe”</i> .

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wynajmowanie i zbywanie nieruchomości mieszkalnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe było prawidłowe i zgodne z wymogami gospodarności?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przeznaczanie nieruchomości mieszkalnych na wynajem było celowe i gospodarne?
2. Czy typowanie nieruchomości mieszkalnych do sprzedaży odbywało się w sposób celowy, a ich zbywanie było gospodarne i prawidłowe?
3. Czy Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych oraz regionalne dyrekcje Lasów Państwowych prawidłowo sprawowały nadzór w zakresie wynajmowania i zbywania nieruchomości mieszkalnych oraz realizowały inne przypisane im zadania dotyczące tych procesów?

Jednostki kontrolowane

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych

Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych w Białymstoku i Olsztynie

Sześć nadleśnictw (po trzy dla każdej z ww. RDLP)

Okres objęty kontrolą

2015 – do dnia zakończenia kontroli (tj. w przypadku ostatniej jednostki do dnia 30 grudnia 2022 r.)

Zagadnienie zbywania lokali mieszkalnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe było przedmiotem licznych sygnałów pojawiających się w dyskursie publicznym, które wskazywały na nieprawidłowości lub wątpliwości co do transparentności ich sprzedaży. Kwestia ta była również podnoszona w interpelacjach i zapytaniach poselskich oraz wnioskach o przeprowadzenie kontroli kierowanych do NIK.

NIK, prowadząc analizy poszczególnych obszarów działalności państwa, uwzględniając sygnały skargowo-wnioskowe, zidentyfikowała ryzyka dotyczące prawidłowości zbywania nieruchomości mieszkalnych będących w zasobie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych.

Podejmując decyzję o przeprowadzeniu kontroli, NIK wzięła pod uwagę, że regulacja ustawy *o lasach* przewiduje bonifikaty dla nabywających nieruchomości pracowników i byłych pracowników PGL LP sięgające 95% wartości. Dla wynajmujących nieruchomości mieszkalne niebędących pracownikami PGL LP taka bonifikata może wynieść 45%, a jej wysokość jest uzależniona od okresu najmu.

W sposób oczywisty powyższe okoliczności w zestawieniu ze skalą zasobu lokalowego generować mogą ryzyka w zakresie prawidłowego zarządu mieniem Skarbu Państwa.

Spółeczna waga zagadnienia i powyższe sygnały uzasadniały przeprowadzenie kontroli dotyczącej omawianego zagadnienia, obejmującej czynności w dwóch regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych oraz w sześciu podległych im nadleśnictwach, a także w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, która sprawuje nadzór nad działalnością jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

Kontroli poddano wynajmowanie oraz zbywanie nieruchomości mieszkalnych i nieruchomości mieszkalnych w budowie w regionalnych dyrekcjach i w DGLP. Izba sprawdzała zasadność zbywania nieruchomości i w interesie społecznym stawiała fundamentalne pytania dotyczące zarówno odpowiedzialności Lasów Państwowych, jak i regulacji prawnych wykonywanych w całym procesie gospodarowania kontrolowanym mieniem.

2. OCENA OGÓLNA

PGL LP na ogół prawidłowo, choć nie zawsze zgodnie z wymogami gospodarności, wynajmowały i zbywały nieruchomości mieszkalne

Wynajmowanie i zbywanie nieruchomości mieszkalnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe było w przeważającej mierze z formalnego punktu widzenia prawidłowe, choć nie zawsze w pełni odpowiadało zasadom gospodarności. Nie w każdym przypadku nieruchomości mieszkalne były wynajmowane pracownikom Lasów Państwowych w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych. Co do zasady zbywano nieruchomości nieprzydatne Lasom Państwowym, choć stwierdzono przypadki kwalifikowania do sprzedaży nieruchomości, które nie powinny być uznane za zbędne.

Nie wszystkie z wynajmowanych przez Lasy Państwowe nieruchomości były przeznaczane do tego w sposób celowy i gospodarny. Stwierdzono, że niektóre leśniczówki były wynajmowane emerytowanym pracownikom Lasów Państwowych, zamiast przeznaczania ich na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionych do nich pracowników. Skutkowało to wypłacaniem równoważników pieniężnych z tytułu niedostarczenia bezpłatnego mieszkania. Do zmniejszenia dostępności zasobu mieszkaniowego przyczyniało się również niepodejmowanie skutecznych działań wobec osób, które nie wydały zajmowanego mieszkania po okresie jego najmu. Ponadto w dwóch z sześciu skontrolowanych nadleśnictwach nie zapewniono bezpłatnego mieszkania uprawnionym pracownikom, mimo posiadania wolnych nieruchomości w zasobach. Skutkowało to poniesieniem wydatków z tytułu wypłacania równoważnika pieniężnego. Stwierdzono w tym zakresie również uchybienia formalne, a także nieprawidłowości przy jego wypłacie. W ocenie Izby brak uregulowania zasad wynajmowania przez dyrektorów Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych nieruchomości od podległych im nadleśnictw może prowadzić do powstania konfliktu interesów i negatywnie wpływać na gospodarność podejmowanych decyzji.

Zbywanie nieruchomości mieszkalnych odbywało się pod względem formalnym w sposób prawidłowy, choć niektóre z nieruchomości typowano do zbycia w sposób niecelowy, a także nie zawsze w pełni odpowiadający zasadom prawidłowej gospodarki. Stwierdzono przypadki wskazywania do sprzedaży nieruchomości o znacznych wartościach księgowych, a także takich, które z uwagi na swoją funkcję powinny zachować status nieruchomości niezbędnych. Zapewnieniu prawidłowej sprzedaży nieruchomości mieszkalnych nie sprzyjała swoboda nadleśniczych w inicjowaniu procesu ich zbywania, jak również brak precyzyjnych regulacji ustawowych i brak całościowego wewnętrznego uregulowania procesów w drodze zarządzeń lub decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Co prawda swobodę powyższą ograniczono poprzez wprowadzenie limitów wartości księgowej netto kwalifikowanych do zbycia nieruchomości, to jednak ich podwyższenie, a następnie obniżenie na skutek sugestii Ministra – Członka Rady Ministrów, który nie sprawował nadzoru nad Lasami Państwowymi, nie sprzyjało zachowaniu stabilności uregulowań. Zdaniem Izby pozytywnie należy ocenić powołanie zespołu zadaniowego ds. oceny zasadności sprzedaży zgłoszonych w tym celu nieruchomości mieszkalnych, który ograniczy swobodę nadleśniczych przy inicjowaniu procesu ich zbywania.

Nadzór Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz dyrektorów Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych w zakresie wynajmowania i zbywania nieruchomości mieszkalnych nie w każdym przypadku był prawidłowy.

Podjęte przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, działania w celu zainicjowania zmian legislacyjnych ustawy *o lasach* nie były skuteczne, a pożądanego efektu próbowano osiągnąć wydając opinie prawne, które mogły budzić wątpliwości co do ich umocowania w obowiązujących przepisach prawa. Funk-

OCENA OGÓLNA

cjonujące w badanym okresie w niezmienionym kształcie regulacje prawne umożliwiły m.in. nabycie przez emerytowanego pracownika Lasów Państwowych w ciągu roku siedmiu nieruchomości za łączną kwotę 70,6 tys. zł, których szacowana wartość łączna wynosiła 914,5 tys. zł, a następnie zawarcie przedwstępnych umów ich sprzedaży na rzecz jednej osoby fizycznej (i finalnie w części również umów przenoszących własność). Wykonywanie prawidłowego nadzoru utrudniał brak rzetelnych danych w systemie informatycznym. Przyczyniło się to m.in. do przekazania niezweryfikowanych i nierzetelnych danych, stanowiących podstawę odpowiedzi Ministra Klimatu i Środowiska na interpelację poselską. Choć zarówno Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, jak i dyrektorzy Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych analizowali wpływające skargi i podejmowali kontrole doraźne, to jednak niektóre z ustaleń błędnie kwalifikowano jako tajemnicę przedsiębiorstwa, co niezasadnie może utrudniać dostęp do informacji publicznej dotyczącej zarządzania mieniem Skarbu Państwa.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

DGLP nie podejmował skutecznych działań

Mimo wprowadzenia wytycznych z 2018 r., w odniesieniu do 10 z 17 Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych, stwierdzono niepodjęcie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych skutecznych działań zmierzających do terminowego wykonania obowiązku opracowania *programów gospodarowania zasobami lokalowymi* lub zwolnienia z obowiązku ich sporządzenia. Dodatkowo Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie podjął czynności w związku z nieterminowym wystąpieniem przez dyrektorów RDLP o zwolnienie z obowiązku sporządzenia *programów gospodarowania zasobami lokalowymi*. Opisany brak działań Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wystąpił pomimo, że powyższe zaniechania stanowiły naruszenie wewnętrznych regulacji przez dyrektorów dyrekcji regionalnych. RDLP na ogół rzetelnie wywiązywały się z obowiązków weryfikacji i zatwierdzania podległym im jednostkom *programów gospodarowania zasobami lokalowymi*. W przypadku jednej z kontrolowanych regionalnych dyrekcji stwierdzono, że dostosowała ona własną *politykę mieszkaniową* z blisko miesięcznym opóźnieniem. [str. 19]

Usiłowano kwalifikować nieruchomości jako zbędne wbrew wytycznym

Mimo funkcjonowania wspomnianych wytycznych oraz *polityk mieszkaniowych* lub *programów gospodarowania zasobami lokalowymi*, określających zasady uznawania nieruchomości mieszkalnych za nieprzydatne Lasom Państwowym, dochodziło do przypadków usiłowania kwalifikowania nieruchomości za zbędne, a przez to podlegające zbyciu, w sposób sprzeczny z obowiązującymi wytycznymi i ww. dokumentami. Wspomniane przypadki dotyczyły nieruchomości wybudowanych w 2003 r. oraz w 2007 r. o wartościach księgowych netto, odpowiednio 361,0 tys. zł oraz 370,9 tys. zł, a także nieruchomości, na którą w 2013 r. poczyniono nakłady na prace budowlano-montażowe w wysokości 322,8 tys. zł. Ostatecznie nieruchomości nie zostały uznane za zbędne, gdyż nie uzyskały zgody dyrektora RDLP. Na naruszenia w realizacji *programów gospodarowania zasobami lokalowymi* wskazywały również kontrole prowadzone przez Inspekcję Lasów Państwowych. W jednym z nadleśnictw próbowano uznać za nieruchomość zbędną budynek mieszkalny w bezpośrednim sąsiedztwie siedziby nadleśnictwa. Nieruchomość była wynajmowana przez zastępcę dyrektora RDLP, pełniącego jednocześnie funkcję przewodniczącego rady miasta. Decyzja o podziale geodezyjnym nieruchomości, która miała być przedmiotem zbycia na rzecz najemcy została zatwierdzona przez burmistrza w dwa dni od wpływu wniosku. [str. 18]

Nie zawsze zapewniano bezpłatne mieszkania wypłacając równoważnik pieniężny

W dwóch z sześciu skontrolowanych przez NIK nadleśnictwach stwierdzono przypadki niezapewnienia bezpłatnego mieszkania uprawnionym pracownikom Lasów Państwowych, mimo posiadania nieruchomości mieszkalnych w zasobie. Wynikało to z nieprawidłowego zarządu posiadanymi nieruchomościami mieszkalnymi, m.in. poprzez uznanie leśniczówki za zbędną bez wskazania innej nieruchomości mającej przejąć jej funkcję i odpłatne wynajęcie nieruchomości emerytowanemu pracownikowi Lasów Państwowych, czy nieudostępnienie nieruchomości wolnych (pustostanów). Konsekwencją takiego stanu rzeczy było wypłacenie łącznie kwoty 71,0 tys. zł tytułem równoważników pieniężnych dla uprawnionych pracowników, którym nie zapewniono bezpłatnego mieszkania. [str. 20–22]

Wystąpiły również uchybienia formalne, które stwierdzono w dwóch z ośmiu skontrolowanych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Polegały one na zawieraniu umów z pracownikami bez złożenia przez nich wniosków zgodnie z wymogami rozporządzenia o *mieszkaniach*. W jednym przypadku po zakończeniu korzystania z mieszkania nie sporządzono wymaganego rozporządzeniem protokołu określającego stan nieruchomości. [str. 20]

Wystąpiły
uchybienia formalne

W czterech z sześciu skontrolowanych przez NIK nadleśnictwach stwierdzono przypadki niewydania przez pracownika Lasów Państwowych mieszkania, po ustaniu prawa do jego wykorzystywania. W połowie przypadków czynności windykacyjne ograniczyły się do naliczania odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości. W pozostałych przypadkach nadleśnictwa wносиły do właściwych sądów powództwa o wydanie nieruchomości (eksmisję). Brak podejmowania skutecznych działań zmierzających do wydania nieruchomości, tłumaczony był m.in. względami społecznymi. Zajmowanie nieruchomości mieszkalnych bez tytułu prawnego, szczególnie przeznaczonych na bezpłatne mieszkania, prowadziło do zmniejszenia dostępności zasobu mieszkalnego. Braki odpowiedniej liczby wolnych lokali skutkowały w jednym przypadku koniecznością wypłaty równoważnika pieniężnego dla uprawnionego do bezpłatnego mieszkania pracownika w łącznej wysokości 1,9 tys. zł¹. [str. 21–22]

Nie zawsze kierowano
powództwa o eksmisję

W jednym ze skontrolowanych nadleśnictw stwierdzono przypadki wypłaty równoważnika pracownikom, którzy posiadali nieruchomości zakupione uprzednio od Lasów Państwowych za 37% i 5% wartości. Przepisy ustawy o *lasach*, ani rozporządzenia o *mieszkaniach* nie wiążą prawa do pobierania równoważnika pieniężnego z posiadaniem nieruchomości przez uprawnioną osobę. Przesłanką przyznania równoważnika jest niedostarczenie przez Lasy Państwowe bezpłatnego mieszkania osobie uprawnionej. Zdaniem NIK obecnie funkcjonujące rozwiązanie, w którym prawo do bezpłatnego mieszkania lub, w przypadku jego braku, prawo do równoważnika pieniężnego, niezależnie od sytuacji mieszkaniowej osoby uprawnionej, jest niecelowe i stanowi nieuzasadnione obciążenie finansowe Lasów Państwowych. Obowiązek dostarczenia bezpłatnego mieszkania przez Lasy Państwowe powinien materializować się w sytuacji braku posiadania nieruchomości mieszkalnej przez pracownika lub jej znacznym oddaleniem od miejsca wykonywania obowiązków służbowych. Zdaniem Izby bardziej elastyczne podejście do kwestii przyznawania bezpłatnego mieszkania i równoważnika pieniężnego pozwoliłoby Lasom Państwowym na efektywniejsze i bardziej gospodarne zarządzanie zasobem nieruchomości mieszkalnych. Wymagałoby to wprowadzenia zmian legislacyjnych, na co Izba wskazuje we wnioskach. Również Lasy Państwowe zdiagnozowały nieprawidłowości przy wypłacie równoważnika pieniężnego. W wyniku kontroli prowadzonej w jednym z nadleśnictw Inspekcja Lasów Państwowych ujawniła sytuacje wypłacania równoważnika pieniężnego pracownikom, mimo posiadania w zasobie

Wypłacano
równoważnik pieniężny
osobom, które nabyły
nieruchomości
od PGL LP

¹ Według stanu na dzień 28 grudnia 2022 r.

nieruchomości bezpłatnych, albowiem osoby te nie były zainteresowane zamieszkiwaniem w nieruchomościach dostarczonych przez Lasy Państwowe. [str. 23–25]

Nie określono zasad wypłaty równoważnika pieniężnego w sytuacji niepublikowania przez gminy stawek czynszu

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie określił sposobu obliczania wysokości równoważnika pieniężnego, w przypadku zamieszkiwania pracownika na terenie gminy, która nie publikuje wysokości średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego w gminie. W sytuacji, gdy gmina, na terenie której zamieszkuje uprawniony pracownik, nie publikuje zestawienia danych w trybie art. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów, nie jest możliwe ustalenie wysokości równoważnika pieniężnego w sposób zgodny z zasadami określonymi w rozporządzeniu o mieszkaniach. Najczęściej osobom uprawnionym do równoważnika pieniężnego wypłacano 250 zł miesięcznie, tj. w minimalnej wysokości wynikającej z *Ponadzakładowego układu zbiorowego pracy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*. Sytuacje takie stwierdzono w czterech z sześciu skontrolowanych przez NIK nadleśnictwach. Zdaniem Izby uregulowanie kwestii ustalania równoważnika w układzie zbiorowym pracy było również niewystarczające, albowiem nie zostały wprowadzone żadne dodatkowe wskaźniki różnicujące wysokość równoważnika pieniężnego w zależności od sytuacji rodzinnej pracownika i specyfiki lokalnego rynku najmu lokali mieszkaniowych. NIK stoi na stanowisku, że brak jednolitego uregulowania tej kwestii może prowadzić do nierównego traktowania pracowników w tożsamych sytuacjach. Zdaniem Izby wymagałoby to zmiany uregulowań rozporządzenia o mieszkaniach, zgodnie ze sformułowaniem przez NIK wnioskiem. [str.23]

Nie określono zasad wynajmu nieruchomości na rzecz dyrektorów RDLP

W Lasach Państwowych nie uregulowano zasad odpłatnego wynajmowania nieruchomości mieszkalnych dyrektorom RDLP i ich zastępcom. Na dyrektorów RDLP nie nałożono w drodze zarządzenia obowiązku informowania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o wynajęciu nieruchomości z zasobu Lasów Państwowych. W obu poddanych kontroli RDLP ich dyrektorzy wynajmowali nieruchomości od podległych im nadleśnictw. W jednym z przypadków nieruchomość (o wartości nieumorzona netto 128,3 tys. zł) po roku wynajmowania jej przez dyrektora RDLP, na skutek zmian w *programie gospodarowania zasobami lokalowymi* zatwierdzonego przez jego zastępcę, została uznana za zbędną, a jej sprzedaż zaplanowano w 2022 r. Zdaniem Izby sytuacja, w której dyrektor RDLP wynajmuje nieruchomość od jednostki, która jest mu podległa i której kierownik jest przez niego powoływany i odwoływany, nie sprzyja zachowaniu transparentności podejmowanych decyzji i może wpływać na bezstronność podejmowanych działań. Podobne mechanizmy były identyfikowane również przez Inspekcję Lasów Państwowych. W jednej z kontroli ujawniła ona sytuację, w której nadleśnictwo wypowiedziało umowę najmu nieruchomości z przedsiębiorcą i na wniosek dyrektora RDLP, po akceptacji zgody na jej wynajem przez zastępcę dyrektora, wynajęła mu ją. Po dwóch latach nieruchomość została sprzedana dyrektorowi RDLP za 5% jej wartości. Zdaniem Izby, na co wskazuje w sformułowaniu wniosku, w Lasach Państwowych powinny zostać wprowadzone procedury mające na celu przeciwdziałanie podobnym sytuacjom, które mogą stwarzać ryzyko braku transparentności i interesowności. [str. 26,30–31]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, pomimo przysługujących mu uprawnień kierowniczych, nie uregulował w sposób całościowy, w drodze zarządzeń lub decyzji, przesłanek ograniczających sprzedaż nieruchomości mieszkalnych zakwalifikowanych jako lokale zbędne. Co prawda, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ustanowił limity wartości księgowej netto jako przesłankę ograniczającą możliwość sprzedaży nieruchomości mieszkalnych, jednakże nie uczynił tego, zgodnie ze *Statutem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, w drodze zarządzenia lub decyzji, ale zwykłymi pismami. Dodatkowo wprowadzony w 2016 r. limit kwotowy, ustalony na poziomie 100 tys. zł wartości księgowej netto, został w 2019 r. podwyższony do poziomu 150 tys. zł, a po sugestii Ministra – Członka Rady Ministrów, który nie sprawował ustawowego nadzoru nad PGL LP, przywrócony do limitu na poziomie 100 tys. zł. Uregulowanie istotnych przesłanek ograniczających sprzedaż nieruchomości mieszkalnych w drodze zwykłych pism potęgowało przekonanie o braku ich obligatoryjnego charakteru. Takie podejście umożliwiło m.in. sprzedaż nieruchomości o wartości przekraczającej określony limit wartości księgowej netto, bez wymaganego uzasadnienia, na rzecz Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Zdaniem Izby pozytywne efekty przynieść może powołany w maju 2022 r. Zespół zadaniowy ds. komisyjnej oceny zasadności sprzedaży pozostających w zarządzie PGL LP nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali mieszkalnych oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatnych Lasom Państwowym, którego działalność przyczynić się może do zmniejszenia ryzyka arbitralności oceny w zakresie wartości nieruchomości jako przesłanki zbywania nieruchomości mieszkalnych w procesach ich typowania do zbycia. [str. 29-31]

