

Ks. Józef Krukowski

DOTACJE Z BUDŻETU PAŃSTWA NA DZIAŁALNOŚĆ INSTYTUCJI KOŚCIELNYCH

Przykazanie Chrystusa nakazujące świadczenie miłości bliźniemu znajdującemu się w potrzebie należy do istotnych zadań Kościoła. Środki materialne na swą działalność wyrażającą się w świadczeniu ludziom pomocy zarówno duchowej jak i materialnej w pewnej mierze Kościół czerpie z budżetu państwa, zgodnie z zasadą współdziałania między państwem a Kościołem w osiąganiu dobra wspólnego osoby ludzkiej (por. art.25, ust.3 Konstytucji RP; art. 1 Konkordatu zawartego między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską). Współdziałanie to wyraża się w udzielaniu przez Państwo dotacji na określone formy działalności instytucji kościelnych.

Należy podkreślić, iż Państwo Polskie, jako państwo świeckie, nie udziela dotacji Kościołowi na działalność służącą bezpośrednio sprawowaniu kultu. Natomiast może ono finansować bądź współfinansować takie formy działalności instytucji kościelnych, które służą innym celom, ale czyni to tylko w granicach określonych w ustawie lub w konkordacie. Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stanowi w tej sprawie następującą regułę: "Państwo i państwowe jednostki organizacyjne nie dotują i nie subwencjonują kościołów i innych związków wyznaniowych" (art.10, ust.2). Jednocześnie ustawa ta przewiduje możliwość wprowadzania do tej reguły wyjątków, które winny być określone w ustawach lub przepisach wydanych na podstawie ustawy. Wyjątki te dotyczą subwencjonowania przez państwo określonych zadań realizowanych przez instytucje kościelne w takich sferach życia publicznego, które stanowią swoisty punkt styczności między działalnością państwa i podmiotów pozarządowych nie nastawionych na zysk. Wśród tych dotacji należy wyróżnić dwie kategorie: 1) dotacje na zadania finansowane z Funduszu Kościelnego 2) dotacje na rzecz takich zadań instytucji kościelnych, które

są analogiczne do zadań realizowanych przez instytucje państwowe i pozarządowe.

1. Dotacje z Funduszu Kościelnego

Dotacje z Funduszu Kościelnego mają genezę w ustawodawstwie PRL. Do ustanowienia takiego Funduszu Państwo zobowiązało się na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. "o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki i utworzeniu Funduszu Kościelnego" (Dz.U. z 1950, Nr 8, poz.87), na mocy której nastąpiło upaństwowienie nieruchomości ziemskich, będących własnością jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych. Zgodnie z art.8 tej ustawy, państwo zobowiązało się do utworzenia Funduszu Kościelnego, opartego na dochodach z upaństwowionych nieruchomości kościelnych oraz z dotacji państwowych, uchwalanych przez Radę Ministrów. Miała to być forma rekompensaty za przejęte przez państwo nieruchomości. Cele tego Funduszu — określone w art.9 tej ustawy — były następujące: 1) utrzymanie i odbudowa kościołów, 2) udzielanie duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowanie dla nich domów wypoczynkowych, 3) wykonywanie działalności charytatywno-opiekuńczej. Jednak w okresie PRL Fundusz ten faktycznie był fikcją. Nigdy nie otrzymywał bowiem dochodów z przejętych przez państwo nieruchomości kościelnych, ani też nie został wyodrębniany w ustawie budżetowej. Działalność prowadzona przez Urząd do spraw wyznań pod etykietą Funduszu Kościelnego była oparta wyłącznie na dotacjach rządowych i podporządkowana doraźnym celom ideologicznym (zwłaszcza wspieranie różnych form walki z Kościołem). Dopiero w III Rzeczypospolitej wydane zostały dwa akty wykonawcze do ustawy z 20 marca 1950 r. o dobrach martwej ręki, na mocy których określono zasady działalności Funduszu Kościelnego, a mianowicie:

1) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu Funduszu Kościelnego (Dz.U. 1990, Nr 61, poz.354), na mocy którego środki Funduszu Kościelnego, oprócz celów określonych w art.9, ust.1, ustawy z dnia 20 marca 1950 r., zostały przeznaczone na: 1) wspomaganie kościelnej działalności oświatowo-

wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej, a także inicjatyw związanych ze zwalczaniem patologii społecznych oraz współdziałania w tym zakresie organów administracji rządowej z Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi; 2) pokrywanie części wydatków na świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych duchownych, zgodnie z art.31 ust.3 i 4 oraz art.37 stawy z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu duchownych; 3) konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej.

