



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W OPOLU

LOP.410.15.1.2024

Pani
Monika Jurek
Wojewoda Opolski
Opolski Urząd Wojewódzki
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/095 – Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki ¹ , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Jurek, Wojewoda Opolski, od 20 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Sławomir Kłosowski, Wojewoda Opolski od 15 marca 2021 r. do 19 grudnia 2023 r. oraz Adrian Czubak, Wojewoda Opolski od 9 grudnia 2015 r. do 14 marca 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Wydawanie potwierdzeń przyjęcia powiadomień od władz kościelnych o utworzeniu, zmianach nazwy i siedziby, zmianie granic, połączeniu, podziale i zniesieniu kościelnej osoby prawnej oraz o zmianie osób sprawujących funkcje organu osoby prawnej i wydawanie zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej2. Udzielanie dotacji kościołom, innym związkom wyznaniowym, kościelnym osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom3. Gospodarowanie nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym kościołów, innych związków wyznaniowych, kościelnych osób prawnych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 z uwzględnieniem działań wcześniejszych i późniejszych, mających związek z kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Remigiusz Rutkowski, Doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/72/2024 z 5 września 2024 r.2. Grażyna Stalska, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/74/2024 z 13 września 2024 r.3. Karolina Kulig, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/78/2024 z 13 września 2024 r.4. Przemysław Fedorowicz, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/87/2024 z 25 września 2024 r. <p>(akta kontroli str. 1, 7, 124, 236)</p>

¹ Dalej: Urząd lub OUW.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zadania z zakresu przyjmowania powiadomień od władz kościelnych o utworzeniu i zmianach dotyczących m.in. nazw/siedziby/granic kościelnych osób prawnych i osób sprawujących funkcje organu osoby prawnej oraz z zakresu wydawania potwierdzeń przyjęcia takich powiadomień Wojewoda Opolski realizował co do zasady prawidłowo i rzetelnie. Stwierdzono pojedynczy przypadek braków formalnych w przyjętym powiadomieniu i jednocześnie wydanie przez Urząd potwierdzenia przyjęcia powiadomienia, mimo złożenia powiadomienia i uwierzytelnienia dokumentu niezgodnie z zasadami ustalonymi w *Instrukcji dotyczącej sposobu powiadamiania organów państwowych o uzyskaniu osobowości prawnej przez instytucje kościelne terytorialne i personalne (art. 4 ust. 2 Konkordatu) oraz powiadamiania o powoływaniu i odwoływaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej*⁴.

W 20% wydanych przez Wojewodę zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów stwierdzono pobranie nienależnych opłat skarbowych. Urząd żądał bowiem obligatoryjnego potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej przy ubieganiu się o zaświadczenie niezbędne do uzasadnienia wniosku o udzielenie pomocy z udziałów UE, w tym z funduszy UE, pomimo że zaświadczenia takie były ustawowo zwolnione z opłaty skarbowej. Stwierdzono również przypadki wydania zaświadczenia ze zwłoką oraz braku działania Urzędu z należytą starannością, poprzez zaniechanie uzyskania brakujących załączników do wniosku.

Wojewoda prawidłowo i rzetelnie udzielał i rozliczał wsparcie finansowe przyznane kościelnym osobom prawnym w ramach Wieloletniego programu współpracy Wojewody Opolskiego z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy społecznej w latach 2022-2026 oraz Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020-2024 – „Aktywna Tablica”.

Postępowania w przedmiocie wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego oraz dotyczących stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne, prowadzone były przez Wojewodę w większości przewlekłe i ze znaczną zwłoką. W skrajnym przypadku decyzja wydana została po ponad ośmiu latach od wpływu wniosku strony.

Ponadto w siedmiu przypadkach (50% próby objętej badaniem) decyzje zostały podpisane przez osobę, która nie dysponowała upoważnieniem Wojewody do ich wydawania. W większości spraw strony nie zostały poinformowane zarówno o niezakończonym terminie, o przyczynie zwłoki, jak i o wyznaczeniu nowego terminu załatwiania sprawy oraz nie pouczono ich o przysługującym prawie do wniesienia ponaglenia. Wojewoda z nieuzasadnionym opóźnieniem w stosunku do wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 listopada 2014 r., w którym ogłoszono Instrukcję dotyczącą sposobu powiadamiania organów państwowych o uzyskaniu osobowości prawnej przez instytucje kościelne terytorialne i personalne (art. 4 ust. 2 Konkordatu) oraz powiadamiania o powoływaniu i odwoływaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej (Dz. Urz. Min. Spraw Zagranicznych poz. 30); dalej: *Instrukcja dotycząca sposobu powiadamiania organów państwowych*.

mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw⁵ ustalił w drodze zarządzenia zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie potwierdzeń przyjęcia powiadomień od władz kościelnych o utworzeniu, zmianach nazwy i siedziby, zmianie granic, połączeniu, podziale i zniesieniu kościelnej osoby prawnej oraz o zmianie osób sprawujących funkcje organu osoby prawnej i wydawanie zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym OUW⁷ zadania polegające na przyjmowaniu powiadomień o utworzeniu przez władzę kościelną jednostki organizacyjnej oraz zmianach m.in. jej siedziby i granic, a także zmianach osób sprawujących funkcje organu osoby prawnej i wydawaniu potwierdzeń przyjęcia takich powiadomień realizował Oddział Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu. Kierownik ww. Oddziału posiadał upoważnienie Wojewody Opolskiego do załatwiania w jego imieniu spraw należących do kompetencji wojewody, w tym wynikających z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁸, oraz ustaw regulujących stosunek Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych. Zadania dotyczące przygotowywania potwierdzeń odbioru ww. powiadomień przypisano w zakresie czynności pracownikowi tego Oddziału.

(akta kontroli str. 223, 2164-2170)

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że w *Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w okresie kontrolowanym nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące prowadzenia powyższych spraw. Sprawy te są zawsze rozstrzygane według kolejności wpływu na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz odpowiednich ustaw (...)*. Wyjaśniła również, że sprawy związane z otrzymaniem powiadomień oraz z innymi sprawami dotyczącymi kościelnych osób prawnych są prowadzone *w oparciu o system EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją)*, w którym pod odpowiednim numerem JRWA rejestrowane są wszystkie wpływające wnioski w tych sprawach.

(akta kontroli str. 122-123, 234)

W latach 2021-2023 Urząd otrzymał łącznie 171 powiadomień od władz kościelnych o utworzeniu, zmianach nazwy i siedziby, zmianie granic, połączeniu, podziale i zniesieniu kościelnej osoby prawnej oraz zmianie osób sprawujących funkcje organu osoby prawnej, z tego: 57 w 2021 r., 61 w 2022 r. i 53 w 2023 r.

⁵ Dz. U. poz. 1463.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Załącznik do zarządzenia Wojewody Opolskiego nr 2/21 z dnia 7 stycznia 2021 r., dalej: Regulamin Organizacyjny OUW.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966, dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP.

Powiadomienia te dotyczyły: Kościoła Katolickiego (153, tj. 89,5%), Kościoła Zielonoświątkowego (7), Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (2), Kościoła Chrześcijan Baptystów (2), Kościoła Bożego w Chrystusie (2), Kościoła Naturalnego (2), Kościoła Polskokatolickiego (1), Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego w RP (1) i Ewangelicznej Wspólnoty Zielonoświątkowej (1).

W okresie objętym kontrolą Urząd wydał 164 potwierdzenia przyjęcia ww. powiadomień⁹, z tego: 53 w 2021 r., 59 w 2022 r. i 52 w 2023 r. Potwierdzenia te dotyczyły: Kościoła Katolickiego (152, tj. 92,1%), Kościoła Zielonoświątkowego (7), Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (2), Kościoła Chrześcijan Baptystów (2), Kościoła Polskokatolickiego (1).

Wszystkie potwierdzenia przyjęcia powiadomień wydano dla kościołów mających uregulowany stosunek do państwa w drodze ustawowej na podstawie: a/ ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, b/ ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, c/ ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, d/ ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹², e/ ustawy z dnia 20 lutego 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej¹³.

W treści potwierdzeń przyjęcia powiadomień Urząd nie wskazywał podstawy prawnej ich wydania.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że *w latach 2021-2023 w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim nie wystąpiły przypadki niewydania potwierdzenia przyjęcia powiadomienia, w przypadku w którym Wojewoda Opolski był właściwym do jego przyjęcia.*

(akta kontroli str. 231-232, 234-235, 239-240)

Na potrzeby wydawania potwierdzeń przyjęcia powiadomień i wydawania zaświadczeń o posiadaniu przez jednostkę organizacyjną kościoła lub innego związku wyznaniowego osobowości prawnej, Urząd nie prowadził rejestru, wykazu lub ewidencji danych kościelnych osób prawnych.

W wyjaśnieniu w sprawie przyczyn braku prowadzenia ww. ewidencji Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców stwierdziła: *obecnie obowiązujące przepisy nie nakładają na wojewodów obowiązku gromadzenia danych, tworzenia ich rejestrów, które odzwierciedlałyby kompetencje organów wyznaniowych. Organy administracji nie mają podstaw do badania prawidłowości nominowania organów kościelnych osób prawnych, dlatego Wojewoda nie bada procedury obsadzania stanowiska kościelnej osoby prawnej. Jako dowód obsadzenia stanowiska przyjmuje otrzymane powiadomienie.*

(akta kontroli str. 239, 343-344)

Na etapie składania powiadomień dotyczących utworzenia, zmian nazwy, siedziby i granic, połączenia, podziału i zniesienia kościelnej osoby prawnej Urząd nie oczekiwał przedłożenia przez powiadamiającego dokumentu potwierdzającego

⁹ W 2021 r. Urząd otrzymał trzy powiadomienia, których adresatem było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), a Urząd otrzymał je do wiadomości. W związku z powyższym Wojewoda Opolski nie wydawał potwierdzenia przyjęcia ww. powiadomień. W pozostałych przypadkach różnica pomiędzy liczbą otrzymanych powiadomień w okresie, a liczbą wydanych w tym okresie potwierdzeń ich przyjęcia wynikała z przesunięć pomiędzy okresami.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 509.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1874.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 51.

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 13.

umocowanie do reprezentacji kościelnej osoby prawnej np. statutu zakonów, klasztorów i domów zakonnych lub innego dokumentu równoważnego.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: *w chwili obecnej (...) nie obowiązują szczegółowe przepisy (na przykład mające formę rozporządzenia), które regulowałyby formę przyjęcia powiadomienia np. poprzez enumeratywne wskazanie dokumentów koniecznych do skutecznego jego złożenia lub potwierdzających umocowanie osoby do reprezentowania podmiotu składającego powiadomienie.*

W sprawie sposobu weryfikacji przez Urząd, czy powiadomienie złożyła osoba właściwie umocowana do reprezentacji podmiotu składającego powiadomienie w imieniu kościelnej osoby prawnej, Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wskazała, że po otrzymaniu powiadomienia o powołaniu /odwołaniu osoby sprawującej funkcje organu osoby prawnej poddawano je każdorazowo analizie pod kątem zawartych w nich danych, w tym *określonych na przykład – w przypadku Kościoła Katolickiego – w art. 14 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.*

W sprawie zakresu analizowania powiadomień prowincji zakonów, klasztorów, domów zakonnych i weryfikacji, czy powiadomienie złożyła osoba właściwie umocowana do reprezentacji podmiotu składającego powiadomienie Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że *analizowano je pod kątem zawartych w nich danych oraz wskazała, że Wojewoda Opolski działa zgodnie z prawem, a żaden przepis prawa nie przewiduje dołączania do powiadomień statutów klasztoru ani innych niedookreślonych dokumentów, a także nie umożliwia Wojewodzie skierowania żądania o ich dołączenie.*

(akta kontroli str. 239, 344, 396, 1564-1565)

W okresie objętym kontrolą wymiana informacji dotyczących powiadomień od władz kościelnych o utworzeniu, zmianach nazwy i siedziby, zmianie granic, połączeniu, podziale i zniesieniu kościelnej osoby prawnej oraz zmianie osób sprawujących funkcje organu osoby prawnej pomiędzy MSWiA a Urzędem odbywała się poprzez przekazywanie wojewodom odpisów powiadomień i potwierdzenie odbioru powiadomień w sprawach kościelnych osób prawnych¹⁴.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że *w latach 2021-2023 do OUW nie wpłynęły informacje od innych urzędów wojewódzkich lub MSWiA w sprawie zmian właściwości organu przyjmującego powiadomienie lub wydającego zaświadczenie* oraz wskazała, że współpraca z MSWiA jako organem wyższego stopnia wystąpiła przy wyjaśnianiu spraw nietypowych.

(akta kontroli str. 396, 1564, 2539-2556)

Szczegółowym badaniem objęto 15 powiadomień (pięć z każdego roku objętego kontrolą). Powiadomienia dotyczyły powołania/odwołania osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej oraz zmian dotyczących nazwy kościelnej osoby prawnej, a wnioskodawcami były organy kościołów.

Badanie ww. spraw wykazało m.in., że powiadomienia zostały złożone do właściwego organu państwowego wraz z kopią dekretu o powołaniu/odwołaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej, a przyjęcie powiadomienia potwierdzała w imieniu Wojewody Opolskiego upoważniona osoba, tj. Kierownik Oddziału Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. Wszystkie objęte badaniem powiadomienia dotyczyły Kościoła Katolickiego. W 14 badanych sprawach (93,3%) nie stwierdzono nieprawidłowości. (akta kontroli str. 122-123, 128-131, 2158-2164)

¹⁴ Do wiadomości wojewodów przekazywano m.in. odpisy powiadomień składanych przez Nuncjaturę Apostolską w Polsce i przez Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski.