Nie uregulowano całościowo przesłanek ograniczających sprzedaż

W siedmiu z 15 badanych wykazów lokali oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie przeznaczonych do sprzedaży stwierdzono, że zatwierdzone nieruchomości do sprzedaży przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych były już wcześniej przedmiotem procedury wnioskowania o sprzedaż. Odstęp czasu pomiędzy pierwotnym wyrażeniem zgody na sprzedaż nieruchomości, a ponownym jej zatwierdzeniem, wynosił od 10 do 19 lat. Powodowało to konieczność ponoszenia kosztów utrzymania niesprzedanych lokali, co było działaniem niegospodarnym i niecelowym z punktu widzenia zasad gospodarowania nieruchomościami, określonych wewnętrznymi uregulowaniami, na podstawie których jednostki organizacyjne Lasów Państwowych dążyły do utrzymania jak najmniejszej liczby lokali zbędnych w zasobie. Izba stwierdziła również przypadki nierzetelnego weryfikowania spełnienia warunków formalnych składanych wykazów nieruchomości w zakresie ich zaopiniowania przez związki zawodowe [str. 33]

Nie wszystkie wykazy nieruchomości były rzetelnie weryfikowane

Działania podjęte w celu zainicjowania zmian legislacyjnych w przepisach *uol* nie były skuteczne. Co prawda Dyrektor Generalny Lasów Państwowych sugerował Ministrowi Klimatu i Środowiska konieczność dokonania zmian legislacyjnych, jednak nie podejmował dalszych starań w tym zakresie. NIK zauważa również, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie wykorzystał wyników działalności Zespołu powołanego w 2016 r. m.in. do opracowania propozycji zmian dotyczących brzmienia

Nie podjęto dalszych działań celem zmiany *uol*

art. 40a *uol*, tj. nie przekazał ministrowi właściwemu do spraw środowiska sporządzonych projektów modyfikacji wskazanego wyżej przepisu. Z powodu braku oczekiwanego uregulowania ustawowego DGLP wydała opinie prawne wykluczające wielokrotne nabywanie nieruchomości mieszkalnych przez te same osoby z obniżeniem ceny. Prezentowane stanowiska DGLP mogły jednak budzić wątpliwości co do ich umocowania w obowiązujących przepisach prawa. W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano przypadki nabycia: po dwie nieruchomości przez 15 osób, czy trzech nieruchomości przez jedną osobę. NIK zidentyfikowała również przypadek, że emerytowany pracownik Lasów Państwowych w ciągu roku nabył za łączną kwotę 70,6 tys. zł siedem nieruchomości mieszkalnych o oszacowanej wartości łącznej 914,5 tys. zł, a następnie zawarł przedwstępne umowy ich sprzedaży na rzecz jednej osoby fizycznej, zaś finalnie w przypadku czterech z nich również umowy przenoszące własność. Izba zauważa, na co wskazuje sformułowany dalej wniosek, że możliwość nieograniczonego nabywania nieruchomości z obniżeniem ceny prowadzić może do nadużywania przez pracowników i byłych pracowników Lasów Państwowych przysługujących im praw podmiotowych. W jednym z nadleśnictw stwierdzono przypadek sprzedaży nieruchomości na rzecz osoby, co do której istniały wątpliwości odnośnie do zamieszkiwania w nabywanym lokalu. Ustawa *o lasach* nie określa co należy rozumieć pod pojęciem zamieszkiwania w nabywanej nieruchomości, ani nie określa minimalnego okresu zamieszkiwania w niej. Względy sprawiedliwości społecznej mogą przemawiać za możliwością zakupu jednej nieruchomości, która na skutek jej długotrwałego zamieszkiwania stanowi dla nabywcy ośrodek interesów życiowych i rodzinnych, jednak instrument ten nie powinien służyć innym celom. W ocenie Izby brak jest podstaw do nabywania większej liczby nieruchomości ze skorzystaniem z prawa do częstokroć znaczącego obniżenia ceny. Stanowić to może przejaw nadmiernego uprzywilejowania pracowników i byłych pracowników Lasów Państwowych względem pozostałych obywateli, którzy potrzeby mieszkaniowe muszą realizować własnym staraniem. [str. 38–40]

SILP zasilany był nierzetelnymi danymi

Lasy Państwowe posiadają narzędzie informatyczne ułatwiające sprawowanie bieżącego zarządu w postaci Systemu Informatycznego Lasów Państwowych. Izba stwierdziła jednak, że w latach 2015–2022 jednostki organizacyjne PGL LP zamieszczały w SILP niepełne dane, dotyczące m.in. kwestii wynajmowania, remontowania i zbywania nieruchomości mieszkalnych stanowiących mienie Skarbu Państwa pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Braki w SILP spowodowały przekazanie w toku procesu przygotowywania odpowiedzi na interpelację poselską skierowaną do Ministra Klimatu i Środowiska nierzetelnych i niezwyfikowanych danych, co doprowadziło do wprowadzenia w błąd odbiorców tych danych – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, a w konsekwencji również posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli. Zdaniem NIK niewątpliwa przydatność SILP w zarządzaniu działalnością Lasów Państwowych wymaga starannego zasilania systemu zweryfikowanymi i zgodnymi ze stanem

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

faktycznym danymi, co powinno przyczynić się do usprawnienia dalszego funkcjonowania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych i zwiększyć efektywność sprawowanego nadzoru. [str. 36–37]

Część z dokumentów objętych kontrolą została uznana przez DGLP za objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, mimo, że nie zawierały one informacji, którym może przysługiwać przymiot takiej tajemnicy. Choć dokumenty te nie były przedmiotem żądań udostępnienia informacji publicznej, uznanie ich za zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa mogłoby niesłusznie utrudniać dostęp do informacji publicznej. [str. 43]

Nieprawidłowo uznawano dokumenty za objęte tajemnicą przedsiębiorstwa

4. WNIOSKI

Minister Klimatu
i Środowiska

- 1) Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych, polegających na określeniu nowych zasad przyznawania bezpłatnego mieszkania dla uprawnionych pracowników Lasów Państwowych, poprzez uzależnienie prawa do lokalu od przesłanki nieposiadania przez tego pracownika lokalu mieszkalnego, który byłby położony na terenie leśnictwa, w którym wykonuje pracę lub na terenie sąsiedniego leśnictwa.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wynikające z art. 46 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy *o lasach*, prawo do bezpłatnego mieszkania, lub w przypadku jego braku prawo do równoważnika pieniężnego, niezależnie od sytuacji mieszkaniowej pracownika Lasów Państwowych, stanowi nieuzasadnione obciążenie finansowe tej jednostki. Zdaniem Izby obowiązek dostarczenia bezpłatnego mieszkania przez Lasy Państwowe powinien materializować się w sytuacji braku posiadania nieruchomości mieszkalnej przez pracownika lub jej znacznym oddaleniem od miejsca wykonywania obowiązków służbowych. Obecnie istniejący stan prawny prowadzi, w sytuacji niemożności dostarczenia przez PGL LP mieszkania służbowego, m.in. do konieczności wypłacania równoważników pieniężnych pracownikom, którzy są właścicielami nieruchomości, w tym zakupionych uprzednio od Lasów Państwowych. Szerszy opis omawianej problematyki zamieszczono na str. 22–24 informacji.

- 2) Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych w rozporządzeniu *o mieszkaniach*, polegających na określeniu zasad przyznawania równoważnika pieniężnego w sytuacji, gdy gmina nie publikuje średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia *o mieszkaniach* równoważnik pieniężny ustala się w wysokości stanowiącej równowartość kwoty wynikającej z iloczynu średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego w gminie, na której terenie zamieszkuje uprawniony pracownik, obliczanej na podstawie zestawienia danych ogłaszanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 4a ustawy *o ochronie praw lokatorów* i powierzchni mieszkalnej. Przepisy rozporządzenia *o mieszkaniach* nie zawierają jednak regulacji określających zasady ustalania wysokości równoważnika pieniężnego w sytuacji, gdy gmina nie publikuje danych o średniej stawce czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego. Szerszy opis omawianej problematyki zamieszczono na str. 23 informacji.

- 3) Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych w ustawie *o lasach*, polegających na ograniczeniu prawa nabycia nieruchomości mieszkalnej z zasobu Lasów Państwowych z pierwszeństwem przed innymi osobami za obniżoną cenę, do jednej nieruchomości, wraz z określeniem przesłanek ustalenia faktu zamieszkiwania w tej nieruchomości uprawniającego do skorzystania z tego prawa.

W ocenie NIK możliwość nieograniczonego nabywania nieruchomości z obniżeniem ceny (nawet do 95% wartości szacunkowej, tj. za 5% wartości), przy braku określenia przesłanek, co należy uznać za fakt zamieszkiwania w nieruchomości, prowadzić może do nadużywania przysługujących pracownikom i byłym pracownikom Lasów Państwowych praw podmiotowych. Względy sprawiedliwości społecznej mogą wprawdzie przemawiać za możliwością zakupu jednej nieruchomości, która na skutek jej długotrwałego zamieszkiwania w okresie zatrudnienia w Lasach Państwowych stanowi dla nabywcy ośrodek interesów życiowych i rodzinnych, jednak instrument ten nie powinien służyć innym celom. W ocenie Izby brak jest podstaw do nabywania większej liczby nieruchomości, korzystając z prawa do częstokroć znaczącego obniżenia ceny. Istniejący stan prawny umożliwia przejmowanie nieruchomości Lasów Państwowych na ich szkodę, a tym samym szkodę Skarbu Państwa. NIK zidentyfikowała w tym zakresie ryzyka co do możliwości stosowania mechanizmu temu służącego. Szerszy opis omawianej problematyki zamieszczono na str. 12 oraz na str. 34–35 oraz 38–41 informacji.

- 1) Wypracowanie zasad wynajmowania kierownictwu RDLP nieruchomości mieszkalnych z zasobu Lasów Państwowych. Zasady powinny w szczególności prowadzić do przekazania kompetencji do zawierania umów z kierownictwem RDLP Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych.

Dyrektor Generalny
Lasów Państwowych

W Lasach Państwowych nie uregulowano zasad odpłatnego wynajmowania nieruchomości mieszkalnych dyrektorom RDLP i ich zastępcom. Na dyrektorów RDLP nie nałożono w drodze zarządzenia obowiązku informowania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o wynajęciu nieruchomości z zasobu Lasów Państwowych. Zdaniem Izby sytuacja, w której dyrektor RDLP wynajmuje nieruchomość od jednostki, która jest mu podległa i której kierownik jest przez niego powoływany i odwoływany nie sprzyja zachowaniu transparentności podejmowanych decyzji i może wpływać na bezstronność podejmowanych działań. Szerszy opis omawianej problematyki zamieszczono na str. 25–26 i 30–31 informacji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wynajmowanie, udostępnianie i zbywanie nieruchomości mieszkalnych

Lasy Państwowe, mimo że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 sierpnia 2022 r. sprzedały 2428 nieruchomości mieszkalnych, nadal posiadały w swoim zasobie 7854 nieruchomości mieszkalne². Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie wynajmowania i udostępniania nieruchomości o charakterze zarówno formalnym, jak i o wymiarze finansowym. Izba wskazała również na ryzyko wystąpienia konfliktu interesów przy wynajmowaniu nieruchomości mieszkalnych na rzecz dyrektorów RDLP.

5.1.1. Zasób nieruchomości mieszkalnych

Zasób mieszkaniowy

Zasób nieruchomości mieszkalnych PGL LP podzielony był na cztery grupy, tj. lokale niezbędne (stanowiące ponad połowę zasobu), lokale zbędne, lokale trudnozbywalne oraz pustostany. Szczegółowe dane (bez uwzględnienia nieruchomości w budowie) zobrazowano na infografice nr 1.

Zasady zarządu zasobem nieruchomości mieszkalnych

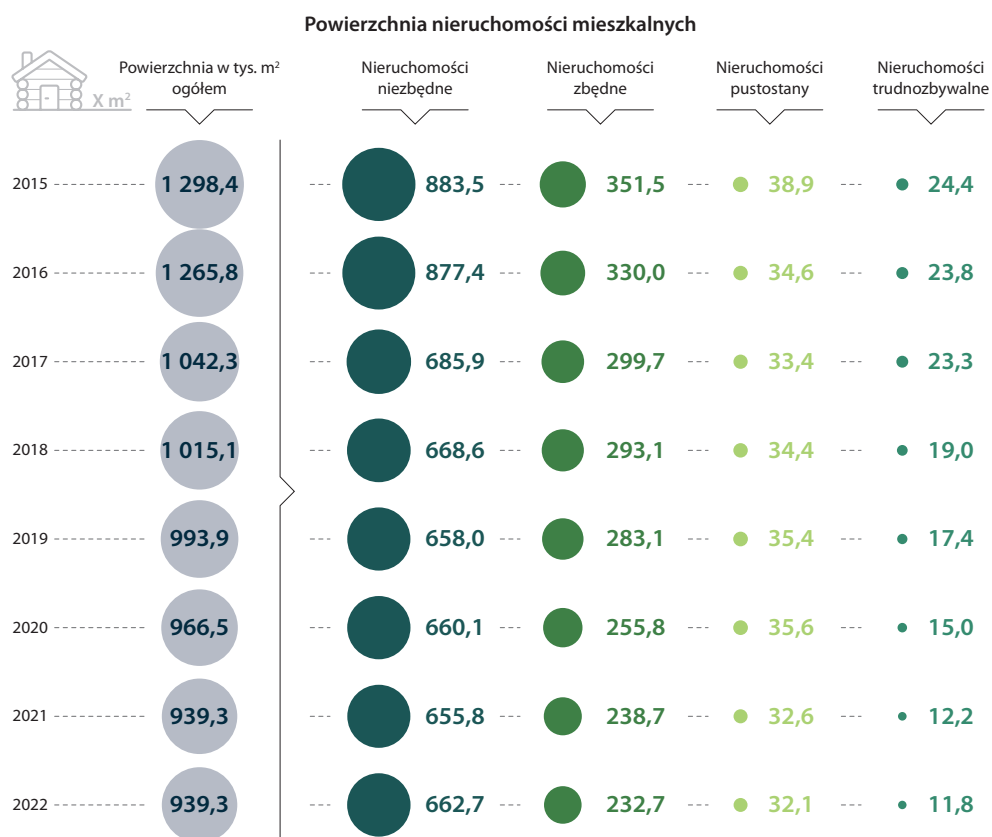
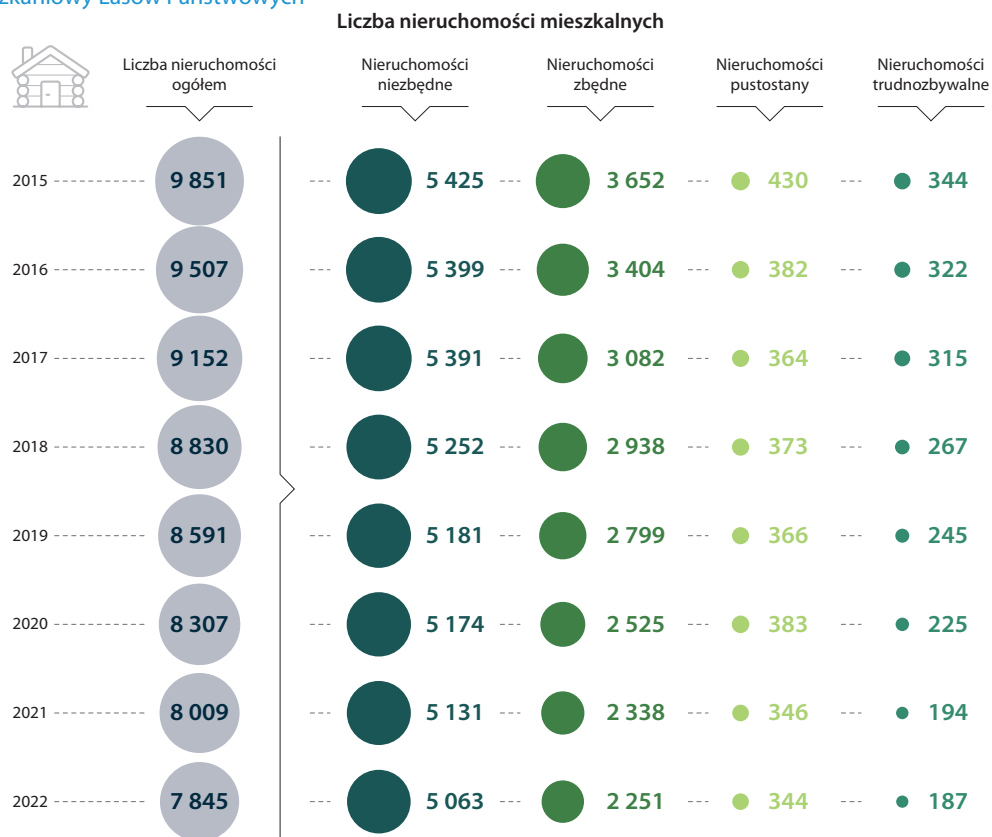
Dyrektor Generalny Lasów Państwowych dwukrotnie uregulował kwestie zarządzania zasobem nieruchomości mieszkalnych będących w zarządzie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Zarządzeniem nr 48 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia Wytycznych do Zaktualizowanych Polityk Mieszkaniowych³ dla jednostek Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2015–2030, Dyrektor Generalny zobowiązał jednostki organizacyjne Lasów Państwowych do stosowania wprowadzonych wytycznych. Uzasadnieniem niezbędności podjętych działań była konieczność opracowania sposobu postępowania w stosunku do ówczesnie aktualnych zasobów infrastruktury lokalowej, z uwzględnieniem utrzymania tylko tej części, która była niezbędna do dalszego funkcjonowania i właściwego prowadzenia gospodarki leśnej.

² Stan na dzień 31 sierpnia 2022 r.

³ Polityka Mieszkaniowa została przyjęta zarządzeniem nr 89 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Państwowego Gospodarstwa Leśnego na lata 2014–2030 (zn. ER-0110-3/2013) do realizacji o znaczeniu strategicznym dla PGL LP. Celami szczegółowymi polityki mieszkaniowej było między innymi: opracowanie docelowego modelu w zakresie infrastruktury mieszkaniowej dla jednostki, uwzględniającej swoją specyfikę i lokalne potrzeby w perspektywie do 2030 r. oraz kwalifikacja istniejących zasobów mieszkaniowych w zakresie przydatności lub nieprzydatności dla prowadzenia gospodarki leśnej w jednostce. W praktyce polityka mieszkaniowa miała stworzyć warunki przydatne i użyteczne dla kierownika jednostki, który otrzymał narzędzia do skutecznego zabezpieczenia potrzeb lokalowych dla funkcjonowania jednostki. Celami strategicznymi polityki mieszkaniowej było między innymi zabezpieczenie lokali mieszkalnych tam, gdzie istniały uzasadnione potrzeby, opracowywanie trybu typowania i zbywania zbędnych lokali oraz optymalizacji kosztów utrzymania substancji mieszkaniowej i związanych z tym kosztów administracyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 1
Zasób mieszkaniowy Lasów Państwowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

DG LP nie egzekwował wymogu aktualizacji polityki mieszkaniowej

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wytycznymi z 2015 r. wprowadził zapis w załączniku nr 1 do wymienionego zarządzenia w pkt 4 Działu VI dotyczącym *Harmonogramu wdrażania polityki mieszkaniowej w Lasach Państwowych*, że w przypadku niezrealizowania założeń polityk mieszkaniowych, w terminie do końca I kwartału, należało sporządzić i przekazać do wiadomości jednostki nadrzędnej pisemną informację o przyczynach jej niezrealizowania. Powyższy wymóg nie był egzekwowany, albowiem termin wynikający z wymienionych Wytycznych do zaktualizowania polityk mieszkaniowych przypadał na I kwartał 2016 r., co nałożyło się ze zmianą na stanowisku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który od pierwszych dni swojego urzędowania podjął działania nad zmianą polityki mieszkaniowej obowiązującej w PGL LP. Ponadto w jednej z kontrolowanych RDLP nie dotrzymano terminu dostosowania polityki mieszkaniowej do wymogów wytycznych z 2015 r. Dodatkowo Dyrektor RDLP w Olsztynie w wyniku weryfikacji ww. polityk oraz ich aktualizacji przedkładanych przez nadleśniczych nie zatwierdził polityki mieszkaniowej Nadleśnictwa Myszyniec w zakresie przeniesienia do wykazu budynków i lokali zbędnych dwóch nieruchomości wybudowanych po roku 2000 (zagrody nadleśniczego i zagrody leśnej), które w jego ocenie powinny pozostać w zasobie jednostki. Odmowę uzasadniono także przyczynami ekonomicznymi – wartość księgową netto wybudowanej w 2003 r. zagrody nadleśniczego wynosiła bowiem 361,0 tys. zł, natomiast wartość księgową netto wybudowanej w 2007 r. zagrody leśnej – 370,9 tys. zł. Ponadto nie wyraził zgody na umieszczenie w wykazie budynków i lokali zbędnych nieruchomości w Nadleśnictwie Jagiełek ze względu na przeprowadzone w 2013 r. prace budowlano-montażowe o wartości 322,8 tys. zł.

