



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.18.1.2024

Pan
Henryk Józef Smolarz
Dyrektor Generalny
Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-207 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy we Wrocławiu ¹ , ul. Mińska 60, 54-610 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Józef Smolarz, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 10 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą ² funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: (1) Waldemar Humięcki, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1 kwietnia 2022 r. do 9 stycznia 2024 r.; (2) Małgorzata Gośniowska-Kola, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r.; (3) Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez OT KOWR we Wrocławiu zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ³ .
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 – do dnia zakończenia czynności kontrolnych ⁴ z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą. W przypadku nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych kościołom i innym związkom wyznaniowym okres kontroli obejmuje również 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Andrzej Zygmunt, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/99/2024 z 1 lipca 2024 r. 2. Rafał Wojtko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/100/2024 z 1 lipca 2024 r. 3. Karolina Pawlun, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/109/2024 z 18 lipca 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-2; tom IV, str. 1)

¹ Dalej: „OT KOWR we Wrocławiu” lub „Oddział”.

² W okresie objętym kontrolą stanowisko dyrektora OT KOWR zajmowali: (1) Kazimierz Matkowski, Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu, od 29 stycznia 2024 r.; (2) Tomasz Krzeszowiec, Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu, od 15 maja 2020 r. do 28 stycznia 2024 r.; oraz (3) Mirosław Kulesza, Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu, od 5 grudnia 2018 r. do 14 maja 2020 r.

³ Dalej także: „Zasób WRSP”.

⁴ Czynności kontrole zakończono 20 sierpnia 2024 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że OT KOWR we Wrocławiu na ogół właściwie realizował zadania związane z nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości Zasobu WRSP.

Kontrola wykazała zgodność przygotowanej dokumentacji ze stanem faktycznym oraz właściwe zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach. OT KOWR we Wrocławiu aktywnie monitorował podmioty wykorzystujące nieruchomości w zakresie zgodnego z umową przekazania lub darowizny wykorzystania przekazanych nieruchomości rolnych Zasobu WRSP oraz podejmował działania w stosunku do podmiotów, w których przeprowadzone przez OT KOWR we Wrocławiu kontrole wykazały wykorzystanie przekazanych nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie dotyczącym nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych polegały na: [1] nieprzekazaniu Wojewodzie Dolnośląskiemu celem załatwienia dwóch wniosków i dokonywaniu przez OT KOWR we Wrocławiu ich rozpoznania, pomimo tego, że nie był organem właściwym, [2] przekazaniu do Wojewody Dolnośląskiego dwóch wniosków celem rozpatrzenia, pomimo że wnioski te powinien załatwić OT KOWR we Wrocławiu, [3] wydaniu postanowienia o wyrażeniu zgody na przekazanie jednej nieruchomości bez uprzedniego zasięgnięcia opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR we Wrocławiu, [4] przekazaniu po terminie zażaleń Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [5] długotrwałym prowadzeniu postępowań wyjaśniających.

Stwierdzono także nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem odpowiednich Wytycznych wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Realizacja przez OT KOWR we Wrocławiu zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

1.1. Rozdysponowanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP będących w dyspozycji OT KOWR we Wrocławiu

Opis stanu faktycznego

W poszczególnych latach struktura nieruchomości rolnych Zasobu WRSP będących w dyspozycji OT KOWR we Wrocławiu wyglądała następująco:

- (1) według stanu na 31 grudnia 2020 r.: Oddział dysponował łącznie 185 193,5236 ha, z czego: [1] 140 247,0318 ha pozostawało w dzierżawie; [2] 6 271,4391 ha w wieczystym użytkowaniu; [3] 880,4514 ha w trwałym zarządzie; [4] 5 366,2978 ha w innym zagospodarowaniu; [5] 31 506,1201 ha pozostawało do rozdysponowania; oraz [6] 922,1834 ha stanowiły grunty obce⁷;

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym przypadku zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁷ Kategoria gruntów obejmująca nieruchomości gruntowe przekazane w administrowanie produkcyjne, tj. grunty: [1] inwestycje w zakresie budowy przeciwpowodziowych; [2] nieodpłatnie przekazane Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad; [3] użytkowane wieczysto (do 31 sierpnia 2005 r.) przez uczelnie publiczne (i dotychczas nieprzekazane); [4] użytkowane (do 31 grudnia 1998 r.) przez jednostki organizacyjne przejmowane przez jednostki samorządowe (i dotychczas nieprzekazane); oraz [5] użytkowane przez podmioty określone w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.).

spośród 5 366,2978 ha w innym zagospodarowaniu: [1] 9,3363 ha to dożywotnie użytkowanie; [2] 5 356,3122 ha bezumowne użytkowanie; [3] nie wydzielono gruntów w ramach użyczenia; i [4] 0,6493 ha gruntów w pozostałym rozdysponowaniu nietrwałym;

spośród 922,1834 ha gruntów obcych: [1] 9,4866 ha to grunty pod wodami; [2] 331,1704 ha grunty należące do jednostek samorządu terytorialnego⁸; [3] 581,5264 ha gruntów nieodpłatnie przekazanych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁹; [4] nie dysponowano gruntami należącymi do uczelni publicznych;

- (2) według stanu na 31 grudnia 2021 r.: Oddział dysponował łącznie 185 116,4315 ha, z czego: [1] 144 581,0746 ha pozostawało w dzierżawie; [2] 6 266,0193 ha w wieczystym użytkowaniu; [3] 893,9724 ha w trwałym zarządzie; [4] 2 940,9020 ha w innym zagospodarowaniu; [5] 29 512,4362 ha pozostawało do rozdysponowania; oraz [6] 922,0270 ha stanowiły grunty obce; spośród 2 940,9020 ha w innym zagospodarowaniu: [1] 8,6699 ha to dożywotnie użytkowanie; [2] 2 743,4041 ha bezumowne użytkowanie; [3] 188,6617 ha użyczenie; i [4] 0,1663 ha gruntów w pozostałym rozdysponowaniu nietrwałym; spośród 922,0270 ha gruntów obcych: [1] 9,4866 ha to grunty pod wodami; [2] 331,0140 ha grunty należące do jst; [3] 581,5264 ha gruntów nieodpłatnie przekazanych GDDKiA; [4] nie dysponowano gruntami należącymi do uczelni publicznych;
- (3) według stanu na 31 grudnia 2022 r.: Oddział dysponował łącznie 184 256,0361 ha, z czego: [1] 147 479,3924 ha pozostawało w dzierżawie; [2] 6 259,3659 ha w wieczystym użytkowaniu; [3] 946,7228 ha w trwałym zarządzie; [4] 2 955,2886 ha w innym zagospodarowaniu; [5] 25 739,7261 ha pozostawało do rozdysponowania; oraz [6] 875,5403 ha stanowiły grunty obce; spośród 2 955,2886 ha w innym zagospodarowaniu: [1] 8,6699 ha to dożywotnie użytkowanie; [2] 2 757,7877 ha bezumowne użytkowanie; [3] 188,6617 ha użyczenie; i [4] 0,1663 ha gruntów w pozostałym rozdysponowaniu nietrwałym; spośród 875,5403 ha gruntów obcych: [1] 9,4866 ha to grunty pod wodami; [2] 331,0140 ha grunty należące do jst; [3] 535,0397 ha gruntów nieodpłatnie przekazanych GDDKiA; [4] nie dysponowano gruntami należącymi do uczelni publicznych;
- (4) według stanu na 31 grudnia 2023 r.: Oddział dysponował łącznie 183 259,2695 ha, z czego: [1] 145 337,3959 ha pozostawało w dzierżawie; [2] 6 064,8911 ha w wieczystym użytkowaniu; [3] 957,3597 ha w trwałym zarządzie; [4] 2 962,1429 ha w innym zagospodarowaniu; [5] 27 061,9396 ha pozostawało do rozdysponowania; oraz [6] 875,5403 ha stanowiły grunty obce; spośród 2 962,1429 ha w innym zagospodarowaniu: [1] 8,6102 ha to dożywotnie użytkowanie; [2] 2 764,7047 ha bezumowne użytkowanie; [3] 188,6617 ha użyczenie; i [4] 0,1663 ha gruntów w pozostałym rozdysponowaniu nietrwałym; spośród 875,5403 ha gruntów obcych: [1] 9,4866 ha to grunty pod wodami; [2] 331,0140 ha grunty należące do jst; [3] 535,0397 ha gruntów nieodpłatnie przekazanych GDDKiA; [4] nie dysponowano gruntami należącymi do uczelni publicznych;
- (5) według stanu na 30 czerwca 2024 r.: Oddział dysponował łącznie 183 039,3346 ha, z czego: [1] 143 112,0832 ha pozostawało w dzierżawie; [2] 6 026,8312 ha w wieczystym użytkowaniu; [3] 986,6352 ha w trwałym

⁸ Dalej także: „jst”.

⁹ Dalej: „GDDKiA”.

zarządzie; [4] 5 876,2751 ha w innym zagospodarowaniu; [5] 26 172,6190 ha pozostawało do rozdysponowania; oraz [6] 864,8909 ha stanowiły grunty obce; spośród 5 876,2751 ha w innym zagospodarowaniu: [1] 8,1176 ha to dożywotnie użytkowanie; [2] 5 679,3295 ha bezumowne użytkowanie; [3] 188,6617 ha użyczenie; i [4] 0,1663 ha gruntów w pozostałym rozdysponowaniu nietrwałym; spośród 864,8909 ha gruntów obcych: [1] 4,3772 ha to grunty pod wodami; [2] 331,0140 ha grunty należące do jst; [3] 529,4997 ha gruntów nieodpłatnie przekazanych GDDKiA; [4] nie dysponowano gruntami należącymi do uczelni publicznych.

W poszczególnych latach w następujący sposób rozdysponowano nieruchomości rolne Zasobu WRSP będących w dyspozycji OT KOWR we Wrocławiu:

- (1) w 2020 r.: [1] 188 ha sprzedano; [2] 8 079 ha oddano w dzierżawę; [3] 170,53 ha przekazano nieodpłatnie; oraz [4] nie wniesiono gruntów w aport spółek; i [5] nie rozdysponowano w innych formach;
- (2) w 2021 r.: [1] 333 ha sprzedano; [2] 7 586 ha oddano w dzierżawę; [3] 73,5 ha przekazano nieodpłatnie; oraz [4] nie wniesiono gruntów w aport spółek; i [5] nie rozdysponowano w innych formach;
- (3) w 2022 r.: [1] 683 ha sprzedano; [2] 6 262 ha oddano w dzierżawę; [3] 246 ha przekazano nieodpłatnie; oraz [4] 123,5 ha wniesiono w aport spółek; i [5] nie rozdysponowano w innych formach;
- (4) w 2023 r.: [1] 696 ha sprzedano; [2] 2 494 ha oddano w dzierżawę; [3] 321 ha przekazano nieodpłatnie; oraz [4] nie wniesiono gruntów w aport spółek; i [5] nie rozdysponowano w innych formach;
- (5) w 2024 r. (do 30 czerwca): [1] 276 ha sprzedano; [2] 2 009 ha oddano w dzierżawę; [3] 140 ha przekazano nieodpłatnie; oraz [4] nie wniesiono gruntów w aport spółek; i [5] nie rozdysponowano w innych formach.

