

Marek Tyrakowski

Prawnofinansowe aspekty funduszu kościelnego

Studia Ełckie 11, 281-293

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PRAWNOFINANSOWE ASPEKTY FUNDUSZU KOŚCIELNEGO

1. Wprowadzenie

Nieustannie – od 1989 roku – trwa ożywiona dyskusja nad problemem Funduszu Kościelnego. Co jakiś czas, z różnych stron sceny politycznej, podnoszą się głosy za lub przeciw jego likwidacji. Na kanwie tego warto odpowiedzieć na kilka istotnych pytań, a mianowicie: skąd wziął się Fundusz Kościelny, jakie były jego cele (realne i te ukryte) i czy przestał być aktualny, czy się przeżył, czy też należałoby go kontynuować?

Od pierwszych dni po wyzwoleniu stosunki Państwo-Kościół – ze względów ideologicznych – układały się źle i były pełne napięć. W memoriale Episkopatu do prezydenta Bieruta oprócz wielu problemów poruszono także i majątkowy stwierdzając dosadnie, że państwo bezprawnie dokonuje zamachu na prawa majątkowe Kościoła. Jako przykład podano zajmowanie gruntów, gmachów (zabudowań) kościelnych służących różnym celom działalności statutowej¹. Kolejne lata nie przyniosły zmian. Oprócz gruntów, budynków, budowli zajmowano przedsiębiorstwa (jak choćby drukarnie), likwidowano różnego rodzaju instytucje prowadzone przez kościół itp².

Marek Tyrakowski; dr nauk prawnych; adiunkt Zakładu Prawa Finansowego, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; e-mail: zdenek6@interia.pl

¹ Podaję za: P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty*, t. 1, Poznań 1994 – *Memoriał Episkopatu do prezydenta Krajowej Rady Narodowej B. Bieruta z dnia 15 IX 1946 r. w sprawie normalizacji stosunków Kościoła i państwa*, s. 33n. oraz *Sprawozdanie Kard. A. Hlonda, Prymasa Polski dla Watykańskiego Sekretariatu Stanu w sprawie administracji kościelnej na ziemiach odzyskanych z dnia 24 X 1946 r.*, s. 63.

² Tamże, *List Sekretarza Episkopatu bp. Z. Choromańskiego z dnia 23 IV 1947 r. do Premiera J. Cyrankiewicza w sprawie konfiskaty drukarni kościelnych*, s. 87; *Memoriał administratorów apostolskich Ziem Odzyskanych z dnia 12 XI 1947 r. do Rady Ministrów w sprawie zabierania mienia kościelnego*, s. 105; *List*

2. Powstanie Funduszu Kościelnego

W 1950 roku uchwalono ustawę O dobrach martwej ręki³ dotyczącą kościelnej własności ziemskiej⁴. Przejęto na własność Państwa – bez odszkodowania – wszystkie nieruchomości ziemskie kościołów i związków wyznaniowych wraz ze znajdującymi się na nich budynkami, przedsiębiorstwami, zakładami oraz inwentarzem żywym i martwym⁵. Na potrzeby ustawy zdefiniowano nawet pojęcie takich nieruchomości. Otóż za nieruchomości ziemskie związków wyznaniowych uznano wszelkiego rodzaju nieruchomości ziemskie, należące do kościoła lub innego związku wyznaniowego albo do ich instytucji, zakładów, zakonów, zgromadzeń lub jakichkolwiek innych jednostek organizacyjnych i organów, bez względu na ich formę prawną oraz cele, na jakie dotychczas wykorzystywane były dochody, z tych nieruchomości⁶. Ponadto podkreślono, że o tym czy nieruchomość ziemską posiadała charakter nieruchomości związku wyznaniowego orzekł Minister Administracji Publicznej⁷.

Z przejścia wyłączono kościelne nieruchomości ziemskie stanowiące gospodarstwa rolne proboszczów, jako podstawę ich zaopatrzenia⁸. Za gospodarstwa rolne proboszczów uznano nieruchomości ziem-

Sekretarza Episkopatu bp. Z. Choromańskiego z dnia 23 VIII 1948 r. do ministerstwa administracji publicznej w sprawie zajmowania lokali parafialnych w Warszawie, s. 131; List Episkopatu z dnia 22 XII 1948 r. do Prezydenta B. Bieruta w sprawie sytuacji Kościoła w Polsce, s. 137; List Sekretarza Episkopatu bp. Z. Choromańskiego z dnia 17 V 1945 r. do Ministra Administracji Publicznej W. Wolskiego w sprawie konfiskowania mienia Kościoła, s. 157; List Sekretarza Episkopatu bp. Z. Choromańskiego z dnia 07 X 1949 r. do Rządu w sprawie upaństwowienia szpitali kościelnych, s. 193.

³ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejściu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U., nr 9 poz. 87 z późn. zm.), dalej cyt. jako ustawa o dobrach martwej ręki.

⁴ Dobra martwej ręki to majątki kościelne nie uczestniczące w obrocie, używane głównie w testamencie, *Mała Encyklopedia PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA Warszawa 2000, s. 180. Są to majątki należące do związków wyznaniowych, kościołów i fundacji, które ze względu na trwałość i strukturę prawną tych instytucji pozostają w nienaruszonym podziałami spadkowymi stanie przez wiele pokoleń.

⁵ Art. 1, ust. 1 i art. 2, ust. 1 ustawy o dobrach martwej ręki.

⁶ Art. 4, ust. 1 ustawy o dobrach martwej ręki.

⁷ Art. 4, ust. 4 ustawy o dobrach martwej ręki.

⁸ Art. 1, ust. 2 ustawy o dobrach martwej ręki.

skie znajdujące się w ich posiadaniu w granicach do 50 ha⁹. W przypadku obszaru większego przejęciu podlegała nadwyżka ponad tę wielkość.

Ponadto spod przejęcia wyłączono miejsca, przeznaczone do wykonywania kultu religijnego, jak również budynki mieszkalne, stanowiące siedzibę klasztorów, kurii biskupich i arcybiskupich konsystorzów i zarządów innych związków wyznaniowych – choćby budynki te lub miejsca stanowiły część nieruchomości, podlegających przejęciu¹⁰.

Dochód z przejętych na mocy ustawy nieruchomości ziemskich oraz dotacje państwowe uchwalane przez Radę Ministrów, zostały przeznaczone na cele kościelne i charytatywne – tworząc Fundusz Kościelny¹¹.

Fundusz podlegał nadzorowi Ministra Administracji Publicznej. Statut, który miał określić organizację Funduszu, sposób tworzenia organów i zasady działalności oraz zapewnić udział duchowieństwa i wiernych w organach Funduszu, miał zostać uchwalony przez Radę Ministrów¹². Miesiąc później Sejm zreorganizował administrację centralną i m.in. powołał do życia Urząd do Spraw Wyznań. Odtąd Fundusz Kościelny do 1989 znajdował się w strukturze tego Urzędu jako samodzielny referat.

Fundusz nie ma osobowości prawnej i aktualnie usytuowany jest w strukturze Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Wydziale Funduszu Kościelnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹³. Do zakresu działania Wydziału

⁹ Art. 4, ust. 2 i 3 ustawy o dobrach martwej ręki. Na terenach województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego – było to 100 ha.

¹⁰ Art. 2, ust. 2 ustawy o dobrach martwej ręki.

¹¹ Art. 1, ust. 4 i art. 8 ustawy o dobrach martwej ręki.

¹² Art. 10 ustawy o dobrach martwej ręki.

¹³ Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA. Do zakresu działania Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych należy:

1. prowadzenie spraw:

- a. z zakresu stosunków między Państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi,
- b. Funduszu Kościelnego oraz współdziałanie z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w sprawach ubezpieczeń duchownych,
- c. rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych,
- d. mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
- e. Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy,
- f. Rejestru gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości;

Funduszu Kościelnego należy m. in. prowadzenie spraw Funduszu Kościelnego oraz współdziałanie z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w sprawach ubezpieczeń duchownych.

Wśród czynności podejmowanych przez Wydział można wyraźnie wskazać trzy grupy zdań. Pierwsza, związana z zarządzaniem, dotyczy opracowywania rocznego preliminarza budżetowego we współdziałaniu między innymi z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz przygotowywania propozycji decyzji zarządu Funduszu Kościelnego w sprawie przyznania dotacji na: remonty zabytkowych obiektów sakralnych, kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą i oświatowo-wychowawczą.

Kolejna grupa czynności dotyczy strony organizacyjnej tj. obsługi merytorycznej, w tym analizy, kwalifikacji i weryfikacji wniosków o dotacje oraz przygotowywania projektów odpowiedzi na zapytania w zakresie działalności Funduszu Kościelnego. Ponadto związana jest z opracowywaniem raportów i zestawień statystycznych z działalności Funduszu Kościelnego, a także obsługą kancelaryjną i finansowo-księgową Funduszu.

Ostatnia grupa zadań to współpraca z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji właściwymi w sprawach finansów w zakresie obsługi finansowo-księgowej budżetu Państwa – Wyznania Religijne oraz Mniejszości Narodowe i Etniczne¹⁴. Zakłada również współdziałanie z przedstawicielami Kościoła Katolic-

2. obsługa organizacyjno-techniczna:

- a. komisji do spraw zwrotu mienia Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych kościołów i związków wyznaniowych,
- b. Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu oraz wspólnych Komisji Rządu i władz innych kościołów i związków wyznaniowych,
- c. Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych;

3. zastępstwo procesowe Ministra przed sądami administracyjnymi w sprawach wykorzystania dotacji celowych przez mniejszości narodowe i etniczne oraz społeczność posługującą się językiem regionalnym.

¹⁴ Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA. Fundusz Kościelny stanowi wyodrębnioną pozycję w części 43 budżetu państwa - wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, w dziale 758 – różne rozliczenia, w rozdziale 75822 – Fundusz Kościelny, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych – obecnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

kiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych kościołów i związków wyznaniowych w zakresie statutowych zadań Funduszu Kościelnego¹⁵.

Organizację i tryb działania Funduszu Kościelnego określa statut uchwalony przez Radę Ministrów w 1991 roku¹⁶. Organem zarządzająco-wykonawczym jest zarząd. Natomiast organami opiniodawczymi w zakresie dysponowania środkami Funduszu są przedstawicielstwa osób prawnych Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych przy Funduszu. Mają oni prawo do przedstawiania i opiniowania wniosków o dotacje w odniesieniu do swego kościoła lub związku wyznaniowego¹⁷.

3. Cele Funduszu Kościelnego

Cele Funduszu zostały określone zarówno ogólnikowo jak i szczegółowo. Można wyodrębnić cele oficjalne od celów realizowanych faktycznie.

Cele ogólne wskazano w preambule do powyższej ustawy. Stwierdzono, że jest ona wykonaniem zapowiedzi o regulacji położenia prawnego nieruchomości ziemskich, należących do Kościoła Katolickiego lub gmin wyznaniowych innych wyznań, zawartej w Dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁸ i celem tej ustawy miało być usunięcie pozostałości przywilejów obszarnczo-feudalnych w dobrach martwej ręki oraz materialne zabezpieczenie duchowieństwa¹⁹.

Jak wynika z powyższego sformułowania cel uchwalenia ustawy był czysto ideologiczny. Chodziło o prawne usankcjonowanie bezprawnego zaboru dóbr kościelnych w imię ideologii marksistowsko-leninowskiej i w ramach jej realizacji. Biorąc pod uwagę całokształt historycznych uwarunkowań tamtego czasu można się pokusić o stwierdzenie, że chodziło także o uzależnienie Kościoła od Państwa. Kościół był jedyną niezależną instytucją, którą systemowi komunistycznemu

¹⁵ Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA.

¹⁶ Załącznik do Uchwały Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego (M. P. Nr 39, poz. 279), cyt. dalej jako Statut Funduszu Kościelnego.

¹⁷ § 2, § 6, pkt 1 i 4 Statutu Funduszu Kościelnego.

¹⁸ Dekret Polskiego Komitetu wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945, nr 3, poz. 13).

¹⁹ Preambuła ustawy o dobrach martwej ręki.

trudno było objąć wszechwładną „opieką” i próbowano uczynić to w sposób najprostszy, a zarazem najbardziej skuteczny ubezwłasnowolniając Kościół finansowo – najpierw zabierając cały majątek kościelny, a później w sposób formalny „oddając”, w formie Funduszu Kościelnego, ale tylko tyle, ile uznano za stosowne.

Kolejne cele oficjalne, które zaprezentowano w pierwotnej wersji ustawy były już tylko konsekwencją realizacji celu głównego. Zgodnie z ustawą z 1950 roku Fundusz miał realizować następujące zadania:

- 1) utrzymanie i odbudowę kościołów,
- 2) udzielanie duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowanie dla nich domów wypoczynkowych,
- 3) objęcie duchownych ubezpieczeniem chorobowym na koszt Funduszu Kościelnego w przypadkach uzasadnionych²⁰,
- 4) specjalne zaopatrzenie emerytalne społecznie zasłużonych duchownych²¹,
- 5) wykonywanie działalności charytatywno-opiekuńczej²².

Na podstawie delegacji ustawowej²³ Rada Ministrów rozporządzeniem z 1990 roku rozszerzyła zakres celów Funduszu Kościelnego – potwierdzając to w statucie nadanym w 1991 roku²⁴. Zatem, aktualne cele i przeznaczenie środków Funduszu kształtują się następująco²⁵.

Po pierwsze są to środki na wspomaganie kościelnej działalności charytatywnej, działalności oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej, a także inicjatyw związanych ze zwalczaniem patologii społecznych oraz współdziałania w tym zakresie organów administracji

²⁰ Punkt ten został wykreślony w art. 99, pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U., nr 137, poz. 887 z późn. zm.), cyt. dalej jako ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

²¹ Punkt ten został zmieniony w art. 99, pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i otrzymał brzmienie: „opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne duchownych w wymiarze określonym w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U., nr 137, poz. 887)”.

²² Art. 9, ust. 1 ustawy o dobrach martwej ręki.

²³ Art. 9, ust. 2 ustawy o dobrach martwej ręki.

²⁴ § 1, pkt 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego (Dz. U., nr 61, poz. 354), cyt. dalej jako Rozporządzenie 1990 oraz § 1 Statutu Funduszu Kościelnego.

²⁵ Stosownie do art. 9, ust. 1 ustawy o dobrach martwej ręki oraz § 1, pkt 1-3 Rozporządzenia 1990.

rządowej z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi²⁶. Tego typu dotacje udzielane są m.in. na zakłady opiekuńczo-lecznicze, domy opieki społecznej, starców, dziecka, samotnej matki, specjalistyczne zakłady dla głęboko upośledzonych dzieci i dorosłych, schroniska dla bezdomnych i jadłodajnie, zakłady wychowawcze i specjalnej troski, ochronki, żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe i średnie ogólne i specjalistyczne, bursy, internaty, świetlice itp. placówki prowadzone przez kościelne osoby prawne. Dotacje przeznaczone są głównie na budowę, rozbudowę, remonty, adaptacje i modernizacje tych placówek. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, z Funduszu finansuje się również zakup wyposażenia i pomocy dydaktycznych o charakterze trwałym. Środków z Funduszu nie przeznaczają się natomiast na pokrywanie kosztów bieżącego utrzymania tych placówek (takich jak np. nośników energii, żywności, odzieży, środków czystości, lekarstw i artykułów sanitarnych, usług eksploatacyjnych, wynagrodzeń itp.). Z Funduszu nie udziela się także dotacji na finansowanie placówek oświatowo-wychowawczych o charakterze kultowym, jak np. punktów katechetycznych, grup oazowych, punktów rekolekcyjnych itp.²⁷.

Po drugie, środki te przeznaczane są również na finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych²⁸. Finansowane są składki na ubezpieczenie zdrowotne duchownych oraz alumnów wyższych seminariów duchownych i teologicznych, postulików, nowicjuszy i juniorystów oraz ich odpowiedników, z wyłączeniem osób duchownych będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych lub zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych. Na finansowanie wskazanych zadań Fundusz Kościelny otrzymuje dotacje z budżetu państwa²⁹. Ponadto Fundusz Kościelny finansuje składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe duchownych, nie podlegających tym ubezpieczeniom z innych tytułów, w wysokości 80%, a za członków zakonów kontemplacyjnych

²⁶ § 1, pkt 1 Rozporządzenia 1990.

²⁷ Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA.

²⁸ § 1, pkt 2 Rozporządzenia 1990.

²⁹ Art. 86, ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008, nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

klauzurowych i misjonarzy w okresach pracy na terenach misyjnych w 100%³⁰.

Po trzecie, środki Funduszu przeznaczane są na remonty i konserwację obiektów sakralnych o wartości zabytkowej³¹. Dotacje są udzielane wyłącznie na remonty i konserwację zabytkowych obiektów o charakterze sakralnym i to tylko na wykonywanie podstawowych prac zabezpieczających sam obiekt (w szczególności remonty dachów, stropów, ścian i elewacji, osuszanie i odgrzybianie, izolację, remonty i wymianę zużytej stolarki okiennej i drzwiowej, instalacji elektrycznej, odgromowej, przeciwwłamaniowej i przeciwpożarowej itp.). Z Funduszu nie finansuje się remontów i konserwacji obiektów towarzyszących (takich jak np.: dzwonnice wolnostojące, krzyże) ruchomego wyposażenia obiektów sakralnych (takich jak np.: obrazy, ikonostasy, stalle, epitafia, szaty i naczynia liturgiczne, instrumenty muzyczne, dzwony) oraz otoczenia świątyni, a także stałych elementów wystroju wnętrz (takich jak np.: polichromie, freski, witraże i posadzki)³².

4. Procedura przyznawania dotacji z Funduszu Kościelnego

Podmiotami uprawnionymi do otrzymywania środków Funduszu Kościelnego są:

1. osoby prawne Kościoła Katolickiego;
2. osoby prawne innych kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych wpisanych do rejestru kościołów i związków wyznaniowych³³.

Środki finansowe przyznawane są w postaci dotacji, na wniosek złożony na urzędowym formularzu. Dotacje z Funduszu mają charakter celowy i mogą być wykorzystywane tylko na zadania określone w decyzji o przyznaniu konkretnej dotacji³⁴. Nie ma możliwości refundowania

³⁰ Art. 16, ust. 10 i 10a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007, nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

³¹ § 1, pkt 3 Rozporządzenia 1990.

³² Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA.

³³ Art. 30 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005, nr 231, poz. 1965, z późn. zm.).

³⁴ Art. 106, ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych (Dz. U., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), cyt. dalej jako ustawa o finansach publicznych.

już wykonanych prac. Do wniosku załącza się odpowiednie dokumenty. Składa się je w oryginale, odpisach lub kopiach poświadczonych za zgodność z oryginałem. Wydział Funduszu Kościelnego po otrzymaniu wniosku sprawdza go pod względem formalnym. W przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywa wnioskodawcę do ich uzupełnienia w określonym terminie, po upływie którego dokumentacja zwracana jest wnioskodawcy. Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom formalnym wnioskodawca zostaje powiadomiony o braku możliwości jego uwzględnienia. Przed podjęciem decyzji o przyznaniu dotacji pracownicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji mogą dokonać, w miarę możliwości, wizytacji obiektu objętego wnioskiem, w trakcie której konfrontuje się złożoną dokumentację ze stanem faktycznym i dokonuje oceny faktycznych potrzeb. Wpływające wnioski tworzą trzy listy wniosków oczekujących według kryterium celów, na jakie udzielane są dotacje z Funduszu Kościelnego. W przypadku ubiegania się przez wnioskodawcę o kolejną dotację na ten sam obiekt warunkiem rejestracji wniosku jest całkowite rozliczenie poprzednich dotacji.

Decyzję o przyznaniu dotacji ze środków budżetowych Funduszu Kościelnego podejmuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podejmując decyzję o przyznaniu dotacji oraz określając jej wysokość Minister kieruje się czterema kryteriami. Pierwsze z nich dotyczy aktualnego stanu technicznego obiektu objętego wnioskiem o dotację. Kolejne kryterium związane jest z wysokością środków Funduszu Kościelnego w danym roku budżetowym. Następne, to rozliczenie poprzednich dotacji i wnioski z kontroli w siedzibie wnioskodawcy lub w miejscu realizacji zadania oraz ocena planowanego przedsięwzięcia w świetle zapotrzebowania społecznego i możliwości finansowych społeczności lokalnej, a także oddziaływania zadania na społeczność lokalną. Dotyczy ono także wielkości i zaawansowania realizacji planowanego działania. Ostatnie kryterium związane jest ze znaczeniem obiektu zabytkowego z punktu widzenia zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego.

O przyznaniu dotacji i jej celu wnioskodawca powiadamiany jest pisemnie. Dotacje na realizację zadań są przekazywane na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a wnioskodawcą. Umowę o realizację dotowanego zadania Minister przekazuje do podpisu upoważnionej do działania w imieniu wnioskodawcy osobie w terminie 30 dni od daty przyznania dotacji. Przyjmu-

je się, że w danym roku budżetowym przyznaje się nie więcej niż jedną dotację na cel objęty wnioskiem³⁵.

Rozliczenie dotacji wymaga przedłożenia Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji formularza sprawozdania z wykonania zadania finansowanego z Funduszu Kościelnego, według wzoru stanowiącego załącznik do umowy oraz przesłania do Wydziału Funduszu Kościelnego kopii dowodów księgowych potwierdzonych za zgodność z oryginałem dokumentujących poniesione wydatki. Ponadto faktury powinny posiadać wyraźne potwierdzenie dokonania zapłaty sporządzone przez wystawcę dokumentu. Na odwrocie każdego rachunku/faktury należy zamieścić odpowiednią klauzulę i informacje, które powinny być opatrzone datą i podpisane przez osobę odpowiedzialną za sprawy dotyczącej rozliczeń finansowych wnioskodawcy³⁶.

W związku z tym, że przyznana dotacja ma charakter celowy, nie może być wykorzystana na cel inny niż określony w decyzji o jej przyznaniu. Gdyby stało się inaczej to dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane nienależnie albo w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji³⁷. Oczywiście zwrotowi podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Konsekwencją wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem jest również wykluczenie prawa otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata, licząc od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dotacji³⁸.

5. Ocena funkcjonowania i perspektywy Funduszu Kościelnego.

Dyskutując o perspektywach dalszego funkcjonowania Funduszu, zapomina się często o istocie jego powstania. Jak wspomniano – w preambule ustawy wyraźnie wskazano, iż Fundusz Kościelny był tworem ideologicznym, konsekwencją walki klasowej propagowanej przez system komunistyczny. Ustawa, jak wiele w tamtym czasie, miała charakter

³⁵ Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA.

³⁶ Art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002, nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

³⁷ Art. 145, ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³⁸ Art. 145, ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

fasadowy. Prawnie usankcjonowano bezprawny zabór majątku kościelnego. Dochody z przejętych nieruchomości przeznaczone miały być wyłącznie na cele kościelne i charytatywne, a wraz z dotacjami państwowymi miały tworzyć Fundusz Kościelny³⁹. Przepisy te jednak do 1989 roku w praktyce nie zostały wykonane. Majątek kościelny został włączony do Państwowego Zasobu Ziemi i nigdy nie dokonano inwentaryzacji nieruchomości ziemskich przejętych na własność Państwa na mocy ustawy. Nie usiłowano też ustalić wysokości płynących z nich dochodów, ani nawet metody ich szacowania⁴⁰. Nie została zatem wykonana delegacja ustawowa, zgodnie z którą Minister Rolnictwa i Reform Rolnych zobowiązany był do ustalenia szacunku dochodów z przejętych nieruchomości⁴¹. Obecnie, z uwagi na upływ czasu oraz przekształcenia własnościowe i zmiany w sposobie użytkowania nieruchomości, próby takie muszą zakończyć się niepowodzeniem⁴². Również statut Funduszu uchwalono dopiero w roku 1991. Natomiast Fundusz Kościelny powstał w oderwaniu od zabranego majątku i od początku opierał się wyłącznie na dotacjach budżetowych. Wszystko to potwierdza, że ustawa była fikcją prawną ponieważ duchowieństwo nie miało z tego tytułu żadnych korzyści (ani ubezpieczeń, ani świadczeń emerytalnych), a nawet wykorzystywano ją w praktyce przeciw Kościołowi poprzez wspieranie działalności upaństwowionej „Caritas” oraz środowiska tzw. księży patriotów.

Sytuacja powyższa zmieniła się dopiero po roku 1989. Wtedy to władze i Kościół zgodziły się, że środki Funduszu będą pochodzić z dotacji budżetowych (a nie z dóbr martwej ręki) oraz, że będą przeznaczone przede wszystkim na częściowe (a w niektórych uzasadnionych sytuacjach pełne) pokrycie składki ubezpieczeniowej. Dotyczy to zarówno duchownych Kościołów i związków wyznaniowych, które istniały przed rokiem 1989, jak i tych które powstały później i praktycznie nie mają żadnego tytułu żeby korzystać ze świadczeń Funduszu. W roku 2008 Fundusz wynosił 97,908 mln. zł.⁴³

³⁹ Art. 1, ust. 4 i art. 8 ustawy o dobrach martwej ręki.

⁴⁰ *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 459.

⁴¹ Art. 1, ust. 5 ustawy o dobrach martwej ręki.

⁴² P. Rusak, T. Krzyżak, *Oskarżony Fundusz Kościelny*, „Wprost”, 40/2004.

⁴³ Załącznik nr 2, część 43, dział 758, rozdział 75822 ustawy budżetowej na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz. U., nr 19, poz. 117).

Patrząc z różnych perspektyw widać, że idea Funduszu narusza zasadę sprawiedliwości i jest – jak się ją słusznie nazywa – „reliktem systemu komunistycznego”. Kontynuując obecny model Kościoł będzie jeszcze jednym podmiotem, który jest uzależniony od państwowych pieniędzy i zdany na łaskę polityków. Dlatego sytuacja wymaga zmian. Oczywiście nie można rozwiązać kwestii jednej decyzją administracyjną. Problem wymaga rzetelnej dyskusji i ustalenia wspólnego stanowiska władz państwowych i kościelnych. Rozwiązanie problemu mogłoby przybrać formę trzech różnych modeli.

Pierwszy model mógłby polegać na kontynuacji zwrotu majątku w naturze tam gdzie byłoby to możliwe, tyle że z większą aktywnością.

Jeżeli w pewnych sytuacjach nie byłoby to możliwe, wyjściem mogłoby być jednorazowe świadczenie odszkodowawcze – uchwalone ustawowo – dla tych kościołów i związków wyznaniowych, które poniosły szkody poprzez zabór majątku. Po tym świadczeniu fundusz należałoby zlikwidować. Oczywiście istotne byłoby tu porozumienie co do wysokości świadczenia. Mogłoby to się odbywać w oparciu o porozumienie Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski.

Trzeci model również można sobie teoretycznie wyobrazić i byłoby to świadczenie reprivatyzacyjne. Rozliczenie się w tej postaci Państwa z poszkodowanymi osobami fizycznymi i prawnymi (nie tylko kościołami i związkami wyznaniowymi) to istotny element państwa prawa i uporządkowanie stosunków własnościowych. W aktualnej sytuacji jest to jednak trudne, wręcz niemożliwe szczególnie, że zmieniły się stosunki własnościowe. Przesądza to, że ta koncepcja w praktyce – jako generalna zasada – jest mało realna.

Żaden z tych modeli nie jest wyczerpujący i nie będzie się odnosił wprost do stanów faktycznych i prawnych sprzed 1989 roku. Niemniej w państwie prawa należy powyższe sprawy wreszcie uregulować i to w sposób definitywny. Potrzeba tylko politycznej woli i zdecydowania aby w sposób ostateczny zamknąć rozrachunki z przeszłością. Takiej woli i zdecydowania potrzeba zarówno po stronie państwowej jak i kościelnej.

THE LAW AND FINANCIAL ASPECTS
OF THE CHURCH CAPITAL

Summary

The Church Capital from the very beginning had been very controversial. It was founded in 1950 by a lawful amendment. It emerged an realisation of communist ideology and intent to replace the existing fund. The main objective of the capital was to support clergy and priesthood. Until 1989 the capital had not fulfilled its basic tasks. Not before 1989 the fund had started to accomplish its crucial scopes. The support conduced the church charitable and educational aims as well as renovation of sacral buildings. Moreover, it concerns in assurances of all the priesthood. There are various capabilities of solving the church capital's problems, hence e.g. eviction- if it is possible, or indemnification- assuming it is not. I believe the most reasonable would be the introduction of the reprivatization law, but yet the most complicated one by all means