Kontrola kwalifikowania nieruchomości jako zbędne

Inspekcja Lasów Państwowych w lutym 2017 r., w związku z wniesioną skargą, przeprowadziła kontrolę w jednym z nadleśnictw. Przedmiotem skargi było m.in. zakwalifikowanie jako zbędnej nieruchomości wynajmowanej przez byłego nadleśniczego pełniącego wówczas funkcję Zastępcy Dyrektora RDLP ds. Gospodarki Leśnej oraz jednocześnie przewodniczącego rady gminy. Nieruchomość ta w czasie, gdy pełnił on funkcje nadleśniczego była wykazywana jako niezbędna. Status nieruchomości zbędnej uzyskała po zaprzestaniu pełnienia funkcji nadleśniczego. Nadleśnictwo dokonało podziału działki na której posadowiony był budynek zajmowany przez Zastępcę Dyrektora RDLP poprzez wyodrębnienie nieruchomości mieszkalnej z kompleksu budynków należących do nadleśnictwa. Podział nieruchomości został zatwierdzony przez burmistrza po dwóch dniach od wpłynięcia wniosku. Ustaleniem kontroli było m.in., że przy kwalifikacji budynku jako zbędny złamane zostały postanowienia polityki mieszkaniowej obowiązującej w nadleśnictwie, albowiem przewidywała ona *umieszczanie w wykazie mieszkań niezbędnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych w bezpośrednim sąsiedztwie budynków biurowych*. Ostatecznie nieruchomość nie została sprzedana.

Program Gospodarowania Zasobami Lokalowymi

Zarządzeniem nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych *Wytycznych do opracowania*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Programu Gospodarowania Zasobami Lokalowymi w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Dyrektor Generalny zobowiązał jednostki organizacyjne Lasów Państwowych do stosowania wprowadzonych wytycznych.

Na mocy wytycznych z 2018 r. na kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nałożono obowiązek opracowania Programów Gospodarowania Zasobami Lokalowymi, których celem było określenie odpowiedniego stanu ilościowego lokali niezbędnych i przydatnych do realizacji założeń racjonalnej gospodarki leśnej. W jednym z kontrolowanych nadleśnictw stwierdzono brak aktualizacji przyjętego programu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi w zakresie wskazania siedzib jednostek organizacyjnych PGL LP i lokali mieszkalnych. Przeoczenie nadleśniczego nie powodowało ujemnych skutków w sprawowaniu zarządu nieruchomościami mieszkalnymi.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w stosunku do 10 z 17 RDLP nie podjął skutecznych działań zmierzających do terminowego wykonania m.in. obowiązków opracowania w 2018 r. własnych programów gospodarowania zasobami lokalowymi lub wydania zgody na zwolnienie od obowiązku ich sporządzenia. Dodatkowo Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie podjął czynności w związku z nieterminowym wystąpieniem przez dyrektorów Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych o zwolnienie z obowiązku wykonania programu gospodarowania zasobami lokalowymi. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie podejmował skutecznych działań zmierzających do uniknięcia przekroczenia terminów, m.in. poprzez kierowanie pisemnych monitów do dyrektorów RDLP. Postanowienia wytycznych z 2018 r. stanowiły, że kierownicy jednostek organizacyjnych składają do zatwierdzenia opracowany program gospodarowania zasobami lokalowymi w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie wspomnianych wytycznych, tj. najpóźniej do października 2018 r., a zwolnienie z obowiązku jego opracowania może nastąpić na pisemny wniosek za zgodą Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Zaniechanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych spowodowało, że akceptacja Programów Gospodarowania Zasobami Lokalowymi dla wspomnianych jednostek nastąpiła od 19 do 62 dni po terminie określonym w wytycznych z 2018 r.

DG LP nie podejmował skutecznych działań nadzorczych względem RDLP

5.1.2. Wynajmowanie i udostępnianie nieruchomości mieszkalnych

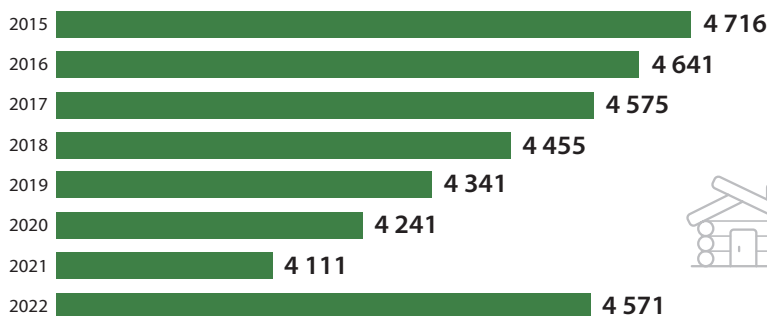
Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 2 *uol* pracownicy Służby Leśnej mają prawo do bezpłatnego mieszkania, jeżeli stanowisko oraz charakter pracy związane są z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania. Przepisy rozporządzenia o *mieszkaniach* określiły, że prawo do bezpłatnego korzystania z mieszkania przysługuje osobom zatrudnionym na stanowiskach nadleśniczego lub leśniczego. Liczba nieruchomości mieszkalnych nieodpłatnie udostępnionych pracownikom przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, których stanowisko oraz charakter pracy związane były z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania w okresie objętym kontrolą (według stanu na koniec roku, a w 2022 r. według stanu na dzień 31 sierpnia) została przedstawiona na poniższej infografice.

Prawo do bezpłatnego mieszkania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

Nieruchomości mieszkalne oddane do bezpłatnego korzystania uprawnionym pracownikom Lasów Państwowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przypadki przyznawania mieszkań służbowych z naruszeniem warunków formalnych

Zgodnie z rozporządzeniem *o mieszkaniach* bezpłatne mieszkanie przyznaje się po złożeniu przez pracownika wniosku zawierającego m.in. liczbę członków rodziny pracownika, pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Leśniczy, któremu przyznano bezpłatne mieszkanie, zawiera z nadleśniczym umowę, która określa prawa i obowiązki stron w zakresie korzystania z bezpłatnego mieszkania, jego eksploatacji, modernizacji, napraw i remontów oraz sposób, termin wnoszenia i wysokość opłat eksploatacyjnych. Z nadleśniczym tego typu umowy zawiera dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. W dwóch z ośmiu kontrolowanych jednostek stwierdzono przypadki zawierania umów regulujących korzystanie z bezpłatnych mieszkań bez składania wniosków przez uprawnionych pracowników. Dodatkowo w jednym przypadku, pomimo zakończenia nieodpłatnego korzystania z nieruchomości mieszkalnej, nadleśnictwo nie sporządziło protokołu określającego stan techniczny oraz znajdujących się w nim instalacji i urządzeń, którego sporządzenia wymagał § 7 ust. 1 rozporządzenia *o mieszkaniach*.

Nie zapewniono bezpłatnego mieszkania mimo posiadania nieruchomości mieszkalnych w zasobie

W dwóch z sześciu skontrolowanych nadleśnictw stwierdzono przypadki niezapewnienia bezpłatnego mieszkania uprawnionym pracownikom Lasów Państwowych mimo posiadania nieruchomości mieszkalnych w zasobie. Jedno z nadleśnictw kwalifikowało leśniczówkę jako lokal zbędny (przeznaczony do sprzedaży w 2022 r.) nie posiadając jednocześnie innego lokalu mogącego pełnić funkcję tej leśniczówki. Leśniczówkę tę od października 2018 r. wynajęto odpłatnie emerytowanemu leśniczemu, natomiast kancelarię tego leśnictwa przeniesiono do budynku innego leśnictwa. W aktualizacji *programu gospodarowania zasobami lokalowymi* ze stycznia 2021 r. wskazano potencjalny lokal mający pełnić funkcję leśniczówki, jednak był on odpłatnie wynajęty innemu pracownikowi, co skutkowało koniecznością wypłaty równoważnika pieniężnego dla dwóch leśniczych na łączną kwotę 12,4 tys. zł (na dzień 28 grudnia 2022 r.). W drugim przypadku nadleśniczy mimo posiadania w zasobie wolnych nieruchomości mieszkalnych (pustostanów w liczbie od dwóch do czterech oraz zwolnionych, a następnie wynajętych leśniczówek) nie zaproponował bezpłatnego ich udostępnienia czterem pracownikom, lecz okresowo wypłacał im równoważniki pieniężne. Nadleśniczy tłumaczył taki stan rzeczy złym stanem pustostanów oraz brakiem

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zainteresowania zamieszkania pracowników w lokalach służbowych. Skutkowało to koniecznością wypłaty równoważników pieniężnych w łącznej kwocie 58,6 tys. zł.

Przepisy rozporządzenia o *mieszkaniach* stanowią, że w przypadku ustania zatrudnienia na stanowisku, na którym przysługuje bezpłatne mieszkanie, pracownik zwalnia bezpłatne mieszkanie w terminie trzech miesięcy od dnia ustania zatrudnienia na tym stanowisku. W przypadku przejścia na emeryturę lub rentę na zwolnienie bezpłatnego mieszkania pracownik ma sześć miesięcy. Członkowie rodziny zmarłego pracownika zwalniają bezpłatne mieszkanie w terminie sześciu miesięcy od dnia jego śmierci. W czterech nadleśnictwach stwierdzono przypadki niewydania w terminie zajmowanej nieruchomości przez pracowników Lasów Państwowych. W przypadku dwóch nadleśnictw działania windykacyjne ograniczyły się do naliczania odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości. W związku z niewydaniem na czas nieruchomości służącej za bezpłatne mieszkanie służbowe przez poprzedniego leśniczego wypłacono jego następcy równoważnik pieniężny w łącznej wysokości 1,9 tys. zł⁴.

Występowały przypadki niewydawania w terminie bezpłatnych mieszkań przez pracowników

Przykład

Nadleśnictwo 11 listopada 2019 r. wypowiedziało z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia trzy umowy najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w jednym budynku. Kolejne przeglądy techniczne wykazały, że budynek był w bardzo złym stanie technicznym, a przeprowadzona przez nadleśnictwo analiza wskazywała na nieopłacalność remontu, co klasyfikowało go do rozbiórki. Najemcom zaproponowano więc najem innych lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie nadleśnictwa, z ewentualną możliwością wykupu w przyszłości. W związku z niewydaniem lokali przez najemców, od 1 grudnia 2019 r. nadleśnictwo obciążało lokatorów odszkodowaniem za bezumowne korzystanie z lokalu mieszkalnego oraz garażu. Było ono opłacane w wysokości i terminie wskazanym przez nadleśnictwo. Ponadto pismami z 20 kwietnia 2020 r. oraz 21 maja 2021 r., nadleśnictwo zwróciło się do gminy o zabezpieczenie lokali zamiennych, nie uzyskując do dnia zakończenia niniejszej kontroli odpowiedzi. Nadleśniczy wyjaśnił, że nie podjęło działań w celu eksmisji lokatorów bezumownie zajmujących nieruchomości, ze względu na aspekt społeczny, bowiem budynek wielorodzinny zajmowany był przez emerytowanego i byłego pracownika nadleśnictwa oraz osobę bliską.

Dwa nadleśnictwa wniosły powództwo o wydanie nieruchomości (eksmisję). W jednym przypadku sąd w 2010 r. orzekając eksmisję przyznał prawo do lokalu socjalnego, wstrzymując wykonanie wyroku do czasu zapewnienia takiego lokalu przez gminę. Wobec powyższego nadleśnictwo zawarło umowę najmu zajmowanej bez tytułu prawnego nieruchomości z gminą. Umowę najmu z gminą rozwiązano we wrześniu 2022 r., tj. po 12 latach obowiązywania.

Przykład

Od 30 maja 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w grudniu 2022 r. nadleśniczówka o pow. 146,8 m² była zajmowana przez byłego

⁴ Według stanu na dzień 28 grudnia 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

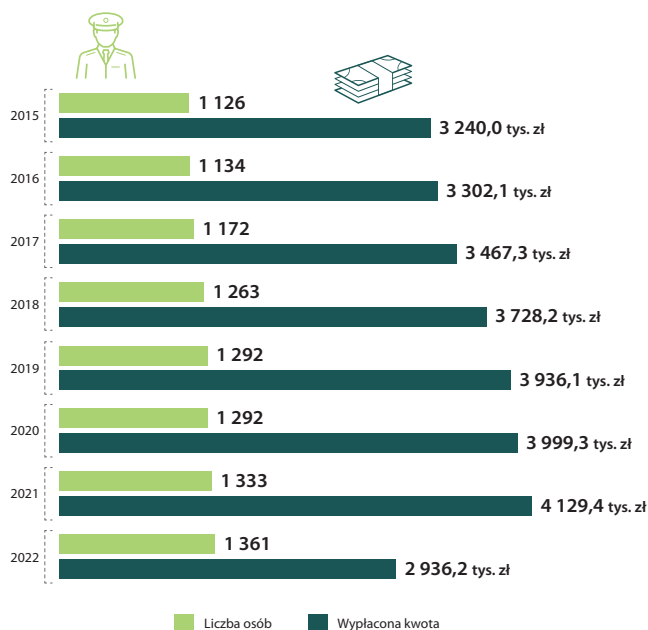
pracownika bez tytułu prawnego. Nieruchomość ta w okresie od stycznia 2015 r. do maja 2019 r. była wynajmowana (na czas trwania stosunku pracy) dla komendanta posterunku Straży Leśnej, który jednak w związku z rozwiązaniem umowy o pracę nie opuścił w wymaganym terminie tej nieruchomości. Nadleśnictwo niezwłocznie (28 maja oraz 10 czerwca 2019 r.) wezwało zajmującego do opuszczenia lokalu, zaś w dalszej kolejności (10 lipca 2019 r.) złożyło w tej sprawie pozew o wydanie nieruchomości. We wrześniu 2019 r. sąd ten zawiesił jednak postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne. Nadleśnictwo od czerwca 2019 r. systematycznie egzekwowało odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego. Nadleśniczy wyjaśnił, że od grudnia 2022 r. posiada prawomocne orzeczenie sądu pracy II instancji jednak w dalszym ciągu postępowanie cywilne w sprawie o eksmisję pozostaje zawieszona.

Równoważnik pieniężny

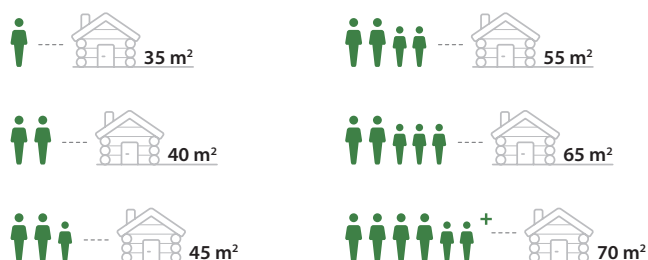
W przypadku, gdy Lasy Państwowe nie dysponowały nieodpłatnymi nieruchomościami mieszkalnymi, uprawnionym pracownikom wypłacano świadczenie pieniężne w postaci równoważnika pieniężnego. Liczbę osób pobierających równoważnik pieniężny (według stanu na ostatni dzień roku, a w 2022 r. według stanu na dzień 31 sierpnia) przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 3

Liczba osób pobierających równoważnik pieniężny oraz podstawa jego ustalenia w zależności od liczby członków rodziny



Powierzchnia mieszkalna uzależniona od liczby członków rodziny



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Równoważnik pieniężny ustala się, zgodnie § 8 rozporządzenia o *mieszkaniach*, w wysokości stanowiącej równowartość kwoty wynikającej z iloczynu średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego w gminie, na której terenie zamieszkuje uprawniony pracownik, obliczanej na podstawie zestawienia danych ogłaszanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 4a ustawy o *ochronie praw lokatorów* i powierzchni mieszkalnej, która uzależniona jest od liczby członków rodziny. W jednym z kontrolowanych nadleśnictw stwierdzono wypłacanie równoważników w nieprawidłowej wysokości tj. przy uwzględnieniu stawek z niewłaściwej gminy lub odnosząc je do mniejszej powierzchni nieruchomości, niż wynikało to z przepisów rozporządzenia o *mieszkaniach*.

W czterech z sześciu skontrolowanych nadleśnictwach wypłacano równoważnik pieniężny niezgodnie z regulacjami rozporządzenia o *mieszkaniach*. Wynikało to z faktu, że gminy na terenie których zamieszkiwał uprawniony pracownik Lasów Państwowych, nie publikowały średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego w gminie, przez co niemożliwym stało się ustalenie wysokości równoważnika pieniężnego zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia o *mieszkaniach* nie przewidywały zasad ustalania wysokości równoważnika pieniężnego w sytuacji niepublikowania przez gminy danych, o których mowa w art. 4a ustawy o *ochronie praw lokatorów*. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie określił sposobu postępowania w sytuacji wypłacania równoważnika pieniężnego w przypadku zamieszkiwania pracownika na terenie gminy, która nie publikuje wysokości średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego w gminie. Najczęściej, w takiej sytuacji wysokość równoważnika pieniężnego ustalana była w wysokości 250 zł miesięcznie. Wynikało to z zapisu § 21 ust. 8 *Ponadzakładowego układu zbiorowego pracy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, który stanowił, że w przypadku braku mieszkań, będących w zarządzie Lasów Państwowych, pracownikom Służby Leśnej przysługuje równoważnik pieniężny, o którym mowa w art. 46 ust. 3 *uol* w wysokości nie mniejszej niż 250 zł. Zdaniem NIK uregulowanie kwestii ustalania równoważnika w układzie zbiorowym pracy było również niewystarczające, albowiem nie zostały wprowadzone żadne dodatkowe wskaźniki różnicujące wysokość równoważnika pieniężnego w zależności w szczególności od liczby członków rodziny, które są uprawnione do zamieszkiwania z pracownikiem. Drugą z metod ustalenia wysokości równoważnika pieniężnego stosowaną przez nadleśnictwa, w sytuacji gdy gmina nie publikowała średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego było posiłkowanie się stawkami z sąsiednich gmin. NIK stoi na stanowisku, że brak jednolitego uregulowania tej kwestii może prowadzić do nierównego traktowania pracowników w tożsamy sytuacjach.

Wypłata równoważnika pieniężnego dla osoby uprawnionej następuje niezależnie od posiadania przez nią nieruchomości mieszkalnej. Warunkiem przyznania równoważnika pieniężnego jest brak bezpłatnych mieszkań

Zasady ustalania wysokości równoważnika pieniężnego

Brak uregulowania zasad ustalania równoważnika, gdy gmina nie publikuje stawek czynszu

Wypłacano równoważnik pieniężny osobom, które posiadały własne nieruchomości

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zasobie Lasów Państwowych. W jednym z kontrolowanych nadleśnictw stwierdzono, że równoważniki pieniężne pobierali leśnicy, którzy w 2015 r. nabyli od tego nadleśnictwa z 63% i 95% bonifikatą nieruchomości mieszkalne należące ówczesnie do Lasów Państwowych. Sytuacje, w których równoważnik pieniężny wypłacany był pracownikowi posiadającemu i mieszkającemu we własnej nieruchomości mieszkalnej został również zidentyfikowany przez RDLP w Białymstoku. Dyrektor RDLP wydał zgodę na odpłatne wynajęcie jednej z leśniczówek, a uprawnionemu do bezpłatnego mieszkania leśniczemu wypłacany był równoważnik pieniężny, choć zamieszkiwał w tym czasie we własnym mieszkaniu. Od października 2020 r. przyznano mu mieszkanie bezpłatne w bliskim sąsiedztwie jego leśnictwa.