Struktura beneficjentów nieodpłatnego przekazania przez OT KOWR we Wrocławiu nieruchomości rolne Zasobu WRSP była następująca:

- (1) jst – łącznie 195,7461 ha, w tym [1] 34,8800 ha w 2021 r.; [2] 29,5000 ha w 2022 r.; [3] 116,0200 ha w 2023 r.; i [4] 15,3461 ha do 30 czerwca 2024 r.;
żadna z ww. nieruchomości nie została przekazana na cele związane z realizacją inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz w celu umożliwienia realizacji miejscowego planu odbudowy; żadna z ww. nieruchomości nie obejmowała wynajętego lokalu mieszkalnego; dwie z ww. nieruchomości obejmowały zabudowę infrastruktury technicznej towarzyszącej budynkom mieszkalnym oraz określone urządzenia, obiekty i sieci w postaci jednej oczyszczalni i jednej instalacji wodociągowej; 10 z ww. nieruchomości obejmowały drogi dojazdowe i drogi osiedlowe;
- (2) kościoły i związku wyznaniowe – łącznie 21,3100 ha, w tym: [1] 7,7500 ha w 2021 r.; i [2] 13,5600 ha w 2022 r.;
- (3) organizacje pożytku publicznego – łącznie 1,6070 ha, w tym: [1] 1,5404 ha w 2022 r.; i [2] 0,0666 ha w 2023 r.;
- (4) inne podmioty – w 2023 r. przekazano jedną nieruchomość 3,7200 ha na rzecz Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu;
- (5) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe¹⁰ – w badanym okresie nie przekazano nieruchomości w badanym trybie.

W badanym okresie w Oddziale w 25 przypadkach wyłączono z dzierżawy nieruchomości rolne w celu ich nieodpłatnego przekazania. Łączna powierzchnia tych

¹⁰ Dalej: „Lasy Państwowe”.

nieruchomości wyniosła 41,6676 ha¹¹. Wszystkie wyłączone z dzierżawy nieruchomości rolne w celu ich nieodpłatnego przekazania zostały przekazane beneficjentom. Beneficjentami byli: (1) jst, które w 24 przypadkach otrzymały łącznie 40,1272 ha (tj. 96,3%) takich nieruchomości; oraz (2) w jednym przypadku organizacja pożytku publicznego, która otrzymała 1,5404 ha (tj. 3,7%) takich nieruchomości. Największym beneficjentem takich nieruchomości była Gmina Miękinia, która w trzech donacjach łącznie otrzymała 21,0677 ha (tj. 50,6%) przekazanej puli.

(akta kontroli: tom I, str. 41-51; tom IV, str. 2-13, 125)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Realizacja przez OT KOWR we Wrocławiu zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP jednostkom samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 29 lipca 2024 r. do OT KOWR we Wrocławiu wpłynęło 345 wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, złożonych przez jst. Do 29 lipca 2024 r. pozytywnie rozpatrzono 82 wnioski i na ich podstawie przekazano łącznie 92,8 ha nieruchomości. Negatywnie rozpatrzone zostały 52 wnioski, pozostałe wnioski były w trakcie rozpatrywania.

Do szczegółowego badania wytypowanych zostało 12 z ww. wniosków złożonych przez jst w latach 2021-2024. Wśród badanych spraw znalazło się osiem spraw zakończonych nieodpłatnym przekazaniem nieruchomości, trzy sprawy zakończone odmową nieodpłatnego przekazania nieruchomości oraz jedna sprawa w toku, omyłkowo zakwalifikowana jako sprawa zakończona odmową. W trakcie rozpatrywania spraw w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹² obowiązywały, wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR, *Wytyczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości wchodzących w skład Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c oraz art. 24 ust. 5c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*¹³.

W przypadku wniosków zakończonych odmową nieodpłatnego przekazania nieruchomości wszystkie trzy odmowy spowodowane były faktem, że cel przekazania nie mieścił się w ustawowych przesłankach określonych w art. 24 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁴. Każdorazowo właściwy organ samorządowy informowany był o przyczynach odmowy. Jedną z odmów wynikała z negatywnego rozpatrzenia przez Dyrektora Generalnego KOWR wniosku o szczególne pełnomocnictwo z powodu niezgodności celu inwestycji z zakresem działań własnych realizowanych przez wnioskodawcę.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie określa formy, jaką powinien przyjmować wniosek o nieodpłatne przekazanie nieruchomości, ani nie określa wymaganych załączników do tego wniosku. Katalog wymaganych dokumentów informacji stanowiących załączniki do wniosku formułuje pkt 3

¹¹ W tym: 1,7570 ha w 2021 r.; 7,4791 ha w 2022 r.; 28,3194 ha w 2023 r.; i 4,1121 ha w 2024 r. (tj. do 12 lipca 2024 r.).

¹² Dalej: „KOWR”.

¹³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały wytyczne wprowadzone zarządzeniem nr 109/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 20 lipca 2020 r., zmienione zarządzeniem nr 40/2023/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 16 maja 2023 r. oraz zarządzeniem nr 14/2024/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 16 kwietnia 2024 r.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 589, ze zm.; dalej: „ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”.

wspomnianych wcześniej Wytocznych. OT KOWR we Wrocławiu w przypadku spraw zakończonych nieodpłatnym przekazaniem nieruchomości gromadził wymaganą Wytocznymi dokumentację, z wyjątkiem uchwał organów stanowiących jst upoważniających organ wykonawczy do nabycia nieruchomości. Zamiast tego przyjmowano jako załącznik zarządzenia organów wykonawczych w sprawie nieodpłatnego nabycia nieruchomości. Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wynikało, że część organów stanowiących jst podejmuje ogólne uchwały dotyczące zasad nabywania nieruchomości przez organ wykonawczy. Na podstawie tych uchwał podejmowane są przywołane wcześniej zarządzenia organów wykonawczych w sprawie nabycia wnioskowanych nieruchomości. W przypadku podjęcia przez organ stanowiący ogólnej uchwały OT KOWR we Wrocławiu nie ma podstaw prawnych do żądania podjęcia przez ten organ uchwały w sprawie nabycia konkretnej nieruchomości przez jst. W każdym z badanych wniosków wnioskodawcy byli informowani o konieczności uzupełnienia brakujących dokumentów i informacji. Pisma kierowane w tej sprawie do jst nie posiadały zapisów o konieczności przekazania dokumentów i informacji w terminie nie dłuższym niż miesiąc. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W toku prowadzonych postępowań OT KOWR we Wrocławiu weryfikował stan zagospodarowania wnioskowanych działek w Systemie Ewidencji Gruntów¹⁵, dokumentując to poprzez wydruki z tego systemu. Weryfikowane były również zapisy księgi wieczystej działek. W przypadku stwierdzenia obciążenia działki wieloletnią umową dzierżawy wnioskodawca informowany był o możliwości nieodpłatnego nabycia działki jedynie w przypadku zgody aktualnego dzierżawcy na wyłączenie jej z dzierżawy. Wyłączenia z dzierżawy dokonywano za pomocą porozumienia pomiędzy OT KOWR we Wrocławiu a aktualnym dzierżawcą. Wyłączone spod dzierżawy działki przejmowano protokołem zdawczo-odbiorczym. W przypadku wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości zajętych pod drogi albo faktycznie użytkowanych jako drogi dokonywana była lustracja działki w terenie. Protokół z lustracji wraz z dokumentacją fotograficzną stanowił dowód na faktyczne istnienie drogi na wnioskowanej działce. W przypadku każdego wniosku, poza wnioskami dotyczącymi działek zajętych pod drogi albo faktycznie wykorzystywanych jako drogi, OT KOWR we Wrocławiu występował do innych organów o stosowne opinie. Najczęściej zwracano się o opinie do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu, GDDKiA oraz do starostw powiatowych, w celu ustalenia czy na wnioskowanej działce znajdują się złoża kopalin. W przypadku nieruchomości nieodpłatnie przekazywanych na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Oddział zwracał się do wnioskodawcy o przedstawienie wykonanego na zlecenie jst operatu szacunkowego, ustalającego wartość działki.

Przeprowadzone przez NIK oględziny poprawności danych wprowadzonych do SEG po rozstrzygnięciu spraw, których dokumentacja została przekazana w trakcie kontroli wykazały, że wprowadzone do SEG dane dotyczące umów zawieranych z jst były prawidłowe.

W każdym przypadku nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz jst wymagającym uprzedniego uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR, OT KOWR we Wrocławiu występował ze stosownym wnioskiem¹⁶. W każdej ze zbadanych spraw przekazywane wnioski były kompletne, tzn. zgodne z wzorem ustalonym

¹⁵ Dalej: „SEG”.

¹⁶ Zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do 5 października 2023 r. wymagało każde nieodpłatne przekazanie nieruchomości, niezależnie od jej powierzchni. W związku z wejściem w życie, z dniem 5 października 2023 r., nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uprzedniej zgody ministra wymaga przekazanie nieodpłatnie nieruchomości o powierzchni co najmniej 2 ha.

w Wytycznych. Żaden z badanych wniosków nie wymagał poprawy. W jednym przypadku przed wydaniem zgody przez ministra potrzebne było uzyskanie dodatkowych wyjaśnień ze strony wnioskodawcy na temat zgodności celu przekazania z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁷.

OT KOWR we Wrocławiu zabezpieczał interes Skarbu Państwa poprzez stosowne zapisy w aktach notarialnych. Zapisy te stanowiły pouczenie dla beneficjentów, że w przypadku niewykorzystania nieruchomości w celu, na jaki została przekazana, lub jej zbyciu, Oddział wystąpi do beneficjenta o zapłatę aktualnej wartości niewykorzystanej zgodnie z celem lub zbytej nieruchomości. W aktach notarialnych wprowadzone zostały również, stosownie do Wytycznych, zapisy o konieczności umieszczenia tablicy informacyjnej oraz tablicy pamiątkowej na koszt beneficjenta umowy.

Sprawy o nieodpłatne przekazanie nieruchomości prowadzone były w drodze postępowania cywilnoprawnego, stąd też Oddział nie był związany żadnymi terminami załatwienia sprawy. Średni czas potrzebny na pozytywne rozpatrzenie przez Oddział wniosku wynosił 433 dni przy medianie wynoszącej 442 dni. Wśród wytypowanych do szczegółowego badania wniosków dwa wnioski charakteryzowały się kilkumiesięcznym brakiem działań po stronie Oddziału. Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że złożenie wniosków przypadło na czas obowiązywania na terenie Rzeczypospolitej Polski stanu zagrożenia epidemicznego spowodowanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Na podstawie odrębnych przepisów¹⁸ zawieszony został bieg terminów procesowych w rozpoczętych postępowaniach. Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wskazał również, że kompletowanie niezbędnej dokumentacji przez jst jest zajęciem czasochłonnym. Wynika to m.in. z konieczności modyfikacji wniosku lub procedowania zmian w mpzp. Powyższe czynniki wraz z brakiem przepisów regulujących maksymalny czas trwania takiego postępowania powodują, że wysyłanie przez Oddział pism ponagających jst czy przypominających o brakach w złożonym wniosku, według Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu, nie znajduje uzasadnienia.

(akta kontroli: tom II, str. 33-89;
tom VII, str. 59-104; tom VIII, str. 609-612)

OT KOWR we Wrocławiu przeprowadził¹⁹ 774 kontrole wykorzystania nieruchomości, z czego 483 kontrole dotyczyły nieruchomości objętych umowami dzierżawy. Pozostałe 291 kontroli dotyczyło jst, a ich celem była weryfikacja, czy nabywcy nieruchomości, realizowali na nich cele, na jakie nieruchomości te zostały im nieodpłatnie przekazane. Kontrole prowadzone były w oparciu o kwartalne harmonogramy kontroli. Tryb przeprowadzania tych kontroli regulowały zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów/decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁰. W 42 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości związane z wykorzystaniem nieodpłatnie przekazanych nieruchomości (5,4% ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli). 41 spośród kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości dotyczyło gmin (14% ogólnie skontrolowanych umów zawartych z jst), natomiast jedna organizacji pożytku publicznego. Najczęściej stwierdzone nieprawidłowości to:

¹⁷ Dalej: „mpzp”.

¹⁸ Ustawa 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.); dalej: „ustawa COVID-19”.

¹⁹ W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r.

²⁰ Tj. zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr: (1) 110/2020/W, (2) 109/2021/W, (3) 144/2022/W.

- 1) zrealizowanie przez nabywcę tylko częściowo celu, na jaki została przekazana nieodpłatnie nieruchomość – 22 przypadki (52,4% wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości); w 21 przypadkach nabywcy zobowiązani zostali do zapłaty za niewykorzystaną część nieruchomości, natomiast w przypadku jednej kontroli wykazane nieprawidłowości zostały usunięte i dokonana rekontrola wskazała użytkowanie nieruchomości celu, na jaki została ona przekazana;
- 2) niezrealizowanie przez nabywcę celu, na jaki przekazana została nieodpłatnie nieruchomość – 12 przypadków (28,5% wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości); w wyniku kontroli nabywcy zostali zobowiązani przez OT KOWR we Wrocławiu do zapłaty za nieruchomość, w jednym przypadku gmina zobowiązała się do zwrotu działki po zmianie mpzp.

W przypadku pozostałych stwierdzonych nieprawidłowości (osiem przypadków) nabywcy zostali zobowiązani do wykazania, że przekazane im nieruchomości faktycznie wykorzystywane są w celu, na jaki zostały im nieodpłatnie przekazane.

W wyniku przeprowadzonych kontroli beneficjenci zobowiązani zostali do zapłaty kwoty 22 212 573,00 zł aktualnej wartości nieodpłatnie przekazanych nieruchomości lub ich części. Z powyższej kwoty wyegzekwowane zostało²¹ 5 875 572,96 zł (tj. 26,45%). Pozostała kwota stanowi przedmiot spraw sądowych.

(akta kontroli: tom VII, str. 237-314; tom VIII, str. 612)

Szczegółowemu badaniu NIK poddane zostały trzy postępowania kontrolne prowadzone przez OT KOWR we Wrocławiu, stwierdzające naruszenia warunków nieodpłatnego przekazania nieruchomości.

Pierwsze postępowanie dotyczyło nieodpłatnego przekazania gminie, w 2011 roku, niezabudowanych działek pod drogi. Przeprowadzona w 2022 roku kontrola sprawdzająca wykazała, że gmina, na części przekazanych działek, nie zrealizowała celu, na jaki je otrzymała. Efektem przeprowadzonego postępowania było wystąpienie do gminy o zapłatę kwoty 2 104 110 zł, stanowiącej aktualną wartość niezagospodarowanych zgodnie z przeznaczeniem części działek. Wobec zakwestionowania roszczenia przez gminę sprawa skierowana została na drogę sądową. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce nie zapadł prawomocny wyrok w tej sprawie.

Druga poddana badaniu dokumentacja dotyczyła kontroli realizacji warunków nieodpłatnego przekazania w 2013 roku gminie nieruchomości w postaci lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w częściach wspólnych. OT KOWR we Wrocławiu przeprowadził dwie kontrole wykorzystania tego lokalu – w grudniu 2022 r. oraz w listopadzie 2023 r. Pierwsze postępowanie kontrolne nie wykazało nieprawidłowości. Drugie postępowanie wykazało sprzedaż kontrolowanej nieruchomości w 2019 roku. W związku z tym OT KOWR we Wrocławiu wystąpił do gminy o zapłatę kwoty 70 900 zł aktualnej wartości nieruchomości, ustalonej na podstawie wykonanego na zlecenie Oddziału operatu szacunkowego. Kwota ta została zapłacona przez gminę, wraz z kwotą 742,97 zł stanowiącą odsetki za opóźnienie w terminie spłaty.

Badanie dokumentacji stanowiącej załączniki do protokołu kontroli z grudnia 2022 r. wykazało, że już w 2022 r. OT KOWR we Wrocławiu dysponował wydrukami księgi wieczystej wskazującymi na sprzedaż nieodpłatnie przekazanego gminie lokalu na rzecz osoby fizycznej. Pracownik OT KOWR we Wrocławiu przeprowadzający kontrolę zawarł jednak w protokole informację, że właścicielem nieruchomości w dalszym ciągu jest gmina. Na tę rozbieżność nie zwrócił uwagi również pracownik

²¹ Według stanu na 12 sierpnia 2024 r.

zatwierdzający protokół. W konsekwencji OT KOWR we Wrocławiu mógł już w grudniu 2022 r. wystąpić do gminy o zapłatę aktualnej wartości nieruchomości.

Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że błąd w ocenie stanu faktycznego sprawy był wynikiem omyłkowej weryfikacji przez pracownika Oddziału danych zawartych w księdze wieczystej. Rekontrola z kolei wynikała z wykrycia swojego błędu przez pracownika. W porozumieniu z Dyrektorem OT KOWR we Wrocławiu pracownik ustalił, że błąd zostanie skorygowany właśnie poprzez przeprowadzenie rekontroli.

Trzecie postępowanie poddane badaniu dotyczyło kontroli realizacji warunków nieodpłatnego przekazania w 2012 r. gminie nieruchomości w postaci lokali mieszkalnych. Część lokali została przekazana na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tzn. lokale te przekazane zostały gminie pod warunkiem przydzielenia ich aktualnie zamieszkującym je najemcom. Pozostałe lokale przekazane zostały nieodpłatnie w trybie art. 24 przywołanej ustawy na cele pomocy społecznej. Kontrolą objęta została tylko realizacja warunków nieodpłatnego przekazania lokali na cele pomocy społecznej. Wyłączone spod kontroli zostały dwa lokale mieszkalne, wobec których toczyło się odrębne postępowanie wynikające ze sprzedaży tych nieruchomości przed upływem 10 lat od dnia ich przekazania. Kontrola wykazała, że dziewięć z 11 przekazanych lokali zmieniło charakter z lokali socjalnych na komunalne, natomiast w przypadku dwóch lokali dokonano ich podziału funkcjonalnego. Z kolei w wyniku postępowania w sprawie sprzedaży dwóch lokali przed upływem 10 lat od dnia ich przekazania OT KOWR we Wrocławiu zwrócił się do gminy o zapłatę łącznie 238 400 zł aktualnej wartości lokali, ustalonej na podstawie wykonanych na zlecenie Oddziału operatów szacunkowych. Wobec zakwestionowania roszczenia przez gminę spraw Oddział poinformował gminę o konieczności podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania należności na drodze sądowej. Sąd I instancji 14 czerwca 2023 r. wydał wyrok zasądzający całą kwotę na rzecz KOWR, od którego to wyroku gmina wniosła apelację.

(akta kontroli: tom VII, str. 105-236; tom VIII, str. 603-605, 612)

Do badania wytypowane zostały również dwie sprawy wszczęte przed 2021 rokiem, ale wytypowane ze względu na aktualną wartość nieruchomości. Obie sprawy dotyczą działek przekazanych Gminie Wrocław. Pierwsza sprawa dotyczy nieruchomości przekazanych w 2003 r. z przeznaczeniem pod cmentarz, o łącznej powierzchni ok. 35,5 ha. Przeprowadzona w 2013 r. przez Agencję Nieruchomości Rolnych²² kontrola wykazała, że część działek nie została zagospodarowana przez gminę. W trakcie toczącego się postępowania Ośrodek Terenowy ANR we Wrocławiu²³, a następnie OT KOWR we Wrocławiu prowadził rozmowy z Gminą Wrocław w celu zwrotu niezagospodarowanych działek. Podstawowym warunkiem dokonania zwrotu, postawionym przez OT ANR, była zmiana przeznaczenia terenu w mpzp z przeznaczenia pod cmentarz na przeznaczenie niekolidujące z profilem działalności ANR. Gmina, w 2018 roku, odrzuciła ten warunek argumentując, że zamierza rozbudować w przyszłości obecnie istniejący cmentarz na działkach będących przedmiotem sporu. Ostatecznie w 2020 roku OT KOWR we Wrocławiu zażądał od Gminy Wrocław zapłaty kwoty 33 325 900 zł stanowiącej aktualną wartość nieruchomości zgodnie z opracowanym na zlecenie Oddziału operatem szacunkowym. Sprawa zmierzająca do wyegzekwowania tej należności stała się

²² Dalej: „ANR”. Do września 2017 r. Agencja Nieruchomości Rolnych pełniła zadania związane z gospodarowaniem gruntami rolnymi Skarbu Państwa. We wrześniu 2017 r. połączona ją z Agencją Rynku Rolnego i przekształcono w Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, który przejął prowadzone przez ANR postępowania.

²³ Dalej: „OT ANR”.

przedmiotem postępowania sądowego, w którym OT KOWR we Wrocławiu jest reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa.

Analogiczny przebieg miała druga wytypowana sprawa. Dotyczyła ona przekazanych Gminie Wrocław w 2005 roku nieruchomości w postaci działek przeznaczonych pod cmentarz, o łącznej powierzchni ok. 72 ha. Przeprowadzona w 2015 roku kontrola realizacji warunków umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości wykazała, że gmina zagospodarowała jedynie część jednej z przekazanych działek. Również w tym przypadku w toku trwającego od 2016 do 2020 roku postępowania nie udało się wypracować porozumienia co do zwrotu do Zasobu WRSP niewykorzystywanych przez gminę działek. W efekcie OT KOWR we Wrocławiu wystąpił z żądaniem zapłaty przez gminę kwoty 76 751 000 zł, stanowiącej aktualną wartość nieruchomości zgodnie z opracowanym na zlecenie Oddziału operatem szacunkowym. Gmina nie zgodziła się z przedstawioną wyceną i poddała operat szacunkowy pod ocenę Komisji Arbitrażowej przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Komisja stwierdziła, że operat szacunkowy sporządzony na zlecenie OT KOWR we Wrocławiu zawiera dyskwalifikujące go błędy. Rzeczoznawca po ustosunkowaniu się do zarzutów Komisji przedstawił nowy operat szacunkowy, wyceniający aktualną wartość nieruchomości na 61 056 300 zł. OT KOWR we Wrocławiu zażądał od gminy zapłaty powyższej kwoty, co spotkało się z jej ponownym zakwestionowaniem. Ostatecznie w 2022 roku sprawa została przekazana do Koordynatora Obsługi Prawnej OT KOWR we Wrocławiu celem świadczenia zastępstwa procesowego w sprawie sądowej przeciwko Gminie Wrocław.

Analiza dokumentacji postępowań kontrolnych wykazała, że mimo ujawnionego stanu nieprawidłowego w jednym badanym postępowaniu, postępowania prowadzone były skutecznie i prowadziły do egzekwowania od beneficjentów aktualnych wartości przekazanych nieodpłatnie nieruchomości zbytych przez gminy lub użytkowanych niezgodnie z celem przekazania. Kwoty wynikające z operatów szacunkowych opracowywanych na zlecenie OT KOWR we Wrocławiu, a więc kwoty żądane od gmin jako aktualna wartość nieruchomości, były w obu przypadkach wyższe niż kwoty uzyskane przez gminy ze sprzedaży tych nieruchomości.

(akta kontroli: tom VIII, str. 605-608)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) pisma kierowane przez OT KOWR we Wrocławiu do jst w sprawie uzupełnienia złożonych wniosków o wymagane dokumenty i informacje nie zawierały zapisów o konieczności przekazania żądanych dokumentów i informacji w terminie nie dłuższym niż miesiąc. Wymóg stosowania takiego zapisu wynikał z pkt 5 Wytycznych²⁴ wprowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR.

Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że termin wskazany w ww. Wytycznych jest terminem instrukcyjnym. W związku z faktem, że postępowania w sprawie nieodpłatnego przekazania nieruchomości nie podlegają regulacjom ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵, Oddział, zdaniem Dyrektora, nie był związany żadnym ustawowym terminem na przeprowadzenie postępowania. Biorąc to pod uwagę ewentualne niedotrzymanie wyznaczonego terminu przez jst nie mogłoby nieść za sobą sankcji w postaci np. umorzenia postępowania lub odrzucenia wniosku.

²⁴ Tj. Wytycznych w sprawie nieodpłatnego przekazywania jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości wchodzących w skład Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c oraz art. 24 ust. 5c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „kpa”.

NIK wskazuje, że pomimo niepodlegania postępowań o nieodpłatne przekazanie nieruchomości przepisom kpa, OT KOWR we Wrocławiu zobowiązany jest do stosowania się do wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR Wytycznych. Wytyczne jako akt wewnętrznie obowiązujący stanowi źródło obowiązków nałożonych przez Dyrektora Generalnego KOWR na poszczególne oddziały terenowe KOWR w zakresie prowadzenia postępowań o nieodpłatne przekazanie nieruchomości. Brak w przepisach prawa powszechnie obowiązującego sankcji za nie złożenie wymaganych dokumentów i informacji w wyznaczonym terminie nie jest przesłanką wyłączającą obowiązek stosowania się oddziałów terenowych KOWR do obowiązujących w okresie objętym kontrolą ww. Wytycznych.

(akta kontroli: tom II, str. 33-89;
tom VII, str. 59-104; tom VIII, str. 609-612)

1.3. Realizacja przez OT KOWR we Wrocławiu zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP Lasom Państwowym

Opis stanu
faktycznego

Do czasu nowelizacji²⁶, w 2023 roku, art. 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zakładał, że przekazanie nieruchomości rolnych na rzecz Lasów Państwowych mogło nastąpić jedynie, gdy w mpzp lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dana nieruchomość była przeznaczona pod zalesienie. Oznaczało to również wykluczenie możliwości nieodpłatnego przekazania działek nieobjętych mpzp. Wspomniana nowelizacja rozszerzyła katalog przesłanek do nieodpłatnego przekazania nieruchomości, umożliwiając przekazywanie działek ewidencyjnie używanych jako lasy, działek nieobjętych mpzp oraz decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁷ oraz innych gruntów na potrzeby gospodarki leśnej, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej.

Do stycznia 2024 r. KOWR nie posiadał wewnętrznych wytycznych dotyczących przekazywania Lasom Państwowym nieruchomości znajdujących się w Zasobie WRSP. W okresie tym stosowana była wykładnia przepisów ustawowych, według której niezagospodarowane działki, stanowiące w planie zagospodarowania przestrzennego lub studium lasy, powinny być przeznaczane do rozdysponowania w drodze sprzedaży. Taka interpretacja przepisów znalazła swój wyraz w piśmie Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR²⁸ skierowanym do podległych Oddziałów Terenowych. Jednocześnie wykluczone zostało przekazywanie gruntów w trwały zarząd, ponieważ zostało to uznane za obciążone ryzykiem otrzymania przez KOWR po wygaśnięciu trwałego zarządu gruntów pozbawionych drzewostanu leśnego w wyniku prowadzenia przez Lasy Państwowe gospodarki leśnej polegającej m.in. na wycince drzew. W związku ze zmianą stanu prawnego, spowodowaną wejściem w życie nowelizacji art. 24 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, pismem Dyrektora Generalnego KOWR z 23 stycznia 2024 r. wprowadzone zostały zasady nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych na rzecz Lasów Państwowych. Jednocześnie wprowadzona została zasada, w myśl której w pierwszej kolejności grunty Zasobu WRSP powinny podlegać wydzierżawieniu lub sprzedaży. Grunty, w stosunku do których nie było zainteresowania ze strony potencjalnych kontrahentów, mogły być przeznaczone do nieodpłatnego przekazania Lasom Państwowym. Dodatkowo w piśmie z 21 marca

²⁶ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1933).

²⁷ Wprowadzono jeden warunek – przeznaczenie gruntów pod zalesianie musi być zgodne z planem ogólnym gminy.

²⁸ Z 15 lutego 2019 r.

2024 r. Dyrektor Generalny KOWR zalecił, aby przed podjęciem decyzji dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości dany Oddział Terenowy KOWR dokonał, z właściwym terenowym nadleśniczym, analizy możliwości przejęcia, na podstawie art. 38b ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁹, gruntów od Lasów Państwowych³⁰. Powyższe zalecenia dotyczące wykładni przepisów oraz sposobów postępowania w przypadkach nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Lasom Państwowym zabezpieczały interes Skarbu Państwa, gdyż dążyły do maksymalizowania zysków osiąganych z posiadanych w Zasobie WRSP nieruchomości – przez ich dzierżawę lub sprzedaż. Nieodpłatne przekazanie nieruchomości uznane zostało za formę rozporządzania gruntem mającą stanowić ostateczność.

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 9 lipca 2024 r. do OT KOWR we Wrocławiu wpłynęło 13 wniosków³¹ z nadleśnictw o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP dotyczących łącznej powierzchni 633,9029 ha. Negatywnie rozpatrzonych zostało dziewięć wniosków, natomiast cztery sprawy w czasie prowadzonej kontroli były w toku. Oddział rzetelnie rozpatrywał składane wnioski. Głównym działaniem podjętym podczas rozpatrywania wniosków było występowanie do gmin, na terenie których położone były objęte wnioskiem nieruchomości, o informacje na temat objęcia wnioskowanych działek mpzp i wypisy z niego w sytuacji, gdy działki były nim objęte. Tylko w dwóch przypadkach odstąpiono od wysłania zapytań. Pierwszy przypadek dotyczył działek, wobec których Oddział podjął działania w celu ich sprzedaży. Drugi przypadek dotyczył wniosku o nieodpłatne przekazanie działek niespełniających ustawowych warunków pozwalających na ich przekazanie. Każdorazowo nadleśnictwa informowane były o przyczynach odmowy nieodpłatnego przekazania działek wraz z sugestiami co do możliwości dalszych działań ze strony nadleśnictwa.

W trakcie kontroli przebadane zostały wszystkie negatywnie rozpatrzone wnioski. Siedem wniosków rozpatrzonych zostało na podstawie przepisów sprzed nowelizacji ustawy o nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa, jeden wniosek na podstawie przepisów znówelizowanych, a w jednym przypadku rozstrzygnięcie negatywne było skutkiem wcześniejszego przeznaczenia działki objętej wnioskiem do sprzedaży w drodze przetargu.

Powodami odmowy przekazania nieodpłatnie gruntów były w szczególności: (1) brak mpzp dla wnioskowanej działki; (2) brak zapisu w mpzp o przeznaczeniu pod zalesienie; (3) wniosek dotyczył działek nie będących w Zasobie WRSP; (4) działki nie były przeznaczone w mpzp na zalesienie; (5) działki obciążone były wieloletnimi umowami dzierżawy; (6) KOWR planował sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu dla rolników indywidualnych; oraz (7) wnioskowane działki nie spełniały ustawowych warunków do ich przekazania.

W przypadku braków odpowiednich zapisów w mpzp, Oddział sugerował nadleśnictwom wystąpienie do gmin o ich uchwalenie, natomiast w przypadkach jedynie częściowego objęcia działki zapisem mpzp o przeznaczeniu pod zalesienie, Oddział sugerował nadleśnictwom dokonanie wydzielenia takiego fragmentu działki na koszt nadleśnictwa i ponowne wystąpienie o przekazanie nieruchomości.

Z powodu nieprzekazywania nieruchomości Lasom Państwowym OT KOWR we Wrocławiu nie prowadził w tym zakresie kontroli.

(akta kontroli: tom VI, str. 170-448)

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 530.

³⁰ Dotyczy to lasów i gruntów, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki, stanowiących w szczególności enklawy i półenklawy wśród gruntów wchodzących do Zasobu WRSP.

³¹ W tym dwa wnioski przekazane z KOWR w Warszawie.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Realizacja przez OT KOWR we Wrocławiu zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2019-2024 (do 30 czerwca)³² do OT KOWR we Wrocławiu wpłynęło łącznie 13 wniosków o nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych, z których Oddział cztery rozpatrzył pozytywnie (dwa w całości i dwa w części), a trzy negatywnie. W zakresie dwóch wniosków OT KOWR we Wrocławiu uznał się za niewłaściwy do ich rozpatrzenia i przekazał je do Wojewody Dolnośląskiego. Odnosnie do dwóch wniosków Wojewoda Dolnośląski odmówił wszczęcia postępowania. Natomiast dwóch wniosków dotychczas nie rozpoznano.

Dodatkowo w latach 2020-2024 (do 30 czerwca) Oddział wydał trzy postanowienia o niewyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP w zakresie wniosków, które wpłynęły do OT KOWR we Wrocławiu, bądź zostały przekazane przez Wojewodę Dolnośląskiego w latach 2016-2017.

W latach 2019 i 2021 wpłynęły po cztery wnioski, w 2020 roku trzy, w 2024 roku dwa, a w latach 2022 i 2023 nie wpłynął żaden wniosek. Adresatami wniosków był Wojewoda Dolnośląski³³, KOWR w Warszawie³⁴ oraz OT KOWR we Wrocławiu³⁵. Wnioskodawcy ubiegali się o przekazanie łącznie 823,3396 ha, przy czym w przypadku dwóch wniosków nie wskazano powierzchni gruntów o jakie wnioskowano.

Wnioski w przedmiocie nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych składały: Kościół Katolicki, Kościół Grekokatolicki, Kościół Zielonoświątkowy, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Związek Wyznaniowy Rodzima Wiara oraz Towarzystwo Wedyjskie.

Osoby prawne reprezentujące Kościół Katolicki prawidłowo wskazały we wnioskach podstawę prawną³⁶ nieodpłatnego przekazania na ich rzecz nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP, tj. art. 70^a ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁷. Osoby prawne reprezentujące inne niż Kościół Katolicki kościoły i związki wyznaniowe nie wskazywały we wnioskach podstawy prawnej³⁸ nieodpłatnego przekazania na ich rzecz nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP, z wyjątkiem jednego wnioskodawcy, który prawidłowo powołał się na art. 45a ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁹.

Sześciu z dziewięciu wnioskodawców nie wskazało numerów ewidencyjnych działek, o których nieodpłatne przekazanie z Zasobu WRSP wnioskowali. Dwie z powyższych sześciu spraw zostały przekazane do Wojewody Dolnośląskiego jako organu

³² Kontrolą objęto wnioski z 2019 r., na podstawie których wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych na rzecz Kościołów Katolickich, a następnie w 2020 r., 2021 r. lub 2022 r. nastąpiło nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych na rzecz kościelnych osób prawnych.

³³ W zakresie siedmiu wniosków.

³⁴ W zakresie jednego wniosku.

³⁵ W zakresie pięciu wniosków.

³⁶ W pięciu na siedem wniosków wskazano prawidłową podstawę prawną, natomiast w przypadku dwóch wniosków w ogóle nie wskazano podstawy prawnej.

³⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966, dalej: „ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego”.

³⁸ W dwóch na trzy wnioski nie wskazano podstawy prawnej.

³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 509.

właściwego i do dnia zakończenia czynności kontrolnych Wojewoda Dolnośląski nie zwrócił się do OT KOWR we Wrocławiu o wytypowanie działek możliwych do nieodpłatnego przekazania. W przypadku pozostałych czterech wnioskodawców, którzy nie wskazali numerów ewidencyjnych działek o których przekazanie wnioskowali, Wojewoda Dolnośląski zwracał się do nich o ich uzupełnienie, jak również występował do OT KOWR we Wrocławiu o wskazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP, które mogłyby zostać nieodpłatnie przekazane na ich rzecz. Dla trzech wniosków OT KOWR we Wrocławiu wytypował działki możliwe do przekazania, z kolei jeden wnioskodawca sam doprecyzował zakres wniosku po otrzymaniu zapytania ze strony Wojewody Dolnośląskiego.

W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wydał cztery postanowienia⁴⁰ o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości z Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego. Obejmowały one łącznie 26,6065 ha przekazanej powierzchni (stanowiło to 3,23% łącznej wnioskowanej powierzchni), z czego 5,2992 ha przekazano w 2020 roku, a 21,3073 ha w 2021 roku.

W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wydał sześć postanowień o odmowie nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego, z czego dwa z nich dotyczyły tylko części wniosku (odmowa przekazania poszczególnych nieruchomości), a cztery obejmował cały wniosek. W uzasadnieniach postanowień wskazano m.in. na niemożność prowadzenia racjonalnej działalności rolniczej z uwagi na odległość (około 200 km) siedziby wnioskodawcy od położenia nieruchomości, na to, że nieruchomości przeznaczone były w mpzp oraz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne oraz na występowanie innych istotnych przeszkód w przekazaniu nieruchomości⁴¹.

W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu, w zakresie dwóch wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego, nie przekazał ich do Wojewody Dolnośląskiego celem wszczęcia bądź odmowy wszczęcia stosownego postępowania tylko rozpoznał je samodzielnie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2020-2021 za pośrednictwem Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu nie wpłynęły zażalenia skierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące postanowień o nieprzekazaniu, zarządzanych przez OT KOWR we Wrocławiu, gruntów rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych. W latach 2022-2023 wpłynęły natomiast cztery takie zażalenia⁴². Organ I instancji wydający zaskarżone postanowienia przeprowadził ich weryfikację w trybie autokontroli. Nie znalazł podstaw do uchylenia lub zmiany przedmiotowych postanowień. Zachodziły bowiem istotne przeszkody do nieodpłatnego przekazania wnioskodawcom nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP, o które się ubiegali⁴³. Trzy

⁴⁰ Jedno postanowienie wydano w 2020 roku, natomiast trzy postanowienia wydano w 2021 roku.

⁴¹ Nieruchomości użytkowane bez tytułu prawnego przez byłych dzierżawców, wobec których toczyły się postępowania sądowe, nieruchomości objęte czynnymi umowami dzierżawy, nieruchomości trwale rozdysponowane na rzecz innych podmiotów, bądź nieruchomości, które zostały ujęte w wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy.

⁴² Jedno zażalenie wpłynęło w 2022 roku i dotyczyło wniosku złożonego w 2021 roku. Trzy zażalenia wpłynęły w 2023 roku i dotyczyły dwóch wniosków złożonych w 2016 roku i jednego wniosku złożonego w 2017 roku.

⁴³ W jednym z analizowanych przypadków odległość siedziby wnioskodawcy od nieruchomości, o którą wnioskował wynosiła, najkrótszą drogą publiczną, w przybliżeniu 200 km. W ocenie organu (a wcześniej również w opinii Terenowej Rady Społecznej), taka odległość nie pozwalała na realizację celu, na który miała być przeznaczona przedmiotowa nieruchomość, a mianowicie prowadzenie racjonalnej działalności rolniczej. W pozostałych trzech analizowanych przypadkach część gruntów była użytkowana bez tytułu prawnego przez byłych dzierżawców, objęta była podpisanymi umowami dzierżawy, bądź wnioskowane działki stanowiły drogi lub grunty pod rowami.

z czterech zażaleń złożone 10 stycznia 2023 r. na postanowienia z 30 grudnia 2022 r., nr 2/2022, 3/2022 oraz 4/2022, zostały przekazane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 9 lutego 2023 r., tj. 22 dni po terminie określonym w art. 133 w zw. z art. 144 kpa. Opisano to sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) OT KOWR we Wrocławiu nie przekazał nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP w trybie postępowań regulacyjnych na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych.

(akta kontroli: tom III, str. 60-140, 143-145, 163-171, 174, 198, 240-241, 309-322, 377-388, 396-405, 414-435; tom V, str. 9-12, 21-26, 41, 55-58, 86-104, 111-136, 175-176, 197, 201, 221-225, 228-244, 255-298, 367-374, 391-392, 414-438; tom VI, str. 12-41, 52-58, 104-106, 130-133, 153-169)

2. W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP odbywało się na rzecz poszczególnych kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego. Wojewoda Dolnośląski wraz z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania w sprawie z wniosku kościelnej osoby prawnej wnosił o zajęcie stanowiska przez Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego KOWR. Wojewoda Dolnośląski przekazywał również informacje Dyrektorowi OT KOWR we Wrocławiu o posiadanych już przez wnioskodawcę gruntach rolnych. Niezależnie od powyższego OT KOWR we Wrocławiu, zgodnie z *Wytycznymi dotyczącymi nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu WRSP, na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań, na tworzenie lub powiększanie gospodarstw rolnych przez kościoły i inne związki wyznaniowe, sprawowanie kultu religijnego lub działalności w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym, określonych w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁴, wzywał wnioskodawcę do złożenia oświadczenia o posiadanych przez niego gruntach rolnych.

Pomiędzy danymi wskazanymi przez Wojewodę Dolnośląskiego a danymi wskazanymi przez wnioskodawcę w złożonym oświadczeniu nie zachodziły rozbieżności w powierzchni gruntów rolnych, którymi dysponowała kościelna osoba prawna. Wyjątek w tym zakresie dotyczył jednego z czterech złożonych oświadczeń wnioskodawców, gdzie Wojewoda Dolnośląski w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie wskazał, że kościelna osoba prawna dysponuje gruntami rolnymi o powierzchni 2,9779 ha, tymczasem w oświadczeniu wnioskodawcy złożonym do OT KOWR we Wrocławiu wskazano, że wnioskodawca posiada na własność grunty rolne o powierzchni 2,2979 ha, tj. 0,6800 ha mniej niż we wniosku i informacji Wojewody Dolnośląskiego.

Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że Oddział weryfikował dane dotyczące posiadania na własność gruntów rolnych przez kościelną osobę prawną. Powierzchnię tę ustalano w oparciu o przedłożony w toku postępowania wyjaśniającego wypis z rejestru gruntów.

W przypadkach, w których kościelna osoba prawna otrzymała nieruchomości rolne z Zasobu WRSP, powierzchnia ta wliczana była do limitów obszarowych nieruchomości, którą można było przekazać na rzecz wnioskodawcy.

Przed wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP, Oddział każdorazowo przeprowadzał postępowanie wyjaśniające. W ramach tego postępowania gromadzono dokumenty potwierdzające prawo własności Skarbu Państwa do będącej przedmiotem wniosku nieruchomości (wydruk z księgi wieczystej nie wcześniej niż sześć miesięcy przed

⁴⁴ Stanowiącymi załącznik do zarządzenia nr 65/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 26 maja 2020 r.; dalej: „Wytyczne dotyczące nieodpłatnego przekazania”.

datą wniosku), analizowano cel przeznaczenia nieruchomości określony w mpzp lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz weryfikowano, czy w stosunku do wnioskowanych nieruchomości wydano decyzje o lokalizacji albo o realizacji inwestycji celu publicznego. Ustalano, czy nie zachodzą przesłanki uniemożliwiające sprzedaż, o których mowa w *Wytycznych w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP*⁴⁵; czy wnioskowane nieruchomości nie były położone w granicach administracyjnych miast, nie były objęte proporcją tzw. „wyłączeń 30%”⁴⁶, w stosunku do których dzierżawcy wyrazili zgodę na ich wyłączenie, nie były w dzierżawie jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, nie zostały nabyte na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁷ albo art. 32a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, bądź nie były przedmiotem zainteresowania lokalnych rolników w celu ich dzierżawy lub nabycia.

W dwóch z czterech analizowanych przypadkach, w ramach których nastąpiło nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych, wystąpiła przeszkoda w wyzbyciu się wnioskowanych gruntów z Zasobu WRSP na rzecz wnioskodawców. Przyczyną było położenie nieruchomości rolnych poza terenem gmin sąsiednich parafii (pkt 7 *Wytycznych dotyczących nieodpłatnego przekazania*). W takich sytuacjach OT KOWR we Wrocławiu każdorazowo (indywidualnie dla każdej sprawy) występował do Dyrektora Generalnego KOWR o zwolnienie z obowiązku stosowania tego punktu *Wytycznych*, na co Dyrektor Generalny KOWR każdorazowo wyrażał zgodę.

W jednym z czterech analizowanych przypadków, w ramach których nastąpiło nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych, zasięgnięto opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR we Wrocławiu. Opinia Terenowej Rady Społecznej była pozytywna i została uwzględniona przez Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu przy wydaniu postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych. W pozostałych trzech przypadkach nie zasięgnięto tej opinii. W dwóch przypadkach było to uzasadnione zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 17 marca 2020 r., na mocy którego do 12 kwietnia 2021 r. zniesiono obowiązek konsultowania sposobu gospodarowania Zasobem WRSP. Natomiast w jednym przypadku brak opinii Terenowej Rady Społecznej był niezgodny z pkt 19 *Wytycznych dotyczących nieodpłatnego przekazania*, albowiem ww. zarządzenie nie obowiązywało w czasie wydawania postanowienia o wyrażeniu zgody. Przypadek ten opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 1-59, 396-420;
tom V, str. 1-438; tom VI, str. 1-169; tom VIII, str. 609-612)

3. W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) nieruchomości rolne z Zasobu WRSP przekazywane były na rzecz kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego na podstawie decyzji wydanych przez Wojewodę Dolnośląskiego. Przed wydaniem decyzji o przekazaniu nieruchomości rolnych Wojewoda Dolnośląski każdorazowo występował do Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego KOWR o zajęcie, w trybie art. 106 kpa, stanowiska w tych sprawach. Zgoda Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wyrażana była w formie

⁴⁵ Stanowiących załącznik do zarządzenia nr 61/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 19 maja 2020 r.; dalej: „Wytyczne dotyczące sprzedaży”.

⁴⁶ Wyłączenie to dotyczyło 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Wyłączona powierzchnia nieruchomości rolnych wracała do Zasobu WRSP i miały być w pierwszej kolejności przeznaczona do sprzedaży na powiększenie lub założenie gospodarstwa rodzinnego.

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 423, ze zm.; dalej: „ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego”.

postanowienia, na które przysługiwało zażalenie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu posiadał stosowne upoważnienie Dyrektora Generalnego KOWR do wydawania postanowień o wyrażeniu bądź odmowie wyrażenia zgody na przekazanie nieodpłatne na własność gruntów znajdujących się w Zasobie WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego, zgodnie z art. 70^a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wydawał postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Postępowania te w OT KOWR we Wrocławiu trwały od 373 do 734 dni. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 1-140, 395-420;
tom V, str. 1-438; tom VI, str. 1-169; tom VIII, str. 609-612)

4. W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) OT KOWR we Wrocławiu nie przekazał nieodpłatnie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz innych niż Kościół Katolicki kościołów i związków wyznaniowych.

W okresie tym wpłynęły cztery wnioski o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP⁴⁸, w tym na rzecz parafii należących do Kościoła Zielonoświątkowego i Ewangelicko-Augsburskiego oraz dwóch związków wyznaniowych. Wnioski te składano do Wojewody Dolnośląskiego⁴⁹, KOWR w Warszawie⁵⁰ oraz do OT KOWR we Wrocławiu⁵¹.

W zakresie dwóch wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP, złożonych przez związek wyznaniowy i przez Parafię Ewangelicko-Augsburską, OT KOWR we Wrocławiu uznał się za niewłaściwy w sprawie i przekazał wnioski do rozstrzygnięcia Wojewodzie Dolnośląskiemu, zamiast rozpoznać sprawę samodzielnie. W pismach o przekazaniu wniosków do Wojewody Dolnośląskiego OT KOWR we Wrocławiu w uzasadnieniu wskazał jako podstawy prawne przekazania tych wniosków art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, chociaż wnioski te złożyły inne niż Kościół Katolicki kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustaw szczególnych. Ponadto wnioski w sprawie nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP złożone przez inne niż Kościół Katolicki kościoły i związki wyznaniowe powinny być procedowane w oparciu o normy prawa cywilnego, nie zaś w oparciu o normy prawa administracyjnego⁵². Opisano to sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zakresie wniosku złożonego przez Kościół Zielonoświątkowy do Wojewody Dolnośląskiego organ ten odmówił wszczęcia postępowania w sprawie ze względu na brak obowiązujących przepisów prawa, które dopuszczałyby możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych na rzecz osoby prawnej innych kościołów i związków wyznaniowych.

⁴⁸ Szczegółowym badaniem objęto trzy wnioski złożone przez: jedną parafię należącą do Kościoła Zielonoświątkowego, jedną parafię należącą do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz jeden związek wyznaniowy.

⁴⁹ Jeden wniosek.

⁵⁰ Jeden wniosek.

⁵¹ Dwa wnioski.

⁵² Zgodnie z Wytycznymi, nieodpłatne przekazanie na własność gruntu rolnego znajdującego się w Zasobie WRSP osobie prawnej Kościoła Katolickiego następuje na podstawie decyzji administracyjnej wojewody, wydanej po uzyskaniu zgody Dyrektora OT KOWR właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wyrażonej w formie postanowienia. Natomiast na przekazanie nieruchomości na rzecz uprawnionych podmiotów, o których mowa w pkt 13 Wytycznych, Dyrektor Generalny KOWR (inne niż Kościół Katolicki kościoły i związki wyznaniowe), Dyrektor OT KOWR obowiązany jest uzyskać szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR, indywidualnie do każdej sprawy, a przekazanie następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Zastępca Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wskazał, że nie podejmował działań odnośnie do ww. wniosku w związku z tym, że nie wpłynął on do OT KOWR we Wrocławiu oraz brak było podstaw do jego uzyskania od Wojewody Dolnośląskiego.

(akta kontroli: tom III, str. 1-36, 60-61, 141-395, 414-435)

5. W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) OT KOWR we Wrocławiu nie występował o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR we Wrocławiu szczególnego pełnomocnictwa do nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz innych niż Kościół Katolicki kościołów i związków wyznaniowych.

(akta kontroli: tom III, str. 1-36, 60-61, 141-395, 414-435)

6. W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) nastąpiło nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz czterech kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego. Podstawą do przekazania nieruchomości rolnych były ostateczne decyzje Wojewody Dolnośląskiego. Przekazanie nieruchomości dokumentowano sporządzonym z czynności protokołem zdawczo-odbiorczym. Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu każdorazowo upoważniał pracownika KOWR do wydania nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych, do składania i odbioru oświadczeń niezbędnych w sprawach związanych z przekazaniem, w tym do podpisu protokołu zdawczo-odbiorczego.

Wydanie nieruchomości na rzecz czterech kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego nastąpiło po upływie od 51 do 113 dni⁵³. Zastępca Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że termin przekazania nieruchomości był uzgodniony z wnioskodawcami.

W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) nie przekazano nieodpłatnie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz innych niż Kościół Katolicki kościołów i związków wyznaniowych.

Przeprowadzone przez NIK oględziny poprawności danych wprowadzonych do SEG wykazały, że wprowadzone do SEG dane dotyczące umów na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych zawierały błędne⁵⁴ daty nieodpłatnego przekazania dwóch w zbadanej populacji 15 przekazania wprowadzonych do SEG (z czego sześć dotyczyło kościołów i innych związków wyznaniowych).

(akta kontroli: tom III, str. 1-59, 62-63, 65-69, 80-86, 99-109, 123-126, 139-140, 143-145, 165, 167, 171, 174, 240;

tom V, str. 1-13, 21-26, 93-104, 105-134, 245-299, 423-438;

tom VI, str. 1-41, 162-169; tom VII, str. 75-98; tom VIII, str. 609-612)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu nie przekazał do Wojewody Dolnośląskiego, celem wszczęcia bądź odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego, dwóch wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego. Zamiast tego prowadził ich wstępną analizę oraz samodzielnie je rozpoznał pomimo tego, że nie był do tego właściwy.

Było to niezgodne z art. 70^a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, zgodnie z którym przekazanie na własność nieruchomości, o których mowa w ust. 1 i 2 ww. ustawy, następuje w drodze decyzji wojewody

⁵³ Licząc od momentu wpływu do OT KOWR we Wrocławiu informacji od Wojewody Dolnośląskiego o ostateczności wydanych decyzji do dnia sporządzenia protokołów zdawczo-odbiorczych.

⁵⁴ Każde zdarzenie wiązało się z wprowadzeniem do SEG 10 danych. Ustalono dwie (pojedyncze) daty wprowadzone nieprawidłowo (tj. 2 z 150 operacji; 1,3%), co mieści się w progu ryzyka rezidualnego. Błędne daty poprawiano w trakcie kontroli.

właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR. Powyższe stało również w sprzeczności z pkt 1 i 2 Wytycznych⁵⁵, zgodnie z którymi przekazanie nieodpłatnie na własność gruntu rolnego znajdującego się w Zasobie WRSP, na tworzenie lub powiększanie gospodarstwa rolnego, osobie prawnej Kościoła Katolickiego następuje na podstawie decyzji Wojewody, wydanej po uzyskaniu zgody Dyrektora OT KOWR. Z przytoczonych regulacji prawnych wynika, że to Wojewoda Dolnośląski a nie OT KOWR we Wrocławiu był właściwy do rozpoznania wniosków osób prawnych Kościoła Katolickiego.

Zastępca Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że po przeprowadzeniu wstępnej analizy ustalono, iż nieruchomości wskazane we wnioskach kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego określono w dokumentach planistycznych jako nierolne. Oczywistym zatem było, że nawet jeśli Wojewoda Dolnośląski wystąpiłby do OT KOWR we Wrocławiu o zajęcie stanowiska w sprawie, po uprzednim przekazaniu tych wniosków zgodnie z właściwością, to przekazanie nieruchomości na ich podstawie byłoby niemożliwe w świetle obowiązujących przepisów.

NIK wskazuje, że OT KOWR we Wrocławiu nie był właściwy do rozpoznania ww. wniosków niezależnie od tego czy wynik ich rozpoznania był dla OT KOWR we Wrocławiu oczywisty czy też nie.

(akta kontroli: tom III, str. 1-59, 171-308, 397-405, 414-420)

2. Trzy z czterech zażaleń złożonych 10 stycznia 2023 r. na postanowienia z 30 grudnia 2022 r., nr 2/2022, 3/2022 oraz 4/2022, zostały przekazane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 9 lutego 2023 r., tj. 22 dni po terminie,

Zgodnie z art. 133 w zw. z art. 144 kpa, organ administracji publicznej, który wydał postanowienie obowiązany był przesłać zażalenie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał zażalenie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowego postanowienia.

Zastępca Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że zajęcie stanowiska w przedmiocie zażaleń i ich przekazanie do rozpoznania Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi wiązało się z koniecznością analizy obszernego materiału. Ponadto pracownicy zajmujący się omawianą problematyką byli długotrwale nieobecni w pracy. W tym czasie nie biegły jednak terminy postępowania administracyjnego, w związku z art. 15zss ustawy COVID-19.

NIK wskazuje, że wstrzymanie biegu terminów miało miejsce w okresie od 31 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r., a nie w dacie, w której wpłynęły zażalenia. Ponadto obowiązkiem OT KOWR we Wrocławiu było zapewnienie zastępstwa nieobecnych pracowników, zwłaszcza w związku z ich długotrwałą nieobecnością, celem zapewnienia właściwego i sprawnego procedowania zażaleń wnoszonych przez podmioty uprawnione.

(akta kontroli: tom III, str. 60-140, 143-145, 163-171, 174, 198, 240-241, 309-322, 377-388, 396-405, 414-435; tom V, str. 9-12, 21-26, 41, 55-58, 86-104, 111-136, 175-176, 197, 201, 221-225, 228-244, 255-298, 367-374, 391-392, 414-438; tom VI, str. 12-41, 52-58, 104-106, 130-133, 153-169)

3. W jednym na cztery analizowane przypadki, w ramach których nastąpiło nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz

⁵⁵ Wytyczne dotyczące nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań, na tworzenie lub powiększania gospodarstw rolnych przez kościelne osoby prane, sprawowanie kultu religijnego lub działalności w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym, określonych w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiące załącznik do zarządzenia nr 65/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 26 maja 2020 r.

kościelnych osób prawnych, nie zasięgnięto opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR we Wrocławiu przed wydaniem postanowienia nr 5/2021 z 11 sierpnia 2021 r.⁵⁶ o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych na rzecz wnioskodawcy.

Było to niezgodne z pkt 19 *Wytucznych dotyczących nieodpłatnego przekazania*, zgodnie z którym przed wydaniem postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego Dyrektor OT KOWR zasięga opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR.

Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że było to uzasadnione zarządzeniem z dnia 17 marca 2020 r. Dyrektora Generalnego KOWR, na mocy którego do 12 kwietnia 2021 r. zniesiono obowiązek konsultowania sposobu gospodarowania Zasobem WRSP w związku z ogłoszonym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanem zagrożenia epidemicznego oraz bezpieczeństwem przedstawicieli organizacji rolniczych.

NIK wskazuje, że postanowienie nr 5/2021 wydane zostało z upoważnienia Dyrektora Generalnego KOWR 11 sierpnia 2021 r., czyli po upływie terminu na który został zniesiony obowiązek konsultowania spraw dotyczących gospodarowania Zasobem WRSP.

(akta kontroli: tom III, str. 1-59, 396-420; tom V, str. 105-438; tom VI, str. 1-169; tom VIII, str. 609-612)

4. W zakresie dwóch wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz innych niż Kościół Katolicki kościołów i związków wyznaniowych, złożonych 13 marca 2024 r. (data wpływu do OT KOWR we Wrocławiu) przez związek wyznaniowy oraz 10 czerwca 2024 r. (data wpływu do OT KOWR we Wrocławiu) przez Parafię Ewangelicko-Augsburską, OT KOWR we Wrocławiu uznał się za niewłaściwy w sprawie i przekazał wnioski do rozstrzygnięcia Wojewodzie Dolnośląskiemu, zamiast rozpoznać sprawę samodzielnie, do czego był uprawniony jako podmiot wykonujący prawa własności i inne prawa rzeczowe na nieruchomościach, których dotyczyły te wnioski. W pismach o przekazaniu wniosków do Wojewody Dolnośląskiego OT KOWR we Wrocławiu w uzasadnieniu wskazał jako podstawy prawne przekazania tych wniosków art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, chociaż wnioski te złożyły inne niż Kościół Katolicki kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustaw szczególnych. Ponadto wnioski w sprawie nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP złożone przez inne niż Kościół Katolicki kościoły i związki wyznaniowe powinny być procedowane w oparciu o normy prawa cywilnego, nie zaś w oparciu o normy prawa administracyjnego.

Zgodnie z Wytucznymi, nieodpłatne przekazanie na własność gruntu rolnego znajdującego się w Zasobie WRSP osobie prawnej Kościoła Katolickiego następuje na podstawie decyzji administracyjnej wojewody, wydanej po uzyskaniu zgody Dyrektora OT KOWR właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wyrażonej w formie postanowienia. Natomiast na przekazanie nieruchomości na rzecz uprawnionych podmiotów, o których mowa w pkt 13 *Wytucznych* Dyrektor Generalny KOWR (kościół i związki wyznaniowe inne niż Kościół Katolicki), Dyrektor OT KOWR obowiązany jest uzyskać szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR, indywidualnie do każdej sprawy, a przekazanie następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej.

⁵⁶ Sygnatura pisma: WRO.WKUR.4241.157.2019.KMI/TJ.98.

Z przytoczonych regulacji prawnych wynika, że to OT KOWR we Wrocławiu, a nie Wojewoda Dolnośląski, był właściwy do rozpoznania wniosków osób prawnych innych niż Kościół Katolicki kościołów i związków wyznaniowych.

Właściwość OT KOWR we Wrocławiu, przy uwzględnieniu ww. regulacji prawnych, wynikała również z art. 5 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zgodnie z tym przepisem Skarb Państwa powierzył KOWR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 ww. ustawy.

Zastępca Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że OT KOWR we Wrocławiu, na dzień złożenia wniosku, nie dysponował nieruchomościami rolnymi, które mogłyby zostać przekazane na rzecz wnioskodawcy, wobec czego przekazano wniosek do innego właściwego organu – Wojewody Dolnośląskiego. Ponadto przekazanie to nie rodziło żadnych skutków prawnych.

NIK wskazuje, że niezależnie od istnienia bądź nie materialnych podstaw do przekazania nieruchomości oraz braku skutków prawnych wynikłych z działania Oddziału, to OT KOWR we Wrocławiu był wyłącznie uprawniony do rozpoznania wniosków Parafii Ewangelicko-Augsburskiej i związku wyznaniowego, złożonych do OT KOWR we Wrocławiu, a nie Wojewoda Dolnośląski. Stąd przekazanie tych wniosków do Wojewody Dolnośląskiego było działaniem nieuprawnionym.

(akta kontroli: tom III, str. 1-36, 165-170, 397-405, 414-435)

5. Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu wydawał postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Postępowania te w OT KOWR we Wrocławiu trwały od 373 do 734 dni.

Zgodnie z art. 106 § 3 kpa, organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin.

Zastępca Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że proces wyrażania stanowiska w przedmiocie zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości był długotrwały, bowiem w jego toku konieczne było uzyskanie informacji od wielu podmiotów. Ponadto pracownik zajmujący się omawianą problematyką był długotrwale nieobecny w pracy (232 dni robocze w okresie od lutego 2020 r. do października 2022 r.). W tym czasie nie biegły jednak terminy postępowania administracyjnego, w związku z art. 15z ustawy COVID-19.

NIK wskazuje, że niezależnie od wstrzymania biegu terminów, które miało miejsce jedynie w okresie od 31 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r. oraz skomplikowanego charakteru postępowania, obowiązkiem OT KOWR we Wrocławiu było zapewnienie zastępstwa nieobecnego pracownika, zwłaszcza w związku z jego długotrwałą nieobecnością, celem zapewnienia właściwego i sprawnego zajmowania stanowisk w sprawie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP.

OT KOWR we Wrocławiu informował Wojewodę Dolnośląskiego oraz wnioskodawców o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie. Podawał przyczyny zwłoki i wyznaczał nowy termin załatwienia sprawy. Przy niezakończaniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu OT KOWR we Wrocławiu powoływał się na art. 35 kpa, chociaż termin ten dotyczył załatwienia sprawy przez Wojewodę Dolnośląskiego, a nie na art. 106 § 6 kpa w zw.

z art. 36 § 1 kpa, w tym rozstrzygnięcie to wydawano w formie postanowienia, a nie pismem, stosownie do ww. regulacji.

NIK wskazuje, że konsekwencją powołania przez OT KOWR we Wrocławiu niewłaściwych przepisów było zastosowanie nieodpowiedniego trybu i terminów postępowania, co mogło przekładać się na długotrwałość postępowania.

(akta kontroli: tom III, str. 1-140, 395-420;
tom V, str. 1-438; tom VI, str. 1-169; tom VIII, str. 609-612)

1.5. Realizacja przez OT KOWR we Wrocławiu zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie do OT KOWR we Wrocławiu wpłynęło 14 wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP w trybie przewidzianym dla wniosków fundacji i organizacji pożytku publicznego. Żaden z ww. wniosków nie wpłynął od Wojewody Dolnośląskiego. Wyżej wymienionych 14 wniosków złożyło 13 podmiotów, tj. jeden podmiot złożył dwa wnioski – oba rozpatrzone negatywnie. Wnioski dotyczyły nieruchomości o łącznej powierzchni 12,9858 ha.

Oddział rozpatrzył⁵⁷ dziewięć z ww. 14 wniosków, z których osiem rozpatrzono negatywnie i jeden pozytywnie. Pięć pozostałych wniosków, po pozytywnym wstępnym rozpatrzeniu było procedowanych w kierunku skompletowania dokumentacji i wystąpienia do Dyrektora Generalnego KOWR z wnioskiem o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR we Wrocławiu szczególnego pełnomocnictwa do dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego. Na żaden z ośmiu wniosków rozpatrzonych przez OT KOWR negatywnie nie wpłynęło zażalenie lub skarga⁵⁸.

Oddział fundacjom i organizacjom pożytku publicznego nieodpłatnie przekazał łącznie 1,6070 ha nieruchomości z Zasobu WRSP, z tego w 2022 r. 1,5404 ha na wniosek złożony przed badanym okresem i w 2022 r. 0,0666 ha na jedyny wniosek rozpatrzony pozytywnie w badanym okresie. Obie przekazane nieruchomości były zabudowane.

Podczas procedowania w Oddziale części wniosków w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego nie dotrzymano terminów określonych w *Wytycznych w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego*⁵⁹. Opisano to sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 12-651; tom IV, str. 14-22, 65-66, 127-128, 349-353)

Badaniem szczegółowym procedowania wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego objęto wszystkie dziewięć wniosków złożonych i rozpatrzonych przez OT KOWR we Wrocławiu w badanym okresie, w tym jeden wniosek rozpatrzony pozytywnie i osiem wniosków rozpatrzonych negatywnie, jedyny wniosek złożony przed okresem objętym kontrolą, ale zakończony nieodpłatnym przekazaniem nieruchomości w okresie objętym kontrolą oraz jedyny wniosek złożony przed badanym okresem, który w badanym okresie został zakończony przekazaniem nieruchomości.

⁵⁷ Do 16 lipca 2024 r.

⁵⁸ Tryb rozpatrywania wniosków organizacji pożytku publicznego nie przewiduje formalnego „odwołania” od sposobu rozpatrzenia wniosku.

⁵⁹ Stanowiących załącznik do zarządzenia nr 112/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego.

Przyczyną negatywnego rozpatrzenia przez OT KOWR we Wrocławiu wniosków o nieodpłatne przekazanie gruntów były: (1) brak statusu organizacji pożytku publicznego wnioskodawcy – w czterech przypadkach; (2) nieruchomości była przeznaczona do sprzedaży – w dwóch przypadkach; oraz po jednym przypadku (3) innego przeznaczenia działki w mpzp; i (4) pierwszeństwo sprzedaży lub dzierżawienia dla gospodarstw rolnych. Weryfikacja NIK potwierdziła zasadność wskazanych przez OT KOWR we Wrocławiu argumentów.

Jak wskazano wyżej badaniem szczegółowym Izba objęła dwa wnioski zakończone nieodpłatnym przekazaniem, w okresie objętym kontrolą, nieruchomości: (1) złożony przed okresem objętym badaniem i (2) złożony w okresie objętym badaniem:

- (1) wniosek z 2 stycznia 2019 r. zakończony przekazaniem nieruchomości 11 stycznia 2022 r. (akt notarialny przekazania nieruchomości: rep. A nr 124/2022);
- (2) wniosek z 18 stycznia 2021 r. zakończony przekazaniem nieruchomości 14 grudnia 2023 r. (akt notarialny przekazania nieruchomości: rep. A nr 7054/2023).

W obydwu przypadkach wnioski wymagały uzupełniania niezbędnych dokumentów. OT KOWR we Wrocławiu zwracał się do instytucji⁶⁰ mogących mieć istotne informacje na temat nieruchomości o informacje⁶¹ na jej temat i otrzymał odpowiedzi nie wskazujące na przesłanki do odmowy przekazania nieruchomości. Po wstępnym pozytywnym rozpatrzeniu wniosków Oddział wystąpił do wnioskodawcy o wymagane dokumenty⁶², które otrzymał.

Podczas procedowania przez Oddział wniosków nie wyegzekwowano wymaganej ww. Wytycznymi kaucji oraz w zawartych przez Oddział aktach notarialnych nie zawarto wymaganych zapisów. Opisano to sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wnioskodawcy byli podmiotami realizującym swoje cele statutowe.

Wnioskodawca z 2 stycznia 2019 r. realizował swoje cele statutowe od 2004 r. i przed przekazaniem nieruchomości⁶³ nie otrzymał nieodpłatnie od OT KOWR we Wrocławiu innych nieruchomości.

Wnioskodawca z 18 stycznia 2021 r. realizował swoje cele statutowe od 1994 r. W 2008 r., po rozpatrzeniu wniosku z 2006 r., nieodpłatnie otrzymał od OT KOWR we Wrocławiu nieruchomość na realizację celów statutowych, co zostało potwierdzone kontrolą Oddziału w 2015 r.

Przekazane nieruchomości były prawidłowo ujęte w Systemie Informatycznym SEG prowadzonym w Oddziale.

W obydwu przypadkach przekazane nieruchomości nie były przedmiotem pytań, wniosków itp. lokalnych rolników w celu ich dzierżawy lub nabycia. Przygotowanie do przekazania nieruchomości w ramach procedowania wniosku z 2 stycznia 2019 r. wymagało porozumienia⁶⁴ z dzierżawcą korzystającym z nieruchomości w sprawie wyłączenia z umowy dzierżawy⁶⁵ części przedmiotu dzierżawy będącej przedmiotem wniosku z 2 stycznia 2019 r.

⁶⁰ M.in.: właściwe: (1) jst; (2) zarządcy dróg – samorządowych i krajowych; (3) konserwator zabytków.

⁶¹ W tym: (1) przeznaczenie nieruchomości w odniesieniu do celów statutowych wnioskodawcy i do mpzp; (2) zainteresowanie nieruchomością przez jst; (3) brak planów dotyczących rozbudowy dróg lub kolei – w odniesieniu do nieruchomości; (4) nie występowanie na nieruchomości wód płynących; (5) nie występowaniem na nieruchomości budynków mieszkalnych, w których mieszkają najemcy posiadający prawo pierwszeństwa do nabycia zajmowanych mieszkań; (6) nie prowadzenie, w stosunku do nieruchomości, postępowań administracyjnych lub cywilnych; (7) nierozdysponowanie nieruchomości na rzecz osób trzecich.

⁶² Tj.: (1) sprawozdanie z działalności za ostatni rok; (2) bilans za poprzedni rok; oraz (3) dokumenty o niezaleganiu podatkowym i innych zobowiązań.

⁶³ 11 stycznia 2022 r.

⁶⁴ Porozumienie zawarto 16 października 2020 r.

⁶⁵ Umowa dzierżawy z 11 lipca 2011 r.

W ramach procedowania wniosku z 2 stycznia 2019 r. Oddział, 12 maja 2021 r., przesłał do Dyrektora Generalnego KOWR wniosek o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR we Wrocławiu szczególnego pełnomocnictwa do dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego. Wniosek był kompletny, lecz wymagał uzupełnienia aktualnych dokumentów⁶⁶ w związku z przekroczeniem przyjętych terminów uznawania ich aktualności. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie i 20 października 2021 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi udzielił pełnomocnictwa do przekazania rzeczowej nieruchomości.

W ramach procedowania wniosku z 18 stycznia 2021 r. Oddział, 2 października 2023 r., przesłał do Dyrektora Generalnego KOWR wniosek o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR we Wrocławiu szczególnego pełnomocnictwa do dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego. Wniosek był kompletny, nie wymagał uzupełnień, został rozpatrzony pozytywnie i 21 listopada 2023 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi udzielił pełnomocnictwa do przekazania rzeczowej nieruchomości.

W obydwu przypadkach w umowie (akcie notarialnym) zawarto pouczenie o możliwości zastosowania art. 59 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶⁷ w razie niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana.

W obydwu przypadkach Oddział nie kontrolował wywiązywania się wnioskodawcy (beneficjenta) w zakresie zgodności sposobu wykorzystania przekazanej nieruchomości z deklarowanym celem jej wykorzystania.

(akta kontroli: tom I, str. 12-651; tom IV, str. 16-17, 66-70, 126-408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Podczas procedowania w Oddziale części wniosków w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego nie dotrzymano terminów określonych w *Wytycznych w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego*.

Punkt 2 ww. Wytycznych nakazuje wstępnie rozpatrzyć wniosek w rzeczowej sprawie w terminie do jednego miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Punkt 4 ww. Wytycznych nakazuje żeby w przypadku otrzymania niekompletnego wniosku Oddział niezwłocznie wystąpił do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku w terminie jednego miesiąca.

W stosunku do dwóch, z ośmiu, wniosków Oddział poinformował wnioskodawców o decyzji negatywnej w terminie dłuższym od jednego miesiąca od otrzymania wniosku, czym przekroczył termin określony w pkt 2 ww. Wytycznych.

W odniesieniu do wszystkich pięciu wniosków będących w procedowaniu od 104 do 1044 dni Oddział przekroczył zarówno termin jednego miesiąca na wstępne rozpatrzenie wniosku (w przypadku decyzji negatywnej; zgodnie z pkt 2 ww. Wytycznych), jak również na skompletowanie wniosku w kierunku dalszego procedowania (zgodnie z pkt 4 ww. Wytycznych).

⁶⁶ Dotyczyło: (1) wypisu z rejestru gruntów; (2) wyrysu z mapy ewidencyjnej; (3) opinii GDDKiA; oraz (4) dokumentów o niezaleganiu składek ZUS i należności skarbowych.

⁶⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

W odniesieniu do dwóch, tj. wszystkich, wniosków rozpatrzonych pozytywnie, Oddział również przekroczył⁶⁸ termin jednego miesiąca na skompletowanie wniosków w kierunku dalszego procedowania (zgodnie z pkt 4 ww. Wytycznych).

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w zakresie realizacji ww. procedur KOWR nie podlega przepisom kpa. Wynika to z faktu, że nie jest organem administracji tylko powiernikiem mienia Skarbu Państwa (zgodnie z art. 1 kpa). Dodał, że kompletowanie dokumentacji, która potwierdzi realność przedsięwzięcia i niezbędność realizacji zadania była najczęściej procesem długotrwałym, w którym uczestniczy nie tylko KOWR, ale przede wszystkim fundacje i organizacje pożytku publicznego oraz inne instytucje takie, jak Konserwator Zabytków, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, GDDKiA, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Geolog, Starosta, Marszałek Województwa, itp. Na ogół fundacje i organizacje pożytku publicznego potrzebują wielu tygodni, a bywa że miesięcy lub lat, na dostarczenie wymaganych dokumentów. KOWR ma zaś obowiązek dokonać wnikliwej analizy zasadności zbycia lub przekazania nieruchomości.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił również, że ww. Wytyczne Dyrektora Generalnego KOWR wskazują jedynie terminy instrukcyjne nie będące terminami zawitymi, prekluzyjnymi lub procesowymi.

NIK wskazuje, że pomimo niepodlegania ww. procedur przepisom kpa, OT KOWR we Wrocławiu zobowiązany jest do stosowania się do wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR Wytycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 12-651; tom II, str. 90-100;
tom IV, str. 14-22, 65-66, 127-128, 349-353)

2. Podczas procedowania przez Oddział wniosków nie wyegzekwowano wymaganej ww. Wytycznymi kaucji oraz w zawartych przez Oddział aktach notarialnych nie zawarto wymaganych zapisów.

Punkt 6 lit. a ww. Wytycznych nakazuje aby Oddział po wstępnym pozytywnym rozpatrzeniu wniosku wystąpił do wnioskodawcy o wpłacenie kaucji na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania w drodze darowizny oraz jako zabezpieczenie pokrycia tych kosztów w razie nie dojścia do zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy, zaś w przypadku nie zrealizowania darowizny z przyczyn dotyczących KOWR kaucja niezwłocznie podlega zwrotowi.

W pkt 12 ww. Wytycznych określone jest m.in. jako „niezbędne” dokonanie w umowie (akcie notarialnym) zapisu, że „kaucja zostanie zaliczona na poczet zwrotu kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania”.

W ramach procedowania obydwu wniosków OT KOWR we Wrocławiu nie wystąpił do wnioskodawców o wpłacenie kaucji ani nie wyegzekwował ich wpłacenia. W jednym przypadku wymagany zapis o kaucji zawarto w przekazanym – wraz z wnioskiem do Centrali KOWR o pełnomocnictwo – projekcie aktu notarialnego. Przytoczonego zapisu z projektu aktu notarialnego nie ma w żadnym z podpisanych aktów notarialnych.

Zastępca Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu wyjaśnił, że Oddział odstąpił od egzekwowania ww. kaucji ponieważ obydwie organizacje pożytku publicznego zobowiązały się do pokrycia kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania.

⁶⁸ Procedowanie łącznie trwało odpowiednio 861 i 990 dni licząc od dnia złożenia przez późniejszego beneficjenta wniosku do złożenia przez OT KOWR we Wrocławiu do Centrali KOWR wniosku w sprawie pełnomocnictwa do dokonania darowizny.

Koszty przygotowania operatów szacunkowych wartości nieruchomości, opłat notarialnych oraz koszty sądowe, zgodnie ze złożonymi oświadczeniami, ponieśli wnioskodawcy.

NIK wskazuje, że OT KOWR we Wrocławiu zobowiązany jest do stosowania się do wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR Wytycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 12-651; tom II, str. 90-100;
tom IV, str. 14-18, 66-70)

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 | Zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem regulacji prawnych, w tym odpowiednich Wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR, przy procedowaniu spraw związanych z nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości rolnych ZWRSP. |

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 we Wrocławiu. 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 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 5 września 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

Kontrolerzy

/ - /
podpis

Rafał Wojtko
Starszy inspektor kontroli państwowej

/ - /
podpis

Karolina Pawlun
Inspektor kontroli państwowej

/ - /
podpis