W badanej sprawie SO.I.6140.231.2021.KK do Urzędu wpłynęło 17 grudnia 2021 r. powiadomienie o zmianie od 6 listopada 2021 r. osoby pełniącej funkcję przełożonej klasztoru. Powiadomienie to złożyła samodzielnie poprzednia przełożona klasztoru, nie będąca wyższym przełożonym dla tego zgromadzenia, a kopia dekretu o powołaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej nie była uwierzytelniona, co było niezgodne z treścią pkt 14 *Instrukcji dotyczącej sposobu powiadamiania organów państwowych*; pracownik Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców prowadzący ww. sprawę skontaktował się telefonicznie z ww. klasztorem w sprawie złożonego powiadomienia. W efekcie klasztor w korespondencji e-mail przekazał skan ww. dekretu potwierdzony za zgodność z oryginałem, a Urząd uznał ww. e-mail jako złożony przez osobę pełniącą funkcję przełożonej klasztoru i 5 stycznia 2022 r. potwierdził przyjęcie powiadomienia. Powiadomienie to nie zostało przekazane w sposób zgodny z wykazem kompetencyjnym stanowiącym załącznik nr 1 do ww. instrukcji¹⁵, a kopia dekretu o powołaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej nie została uwierzytelniona w sposób wskazany w pkt 15 ww. instrukcji, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli str. 463-465, 1568-1569)

1.2. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym OUW zadania polegające na wydawaniu zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych realizował Oddział Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu. Kierownik ww. Oddziału posiadał upoważnienie Wojewody Opolskiego do załatwiania w jego imieniu spraw należących do kompetencji wojewody, w tym wynikających z ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz ustaw regulujących stosunek Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych. Zadania dotyczące przygotowywania ww. zaświadczeń przypisano pracownikowi tego Oddziału w zakresie czynności. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące prowadzenia powyższych spraw.

(akta kontroli str. 122, 223, 234-235, 2164-2170)

W latach 2021-2023 Urząd wydał łącznie 155 zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych, z tego 59 w 2021 r., 57 w 2022 r. i 39 w 2023 r. Zaświadczenia te dotyczyły: Kościoła Katolickiego (148, tj. 95,5%), Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (6) i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (1). Zaświadczenia te wydano dla kościołów mających uregulowany stosunek do państwa w drodze ustawowej na podstawie: a/ ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, b/ ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, c/ ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. W treści zaświadczeń jako podstawę prawną ich wydania Urząd wskazywał art. 217 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ oraz – w przypadku gdy zaświadczenie dotyczyło jednostki organizacyjnej Kościoła Katolickiego – art. 8 ust. 1 pkt 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, a w przypadku jednostek

¹⁵ Załącznik nr 1 *Wykaz kompetencyjny dotyczący powiadamiania o uzyskaniu osobowości prawnej przez instytucje kościelne lub powoływaniu i odwoływaniu osoby pełniącej funkcję organu osoby prawnej oraz o innych zasadach*.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 544.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: Kpa.

organizacyjnych innych kościołów stosowny przepis ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP i ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w RP.

(akta kontroli str. 122, 233, 390-394)

W celu wydania zaświadczenia Urząd wymagał złożenia wniosku przez podmiot uprawniony do uzyskania zaświadczenia. Składane wnioski o wydanie zaświadczenia¹⁸ zawierały dane osoby prawnej oraz jej adres, dane osoby pełniącej funkcję organu osoby prawnej, w tym jej imię i nazwisko (a w przypadku zakonów również imię zakonne), datę i miejsce urodzenia, PESEL, adres zamieszkania oraz informację o posiadanym obywatelstwie. Wnioskodawcy do wniosku dołączali m.in. dokumenty kościelnej władzy zwierzchniej o erygowaniu kościelnej jednostki organizacyjnej i o powołaniu na stanowisko kierownicze osoby ubiegającej się o wydanie zaświadczenia (dekrety o powołaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej), dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

(akta kontroli str. 122, 235, 400-462)

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że *w okresie objętym kontrolą Wojewoda Opolski nie wymagał od podmiotu ubiegającego się o wydanie zaświadczenia wskazania dla jakich celów konieczne jest jego uzyskanie.*

Urząd nie weryfikował, czy wydane zaświadczenie jest zwolnione z opłaty skarbowej.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że *co do zasady wobec każdego wniosku o wydanie zaświadczenia powinna zostać uiszczona opłata skarbowa. Wyjątek stanowiłaby sytuacja, gdy wnioskodawca sam ubiega się o zwolnienie z opłaty na podstawie obowiązujących przepisów. W takiej sytuacji Wojewoda rozpatrzyłby możliwość zwolnienia wnioskodawcy. W kontrolowanym okresie taka sytuacja nie zaistniała.*

(akta kontroli str. 123, 235, 240, 344)

W sprawie sposobu weryfikacji wniosków o wydanie zaświadczenia Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że każdy wniosek wpływający do Wydziału był szczegółowo weryfikowany pod kątem możliwości wydania zaświadczenia w oparciu o dokumenty przedstawione przez wnioskodawcę. Jako dokumentację stanowiącą podstawę tej weryfikacji w wyjaśnieniu wskazano dekrety nominacyjne, zaświadczenia z Kurii, a także dokumentację będącą w posiadaniu ww. wydziału, w szczególności zbiorcze powiadomienia przekazywane przez Kurię w przypadku zmian na stanowiskach proboszczów, obejmujące większą liczbę parafii oraz inne źródła, w tym aktualne schematyzmy stanowiące publikację diecezjalną¹⁹.

(akta kontroli str. 240, 344)

W latach 2021-2023 nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zaświadczenia o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych.

(akta kontroli str. 122, 235)

W treści wydanych zaświadczeń Wojewoda Opolski zaświadczał o posiadaniu osobowości prawnej przez kościelną jednostkę organizacyjną oraz o tym, że może ona *uczestniczyć w obrocie cywilno-prawnym, otwierać rachunki bankowe, nabywać*

¹⁸ Wzór wniosku o wydanie ww. zaświadczenia OUW zamieścił na stronie internetowej Urzędu.

¹⁹ Np. Schematyzm Diecezji Opolskiej 2023, Tom 1: Instytucje diecezjalne, struktura terytorialna: dekanaty i parafie, Kuria Diecezjalna w Opolu, Schematyzm wydany na polecenie Biskupa Opolskiego Andrzeja Czał, stan na 31 grudnia 2023 r.; w treści ww. publikacji wskazano: *Schematyzm diecezji opolskiej 2023 przeznaczony jest do użytku wewnętrznego instytucji kościelnych i stanowi narzędzie do wykonywania zadań instytucjonalnych.*

i zbywać nieruchomości itd. W treści ww. zaświadczeń wskazywano również imię i nazwisko osoby będącej organem osoby prawnej. Urząd wymagał uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie zaświadczenia.

(akta kontroli str. 123, 235)

Szczegółowym badaniem objęto 15 wniosków o wydanie zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów (pięć z każdego roku objętego kontrolą). Wnioskodawcami były wyłącznie kościelne osoby prawne, a w imieniu wnioskodawców dokumenty składały organy tych kościołów.

Analiza tych wniosków wykazała, że w każdym badanym przypadku Wojewoda Opolski wydawał zaświadczenie – na podstawie art. 217 Kpa – potwierdzające posiadanie przez podmiot osobowości prawnej (a tym samym możliwość uczestniczenia w obrocie cywilno-prawnym, otwierania rachunków bankowych, nabywania i zbywania nieruchomości oraz ruchomości, itd.). W badanych zaświadczeniach Wojewoda Opolski wskazywał również osobę uprawnioną do pełnienia funkcji organu osoby prawnej.

(akta kontroli str. 337-340, 450-452, 1570-1573, 1575-1577)

W badanych sprawach dokonano opłaty skarbowej za wydanie każdego egzemplarza zaświadczenia w kwocie 17 zł.

W przypadku trzech spraw²⁰ wnioskodawcy – stosownie do żądania Urzędu – uiszcili ww. opłatę skarbową, pomimo że w złożonym wniosku wskazywali, że *zaświadczenie będzie dokumentem niezbędnym do ubiegania się o środki finansowe w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* lub że *zaświadczenie zostanie przedłożone celem pozyskania środków unijnych*, a zaświadczenia niezbędne do uzasadnienia wniosku o udzielenie pomocy z udziałów UE, w tym z funduszy UE, są zwolnione z opłaty skarbowej.

W przypadku jednego z wniosków, załącznikiem wymienionym jako dołączony do wniosku wskazano uwierzytelniony dokument kościelnej władzy zwierzchniej o erylgowaniu kościelnej jednostki organizacyjnej, którego jednak nie dołączono, a Urząd nie wnioskował o uzupełnienie wniosku²¹. W jednym przypadku zaświadczenie zostało wydane w terminie 10 dni od złożenia wniosku, tj. z przekroczeniem terminu²². Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badanie wykazało również, że w dziewięciu przypadkach wnioskodawcy określili cel w jakim żądano wydania zaświadczenia (m.in. przedłożenie u notariusza celem przekazania prawa własności, przedłożenie do MSWiA celem złożenia wniosku do Funduszu Kościelnego, przedłożenie w kancelarii notarialnej w związku z zakupem działki, udokumentowanie w urzędach i bankach zmiany na stanowisku osoby uprawnionej do pełnienia funkcji organu kościelnej osoby prawnej), w tym w dwóch wnioskach (na podstawie których wydano trzy zaświadczenia) były to cele związane z pozyskaniem środków pochodzących z Unii Europejskiej. W sześciu wnioskach cel nie został określony, a Wojewoda Opolski nie wnosił o uzupełnienie wniosków w tym zakresie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 390-394, 400-405, 443-446)

²⁰ Sprawy nr: SO.I.6140.177.2022.KK, SO.I.6140.200.2023.KK i SO.I.6140.201.2023.KK.

²¹ Sprawa nr SO.I.6140.176.2022.KK.

²² Sprawa SO.I.6140.191.2021.TR.

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

1. W sprawie SO.I.6140.231.2021.KK Wojewoda Opolski wydał w dniu 5 stycznia 2022 r. potwierdzenie przyjęcia powiadomienia²³, pomimo że złożyła je osoba, która nie była właściwie umocowana do tej czynności, a kopia dekretu o powołaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej nie była odpowiednio uwierzytelniona. Powiadomienie to dotyczyło Zgromadzenia Służebnic Ducha Świętego od Wieczystej Adoracji, którego wyższa przełożona zakonna nie miała siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie więc do treści pkt 15 *Instrukcji dotyczącej sposobu powiadamiania organów państwowych* i załącznika nr 1 do ww. instrukcji zarówno uwierzytelnienie kopii dekretu o powołaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej, jak i samo powiadomienie wojewody powinno być dokonane przez Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: *stosownie do załącznika nr 1 instrukcji będącego wykazem kompetencyjnym dotyczącym powoływania i odwoływania osoby pełniącej funkcję organu osoby prawnej, w przypadku domu zakonnego podmiotem składającym powiadomienie powinien być wyższy przełożony zakonny, który w przypadku posiadania siedziby poza terytorium RP, powinien dokonać tej czynności za pośrednictwem Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski. Należy jednak wyjaśnić, że przedmiotowa instrukcja ma charakter porządkowy i nie stanowi załącznika do żadnego aktu prawnego. We wskazanym przypadku Wojewoda (...) przyjął powiadomienie od osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej i wydał potwierdzenie nie żądając dokonania tej czynności przez wyższego przełożonego, który ma siedzibę poza granicami RP.*

(akta kontroli str. 396-399, 463-465, 1565, 1568-1569)

NIK podziela stanowisko przedstawione w powyższych wyjaśnieniach, zgodnie z którym *Instrukcja dotycząca sposobu powiadamiania organów państwowych* ma charakter porządkowy. Z tego właśnie powodu stanowi ona w ocenie Izby wskazówkę prawidłowego sposobu procedowania m.in. w sprawach powiadomień o powoływaniu i odwoływaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej.

2. Urząd żądał potwierdzenia dokonania zapłaty opłaty skarbowej przy ubieganiu się o wydanie zaświadczenia niezbędnego do uzasadnienia wniosku o udzielenie pomocy z udziałów UE, w tym z funduszy UE, pomimo tego, że zgodnie z treścią załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²⁴, zwolnione z tej opłaty są pozostałe zaświadczenia niezbędne do uzasadnienia wniosku o udzielenie takiej pomocy (w części II *Wydanie zaświadczenia* w ust. 21 *Pozostałe zaświadczenia* w kolumnie *Zwolnienia*).

W opublikowanym przez Opolski Urząd Wojewódzki wzorze wniosku o wydanie zaświadczenia²⁵ o posiadaniu osobowości prawnej przez kościelną jednostkę organizacyjną lub /i o pełnieniu funkcji organu prawnego wskazano na konieczność dołączenia dowodu zapłaty opłaty skarbowej jako dokumentu, który obligatoryjnie należy do wniosku dołączyć. Również w treści informacji opublikowanych na stronie internetowej Urzędu pn.: *Dokument, który musisz dostarczyć* wskazano dowód uiszczenia opłaty skarbowej. Jednocześnie w ww. wzorze wniosku wskazano, że *przepisy nie zobowiązują do podania celu wydania zaświadczenia*.

²³ Powiadomienie wpłynęło do Urzędu 17 grudnia 2021 r. i dotyczyło zmiany od 6 listopada 2021 r. osoby pełniącej funkcję przełożonej klasztoru.

²⁴ Dz. U z 2023 r. poz. 2111 ze zm.

²⁵ Wydanie zaświadczenia o posiadaniu osobowości prawnej przez kościelną jednostkę organizacyjną lub/i o pełnieniu funkcji organu prawnego – Opolski Urząd Wojewódzki – Portal Gov.pl

Powyższe było przyczyną wystąpienia w badanej próbie spraw trzech przypadków, w których wnioskodawcy na wyżej wskazane żądanie Urzędu potwierdzili dokonanie opłaty skarbowej przy ubieganiu się o zaświadczenie niezbędne do uzasadnienia wniosku o udzielenie pomocy z udziałów UE, w tym z funduszy UE, pomimo że zaświadczenia te z mocy ww. ustawy podlegały zwolnieniu z opłaty skarbowej.