Kontrola Inspekcji Lasów Państwowych stwierdziła nieprawidłowości

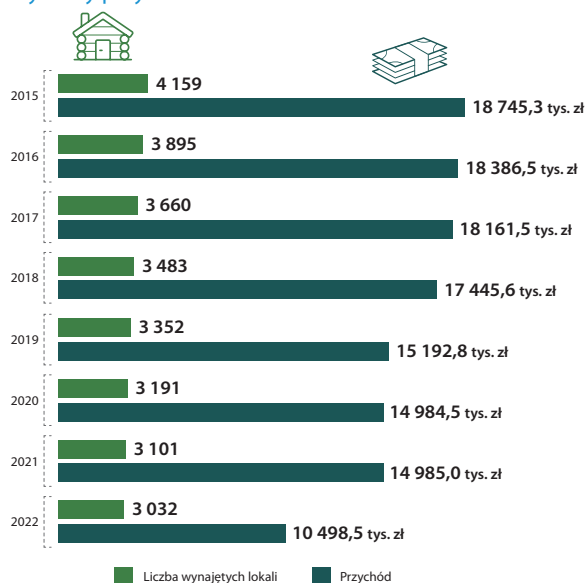
Inspekcja Lasów Państwowych w dniach od 28 czerwca do 1 lipca 2021 r. przeprowadziła kontrolę doraźną w Nadleśnictwie Biłgoraj. W jej wyniku ustalono m.in., że uprawnieni pracownicy pobierali równoważnik pieniężny mimo, że Lasy Państwowe dysponowały dla nich mieszkaniami bezpłatnymi. Przyczyną takiego stanu rzeczy była odmowa zamieszkania w bezpłatnym mieszkaniu wskazanym przez Lasy Państwowe. Stanowiło to naruszenie art. 46 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 *uol*, albowiem uprawnienie do bezpłatnego mieszkania nie podlega wymianie na równoważnik pieniężny. Prawo do równoważnika pieniężnego aktualizuje się dopiero w przypadku, gdy brak jest bezpłatnych mieszkań w zasobie mieszkaniowym Lasów Państwowych.

Odpłatne wynajmowanie nieruchomości mieszkalnych

Lasy Państwowe wynajmowały wolne nieruchomości mieszkalne. Liczba odpłatnie wynajmowanych nieruchomości mieszkalnych oraz przychów w poszczególnych latach objętych kontrolą (według stanu na ostatni dzień roku, a w 2022 r. według stanu na dzień 31 sierpnia) przedstawiono na poniższej infografice.

Infografika nr 4

Nieruchomości mieszkalne oddane w najem przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych i uzyskany przychód



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Lasach Państwowych funkcjonowały regulacje dotyczące zasad ustalania czynszu najmu nieruchomości mieszkalnych. Czynsz najmu ustalany był w wysokości odpowiadającej iloczynowi powierzchni użytkowej zajmowanej nieruchomości i stawki bazowej. Stawka bazowa kalkulowana była raz w roku i obejmowała m.in. amortyzację, koszty remontów, koszty utrzymania części wspólnych, koszty ubezpieczenia oraz administrowania. Przy kalkulowaniu stawki bazowej należało uwzględnić zysk Lasów Państwowych wynoszący nie więcej niż stopa oprocentowania kredytów WIBOR udzielanych na jeden rok.

Zasady ustalania czynszu

W PGL LP funkcjonowały wzory umów stosowanych w najmie i oddawaniu nieruchomości do bezpłatnego korzystania. W jednym z skontrolowanych nadleśnictw wystąpiły nieprawidłowości o formalnym charakterze. Jedna z badanych umów błędnie określała termin płatności należności z tytułu najmu nieruchomości *do ostatniego dnia miesiąca* w miejsce prawidłowego terminu *do 10. dnia miesiąca*. W drugim przypadku w umowie nie wskazano osób uprawnionych do zamieszkania w lokalu z najemcą oraz obowiązku najemcy dotyczącego pisemnego powiadomienia w terminie 7 dni o zmianie liczby osób zamieszkujących.

Stwierdzono nieprawidłowości w umowach

Ponieważ przepisy rozporządzenia o mieszkaniach nie przewidziały prawa do bezpłatnego mieszkania dla dyrektorów Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych, stąd dyrektorzy RDLP objętych kontrolą zamieszkiwali w wynajmowanych od podległych im nadleśnictw nieruchomości mieszkalnych. Dyrektor RDLP w Białymstoku wynajmował nieruchomość z zasobu nadleśnictwa najbliższego położonego względem siedziby RDLP. Umowa, ani pozostała dokumentacja w sprawie nie zawierała uzasadnienia wyłonienia najemcy. Zastępca Dyrektora RDLP wyjaśnił w toku kontroli, że wcześniej obiekt wynajmowany był co najmniej dla kilku najemców i zgoda na jego wynajęcie nie miała nic wspólnego z osobą najemcy. Dyrektor RDLP w Olsztynie od dnia 1 grudnia 2020 r. wynajmował budynek mieszkalny wraz z przynależnymi dwoma budynkami gospodarczymi. Umowę najmu zawarto na okres dziewięciu lat. W grudniu 2021 r. nieruchomość ta, w ramach zmian wprowadzonych Aneksem nr 4 do Programu Gospodarowania Zasobami Lokalowymi na lata 2018–2035, została przez nadleśniczego usunięta z wykazu budynków i lokali niezbędnych i wpisana do wykazu budynków i lokali zbędnych z datą sprzedaży planowaną na 2022 r. Wartość księgową netto tego budynku, określona ww. aneksem, wynosiła 128,3 tys. zł. Zmiany wprowadzone tym aneksem zostały zaakceptowane przez Zastępcę Dyrektora RDLP. Pismem z dnia 29 grudnia 2021 r. Zastępca Dyrektora poinformował nadleśniczego o zaakceptowaniu wnioskowanych zmian. Opisana sytuacja, w której pracownicy podlegli dyrektorowi RDLP dokonują czynności prawnych i faktycznych względem nieruchomości wynajmowanej przez przełożonego wskazuje na ryzyko braku transparentności przy podejmowaniu decyzji.

Dyrektorzy kontrolowanych RDLP wynajmowali nieruchomości od podległych nadleśnictw

Kwestia wynajmowania nieruchomości mieszkalnych w opisanym przypadku nie została również uregulowana przepisami wewnętrznymi. Dyrektorzy RDLP lub ich zastępcy nie byli zobligowani w drodze zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do przekazywania

Ryzyko konfliktu interesów

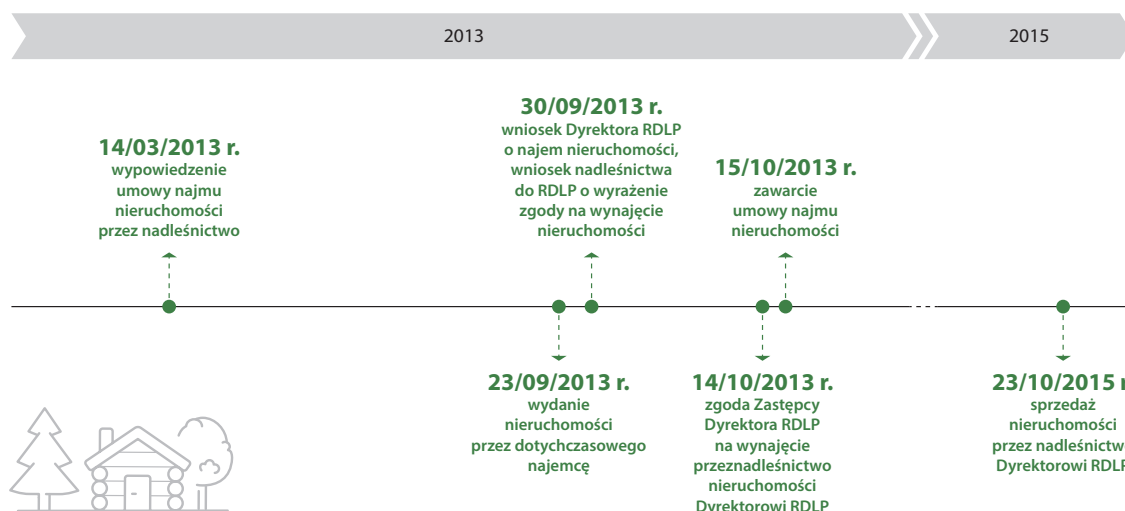
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

informacji do DGLP o fakcie wynajmowania nieruchomości mieszkalnych z zasobów nadleśnictw. NIK zauważa, że funkcjonujący w Lasach Państwowych model wynajmu nieruchomości mieszkalnych przez dyrektorów RDLP może stwarzać ryzyko powstawania nieprawidłowości. Sytuacja, w której umowy najmu zawierane są pomiędzy dyrektorem RDLP a reprezentującym nadleśnictwo i podległym względem niego nadleśniczym, który jest powoływany i odwoływany przez niego, mogą wpływać na bezstronne i obiektywne wykonywanie jego obowiązków służbowych. Zdaniem NIK okoliczności te, wraz z brakiem aktywnej działalności regulacyjnej Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, nie sprzyjają zapewnieniu przejrzystości w zarządzaniu mieniem Skarbu Państwa.

Dyrektor jednej z RDLP wynajął nieruchomość od podległego nadleśnictwa

Stwierdzone w toku kontroli mechanizmy wynajmowania przez dyrektorów RDLP nieruchomości od podległych nadleśnictw były identyfikowane również przez samą DGLP. W wyniku kontroli doraźnej prowadzonej przez Inspekcję Lasów Państwowych ustalono, że ówczesny dyrektor jednej z RDLP wynajął, a następnie nabył nieruchomość mieszkalną z zasobów tego nadleśnictwa. Pismem z dnia 14 marca 2013 r. nadleśnictwo wypowiedziało umowę najmu nieruchomości mieszkalnej z dnia 1 grudnia 2008 r., z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia, tj. ze skutkiem na dzień 30 czerwca 2013 r. Nieruchomość została wydana nadleśnictwu protokołem z dnia 23 września 2013 r. Za czas jej bezumownego korzystania nadleśnictwo ustaliło odszkodowanie płatne miesięcznie. W dniu 30 września 2013 r. do nadleśnictwa drogą elektroniczną wpłynął wniosek ówczesnego Dyrektora RDLP o najem przedmiotowej nieruchomości. W tym samym dniu nadleśnictwo zawnioskowało do RDLP o wyrażenie zgody na wynajęcie wskazanej nieruchomości. Pismem z dnia 14 października 2013 r. Zastępca Dyrektora RDLP wydał zgodę na najem wskazanej nieruchomości Dyrektorowi RDLP. Umowę najmu zawarto w dniu 15 października 2013 r. Nieruchomość ta została nabyta przez najemcę w dniu 23 października 2015 r. za 5% wartości jej oszacowania.

Infografika nr 5
Kalendarium wynajmu nieruchomości przez Dyrektora jednej z RDLP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zarządzał lokalami znajdującymi się w jego bezpośrednim zarządzie. W okresie do dnia 25 października 2018 r. była to jedna nieruchomość mieszkalna nabyta w 1995 r., położona w Warszawie, o powierzchni 78,01 m². W dniu 26 października 2018 r. DGLP dokonała zamiany ww. lokalu na dwie inne nieruchomości położone w Warszawie w sąsiedztwie siedziby DGLP, każda o powierzchni 39,10 m². Powodem zamiany były wysokie koszty utrzymania ponoszone przez DGLP. W latach 2015–2022⁵ zawarto łącznie dziewięć umów najmu na lokale pozostające w bezpośrednim zarządzie DGLP. W okresie objętym kontrolą należności wynikające z zawartych umów najmu były uiszczane w formach i terminach zgodnych z warunkami umów. Stwierdzono przypadki niedochowania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych należytej staranności w zakresie najmu nieruchomości znajdujących się w jego zarządzie, poprzez m.in. niesporządzanie protokołów zdawczo-odbiorczych, a także zawieranie umów po rozpoczęciu najmu.

Zasób nieruchomości
DGLP

W drodze Zarządzenia nr 45 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 8 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia pokoi gościnnych, zasad z ich korzystania oraz zasad ustalania i pobierania opłat ustalono, że nadleśnictwa Chojnów i Drewnica (do dnia 17 marca 2014 r.) były zobowiązane do zapewniania ze swoich zasobów nieruchomości mieszkalnych określonych mianem *pokoi gościnnych*. Pokoje pozostawały w dyspozycji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i były przeznaczone do zakwaterowania w nich osób skierowanych bezpośrednio przez niego lub osobę upoważnioną. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie posiadał wiedzy, czy nadleśnictwa Chojnów i Drewnica zaklasyfikowały mieszkania jako zbędne, niezbędne lub nadały im inną klasyfikację. Przesłankami przemawiającymi za wyborem nadleśnictw Chojnów i Drewnica do zapewnienia przez nie pomieszczeń dla pracowników DGLP była ich bezpośrednia bliskość względem Warszawy oraz fakt, że lokale wybudowane na terenie nadleśnictwa Chojnów były przeznaczone jako zabezpieczenie lokalowe pracowników DGLP. Pomimo przeznaczania pomieszczeń nadleśnictwa Chojnów na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych osób kierowanych do nich przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie zostały one przejęte przez niego w bezpośredni zarząd. W okresie objętym kontrolą NIK trzech pracowników DGLP, w tym jeden Zastępca Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz dwóch naczelników wydziałów DGLP skorzystało z pokoi gościnnych.

Pokoje gościnne
dla pracowników DGLP

W latach 2015–2022 dwa nadleśnictwa wydierżawiały nieruchomości mieszkalne lokalnym stowarzyszeniom, osobom fizycznym oraz kołom łowieckim i kołom wędkarskim. Skutkowało to zmniejszeniem przychodów nadleśnictw, albowiem stawki dzierżawy były niższe niż stawki najmu. Nadleśniczy uzasadniali podpisywanie umów dzierżawy zamiast umów najmu złym stanem technicznym nieruchomości oraz znacznym ich oddaleniem od terenów zamieszkałych. Jednocześnie nadleśniczy wskazywali, że dzierżawa pozwalała im w łatwy sposób rozwiązać zawarte umowy, w sytuacji gdy nieruchomość ponownie miałaby być wykorzystywana na działalność związaną z gospodarką leśną.

⁵ Do dnia 29 listopada 2022 r.

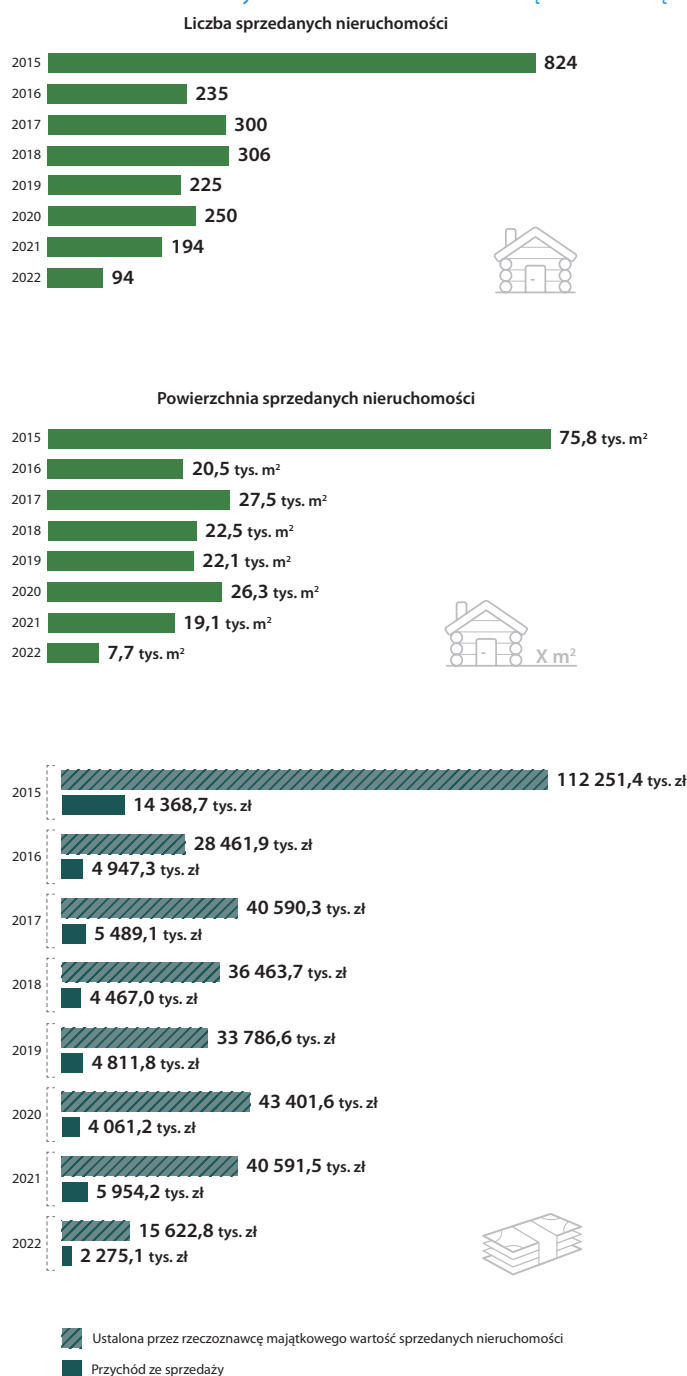
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1.3. Zbywanie nieruchomości mieszkalnych

W latach 2015–2022 jednostki organizacyjne Lasów Państwowych zbyły łącznie 2428 nieruchomości mieszkalnych o łącznej powierzchni 221,5 tys. m². Liczba sprzedanych nieruchomości wraz z przychodami z ich zbycia w poszczególnych latach objętych kontrolą (według stanu na ostatni dzień roku, a w 2022 r. według stanu na dzień 31 sierpnia) przedstawiono na poniższej infografice.

Infografika nr 6

Sprzedaż nieruchomości mieszkalnych z zasobów Lasów Państwowych oraz przychody ze zbycia nieruchomości mieszkalnych w zestawieniu z wartością szacunkową



WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wytycznych z 2015 r. i 2018 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych określił obowiązki jednostek organizacyjnych PGL LP związane z podziałem całego zasobu mieszkaniowego na lokale niezbędne i zbędne. Nieruchomości mieszkalne nadleśniczych i leśniczych, a także pozostałe nieruchomości mieszkalne niezbędne do właściwego prowadzenia gospodarki leśnej, nie podlegały zbyciu. W drodze wytycznych zdefiniowano kategorię lokali trudnozbywalnych, tj. spełniających kryteria do zbycia w trybie art. 40a *uol* i jednocześnie takich, których sprzedaż była utrudniona. Do przyczyn uniemożliwiających zbycie lokali tego typu zaklasyfikowano m.in. mieszkania użytkowane bez tytułu prawnego; nieruchomości zatwierdzone do sprzedaży, których najemcy nie wyrażali woli nabycia lub nie mieli możliwości finansowych nabycia lokalu; lokale z najemcami, którzy oczekiwali nabycia zamieszkiwanego lokalu w dalszej perspektywie czasowej, gdyż w chwili planowanej sprzedaży posiadali względnie nieatrakcyjne (jeszcze zbyt niskie ich zdaniem) bonifikaty; pustostany w złym stanie technicznym; lokale wpisane do rejestru zabytków. Zbyciu podlegały nieruchomości mieszkalne uznane za nieprzydatne Lasom Państwowym, tj. zbędne. Zgodnie z regulacją rozporządzenia *o sprzedaży* za nieruchomości nieprzydatne uznawane są nieruchomości mieszkalne, jeżeli wpływy z ich wynajmu są niższe od kosztów ponoszonych przez PGL LP na ich utrzymanie lub stanowią lokale wolne, tj. pustostany.

