



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.26.1.2024

**Pani
Anna Żabska
Wojewoda Dolnośląski**

Dolnośląski Urząd Wojewódzki
we Wrocławiu
pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław

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	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu ¹ , pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Żabska, Wojewoda Dolnośląski, od 26 listopada 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Maciej Awizeń, Wojewoda Dolnośląski², od 22 grudnia 2023 r. do 25 listopada 2024 r., – Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski, od 5 grudnia 2019 r. do 21 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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. 2. Udzielanie dotacji kościołom, innym związkom wyznaniowym, kościelnym osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom. 3. 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	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Edward Klatka, doradca prawny upoważnienie do kontroli nr LWR/129/2024 z 6 września 2024 r. 2. Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/130/2024 z 6 września 2024 r. 3. Marta Okrasa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/147/2024 z 7 października 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-6)

¹ Dalej: DUW lub Urząd.

² Dalej: były Wojewoda.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W DUW w obszarze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym kościołów i innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych najwięcej spraw dotyczyło nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych osobom prawnym Kościoła Katolickiego na podstawie art. 70a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Decyzje dotyczące nieodpłatnego przekazania 22 nieruchomości rolnych w latach 2021-2023 zostały wydane zgodnie z przepisami ww. ustawy. W zakresie procedowania spraw w tym obszarze, dotychczas niezakończonych, stwierdzono jednakże istotne nieprawidłowości polegające w szczególności na występowaniu bezczynności w zakresie prowadzenia tych spraw, nieprzestrzeganiu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ dotyczących uzupełniania podań, treści wezwań, zbierania dowodów – poprzez obarczanie stron obowiązkiem przekazywania wypisów z rejestru gruntów, pomimo że organ powinien samodzielnie pozyskać takie dokumenty od właściwych starostów. NIK negatywnie ocenia, jako niemające umocowania w przepisach i niecelowe (w aspekcie prakseologicznym), postępowanie polegające na: [1] nieograniczaniu w okresie objętym kontrolą żądań zajęcia stanowiska w trybie art. 106 Kpa⁷ przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w sprawie zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości, wyłącznie do takich nieruchomości, które mogłyby zostać przekazane zgodnie z art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (tj. z uwzględnieniem limitów powierzchni gruntów rolnych jakie mogą uzyskać osoby prawne Kościoła Katolickiego), [2] kierowaniu do osób prawnych Kościoła Katolickiego wskazówek dotyczących możliwości przekazywania nieruchomości na współwłasność, w sytuacji gdy powierzchnia nieruchomości przekraczała limity wynikające z art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Izba ponadto pozytywnie ocenia działania DUW w zakresie udzielania i rozliczania wsparcia finansowego przyznanego kościelnym osobom prawnym w formie dwóch dotacji objętych badaniem, przekazanych w ramach realizacji programu Aktywna tablica. Udzielone dotacje poprzedzone były otwartym konkursem z obiektywnymi kryteriami naboru i maksymalną kwotą dofinansowania. Wnioski oceniane były rzetelnie, a te które nie spełniały kryteriów nie były rozpatrywane. Umowy o dofinansowanie były zgodne z obowiązującymi przepisami i zasadami udzielania dotacji i nie zawierały do nich aneksów. Środki finansowe przekazywano terminowo. Prawdliwość wykorzystania środków oceniana była w oparciu o składane przez beneficjentów sprawozdania oraz dokumenty źródłowe, tj. faktury opisane zgodnie z zawartymi umowami. Beneficjenci ponosili wydatki kwalifikowalne terminowo, osiągając cele zadania objętego dofinansowaniem. Działania kontrolne przeprowadzane były na podstawie składanych przez beneficjentów sprawozdań i faktur. Stwierdzony przypadek polegający na nieterminowym złożeniu sprawozdania merytorycznego przez beneficjenta nie miał wpływu na realizację zadania objętego dofinansowaniem.

Urząd prawidłowo i rzetelnie wypełniał zadania związane z przyjmowaniem powiadomień o powołaniu, połączeniu, zniesieniu lub zmianie nazwy, granic czy adresu kościelnych osób prawnych i osób prawnych innych związków wyznaniowych,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: Kpa.

⁷ Poprzez cofnięcie w całości lub w części takich żądań.

a także potwierdzał przyjęcie otrzymanych powiadomień. W DUW co do zasady prawidłowo wystawiano również zaświadczenia na wniosek osób prawnych kościołów lub innych związków wyznaniowych. Niemniej w poddanej kontroli próbie 15 wniosków stwierdzono dwa przypadki wystawienia zaświadczeń pomimo braku wskazania interesu prawnego wnioskodawcy. Dwa zaświadczenia wydano nieterminowo, a jedno wydano, pomimo że podanie nie spełniało wymogów określonych w art. 63 § 1 Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ 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. W latach 2021-2023 zadania wynikające z przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i innych ustaw regulujących stosunek Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, realizował w DUW Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Oddział Obywatelstwa Polskiego⁹. Zgodnie z § 44 ust. 6 pkt 18 Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu¹⁰, zadania te polegały na: [1] prowadzeniu ewidencji organizacji kościelnych i wyznaniowych, [2] potwierdzaniu przyjęcia powiadomienia o powołaniu, zniesieniu i zmianach organizacyjnych dotyczących wyznaniowych osób prawnych oraz [3] wydawaniu zaświadczeń z ewidencji organizacji kościelnych i wyznaniowych prowadzonych przez Wojewodę Dolnośląskiego. W zakresach czynności dwóch pracowników SOC OP nie odnotowano obowiązku prowadzenia takiej ewidencji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 7-18, 507-515)

W oparciu o obowiązujące przepisy o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, ustawę o stosunku Państwa

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: SOC OP.

¹⁰ Wprowadzonego zarządzeniem nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Powyższe obowiązki, od 9 lipca 2024 r. określone zostały w § 46 ust. 8 pkt 13 Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, wprowadzonego zarządzeniem nr 360 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Dalej: regulamin organizacyjny.

¹¹ Tj.: ustawę z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 544), ustawę z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 509), ustawę z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 483), ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 85), ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1874), ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 51), ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2616), ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1798), ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 8), ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 47), ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 13),

do Kościoła Katolickiego oraz ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹², kościoły i inne związki wyznaniowe zobowiązane były powiadomić właściwy organ władzy państwowej, tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Wojewodę, o utworzeniu, zmianie nazwy, siedziby i adresu, zmianie granic, połączeniu, podziale i zniesieniu kościelnej osoby prawnej a także o zmianie osób sprawujących funkcję organu kościelnej osoby prawnej. Wojewoda, zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, zobowiązany był natomiast do potwierdzenia otrzymania powiadomień o utworzeniu, połączeniu, podziale i zniesieniu kościelnej osoby prawnej oraz o zmianie jej granic, nazwy i siedziby. Wszystkie wpływające powiadomienia rejestrowane były w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją¹³. W latach 2021-2023 Wojewoda Dolnośląski otrzymywał takie powiadomienia zarówno od władz kościelnych oraz władz innych związków wyznaniowych i/lub organów tychże kościołów i innych związków wyznaniowych, jak również z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁴. Powiadomienia ewidencjonowane były pod numerem SOC-OP.6140¹⁵. Gromadzone w EZD dane obejmowały: tytuł sprawy, nadawcę, datę wszczęcia sprawy oraz jej ostatecznego zakończenia, a także imię i nazwisko prowadzącego sprawę. Współpraca z MSWiA czy też z innymi urzędami wojewódzkimi nie była w żaden sposób sformalizowana i polegała na wyjaśnianiu wątpliwości, a także przesyłaniu pism do wiadomości lub do rozpatrzenia przez DUW. Zasady przyjmowania powiadomień oraz potwierdzania ich przyjęcia, o których mowa w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz ugws w ustawach regulujących stosunek Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, a także w Instrukcji dotyczącej sposobu powiadamiania organów państwowych o uzyskaniu osobowości prawnej przez instytucje kościelne terytorialne i personalne, nie były przedmiotem uregulowań wewnętrznych obowiązujących w DUW. Nie były także przedmiotem zaleceń czy wytycznych sformułowanych zarówno przez Wojewodę Dolnośląskiego, jak i dla Wojewody Dolnośląskiego. Nie stanowiły także przedmiotu czynności kontrolnych realizowanych przez tegoż Wojewodę lub kontroli zewnętrznych w DUW.

(akta kontroli: tom I, str. 7-10, 19-21, 25-150)

Liczba przyjętych w kontrolowanym okresie przez SOC OP powiadomień wyniosła łącznie 540, z czego: 141 w 2021 r., 230 w 2022 r. i 169 w 2023 r. Spośród 540 powiadomień, 506 złożyły kościoły posiadające uregulowany w drodze ustawy, stosunek do państwa polskiego, w tym: Kościół Katolicki (łącznie 460)¹⁶, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny (łącznie 10)¹⁷, Kościół Ewangelicko-Augsburski (łącznie dwa)¹⁸, Gmina Wyznaniowa Żydowska (łącznie dwa)¹⁹, Kościół Zielonoświątkowy (łącznie 19)²⁰, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP (łącznie trzy)²¹, Kościół Chrześcijan Baptystów (łącznie pięć)²², Kościół Ewangelicko-

ustawę z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240, ze zm.), ustawę z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241, ze zm.), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. Nr 38, poz. 363, ze zm.).

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 265; dalej: ugws.

¹³ Dalej: EZD.

¹⁴ Dalej: MSWiA.

¹⁵ Według jednolitego rzeczowego wykazu akt określonego w Instrukcji Kancelaryjnej DUW.

¹⁶ Z czego 125 w 2021 r., 184 w 2022 r. i 151 w 2023 r.

¹⁷ Z czego trzy w 2021 r. i siedem w 2022 r.

¹⁸ Po jednym w 2022 r. i w 2023 r.

¹⁹ Z czego jedno w 2022 r. i jedno w 2023 r.

²⁰ Z czego po pięć w 2021 r. i w 2022 r. oraz dziewięć w 2023 r.

²¹ Z czego jedno w 2021 r. i dwa w 2022 r.

²² Z czego dwa w 2021 r., jedno w 2022 r. i dwa w 2023 r.

Metodystyczny w RP (łącznie pięć w 2022 r.). Natomiast kościoły lub inne związki wyznaniowe, których stosunek do państwa polskiego nie został uregulowany odrębnymi ustawami, przekazały Wojewodzie Dolnośląskiemu łącznie 34 powiadomienia²³. Do szczegółowej kontroli wytypowano 29 spraw, w tym 15 dotyczących powiadomień o zmianie osoby pełniącej funkcję organu osoby prawnej oraz 14 dotyczących utworzenia, połączenia, zniesienia, zmiany siedziby, adresu, nazwy lub granic. Podstawą zgłaszanych zmian osób pełniących funkcję organu osoby prawnej wskazywaną w powiadomieniach był: [1] art. 14 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (jedenaście powiadomień), [2] art. 7 ust. 3 pkt 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i Instrukcja dotycząca sposobu powiadamiania organów państwowych o uzyskaniu osobowości prawnej przez instytucje kościelne terytorialne i personalne (art. 4 ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r.²⁴) oraz powiadamiania o powoływaniu i odwoływaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej²⁵ – jedno powiadomienie, [3] art. 14 ugws (jedno powiadomienie), [4] przepisy statutu kościoła (jedno powiadomienie), [5] ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (jedno powiadomienie). W jednym przypadku, spośród 12 powiadomień dokonanych przez jednostki Kościoła Katolickiego, do powiadomienia dołączono dekret i kwestionariusz, o którym mowa w Instrukcji. W pozostałych 11 przypadkach, dotyczących Kościoła Katolickiego, nie dołączono kwestionariusza, natomiast dołączono dekrety władzy kościelnej. W kolejnych 14 powiadomieniach dotyczących utworzenia, połączenia lub zniesienia jednostki, zmiany jej granic, siedziby lub nazwy, wskazano następujące podstawy dokonania powiadomień: art. 13 i/lub art. 14 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, art. 4 ust. 2 Konkordatu, art. 14 ugws, regulamin kościoła, ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, a w dwóch przypadkach nie wskazano podstawy prawnej powiadomienia. Ponadto Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego poinformował Wojewodę Dolnośląskiego o zakończeniu procesu likwidacyjnego dwóch jednostek związku wyznaniowego.

(akta kontroli: tom I, str. 7-10, 19-20, 22-150, 436-479)

Liczba potwierdzeń przyjęcia powiadomień wyniosła łącznie 506, z czego 138 w 2021 r., 203 w 2022 r. i 165 w 2023 r. Różnica w liczbie otrzymanych powiadomień oraz wystawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego potwierdzeń ich otrzymania wynikała z braku obowiązku potwierdzania wszystkich przyjętych powiadomień, w tym braku obowiązku potwierdzania przyjęcia powiadomień o zmianie osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej, a także braku obowiązku wynikającego z ustawy regulującej stosunek Państwa do danego kościoła lub związku wyznaniowego, jak również braku ustawowej regulacji stosunku Państwa do danego kościoła lub związku wyznaniowego. Potwierdzenia złożonych powiadomień otrzymały: Kościół Katolicki (łącznie 460)²⁶, Polski Autokefaliczny Kościół

²³ Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa – jedno w 2022 r., Kościół Wolni w Chrystusie – jedno w 2022 r., Kościół Wolnych Chrześcijan – jedno w 2023 r., Kościół Ewangeliczny – jedno w 2023 r., Wyznawcy Słońca – łącznie sześć (po dwa w latach 2021-2023), Kościół Boży w Polsce – łącznie 17 (dwa w 2021 r., 14 w 2022 r. i jedno w 2023 r.), Kościół Naturalny – łącznie cztery w 2022 r., Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego – łącznie dwa w 2022 r. i Kościół Chrześcijańskiej Wiary Ewangelickiej – jedno w 2021 r.

²⁴ Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318; dalej: Konkordat.

²⁵ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 listopada 2014 r. (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 listopada 2014 r. poz. 30); dalej: Instrukcja.

²⁶ Z czego 127 w 2021 r., 181 w 2022 r. i 152 w 2023 r.

Prawosławny (łącznie 10)²⁷, Kościół Ewangelicko-Augsburski (łącznie dwa)²⁸, Gmina Wyznaniowa Żydowska (łącznie dwa)²⁹, Kościół Zielonoświątkowy (łącznie 19)³⁰, Kościół Chrześcijan Baptystów (łącznie pięć)³¹, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP (łącznie dwa)³², Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w RP (łącznie pięć w 2022 r.) oraz Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa (jedno w 2022 r.). Potwierdzeniem złożenia powiadomienia była pieczęć z adnotacją o złożeniu powiadomienia spełniającego ustawowe wymagania, składana na dwóch egzemplarzach powiadomienia (z czego jeden egzemplarz przekazywano powiadamiającemu).

W Urzędzie w 12 spośród 15 spraw poddanych szczegółowemu badaniu wystawiono potwierdzenie przyjęcia powiadomień o zmianie osoby pełniącej funkcję organu kościelnej osoby prawnej. Przepis art. 14 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, nie obligował do dokonania powyższego potwierdzenia. Potwierdzenia zostały przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił żaden przypadek niewydania wymaganego przepisami prawa potwierdzenia przyjęcia powiadomienia.

SOC OP weryfikował składane dokumenty oraz dane w nich zawarte, a także umocowanie do reprezentowania podmiotu przez osoby składające powiadomienie. W celu weryfikacji umocowania do reprezentowania podmiotu Urząd prowadził ewidencję kościołów i związków wyznaniowych oraz osobne teczki spraw, w których gromadził korespondencję obejmującą zachodzące w podmiocie zmiany oraz dokumenty wystawione przez DUW. Powyższa ewidencja prowadzona była w formie pliku Excel, który podzielony został na cztery kategorie, tj.: rzymskokatolickie, związki wyznaniowe, zakony męskie i zakony żeńskie. Dane zawarte w powyższej ewidencji obejmowały, w zależności od wewnętrznej organizacji kościoła lub innego związku wyznaniowego, np. nazwę jednostki organizacyjnej kościoła lub innego związku wyznaniowego, adres, osobę reprezentującą oraz podstawę prawną powołania danego podmiotu, a także informacje o wezwaniu parafii, podstawie nabycia osobowości prawnej, filiałach czy też datę ostatniej zmiany. Powyższa ewidencja, nie była jednak prowadzona na bieżąco, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 22-24, 214-285, 487, 493, 502-517)

1.2. W DUW wydawanie zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych, należało do zadań SOC OP. Wydawanie zaświadczeń nie było przedmiotem regulacji wewnętrznych. Wnioski o wydanie zaświadczenia kierowane do Wojewody Dolnośląskiego ewidencjonowane były w EZD. Wyszukiwanie danych obejmujących powyższe wnioski odbywało się m.in. według symbolu klasyfikacyjnego sprawy, tj. SOC-OP.6140. W EZD zamieszczano tytuł sprawy, nadawcę, datę wszczęcia sprawy oraz jej ostatecznego zakończenia, a także imię i nazwisko prowadzącego sprawę. W latach 2021-2023 zaświadczenia wydano na wniosek Kościoła Katolickiego (łącznie 367)³³, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego

²⁷ Z czego trzy w 2021 r. i siedem w 2022 r.

²⁸ Po jednym w 2022 r. i w 2023 r.

²⁹ Po jednym w 2022 r. i w 2023 r.

³⁰ Z czego pięć w 2021 r., pięć w 2022 r. i dziewięć w 2023 r.

³¹ Z czego dwa w 2021 r., jedno w 2022 r. i dwa w 2023 r.

³² Po jednym w 2021 r. i w 2022 r.

³³ Z czego 119 w 2021 r., 144 w 2022 r. i 104 w 2023 r.

(łącznie 30)³⁴, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (łącznie 13)³⁵ i Gminy Wyznaniowej Żydowskiej (łącznie trzy)³⁶.

W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 413 takich zaświadczeń, z czego w 2021 r. – 143, w 2022 r. – 158, a w 2023 r. – 112. Wnioski o wydanie zaświadczenia składały osoby do tego uprawnione. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej DUW nie udostępniono wzoru wniosku o wydanie zaświadczenia.

We wszystkich badanych przypadkach DUW wydał zaświadczenia zgodne z treścią wniosku, a w jednym przypadku zawarł także informację o osobie pełniącej funkcję organu osoby prawnej Kościoła Katolickiego. Zaświadczenia wystawiono po przedłożeniu przez wnioskodawców dowodów uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 17 zł. W przypadku wystawiania zaświadczeń w kilku egzemplarzach, opłata taka pobierana była za każdy egzemplarz osobno. W poddanej szczegółowej kontroli próbie 15 wydanych zaświadczeń wnioskodawcy nie wskazali, że występowali o wydanie zaświadczenia w związku z ubieganiem się o pomoc ze środków Unii Europejskiej.

W jednym spośród powyższych 15 przypadków zaświadczenie wydano przed datą wpływu do Urzędu wniosku w prawidłowej formie, a w dwóch przypadkach zaświadczenie wydano z opóźnieniem, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zaświadczenia wydano kościołom mającym uregulowany stosunek do państwa, tj. objętych stosowną ustawą dedykowaną kościołowi lub innemu związkowi wyznaniowemu, a także na podstawie ugws.

Powodem ubiegania się o wydanie zaświadczenia w sześciu z powyższych przypadków było pozyskanie środków na prace konserwatorskie i/lub remontowe z MSWiA lub Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W siedmiu przypadkach zaświadczenie było niezbędne w związku z: [1] toczącą się sprawą o przekazanie gruntów rolnych, [2] rejestrowaniem organizacji na portalu fundacji wspierającej procesy transformacji cyfrowej oraz zapewniającej dostęp do technologii cyfrowych organizacjom pozarządowym, [3] koniecznością przedłożenia zaświadczenia organom samorządowym i państwowym lub innym podmiotom w związku z działalnością gospodarczą, [4] reprezentowaniem parafii w różnych sprawach urzędowych, [5] funkcjonowaniem parafii, [6] zawieraniem umowy dotyczącej konta bankowego oraz [7] przedstawieniem odpowiednim organom i instytucjom dla potwierdzenia osobowości prawnej oraz tożsamości osoby uprawnionej do reprezentowania. W dwóch przypadkach we wniosku nie wykazano interesu prawnego, ze względu na który urzędowe potwierdzenie faktów lub stanu prawnego w formie zaświadczenia było niezbędne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Dolnośląski jednokrotnie, w 2023 r., odmówił wydania zaświadczenia, wskazując na brak dokumentacji dotyczącej podmiotu, który ubiegał się o wydanie zaświadczenia. Podstawą prawną wydanego postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia, był art. 218 Kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu.

(akta kontroli: tom I, str. 7-18, 22-24, 214-238, 241-285, 288-381, 389, 437-501, 523-532)

³⁴ Z czego 19 w 2021 r., osiem w 2022 r. i trzy w 2023 r.

³⁵ Z czego cztery w 2021 r., pięć w 2022 r. i cztery w 2023 r.

³⁶ Po jednym w każdym roku okresu objętego kontrolą.

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

1. Ewidencja dotycząca kościelnych osób prawnych była prowadzona w DUW nierzetelnie, tj. nie dokonywano w niej wpisów na bieżąco dla wszystkich podmiotów w niej ujętych lub wprowadzane wpisy nie pozwalały na ustalenie daty dokonania zmiany. Zgodnie z § 44 ust. 6 pkt 18 lit. c regulaminu organizacyjnego obowiązującego w okresie objętym badaniem, SOC OP winien wystawiać zaświadczenia z ewidencji organizacji kościelnych i wyznaniowych prowadzonych przez Wojewodę Dolnośląskiego. Podczas oględzin stwierdzono, że w pliku dotyczącym Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w pierwszych 12 wierszach w kolumnie pn. Data ostatniej zmiany, widniał 2010 r. podczas, gdy w kolumnie pn. Proboszcz/ Administrator w jednym wierszu widniał 2016 r., w kolejnym – 2021 r. i w kolejnym – 2023 r., a w pozostałych dziewięciu wierszach nie było żadnych dat. Brak dat lub informacji o akcie powołania obejmował także inne kościoły lub związki wyznaniowe. Powyższa ewidencja nie umożliwiała także weryfikacji danych historycznych dotyczących zmian w danym kościele lub innym związku wyznaniowym, a zaświadczenia wydawane przez organ mogą dotyczyć również potwierdzenia faktów lub stanu prawnego na określony dzień. Taki sposób prowadzenia ewidencji powodował, że wydawane na jej podstawie zaświadczenia mogły zawierać dane niezgodne ze stanem aktualnym.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, prowadzenie spraw związanych z kościołami i związkami wyznaniowymi pokazało, że wprowadzanie tak szerokiego, jak pierwotnie, zakresu danych do pliku pn. spis kościołów i związków wyznaniowych jest zbędne, bowiem wszelkie zaświadczenia wystawiane są na podstawie posiadanych dokumentów, a nie plików w folderze. Ewidencja spraw, jak wyjaśniła dalej Dyrektor jest prowadzona w EZD, a spis kościołów i związków wyznaniowych stanowi zestaw dodatkowych tabel udostępnionych w zasobach wspólnych wydziału. Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że *niefortunny zapis z regulaminu organizacyjnego zostanie niebawem usunięty*. Z kolei jak wyjaśnił starszy inspektor wojewódzki w SOCOP, nie prowadzi się ewidencji, a dokument elektroniczny w formie pliku Excel stanowi raczej spis spraw załatwianych w oddziale. Poza tym bieżące wprowadzanie wszystkich informacji do tego pliku byłoby możliwe jedynie w sytuacji gdyby jedna osoba zajmowała się tylko sprawami kościołów i związków wyznaniowych.

(akta kontroli: tom I, str. 488, 492, 502-506, 516-517)

Zgodnie z § 44 ust. 6 pkt 18 lit. c regulaminu organizacyjnego, SOC OP powinien wydawać zaświadczenia z ewidencji organizacji kościelnych i wyznaniowych prowadzonych przez Wojewodę Dolnośląskiego. Ewidencja ta powinna być zatem prowadzona na bieżąco w sposób umożliwiający pozyskanie wiarygodnych i rzetelnych danych dotyczących osobowości prawnej jednostki organizacyjnej kościoła lub innego związku wyznaniowego lub pełnienia przez konkretne osoby funkcji organu osoby prawnej. Przywołany przepis regulaminu organizacyjnego wprost odnosi się do wydawania zaświadczeń w oparciu o prowadzoną ewidencję.

2. W dwóch spośród 15 przypadków, zaświadczenia wydano nieterminowo, tj. 18 dni i 24 dni po dacie wpływu wniosku do organu, co było niezgodne z art. 217 § 3 Kpa.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, przyczyną wystawienia zaświadczenia w sprawie SOC-OP.6140.237.2023, 18 dni po dacie wpływu wniosku była nieobecność jednego pracownika od 14 sierpnia do 1 września 2023 r. oraz nieprzedłużenie umowy o pracę przez

drugiego pracownika. W sprawie SOC-OP.6140.335.2021, pierwotny wniosek, który wpłynął do organu 26 października 2021 r., został błędnie skierowany do innego wydziału, a wnioskodawca, w związku z brakiem reakcji organu, 18 listopada 2021 r. przesłał ponownie wniosek za pośrednictwem platformy ePUAP. Następnego dnia wniosek został przekazany do SOC OP i po weryfikacji danych zaświadczenie zostało wystawione 19 listopada 2021 r.

(akta kontroli: tom I, str. 333-336, 345-349, 359-362, 487-488, 491)

NIK wskazuje, że przywołany przepis art. 217 § 3 Kpa jednoznacznie określa termin wydania zaświadczenia wskazując nieprzekraczalny termin wydania zaświadczenia, tj. niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie siedmiu dni.

3. Jedno z 15 zaświadczeń, w sprawie SOC-OP.6140.256.2022, wydano w oparciu o korespondencję e-mailową prowadzoną między wnioskodawcą a pracownikiem DUW, co było niezgodne z art. 63 § 1 Kpa, który stanowi, że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podanie utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, w sprawie SOC-OP.6140.256.2022 prowadzono korespondencję e-mailową z wnioskodawcą i w oparciu o tę korespondencję zaświadczenie zostało wystawione 1 sierpnia 2022 r, tj. przed datą wpływu wniosku do organu w formie papierowej. Z kolei jak wyjaśnił starszy inspektor wojewódzki w SOC OP, zaświadczenie wystawiono po korespondencji e-mailowej, ponieważ wnioskodawca miał bardzo krótki czas na jego dostarczenie. Opłata skarbową wniesioną została 29 lipca 2022 r., a przed wystawieniem zaświadczenia dokonano weryfikacji telefonicznej i e-mailowej jednostki organizacyjnej oraz osoby uprawnionej do jej reprezentowania, więc zaświadczenie wystawiono z chwilą wysłania przez wnioskodawcę za pośrednictwem operatora pocztowego wniosku o wydanie zaświadczenia, tj. 1 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 333-336, 345-349, 359-362, 487-488, 491, 536-539)

NIK podkreśla, że przepisy Kpa jednoznacznie wskazują formę złożenia prawnie skutecznego podania. Formy tej nie stanowi korespondencja e-mail z pracownikiem organu.

4. Dwa z 15 zaświadczeń, poddanych szczegółowej weryfikacji, wydanych zostało, pomimo że wnioskodawcy nie wykazali swojego interesu prawnego w urzędowym potwierdzeniu faktów lub stanu prawnego w formie zaświadczenia, co było niezgodne z art. 217 § 2 pkt 2 w związku z art. 218 § 1 Kpa.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, do spraw SOC-OP.6140.263.2021 i SOC-OP.6140.134.2022 dołączono potwierdzenie wniesienia opłaty skarbowej za wydanie zaświadczenia. Wydanie zaświadczenia wpisuje się zaś w art. 218 § 1 Kpa, który stanowi, że w przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2 Kpa, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Wydanie zaświadczenia było więc niejako naturalną konsekwencją.

(akta kontroli: tom I, str. 297-301, 326-329, 487-488, 500-501)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 217 § 2 pkt 2 Kpa, organ wydaje zaświadczenie gdy wnioskodawca ma interes prawny w urzędowym poświadczeniu stanu prawnego lub faktów. Przywołany w wyjaśnieniach przepis art. 218 Kpa, odsyła do art. 217 § 2 Kpa, a więc wskazuje na wydanie zaświadczenia w sytuacjach gdy istnieje interes prawny. Wnioskodawcy takowego nie wykazali, a DUW nie wzywał do uzupełnienia złożonych wniosków. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 3534/18, wskazano, że „(...) w wypadku, gdy podmiot domaga się wydania zaświadczenia powołując się na swój interes prawny, organ musi przed wydaniem zaświadczenia ustalić, czy osoba ubiegająca się rzeczywiście ma interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Obowiązek wydania zaświadczenia powstaje wówczas z chwilą stwierdzenia istnienia interesu prawnego. Jeżeli organ stwierdzi, że osoba ubiegająca się nie ma tego interesu – odmawia wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści”.

5. Zakresy czynności starszego inspektora wojewódzkiego oraz pracownika wyznaczonego do zastępowania starszego inspektora wojewódzkiego podczas jego nieobecności, nie były aktualne. Zgodnie z § 44 ust. 6 pkt 18 lit. a regulaminu organizacyjnego, jednym z zadań SOC OP było prowadzenie ewidencji organizacji kościelnych i wyznaniowych. Zadanie prowadzenia tej ewidencji nie zostało przypisane ani starszemu inspektorowi wojewódzkiemu ani pracownikowi zastępującemu starszego inspektora wojewódzkiego podczas jego nieobecności. Było to niezgodne z wymogami standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określonymi w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁷. W części II A pkt 3³⁸ ww. standardów wskazano, że aktualny zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, obowiązek ten nie został wpisany do zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, ponieważ *uznano to za czynność dorozumianą, która jest czynnością techniczną służącą realizacji sprawy powstałej w wyniku wpływu do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców dokumentu przesłanego przez instytucję kościelną lub wyznaniową*. Dalej wyjaśniła także, że *nie wydaje się koniecznym uregulowanie w zakresie czynności każdego działania, które wykonuje pracownik w trakcie realizacji sprawy, bowiem mogłoby to prowadzić do absurdalnych sytuacji (...) oraz że nie da się uregulować wszystkich czynności, które ma wykonać pracownik*.

(akta kontroli: tom I, str. 502-512, 522-523)

NIK wskazuje, że w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników powinny być ujęte obowiązki istotne z punktu widzenia realizacji zadań nałożonych na komórkę organizacyjną. Takim zadaniem było prowadzenie ww. ewidencji. Brak aktualnego zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników stanowił także naruszenie standardów kontroli zarządczej wprowadzonych przez Ministra Finansów.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Dolnośląski w latach 2021-2023 rzetelnie wykonywał zadania związane z przyjmowaniem powiadomień o powołaniu, zniesieniu i zmianach organizacyjnych dotyczących kościołów i innych związków wyznaniowych, a także powiadomień o zmianach osób pełniących funkcję organu osoby prawnej kościoła lub innego

³⁷ Dz. Urz. Ministra Finansów, Nr 15, poz. 84.

³⁸ Struktura organizacyjna.

związku wyznaniowego. W DUW rzetelnie weryfikowano także informacje zawarte w skierowanych do Wojewody Dolnośląskiego powiadomieniach, w tym od organów uprawnionych do składania powiadomień. Urząd potwierdzał otrzymanie powiadomień, w tym również w przypadkach powiadomień o zmianie osoby pełniącej funkcję organu osoby prawnej. Wykonywanie zadań polegających na wydawaniu zaświadczeń na wniosek na ogół przebiegało należycie, ale nie ustrzeżono się w tym zakresie nieprawidłowości. W poddanej szczegółowemu badaniu próbie 15 wniosków o wydanie zaświadczenia, stwierdzono dwa przypadki nieterminowego wydania zaświadczenia (tj. po 18 dniach i po 24 dniach od wpływu wniosku) oraz jeden przypadek wydania zaświadczenia w oparciu o korespondencję e-mailową, co było niezgodne z wymogami art. 63 § 1 Kpa. Ponadto w kolejnych dwóch przypadkach zaświadczenia wydano z naruszeniem art. 217 § 2 pkt 2 Kpa, ponieważ wnioskodawcy nie wykazali swojego interesu prawnego w urzędowym potwierdzeniu faktów lub stanu prawnego. Urząd prowadził ewidencję dotyczącą kościelnych osób prawnych, jednak dane w niej zawarte nie pozwalały na spełnienie wymogu wskazanego w regulaminie organizacyjnym, tj. wystawienia zaświadczenia z tejże ewidencji. W zakresach czynności dwóch pracowników nie ujęto obowiązku prowadzenia ewidencji organizacji kościelnych i wyznaniowych.

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 Wojewoda Dolnośląski udzielił kościołom, innym związkom wyznaniowym lub kościelnym osobom prawnym 88 dotacji w łącznej kwocie 9 186,1 tys. zł, z której beneficjenci wykorzystali 9 183,0 tys. zł (99,97% środków przyznanych). W poszczególnych badanych latach kwoty te kształtowały się następująco:

- 2021 r. – 3 170,2 tys. zł (kwota przyznana i wykorzystana w całości), co stanowiło 38,72% wydatkowanych na ten cel środków w łącznej kwocie 8 188,1 tys. zł,
- 2022 r. – 5 003,9 tys. zł (kwota przyznana) i 5 000,8 tys. zł (kwota wykorzystana – 99,94% środków przyznanych) – 49,53% wydatkowanych na ten cel środków w łącznej kwocie 10 096,8 tys. zł,
- 2023 r. – 1 012,0 tys. zł (kwota przyznana i wykorzystana w całości) – 11,08% wydatkowanych na ten cel środków w łącznej kwocie 9 135,6 tys. zł.

Dotacje te udzielone zostały osobom prawnym Kościoła Katolickiego (86 dotacji) oraz Kościołowi Ewangelicko-Augsburskiemu w Rzeczypospolitej Polskiej (dwie dotacje), a ich beneficjentami były m.in.: parafie, klasztory, zgromadzenia. Zostały one udzielone na realizację następujących zadań:

- Rządowy program rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych „Aktywna tablica”, na podstawie § 13 rozporządzenia 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”³⁹ – pięć dotacji, udzielonych w 2021 r. i 2023 r. w łącznej wysokości 143,6 tys. zł;
- Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa, na podstawie § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków,

³⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 158; dalej: rozporządzenie.

form i trybu realizacji Priorytetu 3 "Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa 2.0. na lata 2021-2025"⁴⁰ – dwie dotacje, udzielone w 2022 r. i 2023 r., w łącznej kwocie 5,5 tys. zł;

- na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku – na podstawie art. 74 ust. 1 pkt 2 oraz art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴¹ – 81 dotacji, udzielonych w 2021 r., 2022 r. i 2023 r., w łącznej kwocie 9 037,0 tys. zł.

(akta kontroli: tom II, str. 2-50, 62-64, 195-224, 303-311)

2.2. W badanym okresie, umowy o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku zawierane były przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a środki finansowe przekazywane były beneficjentom dotacji na podstawie dyspozycji złożonych do Wydziału Finansów i Budżetu DUW, bezpośrednio z budżetu Wojewody Dolnośląskiego⁴².

Środki z dotacji wykorzystywane były m.in. na: remonty i naprawy więźb dachowych, renowacje ołtarzy, wymiany pokrycia dachowego, konserwację ambon, odtworzenie stolarki okiennej, remonty elewacji, zabezpieczenie fundamentów, remonty i naprawy konstrukcji wież kościelnych, zabezpieczenie ogniochronne drewnianych elementów.

Z kolei umowy dotacji z Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych „Aktywna tablica” i z Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa zawierane były pomiędzy beneficjentem a Wojewodą Dolnośląskim, w imieniu którego działał na podstawie udzielonego pełnomocnictwa Dolnośląski Kurator Oświaty⁴³. Środki z dotacji z Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych „Aktywna tablica”, beneficjenci wykorzystywali na zakup sprzętu, pomocy dydaktycznych i narzędzi do terapii, tj. sprzętu komputerowego i innych urządzeń TIK (technologii informacyjno-komunikacyjnych), np. pomocy dydaktycznych i narzędzi do terapii psychoneurologicznej dla uczniów z zaburzeniami uwagi i koncentracji, z niepełnosprawnością intelektualną, z dysleksją oraz z dyskalkulią.

Natomiast dotacja udzielona z Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa wydatkowana była na zakup książek – nowości wydawniczych, zakup wyposażenia do bibliotek szkolnych i bibliotek pedagogicznych, realizację działań promujących czytelnictwo (organizacja spotkań autorskich, wystaw, konkursów), zakup książek na nagrody w konkursach.

W latach 2021-2023 nie wystąpiły przypadki przekazania środków finansowych z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli: tom II, str. 2-50, 62-64, 195-224, 303-311)

2.3. W kontrolowanych latach Wojewoda Dolnośląski nie przekazywał środków dla dysponentów podległych (II i III stopnia) z przeznaczeniem na dotacje dla kościołów, innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli: tom II, str. 47)

2.4. Innych (oprócz dotacji) środków finansowych w kontrolowanym okresie ze

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 2682.

⁴¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

⁴² Na podstawie umów: [1] nr 69/2021 o udzieleniu dotacji celowej na dofinansowanie robót budowlanych przy zabytku nieruchomym z 30 lipca 2021 r.; [2] nr 27/2022 o udzieleniu dotacji celowej na dofinansowanie robót budowlanych przy zabytku nieruchomym z 29 marca 2022 r.; [3] nr 15/2023 o udzieleniu dotacji celowej na dofinansowanie robót budowlanych, prac konserwatorskich, restauratorskich przy zabytku nieruchomym z 11 kwietnia 2023 r.

⁴³ Pełnomocnictwo nr 168 z 24 kwietnia 2018 r. oraz pełnomocnictwo nr 267 z 16 października 2018 r.

środków budżetu państwa do kościołów, innych związków wyznaniowych i kościelnych osób prawnych Wojewoda Dolnośląski nie przekazywał.

(akta kontroli: tom II, str. 48)

2.5. W 2022 r. do kościołów, innych związków wyznaniowych i kościelnych osób prawnych z funduszy pozabudżetowych, obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁴⁴, przekazywano na podstawie uchwały nr 63 Rady Ministrów z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie rządowego programu Laboratoria Przyszłości, środki finansowe z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w łącznej wysokości 692,7 tys. zł⁴⁵ oraz na podstawie art. 12 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴⁶, środki finansowe, z Funduszu Pomocy w łącznej wysokości 20 tys. zł⁴⁷.

Z kolei jednostkom związanym z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi, tj. organizacjom kościelnym i wyznaniowym, działającym z aprobatą kościoła lub związku wyznaniowego albo powiązanych z nimi, przekazano w 2022 r. środki finansowe pochodzące ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez BGK, tj. z Funduszu Pomocy w wysokości 10 tys. zł⁴⁸ oraz z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 120 tys. zł⁴⁹.

(akta kontroli: tom II, str. 49-50)

2.6. Wojewoda Dolnośląski nie przekazywał w kontrolowanym okresie środków finansowych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich do jednostek związanych z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, tj. organizacji kościelnych i wyznaniowych, działających z aprobatą kościoła lub związku wyznaniowego albo powiązanych z nimi (np. stowarzyszeniom lub fundacjom, niebędącym kościelnymi osobami prawnymi).

(akta kontroli: tom II, str. 61)

2.7. Badanie dotacji udzielonych dla kościołów, innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych, na próbie obejmującej dwie dotacje z Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych „Aktywna tablica”: [1] na podstawie umowy dotacji nr 82/AT/2021 zawartej 8 listopada 2021 r. oraz [2] na podstawie umowy dotacji nr 64/AT/2023 zawartej 30 sierpnia 2023 r., wykazało, że były one prawidłowo i rzetelnie udzielone oraz rozliczone i osiągnięto cele zakładane przy ich udzielaniu.

Ustalono, że w badanej próbie obaj beneficjenci spełnili kryteria naboru i otrzymali dofinansowanie.

Zadania związane z realizacją Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych „Aktywna tablica” realizował w imieniu Wojewody Dolnośląskiego, na podstawie udzielonych pełnomocnictw⁵⁰, Dolnośląski Kurator Oświaty.

Warunki ubiegania się o dotację wynikały z rozporządzenia. Sposób i tryb zorganizowania naboru i wyboru wniosków o środki dotacji zapewniał równy dostęp i uczciwą konkurencję podmiotów biorących udział w konkursach, nabór był otwarty

⁴⁴ Dalej: BGK.

⁴⁵ Osobom prawnym Kościoła Katolickiego.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.

⁴⁷ W tym: [1] 10 tys. zł – osobie prawnej Kościoła Katolickiego, [2] 10 tys. zł – osobie prawnej Kościoła Zielonoświątkowego.

⁴⁸ Organizacji związanej z Kościołem Katolickim.

⁴⁹ W tym 60 tys. zł organizacji związanej z Kościołem Katolickim i 60 tys. zł organizacji związanej z Kościołem Ewangelicko-Augsburskim.

⁵⁰ Pełnomocnictwo nr 168 z 24 kwietnia 2018 r. oraz pełnomocnictwo nr 267 z 16 października 2018 r.

dla wszystkich beneficjentów i obowiązywały jednakowe dla wszystkich zasady ubiegania się o środki. Warunki ubiegania się o środki nie przewidywały preferencji dla określonych grup beneficjentów. Potencjalni beneficjenci mogli pozyskać informacje o naborze ze strony internetowej Kuratorium Oświaty we Wrocławiu⁵¹. Oceny wniosków dokonywał zespół do kwalifikacji wniosków organów prowadzących⁵² w oparciu o jednakowe dla wszystkich, jasne zasady oceny formalnej i finansowej, wynikające z rozporządzenia, z którego wynikała również maksymalna wysokość dofinansowania.

Podczas naboru: [1] w 2021 r. złożonych zostało 513 wniosków, o łącznej wartości wnioskowanego dofinansowania 13 438,2 tys. zł, spośród których do dofinansowania komisja rekomendowała 208 (40,5%) o wartości 4 372,8 tys. zł (32,5%)⁵³, natomiast [2] w 2023 r. złożono 314 wniosków o łącznej wartości wnioskowanego wsparcia 9 455,7 tys. zł, do dofinansowania rekomendowano 135 (43%) o wartości 3 843,7 tys. zł (40,65%)⁵⁴. Ostatecznie kwota wykorzystanego wsparcia finansowego wyniosła: w 2021 r. – 4 252,5 tys. zł, a w 2023 r. – 3 769,2 tys. zł.

Podczas oceny wniosków nie tworzone listy rankingowej, w ocenie formalnej weryfikowana była kompletność wniosków i terminowość ich złożenia, natomiast podczas oceny finansowej sprawdzano zapewnienie wkładu własnego oraz poprawność kalkulacji rachunkowej. Były Wojewoda wyjaśnił, że jeśli wnioskowana kwota wsparcia finansowego była wyższa od kwoty przyznanej przez ministra, wtedy nie wszystkie wnioski ocenione pozytywnie otrzymywały wsparcie. Wówczas kwalifikacji wniosków dokonywano w oparciu o § 11 rozporządzenia.

Zawarte umowy o dofinansowanie były zgodne z wymogami określonymi w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁵. W umowach określono cel i zakres zadania objętego dofinansowaniem, z kolei w rozporządzeniu określono na zakup jakiego sprzętu mogą być przeznaczone środki z dotacji. W umowach zawarto postanowienia o obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji, gromadzeniu dokumentacji dotyczącej wykonania zadania oraz złożenia sprawozdań: finansowego oraz merytorycznego. Umowy nie zawierały zapisów o konieczności przechowywania środków na wyodrębnionym rachunku bankowym, o karach umownych czy warunkach odstąpienia od umowy. W trakcie realizacji nie zawarto aneksów do umów.

Wojewoda Dolnośląski przekazał środki dotacji w wysokościach i terminach wynikających z umów, umożliwiającą realizację zadań zgodnie z terminami wskazanymi w umowach i rozporządzeniu. Były Wojewoda wyjaśnił, że nie monitorował postępów realizacji zadań, a beneficjenci mogli wyjaśniać wątpliwości dotyczące wdrażania działań i rozwiązań z zastosowaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych, telefonicznie z wojewódzkim koordynatorem ds. innowacji w edukacji.

Beneficjenci terminowo złożyli sprawozdania finansowe z realizacji zadania, sprawozdania zostały złożone na obowiązujących wzorach, były kompletne i należycie udokumentowane w postaci załączonych i prawidłowo opisanych faktur, zostały zatwierdzone terminowo, tj. zgodnie z art. 152 ust. 2 ufp.

⁵¹ <https://www.kuratorium.wroclaw.pl/category/szkoly-i-placowki/bezpieczenstwo-i-profilaktyka/aktywna-tablica/> [dostęp: 11 października 2024 r.].

⁵² Zarządzenie Nr 32/2021 Dolnośląskiego Kuratora Oświaty z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie powołania zespołu do kwalifikacji wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego ze środków budżetu państwa w ramach realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnej na lata 2020-2024 „Aktywna tablica” w województwie dolnośląskim.

⁵³ Zgodnie z protokołem z posiedzenia Zespołu do kwalifikacji wniosków z 23 września 2021 r.

⁵⁴ Zgodnie z protokołem z posiedzenia Zespołu do kwalifikacji wniosków z 30 czerwca 2023 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: ufp.

Jeden beneficjent złożył sprawozdanie merytoryczne niezgodnie ze wskazanym w umowie terminem⁵⁶, tj. do 15 września 2022 r. Były Wojewoda wyjaśnił, że beneficjent złożył sprawozdanie w wersji elektronicznej i to sprawozdanie posłużyło do opracowania sprawozdania zbiorczego składanego Ministrowi Edukacji Narodowej. Wersję papierową sprawozdania beneficjent złożył 10 października 2022 r., po interwencji telefonicznej.

Zgodnie z umowami, badane dotacje przeznaczone były na dofinansowanie zakupu sprzętu, pomocy dydaktycznych i narzędzi do terapii⁵⁷. Zadania zostały zrealizowane w założonym zakresie, terminowo, osiągnięto cele i rezultaty. Nie wystąpiły przypadki niewykonania zadania w całości lub części, a środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, w pełnej wysokości.

W odniesieniu do dotacji udzielonych z programu Aktywna tablica, Wojewoda Dolnośląski nie prowadził kontroli wykorzystania środków u beneficjentów, w związku z tym, nie wydano zaleceń pokontrolnych, a według wyjaśnień byłego Wojewody, prawidłowe wykorzystanie dotacji możliwe było przez weryfikację załączanych do sprawozdania finansowego dokumentów poświadczających zgodność zakupów z założeniami Programu.

Były Wojewoda wyjaśnił, że w ramach oceny realizacji programu Aktywna tablica w latach 2021-2023 wystąpiły przypadki zakwestionowania części wydatków dokonanych przez beneficjentów, jako niezgodnych z założeniami programu⁵⁸. W takich sytuacjach zwracano się do beneficjenta z żądaniem zwrotu dotacji, a w przypadku odmowy zwrotu, wszczynano postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji, zakończone wydaniem decyzji. Na skutek prowadzonych działań zwrot dotacji wpłynął na rachunek bankowy DUW.

(akta kontroli: tom II, str. 65-194, 225-295, 291-302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania DUW w zakresie udzielania i rozliczania wsparcia finansowego przyznanego kościelnym osobom prawnym w formie dwóch dotacji objętych badaniem, przekazanych w ramach realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych „Aktywna tablica”.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W ramach nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, Wojewoda Dolnośląski wydawał zarządzenia, wytyczne, zalecenia, wskazówki i wyjaśnienia. W badanym okresie obowiązywało 14 takich dokumentów, w tym trzy zarządzenia⁵⁹, skierowane do starostów. Ponadto

⁵⁶ § 5 ust. 6 umowy zobowiązywał beneficjenta do złożenia sprawozdania merytorycznego do 15 września 2022 r., natomiast sprawozdanie wpłynęło do DUW 10 października 2022 r.

⁵⁷ Zgodnie z § 2 rozporządzenia.

⁵⁸ Nie dotyczy beneficjentów kościelnych.

⁵⁹ Tj.: [1] zarządzenie nr 40 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 marca 2000 r. w sprawie wyrażenia zgody na stosowanie bonifikat przy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, przy ustaleniu opłat z tytułu trwałego zarządu tych nieruchomości jak również w sprawie określenia umownych stawek oprocentowania (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 12, poz. 207, ze zm.), [2] zarządzenie Nr 345 Wojewody Dolnośląskiego z dnia

Wojewoda Dolnośląski, zarządzeniem nr 127 z dnia 20 maja 2016 r. powołał Zespół ds. Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa, do którego zadań należało: [1] opiniowanie przedkładanych przez starostów wniosków w sprawie dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa, [2] opiniowanie przedkładanych przez kierowników, służb, inspekcji i straży wojewódzkich wniosków w sprawie wykorzystania nieruchomości będących w trwałym zarządzie, [3] ustalanie stanowiska zespołu w sprawie przekazania mienia Skarbu Państwa na rzecz gmin i powiatów w trybie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶⁰. Dyrektor Wydziału Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska jako przewodniczący zespołu mógł decydować o kierowaniu wniosków na posiedzenia zespołu w szczególności w następujących sprawach: [1] zbycia nieruchomości w trybie przetargu nieograniczonego, [2] zawierania umów cywilnoprawnych (dzierżawa, najem, użyczenie), [3] zbywania bądź nabywania nieruchomości na cele publiczne, [4] przyznania pierwszeństwa w nabyciu lokali ich najemcom lub dzierżawcom⁶¹. W latach 2021-2023, poza zarządzeniem nr 293 z 27 lipca 2021 r., Wojewoda Dolnośląski skierował 18 lipca 2023 r. do starostów, w ślad za pismem Prokuratury Generalnej RP, praktyczne wskazówki dotyczące potrącania wierzytelności Skarbu Państwa oraz wyjaśnienia z dnia 1 grudnia 2023 r. w związku z wejściem w życie nowych uregulowań w zakresie gospodarowania nieruchomościami wprowadzonych ustawą z dnia 26 maja 2023 r. 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 ustaw⁶².

W latach 2021-2023 Wojewoda Dolnośląski przeprowadził kontrole w czterech starostwach powiatowych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa⁶³. W wyniku tych kontroli nie sporządzono jednak wystąpień pokontrolnych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Były Wojewoda wyjaśnił, że oprócz kontroli prowadzonych w jednostkach zewnętrznych, wykonuje nadzór podczas rozpatrywania wniosków starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzanie nieruchomościami. W toku postępowania oceniany jest zaproponowany sposób gospodarowania nieruchomościami pod względem zgodności z przepisami prawa, jak również celowości z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa. W przypadku uznania braku celowości lub stwierdzenia nieprawidłowości wydawana jest odmowa wyrażenia zgody na dokonanie wnioskowanej czynności bądź wskazywana jest inna możliwość wykorzystania nieruchomości. Formą nadzoru jest również weryfikacja bieżąca wniosków starostów o przyznanie dotacji na utrzymanie nieruchomości.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 72-83, 123-127, 217-228, 259-349, 369-375; tom V, str. 1-12)

3.2. W latach 2021-2023 nie były prowadzone sprawy dotyczące udzielenia przez

1 października 2013 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat i wysokości ich stawek procentowych przy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5131), [3] zarządzenie nr 293 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie powołania Zespołu ds. oceny wniosków właściwych starostów o wyrażenie zgody w zakresie wskazanym w art. 12a ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

⁶⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.; dalej: ugn.

⁶¹ Przedmiotowe zarządzenie zostało uchylone w dniu 5 września 2024 r. i zastąpione zarządzeniem nr 473 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 września 2024 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa.

⁶² Dz. U. poz. 1463.

⁶³ Wymienione kontrole nie dotyczyły gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych (w tym spraw związanych z udostępnianiem, wykorzystywaniem, zbywaniem lub przekazywaniem nieruchomości na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych oraz należności z ww. tytułów).

Wojewodę Dolnośląskiego zgody na odraczanie lub rozkładanie na raty spłaty należności oraz umarzanie należności pieniężnych z tytułu gospodarowania nieruchomościami w zakresie dotyczącym kościołów i innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

W dniu 25 sierpnia 2023 r. do Wojewody Dolnośląskiego wpłynął wniosek starosty, złożony na podstawie art. 12a ust. 2 ugn, o umorzenie należności fundacji związanej z Kościołem Katolickim, w kwocie 8,5 tys. zł, z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości za 2022 r.⁶⁴ Sprawa została zakończona bez rozpoznania wniosku z uwagi na uznanie przez Wojewodę Dolnośląskiego, że starosta, pomimo wezwania, nie przekazał informacji i dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku. Wojewoda Dolnośląski poinformował pisemnie⁶⁵ starostę o takim sposobie zakończenia sprawy, wskazując na możliwość ponownego złożenia uzupełnionego wniosku.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 85, 146-153, 362; tom X, str. 1-11, 394-406)

3.3. W latach 2021-2023 nie były prowadzone sprawy dotyczące wyrażenia przez Wojewodę Dolnośląskiego zgody na dokonanie darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli: tom akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 86)

3.4. W latach 2021-2023 nie były prowadzone sprawy dotyczące wyrażenia przez Wojewodę Dolnośląskiego zgody na zmianę warunków umowy darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 87)

3.5. W latach 2021-2023 prowadzone były dwie sprawy w zakresie udzielania zgody Wojewodę Dolnośląskiego na zbycie lub nabycie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa dotyczące kościołów i innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

W pierwszym przypadku prezydent miasta na prawach powiatu wystąpił 5 września 2023 r. o wyrażenie wstępnej zgody na sprzedaż bezprzetargową nieruchomości⁶⁶ na rzecz dotychczasowego dzierżawcy – osoby prawnej Kościoła Chrześcijan Baptystów⁶⁷, z jednoczesnym udzieleniem bonifikaty w wysokości 90% od ceny sprzedaży nieruchomości, stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 68 ust. 1 pkt 2 ugn. Wojewoda Dolnośląski odmówił wyrażenia zgody dopiero pismem z dnia 24 października 2024 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W drugim przypadku, 13 listopada 2023 r., bezpośrednio do Wojewody Dolnośląskiego wystąpiła parafia Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, która zwróciła się prośbą o nieodpłatne przejęcie nieruchomości⁶⁸ na podstawie art. 902¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶⁹. Wojewoda Dolnośląski dopiero pismem z dnia 20 maja 2024 r. poinformował wnioskodawcę, że właściwym organem w tej sprawie jest starosta, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W ww. piśmie Wojewody Dolnośląskiego, przekazanym do wiadomości starosty, wskazano jednocześnie, że zamysł przekazania Skarbowi Państwa budynku kościoła

⁶⁴ W 2023 r. prowadzono 20 spraw o wyrażenie zgody właściwemu staroście na umorzenie w całości lub w części opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

⁶⁵ Pismem z dnia 25 września 2023 r.

⁶⁶ Obejmującej dwie działki niezabudowane o łącznej powierzchni 0,8056 ha

⁶⁷ Ogółem prowadzonych było w 2023 r. 68 spraw dotyczących zgody na bezprzetargową sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa.

⁶⁸ Zabytkowego kościoła.

⁶⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.; dalej: Kodeks cywilny. Ogółem prowadzonych było w 2023 r. 10 spraw dotyczących zgody na nabycie nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa.

nie wydaje się słuszny ze względu na to, że do zadań starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej nie należy prowadzenie punktu informacji turystycznej bądź ośrodka kultury, a nieruchomość wpisana do rejestru zabytków może generować wysokie koszty utrzymania.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 88, 368-375; tom X, str. 1-11, 407-419, 464-499)

3.6. W latach 2021-2023 nie były prowadzone sprawy dotyczące wyrażenia przez Wojewodę Dolnośląskiego zgody na wydzierżawienie, wynajęcie, użyczenie lub oddanie w użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w przypadku gdy umowa była zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych. Natomiast 24 kwietnia 2023 r. prezydent miasta na prawach powiatu wystąpił o wyrażenie zgody na odstąpienie od przeprowadzenia przetargu⁷⁰ oraz na zawarcie z Fundacją Ukraińskiego Uniwersytetu Katolickiego w Polsce umowy dzierżawy nieruchomości zabudowanej⁷¹ na okres 10 lat. Zarządzeniem nr 160 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 maja 2023 r., na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7a w związku z art. 37 ust. 4 oraz art. 11 ust. 2 ugn, została wyrażona zgoda na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na czas oznaczony do 10 lat i zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości zabudowanej stanowiącej własność Skarbu Państwa. Ze względu na konieczność przeprowadzenia remontu generalnego obiektu zaakceptowano również zwolnienie dzierżawcy z ponoszenia opłat czynszu na czas ww. remontu, nie dłużej jednak niż na okres 3 lat od dnia zawarcia umowy. Do zawarcia umowy dzierżawy nie doszło, a prezydent miasta na prawach powiatu wystąpił w dniu 26 lipca 2023 r. o uchylenie ww. zarządzenia. Zarządzeniem nr 439 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 sierpnia 2024 r. zostało uchylone powołane wyżej zarządzenie nr 160.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 89-90; tom VI, str. 286-288, 293-294; tom X, str. 420-463)

3.7. W latach 2021-2023 Wojewoda Dolnośląski nie otrzymał od starostów informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym kościołów i innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 91)

3.8. Wojewoda Dolnośląski w latach 2021-2023 nie występował o przekazanie informacji o nieruchomościach, które mogą służyć wykonywaniu zadań określonych w przepisach ugn w zakresie nieruchomości wykorzystywanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe lub kościelne osoby prawne.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 92)

3.9. W latach 2021-2023 nie były prowadzone sprawy dotyczące wyrażenia przez Wojewodę Dolnośląskiego zgody na sprzedaż użytkownikowi wieczystemu będącemu kościołem, innym związkiem wyznaniowym lub kościelną osobą prawną nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 93)

3.10. Wojewoda Dolnośląski ustalił, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w drodze zarządzenia, zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Nastąpiło to jednak dopiero zarządzeniem nr 361

⁷⁰ Ogółem w 2023 r. prowadzono 94 sprawy dotyczące zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata.

⁷¹ Działki o powierzchni 0,0782 ha, na której znajdował się budynek o powierzchni zabudowy wynoszącej 288 m².

Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych⁷², co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W powołanym zarządzeniu nie zawarto szczególnych uregulowań dotyczących kościołów i innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 98-99, 221-258, 369-375)

3.11. W latach 2021-2023 nie były prowadzone sprawy dotyczące przyznania pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom będącym kościołami i innymi związkami wyznaniowymi lub kościelnymi osobami prawnymi.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 94)

3.12. Wojewoda Dolnośląski w latach 2021-2023 nie składał do starostów wniosków, w trybie art. 58a ugn, o przekazanie nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na cel wskazany we wniosku, związany z działalnością kościołów i innych związków wyznaniowych lub kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 95)

3.13. W latach 2021-2023 nie były prowadzone sprawy dotyczące udzielania bonifikat od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego kościołom i innym związkom wyznaniowym lub kościelnym osobom prawnym.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 96)

3.14. W okresie objętym kontrolą 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.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 97)

3.15. W latach 2021-2023 Wojewoda Dolnośląski prowadził trzy sprawy dotyczące stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości lub ich części przez osoby prawne Kościoła Katolickiego. Dwie sprawy zostały zakończone decyzjami⁷³, którymi stwierdzono nabycie z mocy prawa, na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 5, ust. 2 i ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, własności nieruchomości. Decyzje te zostały wydane w imieniu Wojewody Dolnośląskiego przez upoważnionego pracownika – ówczesnego Dyrektora Wydziału Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska. Od decyzji nie zostały wniesione odwołania. Trzecia sprawa⁷⁴ nie została zakończona⁷⁵, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przedmiotowych sprawach nie były ustalane wartości nieruchomości objętych postępowaniami. W postępowaniach zebrano dowody dotyczące władania nieruchomościami przez kościelne osoby prawne w dniu wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. W DUW nie obowiązywały regulacje wewnętrzne dedykowane prowadzeniu spraw tego rodzaju. Na stronie www.duw.pl⁷⁶

⁷² Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3761, dalej: zarządzenie nr 361.

⁷³ Decyzją z dnia 16 grudnia 2021 r., NRS-NK.7530.6.2021.MJ, która dotyczyła nieruchomości o powierzchni 0,00435 ha, na której znajdował się budynek plebanii (postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte z urzędu 22 listopada 2021 r. w związku z wcześniejszą sprawą dotyczącą wystąpienia przez starostę o wstępną zgodę na bezprzetargowe zbycie nieruchomości) oraz decyzją z dnia 29 czerwca 2022 r., NRS-NK.7530.3.2022.MJ, która dotyczyła dwóch nieruchomości o łącznej powierzchni 0,2075 ha, na których znajdowały się kaplice (postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte z urzędu 13 czerwca 2022 r. w związku z zasygnalizowaniem przez starostę potrzeby uregulowania stanu prawnego nieruchomości).

⁷⁴ Sprawa NRS-NK.7530.1.2022, dotycząca działki o powierzchni 1,3000 ha, stanowiącej cmentarz.

⁷⁵ Według stanu na dzień 21 listopada 2024 r.

⁷⁶ Strona została zarchiwizowana 2 października 2024 r. i nie jest aktualizowana.

była dostępna karta usługi NRS-NK.0133.1.2018, w której zawarto informacje dotyczące składania wniosków, m.in. w sprawach dotyczących stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 100, 367-368; tom IV, str. 1-2, 13-174; tom V, str. 1-6; tom VI, str. 1-285, 302-313; tom IX, str. 345-347; tom X, str. 1-11)

3.16. W latach 2021-2023 wpłynęło do DUW 37 wniosków o przekazanie nieruchomości w trybie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (w tym 23 wnioski w 2021 r., pięć wniosków w 2022 r. oraz dziewięć wniosków w 2023 r.). Wnioski dotyczyły parafii, domów zakonnych i wyższego seminarium duchownego. We wnioskach wskazywano, że występujące o przekazanie nieruchomości podmioty nie otrzymały dotychczas nieruchomości lub otrzymały nieruchomości o powierzchni mniejszej niż maksymalna powierzchnia wynikająca z ww. ustawy. W przypadku 18 wniosków złożonych w 2021 r. przez tę samą osobę działającą w sprawach jako pełnomocnik trzech parafii i 14 domów zakonnych oraz wyższego seminarium duchownego, we wnioskach wskazano, że przekazanie nieruchomości przyczyni się do kontynuacji prowadzenia przez wnioskodawcę społecznie użytecznej działalności oraz jej rozwoju z korzyścią dla osób potrzebujących pomocy. W przypadku trzech wniosków domów zakonnych, które wpłynęły w 2022 r., wskazano w nich, że grunty wskazane we wniosku będą przeznaczone na prowadzenie gospodarstwa rolnego, w celu utrzymania i dalszego prowadzenia działalności charytatywno-opiekuńczej.

W 2021 r. jeden z wniosków⁷⁷ miał charakter zbiorczy i dotyczył przekazania na rzecz 54 parafii gruntów o powierzchni 757,02 ha. W tej sprawie w złożonym wniosku nie wskazano, iż wniosek dotyczy przekazania nieruchomości na współwłasność, natomiast w dalszej korespondencji wymieniono działki, których powierzchnia przekraczała 15 ha, co wskazywało, że wniosek może dotyczyć przekazania nieruchomości na współwłasność – w sprawie tej Wojewoda Dolnośląski skierował w 2021 r. pismo o doprecyzowanie wniosku.

W 2022 r. trzy z pięciu wniosków zostało złożonych przez domy zakonne o przekazanie części tej samej nieruchomości o powierzchni 148,0090 ha. W dalszym piśmie w jednej z tych spraw pełnomocnik stron wskazał na możliwość połączenia tych spraw do wspólnego rozpoznania i przekazania wnioskodawcom całej działki o powierzchni 148,0090 ha.

W 2023 r. jeden z dziewięciu złożonych wniosków dotyczył przekazania na rzecz pięciu parafii działki o powierzchni 46,4052 ha.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 105-109, 126-145; tom IV, str. 178-203, 257-366; tom VI, str. 314-335; tom VII, str. 281-334; tom VIII, str. 210-224; tom IX, str. 115-150, 237, 338-347, 352-357)

3.17. W DUW nie obowiązywały regulacje wewnętrzne dedykowane prowadzeniu spraw dotyczących przekazywania nieruchomości w trybie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Na stronie www.duw.pl była dostępna karta usługi NRS-NK.0133.1.2018, w której zawarto informacje dotyczące składania wniosków, m.in. w ww. sprawach. We wzorze wniosku o nieodpłatne przekazanie nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego, znajdującym się na portalu internetowym DUW, zawarto zapisy o składaniu oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W toku procedowania takich spraw analizowano status wnioskodawcy (czy dany podmiot jest kościelną osobą prawną uprawnioną do uzyskania gruntów na własność), uzyskanie wcześniej i posiadanie aktualnie gruntów rolnych (na podstawie

⁷⁷ Sprawa NRS-NK.7510.5.2021.

oświadczeń wnioskodawcy i informacji własnych o wcześniej wydanych decyzjach), dane dotyczące lokalizacji, rodzaju i powierzchni przekazywanej nieruchomości ustalane na podstawie wypisu z ewidencji gruntów i treści postanowienia Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁷⁸. Na podstawie analizy postępowań, w wyniku których w badanym okresie wydano decyzje w oparciu o art. 70a ww. ustawy, stwierdzono, że w tych przypadkach występowało przed wydaniem decyzji o zgodę na przekazanie nieruchomości do Dyrektora Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa we Wrocławiu, działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego KOWR.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 70-74, 101-104; tom IV, str. 175-177, 281-283; tom V, str. 1-6, 12-522; tom X, str. 391-393)

3.18. W DUW prowadzono zestawienie (w formie pliku Excel) decyzji wydanych na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, którymi przekazano nieruchomości kościelnym osobom prawnym. Według danych posiadanych przez Wojewodę Dolnośląskiego, decyzjami wydanymi do 31 grudnia 2023 r., przekazano 591 podmiotom grunty o łącznej powierzchni 8259,5645 ha.

W latach 2021-2023 oraz w okresie wcześniejszym, sprawy dotyczące m.in. przekazywania nieruchomości w trybie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, były przypisane do realizacji Samodzielnemu Stanowisku do spraw Nieruchomości Kościelnych⁷⁹, wyodrębnionemu w strukturze Wydziału Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska⁸⁰. W latach 2021-2023 osoba zatrudniona na tym stanowisku była nieobecna w pracy i obowiązki w tym zakresie wykonywał inny pracownik w ramach zastępstwa.

Wojewoda Dolnośląski powołał⁸¹ z dniem 15 stycznia 2024 r. Zespół do spraw gruntów przekazanych podmiotom kościelnym⁸², którego celem była analiza i weryfikacja procesu przekazywania gruntów rolnych na własność kościelnym osobom prawnym przez Wojewodę Dolnośląskiego w latach 2015-2023 i wypracowanie rekomendacji postępowania w tym obszarze. Zespół sporządził Raport z dnia 25 kwietnia 2024 r., w którym przedstawiono wyniki jego prac. Ustalono m.in., że w latach 2015-2023 wydano 91 decyzji na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, w tym 22 decyzje o przekazaniu nieruchomości, 56 decyzji odmownych i 13 decyzji o umorzeniu postępowania. W badanym przez Zespół okresie przekazano 115,9640 ha gruntów. Zespół ustalił również, że w przypadku 13 decyzji, po przekazaniu nieruchomości nie zostali ujawnieni w księgach wieczystych nowi właściciele nieruchomości, a w przypadku dziewięciu decyzji kościelne osoby prawne zostały ujawnione w księgach wieczystych i nadal w nich figurowały. W konkluzji w tym zakresie Zespół stwierdził, że dowodzi to, iż nie doszło do zbycia nieruchomości przekazanych 22 decyzjami. Zespół zdiagnozował również praktykę występowania o przekazanie kościelnym osobom prawnym gruntów o bardzo dużym areale (nawet ponad 1000 ha) na współwłasność. W toku prac Zespołu pozyskano opinię prawną⁸³, z której wynikało, że biorąc pod uwagę limity wielkości nieruchomości, określone w art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, nie jest dopuszczalne przekazywanie kościelnym osobom prawnym jedną decyzją nieruchomości na współwłasność w częściach ułamkowych o powierzchni przekraczającej limit ustawowy dla danej kategorii podmiotów. Uznano to stanowisko za słuszne i wskazano, że powinno stanowić

⁷⁸ Dalej: KOWR.

⁷⁹ Stanowisko to zostało zlikwidowane z dniem 1 października 2024 r.

⁸⁰ Dalej: WNRŚ.

⁸¹ Zarządzeniem nr 8 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw gruntów przekazanych podmiotom kościelnym.

⁸² Dalej: Zespół.

⁸³ Z dnia 19 lutego 2024 r.

wytyczną do rozpatrywania takich spraw w przyszłości. Stwierdzono również, że nawet jeśli Dyrektor Generalny KOWR wyda zgodę na „przekazanie gruntów o dużej, wskazanej powierzchni na współwłasność dziesiątkom kościelnych osób prawnych – to Wojewoda i tak wyda decyzję odmowną, to znaczy odmówi przekazania gruntów na współwłasność wnioskodawcom”. Zespół sformułował dwa wnioski dotyczące: [1] likwidacji Samodzielnego Stanowiska do spraw Nieruchomości Kościelnych z uwagi na małą liczbę wydawanych decyzji oraz [2] uchylenia art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (ten wniosek uzasadniono możliwością występowania o grunty przez nowotworzone podmioty, możliwością występowania o grunty na obszarze województwa dolnośląskiego przez podmioty np. z województwa zachodniopomorskiego czy warmińsko-mazurskiego, brakiem potrzeby posiadania na własność gruntów rolnych przez kościelne osoby prawne ze względu na to, że nie jest to niezbędne do prowadzenia ich podstawowej działalności religijnej, a nadto nie powinno dochodzić do konkurowania z rolnikami indywidualnymi o grunty z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁸⁴).

(akta kontroli: tom III, str. 50-70, 70-74, 146-152, 169-216; tom IV, str. 175-177; tom V, str. 1-6, 12-522; tom VII, str. 1-13)

W latach 2021-2023 Wojewoda Dolnośląski nie wydał decyzji o przekazaniu nieruchomości na współwłasność kościelnym osobom prawnym. We wcześniejszym okresie występowały przypadki przekazywania na współwłasność osobom prawnym Kościoła Katolickiego nieruchomości, których powierzchnia (pojedynczo lub łącznie) przekraczała limit ustawowy dla danej kategorii podmiotów określony w art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Według ustaleń kontroli ostatnia taka decyzja została wydana 17 grudnia 2018 r. i dotyczyła przekazania czterem parafiom na współwłasność czterech nieruchomości o łącznej powierzchni 41,8754 ha. Poza wymienionym w pkt 3.16 sprawami, w których wnioski miały charakter zbiorczy, według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. niezakończonymi były również inne wnioski, złożone przed 1 stycznia 2021 r., które dotyczyły przekazania nieruchomości na współwłasność. W przypadku czterech takich spraw, w których wystąpiono w latach 2016-2017, w trybie art. 106 Kpa, o zajęcie stanowisk przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych dotyczących zgody na przekazanie nieruchomości, przedmiotem tych stanowisk miało być 300 działek o łącznej powierzchni 3823,2468 ha. W trzech z czterech ww. spraw postanowienia Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie odmowy wyrażenia zgody na przekazanie nieruchomości zostały uchylone we wrześniu 2024 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i sprawy zostały przekazane do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W przypadku czwartej sprawy Wojewoda Dolnośląski nie posiadał wiedzy o stanie postępowania. Wojewoda Dolnośląski nie podejmował działań w celu ograniczenia zakresu przedmiotowego tych postępowań (poprzez wycofanie w całości lub części żądania dotyczącego zajęcia stanowiska w trybie art. 106 Kpa), pomimo że dotyczyły one nieruchomości, których przekazanie (z uwagi na powierzchnię pojedynczych nieruchomości lub żądanie przekazania nieruchomości na współwłasność) byłoby niezgodne z art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2021-2023 (tj. w okresie przed powołaniem Zespołu), w niektórych sprawach kierowano do wnioskodawców pisma informujące o potrzebie doprecyzowania wniosków, w tym wskazywano na możliwość ubiegania się o przekazanie nieruchomości na współwłasność (dotyczyło to również sytuacji gdy przekazanie nieruchomości na współwłasność mogłoby przekraczać limity ustawowe), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁸⁴ Dalej: ZWRSP.

(akta kontroli: tom III, str. 146-152; tom IV, str. 175-203, 257-280, 284-302, 361-366; tom V, str. 1-6, 12-522; tom VII, str. 1-13, 417-448; tom VIII, str. 1-239; tom IX, str. 239-266)

W latach 2021-2023 wydanych zostało 20 decyzji w wyniku postępowań wszczętych na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego⁸⁵. W tym okresie 13 decyzjami⁸⁶ (wszystkie decyzje zostały wydane w 2021 r.) przekazane zostały grunty rolne (22 działki o łącznej powierzchni 21,3073 ha) wchodzące w skład ZWRSP na rzecz trzech osób prawnych Kościoła Katolickiego.

W latach 2021-2023 wydanych zostało siedem decyzji⁸⁷, którymi odmówiono siedmiu osobom prawnym Kościoła Katolickiego przekazania 18 działek o łącznej powierzchni 263,8878 ha (dwie decyzje zostały wydane w 2021 r.⁸⁸, a pięć decyzji w 2023 r.⁸⁹). W przypadku decyzji wydanych w 2023 r. postępowania prowadzone były przewlekłe, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w 2021 r. wydana została również jedna decyzja o umorzeniu postępowania prowadzonego na podstawie art. 70a ww. ustawy. Nastąpiło to z powodu cofnięcia przez stronę wniosku o przekazanie nieruchomości. Przedmiotem umorzonego postępowania było dziewięć działek o łącznej powierzchni 27,7754 ha.

Wszystkie wymienione decyzje wydane zostały w imieniu Wojewody Dolnośląskiego przez upoważnionego pracownika – ówczesnego Dyrektora WNRŚ⁹⁰. Wszystkie decyzje dotyczące przekazania nieruchomości zostały oparte na ostatecznych postanowieniach Dyrektora Generalnego KOWR, którymi wyrażono zgodę na przekazanie nieruchomości. Natomiast decyzje odmowne wydane zostały w tych przypadkach, w których Dyrektor Generalny KOWR odmówił wyrażenia zgody na przekazanie nieruchomości (brak ww. zgody był przyczyną wydania decyzji odmownych). W latach 2021-2023 nie wystąpiły przypadki wydania przez Wojewodę Dolnośląskiego decyzji o przekazaniu lub odmowie przekazania nieruchomości przed uzyskaniem stanowiska Dyrektora Generalnego KOWR w odniesieniu do nieruchomości, których dotyczyły decyzje.

Analiza danych dotyczących ksiąg wieczystych, w ogólnodostępnej bazie elektronicznych ksiąg wieczystych⁹¹, wykazała, że według stanu na dzień 18 listopada 2024 r. zmiana właściciela nieruchomości została ujawniona tylko w przypadku dwóch z 22 działek (9,1% działek)⁹² przekazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego, pomimo że w wydanych decyzjach zamieszczona została wzmianka o obowiązku właściciela niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej wraz z podaniem podstawy prawnej tego obowiązku i skutkach jego niewykonania⁹³.

⁸⁵ Dwie decyzje zostały wydane w wyniku postępowania wszczętego 15 listopada 2017 r., pięć decyzji zostało wydanych w wyniku postępowań wszczętych 13 lutego 2019 r., 12 decyzji zostało wydanych w wyniku postępowań wszczętych 7 marca 2019 r. Decyzja o umorzeniu postępowania została wydana w sprawie wszczętej w dniu 12 lipca 2019 r.

⁸⁶ Przy czym jedna z decyzji – znak NRŚ-NK.7510.23.2017, dotyczyła przekazania jednej z działek oraz odmowy przekazania innej działki.

⁸⁷ Przy czym jedną z tych decyzji była decyzja, o której mowa w powyższym przypisie (NRŚ-NK.7510.23.2017).

⁸⁸ Dwie decyzje dotyczyły trzech działek o łącznej powierzchni 5,4900 ha.

⁸⁹ Pięć decyzji dotyczyło 15 działek o łącznej powierzchni 258,3978 ha (przy czym dwie decyzje dotyczyły tej samej działki o 78,3813 ha, która w podanej wyżej powierzchni i liczbie działek została uwzględniona jednokrotnie. W przypadku tej działki w dwóch decyzjach odmownych wskazano, że dotyczą udziału w prawie własności działki o powierzchni 78,3813 ha, odpowiadającego powierzchni 19,5000 ha.

⁹⁰ W okresie od 4 maja 2020 r. do 28 grudnia 2023 r. funkcję Dyrektora WNRŚ pełnił Jacek Jemiola. Od 29 grudnia 2023 r. funkcję Dyrektora WNRŚ pełni Michał Jerzmański.

⁹¹ Dostępnej pod adresem: https://ekw.ms.gov.pl/ekw_ogol/menu.do [data dostępu: 18 listopada 2024 r.].

⁹² Dotyczyło to działek o łącznej powierzchni 1,1200 ha, objętych decyzją nr 1 (NRŚ-NK.7510.23.2017.MJ) z dnia 21 października 2021 r. i nr 2 (NRŚ-NK.7510.23.2017.MJ) z dnia 26 października 2021 r. W pozostałych przypadkach działki nie zostały odłączone z ksiąg wieczystych, które były dla nich prowadzone w dniu wydania decyzji Wojewody Dolnośląskiego.

⁹³ Tj. art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2023 r. poz. 1984, ze zm.).

(akta kontroli: tom IV, str. 175-177, 368; tom V, str. 1-6, 12-522; tom X, str. 1-11, 25- 389, 500-526)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. postępowania dotyczące 35 z 37 wniosków, które wpłynęły w latach 2021-2023 nie zostały zakończone. Natomiast w przypadku jednego z wniosków sprawa⁹⁴ została zakończona w formie przesłania do strony pisma, w którym wskazano, że wniosek nie może zostać uwzględniony, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W kolejnym przypadku wniosek został pozostawiony bez rozpoznania z powodu nieusunięcia braków podania w wyznaczonym terminie. Ponadto na dzień 31 grudnia 2023 r. nie zostało zakończonych również 36 postępowań wszczętych przed 2021 r. W niezakończonych postępowaniach wystąpiły przypadki bezczynności w zakresie ich prowadzenia oraz nieprzestrzegania przepisów procedury administracyjnej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W kontrolowanym okresie osoby prawne Kościoła Katolickiego występowały o przekazanie nieruchomości położonych na obszarze kilku województw, w tym województw innych niż siedziba osoby prawnej Kościoła Katolickiego. W latach 2021-2023 wpłynęło do Wojewody Dolnośląskiego 12 wniosków dotyczących podmiotów mających siedziby poza województwem dolnośląskim. W jednym przypadku Wojewoda Dolnośląski wystąpił o uzyskanie informacji w tym zakresie do Wojewody Opolskiego (nastąpiło to związku z położeniem części parafii na pograniczu województwa dolnośląskiego i opolskiego). Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że jeden z podmiotów, na rzecz którego miała być przekazana nieruchomość otrzymał na podstawie decyzji Wojewody Opolskiego z 16 grudnia 1998 r., wydanej w oparciu o art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, grunty rolne o powierzchni 14,9787 ha.

W sprawach dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości występowały przypadki braku oryginalnych dokumentów, a sprawy były rejestrowane pod niewłaściwymi symbolami z jednolitego wykazu akt, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 6-17, 178-210, 257-358; tom VII, str. 1-448; tom VIII, str. 1- 439; tom IX, str. 1-388; tom X, str. 1-24, 500-526)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Po przeprowadzonych w latach 2021-2023 czterech kontrolach⁹⁵ w starostwach powiatowych w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie zostały sporządzone⁹⁶ projekty wystąpień pokontrolnych, co było niezgodne z art. 36 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁹⁷.

Pracownik przeprowadzający kontrole wyjaśnił, że było to spowodowane wpływem kolejnych spraw do załatwienia, co zaburzało możliwość prawidłowego przeprowadzenia procesu kontrolnego, brakami kadrowymi i obciążeniem pracowników WNRŚ, poczynawszy od kwietnia 2022 r. szeregiem czynności związanych z likwidacją Szpitala Tymczasowego przy ul. Rakietowej we Wrocławiu.

Były Wojewoda wyjaśnił ponadto, że pracownicy ww. wydziału wykonywali znaczną ilość czynności związanych z kontrolą NIK dotyczącą likwidacji wskazanego szpitala oraz przygotowali materiały na potrzeby Prokuratury.

⁹⁴ Sprawa NRŚ-NK.7510.3.2023.

⁹⁵ Poszczególne kontrole zakończyły się w następujących dniach: [1] 28 maja 2021 r., [2] 29 października 2021 r., [3] 30 września 2022 r. oraz [4] 27 października 2023 r.

⁹⁶ Według stanu na dzień 14 listopada 2024 r.

⁹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 72-83, 123-127, 217-228, 259-263, 369-375)

NIK wskazuje, że niezależnie od trudności organizacyjnych, projekty wystąpień pokontrolnych powinny być niezwłocznie sporządzane i przekazywane do jednostek kontrolowanych, również w celu zapewnienia jak największej aktualności wyników tych kontroli.

2. W DUW opieszale prowadzono sprawę dotyczącą wniosku prezydenta miasta na prawach powiatu, złożonego na podstawie art. 11, art. 13, art. 23 ust. 1 pkt 7, art. 23a, art. 37 ust. 2 pkt 3 oraz art. 68 ust. 1 pkt 2 ugn, o wyrażenie wstępnej zgody na bezprzetargowe zbycie nieruchomości na rzecz osoby prawnej Kościoła Chrześcijan-Baptystów w jednoczesnym udzieleniu bonifikaty w wysokości 90% od ceny sprzedaży nieruchomości. Wniosek w tej sprawie wpłynął do DUW 5 września 2023 r.⁹⁸, a odmowa wyrażenia zgody nastąpiła dopiero 24 października 2024 r. Wnioskodawca nie został również wezwany do uzupełnienia wniosku w zakresie wskazania wartości i ceny nieruchomości, a także uzasadnienia gospodarczego czynności prawnej, z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a także dołączenia dokumentu potwierdzającego wartość nieruchomości.

Były Wojewoda wyjaśnił, że już wcześniej w 2019 r. była rozpatrywana przedmiotowa sprawa dotycząca tej nieruchomości i odmówiono udzielenia bonifikaty w wysokości 97% od ceny sprzedaży. Wyjaśnił również, że w tej konkretnej sprawie wniosek nie zasługiwał na uwzględnienie, toteż nie występowano o dostarczenie operatu szacunkowego, gdyż oznaczałoby to poniesienie wysokich, a niepotrzebnych kosztów sporządzenia operatu. Postępowania w zakresie wyrażenia przez Wojewodę Dolnośląskiego zgody na zbycie prawa własności nieruchomości przez starostę/prezydenta miasta na prawach powiatu wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, nie są prowadzone na podstawie Kpa. Termin rozpoznania wniosku (30 dni) wskazany w przepisach ugn odnosi się do wniosku kompletnego, tj. zawierającego wszystkie dokumenty wymagane przez przepisy ugn, w tym operat szacunkowy. Wezwanie wnioskodawcy o uzupełnienie dokumentacji, w tym o przekazanie operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości będącej przedmiotem wniosku, następuje po wyrażeniu przez Wojewodę Dolnośląskiego wstępnej zgody na dokonanie wnioskowanej czynności prawnej. Przedwczesne żądanie przez Wojewodę Dolnośląskiego od wnioskodawcy dostarczenia operatu szacunkowego wiązałoby się z niegospodarnym wydatkowaniem publicznych środków finansowych, ponieważ nie w każdym przypadku zbycie nieruchomości w sposób proponowany przez starostę jest zasadne i korzystne dla Skarbu Państwa. Termin *wstępna zgoda* jest sformułowaniem potocznym stosowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego, którego definicja legalna nie występuje w ugn ani innym akcie prawnym. Poprzez *wstępną zgodę* należy rozumieć rodzaj promesy udzielonej przez Wojewodę Dolnośląskiego wnioskodawcy co do wnioskowanego sposobu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa, uzasadniającej jednocześnie poniesienie określonych wydatków przez wnioskodawcę – sporządzenie operatu szacunkowego. Wydłużony okres rozpatrywania wniosków w zakresie wyrażenia przez Wojewodę Dolnośląskiego zgody na wnioskowany sposób zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa (np. zbycie) wynikał z ograniczenia kadrowego występującego

⁹⁸ Przy czym wniosek nie zawierał wskazania wartości i ceny nieruchomości, a także uzasadnienia gospodarczego czynności prawnej, z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości w planie wykorzystania zasobu nieruchomości, a także nie dołączono do niego dokumentu potwierdzającego wartość nieruchomości. Wojewoda Dolnośląski nie występował o uzupełnienie wniosku.

w Oddziale Orzecznictwa i Regulacji WNRŚ. W szczególności od kwietnia 2022 r. pracownicy zostali dodatkowo obciążeni pracami wykonywanymi w ramach dużego przedsięwzięcia, zleconego temu Wydziałowi, związanego z likwidacją Szpitala Tymczasowego przy ul. Rakietowej we Wrocławiu, a w dalszej kolejności znaczną ilością czynności wykonywanych na potrzeby kontroli NIK nr I/23/002/LWR – „Likwidacja Szpitala Tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu”, przeprowadzanej w DUW od grudnia 2023 r. do września 2024 r. Dodatkowo w okresie od lipca do -sierpnia 2024 r. pracownicy Oddziału Orzecznictwa i Regulacji WNRŚ byli zaangażowani przy przygotowywaniu dokumentów i informacji na wezwanie Prokuratury Okręgowej w Opolu w sprawie dotyczącej utworzenia, funkcjonowania i likwidacji Szpitala Tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu.

Dyrektor WNRŚ wyjaśnił, że nie żądano uzupełnienia wniosku z tego powodu, że przedwczesne żądanie dostarczenia dokumentów wiązałoby się z niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 88, 368-375; tom X, str. 1-11, 464-499)

NIK wskazuje, że organ powinien załatwiać sprawy niezwłocznie i zapewnić odpowiednią w tym celu organizację pracy i zasoby kadrowe. W niniejszym przypadku nie podejmowano w sprawie żadnych czynności i udzielono wnioskodawcy odpowiedzi dopiero po ponad roku od wpływu wniosku. Ponadto wniosek złożony na podstawie powołanych w nim przepisów powinien być procedowany zgodnie z art. 23a ust. 3 ugn. Kontrola NIK, o której wspomniano w wyjaśnieniach zakończyła się 29 maja 2024 r., poprzez przekazanie wystąpienia pokontrolnego z tej kontroli.

3. W DUW długotrwale prowadzono sprawę dotyczącą wniosku parafii Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w sprawie nieodpłatnego przejęcia nieruchomości na podstawie art. 902¹ Kodeksu cywilnego. Pomimo, że wniosek, (który wpłynął do DUW 13 listopada 2023 r.) został skierowany do niewłaściwego organu, tj. Wojewody Dolnośląskiego zamiast do odpowiedniego starosty, to pismo do parafii⁹⁹ informujące, że organem właściwym w sprawie jest starosta zostało przesłane dopiero 21 maja 2024 r.

Były Wojewoda oraz Dyrektor WNRŚ wyjaśnili, że zaistniała sytuacja wynikała z błędnego założenia, że starosta posiada informację o tej sprawie. Dodatkowe ustalenia wykazały jednak, że starostwo nie było powiadomione o sprawie.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 88, 368-375, 378-380; tom X, str. 1-11, 407-419)

4. Wojewoda Dolnośląski, wydając zarządzenie nr 361, ustalił dopiero 8 lipca 2024 r. zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Natomiast ustawa, którą dokonano nowelizacji ugn, wprowadzając ww. obowiązek (poprzez dodanie ust. 1b w art. 32 ugn), tj. ustawa z dnia 26 maja 2023 r. 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 ustaw¹⁰⁰, została ogłoszona 31 lipca 2023 r. i weszła w życie 31 sierpnia 2023 r.

Były Wojewoda wyjaśnił, m.in., że ustawa nie wyznaczyła minimalnego ani maksymalnego terminu w jakim wojewodowie powinni wprowadzić do obiegu

⁹⁹ Przesłane również do wiadomości odpowiedniego starosty.

¹⁰⁰ Dz. U. poz. 1463.

prawnego powyższy akt prawa miejscowego. Wskazał również na skomplikowaną materię mającą podlegać uregulowaniu oraz brak wskazówek w tym zakresie ze strony Ministerstwa Rozwoju i Technologii¹⁰¹. Były Wojewoda wyjaśnił ponadto, że projekt zarządzenia powstał we wrześniu 2023 r. i został przesłany do MRiT (nieformalnie) celem wstępnego zaopiniowania w zakresie poprawności jego ogólnych założeń, ale nigdy nie otrzymano zaopiniowanego projektu zarządzenia. Wytyczne/wskazówki obejmujące wyjaśnienie zasadniczych aspektów znowelizowanej ugn zostały przekazane pismami Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami MRiT pismami z dnia 29 listopada 2023 r. i 29 grudnia 2023 r. Podstawowymi problemami, które spowodowały wydłużenie czasu przygotowania powyższego zarządzenia były wspomniane powyżej: wielość nowych i skomplikowanych uregulowań w zakresie sprzedaży nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na rzecz ich użytkowników wieczystych, a przy tym brak wytycznych MRiT co do kształtu i ogólnych założeń zarządzenia. Na przebieg procesu opracowywania zarządzenia miał również wpływ generalny charakter tego aktu, który nie rozstrzyga sprawy indywidualnej, lecz stanowi akt prawa miejscowego, który obowiązuje na terenie całego województwa. Wydłużony okres opracowania ostatecznego projektu zarządzenia wynikał z ograniczenia kadrowego występującego w Oddziale Orzecznictwa i Regulacji WNRŚ, rosnącej liczby napływających spraw do rozpatrzenia, oraz trudności z dotrzymywaniem terminów załatwienia spraw.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 98-99, 221-258, 369-375)

NIK wskazuje, że niezależnie od trudności organizacyjnych i materii objętej zarządzeniem, jego wydanie powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki po wejściu w życie art. 32 ust. 1b ugn, a wydanie zarządzenia po upływie 10 miesięcy było działaniem nierzetelnym.

5. W sprawie NRS-NK.7530.1.2022 dotyczącej stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości przez parafię Kościoła Katolickiego, postępowanie prowadzone było opieszale i nie przekazywano stronie zawiadomień, o których mowa w art. 36 § 1 Kpa. Postępowanie zostało wszczęte z urzędu w dniu 2 maja 2022 r., po czym w dniu 23 maja 2022 r. wystąpiono do Archiwum Państwowego we Wrocławiu o odszukanie w zasobie archiwum i przesłanie uwierzytelnionych kopii akt sprawy dotyczącej stwierdzenia nabycia nieruchomości przez parafię. W dniu 22 czerwca 2022 r. wpłynęła do DUW informacja, że akt takich nie odnaleziono. Następną udokumentowaną czynnością w sprawie było wysłanie w dniu 13 marca 2024 r. zawiadomienia, stosownie do art. 10 § 1 Kpa, o zebraniu materiału dowodowego koniecznego do wydania decyzji i możliwości wypowiedzenia się przez stronę co do zebranych dowodów i materiałów. Zawiadomienie to zostało doręczone do parafii w trybie określonym w art. 44 § 4 Kpa, w dniu 2 kwietnia 2024 r. Dalszych czynności w sprawie nie podejmowano i nie wydano decyzji¹⁰².

Dyrektor Wydziału Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, m.in. sprawy dotyczące stwierdzenia nabycia własności nieruchomości z mocy prawa oraz przekazywania nieodpłatnie nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że niewydanie decyzji było spowodowane trudnościami w doręczeniu korespondencji. Brak zawiadomienia z art. 36 Kpa był zaś spowodowany dużą liczbą prowadzonych spraw.

¹⁰¹ Dalej: MRiT.

¹⁰² Według stanu na dzień 21 listopada 2024 r.

(akta kontroli: tom III, str. 30-49, 71-74, 100, 367-368; tom IV, str. 1-2, 13-174; tom V, str. 1-6; tom VI, str. 302-313; tom X, str. 1-11)

NIK wskazuje, że korespondencja zawierająca zawiadomienie o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego została skutecznie doręczona stronie w dniu 2 kwietnia 2024 r., a zatem nie było przeszkód do wydania decyzji.

6. W DUW wystąpiły przypadki bezczynności w zakresie załatwiania spraw dotyczących przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego. Dotyczyło to 35 spraw, które wpłynęły w latach 2021-2023. W przypadku 21 wniosków o przekazanie nieruchomości na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, które wpłynęły w 2021 r., nie podjęto żadnych działań (przy czym w trzech przypadkach nie założono spraw w EZD). W przypadku dwóch kolejnych spraw, po podjętych początkowo czynnościach, zaprzestano dalszych działań w sprawach¹⁰³. Żadnych działań nie podjęto w przypadku trzech wniosków, które wpłynęły w 2022 r. (w tym dwóch spraw nie zarejestrowano w EZD), a w przypadku jednego wniosku, który wpłynął do DUW 25 lipca 2022 r. wezwanie do jego uzupełnienia skierowano dopiero 28 sierpnia 2023 r. Po przesłaniu 29 listopada 2023 r. odpowiedzi na wezwanie przez stronę, nie podejmowano dalszych czynności w sprawie. W przypadku wniosku z 10 lutego 2023 r., po skierowaniu zapytania z 27 lutego 2023 r. do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu dotyczącego wydanych ewentualnie decyzji o przekazaniu nieruchomości wnioskodawcom i uzyskaniu 17 maja 2023 r. odpowiedzi, nie podejmowano dalszych czynności w sprawie w celu jej zakończenia¹⁰⁴. W przypadku następnego wniosku z 2023 r., po przesłaniu w dniu 16 marca 2023 r. odpowiedzi przez stronę na wezwanie organu, nie podejmowano dalszych czynności w sprawie. W odniesieniu do kolejnych wniosków, które wpłynęły w 2023 r. w czterech sprawach skierowano ostatnie pisma w dniach 22 i 23 listopada 2023 r. i nie podejmowano dalszych czynności w tych sprawach¹⁰⁵. W przypadku dwóch wniosków z 2023 r. nie podjęto czynności, w tym nie założono spraw w EZD¹⁰⁶.

W kontrolowanym okresie w DUW nie podejmowano również czynności w 33 sprawach, które wpłynęły przed 2021 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. niezakończone pozostawały 22 sprawy dotyczące wniosków złożonych przed 2021 r., w których nie wystąpiono dotychczas o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 Kpa i nie podejmowano innych czynności w latach 2021-2023 oraz w 2024 r. w celu ich załatwienia¹⁰⁷. Ponadto w przypadku dziewięciu¹⁰⁸ spraw, w których wystąpiono o zajęcie stanowiska jeszcze do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych oraz w jednej¹⁰⁹ sprawie, w której o zajęcie stanowisko wystąpiono do Dyrektora Generalnego KOWR, nie posiadano w DUW bieżącej

¹⁰³ Sprawy: NRŚ-NK.7510.5.2021 (ostatnie pismo w sprawie przesłane zostało do strony w dniu 9 lipca 2021 r.), NRŚ-NK.7510.25.2021 (ostatnie pismo w sprawie, zmieniające przedmiot wniosku wpłynęło do DUW 29 grudnia 2022 r.).

¹⁰⁴ W tym przypadku wniosek dotyczył przekazania nieruchomości o powierzchni 46,4052 ha na rzecz pięciu parafii.

¹⁰⁵ Według stanu na dzień 18 listopada 2024 r.

¹⁰⁶ Wnioski wpłynęły w marcu 2023 r.

¹⁰⁷ W jednej sprawie ostatnie pismo do strony skierowano w 2014 r., w 15 sprawach ostatnie pismo do strony wysłano w 2015 r., w pięciu sprawach ostatnie pismo do strony skierowano w latach 2016-2020, a w jednej sprawie akta obejmowały wyłącznie wniosek z jego modyfikacjami.

¹⁰⁸ Sprawy: od NRŚ-NK.7510.15.2016 do NRŚ.NK.7510.20.2016, NRŚ.NK.7510.27.2016, NRŚ.NK.7510.29.2016, NRŚ.NK.7510.15.2019.

¹⁰⁹ Sprawa NRŚ-NK.7510.6.2019.

wiedzy¹¹⁰ o stanie tych spraw (nie monitorowano prowadzenia tych spraw). Natomiast w kolejnej w sprawie Dyrektor Oddziału Terenowego KOWR we Wrocławiu w pismach z 2022 r. wskazywał na zasadność umorzenia postępowania głównego, z uwagi na jego bezprzedmiotowość, wobec braku konkretyzacji nieruchomości, o której przekazanie ubiegał się wnioskodawca (w DUW nie podjęto żadnych dalszych czynności w tej sprawie).

Ponadto w pięciu sprawach zakończonych w 2023 r. decyzjami odmownymi postępowania prowadzono przewlekłe. Postanowienia Dyrektora Generalnego KOWR dotyczące niewyrażenia zgody na przekazanie nieruchomości wpłynęły do DUW w dniu 2 stycznia 2023 r., a pisma informujące o ostateczności tych postanowień wpłynęły w dniu 23 marca 2023 r. Pisma Wojewody Dolnośląskiego informujące strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań zostały wysłane dopiero w dniach 24 i 25 lipca 2023 r. (po 4 miesiącach od otrzymania informacji o ostateczności postanowień), a decyzje zostały wydane dopiero w dniach 5-9 października 2023 r.

W przypadku spraw niezakończonych według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. oraz spraw zakończonych decyzjami odmownymi, pomimo że nie dochowywano terminu na ich załatwienie, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa, nie kierowano do stron w latach 2021-2024¹¹¹ pism zawierających informacje o przyczynach zwłoki, wskazanie nowego terminu załatwienia spraw oraz pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 Kpa¹¹².

Dyrektor WNRS (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że powodem braku podejmowania czynności była realizacja normalnych obowiązków w zakresie spraw dotyczących mienia zabużańskiego, które miały charakter priorytetowy, bo były to sprawy z udziałem osób fizycznych oczekujących na rekompensatę, obciążone dużym ryzykiem skarg i zażaleń. Wskazał, że w praktyce wykonywał zadania na półtora etatu i prowadził dużą liczbę spraw. Wyjaśnił, że nie był w stanie podjąć czynności w każdej sprawie. W odniesieniu do opóźnień w podejmowaniu czynności w postępowaniach, w których wydano decyzje odmowne wskazał, że powodem tego była bardzo duża liczba prowadzonych spraw i duży stopień ich skomplikowania.

(akta kontroli: tom IV, str. 6-17, 175-210, 257-280, 284-358, 361-366; tom V, str. 1-6, 12-522; tom VI, str. 296-313; tom VII, str. 1-13, 417-448; tom VII, str. 1-448; tom VIII, str. 1-439; tom IX, str. 1-388; tom X, str. 1-24, 500-526)

NIK wskazuje, że w latach 2021-2024¹¹³ w sprawach, które nie zostały zakończone do 31 grudnia 2023 r. aktywność organu miała charakter incydentalny. W wielu sprawach organ pozostawał bezczynny. Zdaniem NIK,

¹¹⁰ W przypadku jednej z tych spraw, po wystąpieniu w toku kontroli NIK o informację o jej stanie przez pracownika DUW, w dniu 4 listopada 2024 r. zostało wydane postanowienie Dyrektora Generalnego KOWR o odmowie wyrażenia zgody na przekazanie nieruchomości.

¹¹¹ Według stanu na dzień 18 listopada 2024 r.

¹¹² Przy czym zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem należało stosować przepisy Kpa w brzmieniu dotychczasowym. W związku z tym do postępowań wszczętych i niezakończonych do 31 maja 2017 r. należy stosować art. 36 § 1 i 2 Kpa w brzmieniu: „O każdym przypadku niezakończonych sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.”.

¹¹³ Do 18 listopada.

wykonywanie innych obowiązków, nie usprawiedliwia zaniechania działań w przypadku znacznej liczby spraw wszczętych na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

7. W czterech sprawach¹¹⁴ nie podjęto w latach 2021-2024¹¹⁵ działań¹¹⁶ mających na celu ograniczenie zakresu przedmiotowego postępowań prowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR, do takich nieruchomości, których przekazanie jest możliwe w świetle art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i nie wystąpiono o umorzenie postępowań prowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR w stosownym zakresie.

W latach 2021-2023 niezakończone pozostawały cztery postępowania¹¹⁷ prowadzone przez Wojewodę Dolnośląskiego w sprawie zbiorowych wniosków dotyczących przekazania nieruchomości na współwłasność osobom prawnym Kościoła Katolickiego, w których wystąpiono, w trybie art. 106 Kpa, o zajęcie stanowiska przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (poprzednika KOWR) w sprawie zgody na przekazanie nieruchomości ww. podmiotom¹¹⁸. Przedmiotem stanowisk miało być łącznie 300 działek o łącznej powierzchni 3823,2468 ha (przy czym niezależnie od łącznego areálu działek objętych poszczególnymi postępowaniami, w sprawach tych powierzchnia niektórych działek również przekraczała limity powierzchni gruntów, które mogłyby zostać przekazane, ustalone w art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego). W przypadku trzech z czterech ww. spraw postanowienia Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie odmowy wyrażenia zgody na przekazanie nieruchomości zostały uchylone we wrześniu 2024 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i sprawy zostały przekazane do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W przypadku czwartej sprawy Wojewoda Dolnośląski nie posiadał wiedzy o stanie postępowania¹¹⁹.

Dyrektor WNRŚ (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił m.in., że nie wystąpiono o umorzenie postępowania przez KOWR, ponieważ podmiot ten sam decyduje, jakie stanowisko zajmie w sprawie, działając w trybie art. 106 Kpa. Wskazał również na brak przesłanek do wystąpienia o umorzenie postępowania oraz, że ze sporządzonej w DUW opinii prawnej wynikało, że wystąpienie o stanowisko Dyrektora Generalnego KOWR jest obligatoryjne w każdym przypadku.

(akta kontroli: tom III, str. 363-364, 371-375, 381-382; tom VI, str. 296-313; tom VII, str. 1-13, 417-448; tom VIII, str. 1-209, 225-239; tom X, str. 1-11)

NIK wskazuje, że wystąpienie Wojewody Dolnośląskiego do Dyrektora Generalnego KOWR o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 Kpa nie jest obligatoryjne w przypadku każdego wniosku o nieodpłatne przekazanie nieruchomości. Taki obowiązek nie dotyczy decyzji odmownych spowodowanych innymi przesłankami niż brak zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Jeżeli bowiem występują przesłanki uniemożliwiające przekazanie nieruchomości zgodnie z prawem (w tym z powodu przekroczenia limitów powierzchni, o których mowa w art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego), to bezcelowe jest prowadzenie postępowań w sprawie zgody na przekazanie nieruchomości (wymagające zaangażowania zasobów organów pierwszej

¹¹⁴ NRŚ-NK.7510.27.2016, NRŚ-NK.7510.32.2016, NRŚ-NK.7510.34.2016, NRŚ-NK.7510.22.2017.

¹¹⁵ Według stanu na dzień 18 listopada 2024 r.

¹¹⁶ Poprzez cofnięcie wniosku w całości lub w części.

¹¹⁷ NRŚ-NK.7510.27.2016, NRŚ-NK.7510.32.2016, NRŚ-NK.7510.34.2016, NRŚ-NK.7510.22.2017.

¹¹⁸ Pismami z dnia 16 i 18 listopada 2016 r., 31 marca 2017 r. oraz 10 lipca 2017 r.

¹¹⁹ Na dzień 22 listopada 2024 r.

i drugiej instancji, a nie wykluczone, że również sądu administracyjnego), w sytuacji, gdy bez względu na stanowisko Dyrektora Generalnego KOWR, nie będzie możliwości wydania decyzji o przekazaniu nieruchomości. Należy również wskazać, że z ustaleń kontroli wynikało, że nadal pozostają niezakończone również inne sprawy, w których wnioski zostały wniesione przed¹²⁰, jak i po 1 stycznia 2021 r. i wskazują na możliwość ubiegania się o przekazanie nieruchomości na współwłasność, które mogłoby pozostawać w sprzeczności z art. 70a ust. 2 ww. ustawy.

8. W latach 2021-2023 w przypadku trzech spraw¹²¹, w pismach kierowanych do wnioskodawców¹²², wskazywano na możliwość przekazania na współwłasność nieruchomości, których przekazanie mogłoby być niezgodne z art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (w sprawach tych nie doszło dotychczas do wydania decyzji o przekazaniu nieruchomości).

Dyrektor WNRŚ (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że było to spowodowane wcześniejszą praktyką występującą w DUW, dotyczącą wydawania decyzji o przekazaniu nieruchomości na współwłasność.

(akta kontroli: tom IV, str. 257-280; tom VI, str. 296-299, 302-313; tom VIII, str. 210-224; tom IX, str. 125-149)

NIK wskazuje, że należy zapewnić prowadzenie spraw dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego, z uwzględnieniem przepisów art. 70a ust. 2 ww. ustawy.

9. W przypadku sprawy NRŚ-NK.7510.3.2023 w odpowiedzi z dnia 2 marca 2023 r.¹²³ na wniosek parafii z dnia 16 lutego 2023 r. wskazano w szczególności, że w związku z tym, że parafia otrzymała uprzednio grunty rolne o powierzchni 12,08 ha nie jest możliwe uwzględnienie wniosku o przekazanie 4,12 ha. Odmowy uwzględnienia wniosku nie sformułowano w dokumencie nazwanym decyzją i w ww. piśmie nie zawarto pouczenia o prawie wniesienia odwołania od tego rozstrzygnięcia, tj. jednego z niezbędnych elementów decyzji określonych w art. 107 § 1 Kpa.

Dyrektor WNRŚ (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że parafia wcześniej ustanowiła pełnomocnika, który w jej imieniu złożył wniosek (o charakterze zbiorczym) o przekazanie innych gruntów rolnych. Należało zatem wyjaśnić czy parafia cofnęła swoje pełnomocnictwo, więc nie było podstaw do wydania decyzji odmownej w sprawie.

(akta kontroli: tom VI, str. 302-313; tom X, str. 1-11, 500-526)

NIK wskazuje, że przedmiotowe pismo zawierało w istocie odmowne rozstrzygnięcie w zakresie przekazania nieruchomości, o które wnioskowała parafia. Powinno być ono zatem sformułowane w dokumencie nazwanym decyzją, który zawierałby pouczenie o prawie odwołania do organu wyższej

¹²⁰ Dodatkowo nie rozpatrzone pozostają dwa wnioski o charakterze zbiorowym złożone przed 2021 r. (sprawy: NRŚ-NK.7510. 28.2016 i NRŚ-NK.7510.1.2020) oraz pięć wniosków złożonych w latach 2021-2023 (dwa wnioski, którym nie nadano numeru sprawy i które nie były zarejestrowane w EKD oraz sprawy: NRŚ-NK.7510.5.2021, NRŚ-NK.7510.2.2023, NRŚ-NK.7510.4.2023 (sprawa NRŚ-NK.7510.4.2023 i dwa niezarejestrowane w EKD wnioski dotyczą przekazania tej samej nieruchomości o powierzchni 148,0090 ha na rzecz trzech domów zakonnych). W sprawach tych nie wystąpiono do Dyrektora Generalnego KOWR o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 Kpa.

¹²¹ Sprawy: NRŚ-NK.7510.5.2021, NRŚ-NK.7510.25.2021 i NRŚ-NK.7510.4.2023.

¹²² Podpisanych przez ówczesnego Dyrektora WNRŚ.

¹²³ Podpisany przez ówczesnego Dyrektora WNRŚ.

instancji. Kwestia obowiązywania pełnomocnictwa udzielonego w innej sprawie i w zakresie innych nieruchomości, nie miała znaczenia dla rozpatrzenia wniosku z dnia 16 lutego 2023 r.

10. W postępowaniach toczących się na podstawie wniosków złożonych w latach 2021-2023 wystąpiły naruszenia przepisów Kpa. W latach 2021-2023 w ośmiu sprawach¹²⁴ w treści wystosowanych wezwań¹²⁵ nie określano terminu, w jakim należało zadośćuczynić wezwaniu, ani skutków prawnych niezastosowania się do wezwania, co było niezgodne z art. 54 § 1 pkt 5 i 6 Kpa. W pięciu sprawach¹²⁶, w wezwaniach dotyczących usunięcia braków formalnych podań poprzez dołączenie pełnomocnictw, nie wskazano, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, co było niezgodne z art. 64 § 2 Kpa.

Dyrektor WNRŚ (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że brak zawierania w wezwaniach wskazania, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, wynikał z dużej liczby prowadzonych spraw. Ponadto wskazał, że kierował się dotychczasową praktyką oraz, że przepisy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie przewidują terminów i skutków niezastosowania się do wezwania, a także nie widział podstaw do stosowania art. 64 § 2 Kpa.

(akta kontroli: tom III, str. 367-368, 378-380; tom IV, str. 257-280; tom VI, str. 302-313; tom VII, str. 281-334; tom VIII, str. 210-224; tom IX, str. 125-149, 338-347)

NIK wskazuje, że sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego prowadzone są w ramach postępowań uregulowanych w Kpa, który w art. 54 określa elementy składowe wezwania, a w art. 64 § 2 określa sposób postępowania w przypadku braków podania, do których zalicza się również brak pełnomocnictwa.

11. W sześciu postępowaniach żądano od wnioskodawców dostarczenia wypisów z rejestru gruntów dotyczących posiadanych nieruchomości¹²⁷ lub nieruchomości, które miały być przedmiotem przekazania¹²⁸, pomimo że przepisy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie wymagały dostarczania takich dokumentów, zaś zgromadzenie niezbędnego materiału dowodowego było obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie administracyjne, w myśl art. 7 i 77 Kpa. Informacje, że takie dokumenty powinny być załączone do wniosku (w zakresie posiadanych nieruchomości) były również zawarte w karcie usługi w portalu internetowym DUW.

Dyrektor WNRŚ (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że postępowano w ten sposób z uwagi na fakt, że powiatowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej obciążają Wojewodę Dolnośląskiego kosztami przygotowania takich dokumentów, które to koszty w przypadku dużej liczby dokumentów są znaczne, a środki finansowe, którymi Wojewoda Dolnośląski dysponuje na ten cel są ograniczone. W niektórych, wyjątkowych sytuacjach Wojewoda Dolnośląski pozyskiwał

¹²⁴ Dotyczyło to wezwań w sprawach: NRŚ-NK.7510.5.2021, NRŚ-NK.7510.25.2021, NRŚ-NK.7510.1.2023, NRŚ-NK.7510.4.2023, od NRŚ-NK.7510.5.2023 do NRŚ-NK.7510.8.2023.

¹²⁵ Podpisanych przez ówczesnego Dyrektora WNRŚ.

¹²⁶ Dotyczyło to wezwań w sprawach: NRŚ-NK.7510.5.2021 oraz od NRŚ-NK.7510.5.2023 do NRŚ-NK.7510.8.2023.

¹²⁷ Dotyczyło to sprawy NRŚ-NK.7510.1.2023.

¹²⁸ Dotyczyło to spraw od NRŚ-NK.7510.4.2023 do NRŚ-NK.7510.8.2023.

samodzielnie powyższe dokumenty z uwagi na problemy związane z dostarczeniem dokumentów geodezyjnych przez wnioskodawcę.

(akta kontroli: tom III, str. 376-377; tom IV, str. 257-280; tom VI, str. 302-313; tom VII, str. 281-334; tom VIII, str. 210-224; tom IX, str. 125-149, 338-347)

NIK wskazuje, że koszty prowadzenia postępowania administracyjnego, w tym pozyskania dowodów, co do zasady¹²⁹, obciążają organ prowadzący postępowanie. Koszty pozyskania dowodów, w postaci wypisów z rejestru gruntów, uznanych przez organ za konieczny dowód, powinny zatem obciążać DUW, a nie stronę. Należy przy tym zauważyć, że w dwóch sprawach¹³⁰ (zakończonych decyzjami o przekazaniu nieruchomości) Wojewoda Dolnośląski samodzielnie pozyskał przedmiotowe dokumenty.

12. W sprawie NRS-NK.7510.5.2021 (dotychczas niezakończonej) osoba składająca wnioski o przekazanie nieruchomości na rzecz 48 parafii, nie uzupełniła, na wezwanie Wojewody Dolnośląskiego, pełnomocnictwa do ich reprezentowania, z wyjątkiem pełnomocnictwa udzielonego przez jedną parafię¹³¹. Pomimo takiego stanu kolejna korespondencja (niedotycząca już uzupełnienia pełnomocnictwa) została skierowana do tej samej osoby, co było niezgodne z art. 33 Kpa w związku z art. 40 § 2 Kpa.

Dyrektor WNRŚ (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że nie pamięta okoliczności tej sprawy.

(akta kontroli: tom III, str. 264-270; tom IV, str. 1-5; tom VI, str. 302-313; tom VIII, str. 210-224)

13. We wzorze wniosku zawartym w karcie usługi umieszczonej na portalu internetowym DUW, dotyczącej nieodpłatnego przekazywania nieruchomości, zawarte były zapisy o składaniu oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹³², dotyczące własności gruntów rolnych oraz prowadzenia działalności, o której mowa w art. 20 i 39 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. W jednej¹³³ ze spraw żądano również złożenia oświadczeń pod odpowiedzialnością karną. Wymagania zamieszczone w portalu internetowym DUW oraz sformułowane w tym zakresie żądania w toku postępowań nie miały umocowania w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz Kpa.

Dyrektor WNRŚ (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że zawarcie oświadczeń składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej we wniosku wynikało z zaszłości historycznej. Wzór został opracowany wiele lat temu i nie był aktualizowany. Powodem mogło być założenie, że doniosłe prawnie informacje składane przez stronę postępowania winny być opatrzone rygorem odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy, co można wywieść z art. 86 w związku z art. 83 § 3 Kpa. Te same uregulowania wskazał jako uzasadnienia żądania złożenia oświadczenia w jednej z prowadzonych spraw.

(akta kontroli: tom III, str. 367-375, 378-380; tom IV, str. 269-270, 281-283; tom IX, str. 345-347)

¹²⁹ Z wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 262 § 1 Kpa.

¹³⁰ Sprawa NRS-NK. 7510.6.2019 i NRS-NK. 7510.8.2019.

¹³¹ W przypadku pozostałych pełnomocnictw dotyczyły one udzielenia pełnomocnictwa diecezji (tj. osobie prawnej), reprezentowanej przez osobę składającą wnioski w imieniu parafii.

¹³² Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.

¹³³ Sprawa NRS-NK.7510.25.2021.

NIK wskazuje, że z regulacji dotyczącej składania oświadczeń w postępowaniu administracyjnym, zawartej w art. 75 § 2 Kpa, wynika, że to strona może wnioskować o odebranie od niej takiego oświadczenia, zaś organ nie jest uprawniony do żądania złożenia takiego oświadczenia przez stronę.

14. W przypadku siedmiu spraw¹³⁴ występowały braki oryginalnych dokumentów w aktach spraw, w tym w przypadku pięciu spraw¹³⁵, w których odmówiono przekazania nieruchomości na rzecz domów zakonnych tego samego zakonu, w aktach brak było pełnomocnictwa do reprezentowania stron dla nowego pełnomocnika.

Dyrektor WNRŚ wskazał, że powodem braków jest zawieruszenie dokumentów i trwają ich poszukiwania. W przypadku braku pełnomocnictwa wyjaśnił, że z całą pewnością takie pełnomocnictwo były dostarczone Wojewodzie Dolnośląskiemu, ale nie zostało dopięte do akt sprawy i trwają jego poszukiwania.

(akta kontroli: tom III, str. 264-266, 371-375, 388; tom VI, str. 302-313; tom IX, str. 118-124, 237-238; tom X, str. 1-11, 36-339)

NIK wskazuje, że akta spraw powinny być prowadzone z należytą starannością i zawierać komplet oryginalnych pism wpływających do organu.

15. Sprawy dotyczące nieodpłatnego przekazania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego były rejestrowane w latach 2021-2023 pod nieprawidłowym symbolem klasyfikacyjnym 7510, zamiast 7530. Było to niezgodne z załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 427 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją napływającą i wytwarzaną w toku działalności Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

Dyrektor WNRŚ (prowadzący w latach 2021-2023, w ramach zastępstwa, sprawy dotyczące przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego) wyjaśnił, że było to spowodowane wieloletnią praktyką.

(akta kontroli: tom III, str. 146-152, 371-375; tom IV, str. 175-203)

OCENA CZĄSTKOWA

W obszarze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym kościołów i innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych najwięcej spraw dotyczyło nieodpłatnego przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Decyzje dotyczące nieodpłatnego przekazania 22 nieruchomości rolnych w latach 2021-2023 zostały wydane zgodnie z przepisami ww. ustawy. W zakresie procedowania spraw w tym obszarze, dotychczas niezakończonych, stwierdzono jednakże istotne nieprawidłowości polegające w szczególności na występowaniu bezczynności w zakresie prowadzenia tych spraw, nieprzestrzeganiu przepisów Kpa dotyczących uzupełniania podań, treści wezwań, zbierania dowodów – poprzez obarczanie stron obowiązkiem przekazywania wypisów z rejestru gruntów, pomimo że organ powinien samodzielnie pozyskać takie dokumenty od właściwych starostów. NIK negatywnie ocenia, jako niemające umocowania w przepisach i niecelowe (w aspekcie prakseologicznym), postępowanie polegające na: [1] nieograniczaniu żądania zajęcia stanowiska w trybie art. 106 Kpa przez Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości, wyłącznie do tych nieruchomości, które mogłyby zostać przekazane zgodnie z art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego,

¹³⁴ Dotyczyło to spraw: NRŚ-NK.7510.4.2022, NRŚ-NK.7510.2.2023, NRŚ-NK.7510.1.2019, NRŚ-NK.7510.2.2019, NRŚ-NK.7510.3.2019, NRŚ-NK.7510.4.2019, NRŚ-NK.7510.5.2019.

¹³⁵ Dotyczyło to spraw: NRŚ-NK.7510.1.2019, NRŚ-NK.7510.2.2019, NRŚ-NK.7510.3.2019, NRŚ-NK.7510.4.2019, NRŚ-NK.7510.5.2019.

[2] kierowaniu do osób prawnych Kościoła Katolickiego wskazówek dotyczących możliwości przekazywania nieruchomości na współwłasność, w sytuacji gdy powierzchnia nieruchomości przekraczała limity wynikające z art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazują na potrzebę podjęcia przez Wojewodę Dolnośląskiego działań wzmacniających w DUW kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ufp, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych, m.in. w sposób zgodny z prawem i terminowy. W szczególności, działania te powinny odnosić się do obszaru działalności związanego z procedowaniem spraw dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym kościołów i innych związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych.

Wnioski

1. Zapewnienie prowadzenia ewidencji dotyczącej kościołów i związków wyznaniowych w sposób umożliwiający wydawanie zaświadczeń z tej ewidencji.
2. Zapewnienie wystawiania zaświadczeń terminowo oraz w oparciu o prawidłowo wniesione podanie.
3. Wymaganie wykazania interesu prawnego przez podmioty wnioskujące o wydanie zaświadczeń.
4. Doprowadzenie do zgodności pomiędzy zapisami w zakresach czynności pracowników SOC OP z zadaniami wynikającymi z regulaminu organizacyjnego.
5. Wzmocnienie nadzoru w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących nieodpłatnego nieprzekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego.
6. Wdrożenie intensywnych działań w celu niezwłocznego zakończenia postępowań dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości w zakresie wniosków, które nie zostały rozpatrzone do 31 grudnia 2023 r.
7. Podjęcie działań w celu ograniczenia zakresu przedmiotowego postępowań prowadzonych, na wniosek Wojewody Dolnośląskiego, przez Dyrektora Generalnego KOWR do takich nieruchomości, których przekazanie może nastąpić zgodnie z art. 70a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.
8. Podjęcie działań w celu zapewnienia kompletności akt spraw dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego, a w przypadku nieodnalezienia dokumentów przeprowadzenie postępowań w sprawie ich odtworzenia.
9. Dokonanie wezwania w sprawach NRŚ-NK.7510.5.2021 oraz od NRŚ-NK.7510.5.2023 do NRŚ-NK.7510.8.2023, osób działających w imieniu stron do dołączenia do akt, w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw do reprezentowania osób prawnych Kościoła Katolickiego, których dotyczą składane wnioski, pod rygorem pozostawienia podań bez rozpoznania.

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, 29 listopada 2024 r.

Kontrolerzy
Edward Klatka
Doradca prawny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/podpisano elektronicznie/

Anna Łuczak
Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Marta Okrasa
Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/