Stwierdzono również, że w sześciu z 15 objętych szczegółowym badaniem ww. zaświadczeń, zostały one wydane przez Urząd, mimo że wnioskodawcy nie wskazali celu ubiegania się o zaświadczenie. Powyższe było niezgodne art. 217 § 2 pkt 2 Kpa, w myśl którego zaświadczenie wydaje się, jeżeli osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

(akta kontroli str. 400-405, 407, 410, 423, 443-446, 448, 454, 458, 2535-2539)

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła m.in., że *w treści wydawanych zaświadczeń nie jest zawierana informacja o celu wydania zaświadczenia. Zatem Wojewoda Opolski nie ma wiedzy w jakiej instytucji i do jakich celów zaświadczenie zostanie przedłożone oraz, że może ono zatem zostać wykorzystane wielokrotnie, gdyż nie wszystkie instytucje żądają przedłożenia oryginału zaświadczenia. Ponadto informuję, że opublikowany przez Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu wzór wniosku o wydanie zaświadczenia ma charakter przykładowy i nie stanowi załącznika do żadnego aktu prawnego. Zdarzają się przypadki, że wnioskodawcy składają wniosek w innej formie i taki wniosek również jest rozpatrywany.*

(akta kontroli str. 2532-2534)

NIK zauważa, że publikowane na stronie internetowej Urzędu informacje powinny być kompletne i wskazywać okoliczności, w których dowód uiszczenia opłaty skarbowej nie jest niezbędny do złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia w związku z ustawowym zwolnieniem z opłaty skarbowej. Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 217 § 2 pkt 2 Kpa wnioskodawca powinien wskazać interes prawny w ubieganiu się o zaświadczenie, a więc brak zobowiązania wnioskodawcy do podania celu wydania zaświadczenia jest niezgodny z ww. przepisami.

3. W jednej z badanych spraw (SO.I.6140.176.2022.KK) stwierdzono brak podjęcia rzetelnych działań mających na celu uzupełnienie wniosku o wydanie zaświadczenia, w którym jako załącznik został wymieniony uwierzytelniony dokument kościelnej władzy zwierzchniej o erylowaniu kościelnej jednostki organizacyjnej, którego jednak wnioskodawca nie dołączył do wniosku.

(akta kontroli str. 413-417, 440-442, 450-452)

W sprawie braku dołączenia do wniosku o wydanie zaświadczenia wymienionego załącznika Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: *wnioskujący w przedmiotowej sprawie (...) ubiegał się po raz kolejny o wydanie zaświadczenia. Do poprzedniego wniosku dołączył zaświadczenie z Kurii potwierdzające sprawowanie przez niego funkcji proboszcza (...) Wojewoda nie ubiegał się o przedstawienie uwierzytelnionego dokumentu (...) o erylowaniu Parafii, bowiem podczas szczegółowej analizy wniosku ustalono – na podstawie schematyzmu – że pierwsze wzmianki o istnieniu Parafii pochodzą z 1335 r., a obecny kościół zbudowano w latach 1908-1909.*

(akta kontroli str. 396-399, 1566, 1574)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższym wyjaśnieniu. Złożony wniosek był bowiem w stosunku do jego treści niekompletny, co powinno stanowić

przesłankę podjęcia stosownych działań przez osoby zobowiązane do weryfikacji jego rzetelności.

4. W sprawie SO.I.6140.191.2021.TR zaświadczenie zostało wydane 19 listopada 2021 r., tj. w terminie 10 dni od daty wpływu wniosku 9 listopada 2021 r. Nie dopełniono tym samym obowiązku wynikającego z art. 217 § 3 Kpa, zgodnie z którym zaświadczenie powinno zostać wydane przez Urząd bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie siedmiu dni od daty wpływu wniosku o jego wydanie.

(akta kontroli str. 435-436)

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: *nieznaczne uchybienie terminu wydania zaświadczenia wiązało się z przebywaniem pracownika realizującego powyższe zadania na zwolnieniu lekarskim. Nadmieniam, że (...) obowiązywał stan epidemii Covid-19. Ponadto służby Wojewody były w stałym kontakcie z wnioskodawcą, który życzył sobie osobistego odbioru zaświadczenia, którego dokonał (...) 19 listopada 2021 r.*

(akta kontroli str. 396-399, 1566)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania z zakresu przyjmowania powiadomień od władz kościelnych o utworzeniu i zmianach dotyczących m.in. nazw / siedziby / granic kościelnych osób prawnych i osób sprawujących funkcje organu osoby prawnej oraz z zakresu wydawania potwierdzeń przyjęcia takich powiadomień Wojewoda Opolski realizował co do zasady prawidłowo i rzetelnie. Stwierdzono pojedynczy przypadek braków formalnych w przyjętym powiadomieniu i jednocześnie wydanie przez Urząd potwierdzenia przyjęcia powiadomienia pomimo złożenia powiadomienia i uwierzytelnienia dokumentu niezgodnie z wykazem kompetencyjnym, stanowiącym załącznik do *Instrukcji dotyczącej sposobu powiadamiania organów państwowych*. Działanie to NIK ocenia jako nieprawidłowe.

Nieprawidłowości stwierdzono również w zakresie wydawania przez Wojewodę Opolskiego zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów. Urząd żądał obligatoryjnego potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej przy ubieganiu się o zaświadczenie niezbędne do uzasadnienia wniosku o udzielenie pomocy z udziałów UE, w tym z funduszy UE, pomimo że zaświadczenia takie były ustawowo zwolnione z opłaty skarbowej. Skutkiem powyższego w 20% badanych spraw pobrano nienależne opłaty skarbowe, Stwierdzono ponadto, że w przypadku 40% objętych badaniem zaświadczeń zostały one wydane przez Urząd, mimo że wnioskodawcy nie wskazali celu ubiegania się o zaświadczenie, co było niezgodne z przepisami Kpa. Wystąpiły także przypadki wydania zaświadczenia ze zwłoką oraz braku należytej staranności działań w celu zapewnienia kompletności wniosku.

OBSZAR

2. Udzielanie dotacji kościołom, innym związkom wyznaniowym, kościelnym osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą dotacje z budżetu państwa, z części której dysponentem jest Wojewoda Opolski, dla kościołów, innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych wyniosły ogółem 18 557,3 tys. zł z tego: 537,4 tys. zł w 2021 r., 8 635,0 tys. zł w 2022 r. i 9 384,9 tys. zł w 2023 r. Środki niemalże w całości (18 516,8 tys. zł, tj. 99,8%)²⁶ przeznaczone zostały na finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych w obiektach sakralnych wpisanych do rejestru zabytków. Ich beneficjentami były

²⁶ 537,4 tys. zł w 2021 r., 8 600,0 tys. zł w 2022 r. i 9 379,4 tys. zł w 2023 r.

osoby prawne Kościoła Katolickiego (54 dotacje w kwocie łącznej 18 441,8 tys. zł dla parafii i klasztoru z terenu województwa opolskiego) i Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (trzy dotacje w kwocie łącznej 75,0 tys. zł dla parafii z terenu Opolszczyzny). Wydatki te ujęto w ewidencji księgowej w podziałkach ustalonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁷ – w dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, rozdziale 92120 *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami*, paragrafie 272 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych*.

Pozostałe dotacje z budżetu państwa, z części 85/16 – województwo opolskie, przeznaczone dla kościołów, innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych wyniosły 40,5 tys. zł i dotyczyły:

- 1) dofinansowania w 2022 r. zakupu pomocy dydaktycznych i narzędzi do terapii dla uczniów szkoły podstawowej specjalnej prowadzonej przez Prowincję Zgromadzenia Braci Szkół Chrześcijańskich (kościelną osobę prawną) – dotacja udzielona w ramach realizacji *Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020-2024 – „Aktywna Tablica”*²⁸ w kwocie 35,0 tys. zł (1,8% łącznej kwoty wydatków na ten cel w 2022 r., tj. 1 942,9 tys. zł); wydatek ten został prawidłowo sklasyfikowany w dziale 801 *Oświata i wychowanie*, rozdziale 80102 *Szkoły podstawowe specjalne*, § 283 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych*,
- 2) dofinansowania w 2023 r. zadania realizowanego przez Caritas Diecezji Opolskiej (kościelną osobę prawną) w zakresie profilaktyki bezdomności – dotacja udzielona w ramach *Wieloletniego programu współpracy Wojewody Opolskiego z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy społecznej w latach 2022-2026*²⁹ w kwocie 5,5 tys. zł (5,5% łącznej kwoty wydatków na ten cel w 2023 r., tj. 100,0 tys. zł); wydatek ten został ujęty w ewidencji księgowej w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdziale 85295 *Pozostała działalność*, paragrafie 282 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom*, przy czym klasyfikacja wydatku w ww. paragrafie – z uwagi na formę prawną beneficjenta środków – była niewłaściwa, co szczegółowo omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2046-2050, 2053, 2184-2191)

Istotny wzrost kwoty dotacji z budżetu państwa udzielonych z części 85/16 – województwo opolskie w 2022 r. i w 2023 r. dla kościołów, innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych, w stosunku do kwoty takich dotacji udzielonych w 2021 r., spowodowany był przyznaniem Wojewodzie Opolskiemu przez Prezesa Rady Ministrów dodatkowych środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa z przeznaczeniem dla Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w kwotach:

- 1) 8 146,0 tys. zł w 2022 r. na dofinansowanie zadania pn. „Przeprowadzenie prac konserwatorskich i robót budowlanych przy elewacji zewnętrznej Katedry

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji.

²⁸ Dalej: Program Aktywna Tablica.

²⁹ Dalej: Wieloletni program współpracy w zakresie pomocy społecznej.

pw. Podwyższenia Krzyża Świętego w Opolu, wieży południowej B i dolnej części międzywieża oraz instalacji przeciwpożarowej”,

- 2) 8 935,9 tys. zł w 2023 r. na dofinansowanie zadania pn. „Przeprowadzenie prac konserwatorskich i robót budowlanych przy elewacji zewnętrznej Katedry pw. Podwyższenia Krzyża Świętego w Opolu, wieży północnej A”.

(akta kontroli str. 1578-1636)

2.2. Podstawą prawną przyznania dotacji udzielonych w latach 2021-2023 przez Wojewodę Opolskiego dla kościołów, innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych były:

- 1) ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁰ w przypadku 57 dotacji na kwotę 18 516,8 tys. zł na dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich oraz robót budowlanych przy obiektach sakralnych wpisanych do rejestru zabytków – dotacje te, stosownie do art. 74 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, były udzielane przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- 2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020-2024 – „Aktywna Tablica”³¹ w przypadku dotacji na kwotę 35,0 tys. zł na dofinansowanie zakupu pomocy dydaktycznych i narzędzi do terapii dla uczniów szkoły podstawowej specjalnej – koordynacją i obsługą tego rządowego programu na terenie Opolszczyzny zajmował się Opolski Wojewódzki Kurator Oświaty, działający na podstawie porozumienia zawartego z Wojewodą Opolskim nr OUW/BOU-3/20 z dnia 4 listopada 2020 r.³²,
- 3) ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³³ i *Wieloletni program współpracy Wojewody Opolskiego z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy społecznej w latach 2022-2026* w przypadku dotacji na kwotę 5,5 tys. zł na realizację zadań z zakresu profilaktyki bezdomności – zadanie „wdrożenia i stosowania” ww. programu Wojewoda Opolski zarządzeniem 164/21 z 19 listopada 2021 r. powierzył do realizacji Dyrektorowi Wydziału Polityki Społecznej Urzędu.

(akta kontroli str. 2046-2050, 2053, 2192-2193)

2.3. Dysponentem podległym Wojewodzie Opolskiemu, któremu przekazane zostały środki budżetu państwa, z części 85/16 – województwo opolskie z przeznaczeniem na dotacje, w tym na dofinansowanie kościelnych osób prawnych był Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków.

W okresie objętym kontrolą łączna kwota środków na dotacje przekazanych temu dysponentowi przez Wojewodę wynosiła 18 979,6 tys. zł, z tego 665,8 tys. zł przekazano w 2021 r., 8 770,0 tys. zł w 2022 r. i 9 543,9 tys. zł w 2023 r. Środki te wykorzystane zostały na sfinansowanie 73 dotacji udzielonych beneficjentom – dofinansowanie w kolejnych latach uzyskały odpowiednio: 27, 24 i 22 podmioty. W ww. kwocie 18 516,8 tys. zł (97,6%) stanowiło 57 dotacji udzielonych kościelnym osobom prawnym, z tego 54 dotacje na kwotę 18 441,8 tys. zł udzielono osobom prawnym Kościoła Katolickiego (502,4 tys. zł w 2021 r., 8 560,0 tys. zł w 2022 r. i 9 379,4 tys. zł w 2023 r.), a trzy dotacje w kwocie łącznej 75,0 tys. zł – osobom

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 158; dalej: rozporządzenie w sprawie Programu Aktywna Tablica.

³² Dalej: Porozumienie z 4 listopada 2020 r.

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1491; dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego.

prawnym Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (35,0 tys. zł w 2021 r. i 40,0 tys. zł w 2022 r.).

Środki wykorzystane zostały na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy obiektach sakralnych wpisanych do rejestru zabytków. Dotowane zadania obejmowały prace realizowane przy zabytkowych nieruchomościach i obiektach ruchomych, jak na przykład remonty dachów, konserwacje i restauracje elewacji lub ścian wewnętrznych i sklepień, konserwacje ołtarzy, chrzcielniczy, rzeźb sakralnych.

(akta kontroli str. 2184-2191, 2194)

2.4. Wojewoda Opolski nie przekazywał innych – oprócz dotacji – środków finansowych dla kościołów, innych związków wyznaniowych i kościelnych osób prawnych z części budżetu państwa, której jest dysponentem lub z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 2195)

2.5. Wojewoda nie przekazywał środków finansowych dla kościołów, innych związków wyznaniowych i kościelnych osób prawnych ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w szczególności: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy.

(akta kontroli str. 2196)

2.6. W okresie objętym kontrolą Wojewoda przekazał dotacje z budżetu państwa, z części 85/16 – województwo opolskie dla trzech stowarzyszeń związanych z Kościołem Katolickim. Wydatki na ten cel wyniosły 146,8 tys. zł, z tego: 67,2 tys. zł w 2021 r., 43,6 tys. zł w 2022 r. i 36,0 tys. zł w 2023 r. Środki przeznaczone były na realizację zadań w ramach Programu współpracy Wojewody Opolskiego z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy społecznej w latach 2017-2021 (dotacje udzielone w 2021 r.) i Wieloletniego programu współpracy w zakresie pomocy społecznej (dotacje udzielone w latach 2022-2023).