Nieruchomości
zbędne i niezbędne

Rozporządzenie *o sprzedaży* zawierało otwarty katalog kosztów, które należało uwzględnić przy określaniu przydatności nieruchomości mieszkalnej. Były to w szczególności: należności z tytułu podatku od nieruchomości, koszty utrzymania pracowników administracji i dozoru technicznego, koszty utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości, koszty utrzymania terenu, pomieszczeń i urządzeń wspólnego użytkowania, koszty konserwacji nieruchomości, koszty ubezpieczenia lokalu, 33% kosztu koniecznego remontu wynikającego z przeglądu technicznego albo 20% kosztu adaptacji nieruchomości do innych celów, a także koszty amortyzacji.

Przesłanki uznania
nieruchomości za zbędną

Pismem z dnia 30 listopada 2016 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ustalił dodatkową przesłankę uznawania nieruchomości za zbędne. Polegała ona na wprowadzeniu granicznej wartości księgowej netto powyżej której nieruchomość mieszkalna nie mogła być kwalifikowana do sprzedaży jako zbędna. Limit kwotowy został określony na poziomie 100 tys. zł. Wnioski o sprzedaż nieruchomości lub gruntów zgłaszane przez nadleśnictwa do zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego, w których wykazano nieruchomości mieszkalne o wartości księgowej netto przekraczającej 100 tys. zł, co do zasady miały nie podlegać rozpatrywaniu. Przesłankę uzasadniającą rozpatrzenie wniosku zawierającego nieruchomość o wyższej niż wskazana wartości netto miały stanowić wyjątkowe okoliczności uzasadniające konieczność zbycia lokalu. W całym okresie objętym kontrolą w korespondencji skierowanej do dyrektorów RDLP nie uszczegółowiono i nie wskazano kryteriów, do których zaliczono *wyjątkowe okoliczności uzasadniające*. Przed skierowaniem ww. pisma,

Limit wartości księgowej
netto na poziomie
100 tys. zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w latach 2015–2016 doszło do zbycia przez Lasy Państwowe 62 nieruchomości mieszkalnych o wysokich, tj. wynoszących więcej niż 100 tys. zł wartościach niezamortyzowanych, powstałych wskutek remontów lub innych nakładów poniesionych na rzecz sprzedanego majątku, o łącznej wartości księgowej 8780,8 tys. zł.

Zwiększenie limitu do kwoty 150 tys. zł

Pismem z dnia 27 listopada 2019 r. Dyrektor Generalny uchylił poprzednie ustalenia i podniósł wartość księgową netto nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w trybie art. 40a *uol* do kwoty 150 tys. zł. Z treści pisma wynikało, że lokale o wartości zamortyzowanej do 150 tys. zł miały być kierowane do sprzedaży w pierwszej kolejności. W dniu 9 stycznia 2020 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, po uzyskaniu sugestii Ministra-Członka Rady Ministrów, który nie sprawował ustawowego nadzoru nad PGL LP, czasowo zawiesił stosowanie podwyższonej kwoty kwalifikacji lokali do sprzedaży.

Powrót do limitu 100 tys. zł

Pismem z dnia 2 kwietnia 2021 r., adresowanym do dyrektorów RDLP, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych przypomniał o zawieszeniu stosowania podwyższonego do 150 tys. zł limitu wartości księgowej netto nieruchomości predestynowanych do sprzedaży i powrócił do ustaleń z 2016 r., tj. do stosowania kwoty 100 tys. zł. Powyższe okoliczności powodowały konieczność ze strony dyrektorów RDLP przeanalizowania zapisów w programach gospodarowania zasobami lokalowymi i wprowadzenia zmian danych w SILP. Zmiany w limitach wartości księgowej netto nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przyczyniły się do powstania rozbieżności pomiędzy liczbą deklarowanych nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a liczbą wniosków o zatwierdzenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Zmiana przeznaczenia lokalu wynajmowanego przez Dyrektora RDLP

NIK stwierdziła, że mimo określenia przez Dyrektora Generalnego limitów wartości nieumorzonych netto nieruchomości, jedno z kontrolowanych nadleśnictw w dniu 23 grudnia 2021 r. wniosło do dyrektora RDLP w Olsztynie o zmianę w programie gospodarowania zasobami lokalowymi (zmierzającą do wykroczenia poza ten limit). Wnioskowane zmiany polegały na przeniesieniu dwóch lokali z wykazu lokali niezbędnych do wykazu lokali zbędnych ze wskazaniem ich do sprzedaży w 2022 r. Wniosek przygotowano w sposób nierzetelny, bowiem wartość księgowa netto tych lokali zarówno w dniu złożenia wniosku, jak i w zaplanowanym roku sprzedaży przekraczała limit wartości księgowej netto w wysokości 100 tys. zł, określony w wytycznych Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, a jeden z nich, jako budynek dla pracownika uprawnionego do mieszkania bezpłatnego, nie mógł być uznany za zbędny. Dotyczyło to: nieruchomości mieszkalnej z 1945 r., o wartości księgowej netto 128,3 tys. zł, przeznaczonej w ww. programie na przyszłą siedzibę jednego z leśnictw, a wynajmowanej odpłatnie Dyrektorowi RDLP, oraz nieruchomości mieszkalnej z 2001 r., o wartości księgowej netto 337,1 tys. zł, będącej nadleśniczówką, która zgodnie z zapisami wytycznych z 2018 r. stanowiła lokal niezbędny. Sekretarz nadleśnictwa odpowiadający za sporządzenie wniosku wyjaśnił w toku kontroli m.in., że otrzymał takie polecenie od nadleśniczego. Przekroczenie limitu wartości księgowej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

netto tłumaczył informacjami przekazywanymi na naradach w RDLP, zgodnie z którymi limit wartości księgowej netto nie jest obligatoryjny, tzn. że wnioski dotyczące nieruchomości, które będą przekraczały wartość 100 tys. zł także będą rozpatrywane, ale będą wymagały dodatkowego uzasadnienia. Ponadto wyjaśnił, że przed podpisaniem wniosku o uznanie ww. nieruchomości za zbędne nie sprawdził go, a w szczególności załącznika. Zastępca Dyrektora RDLP w dniu 29 grudnia 2021 r. zatwierdził zmianę programu gospodarowania zasobem lokalowym tego nadleśnictwa w zakresie budynku wynajmowanego przez Dyrektora RDLP, co umożliwiło mu nabycie jej z pierwszeństwem przed innymi osobami, oraz wskazał, że zmiana funkcji nadleśniczówki jest możliwa pod warunkiem wskazania obiektu, który mógłby pełnić funkcję nadleśniczówki. Nadleśnictwo nie uzupełniło wniosku w zakresie nadleśniczówki, przez co w tym zakresie nie dokonano zmiany w programie gospodarowania zasobem lokalowym.

Inspektorzy Lasów Państwowych przeprowadzili w 2018 r. kontrolę doraźną w zakresie prawidłowości procedury przygotowania do sprzedaży nieruchomości Nadleśnictwa Pomorze. Kontrolujący pozytywnie ocenili czynności zakwalifikowania nieruchomości do zbycia, z zastrzeżeniem tego, że w przypadku jednej z nieruchomości brak było uzasadnienia przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży. Po akceptacji wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży doszło do zbycia sześciu nieruchomości mieszkalnych, z czego nieumorzona wartość księgowa trzech z nich wynosiła ponad 100 tys. zł. Jak wskazano, co zaaprobowwała wówczas Inspekcja Lasów Państwowych, uzasadnieniem nadleśniczego dla sprzedaży tych nieruchomości *były uwarunkowania prawne i organizacyjne związane z administrowaniem przedmiotowymi lokalami*. Jedną ze zbytych nieruchomości nabył ówczesny Dyrektor Generalny Lasów Państwowych.

Kontrola doraźna
w Nadleśnictwie
Pomorze

NIK nie dokonuje oceny ustaleń i ocen kontrolnych sformułowanych przez inny wewnętrzny organ kontroli, akcentując jedynie ww. okoliczności sprzedaży nieruchomości o nieumorzonych wartości księgowej przekraczającej 100 tys. zł oraz nader ogólnikowe uzasadnienie dla działania nadleśniczego.

W dniu 1 czerwca 2021 r. Dyrektor Generalny wprowadził zmianę polegającą na ograniczeniu do 1000 m² powierzchni działek gruntu, na których posadowione są budynki mieszkalne, planowanych do sprzedaży. Jednocześnie wskazał, że weryfikacja wybranych nieruchomości będzie odbywała się w drodze kontroli terenowych prowadzonych przez przedstawicieli DGLP. Pismem utrzymano w mocy ograniczenie wartości zamortyzowanej sprzedawanych lokali mieszkalnych w wysokości 100 tys. zł netto, wskazując, że wnioski zawierające nieruchomości przekraczające tę wartość nie uzyskują zgody na sprzedaż.

Ograniczenie
powierzchni
nieruchomości
przeznaczonych
do sprzedaży

Zarządzeniem nr 51 z dnia 25 maja 2022 r. Dyrektor Generalny powołał Zespół zadaniowy *ds. komisyjnej oceny zasadności sprzedaży pozostających w zarządzie PGL LP nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali mieszkalnych oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatnych Lasom Państwowym*. Zespół miał za zadanie

Zespół zadaniowy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

opiniować dla Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wnioski o sprzedaż nieruchomości mieszkalnych, których wartość księgowa netto przekraczała wartość 100 tys. zł lub powierzchnia działki gruntu przekraczała 1000 m². Do składu Zespołu powołano dziewięć osób, w tym pięć osób sprawujących funkcję przewodniczących organizacji związkowych działających w PGL LP. Zespół spotkał się w formule zdalnej w dniu 24 czerwca 2022 r. Do dnia 1 grudnia 2022 r. nie doszło do ponownego spotkania Zespołu.

Wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży

Nieruchomość uznana przez nadleśnictwo za zbędną w programie gospodarowania zasobami lokalowymi (lub w politykach mieszkaniowych) podlegała sprzedaży po zatwierdzeniu przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Nadleśnictwa zainteresowane zbyciem nieruchomości występowały z wnioskiem do RDLP. Wniosek zawierał m.in. wykaz nieruchomości projektowanych do sprzedaży, uzasadnienie ekonomiczne zawierające dane o kosztach i przychodach danej nieruchomości oraz inne dokumenty opisujące stan prawny i faktyczny nieruchomości, w tym dokumentację geodezyjną. Tworzone przez RDLP wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podlegały zaopiniowaniu przez związki zawodowe.

Planowano sprzedaż leśniczówek po osiągnięciu wieku emerytalnego najemców

W jednym z nadleśnictw przewidziano do zbycia pięć budynków mieszkalnych użytkowanych jako leśniczówki oraz – w konsekwencji – zmiany siedzib leśnictw. Sprzedaż budynków zaplanowano po osiągnięciu wieku emerytalnego przez leśniczych w nich mieszkających. Budynki uznano za zbędne ze względu na ich lokalizację, ówczesny stan techniczny i konieczność poniesienia znacznych nakładów na poprawę ich funkcjonalności. Wskazano, że *lokale te ze względów ekonomicznych z upływem czasu będą przeznaczane do sprzedaży, w miarę jak ich lokatorzy stopniowo w kolejnych latach będą nabywać uprawnienia emerytalne*. Ponadto przewidziano także budowę trzech leśniczówek wraz z budynkami magazynowo-gospodarczymi, a w przypadku braku możliwości wybudowania leśniczówek – budowę samodzielnych kancelarii leśnictw, remont czterech budynków z przeznaczeniem na leśniczówki (wybudowane przed 1930 r., stan techniczny średni) oraz budowę budynków magazynowych przy dwóch istniejących budynkach przyszłych leśniczówek. Dyrektor RDLP poinformował, że nie akceptuje planów budowy nowych leśniczówek. Nadleśniczy podał, że przy typowaniu leśniczówek do zbycia pod uwagę brano głównie ich stan techniczny, kryterium ekonomiczne (kosztochłonne dostosowanie do obowiązujących standardów) oraz posadowienie tych lokali. W większości były to budynki adoptowane na leśniczówki, a nie budowane z takim przeznaczeniem. Ponadto, jego zdaniem, zmieniła się tendencja z budowy leśniczówek na budowę samodzielnych kancelarii, co potwierdziło się także w jego nadleśnictwie, gdzie dwóch ostatnio zatrudnionych leśniczych posiadało własne mieszkania i nie wnioskowało o mieszkania służbowe. Podał także, że przewidziano lokale do zbycia po przejściu leśniczych na emeryturę, bo nie ma możliwości sprzedaży leśniczówek osobom pracującym na stanowisku leśniczego, nawet w sytuacji gdy mieszkają w budynkach dostosowanych do potrzeb leśniczówki. Podkreślił, że były to osoby zamieszkujące w nich od wielu lat.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2022⁶ Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, zgodnie z zapisem art. 40 a ust. 8 *uol* zatwierdził do sprzedaży 2050 lokali oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie spośród 2195 wnioskowanych nieruchomości przez dyrektorów RDLP (co stanowiło 93,4 %). W przypadku 145 nieruchomości (co stanowiło 6,6%) Dyrektor Generalny odmówił zatwierdzenia. Przyczyną odmów były m.in. zbyt wysoka wartość nieumorzona lokalu mieszkalnego oraz znaczne koszty remontów poniesione w ostatnich 10 latach.

Zatwierdzanie wykazów nieruchomości przez DGLP

Czternaście spośród 15 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży poddanych kontroli zostało zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych pomimo nieotrzymania od poszczególnych dyrektorów RDLP odrębnych opinii związków zawodowych. Powyższe było działaniem nierzetelnym, bowiem nie pozwalało na ustalenie, czy wykazy te były przedmiotem opinii związków zawodowych, stosownie do wymogu zawartego w art. 40a ust. 8 *uol*. Przyczyną takiego stanu rzeczy zdaniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych był fakt, że w DGLP nie były gromadzone opinie związków zawodowych, wymagane było jedynie przekazanie przez dyrektorów RDLP pisemnej informacji o uzyskaniu takiej opinii wraz z informacją, czy jest pozytywna czy negatywna.

Nierzetelne zatwierdzanie wykazów

W okresie od dnia 23 czerwca 2020 r. do dnia 27 czerwca 2022 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zatwierdził siedem wykazów lokali oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie przeznaczonych do sprzedaży, które były już przedmiotem wcześniejszej procedury wnioskowania o sprzedaż, i których zgoda na sprzedaż została opublikowana w BILP, w trybie art. 40a *uol*. Ponowne wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, mimo ich wcześniejszego zatwierdzenia zostały złożone przez: RDLP Zielona Góra w zakresie Nadleśnictwa Sława Śląska, złożony 19 lat, jeden miesiąc i osiem dni po zatwierdzeniu pierwotnego wykazu; RDLP Katowice w zakresie Nadleśnictwa Kobiór; złożony 10 lat, dwa miesiące i 23 dni po zatwierdzeniu pierwotnego wykazu; RDLP Wrocław w zakresie Nadleśnictwa Jugów, złożony 17 lat, 11 miesięcy i 30 dni po zatwierdzeniu pierwotnego wykazu; RDLP Toruń w zakresie Nadleśnictwa Zamrzenica, złożony 17 lat i 22 dni po zatwierdzeniu pierwotnego wykazu; RDLP Szczecin w zakresie Nadleśnictwa Świerczyn, Rokita i Gryfino złożony kolejno: dziewięć lat, 11 miesięcy i 22 dni, 18 lat, trzy miesiące i 23 dni oraz 12 lat, dwa miesiące i 19 dni po zatwierdzeniu pierwotnego wykazu. Zastępca Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ds. Gospodarki Leśnej, pismem z dnia 22 maja 2020 r., wskazał jakie sytuacje wymagają ponownego składania wykazu o sprzedaż nieruchomości w trybie art. 40a *uol*. Zdaniem NIK jednorazowe wysłanie pisma w 2020 r. przez Zastępcę Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej, w którym wskazano powyższe kwestie, było działaniem niewystarczającym w zakresie właściwego sprawowania nadzoru.

Wielokrotne zatwierdzanie wykazów

⁶ Stan na dzień 24 listopada 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich skontrolowanych nadleśnictwach występowały opóźnienia realizacji planów sprzedaży nieruchomości mieszkalnych określonych w politykach mieszkaniowych albo programach gospodarowania zasobami lokalowymi. Nadleśniczy wskazywali, że powodem takiego stanu rzeczy były m.in. długotrwałe procedury zatwierdzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, brak wniosku uprawnionych osób o nabycie nieruchomości, trwające umowy najmu, konieczność podziału działek gruntu, oczekiwanie na spadek wartości księgowej netto nieruchomości poniżej 100 tys. zł.

Przykład

Dwa lokale mieszkalne, położone w Jedwabnie, zbyto w 2016 r., po ponad 15 latach od opublikowania w BILP wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, w którym je ujęto. W toku kontroli nadleśniczy wyjaśnił, że założenie w 2001 r. było takie, aby sprzedać całe osiedle z 10 budynkami, albowiem były one kosztochłonne, miały niepodzielną infrastrukturę i generowały problemy związane z zarządzaniem i nadzorem. Osoby użytkujące przedmiotowe nieruchomości mieszkalne w 2001 r. nie posiadały prawa pierwszeństwa ich nabycia, bo w jednym przypadku użytkownik lokalu nie był najemcą (użytkował nieruchomość bez czynszu w ramach umowy dożywocia w zamian za przekazane wcześniej Lasom nieruchomości), a w drugim użytkownik nie zamieszkiwał w lokalu. Mieszkania te wynajęto po przekazaniu mieszkania protokołem zdawczo-odbiorczym (w przypadku jednego lokalu) oraz po wygaśnięciu umowy dożywocia (w drugim), odpowiednio: w kwietniu 2008 r. i w czerwcu 2010 r. Infrastruktura (sieć wodną i kanalizacyjną, drogi, kotłownię) została przekazana gminie i nie obciążała ona PGL LP. Jednocześnie z uwagi na toczącą się przed sądem sprawę dotyczącą byłego pracownika związaną z odmową opuszczenia przez niego leśniczówki po rozwiązaniu stosunku pracy z PGL LP, nadleśnictwo uwzględniło w planach mieszkaniowych rezerwę lokalową. Dlatego, jak podał, mieszkania te wynajęto dwóm pracownikom nieuprawnionym do służbowych mieszkań. W okresie poprzedzającym zbycie ww. lokali nie poniesiono na nie nakładów ani kosztów remontów innych niż awaryjne. Nadleśnictwo zawiadomiło w 2016 r. najemców lokali o możliwości skorzystania z pierwszeństwa nabycia nieruchomości.

Problem z ustaleniem miejsca zamieszkania

Prawo pierwszeństwa, zgodnie z treścią art. 40a ust. 4 ustawy *o lasach*, przysługiwało osobom uprawnionym, o ile mieszkały w wynajmowanej nieruchomości. Ustawa *o lasach* nie definiuje pojęcia „mieszkania” (zamieszkiwania), którym posługuje się ww. przepis. Kwestia „mieszkania” (zamieszkiwania) jako przesłanki uprawniającej do pierwszeństwa nabycia nieruchomości stała się istotna m.in. z uwagi na nabycie nieruchomości przez osobę uprzednio pełniącą funkcję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W jednej z opinii sporządzonej w DGLP wskazano bowiem, że zamieszkiwanie *nie oznacza to wcale, że warunkiem niezbędnym jest przebywanie w tym lokalu w sposób stały, a już z pewnością nie jest wymagane uczynienie z niego swojego centrum życiowego. Mieszkanie w lokalu (...) może mieć charakter jedynie okresowy i brak jest jakichkolwiek przeszkód, aby rzeczywistym centrum życiowym osoby ubiegającej się o zakup lokalu było zupełnie inne miejsce, w którym przebywa on z zamiarem stałego pobytu. Sytuacja taka będzie występować chociażby wtedy, gdy pracownik jednostki organizacyjnej LP (najczęściej nadleśnictwa) posiada swój lokal, lub budynek, mieszkalny w innej miejscowości, zaś najem lokalu z zasobów LP*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wynika z faktu, iż codzienny dojazd do miejsca pracy byłby znacznie utrudniony. Trudno zatem mówić, aby wynajmowany lokal stanowił centrum życiowe pracownika (który traktuje wynajmowany lokal jedynie jako mieszkanie służbowe). Mimo to nabywca ma prawo do zakupu lokalu z prawem pierwszeństwa i z możliwością skorzystania z bonifikaty.

