



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.12.1.2024

Henryk Józef Smolarz
Dyrektor Generalny
Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-207 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/038 – Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Olsztynie, ul. Głowackiego 6, 10-448 Olsztyn (dalej: OT KOWR lub Oddział Terenowy).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Józef Smolarz, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 10 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r., – Małgorzata Gośniowska-Kola, p.o. Dyrektor Generalny, od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r., – Waldemar Humięcki, Dyrektor Generalny, od 1 kwietnia 2022 r. do 9 stycznia 2024 r. Iwona Żendarska, p.o. Dyrektor OT KOWR, dalej: Dyrektor Oddziału. W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora OT KOWR pełnił Grzegorz Kierozalski od 22 listopada 2018 r. do 28 lutego 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez OT KOWR zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 - do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 4 września 2024 r., z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą. W przypadku nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych kościołom i innym związkom wyznaniowym okres kontroli obejmuje również 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Beata Saba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/79/2024 z 1 lipca 2024 r. 2. Piotr Simoniuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/70/2024 z 21 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2024 (I połowa) w OT KOWR rzetelnie rozpatrywano wnioski o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³, stosując obowiązujące przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴ i wewnętrzne zarządzenia, określające wytyczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP. W umowach zawieranych z jednostkami samorządu terytorialnego prawidłowo zabezpieczono interesy Skarbu Państwa, zamieszczając m.in. klauzulę wynikającą z treści art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp, że OT KOWR ma prawo wystąpić z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieodpłatnie przekazanej nieruchomości, w przypadku nie wykorzystania nieruchomości na cel określony w umowie oraz w razie zbycia lub przeznaczenia nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia.

Prawidłowo nadzorowano wykorzystanie przekazanych nieruchomości Zasobu RSP. Podejmowano działania wobec podmiotów wykorzystujących nieruchomości niezgodnie z umową. Kontrole nieruchomości w trybie nadzoru właścicielskiego doprowadziły do zwrotu dwóch nieruchomości.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły ośmiu postępowań w zakresie nieodpłatnego przekazania gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP, które były m.in. przewlekłe prowadzone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2020-2024 (I połowa) OT KOWR dysponował gruntami w Zasobie WRSP o powierzchni ogółem⁵: 145,7 tys. ha w 2020 r., 146,9 tys. ha w 2021 r., 146,8 tys. ha - 2022 r., 146,3 tys. ha - 2023 r. oraz 146,5 tys. ha na koniec 30 czerwca 2024 r., w tym m.in. w:

- dzierżawie⁶ było odpowiednio: 121,1 tys. ha, 124,3 tys. ha, 124,8 tys. ha, 122 tys. ha, 123,9 tys. ha,
- trwałym zarządzie⁷ - w latach 2020-2022 - 1,6 tys. ha, w 2023 r. – 2,0 tys. ha, do 30 czerwca 2024 r. - 1,8 tys. ha,
- wieczystym użytkowaniu⁸ – 4,4 tys. ha (w całym okresie objętym kontrolą),
- przekazaniu w administrowanie nieprodukcyjne⁹ – 112 m² (wg stanu na 31 grudnia 2023 r. i 30 czerwca 2024 r.),
- użyczeniu¹⁰ – 2,86 ha w 2023 r.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Zasób WRSP.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 589, ze zm. Dalej: ustawa gnrsp.

⁵ Po uwzględnieniu zmian wewnętrznych - stan na koniec okresu sprawozdawczego, 31 grudnia każdego roku (kody: 200, 201, 205, 210, 220, 225, 230, 240, 250, 251, 252, 254, 260, 261, 275, 277, 278, 279, 280, 295, 299 oraz grunty nieposiadające kodu rozdysponowania - tzw. do rozdysponowania).

⁶ Kod 210 i 220.

⁷ Kody: 240, 250, 251, 252, 254 i 275.

⁸ Kod 200 i 201.

⁹ Kod 261.

¹⁰ Kod 280.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. powierzchnia obcych gruntów¹¹ wynosiła 594,9 ha, zaś do rozdysponowania¹² 12,6 tys. ha.

W OT KOWR nieruchomości rolne Zasobu WRSP¹³:

- sprzedano – 357,7 tys. ha (dane podane narastająco na koniec grudnia 2020 r.), 358,4 tys. ha (na koniec grudnia 2021 r.), 358,9 tys. ha (na koniec grudnia 2022 r.), 359,6 tys. ha (na koniec 2023 r.), 359,7 tys. ha (dane na koniec czerwca 2024 r.),
- wydierżawiono – odpowiednio: 121,1 tys. ha, 124,3 tys. ha, 124,8 tys. ha, 122 tys. ha i 123,9 tys. ha.

Nie było przypadków wniesienia gruntów w Zasobie WRSP jako aport do spółek.

(akta kontroli str. 7-9)

W latach objętych kontrolą nieodpłatnie przekazano nieruchomości rolne Zasobu WRSP o łącznej powierzchni 286,5 ha, z czego 46,6 ha w 2021 r., 118,1 ha w 2022 r., 70,7 ha w 2023 r. i 51,1 ha w 2024 r. (do 30 czerwca). I tak przekazano m.in:

- jednostkom samorządu terytorialnego¹⁴ - 94,2 ha, odpowiednio: 17,6 ha, 26,4 ha, 22,2 ha i 28 ha,
- kościołom i innym związkom wyznaniowym – 60,3 ha, odpowiednio: 24,2 ha, 25,0 ha, 6,1 ha i 5,0 ha,
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – 42,7 ha, odpowiednio: 3,9 ha, 21,4 ha, 4,1 ha i 13,3 ha,
- na rzecz dożywotnich użytkowników – 14,1 ha, odpowiednio: 5,7 ha, 2,8 ha, 4,8 ha i 0,9 ha,
- zbyto w wyniku zasiedzenia – 3,2 ha, odpowiednio: 0,3 ha, 0,7 ha, 1,2 ha i 1 ha,
- Lasom Państwowym – 8,3 ha w 2023 r.

W OT KOWR były 34 przypadki¹⁵ wyłączenia z dzierżawy nieruchomości rolnych w celu ich nieodpłatnego przekazania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) o łącznej powierzchni 18,5 ha.

(akta kontroli str. 7-10)

1.2. W latach 2021-2024 (I połowa) do OT KOWR wpłynęło łącznie 288 wniosków od jst o przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP, w tym w: 2021 r. – 93 wnioski, 2022 r. – 79, 2023 r. – 84 i 2024 r. (I połowa) – 32. Wydano 119 zgód¹⁶ dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości o łącznej powierzchni 77,5 ha¹⁷. Jednocześnie OT KOWR również wnioskował¹⁸ do jst o oddanie nieruchomości, m.in.