(akta kontroli str. 345, 2490-2491)

Wojewoda Opolski nie przekazywał w latach 2021-2023 innych niż dotacje środków finansowych z budżetu państwa, budżetu środków europejskich lub innych funduszy dla podmiotów związanych z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi tj. organizacji kościelnych i wyznaniowych działających z aprobatą kościoła lub związku wyznaniowego albo powiązanych z nimi.

(akta kontroli str. 2496, 2497)

2.7. Badaniem szczegółowym objęto dwie dotacje dla kościelnych osób prawnych, udzielone przez Wojewodę w łącznej kwocie 40,5 tys. zł, z tego dotację dla Prowincji Zgromadzenia Braci Szkół Chrześcijańskich udzieloną w 2022 r. w ramach Programu Aktywna Tablica oraz dotację dla Caritas Diecezji Opolskiej udzieloną w 2023 r. w ramach Wieloletniego programu współpracy w zakresie pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 2046-2050, 2192-2194, 2361-2386)

2.7.1. Zakres i formę finansowego wsparcia w ramach Programu Aktywna Tablica, zakres informacji wymaganych do przedstawienia we wniosku, tryb kwalifikacji wniosków, sposób podziału środków budżetu państwa przyznanych na realizację tego programu oraz sposób monitorowania i oceny jego realizacji określało rozporządzenie w sprawie Programu Aktywna Tablica, ustanowione uchwałą nr 151/2020 Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r., zmienioną uchwałą nr 109/2021 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2021 r. O środki finansowe mogły aplikować organy prowadzące publiczne i niepubliczne szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe, szkoły polskie oraz szkoły i zespoły szkół przy

przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP, a także specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze. Wsparcie finansowe mogło być udzielane na zakup sprzętu, pomocy dydaktycznych i narzędzi do terapii, niezbędnych do realizacji programów nauczania z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych.

W okresie objętym kontrolą w ramach kolejnych edycji Programu Aktywna Tablica do Opolskiego Kuratora Oświaty wpłynęły wnioski organów prowadzących o objęcie wsparciem 433 szkół z terenu województwa opolskiego w łącznej kwocie 11 879,5 tys. zł. Dotacje przyznano 134 organom prowadzącym na dofinansowanie zadań realizowanych w 208 szkołach, a przyznana kwota wsparcia z budżetu państwa wyniosła 5 595,4 tys. zł i stanowiła 100% środków finansowych ustalonych dla województwa opolskiego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

(akta kontroli str. 2214-2254, 2317-2386)

Kwalifikacją wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w ramach Programu Aktywna Tablica zajmowała się komisja powołana zarządzeniem nr 15 Opolskiego Kuratora Oświaty z dnia 4 listopada 2020 r. (ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 7 Opolskiego Kuratora Oświaty z dnia 9 maja 2022 r.), której skład spełniał wymogi określone w § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie Programu Aktywna Tablica. Wśród szkół objętych dofinansowaniem w latach 2021-2023 tylko jedna była prowadzona przez katolicką osobę prawną – Szkoła Podstawowa Specjalna w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Św. Jana de La Salle w Uszycach, której organem prowadzącym była Prowincja Zgromadzenia Braci Szkół Chrześcijańskich.

(akta kontroli str. 2192-2193, 2255-2257)

Kompletny wniosek o udzielenie wsparcia finansowego na zakup pomocy dydaktycznych dla ww. szkoły złożony został w terminie określonym w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Programu Aktywna Tablica.

Umowa nr 99 z 18 sierpnia 2022 r. zawarta przez Wojewodę Opolskiego (reprezentowanego przez Opolskiego Kuratora Oświaty) z Prowincją Zgromadzenia Braci Szkół Chrześcijańskich³⁴, spełniała wymogi art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵.

Poszczególne pozycje kosztów realizacji zadania określone zostały we wniosku stanowiącym załącznik do ww. umowy. Zleceniobiorca zobowiązany został w umowie m.in. do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej. Umowa z 18 sierpnia 2022 r. określała także uprawnienia dotującego do kontroli realizacji zadania (kontroli przez upoważnionego pracownika Urzędu dokumentacji księgowej dostarczonej/udostępnionej przez organ prowadzący szkołę, a w uzasadnionych przypadkach również kontroli w miejscu realizacji zadania) oraz zobowiązywała beneficjenta do wypełnienia obowiązków sprawozdawczych. Ustalono w niej także okoliczności powodujące powstanie obowiązku zwrotu środków oraz skutkujące rozwiązaniem umowy przez zleceniodawcę. W trakcie realizacji zadania zapisy umowy nie podlegały zmianom.

(akta kontroli str. 197-219)

Środki dotacji w kwocie 35,0 tys. zł przekazane zostały na rachunek beneficjenta w całości z dochowaniem terminu przewidzianego w Umowie z 18 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 2264)

³⁴ Dalej: Umowa z 18 sierpnia 2022 r.

³⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

Beneficjent terminowo i zgodnie z ustalonymi regułami złożył kompletne sprawozdanie z realizacji zadania i wykorzystania przyznanego środków. Nie wystąpiły w nim przypadki przedstawiania do rozliczenia kosztów niekwalifikowalnych lub poniesionych przed bądź po terminie wykonania zadania określonego w umowie. Rozliczenie to zostało zatwierdzone w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przyznane dofinansowanie wykorzystano w pełnej wysokości, zgodnie z przeznaczeniem i osiągnięto założone cele i rezultaty.

(akta kontroli str. 174-196)

2.7.2. Warunki ubiegania się o dotację, kryteria oceny ofert oraz zasady wykorzystania i rozliczenia środków w ramach Wieloletniego programu współpracy w zakresie pomocy społecznej określał ww. program przyjęty zarządzeniem nr 164/21 Wojewody Opolskiego z dnia 19 listopada 2021 r. O środki finansowe mogły aplikować podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, prowadzące na terenie województwa opolskiego działalność w zakresie pomocy społecznej na rzecz osób bezdomnych. Oferty realizacji zadań publicznych składane były przez organizacje ubiegające się o dofinansowanie w trybie otwartego konkursu, ogłaszanego przez Wojewodę za pośrednictwem publikacji na stronie internetowej Urzędu. W ogłoszeniach przedstawiane były m.in.: szczegółowe wymagania stawiane oferentom, tryb i kryteria stosowane przy wyborze zadań oraz jasne i jednolite dla wszystkich zasady oceny (formalnej i merytorycznej) wniosków, terminy wyboru ofert, terminy i warunki realizacji zadań, zasady ich dofinansowania i wysokość środków zaplanowanych w danym roku na realizację tego programu. Wraz z ogłoszeniem publikowano także m.in. wzór oferty realizacji zadania publicznego. Warunki ubiegania się o środki nie przewidywały preferencji dla określonych grup beneficjentów. Sposób zorganizowania naboru i oceny wniosków zapewniał równy dostęp i uczciwą konkurencję podmiotów biorących udział w konkursie.

(akta kontroli str. 2053-2070)

Ogłoszenie o wybranym do szczegółowego badania konkursie z 2023 r. opublikowane zostało na stronie internetowej Urzędu 21 kwietnia 2023 r. Na jego realizację przeznaczono kwotę 100,0 tys. zł. Skład, zadania i zasady pracy komisji konkursowej do opiniowania ofert ustalone zostały w zarządzeniu Wojewody Opolskiego nr 66/23 z dnia 1 czerwca 2023 r. Wszyscy członkowie komisji biorący udział w ocenie ofert złożyli oświadczenia o braku okoliczności mogących budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Oferty w konkursie złożyło osiem podmiotów, a łączna kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła 432,1 tys. zł. Ocenie poddano siedem ofert (jeden z podmiotów nie spełniał podstawowego warunku prowadzenia na terenie województwa opolskiego działalności w zakresie pomocy społecznej na rzecz osób bezdomnych), z których trzy zgodnie z zasadami określonymi w Programie oraz ogłoszeniu o konkursie zostały odrzucone ze względu na błędy formalne. Pozostałe cztery oferty – złożone przez Koło Brzeskie Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta, Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej Barka w Strzelcach Opolskich, Stowarzyszenie Monar Schronisko dla Osób Bezdomnych Markot w Kędzierzynie-Koźlu oraz Caritas Diecezji Opolskiej – zostały ocenione merytorycznie uzyskując od 19 do 24 punktów (przy maksymalnej możliwej liczbie 28 punktów), przy czym oferta Caritas Diecezji Opolskiej uzyskała najmniej punktów i zajęła ostatnie miejsce. Wnioski zostały w postępowaniu konkursowym ocenione zgodnie z ustalonymi zasadami.

Środki przewidziane na realizację w 2023 r. Wieloletniego programu współpracy w zakresie pomocy społecznej w kwocie 100,0 tys. zł zostały rozdzielone pomiędzy czterech beneficjentów w proporcji ustalonej na podstawie uzyskanej punktacji. Dofinansowanie wynosiło od 36% do 45% całkowitych kosztów realizacji zadań. Kwota dofinansowania udzielonego Caritas Diecezji Opolskiej wyniosła 5,5 tys. zł.
(akta kontroli str. 2071-2121)

Zapisy umowy z 1 sierpnia 2023 r. o realizację zadania publicznego³⁶, zawartej przez Wojewodę Opolskiego (reprezentowanego przez zastępcę dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej) z Caritas Diecezji Opolskiej, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego uwzględniały wymogi art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Realizowane zadanie obejmowało zabezpieczenie bieżącej działalności łaźni dla osób bezdomnych oraz wyposażenie jej m.in. w środki czystości, materiały opatrunkowe, drobne wyposażenie. Poszczególne pozycje kosztów realizacji zadania określone zostały w kosztorysie zamieszczonym w ofercie, stanowiącej integralną część umowy. Zleceniobiorca zobowiązany został w umowie m.in. do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej i dokumentacji finansowo-księgowej zadania publicznego. Umowa określała także uprawnienia dotującego do kontroli realizacji zadania oraz zobowiązywała beneficjenta do wypełnienia obowiązków sprawozdawczych. Ustalono w niej także okoliczności powodujące powstanie obowiązku zwrotu środków oraz skutkujące rozwiązaniem umowy przez zleceniodawcę. W trakcie realizacji zadania zapisy umowy nie podlegały zmianom.
(akta kontroli str. 2083-2107, 2122-2128)

Środki dotacji w kwocie 5,5 tys. zł przekazane zostały zleceniobiorcy w całości z dochowaniem terminu przewidzianego w Umowie z 1 sierpnia 2023 r.
(akta kontroli str. 2265)

Beneficjent terminowo i zgodnie z ustalonymi regułami złożył kompletne sprawozdanie końcowe z realizacji zadania i wykorzystania przyznaných środków. Nie wystąpiły w nim przypadki przedstawiania do rozliczenia kosztów niekwalifikowalnych lub poniesionych przed bądź po terminie wykonania zadania określonego w umowie. Zgodnie z pismem Zastępcy Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej z 1 lutego 2024 r. sprawozdanie zostało przyjęte, zakładane cele zadania zostały osiągnięte, a kwota dotacji wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Zatwierdzenie sprawozdania nastąpiło w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Wykorzystanie każdej z dotacji udzielonych w 2023 r. w ramach Wieloletniego programu współpracy w zakresie pomocy społecznej podlegało kompleksowej kontroli pracowników Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej Urzędu przeprowadzonej na podstawie art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego w siedzibie beneficjenta. Kontrole obejmowały rozliczenie wydatków poniesionych przez beneficjenta, realizację obowiązków sprawozdawczych i realizację obowiązku informacyjnego. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości i realizacja zadań została oceniona pozytywnie.
(akta kontroli str. 2129-2157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Środki dotacji w kwocie 5,5 tys. zł przekazane dla Caritas Diecezji Opolskiej w 2023 r. na realizację zadania w ramach *Wieloletniego programu współpracy w zakresie pomocy społecznej* ujęte zostały w ewidencji księgowej OUW w paragrafie

³⁶ Dalej: Umowa z 1 sierpnia 2023 r.

282 klasyfikacji budżetowej *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom* w sytuacji, gdy podmiot ten nie jest stowarzyszeniem. Zgodnie bowiem z zaświadczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 maja 2023 r. Caritas Diecezji Opolskiej jest kościelną osobą prawną i w związku z tym środki dotacji według załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji winny być ujmowane w paragrafie 283 klasyfikacji budżetowej *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych*.

(akta kontroli str. 2093, 2191)

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu w wyjaśnieniu przyczyn ujęcia środków dotacji w niewłaściwym paragrafie wskazał wniosek z 26 lipca 2023 r. ówczesnego Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej, złożony do Wydziału Finansów i Budżetu w sprawie przyznania dotacji celowej po rozstrzygnięciu konkursu w ramach *Wieloletniego programu współpracy w zakresie pomocy społecznej*, w którym wskazano taką podziałkę klasyfikacji budżetowej środków.

(akta kontroli str. 2259)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda prawidłowo i rzetelnie udzielał i rozliczał objęte niniejszą kontrolą wsparcie finansowe przyznane kościelnym osobom prawnym w ramach Wieloletniego programu współpracy w zakresie pomocy społecznej oraz Programu Aktywna Tablica. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na ujęciu środków dotacji w kwocie 5,5 tys. zł w ewidencji księgowej w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej ze względu na skalę błędu nie miała istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

3. Gospodarowanie nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym kościołów, innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych lub niektórych związanych z nimi podmiotów

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym OUW zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa, w tym przygotowywanie projektów decyzji w przedmiocie: 1/ przekazywania kościelnym osobom prawnym nieruchomości pozostających we władaniu kościelnych jednostek organizacyjnych oraz 2/ gruntów rolnych Skarbu Państwa w celu tworzenia gospodarstw rolnych, powierzone były Oddziałowi Gospodarki Nieruchomościami w Wydziale Infrastruktury i Nieruchomości³⁷. Dyrektor WliN posiadała upoważnienie Wojewody Opolskiego do wydawania decyzji administracyjnych w ww. zakresie.

Zadania dotyczące opracowywania projektów ww. decyzji zostały powierzone, na podstawie ustalonego zakresu czynności, Starszemu Inspektorowi w Oddziale Gospodarki Nieruchomościami oraz Kierownikowi tego Oddziału.

(akta kontroli str. 1543-1547, 1550, 2172, 2174-2177, 2267-2272, 2289-2292, 2507-2518)

Wojewoda sprawował, na podstawie art. 11b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁸, nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej.

³⁷ Dalej: WliN.

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm., dalej: ugn.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora WliN, nadzór ten realizowany był m.in. poprzez analizę i ocenę składanych przez starostów sprawozdań z wykonania dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz kwartalnych sprawozdań z wykonania wydatków budżetowych.

W ramach sprawowanego nadzoru Wojewoda w 2023 r. trzykrotnie wystąpił do starostów i Prezydenta Miasta Opola³⁹:

- 1) pismem z 11 września 2023 r.⁴⁰ przypomniał o konieczności monitorowania terminowości zapłaty za udostępnienie nieruchomości Skarbu Państwa oraz podejmowania działań mających na celu odzyskiwanie zaległości z tego tytułu, wskazując jednocześnie, że podejmowanie ww. działań ma wpływ na dochody powiatu;
- 2) pismem z 15 grudnia 2023 r.⁴¹ przypomniał o cyklicznym (co kwartał) składaniu sprawozdań z wykonania dochodów w dziale 700 rozdział 70005 oraz wskazał zakres informacji, które powinny zawierać ww. sprawozdania⁴²;
- 3) pismem z 15 grudnia 2023 r.⁴³, celem usystematyzowania i ujednolicenia informacji zawieranych w rocznym sprawozdaniu z gospodarowaniu nieruchomościami zasobu⁴⁴, wskazał zakres informacji, które ww. sprawozdanie powinno zawierać⁴⁵.

(akta kontroli str. 2421-2422, 2428-2441)

Dyrektor WliN w sprawie czynności podejmowanych w ramach tego nadzoru Wojewody wyjaśnił, że *w przypadku części dotacji celowej na realizację zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, środki te były przekazywane na podstawie pisemnego wniosku starosty (Prezydenta Miasta Opola) o uruchomienie środków. Wniosek taki był (...) badany pod kątem prawidłowości sporządzenia, kompletności i zasadności, jak i zgodności wydatku z planem finansowym oraz wysokością środków będących w dyspozycji. W przypadku (...) wątpliwości (...) występowało o wyjaśnienia bądź dodatkowe dokumenty (...), po uzyskaniu (...) następowała ponowna analiza i weryfikacja złożonego wniosku. Po pozytywnym zweryfikowaniu wniosku o uruchomienie środków przekazywana była dyspozycja uruchomienia środków do Wydziału Finansów i Budżetu OUW. Tym samym Wojewoda Opolski dokonywał w tym zakresie kontroli prawidłowości udzielonej dotacji celowej. (...) rokrocznie dokonywana była również „Ocena realizacji bieżących*

³⁹ Realizując w ten sposób wnioski z kontroli NIK nr P/23/075 – *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa*, prowadzonej w roku 2023 w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu, której zakresem objęto m.in. realizację zadań nadzorczych nad gospodarowaniem przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2020-2023 (I kwartał).

⁴⁰ Znak IN.II.3113.39.2023.JŚ.

⁴¹ Znak IN.II.7582.118.2023.JŚ.

⁴² W tym m.in. terminowość zapłaty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wysokość należności pozostałych do zapłaty, podejmowanych działaniach w celu odzyskiwania zaległości i efektów tych działań, kwot przedawnionych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami, wraz z podaniem przyczyn przedawnienia.

⁴³ Znak IN.II.7582.118.2023.JŚ.

⁴⁴ O którym mowa w art. 23 ust. 1a ugn, przekazywanym Wojewodzie w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.

⁴⁵ W tym m.in. nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (np. liczby działek ewidencyjnych i ich ogólnej powierzchni, liczby działek ewidencyjnych będących przedmiotem użytkowania wieczystego i ich ogólnej powierzchni), zabezpieczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem i kosztów z tym związanych, zbycia nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nabycia nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa, udostępniania nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a także ustanowienia służebności na nieruchomościach Skarbu Państwa i nieruchomości oddanych w trwałe zarząd, użytkowanie wieczyste (również w zakresie dot. zbycia nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności).

wydatków budżetowych”. Dyrektor WliN dodał również, że (...) wyrażona przez Wojewodę Opolskiego zgoda w formie zarządzenia bądź odmowa wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej, w związku ze złożonym wnioskiem starosty lub Prezydenta Miasta Opola, stanowi przejaw nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami (...). Wskazał także, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzano w jednym ze starostw powiatowych kontrolę problemową. Przedmiotem kontroli była działalność Starosty realizującego zadania z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, a okres objęty kontrolą wynosił 3 lata. W roku 2021 przeprowadzono ponadto jedną kontrolę doraźną w trybie uproszczonym w Starostwie Powiatowym w Strzelcach Opolskich⁴⁶(...). Dodał również, że za element nadzoru należy uznać także rozpatrywanie skarg.

(akta kontroli str. 2422-2423, 2424)

3.2. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki udzielenia lub odmowy udzielenia przez Wojewodę zgody na odraczenie lub rozkładanie na raty spłaty należności oraz umarzanie należności pieniężnych z tytułu gospodarowania nieruchomościami mającymi charakter cywilnoprawny, przypadających Skarbowi Państwa, dotyczącej kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych. W tym czasie do Wojewody wpłynęło łącznie 21 wniosków skierowanych przez starostów i Prezydenta Miasta Opola dotyczących wyrażenia zgody na udzielenie ulgi należności pieniężnych, związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Żaden z nich nie dotyczył kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych. I tak:

- w roku 2021 złożonych zostało osiem wniosków przez starostwa powiatowe, na podstawie których Wojewoda wydał trzy zgody w przedmiocie umorzenia zaległej opłaty oraz w pięciu przypadkach dokonał zwrotu wniosku⁴⁷;
- w roku 2022 Wojewoda wydał dziesięć zgód⁴⁸ we wnioskowanym zakresie, w jednym przypadku nie wyraził zgody, a jeden z wniosków został wycofany;
- w roku 2023 wpłynął jeden wniosek o rozłożenie na raty, na który została wydana zgoda. W badanym zakresie nie wystąpiły przypadki niezakończonych spraw według stanu na 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 17, 348)

3.3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wyrażenia lub odmowy wyrażenia przez Wojewodę zgody na dokonanie darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa na rzecz kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych. W tym czasie Wojewoda, w drodze zarządzenia, wydał łącznie 26 zgód na dokonanie darowizny nieruchomości⁴⁹ oraz w trzech przypadkach odmówił wyrażenia takiej zgody⁵⁰. W badanym zakresie wystąpiły dwa przypadki niezakończonych spraw według

⁴⁶ Przedmiotem kontroli była działalność Starosty Strzeleckiego realizującego zadania z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, na której usytuowany jest Pomnik Czynu Powstańczego oraz Amfiteatr na Górze Św. Anny.

⁴⁷ Zgodnie z art. 15z z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.) należności pieniężne, o których mowa w art. 12a ust. 1 ugn, z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie, przypadające za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, mogą być umarzone w całości albo w części lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, bez zgody wojewody.

⁴⁸ W tym pięć w odpowiedzi na wniosek Prezydenta Miasta Opola z roku 2021.

⁴⁹ A/ w roku 2021 – dziesięć przypadków; B/ w roku 2022 – osiem przypadków; C/ w roku 2023 – osiem przypadków.

⁵⁰ Dwa przypadki odmowy w roku 2022 oraz jeden w roku 2023.

stanu na 31 grudnia 2023 r., jednak żaden z nich nie dotyczył dokonania darowizny na rzecz kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli str. 18-21, 348-349, 351-354)

3.4. W latach 2021-2023 nie wystąpiły przypadki wyrażenia lub odmowy wyrażenia przez Wojewodę Opolskiego zgody na zmianę warunków umowy darowizny na rzecz kościołów, związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych⁵¹. W badanym zakresie wystąpił jeden przypadek niezakończonych spraw według stanu na 31 grudnia 2023 r., jednak nie dotyczył on kościołów, związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli str. 22-23, 348-349)

3.5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wyrażenia lub odmowy wyrażenia przez Wojewodę zgody na zbycie lub nabycie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych. Na 31 grudnia 2023 r. wystąpiło osiem przypadków spraw pozostających w toku, jednak żadna z nich nie była prowadzona w związku z wnioskiem o wyrażenie zgody na zbycie lub nabycie nieruchomości na rzecz kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli str. 348-349, 357-364, 2171)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie wydał zarządzeń, zarówno w przedmiocie wyrażenia zgody, jak i odmowy jej wydania, dotyczących: 1/ odstąpienia od zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową⁵² oraz 2/ udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości⁵³. Ponadto nie wystąpiły przypadki wystąpienia do Wojewody o wyrażenie zgody na odstąpienie od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty⁵⁴.

(akta kontroli str. 349, 2404-2405)

3.6. W latach 2021-2023 nie wystąpiły przypadki wyrażenia lub odmowy wyrażenia przez Wojewodę Opolskiego zgody na wydzierżawienie, wynajęcie, użyczenie lub oddanie w użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych, bez względu na czas, na jaki zostały takie umowy zawarte. Na koniec grudnia 2023 r. cztery sprawy pozostawały w toku, jednak żadna z nich nie dotyczyła takich podmiotów.

Ponadto nie odnotowano przypadków niewyrażenia przez Wojewodę zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia takich umów i wydano 20 zgód⁵⁵ na takie odstąpienie, z których żadna nie dotyczyła kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli str. 349-350, 365-374, 2171)

⁵¹ Łącznie w okresie objętym kontrolą wpłynęły trzy wnioski o wyrażenie zgody na zmianę warunków umowy darowizny nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa – jeden w roku 2021 oraz dwa w roku 2023.

⁵² Art. 37 ust. 3 pkt 1 ugn.

⁵³ Art. 68 ust. 1 ugn.

⁵⁴ Art. 68 ust. 2c ugn.

⁵⁵ W roku 2021 – 5 przypadków, w roku 2022 – 5 przypadków, w roku 2023 – 10 przypadków.

3.7. W okresie objętym kontrolą Wojewoda otrzymał łącznie 229 informacji⁵⁶ od starostów o umowach lub innych czynności prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, jednak żadna z tych spraw nie dotyczyła kościołów, innych związków wyznaniowych i kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli str. 375-385, 2171)

3.8. W okresie objętym kontrolą w OUW nie było spraw dotyczących wystąpienia Wojewody do starostów, jednostek organizacyjnych, na rzecz których został ustanowiony trwały zarząd w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek organizacyjnych, które władają nieruchomościami Skarbu Państwa bez tytułu prawnego, o przekazanie informacji o nieruchomościach, które mogą służyć wykonywaniu zadań określonych w art. 23 ust. 3 ugn⁵⁷, tj. poręczeniom i gwarancjom kredytu z przeznaczeniem na nabycie nieruchomości rolnej, która wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego, pod warunkiem, że wierzytelność Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zostanie zabezpieczona hipoteką na nabywanej nieruchomości, wpisaną w księdze wieczystej na pierwszym miejscu, oraz dodatkowo w inny sposób zaakceptowany przez tą jednostkę.

(akta kontroli str. 1514)

3.9. W latach 2021-2023 Wojewoda sześciokrotnie wyraził zgodę⁵⁸ na sprzedaż użytkownikowi wieczystemu nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa oraz w dwóch przypadkach odmówił wydania takiej zgody⁵⁹. Żadna z tych spraw nie dotyczyła kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. nie było spraw pozostających w toku.

(akta kontroli str. 350, 386-387, 2171)

3.10. Zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży takich nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych zostały ustalone w zarządzeniu Wojewody Opolskiego nr 63/24 z 30 kwietnia 2024 r. Zarządzenie to wydane zostało osiem miesięcy po wejściu w życie art. 32 ust. 1b ugn, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zasady określone zarządzeniem nie zawierały regulacji dotyczących sprzedaży nieruchomości kościołom, innym związkom wyznaniowym lub ich osobom prawnym.

(akta kontroli str. 1513-1514, 2454-2455)

3.11. W latach 2021-2023 w OUW nie były prowadzone sprawy z zakresu przyznawania, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom.

(akta kontroli str. 1514)

3.12. W okresie objętym kontrolą w OUW nie były prowadzone sprawy obejmujące składanie przez Wojewodę, na podstawie art. 58a ugn, wniosków do starosty o przekazanie nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na cel wskazany we wniosku.

(akta kontroli str. 1514)

3.13. W latach 2021-2023 Wojewoda nie wydał zarządzenia określającego warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych w zakresie dotyczącym udzielania bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania

⁵⁶ W roku 2021 – 81 informacji, w roku 2022 – 59 informacji, w roku 2023 – 89 informacji.

⁵⁷ Art. 23 ust. 6 ugn.

⁵⁸ Pięciokrotnie w roku 2021 oraz jeden raz w roku 2022.

⁵⁹ Po jednym przypadku w roku 2022 i 2023.

wieczystego. Nie wystąpiły też przypadki udzielania takich bonifikat, jak również nie obowiązywały bonifikaty udzielone na rzecz kościołów, innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych udzielone⁶⁰ w latach wcześniejszych.

(akta kontroli str. 1294-1295, 2425)

3.14. W okresie objętym kontrolą w OUW nie były procedowane sprawy dotyczące udzielenia bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu w zakresie nieruchomości wykorzystywanych przez kościoły, inne związki wyznaniowe lub kościelne osoby prawne. W tym czasie prowadzono 11 spraw, które nie dotyczyły nieruchomości wykorzystywanych przez kościoły, inne związki wyznaniowe lub kościelne osoby prawne. W dwóch przypadkach zarządzeniem Wojewody wyrażono zgodę na udzielenie bonifikaty, a w pozostałych dziewięciu zgody odmówiono. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. nie było spraw pozostających w toku.

(akta kontroli str. 1514-1516)

3.15. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały procedury weryfikacji wniosków w sprawie stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości na podstawie art. 60 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że wnioski były weryfikowane pod kątem *spełnienia wymagań formalnych, ustalenia treści żądania wnioskodawcy (...), ustalenia, czy podmiot występujący z wnioskiem (...) posiada legitymację do występowaniu w roli strony (...), czy nie zachodzi inna uzasadniona przyczyna, powodująca niemożność wszczęcia postępowania. Następnie dokonywana jest analiza treści wniosku i (...) dowodów (...) i ewentualnie (...) wystąpienie do wnioskodawcy o uzupełnienie materiału dowodowego bądź złożenia wyjaśnień. (...) Po zebraniu i rozpatrzeniu materiału dowodowego następuje wydanie rozstrzygnięcia w sprawie.*

(akta kontroli str. 2178-2179)

W latach 2021-2023 Wojewoda prowadził dwa postępowania w zakresie stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne na podstawie art. 60 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, z czego jedno zostało zainicjowane wnioskiem Gwardiana Zakonu z 15 stycznia 2020 r.⁶¹, drugie zaś wnioskiem Proboszcza Parafii z 11 lipca 2023 r.⁶² Wnioski nie zawierały informacji o wartości nieruchomości i wartość ta nie była znana.

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda wydał w odniesieniu do tych wniosków dwie decyzje odmawiające stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości odpowiednio:

- 1) decyzję z 27 maja 2021 r.⁶³ odmawiającą stwierdzenia nabycia z mocy prawa przez Klasztor Zakonu Braci Mniejszych w Borkach Wielkich własności nieruchomości oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki nr 315/99, 316/105, 317/113, 318/121, 319/134 (o łącznej powierzchni 0,1155 ha);
- 2) decyzję z 31 października 2023 r.⁶⁴ odmawiającą stwierdzenia nabycia z mocy prawa przez Parafię pw. św. Michała Archanioła w Chróście Nyskiej własności

⁶⁰ Zarówno na podstawie zarządzeń, jak i w innej formie.

⁶¹ Data wpływu do OUW: 17 stycznia 2020 r.

⁶² Data wpływu do OUW: 13 lipca 2023 r.

⁶³ Znak IN.II.7530.1.2020.MR.

⁶⁴ Znak IN.II.7530.5.2023.MR.

nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 67 (o powierzchni 0,08 ha).

(akta kontroli str. 1377-1382, 1385-1395, 1419-1421, 1490-1496, 1509, 2180, 2182)

Decyzja Wojewody Opolskiego z 27 maja 2021 r. odmawiająca nabycia z mocy prawa własności nieruchomości przez Klasztor Zakonu Braci Mniejszych w Borkach Wielkich wydana została po upływie ponad roku od daty złożenia wniosku. W tym czasie trwało postępowanie wyjaśniające, a organ, realizując obowiązek wynikający z art. 36 § 1 Kpa, dwukrotnie informował stronę o niezafatwieniu sprawy w terminie, jednocześnie wyznaczając nowy termin jej załatwienia.

(akta kontroli str. 1391-1421)

Na decyzję Wojewody Opolskiego strona złożyła odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁵, który 6 października 2021 r. uchylił ww. decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia⁶⁶. W następstwie wpływu pisma strony z 8 listopada 2022 r., po upływie ponad roku od rozpatrzenia odwołania, OUW 16 listopada 2022 r. zwrócił się do MSWiA o udzielenie informacji o terminie zwrotu akt sprawy, które zostały przekazane do Urzędu 23 listopada 2022 r. Decyzja w przedmiotowej sprawie odmawiająca stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości została wydana przez Wojewodę Opolskiego dopiero 8 marca 2024 r., a w tym czasie organ tylko raz, pismem z 9 lutego 2024 r. poinformował stronę o nowym terminie załatwienia sprawy. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1323-1395)

Od decyzji Wojewody Opolskiego z 8 marca 2024 r. strona złożyła odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁷, który decyzją z 9 lipca 2024 r. uchylił w całości zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji⁶⁸.

(akta kontroli str. 1299-1329)

Decyzja Wojewody Opolskiego z 31 października 2023 r.⁶⁹ odmawiająca stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości przez Parafię pw. Św. Michała Archaniola w Chróście została wydana po upływie trzech miesięcy i 17 dni po złożeniu wniosku przez stronę. Kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że (...) *pismem z 21 sierpnia 2023 r. (...) Wojewoda Opolski zwrócił się do wnioskodawcy o uzupełnienie akt sprawy (...), odpowiedź wnioskodawcy została doręczona Wojewodzie (...) 20 października 2023 r. (...) Od daty otrzymania wniosku Parafii do daty wydania decyzji (...) trwało postępowanie wyjaśniające (...), a wpływ na termin wydania decyzji (...) miał przede wszystkim termin udzielenia wyjaśnień przez wnioskodawcę.*

(akta kontroli str. 1492-1509, 2179-2180)

W tym czasie organ nie poinformował strony o niezafatwieniu sprawy w terminie⁷⁰, jak również nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył strony o prawie do wniesienia ponaglenia, mimo obowiązku wynikającego z art. 36

⁶⁵ Odwołanie z 21 czerwca 2021 r. (data wpływu 23 czerwca 2021 r.).

⁶⁶ Decyzja MSWiA z dnia 6 października 2021 r. (data wpływu 27 października 2021 r.).

⁶⁷ Odwołanie z 2 kwietnia 2024 r. (data wpływu 4 kwietnia 2024 r.).

⁶⁸ Znak DWRMNIE-WRPIFK.0272.7.2024.

⁶⁹ Znak IN.II.7530.5.2023.MR.

⁷⁰ Wraz z podaniem przyczyn zwłoki.

§ 1 Kpa. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1492-1509)

Od wydanej przez Wojewodę decyzji Parafia złożyła odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷¹, które zakończone zostało wydaniem 12 marca 2024 r. decyzji o uchyleniu w całości decyzji Wojewody i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia⁷². Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Wojewoda Opolski decyzją z 28 czerwca 2024 r. stwierdził nabycie z mocy prawa własności nieruchomości przez Parafię⁷³.

(akta kontroli str. 1446-1452, 1475-1481, 1488A-1496)

3.16. W okresie objętym kontrolą do OUW wpłynęły łącznie 84 wnioski o nieodpłatne przekazanie nieruchomości na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, wszystkie w 2022 r. Wszystkie wnioski były wnioskami indywidualnymi kościelnych osób prawnych, nie wystąpiły przypadki składania wniosków zbiorczych. Jeden z wniosków został złożony przez proboszcza parafii, pozostałe 83 przez Ekonomy Diecezji Gliwickiej, będącego pełnomocnikiem parafii.

(akta kontroli str. 2425, 2523-2529)

W OUW nie ustalono wytycznych dotyczących procedowania wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości. Dyrektor WliN wyjaśnił, że *wnioski, jak każde inne wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego, podlegają weryfikacji (...) w zakresie dotyczącym spełnienia wymagań formalnych, ustalenia treści żądania wnioskodawcy (...). Następnie dokonywana jest analiza treści wniosków i (...) dowodów (...) i ewentualnie (...) wystąpienie do wnioskodawcy o uzupełnienie materiału dowodowego bądź złożenia wyjaśnień. (...) Ponadto (...) Wojewoda Opolski występuje do Dyrektora Generalnego KOWR o zajęcie stanowiska, informując jednocześnie o powierzchni gruntów rolnych przysługujących osobie prawnej Kościoła Katolickiego. Po zajęciu stanowiska (...) i rozpatrzeniu materiału dowodowego – następuje wydanie rozstrzygnięcia w sprawie.*

(akta kontroli str. 2405-2406)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie przekazał nieodpłatnie nieruchomości na podstawie art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP na rzecz osoby prawnej Kościoła Katolickiego⁷⁴. W tym okresie wydał 23 decyzje odmowne⁷⁵, na podstawie: dwóch wniosków o przekazanie gruntów rolnych złożonych w 2012 r.⁷⁶, jednego wniosku złożonego w roku 2014⁷⁷ i 20 wniosków złożonych w roku 2015⁷⁸. W odniesieniu do dwóch wniosków z roku

⁷¹ Odwołanie od Decyzji Wojewody z 21 listopada 2023 r. (data wpływu do OUW: 27 listopada 2023 r.).

⁷² Znak DWRMNIE-WRPIFK.0272.19.2023.

⁷³ Znak IN.II.7530.5.2023.MR.

⁷⁴ Na podstawie art. 70a ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego uprawnienie to przysługuje osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

⁷⁵ 22 decyzje odmowne w roku 2022 oraz jedna w roku 2023.

⁷⁶ 1/ Wniosek z 18 grudnia 2012 r., decyzja odmowna z 11 maja 2022 r. nr IN-III.7530.55.2012.MR, 2/ Wniosek z 18 grudnia 2012 r., decyzja odmowna z 11 maja 2022 r. nr IN-III.7530.56.2012.MR.

⁷⁷ Wniosek z 20 lutego 2014 r., decyzja odmowna z 29 marca 2023 r. nr IN.III.7530.29.2014.ŻW.

⁷⁸ A/ Dziewięć wniosków z 7 grudnia 2015 r. zakończonych wydaniem decyzji: 1/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.40.2015.MR, 2/ Decyzja odmowna z 29 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.41.2015.MR, 3/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.42.2015.MR, 4/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.43.2015.MR, 5/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.44.2015.MR, 6/ Decyzja odmowna z 29 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.45.2015.MR, 7/ Decyzja odmowna z 25 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.46.2015.MR, 8/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.47.2015.MR, 9/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.48.2015.MR; B/ Osiem

2012, łączna wielkość nieruchomości wynosiła 29,6 ha; w pozostałych przypadkach wnioskodawca nie wskazał konkretnej nieruchomości, o przekazanie której wnioskował, a jedynie określił obszar, na którym taka nieruchomość ma być położona.

(akta kontroli str. 1291-1293)

Szczegółowym badaniem objęto⁷⁹ dokumentację 12 postępowań Wojewody Opolskiego zakończonych wydaniem decyzji odmawiających nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego. Wszystkie objęte badaniem wnioski o przekazanie gruntów rolnych zostały złożone przez parafie indywidualnie; w trzech⁸⁰ przypadkach reprezentowane były przez proboszczów tych parafii, a w pozostałych dziewięciu⁸¹ przez tego samego pełnomocnika – Ks. Ekonoma Kurii Diecezjalnej w Gliwicach. W trzech przypadkach wnioskodawca bezpośrednio wskazał nieruchomość, którą chciał pozyskać:

- 1) dwa odrębne wnioski dotyczyły tych samych gruntów położonych w Łące Prudnickiej⁸², będących przedmiotem umowy dzierżawy Agencji Nieruchomości Rolnych⁸³ zawartej ze Stadnią Koni Prudnik Spółką z o. o., o łącznej powierzchni 30,64 ha⁸⁴; obie strony w uzupełnieniu swoich wniosków wskazały jakimi nieruchomościami są zainteresowane i podały ich powierzchnię, tj. 11,89 ha oraz 18,75 ha, z zaznaczeniem, że w przypadku drugiej z nich wymagany jest ewentualny podział geodezyjny w porozumieniu z drugą parafią;
- 2) jeden wniosek obejmował grunty położone w miejscowości Wierzbiec⁸⁵, które stanowiły przedmiot umowy dzierżawy ANR ze Stadnią Koni Prudnik Spółką z o. o., o powierzchni 14,76 ha.

W pozostałych dziewięciu przypadkach wnioskodawca określił jedynie obszar, na którym przekazana nieruchomość ma być położona oraz wielkość gruntów, które może otrzymać, z uwzględnieniem limitów ustawowych⁸⁶, o łącznej wielkości 131,0645 ha, i tak:

wniosków z 9 grudnia 2015 r. zakończonych wydaniem decyzji: 1/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.32.2015.MR, 2/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.33.2015.MR, 3/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.34.2015.MR, 4/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.35.2015.MR, 5/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.36.2015.MR, 6/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.37.2015.MR, 7/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.38.2015.MR, 8/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.39.2015.MR; C/ Trzy wnioski z 10 grudnia 2015 r. zakończonych wydaniem decyzji: 1/ Decyzja odmowna z 29 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.29.2015.MR, 2/ Decyzja odmowna z 29 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.30.2015.MR, 3/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.31.2015.MR.

⁷⁹ Dobór celowy.

⁸⁰ 1/ Decyzja nr IN.III.7530.29.2014.ŻW z 29 marca 2023 r. dot. Parafii św. Jakuba i św. Agnieszki w Nysie, 2/ Decyzja nr IN-III.7530.55.2012.MR z 11 maja 2022 r. dot. Parafii św. Małgorzaty w Krasiejowie, 3/ Decyzja nr IN-III.7530.56.2012.MR z 11 maja 2022 r. dot. Parafii św. Jana Chrzciciela w Ozimku.

⁸¹ 1/ Decyzja odmowna z 29 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.29.2015.MR, 2/ Decyzja odmowna z 29 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.30.2015.MR, 3/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.33.2015.MR, 4/ Decyzja odmowna z 27 kwietnia 2022 r. nr IN.IV.7530.34.2015.MR, 5/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.42.2015.MR, 6/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.43.2015.MR, 7/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.44.2015.MR, 8/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.47.2015.MR, 9/ Decyzja odmowna z 2 maja 2022 r. nr IN.IV.7530.48.2015.MR.

⁸² Dz. nr 92/1 i 1/1.

⁸³ Dalej: ANR.

⁸⁴ Dz. nr 92/1 o powierzchni 11,89 ha oraz dz. nr 1/1 o powierzchni 18,75 ha.

⁸⁵ Dz. nr 232/1.

⁸⁶ Art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP.

- 1) pięć odrębnie złożonych wniosków dotyczyło gruntów położonych w miejscowościach Bodzanów, Charbielin, Nowy Las i Stary Las⁸⁷, będących przedmiotem umowy dzierżawy ANR z PPHU Arenda Spółką z o. o., a
- 2) cztery wnioski dotyczyły nieruchomości położonych w miejscowościach Bodzanów i Konradów⁸⁸, które były dzierżawione od ANR przez Starpol Spółkę z o. o.