2) Uchwała Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r. "w sprawie statutu Funduszu Kościelnego" (M.P. 1991, Nr 39, poz.279), na mocy której określona została struktura organizacyjna i zasady funkcjonowania Funduszu Kościelnego. Fundusz ten został zlokalizowany przy Urzędzie Rady Ministrów, jako część Departamentu Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Poczynając od 1990 r. kwoty dotyczące finansowania Funduszu Kościelnego mają być ustalane i zapisywane w ustawie budżetowej.

Mechanizm funkcjonowania Funduszu Kościelnego w dalszym ciągu nie jest zgodny z ustawą z 20 marca 1950 r. Nadal brak jest zapowiedzianej w art. 10 tej ustawy obecności przedstawicieli Kościoła katolickiego i innych kościołów w organach zarządzających Funduszem Kościelnym. Statut tego Funduszu, zatwierdzony przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 7 listopada 1991 r., przewiduje tylko opiniowanie wniosków o dotacje przez pełnomocników Konferencji Episkopatu Polski, Konferencji Wyższych Przełożonych Zakonów Męskich i Konferencji Wyższych Przełożonych Zakonów Żeńskich oraz pełnomocników innych kościołów i związków wyznaniowych (& 6). Do chwili obecnej nie wydano aktu wykonawczego do wpisanego do art.8 postanowienia, aby dochody z ziemskich nieruchomości kościelnych upaństwowionych na podstawie ustawy z 20 marca 1950 r. były odprowadzane na ten fundusz.

2. Dotacje na działalność społeczną instytucji kościelnych

Działalność społeczna instytucji kościelnych w świecie współczesnym rozwiązuje wiele problemów związanych z trudną sytuacją materialną ludzi, niezależnie od ich przekonań religijnych i światopoglądowych. Tego typu działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym,

naukowym i oświatowym jest prowadzona przez instytucje kościelne i świeckie, zarówno rządowe jak i pozarządowe. Działalność ta niezależnie od motywacji, jaką kierują się prowadzące ją osoby, służy tym samym celom społecznym. Dlatego państwa demokratyczne tego typu działalność prowadzoną przez różne podmioty traktują na zasadzie równości. W Polsce podstawę do finansowania bądź współfinansowania z budżetu państwa działalności społecznej instytucji kościelnych stanowi art.22 Konkordatu i art.25 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

2.1. Zrównanie działalności instytucji kościelnych z działalnością instytucji państwowych

Art. 22 Konkordatu stanowi: *"Działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym podejmowana przez kościelne osoby prawne, jest zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe"*. Oznacza to zrównanie pod względem prawnym działalności instytucji kościelnych, służącej celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo wychowawczym z analogiczną działalnością prowadzoną przez instytucje państwowe. Takie zrównanie nie stwarza Kościołowi jakiegokolwiek przywileju. Zasada ta nie dotyczy bowiem finansowania całokształtu działalności Kościoła, jako instytucji religijnej, ale określonego typu działalności *służącej celom analogicznym do działalności prowadzonej przez instytucje państwowe*", np. udzielanie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych lub konfliktów zbrojnych, prowadzenie zakładów dla osób niepełnosprawnych. W społeczeństwie demokratycznym istnieje pluralizm form działalności służącej tego rodzaju celom wspólnym dla całego społeczeństwa. Instytucje kościelne realizujące cele określone w art.22, ust.1, wnoszą wkład do realizacji zadań, do których z natury zobowiązane jest państwo. Z tej racji są zrównane z instytucjami państwowymi w dostępie do funduszy publicznych. Instytucje kościelne nie stają się przez to instytucjami państwowymi, ani też nie zostają zrównane z instytucjami państwowymi pod każdym względem. Zrównanie to dotyczy bowiem tylko działalności określonej w konkordacie.

Zasada zawarta w art.22, ust.1 konkordatu nadaje się do bezpośredniego stosowania, czyli podlega realizacji z chwilą wejścia w życie konkordatu. Zasada ta nie jest nowym elementem w prawie polskim, gdyż już ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. "o prawie budżetowym" przewidywała dotacje z budżetu państwa dla jednostek niepaństwowych na takie zadania państwowe, jak: opiekuńczo-wychowawcze, leczniczo-wychowawcze.

2.2. Zrównanie instytucji kościelnych z organizacjami pozarządowymi

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 1998, Nr 155, poz.573) stanowi, że prawo do realizacji zadań finansowych ze środków publicznych przysługuje "ogółowi podmiotów". Zasadą tą zostały więc objęte wszystkie podmioty prowadzące działalność publiczną, bez względu na to, czy są to podmioty pochodzące z sektora rządowego, czy z sektora pozarządowego. Taka zasada obejmuje także podmioty kościelne prowadzące działalność społeczną, tzn. charytatywną, humanitarną, oświatowo-wychowawczą, oraz zapewnia im równe traktowanie z organizacjami pozarządowymi w dostępie do środków z finansów publicznych. Każdy podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania społecznego powinien przedstawić ofertę wykonania go zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Wśród zadań, których realizacji służą dotacje z budżetu państwa, o których mówi art.22 Konkordatu i art.25 ustawy budżetowej, należy wyróżnić następujące:

1) Dotacje na działalność szkół prowadzonych przez instytucje kościelne. Dotacje te mogą być udzielane z budżetu państwa lub organów samorządu terytorialnego placówkom oświatowym i szkolnym, prowadzonym przez instytucje kościelne.

Gwarancje te są wyrazem poszanowania przez państwo zasady równości praw rodziców jako podatników posyłających swe dzieci do szkół prywatnych lub społecznych z rodzicami, posyłającymi swe dzieci do szkół publicznych.

2) Dotacje na działalność charytatywną i humanitarną Caritasu i innych organizacji charytatywnych.

3) Dotacje na działalność kościelnych szkół wyższych. Na mocy art.15 konkordatu Państwo zobowiązało się do dotowania dwóch kościelnych szkół wyższych: Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

3. Dotacje na konserwację zabytków

Utrzymanie obiektów kościelnych w dobrym stanie wymaga remontów i zabiegów konserwacyjnych, co pociąga za sobą koszty finansowe. Konkordat i ustawodawstwo polskie określają zasady współpracy państwa z Kościołem w zakresie finansowania remontów i konserwacji takich obiektów kościelnych, które należą do zabytków kultury narodowej.

Dotacje te zagwarantowane są w art.22, ust.4 konkordatu, który stanowi: *"Rzeczpospolita Polska w miarę możliwości udziela wsparcia materialnego w celu konserwacji i remontowania zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących, a także dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury"*. Postanowienie to potwierdza normy wpisane już do art.43, ust.3 oraz art.51 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego. Konkordat nie wprowadza nowych zobowiązań państwa do świadczeń finansowych na "remont i konserwację" zabytków kultury znajdujących się w posiadaniu kościelnych osób prawnych, ale obowiązującym normom ustawowym nadaje rangę umowy międzynarodowej.

W art art.22, ust.4, Konkordatu państwo nie określa wysokości tych dotacji, ale stanowi ogólnie "w miarę możliwości", tzn., że zobowiązanie to ma charakter relatywny do możliwości finansowych państwa. *Konkordat stwarza więc podstawę do zgłaszania wniosków przez instytucje kościelne do odpowiednich organów administracji państwowej (Ministerstwo Kultury i Sztuki), które mają obowiązek udzielenie środków na remonty i konserwację zabytków z budżetu państwa na zasadach powszechnie obowiązujących.*