¹¹ Kod 279 – użytkowane przez podmioty określone w ustawie Prawo wodne - pod wodami płynącymi.

¹² Tj. grunty nieposiadające kodu rozdysponowania.

¹³ Dane podane narastająco według stanu na 31 grudnia 2020 r., 2021 r., 2022 r., 2023 r. oraz 30 czerwca 2024 r. w układzie jaki przyjęto w KOWR w systemie sprawozdawczym.

¹⁴ Kody: 116, 118, 120 i 133. W tym m.in. nieodpłatnie przekazano gminom lokale mieszkalne i grunty zabudowane obiektami infrastruktury technicznej, towarzyszące budynkom mieszkalnym wchodzące w skład Zasobu WRSP oraz nieruchomości rolne przekazano z mocy prawa na własność gminy, powiatu, województwa.

¹⁵ Tj. 12 w 2021 r., 9 w 2022 r., 10 w 2023 r. i 3 w 2024 r. (30 czerwiec).

¹⁶ Tj. w 2021 r. – 39 zgód, w latach 2022-2023 po 38 oraz do 1 lipca 2024 r. – 4 zgody.

¹⁷ Tj. w: 2021 r. – 32, 8 ha, 2022 r. – 26,3 ha, 2023 r. – 17,7 ha i 2024 r. (I połowa) – 0,7 ha.

¹⁸ Na podstawie punktu 13 Wytocznych w sprawie nieodpłatnego przekazywania gminom i spółdzielniom wynajętych lokali mieszkalnych i gruntów zabudowanych obiektami infrastruktury technicznej, towarzyszącym budynkom mieszkalnym wchodzącym w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz jednostkom państwowym i komunalnym określonych urządzeń, obiektów i sieci, stanowiących załącznik nr 2 do Zarządzenia nr: 109/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z 20 lipca 2020 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP, 40/2023/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia

przeznaczonych pod drogi i infrastrukturę techniczną. I tak dotyczyło to w: 2021 r. – 34 spraw (o powierzchni 12,41 ha), 2022 r. – 28 (8,13 ha), 2023 r. – 47 (21,11 ha) i 2024 r. (I połowa) – 13 (8,63 ha).

(akta kontroli str. 79)

Badaniem objęto wybrane losowo dokumentacje 12 (spośród 288) prowadzonych spraw¹⁹, dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Analiza przeprowadzonych weryfikacji²⁰ kompletności wniosków jst wykazała, że przed zawarciem umowy:

- We wszystkich sprawach sprawdzano:
 - upoważnienia wójta/burmistrza²¹ do nabycia w trybie: art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy gnrsp – siedem spraw, art. 24 ust. 5c ustawy gnrsp – trzy, art. 43 ust. 2 - jedna i art. 44 ust. 1 – jedna,
 - aktualne wypisy i wyrisy z rejestru gruntów (wydane nie wcześniej, niż 6 miesięcy przed datą wniosku);
 - zaświadczenia wójtów/burmistrzów wskazujące na zgodność charakteru inwestycji z przeznaczeniem nieruchomości w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
 - dokumentacje, w tym m.in. założenia, ekspertyzy, projekty, umożliwiające określenie potrzeb gruntowych realizowanej inwestycji;
 - zobowiązania wnioskodawcy do wykonania na własny koszt koniecznych wydzielen i podziałów geodezyjnych oraz pokrycia kosztów sporządzenia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości;
- W ośmiu sprawach weryfikowano, czy wnioskodawca określił daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji inwestycji oraz wskazał przewidywane źródła jej finansowania, zaś w czterech pozostałych (dotyczących dróg) nie było takiego obowiązku.

We wszystkich sprawach OT KOWR występował do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku, określając termin na jego uzupełnienie, tj. nie dłuższy niż miesiąc, zgodnie z punktem 5 wytycznych.

(akta kontroli str. 11-140)

Na podstawie analizy ww. dokumentacji ustalono, że podczas przygotowania nieruchomości do nieodpłatnego przekazania, zgodnie z punktem 4 wytycznych, dokonano we wszystkich sprawach:

- sprawdzenia własności nieruchomości ujętych wnioskiem;

16 maja 2023 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP, 14/2024/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 16 kwietnia 2023 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP.

¹⁹ Z czego cztery dotyczyły nieruchomości wykorzystywanych jako drogi, dwie – cmentarze oraz po jednej – pod budowę kanalizacji deszczowej, istniejący zbiornik przeciwpożarowy, park z placem zabaw, boisko sportowe, kąpielisko, istniejący lokal mieszkalny z przeznaczeniem na potrzeby socjalne.

²⁰ Na podstawie punktu 3 Wytycznych w sprawie nieodpłatnego przekazywania jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP (dalej: wytyczne), stanowiących załącznik do Zarządzenia nr: 109/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z 20 lipca 2020 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP, 40/2023/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP, 14/2024/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 16 kwietnia 2023 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP.

²¹ Na podstawie uchwał rad gminy.

- oględzin nieruchomości w terenie i udokumentowania ich w formie protokołu lub notatki służbowej oraz dokumentacji fotograficznej;
- określenia aktualnego stanu zagospodarowania ww. działek Zasobu WRSP, z punktu widzenia sposobu rozdysponowania (dzierżawa, trwały zarząd, wieczyste użytkowanie, bezumowne użytkowanie, itd.);
- ustalenia, że w stosunku do ww. działek Zasobu WRSP nie toczyło się postępowanie administracyjne lub postępowanie sądowe w związku z niezgodnym z przepisami prawa przejęciem na rzecz Skarbu Państwa lub postępowanie regulacyjne, albo inne postępowanie sądowe np. dotyczące stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości;
- sprawdzenia, że nie została wszczęta procedura związana z trwałym rozdysponowaniem wszystkich działek;
- ustalenia stanu prawnego ewentualnych ograniczeń w rozdysponowaniu, tj. sprawdzenia czy w skład nieruchomości wchodziły grunty lub obiekty, które z mocy odrębnych przepisów stanowią własność innych podmiotów i powinny być im przekazane (np. wody płynące, urządzenia i obiekty melioracji podstawowej itp.) oraz budynki mieszkalne, w których mieszkali najemcy posiadający prawo pierwszeństwa do nabycia zajmowanych lokali mieszkalnych (art. 42 ustawy gnrsp);
- uzyskano informacje innych organów, tj. gmin, starostów, Wojewody Warmińsko-Mazurskiego²², Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie²³, dotyczące rozpoznania innych uwarunkowań mających znaczenie przy rozpatrywaniu możliwości przekazania, m.in.: położenia w granicach specjalnej strefy ekonomicznej, występowania złóż surowców naturalnych, planowanego przebiegu dróg publicznych, wpisu do rejestrów zabytków.