W jednym z kontrolowanych nadleśnictw NIK powzięła wątpliwości co do miejsca zamieszkiwania nabywcy nieruchomości. Z analizy dokumentów wynikało m.in. że w latach 2015–2018 informacje o zmianie czynszu za najem nieruchomości mieszkalnej wysyłane były na adres zlokalizowany w innej miejscowości, przy czym za każdym razem w latach 2016–2018 odbioru korespondencji dokonał osobiście przyszły nabywca. Na etapie postępowania dotyczącego sprzedaży lokalu mieszkalnego, korespondencję (zawiadomienie o przysługującym prawie pierwszeństwa zakupu nieruchomości, zawiadomienie o terminie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży) wysłano na adres zlokalizowany w tej innej nieruchomości (odbior korespondencji dotyczącej terminu podpisania aktu notarialnego osobiście odebrał przyszły nabywca). W systemie SILP dane dotyczące pracownika zawierały adres zlokalizowany w tej innej miejscowości, na podstawie którego ustalano właściwy urząd skarbowy. Z bazy PESEL wynikało, że osoba ta była zameldowana na pobyt stały: do września 2015 r. pod adresem zlokalizowanym w tej innej miejscowości oraz na pobyt czasowy pomiędzy 2019 r. a 2023 r. (deklarowany termin pobytu) pod adresem w miejscowości, w której nabyła nieruchomość. Z danych pozyskanych z urzędu skarbowego wynikało, że pracownik w okresie najmu nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży zgłosił miejsce zamieszkania w miejscowości, w której nabył nieruchomość jedynie za okres pomiędzy 2008 r. a 2012 r.

Opisane przypadki wskazują, zdaniem NIK, iż przesłanka ustawowa „zamieszkiwania” w wynajmowanym od Lasów Państwowych lokalu, mająca wszakże stanowić przesłankę prawa pierwszeństwa nabycia tego lokalu, może być przesłanką, przynajmniej w niektórych przypadkach martwą, nieweryfikowaną i tym samym obchodzoną. Może to generować ryzyko nabywania lokali z zasobu Lasów Państwowych niewykorzystywanych przez najemców dla celów mieszkaniowych (choćby przejściowych), a utrzymywanych w stosunku najmu dla innych celów bądź aby właśnie w przyszłości ją nabyć.

Osoba uprawniona nabywająca nieruchomość mogła pomniejszyć cenę nabycia o bonifikatę wynoszącą 6% wartości nieruchomości za każdy rok pracy w PGL LP oraz 3% wartości za każdy rok jej wynajmowania. Maksymalna wysokość bonifikaty wynosiła 95%, a w przypadku najemców nieruchomości niebędących pracownikami Lasów Państwowych maksymalna wysokość bonifikaty wynosiła 45%. W przypadku, gdy nabywcą nieruchomości był emerytowany pracownik PGL LP nabywał on nieruchomość za 5% wartości nieruchomości. Udzielona bonifikata, po jej waloryzacji, podlegała zwrotowi w sytuacji gdy nabywca nieruchomości zbył ją przed upływem pięciu lat od chwili nabycia. Konieczność zwrotu udzielonej bonifikaty nie dotyczyła sytuacji zbycia nieruchomości na rzecz

Obniżanie ceny
nieruchomości

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osób bliskich, tj. małżonków oraz wstępnych i zstępnych, a także osoby przysposobione. Jedynie w jednym z 48 badanych przez NIK przypadków sprzedaży nieruchomości doszło do jej zbycia przed upływem pięciu lat od chwili nabycia. Z uwagi na fakt, że nabywcą była osoba bliska nadleśnictwo nie żądało zwrotu udzielonej bonifikaty. W 42 badanych przez NIK przypadkach cena nabycia uiszczana była przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości. W pozostałych czterech zbadanych przypadkach należność została rozłożona na raty. Należności te były regulowane terminowo.

Zwrot udzielonej bonifikaty

Lasy Państwowe nie miały wypracowanej procedury kontroli zbywania nieruchomości przed upływem pięciu lat. Niektóre z nadleśnictw przy zawieraniu umów sprzedaży wpisywały hipoteki do wysokości udzielonej bonifikaty. Nadleśniczowie weryfikowali stan prawny nieruchomości za pośrednictwem elektronicznych ksiąg wieczystych. W żadnym z kontrolowanych nadleśnictw nie wystąpiła przesłanka żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

5.2. Nadzór nad wynajmowaniem i zbywaniem nieruchomości mieszkalnych

Nadzór nad wynajmowaniem i zbywaniem lokali mieszkalnych sprawował przede wszystkim Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, a pewne czynności wykonywali również dyrektorzy RDLP. Ustalenia kontroli (opisane również w rozdziale poprzedzającym) wskazują na problemy w zakresie prawidłowego wykonywania nadzoru. Mimo skali działań Lasów Państwowych w badanym obszarze – w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 sierpnia 2022 r. jednostki organizacyjne Lasów Państwowych dokonały 2428 transakcji zbycia nieruchomości mieszkaniowych o łącznej wartości 351 169,9 tys. zł za kwotę 46 374,2 tys. zł, stosując bonifikaty od 6% do 95% – nadzór Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nad ogółem procesów wynajmowania i zbywania nieruchomości był niewystarczający. Zdaniem NIK poprawa zastanego stanu wymaga bardziej aktywnej roli Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

System informatyczny Lasów Państwowych

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych posiadał narzędzie informatyczne do sprawowania nadzoru w postaci Systemu Informatycznego Lasów Państwowych. SILP zasilany był danymi dostarczonymi głównie przez nadleśnictwa. Funkcjonalności SILP pozwalały na tworzenie raportów dotyczących m.in. nieruchomości posiadanych w zasobie oraz nieruchomości sprzedanych. Nie wszystkie dane wprowadzone w SILP były rzetelne. Prowadziło to do sytuacji, w której istniało kilka odmiennych „stanów faktycznych”: inne w systemie SILP, a inne w dokumentacji źródłowej. Rozbieżności te doprowadziły m.in. do tego, że dane przekazane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska celem opracowania odpowiedzi na interpelację były niezwyfikowane i nierzetelne.

Przekazanie niezwyfikowanych danych w odpowiedzi na interpelację

W dniu 31 marca 2021 r. do Ministra Klimatu i Środowiska skierowano interpelację poselską nr 22 127, w której sformułowano pytania dotyczące m.in. liczby nieruchomości sprzedanych przez Lasy Państwowe w latach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2015–2021⁷, łącznej oszacowanej wartości sprzedanych nieruchomości oraz łącznej wartości, wysokości i liczby bonifikat zastosowanych przy sprzedaży lokali w zarządzie PGL LP. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych przekazał informacje w tym zakresie, a w dniu 19 maja 2021 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska przedstawił odpowiedź na interpelację prezentując dane liczbowe przekazane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

W 70 z 101 zbadanych przez NIK przypadkach Dyrektor Generalny Lasów Państwowych przedstawił ministrowi dane niezgodne z wartościami zamieszczonymi w SILP lub których porównanie czy zweryfikowanie okazało się niemożliwe, ponieważ w SILP nie uzupełniono rubryk z wartością oszacowania nieruchomości, wartością księgową netto, wysokością udzielonej bonifikaty lub ceną sprzedaży.

Skutkiem nieprawidłowości było wprowadzenie w błąd Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska udzielającego odpowiedzi na interpelację, a w konsekwencji również posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Dane nie zostały zweryfikowane przez pracowników DGLP z uwagi na krótki termin na udzielenie odpowiedzi oraz brak fizycznych możliwości sprawdzenia tak dużych danych, które obejmowały informacje przekazane przez 429 nadleśnictw i 17 RDLP.

Jakkolwiek NIK przyjmuje, iż niemożliwym może być zweryfikowanie przez pracownika czy pracowników merytorycznych kilku tysięcy pozycji w krótkim czasie, o tyle ogólna potrzeba zastosowanego w ww. przypadku sposobu pozyskania informacji do odpowiedzi na interpelację poselską wynikała z braku systematycznego gromadzenia przez DGLP koniecznych danych obrazujących zbywanie nieruchomości w Lasach Państwowych i braków danych w systemie SILP, który powinien agregować ww. dane, a ponadto w żaden sposób nie usprawiedliwiało to przekazania danych niezweryfikowanych, a więc takich, które mogą wprowadzać w błąd, co ostatecznie zaistniało. W ocenie NIK, celem udzielenia odpowiedzi na interpelację poselską powinno być przekazanie informacji o sprawach o zasadniczym charakterze, odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa⁸, a same odpowiedzi powinny być rzetelnie zweryfikowane i zgodne ze stanem faktycznym zagadnienia, którego dotyczą. Tylko w ten sposób mogą one bowiem przyczynić się do realizacji funkcji kontrolnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i umożliwiać podejmowanie działań bazujących na prawidłowych informacjach i wnioskach.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym wnioskuje do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o przekazanie Ministrowi Klimatu i Środowiska zweryfikowanego wykazu sprzedanych nieruchomości mieszkalnych w celu umożliwienia ewentualnego sprostowania odpowiedzi na wspomnianą interpelację poselską. Dodatkowo, celem wyeliminowania podobnych błędów w przyszłości, Izba zawnioskowała

⁷ Do dnia 30 kwietnia 2021 r.

⁸ Stosownie do art. 192 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nadanego uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o zobowiązanie dyrektorów RDLP do okresowej weryfikacji w systemie SILP danych dotyczących nieruchomości zatwierdzonych do sprzedaży i sprzedanych oraz zapewnienie pełnego gromadzenia w SILP wszystkich danych dotyczących ww. transakcji.

Jedna z wydanych opinii prawnych sprzeczna była z wykładnią językową

W latach 2015–2021 r. w DGLP wydawane były opinie prawne, które były przekazywane zainteresowanym stronom, zgodnie z którymi, według celowościowej wykładni przepisu art. 40a ust. 4 i 9 ustawy *o lasach*, możliwość wielokrotnego nabywania nieruchomości mieszkalnych z zasobów PGL LP z bonifikatą była sprzeczna z intencją ustawodawcy. Ograniczenie uprawnienia do wielokrotnego nabywania lokali i gruntów na preferencyjnych warunkach (w sytuacjach opisanych w ww. przepisach) nie wynikało wprost z zapisów *uol* lub aktów wykonawczych. Zgodnie z art. 40a ust. 4 *uol*, pracownicy i byli pracownicy PGL LP posiadali prawo do nabywania lokali i gruntów przeznaczonych do sprzedaży, przy czym byli zobowiązani do spełnienia przesłanek stanowiących o możliwości nabycia nieruchomości, tj. posiadania statutu najemcy oraz zamieszkiwania w lokalu przeznaczonym do sprzedaży. Z kolei na podstawie art. 40a ust. 9 *uol* pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych nieposiadający statusu najemców mogli nabywać lokale wolne, tj. pustostany przeznaczone do sprzedaży. W art. 40a ust. 4 i 9 *uol* ustawodawca nie wskazał ograniczeń ilościowych dotyczących nabywania mieszkań z zasobów PGL LP, inaczej niż w art. 40a ust. 5 i 5a *uol*, dotyczącym nabywania lokali przez osoby bliskie, zamieszkujące z uprawnionymi w dniu ich śmierci, gdzie podkreślono jednorazowość przysługującego uprawnienia. W części opinii wydanych przez DGLP wskazywano zainteresowanym stronom, że uprawnienia związane z nabywaniem lokali mieszkalnych w trybie art. 40a ust. 4 i 9 *uol* mogą podlegać limitacji i ograniczać się do jednorazowego nabycia lokalu na preferencyjnych warunkach. DGLP przyznał, że zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą działanie polegające na wielokrotnej sprzedaży lokali na rzecz jednej osoby było działaniem prawidłowym.

Inicjatywa zmian legislacyjnych

W lipcu 2021 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wystąpił do ministra właściwego do spraw środowiska z propozycją dokonania zmian zapisów rozporządzenia *o sprzedaży*, związanych z uszczegółowieniem uregulowań dotyczących zbywania mieszkań z zasobów PGL LP. Przedłożone propozycje nowelizacji dotyczyły w głównej mierze kryteriów kwalifikowania nieruchomości jako zbędne. Zaproponowano zapis, zgodnie z którym nieruchomości mieszkalne mogłyby być kwalifikowane jako nieprzydatne Lasom Państwowym, *jeżeli ich aktualna wartość księgową netto, ustalona na podstawie art. 31 i 32 ustawy o rachunkowości, nie przekracza kwoty 100 tys. zł, z zastrzeżeniem ust. 1a*. Ponadto w zaproponowanym brzmieniu § 7 ust. 1a zawarto zapis stanowiący o tym, że w przypadku gdy wartość księgową netto lokalu przekraczała kwotę 100 tys. zł nabywca miał zobowiązać się do dopłaty różnicy pomiędzy wartością księgową netto lokalu wykazaną w dniu zawarcia umowy a kwotą 100 tys. zł. Jednocześnie w propozycji nowelizacji zawarto zastrzeżenie, że kwota wynikająca z konieczności dopłaty nie będzie podlegać rozłożeniu na raty. Wcześniej, w kwietniu 2016 r. Dyrektor Generalny Lasów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Państwowych w związku z interpelacją poselską nr 2228 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie uprawnień do zakupu lokalu, określonych w art. 40a *uol*, wystąpił z propozycją ujęcia dodatkowego zapisu w ustawie *o lasach*, stanowiącego o tym, że nabycie lokalu lub gruntu z budynkiem mieszkalnym w budowie na podstawie uprawnień, o których mowa w art. 40a ust. 4, 5, 5a, 6, 7 lub 9 *uol*, będzie wykluczało ponowne skorzystanie z tych uprawnień przez tę samą osobę. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w przesłanym do ówczesnego Ministerstwa Środowiska piśmie, przedkładającym informacje do udzielenia odpowiedzi, stwierdził, że *sugestie związane z powyższą propozycją zapisu były zgłaszane w związku z nowelizacją ustawy o lasach, jednakże nie zostały uwzględnione w pracach sejmowych*. Dodatkowo w latach 2015–2018 ówczesny Dyrektor Generalny Lasów Państwowych przekazywał Ministrowi Środowiska informacje o potrzebie wprowadzenia zmian legislacyjnych. Informacje te były przekazywane ministrowi, według wyjaśnień ówczesnego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, podczas jego wizyt w ministerstwie, a spotkania te nie były protokołowane.

Zarządzeniem nr 41 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 września 2016 r. powołano zespół roboczy ds. nowelizacji art. 40a *uol*, aktów wykonawczych, a także nowelizacji wytycznych z 2014 r. oraz wytycznych z 2018 r. Zespół opracował propozycje zmian legislacyjnych art. 40a *uol* wraz z aktami wykonawczymi oraz zasadami ustalania wysokości stawki czynszu. Ponadto efektem prac Zespołu było opracowanie wytycznych związanych z wprowadzeniem w jednostkach PGL LP programów gospodarowania zasobami lokalowymi. Przewodniczący Zespołu był zobowiązany do złożenia sprawozdania końcowego z przeprowadzonych prac, na żądanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych powinny być również składane sprawozdania bieżące. W toku kontroli NIK nie przedstawiono sprawozdań bieżących lub sprawozdania końcowego z działalności podjętej przez przedmiotowy Zespół. Oprócz propozycji wskazanej przy okazji odpowiedzi na interpelację i stanowiska wobec projektu ustawy *o parkach narodowych*, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie składał właściwemu ministrowi innych inicjatyw zmian legislacyjnych w zakresie zbywania nieruchomości mieszkalnych.

Skutkiem funkcjonowania przepisów w niezmienionym brzmieniu były sytuacje, w których ta sama osoba kilkakrotnie nabyła nieruchomości mieszkalne z zasobów PGL LP. Rozkład danych w zidentyfikowanych przez NIK przypadkach przedstawiał się następująco: 15 osób nabyło po dwie nieruchomości, jedna osoba nabyła trzy nieruchomości, a jedna osoba nabyła siedem nieruchomości.

Zespół roboczy
ds. nowelizacji *uol*

Przykład

Jeden z nabywców w okresie od lipca 2015 r. do czerwca 2016 r. nabył siedem nieruchomości w różnych częściach kraju. Były to nieruchomości mieszkalne (pustostany) położone: 1) na terenie Nadleśnictwa Cisna, powierzchni 1307 m² o wartości szacunkowej 336 365 zł sprzedaną za kwotę 17 000 zł; 2) na terenie Nadleśnictwa Zawadzkie, powierzchni 1148 m² o wartości szacunkowej 37 356 zł, sprzedaną za kwotę 1867,50 zł; 3) na terenie Nadleśnictwa Drawno, powierzchni 1047 m² o wartości szacunkowej 26 900 zł sprzedaną za kwotę 1345 zł; 4) na terenie Nadleśnictwa Sulechów, powierzchni 1543 m² o wartości

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

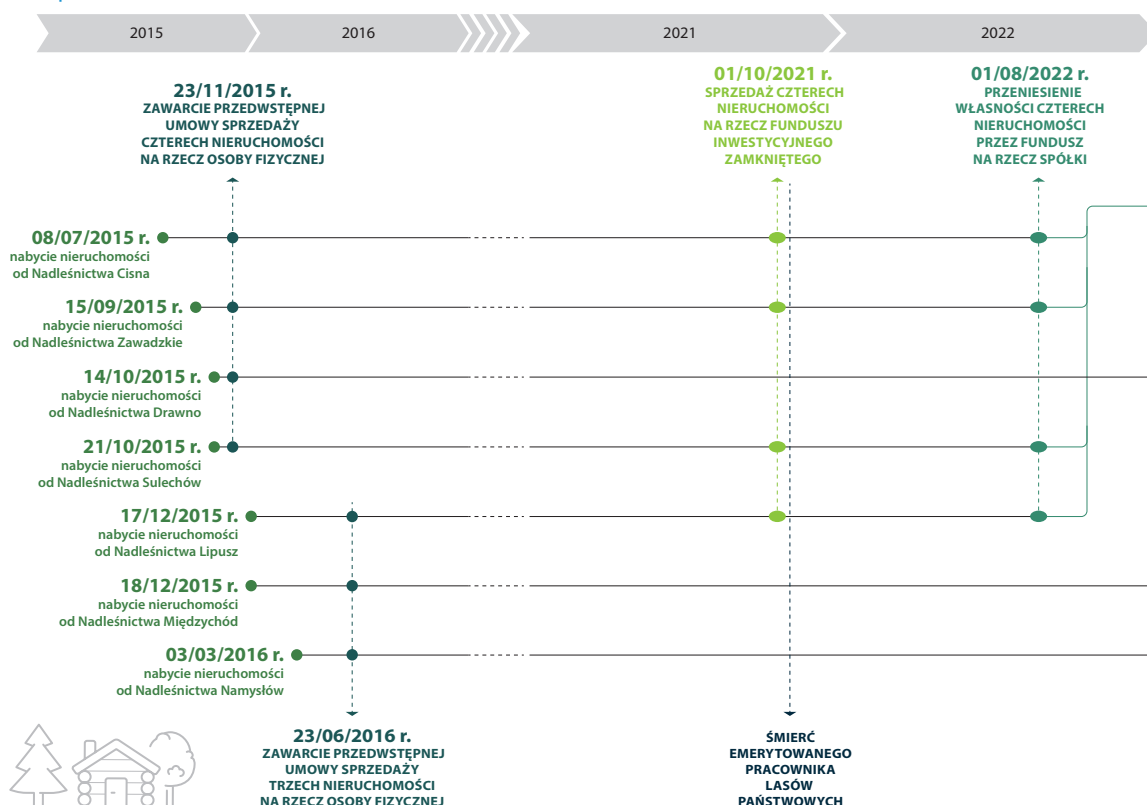
szacunkowej 156 800 zł, sprzedaną za kwotę 25 300 zł; 5) na terenie Nadleśnictwa Lipusz, powierzchni 524 m² o wartości szacunkowej 98 800 zł sprzedaną za kwotę 4945 zł; 6) na terenie Nadleśnictwa Międzychód, powierzchni 1998 m² o wartości szacunkowej 166 200 zł, sprzedaną za kwotę 15 550 zł; 7) na terenie Nadleśnictwa Namysłów, powierzchni 852 m² o wartości szacunkowej 92 144 zł sprzedaną za kwotę 4650 zł.