W trakcie prowadzone postępowania, Wojewoda badał dołączone przez strony m.in. oświadczenia, wypisy z rejestru gruntów, zaświadczenia o posiadaniu osobowości prawnej oraz terminie rozpoczęcia działalności duszpasterskiej, pełnomocnictwa, dekrety erygujące parafie. W żadnym przypadku nie zostały przekroczone limity określone w art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, z uwzględnieniem nieruchomości będących w dotychczasowym posiadaniu wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 502-508, 560-569, 622-628, 685-692, 744-752, 804-811, 865-871, 922-930, 979-985, 1036-1044, 1164-1173, 1284-1290)

W dziewięciu z 12 badanych przypadków⁸⁹ Wojewoda Opolski wydał w maju 2021 r. postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania⁹⁰ po upływie ponad pięciu lat od momentu wpływu wniosków stron w grudniu 2015 r.⁹¹, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 555-560, 617-622, 680-685, 739-744, 799-804, 860-865, 917-922, 974-979, 1031-1036)

W uzasadnieniu ww. postanowień wskazano, że wniosek został wniesiony do Wojewody Opolskiego przez stronę mającą swoją siedzibę poza województwem opolskim co zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR wprowadzonymi zarządzeniem nr 128/2017/W z dnia 30 października 2017 r. uniemożliwia racjonalne ukształtowanie gospodarstwa rolnego.

(akta kontroli str. 555-560, 617-622, 680-685, 739-744, 799-804, 860-865, 917-922, 974-979, 1031-1036)

We wszystkich dziewięciu przypadkach strona wniosła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zażalenie na postanowienie Wojewody o odmowie wszczęcia postępowania⁹². W wyniku rozpatrzenia zażaleń, Minister uchylił w całości wszystkie ww. postanowienia Wojewody i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji⁹³.

(akta kontroli str. 546-554, 608-616, 671-679, 730-738, 790-798, 851-859, 908-916, 965-973, 1022-1030)

⁸⁷ Gmina Głuchołazy – bez wskazania konkretnych numerów działek.

⁸⁸ Gmina Głuchołazy – bez wskazania konkretnych numerów działek.

⁸⁹ Pięć odrębnie złożonych wniosków dotyczyło gruntów położonych w miejscowościach Bodzanów, Charbielin, Nowy Las i Stary Las oraz cztery wnioski dotyczące nieruchomości położonych w miejscowościach Bodzanów i Konradów.

⁹⁰ Postanowienia z 18 maja 2021 r. o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność gruntów rolnych znak: 1/ IN.IV.7530.33.2015.JŚ, 2/ IN.IV.7530.34.2015.JŚ oraz postanowienia z 19 maja 2021 r. o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność gruntów rolnych znak: 1/ IN.IV.7530.47.2015.JŚ, 2/ IN.IV.7530.48.2015.JŚ, 3/ IN.IV.7530.44.2015.JŚ, 4/ IN.IV.7530.43.2015.JŚ, 5/ IN.IV.7530.42.2015.JŚ, 6/ IN.IV.7530.29.2015.JŚ, 7/ IN.IV.7530.30.2015.JŚ.

⁹¹ Wnioski z 7, 9 i 10 grudnia 2015 r.

⁹² Dziewięć zażaleń z 31 maja 2021 r. (data wpływu do OUW 7 czerwca 2021 r.).

⁹³ Postanowienia MSWiA z 6 sierpnia 2021 r. znak: 1/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-50/2021, 2/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-47/2021, 3/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-35/2021, 4/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-34/2021, 5/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-33/2021, 6/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-41/2021, 7/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-40/2021, 8/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-44/2021, 9/ DWRMNIE-WRPiFK-0272-43/2021; (data wpływu 16 sierpnia 2021 r.).

W każdym z 12 badanych postępowań, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, OUW zwrócił się do ANR/KOWR⁹⁴ o zajęcie stanowiska w sprawie.

(akta kontroli str. 500-501, 542-549, 604-611, 667-674, 726-733, 786-793, 848-854, 905-911, 962-968, 1019-1025, 1165-1167, 1282-1283)

W dwóch analizowanych przypadkach Wojewoda zawiesił z urzędu postępowanie administracyjne⁹⁵ ze względu na brak możliwości jego prowadzenia do czasu rozpatrzenia zażalenia strony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹⁶ na postanowienie Dyrektora ANR o odmowie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych, które to postępowanie MRiRW zawiesił. Oba postępowania podjęto z urzędu w 2022 r.⁹⁷, po umorzeniu przez MRiRW w całości postępowań w przedmiocie rozpoznania zażaleń złożonych przez strony⁹⁸.

(akta kontroli str. 1080-1084, 1143-1145, 1197-1201, 1261-1263)

Wszystkie objęte szczegółowym badaniem postępowania zostały zakończone wydaniem decyzji odmawiającej nieodpłatnego przekazania na własność gruntów rolnych. Wszystkie decyzje zostały podpisane, z upoważnienia Wojewody, przez ówczesną Zastępcę Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości, przy czym w siedmiu przypadkach nastąpiło to bez właściwego upoważnienia Wojewody, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W dwóch przypadkach decyzje zostały wydane z zachowaniem terminów do załatwienia sprawy określonych w Kpa, w jednym przypadku decyzja została wydana po ponad ośmiu latach od otrzymania postanowienia WSA w Warszawie o odrzuceniu skargi strony⁹⁹, a w dziewięciu decyzje zostały wydane ze zwłoką wynoszącą ponad 6 miesięcy¹⁰⁰. W tym okresie organ, mimo obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 Kpa, nie zawiadomił strony o niezakończonym w terminie, ani nie wyznaczył nowego terminu jej załatwienia. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁹⁴ W brzmieniu art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przekazanie na własność nieruchomości następuje za zgodą Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Od lipca 2003 r. w jej miejsce utworzono Agencję Nieruchomości Rolnych (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego – Dz. U. z 2024 r. poz. 423), a następnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa – Dz. U. poz. 624, ze zm.).

⁹⁵ Postanowienie z 30 października 2013 r. o zawieszeniu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wniosku Rzymskokatolickiej Parafii p.w. św. Małgorzaty w Krasiejowie o nieodpłatne przekazanie na własność gruntów rolnych Skarbu Państwa oraz postanowienie z 31 października 2013 r. o zawieszeniu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wniosku Rzymskokatolickiej Parafii pw. św. Jana Chrzciciela w Ozimku.

⁹⁶ Dalej: MRiRW.

⁹⁷ Postanowienie z 11 maja 2022 r. o podjęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność Rzymskokatolickiej Parafii pw. św. Małgorzaty w Krasiejowie gruntów rolnych oraz postanowienie z 11 maja 2022 r. o podjęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność Rzymskokatolickiej Parafii pw. św. Jana Chrzciciela z siedzibą w Ozimku gruntów rolnych.

⁹⁸ Postanowienia MRiRW z 21 lutego 2022 r.

⁹⁹ Skarga strony na postanowienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 grudnia 2014 r. utrzymująca w mocy postanowienie Prezesa ANR z 16 października 2014 r.

¹⁰⁰ Liczoną po upływie dwóch miesięcy od wpływu postanowień Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o uchyleniu w całości postanowień Wojewody i przekazujących sprawę do ponownego rozpatrzenia (stosownie do treści art. 35 § 1 i § 3 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania).

(akta kontroli str. 470-474, 528-534, 590-594, 648-652, 712-718, 772-778, 833-839, 891-897, 948-954, 1005-1011, 1075-1079, 1192-1196)

W każdym przypadku przyczyną odmowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości przez Wojewodę był brak zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa¹⁰¹ lub Prezesa/Dyrektora ANR¹⁰² na ich przekazanie.

(akta kontroli str. 488-490, 536-538, 598-600, 653-655, 720-722, 780-782, 841-844, 899-901, 956-958, 1013-1015, 1156-1157, 1274-1275)

W 11 przypadkach strona złożyła odwołanie do decyzji Wojewody¹⁰³, które decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostały utrzymane w mocy¹⁰⁴. W jednym przypadku strona nie złożyła odwołania od decyzji¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 512-527, 573-589, 632-647, 694-707, 754-771, 816-832, 875-890, 932-947, 989-1004, 1058-1074, 1175-1191)

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. w toku pozostawało łącznie 247 spraw, a jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości, główną przyczyną ich niezakończenia był *brak ostatecznego stanowiska Dyrektora Generalnego KOWR, brak uzupełnienia dokumentacji bądź udzielenia wyjaśnień przez wnioskodawcę, brak rozpatrzenia zażalenia przez organ odwoławczy.*

(akta kontroli str. 143-167, 2405)

3.17. W latach 2021-2023 w OUW nie prowadzono spraw z zakresu gospodarowania nieruchomościami dotyczących jednostek związanych z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

(akta kontroli str. 1295)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda określił w drodze zarządzenia zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych z nieuzasadnionym opóźnieniem w stosunku do wejścia w życie przepisu art. 32 ust. 1b ugn – zarządzenie w ww. zakresie wydano bowiem 30 kwietnia 2024 r., mimo że ww. przepis nakładający taki obowiązek wszedł w życie 31 sierpnia 2023 r. a ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw została opublikowana 31 lipca 2023 r. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1513-1514)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśnił, że *Wpływ na datę wydania przedmiotowego zarządzenia miały zmiany organizacyjne w OUW w Opolu,*

¹⁰¹ Dalej: KOWR lub Krajowy Ośrodek.

¹⁰² Dwa postanowienia Dyrektora Oddziału Terenowego ANR w Warszawie z 7 maja 2013 r. oraz postanowienie Prezesa ANR z 16 października 2014 r. (podpisane przez Dyrektora Oddziału Terenowego ANR w Warszawie na podstawie upoważnienia Prezesa ANR).

¹⁰³ Dziewięć odwołań z 16 maja 2022 r. (data wpływu do OUW 20 maja 2022 r.), dwa odwołania z 2 czerwca 2022 r. (data wpływu do OUW 6 czerwca 2022 r.).

¹⁰⁴ Decyzja z 20 lipca 2022 r. znak DWRMNI-WRPiFK-0272-25/2022, decyzje z 22 lipca 2022 r., znak: 1/ DWRMNI-WRPiFK-0272-35/2022, 2/ DWRMNI-WRPiFK-0272-32/2022, 3/ DWRMNI-WRPiFK-0272-23/2022, 4/ DWRMNI-WRPiFK-0272-24/2022, 5/ DWRMNI-WRPiFK-0272-33/2022, 6/ DWRMNI-WRPiFK-0272-34/2022, 7/ DWRMNI-WRPiFK-0272-37/2022, decyzja z 6 lipca 2022 r. znak DWRMNI-WRPiFK-0272-22/2022, decyzja z 13 października 2022 r. znak DWRMNI-WRPiFK-0272-40/2022, decyzja z 5 sierpnia 2022 r. znak DWRMNI-WRPiFK-0272-39/2022.

¹⁰⁵ Decyzja z 29 marca 2023 r. znak IN.III.7530.29.2014.ŻW.

jak i oczekiwanie na wytyczne w tej sprawie z Ministerstwa Rozwoju i Technologii¹⁰⁶ (...). Sprawy z przedmiotowego zakresu były i są rozpatrywane indywidualnie. Wyjaśniając kwestie związane ze zmianami organizacyjnymi w OUW wskazał na powołanie nowej Wojewody Opolskiej w grudniu 2023 r., odwołanie ówczesnego Dyrektora ww. Wydziału w styczniu 2024 r. i powołanie obecnego w lutym 2024 r.

(akta kontroli str. 1513-1514, 2406)

Kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że *ustawodawca nie określił terminu na wydanie przedmiotowego zarządzenia.*

(akta kontroli str. 2392)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach. Zmiany organizacyjne w OUW na przełomie lat 2023-2024 nie miały wpływu na działania, które winny być zrealizowane cztery miesiące wcześniej.

2. Jedenaście decyzji Wojewody, w tym dziesięć o odmowie nieodpłatnego przekazania na własność, na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, gruntów rolnych oraz jedna o odmowie o stwierdzenia nabycia z mocy prawa na podstawie art. 60 ust. 5 w związku z art. 60 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, zostało wydanych z przekroczeniem terminu załatwienia sprawy, który stosownie do treści art. 35 § 3 Kpa w przypadku skomplikowanego charakteru sprawy powinien być nie dłuższy niż dwa miesiące od dnia wszczęcia postępowania. I tak:

- 1) w dziewięciu sprawach decyzje¹⁰⁷ zostały wydane po upływie ponad ośmiu miesięcy¹⁰⁸ po otrzymaniu z MSWiA postanowień o uchyleniu w całości postanowień Wojewody¹⁰⁹ i przekazujących sprawę do ponownego rozpatrzenia;
- 2) w jednym przypadku decyzja¹¹⁰ została wydana po ponad dwóch latach od otrzymania decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w październiku 2021 r. o uchyleniu wcześniejszej decyzji Wojewody w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia;
- 3) w jednym przypadku decyzja¹¹¹ została wydana po upływie ponad ośmiu lat od otrzymania postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o odrzuceniu skargi strony¹¹².

Ponadto w odniesieniu do 10 z tych spraw¹¹³ oraz w stosunku do jednej z dwóch objętych badaniem decyzji o stwierdzeniu nabycia własności nieruchomości z mocy prawa¹¹⁴, mimo obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 Kpa, Wojewoda Opolski nie zawiadomił strony o niezakończonym w terminie, ani nie wyznaczył nowego terminu jej załatwienia. W jednej ze spraw nowy termin jej

¹⁰⁶ Pismo Ministerstwa Rozwoju i Technologii Departament Gospodarki Nieruchomościami z 29 listopada 2023 r. znak DN-I.750.166.2023 oraz z 29 grudnia 2023 r. znak DN-I.750.166.2023.

¹⁰⁷ Decyzje znak: 1/ IN.IV.7530.33.2015.MR z 27 kwietnia 2022 r., 2/ IN.IV.7530.34.2015.MR z 27 kwietnia 2022 r., 3/ IN.IV.7530.29.2015.MR z 29 kwietnia 2022 r., 4/ IN.IV.7530.30.2015.MR z 29 kwietnia 2022 r., 5/ IN.IV.7530.47.2015.MR z 2 maja 2022 r., 6/ IN.IV.7530.48.2015.MR z 2 maja 2022 r., 7/ IN.IV.7530.44.2015.MR z 2 maja 2022 r., 8/ IN.IV.7530.43.2015.MR z 2 maja 2022 r., 9/ IN.IV.7530.42.2015.MR z 2 maja 2022 r.

¹⁰⁸ Stosownie do treści art. 35 § 1 i § 3 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

¹⁰⁹ O odmowie wszczęcia postępowania.

¹¹⁰ Decyzja z 8 marca 2024 r.

¹¹¹ Decyzja znak IN.III.7530.29.2014.ŻW z 29 marca 2023 r.

¹¹² Skarga strony na postanowienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 grudnia 2014 r. utrzymująca w mocy postanowienie Prezesa ANR z 16 października 2014 r.

¹¹³ Sprawy opisane w pkt 1 i 2 niniejszej nieprawidłowości.

¹¹⁴ Decyzja z 31 października 2023 r.

załatwienia został wyznaczony po upływie ponad dwóch lat, na miesiąc przed wydaniem decyzji przez Wojewodę Opolskiego.

(akta kontroli str. 470-474, 528-534, 542-549, 590-594, 604-611, 648-652, 667-674, 712-718, 726-733, 772-778, 786-793, 833-839, 848-854, 891-897, 905-911, 948-954, 962-968, 1005-1011, 1019-1025, 1372-1382, 492-1509)

Kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami, wyjaśniając przyczyny ww. nieprawidłowości wskazał na fluktuację kadr oraz konieczność wdrażania nowych pracowników w realizację powierzonych im zadań. Jednocześnie stwierdził, że Wojewoda na wiele miesięcy wstrzymał się z podejmowaniem czynności w sprawie i z wydawaniem decyzji w trybie art. 70a ustawy, ze względu na informacje uzyskane od Dyrektora Oddziału Terenowego ANR w Opolu o możliwym procederze omijania przepisów ustawy przez dzierżawców.

(akta kontroli str. 2393-2395)

Starszy Inspektor w Oddziale Gospodarki Nieruchomościami WliN wyjaśnił, że *w tamtym czasie był bardzo duży nawał spraw (...). Byłem jedynym pracownikiem wyznaczonym do tego zadania, a nawał pracy uniemożliwiał szybsze procedowanie. Priorytetem w tym okresie były sprawy związane z komunalizacją.*

(akta kontroli str. 1557, 2286-2287)

W odniesieniu do zwłoki w wydaniu decyzji o stwierdzeniu nabycia z mocy prawa własności nieruchomości po upływie ponad dwóch lat Kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że (...) *w oczekiwaniu na zwrot akt z MSWiA (...) nie podejmowano czynności w sprawie.* Wskazał również na *dużą liczbę spraw w stosunku do obsady kadrowej* oraz zwiększoną liczbę nowych wniosków, która wpłynęła do OUW w tym okresie, z zaznaczeniem, że w tym czasie (...) *podjęto czynności analityczne, analizując ponownie materiał dowodowy (...).*

(akta kontroli str. 2181-2182)

W przedmiocie braku wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 Kpa w zakresie dotyczącym spraw o nieodpłatne przekazanie nieruchomości gruntowych Kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami, wyjaśnił, że *Wojewoda Opolski nie miał (...) wiedzy z jaka datą postanowienie WSA (...) stało się prawomocne. (...) Parafia (...) miała z kolei świadomość tego, z jakich przyczyn przedmiotowe postępowanie (...) nie zostało zakończone (...) i jakie zapadnie w nim rozstrzygnięcie, jak również czy (...) orzeczenie z (...) lutego 2015 r. jest prawomocne (...).* W odniesieniu do dziewięciu spraw wyjaśnił, że termin załatwienia sprawy był uzależniony od uzyskania stanowiska KOWR, na który Wojewoda Opolski nie miał wpływu.

(akta kontroli str. 2451-2453)

W odniesieniu do spraw z zakresu stwierdzenia nabycia własności nieruchomości z mocy prawa Kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że (...) *nieznany był termin zwrotu akt sprawy przez organ odwoławczy, (...) Klasztor (...) był jedyną stroną w przedmiotowym postępowaniu, a termin załatwienia (...) sprawy był zależny od terminu udzielenia przez wnioskodawcę wyjaśnień odnośnie charakteru budynków (...) i przeprowadzenia dowodu (o przeprowadzenie którego wnosił Pełnomocnik Klasztoru i podczas przeprowadzania którego brał udział wnioskodawca (...)) – nie poinformowano strony (...).* W odniesieniu do drugiej sprawy wyjaśnił, że *od daty otrzymania wniosku Parafii do daty wydania decyzji (...) trwało postępowanie wyjaśniające (...), a wpływ na termin wydania decyzji (...) miał przede wszystkim termin udzielenia wyjaśnień przez wnioskodawcę.*

(akta kontroli str. 2179-2182)

Starszy Inspektor w Oddziale Gospodarki Nieruchomościami WliN prowadzący ww. sprawę nie wskazał w wyjaśnieniu przyczyn ww. zaniechania.

(akta kontroli str. 1555-1556)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że stosownie do treści art. 36 § 1 i § 2 Kpa organ ma obowiązek zawiadomić strony o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie, niezależnie od tego, czy zwłoka była zależna (§ 1) czy niezależna (§ 2) od organu.

3. Siedem decyzji Wojewody¹¹⁵ odmawiających nieodpłatnego przekazania na własność, na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, gruntów rolnych zostało podpisanych przez ówczesną Zastępcę Dyrektora WliN, która nie została upoważniona do ich wydawania w sposób przewidziany w art. 268a Kpa. Upoważnienie Wojewody Opolskiego z 7 stycznia 2019 r.¹¹⁶ uprawniało ówczesną Zastępcę Dyrektora WliN do podejmowania takich czynności tylko podczas nieobecności ówczesnej Dyrektora WliN, która w datach wydania tych decyzji, tj. 27 i 29 kwietnia 2022 r., 11 maja 2022 r. oraz 29 marca 2023 r. była obecna w pracy lub wykonywała pracę zdalną¹¹⁷. Powyższe stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tych decyzji jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa w związku z art. 107 § 1 pkt 8 Kpa.

(akta kontroli str. 470-474, 833-837, 891-895, 948-952, 1005-1009, 1075-1079, 1192-1196, 1550, 2298-2300)

Ówczesna Zastępca Dyrektora WliN wyjaśniła, że *biorąc pod uwagę znaczny wpływ czasu od wskazywanych (...) dat oraz charakter pracy Dyrektora WliN, który wykonuje również inne zadania na ustne polecenie wojewody, wicewojewody oraz dyrektora generalnego urzędu, a także przypisany zastępcy dyrektora zakres zadań wyjaśnić należy, że wszystkie decyzje oraz inne pisma i rozstrzygnięcia podpisywane były przeze mnie zawsze zgodnie z posiadanymi upoważnieniami. Natomiast decyzje (...), które należały do zakresu zadań Dyrektora WliN były przeze mnie podpisywane w czasie jego faktycznej nieobecności w wydziale lub siedzibie urzędu i taka sytuacja miała najprawdopodobniej miejsce w dacie 27 i 29 kwietnia 2022 r., w dacie 11 maja 2022 r. oraz 29 marca 2023 r.*

(akta kontroli str. 2448-2449)

W świetle ustaleń dotyczących obecności Dyrektora WliN w pracy, NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach.

¹¹⁵ 1/ Dot. wniosku Parafii Świętej Trójcy z siedzibą w Bytomiu – decyzja z 27 kwietnia 2022 r. znak IN.IV.7530.34.2015.MR; 2/ dot. wniosku Parafii św. Anny z siedzibą w Bytomiu – decyzja z 27 kwietnia 2022 r. znak IN.IV.7530.33.2015.MR; 3/ dot. wniosku Parafii św. Jacka z siedzibą w Bytomiu – decyzja z 29 kwietnia 2022 r. znak IN.IV.7530.30.2015.MR; 4/ dot. wniosku Parafii Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny z siedzibą w Bytomiu – decyzja z 29 kwietnia 2022 r. znak IN.IV.7530.29.2015.MR; 5/ dot. wniosku Rzymskokatolickiej Parafii św. Małgorzaty w Krasiejowie – decyzja z 11 maja 2022 r. znak IN-III.7530.55.2012.MR; 6/ dot. wniosku Rzymskokatolickiej Parafii św. Jana Chrzciciela w Ozimku – decyzja z 11 maja 2022 r. znak IN-III.7530.56.2012.MR; 7/ dot. wniosku Rzymskokatolickiej Parafii pw. św. Jakuba i św. Agnieszki w Nysie – decyzja z 29 marca 2023 r. znak IN-III.7530.29.2014.ŻW.

¹¹⁶ Znak BOU.I.0030.1.2019.JZ.

¹¹⁷ Zgodnie z ewidencją czasu pracy, Dyktor WliN była obecna w pracy 27 i 29 kwietnia 2022 r. oraz 29 marca 2023 r., a 11 maja 2022 r. wykonywała pracę zdalną.

4. Postanowienia Wojewody o odmowie wszczęcia postępowań¹¹⁸ w przypadku dziewięciu wniosków¹¹⁹ z 2015 r. dotyczących nieodpłatnego przekazania osobom prawnym Kościoła Katolickiego, na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, gruntów rolnych zostały wydane po upływie ponad 5 lat i 5 miesięcy od wpływu wniosków do Urzędu.

Powyższe naruszało ustalone w Kpa reguły dotyczące postępowania administracyjnego, wskazujące m.in. na obowiązek szybkiego działania w sprawie (zgodnie z art. 12 § 1 Kpa) oraz określające terminy załatwiania spraw administracyjnych (zgodnie z art. 35 § 1-3 tej ustawy).

Zastępca Dyrektora WliN wyjaśniła, że *na termin załatwienia spraw (...) miało wpływ spotkanie, które odbyło się 30 stycznia 2017 r. w OUW dotyczące prowadzonych postępowań w trybie art. 70a ustawy (...) Dyrektor Oddziału Terenowego w Opolu ANR poinformował o wzroście zainteresowania dzierżawców (...) wyłączeniem z umów gruntów rolnych na rzecz kościelnych osób prawnych, dzierżawcy warunkowali wyrażenie zgody na dokonanie wyłączeń dzierżawionych (...) gruntów na rzecz konkretnych parafii tylko pod warunkiem podpisania z nimi (...) wieloletnich umów dzierżawy (...). Proceder został zauważony przez rolników, którzy podnosili, że w ten sposób dzierżawcy znaleźli sposób na ominięcie ustawy i zatrzymanie prawa do użytkowania gruntów na podstawie wieloletnich umów dzierżawy z Parafiami. (...) W tych okolicznościach Wojewoda Opolski na wiele miesięcy wstrzymał się z podejmowaniem dalszych czynności w sprawie i z wydawaniem decyzji w trybie art. 70a ustawy.*

W wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora WliN stwierdził także, że *(...) Okres pandemii (...) również miał wpływ na termin załatwienia sprawy (...) Czynniki ludzkie takie jak fluktuacja kadr i konieczność wdrażania nowych pracowników w realizację powierzonych im zadań, (...) nie pozostała bez wpływu na moment zakończenia postępowania.*

(akta kontroli str. 546-549, 555-560, 608-611, 617-622, 671-674, 680-685, 730-733, 739-744, 790-793, 799-804, 851-854, 860-865, 908-911, 917-922, 965-968, 974-979, 1022-1025, 1031-1036, 2389-2391)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że wnioski zostały przez strony złożone ponad rok przed wskazanym w wyjaśnieniu spotkaniem i powinny być przez organ załatwione bez zbędnej zwłoki.

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania w przedmiocie wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego prowadzone były w większości przewlekłe i ze znaczącą zwłoką. W skrajnym przypadku decyzję administracyjną wydano po ponad ośmiu latach, w jednym po upływie ponad dwóch lat, a w dziewięciu sprawach po ponad sześciu miesiącach. Ponadto w siedmiu przypadkach decyzje zostały podpisane przez ówczesną Zastępcę Dyrektora WliN, która nie została upoważniona do ich wydawania. W trakcie trwania postępowania strony nie były informowane zarówno o niezakończonym terminie (wraz z podaniem przyczyn), jak i o wyznaczeniu nowego terminu załatwiania sprawy oraz nie pouczono ich o przysługującym prawie do wniesienia ponaglenia. Ponadto w dziewięciu przypadkach Wojewoda wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania po upływie ponad pięciu lat od wpływu wniosku do OUW.

¹¹⁸ Postanowienia z 18 maja 2021 r. o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność gruntów rolnych znak: 1/ IN.IV.7530.33.2015.JŚ, 2/ IN.IV.7530.34.2015.JŚ oraz postanowienia z 19 maja 2021 r. o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieodpłatnego przekazania na własność gruntów rolnych znak: 1/ IN.IV.7530.47.2015.JŚ, 2/ IN.IV.7530.48.2015.JŚ, 3/ IN.IV.7530.44.2015.JŚ, 4/ IN.IV.7530.43.2015.JŚ, 5/ IN.IV.7530.42.2015.JŚ, 6/ IN.IV.7530.29.2015.JŚ, 7/ IN.IV.7530.30.2015.JŚ.

¹¹⁹ Wnioski z 7, 9 i 10 grudnia 2015 r.

Wojewoda nie zapewnił ponadto terminowego w stosunku do wymogów ugn ustalenia zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:
1. Wzmocnienie nadzoru nad weryfikacją otrzymanych powiadomień od władz kościelnych w celu zapewnienia przestrzegania zasad uwierzytelniania dokumentów i ich składania zgodnie z wykazem kompetencyjnym.
 2. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia wydawania zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej w terminach określonych w przepisach.
 3. Zapewnienie, aby zaświadczenia o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych były wydawane na podstawie wniosków zawierających cel ubiegania się o zaświadczenie.
 4. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków żądania uiszczenia opłaty skarbowej w sytuacji, gdy zaświadczenie jest objęte ustawowym zwolnieniem z takiej opłaty.
 5. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia ujmowania środków dotacji z budżetu państwa, z części której dysponentem jest Wojewoda Opolski w sposób zgodny z zasadami klasyfikacji budżetowej wydatków publicznych.
 6. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad terminowością załatwiania spraw prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP dotyczących gospodarowania nieruchomościami, stosownie do przepisów Kpa.
 7. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia wydawania decyzji administracyjnych w zakresie dotyczącym nieodpłatnego przekazania na własność nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz kościelnych osób prawnych przez osoby właściwie do tego umocowane.

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 w Opolu. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Opole, 27 listopada 2024 r.

Kontrolerzy:
Grażyna Stalska
Doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Karolina Kulig
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Przemysław Fedorowicz
Doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Iwona Zyman

/-/

.....
podpis