W dziewięciu sprawach (z 12 objętych badaniem) sporządzono operaty szacunkowe. I tak, w siedmiu z nich były one wymagane na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy gnrsp, zaś w dwóch przypadkach operaty²⁴ sporządzono, pomimo że nie były wymagane. W trzech przypadkach, dotyczących nieruchomości wykorzystywanych pod drogi szacunkowa wartość została określona na podstawie obowiązujących zasad w OT KOWR. Wyliczenie wartości gruntu określano na podstawie wskaźników szacunkowych gruntu ornego, przyjmując grunt orny klasy I i I okręg podatkowy określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego²⁵ oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości²⁶.

Analiza danych zawartych w Systemie Ewidencji Gruntów (dalej: SEG), dotyczących badanych spraw wykazała, że informacje zostały wprowadzone prawidłowo.

(akta kontroli str. 11-145)

²² Dalej: Wojewoda.

²³ Dalej: Lasy Państwowe.

²⁴ Jedna sprawa dotyczyła nieodpłatnego przekazania lokalu mieszkalnego na potrzeby socjalne na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy gnrsp, zaś druga dotyczyła nieruchomości przeznaczonej pod drogę z parkingiem na podstawie art. 24 ust. 5c ustawy gnrsp.

²⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 555 - data uchylenia 9 września 2023 r.

²⁶ Dz. U. poz. 1832.

W latach 2021-2024 (I połowa) skierowano łącznie 44 wnioski²⁷ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW), w tym 15 w 2021 r., 13 w 2022 r., 11 w 2023 r. oraz 5 w pierwszej połowie 2024 r. Uzupełnień²⁸ wymagało 21 wniosków, odpowiednio: siedem, osiem, pięć i jeden.

Uzyskano 40 zgód Ministra MRiRW (dalej: Minister). Nie było wniosków rozpatrzonych negatywnie przez Ministra, jednak cztery wnioski²⁹ zostały zwrócone do OT KOWR przez Dyrektora Generalnego KOWR w celu dokonania ponownej analizy.

(akta kontroli str. 146-163)

W latach 2021-2024 (I połowa) nie skierowano wniosków³⁰ do Dyrektora Generalnego KOWR o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR szczególnego pełnomocnictwa, ponieważ nie prowadzono spraw dotyczących przekazania nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha.

(akta kontroli str. 164)

Analiza 12 umów o nieodpłatne przekazanie nieruchomości zawartych w formie aktu notarialnego wykazała, że we wszystkich umowach podano rodzaj planowanej inwestycji przez jst.

W siedmiu przypadkach ujęto termin planowanego zakończenia jej realizacji (który nie może być dłuższy niż 10 lat od dnia przekazania) oraz zamieszczono klauzulę wynikającą z treści art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp, że OT KOWR występuje do samorządu z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w art. 30 ust. 1 tej ustawy, w razie zbycia lub przeznaczenia nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia, nie wykorzystania nieruchomości na cel określony w umowie w okresie 10 lat od dnia jej przejęcia. W pozostałych objętych badaniem przypadkach nie było takiego obowiązku.

W treści sześciu aktów notarialnych zawarto zobowiązanie do zamieszczenia (nie później niż dwa miesiące od jej przejęcia) na własny koszt na terenie przekazywanej nieruchomości tablicy informacyjnej oraz na przejętych gruntach tablicy pamiątkowej, zaś w jednym przypadku³¹ uzyskano zgodę Dyrektora Generalnego KOWR na odstąpienie od zapisów punktu 21 i 22 załącznika nr 2 wytycznych.

²⁷ Wzór wniosku stanowi załącznik do wytycznych. Przekazanie nieruchomości na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy gnrsp do 4 października 2023 r. wymagało zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi niezależnie od jej powierzchni. W związku z wejściem w życie z dniem 5 października 2023 r. ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, zmianie uległ między innymi ww. art. 24 ust. 5 ustawy gnrsp i uprzedniej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wymagało nieodpłatne przekazanie nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni co najmniej 2 ha. Tym samym od 5 października 2023 r. nieodpłatne przekazanie nieruchomości o powierzchni poniżej 2 ha w powyższym trybie nie wymaga tej zgody. Pismem znak: CEN.DZG.WTZ.4200.3.2023 z dnia 3 października 2023 r. Dyrektor Generalny KOWR wskazał, że w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni poniżej 2 ha przekazywanych nieodpłatnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c wymagane będzie uzgodnienie przedmiotu nieodpłatnego przekazania poprzez skierowanie do Dyrektora Generalnego KOWR stosownego wniosku.

²⁸ W zakresie m.in.: przedłożenia oświadczeń jst o braku własnych gruntów do realizacji inwestycji, wskazania infrastruktury i lokali mieszkalnych pozostających w Zasobie WRSP na terenie danej gminy oraz uzupełnienia dokumentacji podziałowej.

²⁹ Po dwa w latach 2021-2022 i dwa w 2024 r. (do 30 czerwca).

³⁰ Zgodnie z punktem 9 wytycznych, przekazanie nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha lub których wartość określona zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami przekracza równowartość 2000 ton żyta wymaga uzyskania szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR.

³¹ Dotyczyło nieruchomości przekazanej z powodu istniejącego nieczynnego cmentarza.

W umowach objętych badaniem³² nie było konieczności wprowadzenia zapisu dotyczącego prawa KOWR do kontroli realizacji przedsięwzięcia, w szczególności kontroli finansowej oraz wglądu do dokumentacji dotyczącej przedsięwzięcia. Taki zapis w umowach, określony w art. 24 ust. 12a pkt 5 ustawy gnrsp, został wprowadzony 7 lipca 2022 r. dla bezzwrotnej pomocy finansowej udzielanej m.in. na potrzeby remontu oraz przebudowy budynków i lokali, obiektów infrastruktury technicznej oraz innego majątku, przekazanych na podstawie art. 43 ust. 2 i art. 44, bez uprzedniego doprowadzenia ich do należytego stanu technicznego. W latach objętych kontrolą nie udzielono takiej bezzwrotnej pomocy finansowej.

(akta kontroli str. 11-145)

W latach 2021-2024 (I połowa) prowadzono 136 spraw, dla których upływał w danym roku 10-letni termin określony w umowie nieodpłatnego przekazania, z czego w: 2021 r. były to 54 sprawy, 2022 r. – 5, 2023 r. - 45 i 2024 (I połowa) – 32. Przeprowadzono w tym okresie 138 kontroli w trybie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów lub decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP, odpowiednio 55, 5, 46 i 32.

Stwierdzono w tych kontrolach łącznie 32 nieprawidłowości w 32 sprawach, z czego 13 w 2021 r., 1 w 2022 r., 11 w 2023 r. oraz 7 w 2024 r. (do 30 czerwca). I tak, sześć zakończyło się zwrotem aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości, dwie zwrotem przekazanych nieruchomości, zaś pięć spraw wg stanu na 29 sierpnia 2024 r. było w toku. Stwierdzone nieprawidłowości³³ dotyczyły niewykorzystania nieruchomości na cele wskazane w umowie oraz zbycie nieruchomości przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia.

W dwóch przypadkach³⁴ OT KOWR wystąpił o zwrot przekazanych nieruchomości. Powodem zwrotu nieruchomości był brak zagospodarowania ich przez jst zgodnie z celem nieodpłatnego przekazania. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w toku prowadzonych postępowań jst wystąpiły z wnioskiem do OT KOWR o odstąpienie od żądania zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości i przyjęcie ich zwrotu do Zasobu WRSP. Po przeprowadzeniu analizy tych spraw i ustaleniu, że po przejęciu ww. nieruchomości do Zasobu WRSP, będzie możliwość ich rozdysponowania przez OT KOWR, podjęto decyzję o zwrocie tych nieruchomości do Zasobu WRSP. Nieruchomości te zostały odzyskane i wróciły do Zasobu.

Kwota naliczonych należności z tytułu braku zwrotu nieodpłatnie przekazanych nieruchomości wyniosła w: 2021 r. - 245,2 tys. zł i 2023 r. - 874,2 tys. zł. Łączna kwota odzyskanych należności z tytułu braku realizacji celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości określonego w umowie wyniosła w 2021 r. - 247 tys. zł³⁵, zaś w 2023 r. - 163,4 tys. zł³⁶.

(akta kontroli str. 165)

³² Do badania wytypowano po jednej umowie (z 12 objętych badaniem) zawartej na podstawie art. 43 ust. 2 i art. 44 ust. 1 ustawy gnrsp. Obie umowy zostały zawarte przed 7 lipca 2022 r.

³³ Zarządzenie nr 144/2022/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów/decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

³⁴ Po jednym w latach 2022-2023.

³⁵ Wartość uzyskanych należności (sześciu zakończonych spraw) była większa w jednym przypadku o oprocentowanie z tytułu rozłożenia na raty, zaś w drugim przypadku o oprocentowanie z tytułu rozłożenia na raty i naliczone odsetki ustawowe za opóźnienie od nieterminowej zapłaty; pozostałe cztery sprawy bez dodatkowych naliczeń.

³⁶ Pozostałe sprawy w toku.

Na podstawie analizy dokumentacji trzech zakończonych spraw, prowadzonych w związku z niewykorzystaniem przekazanej nieruchomości na cel określony w umowie ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach przeprowadzono kontrole przed upływem 10 lat od dnia zawarcia umowy,
- w dwóch przypadkach ustalono niewykorzystanie nieruchomości przez jst na cele wskazane w umowie³⁷, a w jednym zbycie nieruchomości przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia,
- we wszystkich przypadkach OT KOWR wystąpił do jst na podstawie art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tych nieruchomości,
- we wszystkich przypadkach wyliczono aktualne wartości pieniężne na podstawie zweryfikowanych operatów szacunkowych wycen nieruchomości,
- we wszystkich przypadkach nastąpił zwrot aktualnej wartości pieniężnej tych nieruchomości.

W latach objętych kontrolą nie otrzymywano sygnałów o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania przez jst przekazanych nieruchomości. Wszystkie nieprawidłowości były ustalone w trakcie prowadzonych kontroli w trybie nadzoru właścicielskiego.

(akta kontroli str. 166-292)

1.3. W latach 2021-2024 (I połowa) prowadzono 25 spraw o przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP Lasom Państwowym, w tym po jednej w latach 2021-2022, pięć w 2023 r. i 18 w 2024 r. (I połowa)³⁸. Łączna powierzchnia ujęta we wnioskach wyniosła 942,1 ha, w tym 756,1 ha to powierzchnia nieruchomości po zmianie przepisów, tj. od 5 października 2023 r.³⁹ przekazywana nieruchomość m.in. nie musi już być objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ani decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wg stanu na dzień 27 sierpnia 2024 r. 4 sprawy zostały zakończone, zaś 21 było w toku. Złożono dwa wnioski do Starosty Powiatu Braniewskiego i Starosty Powiatu Elbląskiego o wydanie decyzji. W 2023 r. uzyskano dwie pozytywne decyzje o przekazaniu nieruchomości o łącznej powierzchni 8,3 ha. Nieruchomości te zostały przekazane wnioskodawcom w 2023 r.⁴⁰ W przypadku kolejnych dwóch spraw, odmówiono przekazania nieruchomości ze względu na trwające dzierżawy tych nieruchomości.

(akta kontroli str. 293-294)

Analiza dokumentacji czterech spraw, w tym dwóch zakończonych przekazaniem nieruchomości i dwóch odmów wykazała, że w przypadku spraw zakończonych:

- przekazaniem nieruchomości (przed wejściem w życie przepisów określonych ustawą o zmianie):

³⁷ Jedna nieruchomość przekazana z przeznaczeniem na utworzenie terenu rekreacyjno-sportowego, druga na boisko sportowe.

³⁸ Po zmianie przepisów nastąpił wzrost wpływających wniosków do OT KOWR.

³⁹ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1933), dalej: ustawa o zmianie.

⁴⁰ Daty protokołów zdawczo-odbiorczych to odpowiednio: 14 marca 2023 r. i 16 marca 2023 r.

- określono aktualny stan zagospodarowania działek⁴¹ Zasobu WRSP, tj. wszystkie nieruchomości nie były objęte dzierżawą, trwałym zarządem, wieczystym użytkowaniem,
 - na podstawie oględzin i dokumentacji topograficznej zweryfikowano aktualny stan tych nieruchomości i określono we wszystkich przypadkach jako tereny zalesione samosiewami,
 - wnioskodawcy uzyskali decyzje o warunkach zabudowy, w których określono zmianę sposobu użytkowania terenu z gospodarki rolnej na leśną, tj. zalesienie gruntów nieleśnych,
 - nieruchomości objęte ww. wnioskami nie były przedmiotem zainteresowania lokalnych rolników w celu ich dzierżawy lub nabycia,
 - ustalono, że w stosunku do ww. działek Zasobu WRSP nie toczyły się postępowanie administracyjne lub postępowanie sądowe w związku z niezgodnym z przepisami prawa przejęciem na rzecz Skarbu Państwa lub postępowanie regulacyjne, albo inne postępowanie sądowe np. dotyczące stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości,
 - sprawdzono, że wobec wszystkich nieruchomości nie została wszczęta procedura związana z trwałym rozdysponowaniem,
 - ustalono stan prawny ewentualnych ograniczeń w rozdysponowaniu w zapisach ksiąg wieczystych,
 - nie rozpoznano innych uwarunkowań (np. położenie w granicach specjalnej strefy ekonomicznej, występowanie złóż surowców naturalnych, planowany przebieg dróg publicznych, wpis do rejestrów zabytków). Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania (dalej: Kierownik KURiG) nie było konieczności występowania po te informacje lub stanowiska innych organów (np. Wojewody, Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie). Nieruchomości⁴² przylegały do zwartych kompleksów leśnych i przekazano je Lasom Państwowym w celu uregulowania granicy rolno-leśnej,
 - nieruchomości przekazano wnioskodawcom protokołami zdawczo-odbiorczymi w 2023 r.⁴³ na podstawie decyzji Starosty Powiatu Braniewskiego⁴⁴ i Starosty Powiatu Elbląskiego⁴⁵,
 - prawidłowo wprowadzono dane do SEG, m.in. w zakresie formy użytkowania i powierzchni.
- odmową przekazania nieruchomości:
 - określono aktualny stan zagospodarowania działek Zasobu WRSP. I tak, jedna sprawa dotyczyła siedmiu nieruchomości, z czego trzy objęte były długoletnią dzierżawą, trzy kolejne były przygotowane do rozdysponowania, tj. sprzedaży, zaś jedna w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium) przeznaczona pod zabudowę usługowo-

⁴¹ W jednej sprawie pięć nieruchomości o łącznej powierzchni 7,93 ha, zaś w drugiej jedna nieruchomość o powierzchni 0,39 ha.

⁴² Jedna sprawa objęła działki o łącznej powierzchni 7,93 ha, zaś druga 0,39 ha.

⁴³ Dаты protokołów zdawczo-odbiorczych to odpowiednio: 14 marca 2023 r. i 16 marca 2023 r.

⁴⁴ Nr Gk.6620.1.47.2022.2023 z 11 stycznia 2023 r.

⁴⁵ Nr GN.6846.1.2022.2023.ML z 31 stycznia 2023 r.

mieszkaniową. Druga sprawa dotyczyła trzech nieruchomości objętych długoletnią dzierżawą.

(akta kontroli str. 294-336)

W latach 2021-2024 (I połowa) nie złożono wniosków o udzielenie Dyrektorowi albo Zastępcy Dyrektora Oddziału szczególnego pełnomocnictwa do Dyrektora Generalnego. Jak wyjaśniła Kierownik KURiG do października 2023 r. nie było potrzeby kierowania wniosków do Dyrektora Generalnego, ponieważ procedura nie przewidywała konieczności uzyskiwania szczególnego pełnomocnictwa. Dodała, że po zmianie ustawy gnrsp, w przypadku przekazywania nieruchomości w trybie art. 24 ust. 4 pkt 3 (czyli innych gruntów na potrzeby gospodarki leśnej, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej), konieczne jest uzyskanie dodatkowej zgody Dyrektora Generalnego. Jednak nie było takiej konieczności, ponieważ wg stanu na 27 sierpnia 2024 r. OT KOWR nie procedował takiej sprawy.

(akta kontroli str. 337)

1.4. W latach 2020-2024 (I połowa) wpłynęło osiem wniosków⁴⁶ o nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego⁴⁷, tj. jeden w 2020 r., cztery w 2021 r., dwa w 2022 r. oraz jeden w 2024 r. Łączna powierzchnia gruntów ujętych w tych wnioskach wyniosła 177,8 ha.

(akta kontroli str. 367-369)

W 2020 r. do Dyrektora Oddziału wpłynęły wnioski Parafii Ewangelicko-Augsburskiej w Szczytnie⁴⁸ i Parafii Ewangelicko-Metodystycznej w Olsztynku⁴⁹ w sprawie nieodpłatnego przekazania 15 ha gruntów rolnych w celu utworzenia gospodarstwa rolnego oraz w 2023 r. wniosek Parafii Ewangelicko-Augsburskiej w Mrągowie⁵⁰ w sprawie nieodpłatnego przekazania 15 ha gruntów rolnych w celu utworzenia gospodarstwa rolnego. Ponadto w 2024 r. wpłynął wspólny wniosek Parafii Ewangelicko-Augsburskiej w Sorkwicach⁵¹, Parafii Ewangelicko-Augsburskiej w Szczytnie oraz Parafii Ewangelicko-Augsburskiej w Mrągowie w sprawie przekazania działki nr 233/3 (obręb Pasym) o powierzchni 33,5 ha. Przedmiotowe wnioski były kontynuacją wniosków złożonych przez ww. Parafie w ustawowym terminie określonym w przepisach ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵² oraz ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵³. Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, osoby prawne Kościołów Ewangelicko-Augsburskiego i Ewangelicko-Metodystycznego, którym dotychczas nie przekazano gruntów na podstawie ustaw regulujących stosunek Państwa do ww. Kościołów, w związku ze złożonymi wnioskami w ustawowym

⁴⁶ Siedem wniosków złożonych w latach 2020-2023 wpłynęło bezpośrednio do Dyrektora Oddziału, jeden wniosek z 2024 r. został przekazany przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

⁴⁷ Wnioski zostały złożone na podstawie art. 70a ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1966, ze zm.).

⁴⁸ Parafia Ewangelicko-Augsburska w Szczytnie złożyła do Wojewody Olsztyńskiego wniosek z 13 października 1998 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania gruntów rolnych w celu utworzenia gospodarstwa rolnego.

⁴⁹ Parafia Ewangelicko-Metodystyczna w Olsztynku złożyła do Wojewody Olsztyńskiego wniosek z 10 grudnia 1996 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania 15 ha gruntów rolnych w celu utworzenia gospodarstwa rolnego.

⁵⁰ Parafia Ewangelicko-Augsburska w Mrągowie złożyła do Wojewody Olsztyńskiego wniosek z 19 października 1998 r. o nieodpłatne przekazanie 15 ha gruntów rolnych w celu utworzenia gospodarstwa rolnego.

⁵¹ Parafia Ewangelicko-Augsburska w Sorkwicach złożyła do Dyrektora Agencji Własności Rolnej wniosek z 18 września 1998 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania 15 ha gruntów rolnych w celu utworzenia gospodarstwa rolnego.

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 509.

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 85.

terminie, występują do KOWR o przekazanie nieruchomości Zasobu. Oddział Terenowy KOWR w Olsztynie, będąc w kontakcie z przedstawicielami Parafii, omawia możliwość przekazania gruntów.