Następnie emerytowany pracownik Lasów Państwowych zawarł przedwstępne umowy sprzedaży nieruchomości na rzecz innej osoby fizycznej, co ujawniono również w księgach wieczystych. W wyniku umowy sprzedaży praw i obowiązków oraz umowy sprzedaży prawo własności czterech z siedmiu nieruchomości zostało następnie przeniesione przez emerytowanego pracownika Lasów Państwowych na rzecz funduszu inwestycyjnego zamkniętego. Następnie umową z dnia 1 sierpnia 2022 r. wspomniany fundusz inwestycyjny zamknięty przeniósł własność ww. nieruchomości na rzecz osoby prawnej, której współnikiem większościowym była osoba fizyczna, która zawarła z emerytowanym pracownikiem Lasów Państwowych przedwstępne umowy sprzedaży tych nieruchomości. W księgach wieczystych pozostałych trzech nieruchomości, według stanu na dzień 8 lutego 2023 r., figurował nadal emerytowany pracownik Lasów Państwowych.

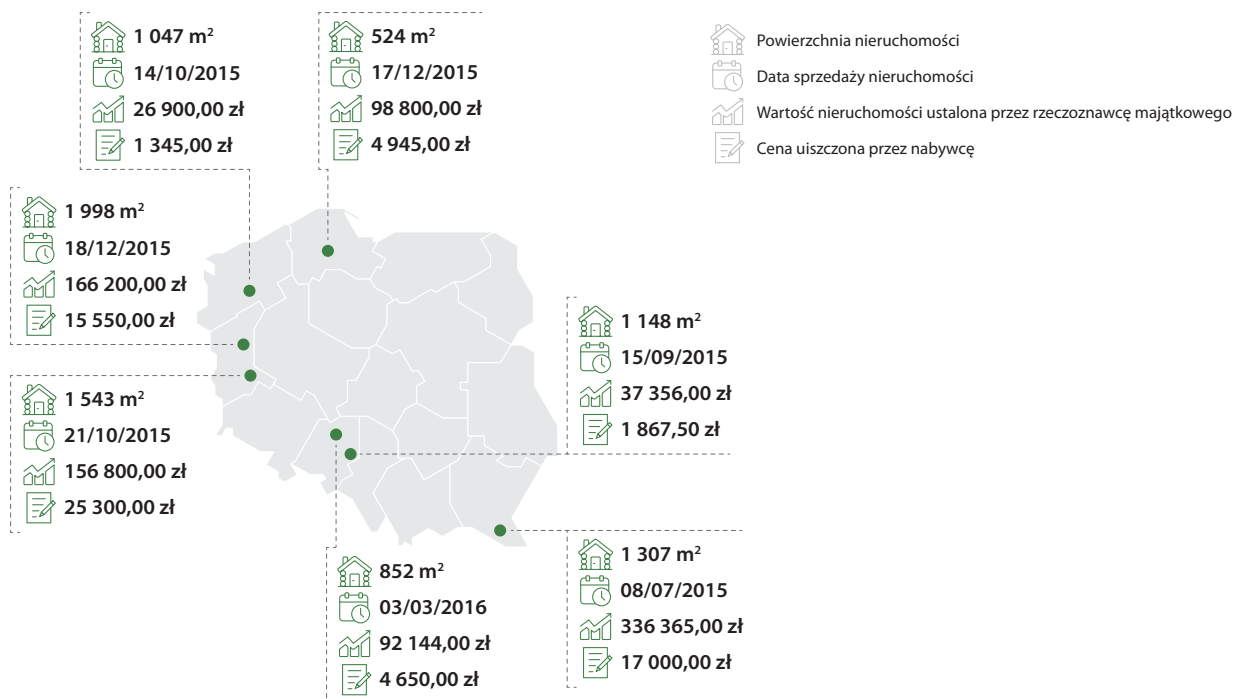
Opisana wyżej sytuacja była możliwa z uwagi na brzmienie przepisów, które zezwalają pracownikom i byłym pracownikom Lasów Państwowych na wielokrotne korzystanie z prawa do pierwszeństwa nabycia nieruchomości z obniżeniem ceny. Izba sformułowała wniosek zmierzający do ograniczenia zakresu określonego przez ustawodawcę prawa do nabycia nieruchomości mieszkalnej z zasobu Lasów Państwowych z pierwszeństwem przed innymi osobami za obniżoną cenę, do jednej nieruchomości. Zdaniem NIK wprowadzenie ograniczenia pozwoli zrealizować cel przepisu, jednocześnie będzie przyczyniać się do zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa przed ryzykami jego przejmowania przez nieuprawnione osoby.

Infografika nr 7

Nieruchomości nabyte przez jednego emerytowanego pracownika Lasów Państwowych w okresie lipiec 2015–czerwiec 2016 wraz z kalendarium



WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy zarządzenia wydane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie umarzania i udzielania ulg w spłacaniu należności pieniężnych przypadających Lasom Państwowym, tj. nr 38/2004, 4/2021 i 74/2021. Zasadniczą przesłanką ulgi lub umorzenia, oprócz kwestii związanych z niemożnością wyegzekwowania należności, była sytuacja majątkowa dłużnika. Udzielenia ulgi (rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności) lub umorzenia spłaty należności dokonywano na wniosek dłużnika. W przypadku pozytywnego zaopiniowania złożonego podania i zastosowania ulgi lub umorzenia, kierownik jednostki organizacyjnej której przypadała należność, zawierał z dłużnikiem pisemną umowę. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w drodze wydawanych zarządzeń stopniowo zwiększał wartości należności głównych, które mogły być umarzone przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, i co do których nie istniała konieczność wyrażenia opinii przez kierownika jednostki nadrzędnej – z poziomu do 40 tys. zł dla umorzeń dokonywanych przez nadleśniczych i do 100 tys. zł dokonywanych przez dyrektorów RDLP w 2015 r., a począwszy od 2021 r. do 150 tys. zł dla umorzeń dokonywanych przez nadleśniczych i do 250 tys. zł dla umorzeń dokonywanych przez dyrektorów RDLP. Zarządzeniem nr 4/2021 Dyrektor Generalny wprowadził zapis stanowiący o tym, że umorzenia należności głównej, której wartość przekraczała 250 tys. zł kierownik jednostki organizacyjnej PGL LP mógł dokonać po uzyskaniu opinii Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

Umarzanie należności

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK, duża dowolność rozstrzygnięć nadleśniczych i dyrektorów RDLP w połączeniu z brakiem bieżącego lub okresowego przekazywania danych Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych w tym zakresie rodzi ryzyko braku transparentności podejmowanych decyzji oraz rezygnacji z windykacji należności powstałych z tytułu wynajmowania i zbywania mienia Skarbu Państwa pozostającego w zarządzie Lasów Państwowych. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie zlecił przeprowadzenia w jednostkach organizacyjnych PGL LP kontroli w zakresie udzielania ulg i umorzeń dotyczących należności przypadających tym jednostkom.

Kontrole jednostek organizacyjnych PGL LP

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny Lasów Państwowych prowadził kontrole w zakresie wynajmu i zbywania nieruchomości mieszkalnych przy pomocy Inspekcji Lasów Państwowych. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zatwierdzał roczne plany kontroli opracowane przez Inspekcję Lasów Państwowych oraz zleconych do wykonania dyrektorom RDLP. Roczne plany kontroli były zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych najpóźniej do dnia 15 listopada każdego roku kalendarzowego na rok następny, z wyjątkiem Planu na rok 2015 i 2016. Plan na rok 2015 został zatwierdzony w dniu 8 grudnia 2014 r., tj. 23 dni po terminie, co naruszało regulacje Zarządzenia nr 84 z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe. Plan na rok 2016 został zatwierdzony w dniu 30 listopada 2015 r. w związku ze zmianą kierownictwa Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Roczne Plany zawierały tematy kontroli okresowych⁹, problemowych¹⁰ i sprawdzających¹¹. W latach 2015–2022 kontrolami okresowymi objęto łącznie 169 nadleśnictw: 17 nadleśnictw w 2018 r., 43 nadleśnictw w 2019 r., 44 nadleśnictw w 2020 r., 48 nadleśnictw w 2021 r., 17 nadleśnictw w 2022 r. W obszarze wynajmu i zbywania nieruchomości mieszkalnych oceny niedostateczne dotyczyły 96 (tj. 56,8%) skontrolowanych nadleśnictw. Kontrolami problemowymi w zakresie obszaru wynajmu i sprzedaży nieruchomości w latach 2015–2022 objęto 120 nadleśnictw. Oprócz kontroli okresowych i problemowych DGLP zrealizowała 14 kontroli doraźnych, w których przedmiot prowadzonych czynności stanowiły działania nadleśniczych i dyrektorów RDLP m.in. w zakresie prawidłowości procedury przygotowania do sprzedaży nieruchomości położonych w nadleśnictwach, gospodarki mieszkaniowej,

⁹ Służących do kontroli działalności nadleśnictw, przeprowadzanych nie rzadziej niż jeden raz na 10 lat. Jednostka kontrolowana otrzymywała końcową ocenę wyliczoną na podstawie wyznaczonych norm zawartych w Zarządzeniu nr 18 DGLP z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie ocen funkcjonowania i działalności nadleśnictw na podstawie ustaleń kontroli. Ocena końcowa zawierała się w następującej skali wskaźników: ocena bardzo dobra – od 0,91 do 1,00, ocena dobra – od 0,78 do 0,90, ocena dostateczna – od 0,65 do 0,77, ocena niedostateczna – poniżej 0,65.

¹⁰ Służących do kontroli wybranych zagadnień w więcej niż jednej jednostce organizacyjnej Lasów Państwowych. Jednostka kontrolowana otrzymywała końcową ocenę wyliczoną na podstawie skali czterostopniowej tj.: ocena pozytywna, ocena pozytywna z uchybieniami, ocena pozytywna z nieprawidłowościami, ocena negatywna. System ten stosowany był przez Inspekcję Lasów Państwowych od wielu lat, choć sformalizowany opisowo został 23 lutego 2017 r.

¹¹ Służących do zbadania jak zostały wykonane wnioski pokontrolne sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych, a także wykorzystanie uwag i ocen w nich sformułowanych. Jednostka kontrolowana otrzymywała końcową ocenę wyliczoną na podstawie skali czterostopniowej tj.: ocena pozytywna, ocena pozytywna z uchybieniami, ocena pozytywna z nieprawidłowościami, ocena negatywna. System ten stosowany był przez Inspekcję Lasów Państwowych od wielu lat, choć sformalizowany opisowo został 23 lutego 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

remontów lub zostały podjęte w obszarze wynajmu i zbywania nieruchomości ze względu na skargi. W kontrolach doraźnych oceniono działalność nadleśnictw w badanym zakresie: pozytywnie – w trzech przypadkach, pozytywnie z uchybieniami w czterech przypadkach, pozytywnie z nieprawidłowościami w czterech przypadkach, negatywnie w dwóch przypadkach.

Kontrole w podległych nadleśnictwach jako formę sprawowania nadzoru wykorzystywały również RDLP. Badaniu podlegały w szczególności kwestie prawidłowej realizacji założeń polityk mieszkaniowych lub programów gospodarowania zasobem lokalowym. Część z kontroli dotyczyła również wypłaty równoważników pieniężnych i kwestii wynajmu nieruchomości. Kontrolerzy wydawali zalecenia, w szczególności w zakresie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz w zakresie uzupełnienia danych w systemie SILP.

W okresie objętym kontrolą do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wpłynęło ogółem 838 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z czego 12 dotyczyło spraw znajdujących się w zakresie przedmiotowym przeprowadzanej przez NIK kontroli. W tym czasie do RDLP objętych kontrolą wpłynęło 14 wniosków o dostęp do informacji publicznej w obszarze wynajmu i zbywania nieruchomości mieszkalnych. Rozpatrywanie wniosków odbywało się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*¹² oraz przepisy wewnętrzne, tj. Zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 stycznia 2010 r. *w sprawie ustalenia zasad i trybu udostępniania informacji przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe* oraz Zarządzenie nr 45 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 25 czerwca 2021 r. *w sprawie zasad udostępniania informacji przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych*. W latach 2015–2022 Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie wydał decyzji administracyjnej, której treścią byłaby odmowa udzielenia informacji publicznej w zakresie objętym kontrolą.

Część z dokumentów objętych kontrolą została uznana przez jednostkę kontrolowaną za zawierające tajemnice przedsiębiorstwa w sposób nieprawidłowy, albowiem materiały te nie zawierały informacji, którym może przysługiwać przymiot takiej tajemnicy tj. nie zawierały one informacji przedstawiających wartość gospodarczą. Zdaniem NIK zbywanie nieruchomości mieszkalnych przez Lasy Państwowe nie stanowi przedmiotu zasadniczej działalności PGL LP, a jedynie jest częścią działalności dodatkowej. Sprzedaż nieruchomości zbędnych nie odbywa się w ramach rynku i konkurencji na tym rynku, a w zasadniczej części jest procesem realizowanym wewnątrz instytucji, w interesie pracowników Lasów Państwowych i innych uprawnionych osób, i ma znaczenie z punktu widzenia prawidłowości gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Uznanie dokumentów wytworzonych przez Zespół Kontrolingu Terenowego za tajemnicę przedsiębiorstwa mogło mieć, zdaniem NIK, za zadanie uniemożliwić lub utrudnić zainteresowanym osobom dostęp do informacji publicznej o sposobie zarządzania majątkiem publicznym.

Udostępnianie
informacji publicznej

Część dokumentacji
objęto tajemnicą
przedsiębiorstwa

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy wynajmowanie i zbywanie nieruchomości mieszkalnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe było prawidłowe i zgodne z wymogami gospodarności?
Cele szczegółowe	<p>Czy przeznaczanie nieruchomości mieszkalnych na wynajem było celowe i gospodarne?</p> <p>Czy typowanie nieruchomości mieszkalnych do sprzedaży odbywało się w sposób celowy, a ich zbywanie było gospodarne i prawidłowe?</p> <p>Czy Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych oraz regionalne dyrekcje Lasów Państwowych prawidłowo sprawowały nadzór w zakresie wynajmowania i zbywania nieruchomości mieszkalnych oraz realizowały inne przypisane im zadania dotyczące tych procesów?</p>
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Dyrekcje Generalną Lasów Państwowych, dwie Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych oraz po trzy nadleśnictwa podległe ww. RDLP.
Kryteria kontroli	Działalność jednostek kontrolowanych oceniono z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. najpóźniej do dnia 30 grudnia 2022 r. – data podpisania ostatecznego wystąpienia pokontrolnego) z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności. Czynności w jednostkach kontrolowanych rozpoczęły się począwszy od dnia 31 sierpnia 2022 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach kontroli <i>Wynajmowanie i zbywanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób</i> (D/22/503) zasięgnięto informacji od: Ministra Klimatu i Środowiska, niektórych z nadleśnictw nieuczestniczących w kontroli, a także od naczelnika jednego z urzędów skarbowych. Dodatkowo w toku kontroli wykorzystano dane z bazy PESEL. Uzyskano również wyjaśnienia od osób poprzednio pełniących funkcję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.
Pozostałe informacje	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych złożył 19 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w całości jedno zastrzeżenie, w części uwzględnił osiem zastrzeżeń, a pozostałych dziesięć oddalił. Pozostałe jednostki kontrolowane nie złożyły zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 20 wniosków pokontrolnych, z których zrealizowano 14, cztery jest w trakcie realizacji, a dwa zgodnie z informacją DGLP nie będzie realizowanych. NIK ustaliła, że z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami skontrolowane jednostki wydatkowały łącznie 72 876,28 zł.
	Najwyższa Izba Kontroli złożyła jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w zakresie możliwości popełnienia przestępstwa dokonanego na szkodę PGL LP, oraz skierowała jedno pismo sygnalizacyjne do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w związku z ujawnionym mechanizmem wielokrotnego nabywania nieruchomości.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Strategii	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	Józef Kubica od 9.04.2021 do nadal Andrzej Konieczny 19.01.2018–8.04.2021 Konrad Tomaszewski 17.11.2015–19.01.2018 Adam Wasiak 7.02.2012–17.11.2015
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	Andrzej Józef Nowak od 11.10.2016r. do nadal
		Nadleśnictwo Augustów	Wojciech Szostak od 13.12.2016 do nadal
		Nadleśnictwo Pomorze	Piotr Nalewajek od 18.01.2018 do nadal
		Nadleśnictwo Żednia	Andrzej Gołembiewski od 11.07.2013–20.12.2015, od 9.10.2018–21.12.2015 i od 8.10.2018 do nadal, Jarosław Karpiuk 21.12.2015–8.10.2018
3.	Delegatura NIK w Olsztynie	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie	Adam Rocznik od 15.05.2020r. do nadal, Małgorzata Błyskun 28.03.2014–11.10.2016, Piotr Czyżyk 11.10.2016–30.01.2018, Mariusz Orzechowski 30.01.2018–12.05.2020
		Nadleśnictwo Jedwabno	Marek Trędowski od 9.07.2004 do nadal
		Nadleśnictwo Mrągowo	Jarosław Błyskun od 1997r. do nada
		Nadleśnictwo Olsztyn	Paweł Artych od 6.12.2016 r. do nadal, Wojciech Abramczyk 8.10.2009–21.11.2016

Wykaz Ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> - podejmowano kontrole, także na podstawie anonimowych informacji o potencjalnych nieprawidłowościach, - powołano zespół zadaniowy ds. komisyjnej oceny zasadności sprzedaży pozostających w zarządzie PGL LP nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnymi lokali mieszkalnych oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatnych Lasom Państwowym, 	<ul style="list-style-type: none"> - niedostatecznie w pogłębiony sposób analizowano przyczyny niewykonania planów sprzedaży w danym roku, - nie podejmowano działań zmierzających do terminowego wykonania programów gospodarowania zasobami lokalowymi, - nie uregulowano całościowo w drodze zarządzeń lub decyzji przesłanek ograniczających sprzedaż nieruchomości mieszkalnych i niestabilność określanych limitów wartości księgowej netto, - podnoszono limity uprawniające do samodzielnego umarzania należności lub udzielania ulg bez zasięgnięcia informacji o tych zdarzeniach, - wydano opinie prawne budzące wątpliwości co do ich oparcia w obowiązujących przepisach prawa, - nie podjęto skutecznych kroków w celu wprowadzenia zmian legislacyjnych do uoI, - weryfikacja wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży odbywała się w sposób nierzetelny, - nie zapewniono w SILP pełnych danych dotyczących wynajmowania i zbywania nieruchomości, - nieprawidłowo objęto dokumenty tajemnicą przedsiębiorstwa, - nie przeprowadzono kontroli w 17 z 31 podległych jednostek,
2.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - nadzór sprawowano na bieżąco, - w sposób celowy i gospodarny zbyto zbędną nieruchomość mieszkalną, - wyegzekwowano terminowe złożenie dokumentów strategicznych z zakresie gospodarki mieszkaniowej i je zaakceptowano, 	
3.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zlecano i prowadzono kontrole w podległych jednostkach, rzetelnie weryfikowano i zatwierdzano polityki mieszkaniowe i programy gospodarowania zasobem lokalowym, 	<ul style="list-style-type: none"> - zatwierdzono aneks do programu gospodarowania zasobem lokalowym w sposób nierzetelny, - zawarto umowę bezpłatnego korzystania z lokalu mimo braku wniosku osoby uprawnionej,
4.	Nadleśnictwo Augustów	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - systematycznie zmniejszono zasób lokalowy, - podjęto działania egzekucyjne w stosunku do osoby zajmującej nieruchomość bez tytułu prawnego, - celowo i gospodarnie typowano nieruchomości do sprzedaży, - umowy najmu i bezpłatnego korzystania zawierano w sposób celowy, - sprawowano należyty nadzór nad stanem nieruchomości, - celowo i gospodarnie typowano nieruchomości do sprzedaży, 	<ul style="list-style-type: none"> - wynajęto nieruchomości mieszkalne wypłacając w zamian uprawnionym do bezpłatnego mieszkania równoważnik pieniężny, wydzierżawiono nieruchomości zamiast ja wynajmując, - zakwalifikowano dwie nieruchomości jako zbędne, mimo że nie powinny być uznane za zbędne,
5.	Nadleśnictwo Jedwabno	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - celowo i gospodarnie typowano nieruchomości do sprzedaży, 	