(akta kontroli str. 367, 371-392)

Dyrektor Oddziału przeprowadził osiem postępowań, które (w okresie objętym kontrolą) zakończyły się zajęciem stanowiska w formie postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego. W następstwie przeprowadzonych przez Dyrektora Oddziału postępowań Wojewoda wydał dziesięć decyzji⁵⁴, na mocy których przekazał nieodpłatnie na własność na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego grunty znajdujące się w Zasobie WRSP.

Ponadto Dyrektor Oddziału przeprowadził dwa postępowania, które (w okresie objętym kontrolą) zakończyły się wydaniem postanowień o odmowie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP⁵⁵. Wnioskodawcy⁵⁶ złożyli w ustawowym terminie zażalenie na postanowienie do Ministra. Minister postanowieniami z 18 listopada 2021 r. znak: DN.mr.621.7.2021 i DN.mr.621.8.2021 uchylił w całości postanowienia Dyrektora Oddziału i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu ww. postanowień wskazano, że organ pierwszej instancji naruszył przepisy prawa materialnego. Wydanie przez Dyrektora Oddziału postanowień było przedwczesne, gdyż powinny one zostać wydane po wystąpieniu Wojewody o wyrażenie zgody w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁷.

Dyrektor Oddziału ponownie rozpatrując ww. wnioski nie wyraził zgody na nieodpłatne przekazanie wnioskowanych gruntów rolnych⁵⁸. Jeden z wnioskodawców wniósł

⁵⁴ W postępowaniu prowadzonym z wniosku Parafii Rzymskokatolickiej Najświętszej Maryi Panny Saletyńskiej w Olsztynie zakończonym przez Dyrektora Oddziału wydaniem postanowienia z 6 grudnia 2019 r. znak: OLS.WKUR.SGZ.4241.16.2019.MD o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych na rzecz ww. Parafii, Wojewoda Warmińsko-Mazurski decyzją z 3 lutego 2020 r. znak: IGR.VIII.7.7530.7.2018.JO przekazał nieodpłatnie na własność Parafii grunty oznaczone w ewidencji jako działka nr 26/1 (obręb Zabrodzie Dworzec) o powierzchni 13,42 ha i działka nr 29 o powierzchni 0,56 ha (obręb Zabrodzie Dworzec). Następnie po przeprowadzonym podziale geodezyjnych działki nr 27 i wyodrębnieniu działki nr 27/2 o powierzchni 1,0 ha (obręb Zabrodzie Dworzec) przekazał ją nieodpłatnie na własność Parafii decyzją z 14 września 2020 r. znak: IGR-VIII.7530.7.2018.JO.

⁵⁵ Dyrektor Oddziału postanowieniem z 8 kwietnia 2021 r. znak: OLS.WKUR.SGZ.4241.71.2021.MD nie wyraził zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz Towarzystwa Boskiego Zbawiciela Domu Zakonnego z siedzibą w Wilkasach prawa własności działek ewidencyjnych nr 16/95 i 21/10 (obręb Kamionki) ponieważ były objęte umowami dzierżawy. Dyrektor Oddziału postanowieniem z 8 kwietnia 2021 r. znak: OLS.WKUR.SGZ.4241.168.2021.MD.2 nie wyraził zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz Towarzystwa Boskiego Zbawiciela Domu Zakonnego w Węgorzewie prawa własności działek ewidencyjnych nr 198, nr 206 (obręb Wejdyki), nr 865/8 (obręb Wilkasy), nr 97/1 (obręb Bogacko), nr 272/1 i nr 272/2 (obręb Sterławki Małe), nr 9/7 (obręb Sulimy), nr 78/21 (obręb Grajwo), nr 551 (obręb Kamionki). W treści uzasadnienia postanowienia Dyrektor Oddziału wskazał, że działki nr 198, nr 206 i nr 9/7 objęte są umowami dzierżawy. Działka nr 865/8 jest przedmiotem postępowania sądowego. Działka nr 97/1 objęta jest procedurą sprzedaży przetargowej. Działki nr 272/1 i nr 272/2 położone są bezpośrednio przy granicy z Jeziorem Wrona o nieustalonej linii brzegowej. Działka nr 78/21 została sprzedana na przetargu przeprowadzonym przez Dyrektora Oddziału. Działka nr 551 przygotowywana jest do przetargu na sprzedaż i dzierżawę, po wcześniejszym podziale geodezyjnym wydzielonych części nieruchomości.

⁵⁶ Osoby prawne Kościoła Katolickiego.

⁵⁷ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2024 r., poz. 572), dalej: Kpa.

⁵⁸ Dyrektor Oddziału postanowieniem z 18 lipca 2022 r. znak: OLS.WKUZ.GZ.4241.44.2022.MDo nie wyraził zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz Towarzystwa Boskiego Zbawiciela Domu Zakonnego z siedzibą w Wilkasach prawa własności działek ewidencyjnych nr 16/95 i 21/10 (obręb Kamionki) ponieważ były objęte umowami dzierżawy. Dyrektor Oddziału postanowieniem z 18 lipca 2022 r. znak: OLS.WKUZ.GZ.4241.45.2022.MDo nie wyraził zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz Towarzystwa Boskiego Zbawiciela Domu Zakonnego w Węgorzewie prawa własności działek ewidencyjnych nr 198, nr 206 (obręb Wejdyki), nr 865/8 (obręb Wilkasy), nr 97/1 (obręb Bogacko), nr 272/1 i nr 272/2 (obręb Sterławki Małe), nr 9/7 (obręb Sulimy), nr 78/21 (obręb Grajwo), nr 551 (obręb Kamionki). W treści uzasadnienia postanowienia

w ustawowym terminie zażalenie na postanowienie Dyrektora Oddziału⁵⁹. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi postanowieniem z 7 lipca 2023 r. znak: DNI.mr.621.120.2022 utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Dyrektora Oddziału.

(akta kontroli str. 368-370, 393-471)

Badaniem objęto wszystkie postępowania zakończone (w okresie objętym kontrolą) wydaniem przez Dyrektora Oddziału postanowienia w trybie art. 106 § 5 Kpa o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP.

We wszystkich postępowaniach zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego Dyrektor Oddziału przeprowadził analizę wniosków uwzględniającą Wytoczne dotyczące nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP, na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań, na tworzenie lub powiększanie gospodarstw rolnych przez kościoły i inne związki wyznaniowe, sprawowanie kultu religijnego lub działalności w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym, określonych w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰.

Analiza dokumentacji ośmiu spraw zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego wykazała, że:

- ustalano dopuszczalną wielkość nieruchomości rolnej, która ma być przedmiotem przekazania odbierając od wnioskodawców oświadczenie o powierzchni gruntów rolnych dotychczas przejętych na podstawie art. 70a ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej i gruntów będących obecnie ich własnością oraz o charakterze prowadzonej działalności, jeśli przekazanie miało nastąpić na rzecz domu zgromadzenia zakonnego prowadzącego działalność, o której mowa w art. 20 i 39 ww. ustawy,
- przekazywanie nieruchomości odbywało się na rzecz poszczególnych osób prawnych Kościoła Katolickiego,
- nie przekazano nieruchomości na współwłasność łączną na rzecz poszczególnych osób prawnych Kościoła Katolickiego,
- przed wydaniem postanowienia zasięgano opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze Oddziału⁶¹,

Dyrektor Oddziału wskazał, że działki nr 198, nr 206 i nr 9/7 objęte są umowami dzierżawy. Działka nr 865/8 jest przedmiotem postępowania sądowego. Działka nr 97/1 objęta jest procedurą sprzedaży przetargowej. Działki nr 272/1 i nr 272/2 położone są wzdłuż Jeziora Tałty i są przedmiotem zainteresowania potencjalnych nabywców. Działki są planowane do sprzedaży w trybie przetargowym. Działka nr 78/21 została sprzedana na przetargu przeprowadzonym przez Dyrektora Oddziału. Działka nr 551 przygotowywana jest do sprzedaży.

⁵⁹ Zażalenie z 28 lipca 2022 r. Domu Zakonnego Towarzystwa Boskiego Zbawiciela w Węgorzewie na postanowienie Dyrektora Oddziału z 18 lipca 2022 r. znak: OLS.WKUZ.GZ.4241.45.2022.MDo.

⁶⁰ Załącznik do zarządzenia nr 65/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z 26 maja 2020 r.

⁶¹ Z wyłączeniem postępowania prowadzonego z wniosku Parafii Rzymsko-Katolickiej pod wezwaniem św. Jana Chrzciciela w Gierzwałdzie. W przedmiotowym postępowaniu nie zasięgano opinii Rady Społecznej, bowiem Dyrektor Generalny KOWR zarządzeniem nr 37/2020/Z z 17 marca 2020 r. w związku z ogłoszeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego zawiesił działanie Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych oraz Dyrektorze Generalnym KOWR oraz obowiązek konsultowania spraw dotyczących sposobu gospodarowania ZWRSP zawarty w zarządzeniach i wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR. Dyrektor Generalny KOWR zarządzeniem nr 41/2021/Z z 13 kwietnia 2021 r. wznowił działanie Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych oraz Dyrektorze Generalnym KOWR.

- ustalano aktualną formę zagospodarowania przekazywanej nieruchomości⁶²,
- poddawano analizie zaświadczenia potwierdzające, że wnioskodawca posiada osobowość prawną, a jej organem jest osoba, której podpis widnieje pod złożonym wnioskiem,
- ustalano, czy w stosunku do nieruchomości nie zachodzą przesłanki uniemożliwiające sprzedaż, o których mowa w ww. wytycznych,
- sprawdzano, czy przekazywane nieruchomości nie są położone w granicach administracyjnych miast,
- sprawdzano, czy przekazywane nieruchomości nie były objęte propozycją tzw. „wyłączeń 30%” w stosunku do których dzierżawcy wyrazili zgodę na ich wyłączenie,
- sprawdzano, czy przekazywane nieruchomości nie są w dzierżawie jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej,
- sprawdzano, czy przekazywane nieruchomości nie zostały nabyte na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego albo art. 32a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- sprawdzano, czy przekazywane nieruchomości nie były przedmiotem zainteresowania lokalnych rolników w celu ich dzierżawy lub nabycia⁶³,
- sprawdzano, czy przekazywane nieruchomości mają w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin status gruntów rolnych,
- sprawdzano, czy w stosunku do przekazywanej nieruchomości nie została wydana decyzja o lokalizacji albo realizacji inwestycji celu publicznego.

W toku przeprowadzonych postępowań wyjaśniających zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody o nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych, Dyrektor Oddziału zasięgał opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorsze Oddziału (z wyłączeniem okresu zagrożenia epidemicznego wprowadzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), która każdorazowo pozytywnie opiniowała zamiar nieodpłatnego przekazania gruntów rolnych na rzecz poszczególnych osób prawnych Kościoła Katolickiego.

Dyrektor Oddziału w sposób rzetelny ustalał wielkość nieruchomości rolnej, która ma być przedmiotem nieodpłatnego przekazania odbierając od wnioskodawców oświadczenia o posiadanych i dotychczas przejętych nieruchomościach rolnych, które następnie weryfikował w wewnętrznych bazach danych zawierających informację o osobach prawych kościołów i innych związków wyznaniowych, którym nieodpłatnie przekazano grunty rolne Zasobu WRSP, a w przypadku jakichkolwiek wątpliwości kierując do Wojewody zapytanie (pisemnie lub w formie wiadomości e-mail), czy wydawał decyzję o nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości na rzecz wnioskodawcy. W przypadku gdy wnioskodawca otrzymał już nieruchomości z Zasobu WRSP wliczano ich powierzchnię do ustawowych limitów obszarowych.

⁶² Pracownicy terenowi OT KOWR w Olsztynie przeprowadzali wizję lokalną nieruchomości przeznaczonej do nieodpłatnego przekazania, sporządzając z tej czynności notatkę służbową z załączoną dokumentacją fotograficzną.

⁶³ Jeżeli w toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że grunty objęte wnioskiem były przedmiotem zainteresowania lokalnych rolników (dzierżawa lub zakup) Dyrektor Oddziału nie wyrażał zgody na ich nieodpłatne przekazanie.

W ośmiu postanowieniach w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego w podstawie prawnej nie przywołano art. 106 § 5 Kpa. Zagadnienie opisano w punkcie 1 w sekcji „*stwierdzone nieprawidłowości*”.

W postępowaniach prowadzonych przez Dyrektora Oddziału zakończonych wyrażeniem zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP nie wystąpiły przypadki wyłączenia z dzierżawy nieruchomości rolnych w celu ich nieodpłatnego przekazania na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego.

Przedmiotowe postępowania były prowadzone przewlekłe i trwały od 1 roku do 5 lat, w tym m.in. postępowanie wszczęte w dniu 10 listopada 2016 r. wnioskiem Domu Zakonnego Prowincji Warszawskiej Zgromadzenia Najświętszego Odkupiciela (Redemptoryści) w Elblągu, a zakończone w dniu 6 grudnia 2021 r. wydaniem postanowienia znak: OLS.WKUR.SGZ.4241.226.2021.MD.8 o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych.

Przewlekłość prowadzonych postępowań była spowodowana wielokrotnym przedkładaniem wnioskodawcom (do momentu uzyskania aprobaty) propozycji gruntów rolnych, które mogłyby być przedmiotem nieodpłatnego przekazania. W ocenie NIK nie jest rolą Dyrektora Oddziału wskazywanie wnioskodawcom w toku prowadzonego postępowania gruntów rolnych będących w Zasobie WRSP, które mogłyby być przedmiotem nieodpłatnego przekazania. Dyrektor Oddziału działając na podstawie art. 106 § 5 Kpa winien ograniczyć się wyłącznie do zajęcia stanowiska w przedmiocie wyrażenia zgody bądź odmowy wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów wskazanych przez wnioskodawcę w złożonym wniosku. Zagadnienie opisano w punkcie 2 w sekcji „*stwierdzone nieprawidłowości*”.

Ponadto, w żadnej z ww. spraw nie zawiadamiano wnioskodawcy (strony) o przyczynie niezajęcia stanowiska w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia żądania (art. 106 § 3 Kpa) oraz o nowym terminie wraz z pouczeniem o prawie wniesienia ponaglenia. Zagadnienie opisano w punkcie 3 w sekcji „*stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 393-424, 472-754, 835-836)

Dyrektor Oddziału w okresie objętym kontrolą nie przekazał nieodpłatnie gruntów rolnych będących w Zasobie WRSP na rzecz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej i innych związków wyznaniowych. Tym samym nie występował do Dyrektora Generalnego KOWR z wnioskiem o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa na nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz osób prawnych ww. kościołów i innych związków wyznaniowych.

(akta kontroli str. 368-373)

1.5. W latach 2021-2024 (I połowa) wpłynęły cztery wnioski⁶⁴ o przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego,

⁶⁴ Wzór wniosku określono w załączniku nr 1 do Wytycznych w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego.

tj. dwa⁶⁵ w 2021 r. oraz po jednym w latach 2022-2023. Łączna powierzchnia gruntów ujęta we wnioskach z lat 2021-2023 wyniosła 59,3 ha. Nie wydano postanowień Dyrektora Oddziału o udzieleniu zgody. Nie było przypadków odmowy Dyrektora Oddziału.

Wg stanu na 6 sierpnia 2024 r. sprawa zainicjowana wnioskiem z 2023 r. była w toku, zaś trzy wcześniejsze zostały pozostawione bez rozpatrzenia. Na podstawie punktu 4 wytycznych w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego⁶⁶ we wszystkich przypadkach poinformowano wnioskodawców o konieczności przedłożenia brakujących dokumentów w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisma. W trzech przypadkach wnioskodawcy nie uzupełnili brakujących dokumentów, co skutkowało pisemnymi powiadomieniami o pozostawieniu spraw bez rozpatrzenia. W latach objętych kontrolą do OT KOWR nie wpłynęły wnioski od Wojewody o przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego.

(akta kontroli str. 338-366)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. We wszystkich (ośmiu) postanowieniach o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP w podstawie prawnej nie przywołano art. 106 § 5 Kpa. Przepis ten stanowi, że zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że Zarządzeniem nr 04/15 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z 15 stycznia 2015 r. wprowadzono do stosowania w oddziałach terenowych ANR wzory m.in. postanowień o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie na własność nieruchomości na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego. Zgodnie z treścią ww. wzoru postanowienia, podstawą wydania jest art. 70a ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego. OT KOWR w Olsztynie w kontrolowanym okresie nie otrzymał nowych zarządzeń w przedmiotowej sprawie i w związku z powyższym, za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia przyjmowano art. 123 Kpa. W ocenie Dyrektor OT KOWR w Olsztynie podanie nieprawidłowej podstawy prawnej orzeczenia nie stanowi znaczącego naruszenia prawa, w sytuacji gdy prawidłowa podstawa prawna istnieje w tym samym akcie prawnym, na który się powołano w wydanym orzeczeniu.

(akta kontroli str. 393-424, 472-754, 837-841)

2. We wszystkich (ośmiu) postępowaniach zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego nie zachowano terminu określonego w art. 106 § 3 Kpa⁶⁷ na zajęcie stanowiska.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że działając zgodnie z Zarządzeniem nr 65/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z 26 maja 2020 r. nie mógł stosować terminów

⁶⁵ Dotyczące jednej nieruchomości, złożone przez dwa stowarzyszenia.

⁶⁶ Załącznik do Zarządzenia nr 112/2020/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 21 lipca 2020 r.

⁶⁷ Art. 106 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi: „Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin”.

określonych w art. 106 § 3 Kpa. Zgodnie z wytycznymi Dyrektor OT KOWR w Olsztynie gromadził informacje dotyczącą nieruchomości mającej być przedmiotem nieodpłatnego przekazania, co w większości przypadków trwa kilka tygodni. Ponadto zgodnie z wytycznymi przed wydaniem postanowienia zasięgał opinii Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR w Olsztynie, której posiedzenia odbywają się co kwartał. Ponadto osoby prawne składające wniosek w większości przypadków nie określają przedmiotu wniosku, a jedynie powierzchnię wnioskowanego gruntu, co jest głównym powodem przedłużającej się procedury związanej z wydaniem postanowienia i prowadzi do poszukiwania przez pracowników OT KOWR w Olsztynie nieruchomości, które mogłyby być przedmiotem nieodpłatnego przekazania.

(akta kontroli str. 393-424, 472-754, 778, 837-841)

3. We wszystkich (ośmiu) postępowaniach zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego, mimo niedochowania terminu, o którym mowa w art. 106 § 3 Kpa, na zajęcie stanowiska nie zawiadomiono, wbrew wymogowi określonemu w art. 106 § 6 Kpa⁶⁸ wnioskodawcy (strony) o przyczynie zwłoki, nowym terminie wraz z pouczeniem o prawie wniesienia ponaglenia.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w związku z tym, że w jej ocenie organ nie wydawał postanowień w oparciu o art. 106 Kpa, a zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem nr 04/2015 Prezesa ANR z 15 stycznia 2015 r., w oparciu o art. 123 Kpa, zatem nie stosował również § 3 i § 6 przepisu, dotyczącego terminów do zajęcia stanowiska.

(akta kontroli str. 393-424, 472-754, 778, 837-841)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje uwag i przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków prowadzenia postępowań związanych z nieodpłatnym przekazaniem gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego w sposób niezgodny z wymogami określonymi w ustawie Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁶⁸ Art. 106 § 6 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi: „W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się przepisy art. 36-38, przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, 11 września 2024 r.

Kontrolerzy

Beata Saba

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Piotr Simoniuk

Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

z up.

Piotr Wanic

p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/