6.	Nadleśnictwo Mrągowo	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo zawierano umowy najmu osobom uprawnionym, egzekwowano należności z tytułu czynszu i prawidłowo informowano o zmianach stawek czynszu, - kwalifikacja nieruchomości do zbycia oraz ich sprzedaż odbywała się w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, właściwie udzielano bonifikat, - prawidłowo naliczono czynsz najemcom i egzekwowano zaległości czynszowe, - typowano nieruchomości do zbycia w sposób celowy, - sprzedaż nieruchomości odbywała się w sposób prawidłowy i gospodarny, 	<ul style="list-style-type: none"> - wynajęto nieruchomości niezbędną, co skutkowało koniecznością wypłacenia równoważnika pieniężnego osobom uprawnionym do bezpłatnego mieszkania, - treść niektórych umów najmu w sposób nieuzasadniony odbiegała od obowiązujących wzorów, - zawarto umowę z osobą upoważnioną do bezpłatnego mieszkania bez złożenia przez tę osobę wymaganego wniosku, w jednym przypadku nie sporządzono protokołu po zakończeniu bezpłatnego korzystania z nieruchomości, - w 57% badanych przypadków równoważnik pieniężny wypłacany był w nieprawidłowej wysokości, - niektóre z pism do najemców nie zawierały informacji o terminie skorzystania z prawa pierwszeństwa, - aktualizując program gospodarowania zasobami lokalowymi nie ujęto aktualnych danych dotyczących siedziby nadleśnictwa,
7.	Nadleśnictwo Olsztyn	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - typowano nieruchomości do zbycia w sposób celowy i gospodarny, - terminowo wprowadzono politykę mieszkaniową oraz program gospodarowania zasobami lokalowymi, 	<ul style="list-style-type: none"> - nie zapewniono odpowiedniej liczby lokali niezbędnych w stosunku do liczby uprawnionych pracowników, - wynajęto nieruchomości niezbędną, co skutkowało koniecznością wypłaty równoważnika pieniężnego, - nie podjęto skutecznych działań celem opróżnienia nieruchomości zajmowanej bez tytułu prawnego, co skutkowało koniecznością wypłaty równoważnika pieniężnego, - nie zweryfikowano przesłanki uprawniającej do nabycia nieruchomości z pierwszeństwem, - nie egzekwowano pisemnych wniosków o przyznanie bezpłatnego mieszkania.
8.	Nadleśnictwo Pomorze	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - bezpłatne mieszkania udostępniano wyłącznie uprawnionym pracownikom, - egzekwowano odszkodowania za zajmowanie nieruchomości mieszkaniowej bez tytułu prawnego, - równoważniki pieniężne wypłacane były uprawnionym pracownikom i w prawidłowej wysokości, - typowano nieruchomości do zbycia w sposób celowy, i gospodarny. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie zapewniono odpowiedniej liczby lokali niezbędnych w stosunku do liczby uprawnionych pracowników, - wynajęto nieruchomości niezbędną, co skutkowało koniecznością wypłaty równoważnika pieniężnego, - nie podjęto skutecznych działań celem opróżnienia nieruchomości zajmowanej bez tytułu prawnego, co skutkowało koniecznością wypłaty równoważnika pieniężnego, - nie zweryfikowano przesłanki uprawniającej do nabycia nieruchomości z pierwszeństwem, - nie egzekwowano pisemnych wniosków o przyznanie bezpłatnego mieszkania.
9.	Nadleśnictwo Żednia	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - typowano nieruchomości do zbycia w sposób celowy, i gospodarny. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie zapewniono odpowiedniej liczby lokali niezbędnych w stosunku do liczby uprawnionych pracowników, - wynajęto nieruchomości niezbędną, co skutkowało koniecznością wypłaty równoważnika pieniężnego, - nie podjęto skutecznych działań celem opróżnienia nieruchomości zajmowanej bez tytułu prawnego, co skutkowało koniecznością wypłaty równoważnika pieniężnego, - nie zweryfikowano przesłanki uprawniającej do nabycia nieruchomości z pierwszeństwem, - nie egzekwowano pisemnych wniosków o przyznanie bezpłatnego mieszkania.

*7 pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa o lasach Kluczowym aktem prawnym dotyczącym kontrolowanej działalności jest ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*. W niniejszym obszarze przedmiotowym istotne znaczenie ma również rozporządzenia *o sprzedaży*.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, w szczególności lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Czynności prawnych w imieniu Dyrekcji Generalnej, Regionalnej Dyrekcji czy Nadleśnictwa dokonuje odpowiednio Dyrektor Generalny, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji oraz Nadleśniczy.

W art. 40a *uol* opisano **przesłanki i zasady zbywania nieruchomości mieszkalnych**. Lasy Państwowe mogą sprzedawać nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne, zwane dalej „lokalami”, oraz grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatne Lasom Państwowym. Zgodnie z § 7 rozporządzenia *o sprzedaży*, lokale mogą być **kwalifikowane jako nieprzydatne**, jeżeli: 1) wpływy z ich wynajmu są niższe od kosztów ponoszonych przez Lasy Państwowe na ich utrzymanie, na które składają się w szczególności podatek od nieruchomości, koszty utrzymania pracowników administracji i dozoru technicznego, koszty utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości, koszty utrzymania terenu, pomieszczeń i urządzeń wspólnego użytkowania, w szczególności: windy, anteny zbiorczej, domofonu i zieleni otaczającej budynek, koszty konserwacji lokalu obciążające Lasy Państwowe, koszty obowiązkowego ubezpieczenia lokalu, 33% kosztu koniecznego remontu, wynikającego z przeglądu technicznego, albo 20% kosztu adaptacji lokalu do innych celów, koszty amortyzacji lub 2) stanowią lokale wolne (pustostany). Grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie mogą być kwalifikowane jako nieprzydatne Lasom Państwowym, jeżeli w szczególności: 1) brak jest środków finansowych na dokończenie inwestycji i nie istnieje możliwość ich uzyskania lub 2) ustała przyczyna, dla której rozpoczęto budowę, a dokończenie budowy z przeznaczeniem na inne cele jest ekonomicznie nieuzasadnione. Wspomniane zasady kwalifikacji nieruchomości za nieprzydatne nie dotyczą pracowników nieodpłatnie korzystających z mieszkania służbowego przyznanego w trybie art. 46 ust. 1 pkt 2 *uol*.

Pracownikom, byłym pracownikom, a także osobom bliskim, pozostałym po pracownikach, które w dniu ich śmierci zamieszkiwały razem z nimi przysługuje **przywilej pierwszeństwa nabycia nieruchomości mieszkalnej**. Pracownicy i byli pracownicy mający co najmniej trzyletni okres zatrudnienia w PGL LP, z wyjątkiem osób, z którymi stosunek pracy rozwiązany został bez wypowiedzenia z winy pracownika, posiadają pierwszeństwo nabycia lokali, których są najemcami i w których miesz-

kają. Cena sprzedaży lokalu podlega łącznemu obniżeniu o 6% za każdy rok zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych i o 3% za każdy rok najmu tego lokalu, nie więcej jednak niż o 95%. Jeżeli osobą uprawnioną jest **emeryt lub rencista**, cena nabycia lokalu ustalona jest na 5% jego wartości.

Najemcy nieposiadający uprawnień, o których mowa wyżej, mogą nabywać przeznaczone do sprzedaży lokale, które zajmują co najmniej od trzech lat, na podstawie umowy najmu, zawartej na czas nieoznaczony, za cenę obniżoną za każdy rok najmu o 3%, nie więcej jednak niż o 45%.

Pracownicy i byli pracownicy PGL LP niebędący najemcami lokali przeznaczonych do sprzedaży, pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, mają **pierwszeństwo nabycia lokali wolnych (pustostanów)** lub gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie na warunkach określonych w art. 40a ust. 4, tj. z uzyskaniem odpowiednich bonifikat wynoszących 6% za każdy rok zatrudnienia. Jeżeli ofertę kupna lokalu wolnego (pustostanu) lub gruntu z budynkiem mieszkalnym w budowie zgłosi więcej niż jedna osoba, sprzedaż następuje w drodze przetargu ograniczonego, w którym uczestniczyć mogą jedynie osoby uprawnione do nabycia pustostanu.

Jeżeli ww. osoby nie skorzystają z prawa do nabycia lokalu, w którym mieszkają, w terminie sześciu miesięcy od daty ogłoszenia oferty sprzedaży lokalu, lokal można **przekazać nieodpłatnie gminie**, łącznie z gruntami i przynależnościami niezbędnymi do korzystania z lokalu, na zasadach określonych w przepisach o przekazywaniu zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe. Jeżeli ofertę kupna lokalu wolnego (pustostanu) lub gruntu z budynkiem mieszkalnym w budowie zgłosi więcej niż jedna osoba, sprzedaż następuje w drodze przetargu ograniczonego, w którym uczestniczyć mogą jedynie osoby uprawnione na podstawie ust. 9 (pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych niebędący najemcami lokali przeznaczonych do sprzedaży, pozostających w zarządzie *Lasów Państwowych*).

Spłata należności może zostać rozłożona na 60 rat miesięcznych, przy czym oprocentowanie nie może przekraczać w stosunku rocznym stopy referencyjnej, określającej minimalne oprocentowanie podstawowych operacji otwartego rynku prowadzonych przez Narodowy Bank Polski, powiększonej o 2 punkty procentowe. Wysokość dodatkowego oprocentowania, ponad stopę referencyjną, na podstawie rozporządzenia *o sprzedaży*, uzależniona jest od liczby rat i wynosi: 1% przy nie więcej niż 12 ratach; 1,25% przy 13 i nie więcej niż 24 ratach; 1,50% przy 25 i nie więcej niż 36 ratach; 1,75% przy 37 i nie więcej niż 48 ratach; 2% przy więcej niż 48 ratach.

Lasy Państwowe żądają **zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie** po jej waloryzacji, jeżeli nabywca lokalu, przed upływem 5 lat od dnia jego nabycia zbył ten lokal lub wykorzystał na inne cele niż mieszkalne. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej.

Kodeks cywilny

W ww. obszarze działalności Lasów Państwowych zastosowanie znajduje ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*¹³.

Kodeks cywilny reguluje stosunki cywilnoprawne pomiędzy osobami fizycznymi, osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi, którym przepisy szczególne przyznają zdolność prawną. Szczególnie istotna z punktu widzenia przedmiotu kontrolowanej działalności jest część trzecia k.c. zawierająca przepisy dotyczące zobowiązań (umów), w szczególności dotycząca najmu.

Dyspozycje art. 660 i 661 k.c. zawierają przepisy regulujące formy zawierania umowy najmu. **Umowa najmu nieruchomości** lub pomieszczenia na czas dłuższy niż rok powinna być zawarta na piśmie. W razie niezachowania tej formy poczytuje się umowę za zawartą na czas nieoznaczony. Najem zawarty na czas dłuższy niż lat dziesięć poczytuje się po upływie tego terminu za zawarty na czas nieoznaczony.

Zgodnie z art. 659 § 1 k.c. przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Zgodnie z zapisami art. 662 k.c. wynajmujący powinien wydać najemcy rzecz w stanie przydatnym do umówionego użytku i utrzymywać ją w takim stanie przez czas trwania najmu, natomiast najemcę obciążają drobne nakłady połączone ze zwykłym używaniem rzeczy. Za drobne nakłady, zgodnie z dyspozycją art. 681 k.c., uznaje się w szczególności: drobne naprawy podłóg, drzwi i okien, malowanie ścian, podłóg oraz wewnętrznej strony drzwi wejściowych, jak również drobne naprawy instalacji i urządzeń technicznych, zapewniających korzystanie ze światła, ogrzewania lokalu, dopływu i odpływu wody. Zgodnie z art. 684 k.c. najemca może założyć w najętym lokalu oświetlenie elektryczne, gaz, telefon, radio i inne podobne urządzenia, chyba że sposób ich założenia sprzeciwia się obowiązującym przepisom albo zagraża bezpieczeństwu nieruchomości. Jeżeli do założenia urządzeń potrzebne jest współdziałanie wynajmującego, najemca może domagać się tego współdziałania za zwrotem wynikłych stąd kosztów.

Ustawa o ochronie praw lokatorów

Również ważna regulacja znajduje się w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o *ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*.

Ustawa o *ochronie praw lokatorów* szczegółowo reguluje kwestie najmu lokali mieszkalnych. Za lokatora uważa się najemcę lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu niż prawo własności. Dyspozycje art. 6a ustawy określają **obowiązki wynajmującego**. Należą do nich w szczególności: 1) utrzymanie w należytych stanie, porządku i czystości pomieszczeń i urządzeń budynku, służących do wspólnego użytku mieszkańców, oraz jego otoczenia; 2) dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń, o których mowa w pkt 1, oraz przywrócenie poprzedniego stanu budynku uszkodzonego, niezależnie od przyczyn, z tym że najemcę obciąża obowiązek pokrycia strat powstałych z jego winy;

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm., dalej: *k.c.*

3) dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy, a zwłaszcza: napraw i wymiany wewnętrznych instalacji: wodociągowej, gazowej i ciepłej wody – bez armatury i wyposażenia, a także napraw i wymiany wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania wraz z grzejnikami, instalacji elektrycznej, anteny zbiorczej – z wyjątkiem osprzętu oraz wymiany pieców grzewczych, stolarki okiennej i drzwiowej oraz podłóg, posadzek i wykładzin podłogowych, a także tynków.

Obowiązki najemcy określa art. 6b ustawy. Najemcę obciążają naprawa i konserwacja: 1) podłóg, posadzek, wykładzin podłogowych oraz ściennych okładzin ceramicznych, szklanych i innych; 2) okien i drzwi; 3) wbudowanych mebli, łącznie z ich wymianą; 4) trzonów kuchennych, kuchni i grzejników wody przepływowej (gazowych, elektrycznych i węglowych), podgrzewaczy wody, wanien, brodzików, mis klozetowych, zlewozmywaków i umywalk wraz z syfonami, baterii i zaworów czerpalnych oraz innych urządzeń sanitarnych, w które lokal jest wyposażony, łącznie z ich wymianą; 5) osprzętu i zabezpieczeń instalacji elektrycznej, z wyłączeniem wymiany przewodów oraz osprzętu anteny zbiorczej; 6) pieców węglowych i akumulacyjnych, łącznie z wymianą zużytych elementów; 7) etażowego centralnego ogrzewania, a w przypadku gdy nie zostało ono zainstalowane na koszt wynajmującego, także jego wymiana; 8) przewodów odpływowych urządzeń sanitarnych aż do pionów zbiorczych, w tym niezwłoczne usuwanie ich niedrożności; 9) innych elementów wyposażenia lokalu i pomieszczeń przynależnych przez: a) malowanie lub tapetowanie oraz naprawę uszkodzeń tynków ścian i sufitów, b) malowanie drzwi i okien, wbudowanych mebli, urządzeń kuchennych, sanitarnych i grzewczych.

Zasady **zmian wysokości czynszu** zawarto w art. 8a. Wynajmujący może podnieść wysokość czynszu z zachowaniem terminów wypowiedzenia, które wynoszą trzy miesiące i powinno być ono dokonane na piśmie pod rygorem nieważności.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2022 r. poz. 672, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
4. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego (Dz. U. Nr 221, poz. 1751).
6. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 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 ograniczonego (Dz. U. poz. 1206).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Główny Inspektor Pracy
11. Minister Klimatu i Środowiska
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Klimatu i Środowiska

Anna Moskwa

DLŁ-WNO.082.1.2023.BH
2714251.10485771.8411569
Warszawa, 14-07-2023

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 29 czerwca 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa Klimatu i Środowiska 30 czerwca 2023 r.), znak: KST.430.001.2023, przekazujące informację o wynikach kontroli *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), zgodnie z art. 64 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), poniżej prezentuję stanowisko w niniejszej sprawie.

Biorąc pod uwagę, że działalność Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe reguluje ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, z późn. zm.), której przepisy określają zasady wynajmowania i zbywania przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób, w zakresie przeprowadzonej kontroli nr D/22/503 dotyczącej działalności Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, Minister Klimatu i Środowiska w powyższym zakresie pozytywnie ocenia działalność Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

Jednocześnie Minister Klimatu i Środowiska na podstawie negatywnej oceny aspektów kontroli podda je głębszej analizie i weryfikacji. W przypadku stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości, Minister Klimatu i Środowiska podejmie działania mające na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych w ustawie o lasach, rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego (Dz. U. poz.1751), a także w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz

Telefon: (+48) 22 369 29 00
info@klimat.gov.pl
www.gov.pl/klimat

ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Działamy zgodnie z EMAS - zarządzając instytucją, dbamy o środowisko

ZAŁĄCZNIKI

kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego (Dz. U. poz. 1206).

Z poważaniem

Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAŚ

KST.430.001.2023
D/22/503/KST

Warszawa, dnia 25 lipca 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska
do informacji o wynikach kontroli Wynajmowanie i zbywanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska zawartego w piśmie z dnia 14 lipca 2023 r. (znak: DLL-WNO.082.1.2023.BH).

NIK zauważa, iż Minister Klimatu i Środowiska w stanowisku w istocie nie odniósł się do problemów wynikających ze stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, zasygnalizowanych niedostatków regulacji normatywnych, jak i dostrzeżonych przez NIK ryzyk z tego wynikających, w tym w szczególności dla prawidłowości gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa.

Izba w pełni szanuje prawo Ministra Klimatu i Środowiska do własnej – pozytywnej – oceny działalności Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, akcentując jednak ponownie, iż wyniki kontroli wskazały na szereg obszarów wymagających szczególnego zainteresowania również ze strony Ministra. NIK odnotowuje deklarację Ministra o poddaniu ich głębszej analizie i weryfikacji. NIK nie podziela przy tym jednak stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska uzależniającego podjęcie postulowanych przez NIK działań legislacyjnych od, jak należy rozumieć, samodzielnego stwierdzenia przez Ministra nieprawidłowości.

Izba zwraca uwagę, że określony kształt przepisów ustawowych nie stanowi przy tym nieprawidłowości jako takiej, lecz brzmienie regulacji normatywnej determinowało określony sposób funkcjonowania Lasów Państwowych i generowało stwierdzone w toku kontroli ryzyka, także na przyszłość. Co więcej, opisane w Informacji sytuacje, jak na przykład wielokrotne nabywanie nieruchomości z obniżeniem jej ceny przez tę samą osobę, były i są w obecnym stanie prawnym w pełni dopuszczalne. NIK, zwracając się do Ministra Klimatu i Środowiska z rekomendacjami zmian normatywnych (wnioskami *de lege ferenda*), obrala za cel po pierwsze wyeliminowanie mechanizmu pozwalającego na przejmowanie majątku Skarbu Państwa za pośrednictwem pracowników lub byłych pracowników Lasów Państwowych, a także zmodyfikowanie zasad przyznawania prawa nieodpłatnego korzystania z mieszkań uprawnionym do tego osobom i określenie mechanizmu postępowania w sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie wysokości równoważnika pieniężnego. Izba wskazuje także, że problem wielokrotnego nabywania nieruchomości z obniżeniem ceny był zauważony również przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który sygnalizował ministrowi właściwemu do spraw środowiska potrzebę działań zmierzających do zmiany przepisów obowiązujących w tym zakresie.

NIK formułując wnioski *de lege ferenda* wskazała na realne ryzyka działań na szkodę majątku Skarbu Państwa. Izba ma na uwadze, że wdrożenie tego wniosku wymagać będzie zainicjowania rządowego procesu legislacyjnego przez Ministra, a wynik tych działań może być niezależny od wysiłków Ministra. Zdaniem jednak Izby kwestia ochrony interesów i majątku Skarbu Państwa stanowi wystarczającą przesłankę do podjęcia działań. NIK zauważa również, że w pozostałym zakresie (niewymagającym zmiany przepisów ustawy o lasach) wnioski mogą być wdrożone poprzez zmianę regulacji aktów wykonawczych wydawanych przez Ministra.

NIK, podtrzymując wnioski, wyraża przy tym przekonanie, że wdrożenie rekomendacji Izby pozwoli na usunięcie dostrzeżonych ryzyk i innych słabości aktualnie obowiązujących regulacji prawnych, a w szczególności pozytywnie wpłynie na funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś