



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

KAP.410.4.2.2024

Pan
Tomasz Siemoniak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

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	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MSWiA)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Siemoniak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister SWiA), od 13 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Marcin Kierwiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r.), – Paweł Szefernaker, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.), – Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 14 sierpnia 2019 r. do 27 listopada 2023 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wydatkowanie i rozliczanie środków z Funduszu Kościelnego na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych. 2. Udzielanie i rozliczanie dotacji z Funduszu Kościelnego na realizację zadań mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej. 3. Realizacja zadań w zakresie: – prowadzenia rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, – wydawania 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 wydawania zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej, – nadawania osobowości prawnej innym jednostkom organizacyjnym kościołów i związków wyznaniowych w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz pozostałe wydatki na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r., z uwzględnieniem działań wcześniejszych i późniejszych, mających związek z kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Cezary Domasik, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KAP/73/2024 z 15 października 2024 r. 2. Wanda Jeziorska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/62/2024 z 6 września 2024 r. 3. Tomasz Płudowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/61/2024 z 6 września 2024 r. 4. Justyna Głowacka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/60/2024 z 6 września 2024 r. 5. Patrycja Smogorzewska, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/63/2024 z 6 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-10)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą wydatki z Funduszu Kościelnego (dalej: FK) zostały poniesione na określone w przepisach³ cele Funduszu, tj. na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych, na dotacje na wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz na dotacje na wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej.

Badanie 100% środków przekazanych na opłacanie powyższych składek w latach 2021-2023 wykazało m.in., że wpłaty składek na wskazany rachunek bankowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) były dokonywane przez MSWiA zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁴. Dokumentacja, na podstawie której dokonywano wpłat środków, była prawidłowo weryfikowana przez pracowników Ministerstwa.

NIK zauważa, że Minister SWiA nie posiada w obecnym stanie prawnym uprawnień/narzędzi do kontroli lub sprawowania nadzoru nad prawidłowością zgłoszeń osób duchownych poszczególnych kościołów lub związków wyznaniowych do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Nie podejmował również działań mających na celu zmianę tego stanu. Kontrola prawidłowości zgłoszeń ww. osób sprawowana jest obecnie na zasadach ogólnych przez ZUS.

Minister SWiA prawidłowo zamieszczał informacje o naborach wniosków o dotację z FK. Szczegółowe badanie 6,9% łącznej kwoty dotacji udzielonych z FK wykazało m.in., że proces zawierania umów oraz ich rozliczania był zgodny z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ i przyjętymi zasadami.

Prowadzony przez Ministra SWiA rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych (dalej: rejestr) zawierał informacje wymagane rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych⁶. MSWiA każdorazowo rzetelnie weryfikowało wnioski o wpis do rejestru w zakresie spełniania wymogów zawartych w ustawie z dnia 7 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁷.

Nadawanie osobowości prawnej w drodze rozporządzenia Ministra SWiA odbywało się prawidłowo na podstawie poprawnie zweryfikowanych wniosków oraz zgodnie z przepisami⁸ i *Instrukcją dotyczącą zakresu i sposobu uzyskania osobowości prawnej przez instytucje kościelne na podstawie prawa polskiego (art. 4 ust. 3 Konkordatu)*⁹.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Artykuł 9 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9 poz. 87, ze zm.), § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 61 poz. 354), art. 86 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146, ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1771, dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: ufp.

⁶ Dz. U. Nr 38 poz. 374.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 265, dalej: ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

⁸ Konkordatem między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318, dalej: Konkordat), ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966), ustawą z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 544).

⁹ Zamieszczoną na stronie MSWiA: <https://www.gov.pl/web/mswia/relacje-panstwa-z-kościołami>.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niedokumentowaniu oceny merytorycznej wniosków o udzielenie dotacji z FK, co było nierzetelne i w konsekwencji uniemożliwiało jednoznaczne potwierdzenie faktu przeprowadzenia takiej oceny oraz weryfikację, czy wnioski były analizowane w sposób rzetelny z uwzględnieniem przyjętych kryteriów,
- niepodjęciu wystarczających działań w celu zapewnienia zachowania bezstronności członków komisji do rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji z FK, co było nierzetelne,
- wydaniu decyzji w sprawie wpisu do rejestru w ramach czterech z sześciu zbadanych postępowań z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 4 i art. 34 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania,
- nieterminowym wydaniu prawie 18% zbadanych zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁰, co było niezgodne z art. 217 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Fundusz Kościelny¹³ stanowił 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 był Minister SWiA. W latach 2021-2023 z FK MSWiA wydatkowało łącznie 618 433,6 tys. zł. W powyższym okresie w istotnym stopniu wzrosła wielkość wydatków ponoszonych z FK, w 2021 r. wydatkowano 193 664,2 tys. zł, natomiast w 2023 r. było to już 224 646,9 tys. zł (tj. wzrost o 16%).

Środki z FK przeznaczano na: na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych, na dotacje na wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz na dotacje na wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej.

W latach 2021-2023 MSWiA realizowało także zadania w zakresie m.in.: prowadzenia rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, wydawania 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 wydawania zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej oraz nadawania osobowości prawnej innym jednostkom organizacyjnym kościołów i związków wyznaniowych w drodze rozporządzenia Ministra SWiA¹⁴. Ponadto MSWiA prowadziło obsługę organizacyjno-techniczną i merytoryczną wspólnych komisji i zespołów Rządu z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych.

¹⁰ W ramach zaświadczeń odnoszących się do podmiotów innych niż wpisane do rejestru.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: kpa.

¹² 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.

¹³ Powołany na mocy art. 8 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego.

¹⁴ Zadania te wynikały m.in. z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Konkordatu, ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw regulujących stosunki kościołów i innych związków wyznaniowych z Państwem (Rzeczpospolitą Polską).

W okresie objętym kontrolą obsługa FK jaki i opisane wyżej zadania były realizowane przez Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA (dalej: DWRMNiE)¹⁵. W ramach tego Departamentu funkcjonował Wydział Regulacji Prawnych oraz Wydział Rejestru Kościołów i Innych Związków Wyznaniowych.

(akta kontroli str. 21-218, 240-243, CD nr 1 pliki: 1-6, 9)

OBSZAR

1. Wydatkowanie i rozliczanie środków z Funduszu Kościelnego na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych

1.1 Proces wydatkowania i rozliczania środków z Funduszu Kościelnego na opłacanie składek

Opis stanu faktycznego

1.1.1 W latach 2021-2023 z FK na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych¹⁶ MSWiA wydatkowało łącznie 585 265,0 tys. zł (554 327,1 tys. zł na ubezpieczenie społeczne, 30 937,9 tys. zł na ubezpieczenie zdrowotne). Wydatki te z roku na rok rosły, tj.: w 2021 r. wynosiły 182 149,1 tys. zł, w 2022 r. – 189 301,9 tys. zł, a w 2023 r. – 213 814,1 tys. zł¹⁷.

Łączna liczba duchownych, którym opłacono powyższe składki, w okresie objętym kontrolą, wynosiła 114 182¹⁸ (71 512 duchownym opłacono składki na ubezpieczenie społeczne, 42 670 duchownym opłacono składki na ubezpieczenie zdrowotne). W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba ww. duchownych nieznacznie spadała, tj. w 2021 r. wynosiła 38 992, w 2022 r. – 38 037, a w 2023 r. – 37 153¹⁹.

(akta kontroli str. 21-218, 240-243, 3090-3101, 3135, CD nr 1 pliki: 1-4, CD nr 3 pliki: 29-33, 77-80)

MSWiA nie posiadało danych w zakresie przynależności do danego kościoła lub związku wyznaniowego duchownych, którym opłacono w latach 2021-2023 z FK składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. W okresie objętym kontrolą Minister SWiA, będący dysponentem FK, nie podejmował działań mających na celu zmianę tego stanu.

Dyrektor DWRMNiE wyjaśnił m.in., że (...) *na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 497, z późn. zm.) płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne za osoby duchowne jest duchowny niebędący członkiem zakonu albo przełożony domu zakonnego lub klasztoru w stosunku do członków swych zakonów lub, za zgodą ZUS, inna zwierzchnia instytucja diecezjalna lub zakonna w stosunku do duchownych objętych tą zgodą. Oznacza to, że obowiązek dokonania zgłoszenia do ubezpieczeń oraz do*

¹⁵ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym DWRMNiE przyjętym Zarządzeniem nr 28 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

¹⁶ Artykuł 9 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego, art. 86 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

¹⁷ W 2021 r. wydatkowano 171 936,3 tys. zł na ubezpieczenie społeczne, 10 212,8 tys. zł na ubezpieczenie zdrowotne, w 2022 r. odpowiednio 178 894,3 tys. zł i 10 407,6 tys. zł, w 2023 r. odpowiednio 203 496,5 tys. zł i 10 317,6 tys. zł.

¹⁸ Suma średniej liczby ubezpieczonych za dany rok. Liczba osób uprawnionych do ubezpieczenia była inna w każdym miesiącu. Dane przekazane przez DWRMNiE według stanu na dzień 19.09.2024 r.

¹⁹ W 2021 r. 24 233 duchownym opłacono składki na ubezpieczenie społeczne, 14 759 duchownym opłacono składki na ubezpieczenie zdrowotne, w 2022 r. odpowiednio 23 850 i 14 187, w 2023 r. odpowiednio 23 429 i 13 724. Dane przekazane przez DWRMNiE według stanu na dzień 19.09.2024 r.

dokonywania rozliczeń i opłacania składek spoczywa na osobie duchownej albo na właściwej zwierzchniej instytucji kościelnej. Należy podkreślić, że na dokumentach zgłoszeniowych jak i dokumentach rozliczeniowych nie są wykazywane dane dotyczące przynależności duchownego do danego kościoła lub związku wyznaniowego (przynależność taka nie wynika również z opisu stosowanych kodów tytułu ubezpieczenia podawanych na tych dokumentach). Zgodność zgłoszenia w charakterze osoby duchownej ze stanem faktycznym i prawnym potwierdza płatnik składek pod odpowiedzialnością karną za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy.

Dyrektor DWRMNIe podał także, że (...) O ile w przypadkach, w których zgłoszenia są dokonywane przez płatnika składek będącego instytucją kościelną, zgłoszenie płatnika składek zawiera nazwę tej instytucji (co nie jest jednoznaczne z określeniem przynależności do danego kościoła lub związku wyznaniowego) to w przypadku zgłoszeń dokonywanych przez samych duchownych brak jest jakichkolwiek informacji odnośnie przynależności do danego kościoła lub związku wyznaniowego czy nawet nazwy instytucji zwierzchniej (zgłoszenie zawiera wyłącznie dane tej osoby fizycznej) (...) posiadane przez ZUS informacje o płatnikach składek zgłaszających do ubezpieczeń osoby duchowne nie są wystarczające do identyfikacji przynależności danej osoby duchownej do konkretnego kościoła czy związku wyznaniowego (...).

(akta kontroli str. 219-220, 240-243, CD nr 1 pliki: 1-4)

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA (dalej: DK MSWiA)²⁰ podał m.in., że (...) pozyskiwanie przez MSWiA informacji w zakresie przynależności do danego kościoła lub związku wyznaniowego duchownych, którym opłacono z Funduszu Kościelnego składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, wymagałoby zmian legislacyjnych. Według obecnego stanu prawnego, MSWiA nie ma takich uprawnień.

(akta kontroli str. 266-267, 2817-2826)

1.1.2 W okresie objętym kontrolą zasady współpracy pomiędzy MSWiA i ZUS w sprawach rozliczania składek osób duchownych opierały się na uregulowaniach zawartych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek. W MSWiA nie przyjmowano dodatkowych uregulowań dotyczących tej współpracy.

Poza dokumentacją zbiorczą i informacjami, o których mowa w § 27 ust. 1 powyższego rozporządzenia, MSWiA nie otrzymywało od ZUS innej dokumentacji rozliczeniowej dotyczącej środków wydatkowanych z FK na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych.

Dyrektor DK MSWiA²¹ wyjaśnił m.in., że przepisy zawarte w ww. rozporządzeniu, w opinii MSWiA, są wystarczające do uregulowania wzajemnej współpracy z ZUS. (...) *Przepisy powyższego rozporządzenia nie powodowały trudności ani niejasności we wzajemnym określeniu obowiązków w zakresie postępowania w sprawach rozliczania składek, w związku z tym nie zaistniała potrzeba dodatkowego ustalania zasad współpracy (...).*

(akta kontroli str. 21-38, 252-265, 874-903)

1.1.3 Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności działań MSWiA z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, objęto wydatki z FK na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych w łącznej kwocie 585 265,0 tys. zł, tj. 100%

²⁰ W trakcie trwania kontroli Zastępca Dyrektora DK MSWiA udzielał odpowiedzi na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra SWiA.

²¹ W trakcie trwania kontroli Dyrektor DK MSWiA udzielał odpowiedzi na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra SWiA.

środków wydatkowanych na ten cel przez MSWiA w okresie objętym kontrolą. Badanie wykazało m.in., że wpłaty składek na wskazany rachunek bankowy ZUS były dokonywane przez MSWiA:

- w wysokości wynikającej z dokumentacji, o której mowa w § 27 ust. 1 ww. rozporządzenia, tj. dokumentacji zbiorczej kwot składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne za duchownych, podlegających finansowaniu z FK,
- w terminie określonym w § 27 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. nie później niż w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania dokumentacji, o której mowa w § 27 ust. 1 tego rozporządzenia.

Ponadto ustalono, że ww. środki zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem wskazanym na dokumentach otrzymywanych przez MSWiA z ZUS, tj. na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych.

(akta kontroli str. 21-238, 3090-3101, 3126-3129, CD nr 3 pliki: 29-33, 77-85)

1.1.4 Pracownicy DWRMNiE dokonywali weryfikacji merytorycznej dokumentacji przekazywanej przez ZUS dotyczącej składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych. Powyższa weryfikacja była potwierdzana na dokumentacji podpisem pracownika DWRMNiE. Kontroli formalno-rachunkowej dokonywał Departament Budżetu MSWiA, co było potwierdzane podpisem pracownika ww. departamentu. Główny księgowy MSWiA (lub osoba przez niego upoważniona) potwierdzał zabezpieczenie środków w budżecie Ministerstwa na powyższy cel, zgodnie z art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp.

(akta kontroli str. 11-218)

Prowadzona przez MSWiA, w okresie objętym kontrolą, weryfikacja dokumentacji przekazywanej przez ZUS nie obejmowała kwestii poprawności naliczania wysokości środków z FK na opłacanie składek oraz wydatkowania środków na opłacanie składek uprawnionym osobom, tj. duchownym.

Dyrektor DK MSWiA wyjaśnił m.in., że *stosownie do przepisu art. 66 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, nadzór nad zgodnością działań ZUS z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych nie ma uprawnień nadzorczych lub kontrolnych odnośnie działalności znajdującej się we właściwości ZUS, a w szczególności weryfikacji uprawnień do finansowania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych.*

(akta kontroli str. 874-903)

1.1.5 W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewykorzystania przez MSWiA w pełnej wysokości środków z FK na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych. Nie było także przypadków zwrotów środków przez ZUS do MSWiA. Nie wystąpiły zaległości z tytułu niewyegzekwowanych środków z FK na opłacanie ww. składek.

(akta kontroli str. 11-38, 874-903)

1.2 Nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków z Funduszu Kościelnego na opłacanie składek

Opis stanu
faktycznego

1.2.1 MSWiA nie nadzorowało i nie kontrolowało prawidłowości naliczania i finansowania środków na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych dokonywanego przez ZUS.

Dyrektor DK MSWiA wyjaśnił, że Minister nie ma uprawnień nadzorczych lub kontrolnych wobec działalności ZUS.

Wskazał m.in., na brak istotnego ryzyka wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości oraz brak istotnych zagrożeń przy wydatkowaniu środków z FK na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych. Podał także m.in., że (...) *w MSWiA nie przeprowadzano również kontroli wewnętrznych w komórkach organizacyjnych w zakresie prawidłowości wydatkowania ww. środków (...).*

(akta kontroli str. 252-268, 874-903)

1.2.2 MSWiA nie posiadało informacji o ewentualnych kontrolach przeprowadzanych przez ZUS w latach 2021-2023 w zakresie weryfikacji prawidłowości zgłaszania do ubezpieczenia i regulowania składek przez osoby duchowne, w tym unikania obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia przez osoby duchowne oraz w zakresie wydatkowania środków z FK na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych.

Dyrektor DK MSWiA podał m.in., że nie próbowano pozyskać ww. informacji, ponieważ MSWiA nie posiada legitymacji i uprawnień do powyższych działań. Wyjaśnił ponadto, że (...) *Obowiązek dokonania zgłoszenia do ubezpieczeń oraz do dokonywania rozliczeń i opłacania składek spoczywa na osobie duchownej albo na właściwej zwierzchniej instytucji kościelnej. (...) Ponadto należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym brak jest jednolitej legalnej definicji duchownego. Jedynie art. 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (...) wskazuje na duchownych oraz osoby zakonne kościołów i innych związków wyznaniowych, ustanowione według przepisów prawa wewnętrznego kościoła lub innego związku wyznaniowego. Na gruncie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych za osobę duchowną uważa się duchownego oraz członków zakonów męskich i żeńskich Kościoła Katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, z wyjątkiem alumnów seminariów duchownych, nowicjuszy, postulatów i juniorystów, którzy nie ukończyli 25. roku życia (art. 8 ust. 13). Zgodność zgłoszenia w charakterze osoby duchownej ze stanem faktycznym i prawnym potwierdza płatnik składek pod odpowiedzialnością karną za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy (...) (art. 4 pkt 2 lit. f oraz art. 17 ust. 1 w związku z art. 98 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). Stosownie do przepisu art. 86 powyższej ustawy kontrolę wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych i przez płatników składek przeprowadzają inspektorzy kontroli ZUS. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (...) ZUS przeprowadza kontrolę wykonywania obowiązków płatników w zakresie, między innymi, zgłoszenia ubezpieczonych i opłacania składki zdrowotnej. Zatem weryfikacja posiadania statusu osoby duchownej, której składki finansowane powinny być z budżetu Państwa, dokonywana jest wyłącznie na tle konkretnych postępowań wyjaśniających toczących się przed ZUS.*

(akta kontroli str. 252-268)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie i rozliczanie przez MSWiA środków z FK na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych.

Badanie 100% środków przekazanych na opłacanie ww. składek, w okresie objętym kontrolą, wykazało m.in., że wpłaty składek na wskazany rachunek bankowy ZUS były dokonywane przez MSWiA zgodnie z przepisami, m.in. terminowo i we właściwej

wysokości. Dokumentacja, na podstawie której dokonywano wpłat środków, była prawidłowo weryfikowana przez pracowników Ministerstwa.

OBSZAR

2. Udzielanie i rozliczanie dotacji z Funduszu Kościelnego na realizację zadań mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej

2.1 Udzielanie dotacji z Funduszu Kościelnego

Opis stanu
faktycznego

2.1.1 W latach 2021-2023 z FK na dotacje na realizację zadań mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej MSWiA wydatkowało łącznie 33 168,6 tys. zł (31 728,9 tys. zł na wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej, 1439,6 tys. zł na wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej). W poszczególnych latach objętych kontrolą łączne wydatki na ww. dotacje utrzymywały się na zbliżonym poziomie, tj.: w 2021 r. wynosiły 11 515,1 tys. zł, w 2022 r. – 10 820,7 tys. zł, a w 2023 r. – 10 832,8 tys. zł²².

Powyższe środki były przekazywane głównie podmiotom należącym do Kościoła Katolickiego. W 2021 r. łączna kwota dotacji przekazana ww. podmiotom stanowiła 92,5% wydatkowanych środków, w 2022 r. – 96,6%, a w 2023 r. – 93,7%²³.

(akta kontroli str. 221, 223, 3090-3101, CD nr 3 pliki: 25-26, 55-56, 120-121)

2.1.2 Zgodnie z postanowieniami *szczegółowych zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z Funduszu Kościelnego na 2021, 2022 i 2023 rok*²⁴ (dalej: *szczegółowe zasady postępowania przy udzielaniu dotacji z FK*), Minister SWiA corocznie ogłaszał na stronie internetowej MSWiA oraz w BIP MSWiA procedury postępowania przy udzielaniu dotacji z FK w latach 2021-2023, w tym: tryb przedkładania wniosków oraz przekazywania środków na realizację zadań, wzór wniosku o udzielenie dotacji, wzór sprawozdania²⁵.

W opublikowanych ogłoszeniach zawarta była informacja o terminie przeprowadzenia naborów wniosków oraz o przeznaczeniu środków z FK w poszczególnych latach objętych kontrolą.

Nabór wniosków o udzielenie dotacji z FK w:

- 2021 r. prowadzony był od 21 sierpnia do 30 listopada 2020 r.,
- 2022 r. prowadzony był od 10 sierpnia do 30 listopada 2021 r.,
- 2023 r. prowadzony był od 31 sierpnia do 30 listopada 2022 r.

²² W 2021 r. wydatkowano 11 145,6 tys. zł na dotacje na realizację zadań mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz 369,5 tys. zł na dotacje na wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej, w 2022 r. odpowiednio 9935,5 tys. zł i 885,1 tys. zł, w 2023 r. odpowiednio 10 647,8 tys. zł i 185,0 tys. zł.

²³ W 2021 r. na rzecz Kościoła Katolickiego wydatkowano 10 470,1 tys. zł na dotacje na realizację zadań mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz 180,0 tys. zł na dotacje na wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej, w 2022 r. odpowiednio 9570,5 tys. zł i 885,1 tys. zł, w 2023 r. odpowiednio 10 012,8 tys. zł i 140,0 tys. zł.

²⁴ Zasady te corocznie były zatwierdzane przez Podsekretarza Stanu w MSWiA działającego z upoważnienia Ministra SWiA.

²⁵ Ogłoszenia były publikowane od dnia: 21.08.2020 r. (nabór na 2021 r.), 10.08.2021 r. (nabór na 2022 r.), 31.08.2022 r. (nabór na 2023 r.).

W ramach ww. trzech naborów złożono łącznie 2 308 wniosków²⁶, z tego: 2 118 na realizację zadań mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej²⁷ i 190 na realizację zadań mających na celu wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej²⁸.

W okresie objętym kontrolą zawarto łącznie 432 umowy dotacji (413 umów dotyczyło konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej, 19 umów dotyczyło wspomagania kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej), z tego:

- 130 w 2021 r. (odpowiednio 126 i 4 umowy),
- 150 w 2022 r. (odpowiednio 138 i 12 umów),
- 152 w 2023 r. (odpowiednio 149 i 3 umowy).

Łączna kwota dotacji wynikająca z podpisanych umów wynosiła 33 626,5 tys. zł²⁹.

W ramach dotacji na konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej dofinansowano m.in. prace remontowe i konserwatorskie elewacji zewnętrznych i dachów budynków kościołów i klasztorów oraz renowację ołtarzy znajdujących się w tych budynkach.

W ramach dotacji na wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej dofinansowano m.in. remonty pomieszczeń, w których prowadzona była ww. działalność oraz zakup sprzętu rehabilitacyjnego.

(akta kontroli str. 221, 2808-2816, 2859-2872, 3083, 3090-3101, CD nr 3 pliki: 59-67, 91-100)

2.1.3 Zgodnie z obowiązującymi w latach 2021-2023 postanowieniami *szczegółowych zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z FK* Dyrektor DWRMNiE corocznie powoływał komisje, których zadaniem było opiniowanie wniosków o przyznanie dotacji. Komisje były powoływane decyzją Dyrektora DWRMNiE nr:

- 1/2021 z dnia 12 lutego 2021 r. (komisja do rozpatrywania wniosków o udzielenie w 2021 r. dotacji z FK),
- 1/2022 z dnia 14 lutego 2022 r. (komisja do rozpatrywania wniosków o udzielenie w 2022 r. dotacji z FK),
- 1/2023 z dnia 1 lutego 2023 r. (komisja do rozpatrywania wniosków o udzielenie w 2023 r. dotacji z FK).

W skład komisji każdorazowo wchodził tylko pracownicy DWRMNiE (przewodniczącym komisji był Dyrektor DWRMNiE). Komisje przyjmowały regulamin pracy komisji, co było zgodne z ww. szczegółowymi zasadami.

Zastępca Dyrektora DK MSWiA podał, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zaproszenia do współpracy ekspertów oraz pracowników DWRMNiE (lub innych osób) spoza składu Komisji na posiedzenia Komisji. Nie było takiej potrzeby ze względu na to, iż w większości spraw (wszystkie wnioski na remonty obiektów zabytkowych oraz część wniosków na działalność charytatywno-opiekuńczą), dokumentacja nadesłana przez wnioskodawców zawiera pozwolenia/decyzje pochodzące od właściwych organów ochrony zabytków i właściwych organów odpowiedzialnych za nadzór budowlany. Na tym etapie to konserwatorzy zabytków

²⁶ 793 wniosków na 2021 r., 748 – 2022 r., 767 – 2023 r.

²⁷ 721 wniosków na 2021 r., 690 – 2022 r., 707 – 2023 r.

²⁸ 72 wniosków na 2021 r., 58 – 2022 r., 60 – 2023 r.

²⁹ Umowy dotyczące konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej – 32 173,5 tys. zł. Umowy dotyczące wspomagania kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej – 1453,0 tys. zł.

są dla Komisji ekspertami, którzy swoimi decyzjami potwierdzają, że po pierwsze obiekt jest wpisany do rejestru zabytków i podlega ochronie konserwatorskiej oraz po drugie, że wymaga danego remontu czy też konserwacji i to on po zakończeniu zadania sprawdza na miejscu jak zadanie zostało wykonane.

(akta kontroli str. 240-243, 2305-2315, 2817-2826, CD nr 1 pliki: 10-15)

Z posiedzeń komisji sporządzane były protokoły, które zawierały informacje wynikające z przyjętych regulaminów komisji, tj. m.in. informacje o wyborze wniosków w drodze głosowania jawnego oraz propozycje wysokości dotacji dla poszczególnych wnioskodawców. Do każdego protokołu załączano *Wykaz rekomendowanych kościelnych osób prawnych*.

W latach 2021-2023 w Ministerstwie nie podjęto wystarczających działań w celu zapewnienia zachowania bezstronności członków ww. komisji, co było nierzetelne (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2305-2315, 3136-3138)

2.1.4 Zgodnie z obowiązującymi w latach 2021-2023 postanowieniami szczegółowych zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z FK oraz regulaminami prac komisji:

- komisje na posiedzeniach, po analizach poszczególnych wniosków o udzielenie dotacji, dokonywały wyboru wniosków oraz każdorazowo sporządzały *Wykazy rekomendowanych kościelnych osób prawnych*, zawierające: nazwę kościelnej osoby prawnej, cel dotacji, miejsce realizacji zadania oraz wysokość dotacji,
- komisje podejmowały decyzje dotyczące rekomendacji w głosowaniu jawnym (głosowanie dotyczyło *Wykazu rekomendowanych kościelnych osób prawnych*),
- wykazy te nie były zmieniane w trakcie kolejnych posiedzeń komisji,
- powyższe wykazy, stanowiące projekty decyzji Ministra SWiA w sprawie udzielenia dotacji, przewodniczący komisji niezwłocznie (nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia posiedzenia komisji) przedstawiał Podsekretarzowi Stanu w MSWiA, działającemu z upoważnienia Ministra SWiA, w celu podjęcia decyzji o udzieleniu dotacji z FK,
- Podsekretarz Stanu w MSWiA podejmował decyzje o udzieleniu dotacji z FK wnioskodawcom przedstawionym mu przez komisje w *Wykazach rekomendowanych kościelnych osób prawnych*. Nie dokonywał zmian w tym zakresie.

(akta kontroli str. 741-841, 3136-3138)

W latach 2021-2023 14 tych samych beneficjentów corocznie korzystało ze środków dotacji na realizację zadań mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej. Beneficjentami tymi były głównie Parafie Kościoła Katolickiego, spośród których najwyższą dotację uzyskała Parafia pw. św. Michała Archaniola w Płońsku (420,0 tys. zł – łączna kwota przyznanej dotacji). NIK stwierdziła także 34 przypadki dwukrotnego korzystania przez tych samych beneficjentów z ww. środków w okresie objętym kontrolą.

W latach 2021-2023 beneficjentami, do których trafiła największa ilość środków dotacji z FK na realizację zadań mających na celu wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej były organizacje charytatywne Kościoła Katolickiego *Caritas*. Łącznie do *Caritas*: Diecezji Zielonogórsko-Gorzowskiej, Archidiecezji Częstochowskiej, Archidiecezji Przemyskiej, Diecezji Warszawsko-Praskiej, MSWiA przekazało 335,0 tys. zł. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, MSWiA dwukrotnie wsparło środkami z ww. dotacji Parafię Prawosławną

pw. Świętych Apostołów Piotra i Pawła w Jeleniej Górze (w 2021 r. Parafia ta otrzymała 90,0 tys. zł, a w 2023 r. – 45,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 3090-3101, CD nr 3 pliki: 25-26, 55-56)

2.1.5 Szczegółowym badaniem objęto próbę 20 spośród 432 dotacji udzielonych z FK w latach 2021-2023. Wybrane do badania dotacje obejmowały kwotę 2301,9 tys. zł, tj. 6,9% łącznej kwoty wydatkowanej na dotacje w okresie objętym kontrolą (33 168,6 tys. zł), która została przekazana beneficjentom na podstawie:

- 15 umów³⁰ na realizację zadań publicznych mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej, na które łącznie wydatkowano 1921,9 tys. zł. Kwota ta stanowiła 6,1% łącznej kwoty dotacji wydatkowanej na ww. zadania w latach 2021-2023 (31 728,9 tys. zł)³¹,
- pięciu umów³² na realizację zadań publicznych mających na celu wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej, na które łącznie wydatkowano 380,0 tys. zł. Kwota ta stanowiła 26,4% łącznej kwoty dotacji wydatkowanej na ww. zadania w latach 2021-2023 (1439,6 tys. zł)³³.

(akta kontroli str. 3090-3101, 3130-3134, CD nr 3 pliki: 25-26, 55-56, 81-85)

Szczegółowe badanie wniosków u udzielenie 20 ww. dotacji wykazało m.in., że:

- wszystkie wnioski dotyczyły realizacji zadań, których zakładane cele były zgodne z celami określonymi w art. 9 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego, tj. dotyczyły zadań mających na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej,
- zgodnie z postanowieniami regulaminów prac komisji wszystkie wnioski były weryfikowane pod względem formalnym przez pracowników DWRMNIĘ. Weryfikacja ta była dokumentowana, tj. dokonywano jej na *Formularzach kompletności wniosków na dotacje z FK*. W przypadku stwierdzenia uchybień dotyczących treści wniosku i dołączonych załączników pracownicy DWRMNIĘ wzywali beneficjentów do ich usunięcia,
- MSWiA nie dokumentowało przeprowadzenia oceny merytorycznej wszystkich badanych wniosków dokonywanej przez członków komisji, co było nierzetelne (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”),

³⁰ Badaniem objęto dotacje przekazane na podstawie umów nr: 6544/18/11/2021 z 23.04.2021 r., 6544/19/17/2021 z 23.04.2021 r., 6544/26/1/2021 z 05.05.2021 r., 6544/123/568/2021 z 06.08.2021 r., 6544/1/10/2021 z 05.05.2021 r., 6544/69/27/2022 z 27.04.2022 r., 6544/70/1/2022 z 15.04.2022 r., 6544/19/3/2022 z 07.04.2022 r., 6544/74/28/2022 z 21.04.2022 r., 6544/142/69/2022 z 17.08.2022 r., 6554/164/48/2023 z 19.05.2023 r., 6544/228/9/2023 z 22.05.2023 r., 6554/133/3/2023 z 28.04.2023 r., 6554/58/15/2023 z 31.07.2023 r., 6554/126/52/2023 z 10.07.2023 r.

³¹ Badaniem objęto po pięć umów zawartych w poszczególnych latach objętych kontrolą (z wyłączeniem umów szczegółowo badanych przez NIK w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2021, 2022 i 2023 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne) dobranych celowo (z każdego roku dobrano po cztery umowy najwyższe kwotowo zawarte przez podmioty należące do Kościoła Katolickiego oraz jedną umowę najwyższą kwotowo zawartą przez podmiot nienależący do ww. kościoła).

³² Badaniem objęto dotacje przekazane na podstawie umów nr: 6542/4/55/2021 z 26.07.2021 r., 6542/1/3/2022 z 20.05.2022 r., 6542/8/8/2022 z 23.08.2022 r., 6542/5/151/2023 z 27.07.2023 r., 6552/14/152/2023 z 11.09.2023 r.

³³ Badaniem objęto jedną umowę z 2021 r. i po dwie z 2022 i 2023 r. (z wyłączeniem umów szczegółowo badanych przez NIK w trakcie ww. kontroli wykonania budżetu państwa) dobranych celowo (zbadano cztery umowy zawarte przez podmioty należące do Kościoła Katolickiego oraz jedną umowę zawartą przez podmiot nienależący do ww. kościoła).

- wszystkie wnioski zostały zamieszczone w *Wykazach rekomendowanych kościelnych osób prawnych* i zostały zaakceptowane do dofinansowania przez upoważnionego Podsekretarza Stanu w MSWiA.

(akta kontroli str. 533-841, 2817-2826)

2.2 Zawieranie umów dotacji z Funduszu Kościelnego

Opis stanu
faktycznego

2.2.1 Szczegółowe badanie 20 umów na realizację zadań publicznych finansowanych środkami dotacji z FK wykazało m.in., że:

- zgodnie z postanowieniami *szczegółowych zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z FK* projekty umów zostały przygotowane przez DWRMNIe dla beneficjentów wskazanych w decyzjach o udzieleniu dotacji z FK,
- projekty wszystkich umów, po akceptacji przez Głównego Księgowego cz. 43 w trybie przewidzianym w art. 54 ust. 3 pkt 3 upf³⁴, były niezwłocznie przekazywane beneficjentom celem ich podpisania, co było zgodne z postanowieniami *szczegółowych zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z FK*,
- wszystkie umowy zostały podpisane przez uprawnione osoby, tj. Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora DWRMNIe na podstawie odpowiednich upoważnień udzielonych przez Ministra SWiA oraz osoby mające stosowne upoważnienie do reprezentowania beneficjentów,
- każda z umów zawierała wszystkie elementy określone w art. 150 upf, w tym m.in.: szczegółowy opis zadania, cel na jaki dotacja została przyznana, termin wykonania zadania, wysokość udzielonej dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, tryb kontroli wykonania zadania,
- w celu dokonania oceny zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji oraz terminowej realizacji zadania, we wszystkich umowach zawarto postanowienie nakazujące wydatkowanie środków z dotacji na zapłatę za świadczenia związane z realizacją zadania na podstawie rachunków i faktur wystawionych w terminie realizacji zadania określonym w umowach,
- w celu otrzymania środków finansowych, beneficjenci zobowiązani zostali do przekazania do MSWiA dokumentów rozliczeniowych (tj. m.in. wszystkich faktur/rachunków, protokołów odbioru),
- MSWiA po otrzymaniu ww. dokumentacji rozliczeniowej, każdorazowo analizowało otrzymane dokumenty, weryfikowało poprawność merytoryczną i finansową. W przypadku stwierdzenia błędów lub braków wzywało beneficjentów do poprawy/uzupełnienia dokumentów,
- w każdym przypadku środki na realizację zadań MSWiA przekazywało w kwotach i terminach przewidzianych w umowach, tj. w terminie 20 dni od dnia przedstawienia przez beneficjentów prawidłowo sporządzonych dokumentów rozliczeniowych.

(akta kontroli str. 240-243, 269-740, 2280-2291, 2305-2315, 3090-3101, 3104-3125, 3130-3134, CD nr 2 pliki: 1-132, CD nr 3 pliki: 77-85, CD nr 1 pliki: 5, 6, 9)

2.2.2 W okresie objętym kontrolą rozwiązano łącznie pięć umów dotacji z FK, z tego jedną w 2021 r. oraz po dwie umowy w 2022 i 2023 r. o łącznej wartości 363,0 tys. zł³⁵. W trzech przypadkach rozwiązanie nastąpiło na mocy porozumienia stron na podstawie § 7 ust. 1 umów dotacji w związku z rezygnacją przez beneficjentów

³⁴ Akceptacji dokonywano w formie elektronicznej w systemie eDOK.

³⁵ Łączna wartość umów wyniosła w: 2021 r. - 80,0 tys. zł, 2022 r. - 143,0 tys. zł, 2023 r. - 140,0 tys. zł.

z realizacji zadań³⁶. W dwóch pozostałych przypadkach rozwiązanie nastąpiło wskutek naruszenia przez beneficjentów postanowień umownych, tj. zmieniono zakres rzeczowy realizowanego zadania bez zawarcia aneksu do umowy³⁷ oraz nie przedłożono dokumentów w terminie wskazanym w umowie, na podstawie których MSWiA było zobowiązane do przekazania dotacji³⁸. We wszystkich ww. przypadkach rozwiązania umów nie nastąpiło przekazanie środków dotacji na rzecz beneficjentów.

(akta kontroli str. 233-235, 270-273, 918-1680)

2.3 Rozliczanie przekazanych dotacji z Funduszu Kościelnego oraz ich kontrola

Opis stanu
faktycznego

2.3.1 Szczegółowe badanie dokumentacji rozliczeniowej 20 dotacji wykazało m.in., że:

- we wszystkich przypadkach składane do MSWiA sprawozdania z wykonania zadań były sporządzone na obowiązującym wzorze stanowiącym załącznik do umów dotacji,
- zgodnie z postanowieniami *szczegółowych zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z FK*, wszystkie sprawozdania były oceniane pod względem formalnym i merytorycznym przez DWRMNiE, który w przypadku stwierdzenia uchybień/nieprawidłowości wzywał beneficjentów o ich usunięcie. Ocena pod względem finansowym była dokonywana przez Departament Budżetu MSWiA, który m.in. weryfikował wysokość wykorzystania przyznanych kwot dotacji,
- weryfikacja sprawozdań była dokumentowana poprzez sporządzane przez DWRMNiE i Departament Budżetu MSWiA opinie dla każdego sprawozdania, w których zawierano m.in. informacje o akceptacji sprawozdania na podstawie prawidłowych dokumentów przedłożonych przez beneficjentów oraz o dokonanej weryfikacji wysokości wykorzystania przyznanych kwot dotacji. Na podstawie ww. opinii DWRMNiE sporządzał dla każdego sprawozdania dokument pn. *Informacja dotycząca realizacji zadania*, który zawierał m.in. informacje o terminie złożenia sprawozdania, o jego uzupełnieniach, o wykorzystaniu przyznanej dotacji w pełnej wysokości, a także o prawidłowym zrealizowaniu zadania pod względem merytorycznym,
- w sprawozdaniach z wykonania zadań publicznych beneficjenci wykazali zrealizowanie zadań oraz osiągnięcie zakładanych w umowach celów. Powyższe dane były weryfikowane przez MSWiA poprzez analizę przedłożonej dokumentacji rozliczeniowej i sprawozdawczej, w której zawarta była m.in. powykonawcza dokumentacja fotograficzna oraz protokoły odbioru prac przez właściwego konserwatora zabytków,
- zgodnie z postanowieniami *szczegółowych zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z FK*, w każdym przypadku DWRMNiE przedkładał Ministrowi SWiA *Informację dotyczącą realizacji zadania* w celu zatwierdzenia rozliczenia dotacji,
- powyższa informacja zawierająca ocenę merytoryczno-finansową zrealizowanego zadania była zatwierdzona przez upoważnionego Podsekretarza Stanu w MSWiA lub Dyrektora DWRMNiE w terminie określonym w art. 152 ust. 2 upr,
- środki dotacji zostały wykorzystane przez beneficjentów w całości.

(akta kontroli str. 269-740, 2151-2174, 2843-3058, 3130-3134)

³⁶ Umowa dotacji nr: 6544/20/26/2021 z 05.05.2021 r. zawarta na kwotę 80,0 tys. zł, 6544/132/112/2022 z 11.07.2022 r. - 100,0 tys. zł, 6544/20/5/2022 z 26.04.2022 r. - 43,0 tys. zł.

³⁷ Umowa nr 6554/180/69/2023 z 31.05.2023 r. zawarta na kwotę 80,0 tys. zł.

³⁸ Umowa nr 6544/279/121/2023 z 29.09.2023 r. zawarta na kwotę 60,0 tys. zł

2.3.2 W okresie objętym kontrolą, poza szczegółowo zbadaną próbą dotacji, wystąpił jeden przypadek niewykorzystania dotacji w pełnej wysokości (z powodu pozyskania przez beneficjenta z innych źródeł części środków na realizację zadania). Dotyczył on kwoty 26,6 tys. zł, która stanowiła niewykorzystaną w 2022 r. część dotacji przyznanej Parafii pw. św. Stanisława BM w Lekowie na realizację zadania *Prace konserwatorskie i restauratorskie przy ambonie w kościele*. Niewykorzystane środki (wraz z odsetkami) zostały zwrócone na rachunek bankowy MSWiA.

(akta kontroli str. 874-903, 1995-2145, 3090-3101, CD nr 3 pliki: 41-46)

2.3.3 W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania sprawozdań z wykonania zadań publicznych dotowanych z FK.

(akta kontroli str. 874-903)

2.3.4 W okresie objętym kontrolą zaległości z tytułu niewyegzekwowanych kwot dotacji z FK wystąpiły jedynie na koniec 2022 r. Dotyczyły one niewyegzekwowanych dotacji przeznaczonych na wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej w łącznej kwocie 210,0 tys. zł (wraz z odsetkami). Zaległość w kwocie:

- 120,0 tys. zł dotyczyła dotacji niewykorzystanej w umownym terminie realizacji zadania udzielonej Parafii Rzymskokatolickiej pw. św. Rocha w Czulczycach na podstawie umowy nr 6544/45/52/2021 z 29 czerwca 2021 r. na zadanie *Remont drewnianego kościoła Wszystkich Świętych-etap IV*,
- 90,0 tys. zł dotyczyła dotacji niewykorzystanej w umownym terminie realizacji zadania udzielonej Parafii Rzymskokatolickiej pw. św. Rodziny w Pile na podstawie umowy nr 6544/54/107/2021 z 6 lipca 2021 r. na zadanie *Prace konserwatorskie i restauratorskie przy podstawach ławek oraz balaskach*.

W wyniku wszczętych postępowań administracyjnych Minister SWiA wydał dwie decyzje nakazujące zwrot dotacji w ww. wysokościach (wraz z odsetkami)³⁹. W związku ze złożeniem przez beneficjentów wniosków w przedmiocie udzielenia ulgi w spłacie należności poprzez ich umorzenie w całości wraz z należnymi odsetkami, Minister SWiA, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w oparciu o materiał dowodowy oraz opinie DWRMNIe w tym zakresie, wydał decyzje o umorzeniu w całości ww. należności (wraz z odsetkami)⁴⁰. Podstawą wydania ww. decyzji było zaistnienie m.in. przesłanki ważnego interesu publicznego⁴¹.

(akta kontroli str. 874-903, 1681-1683, 1754-1991, 1993-1994, 2808-2815, 3090-3101, CD nr 3 pliki: 41-46, 101-119)

2.3.5 W latach 2021-2023 MSWiA nie prowadziło kontroli w miejscu realizacji zadań finansowanych ze środków dotacji z FK.

Dyrektor DK MSWiA wyjaśnił m.in., że *DWRMNIe, jako komórka merytoryczna odpowiedzialna za prowadzenie spraw Funduszu Kościelnego, nadzoruje i kontroluje prawidłowość wykorzystania dotacji określonych we wszystkich umowach o udzielenie dotacji z Funduszu Kościelnego. Podstawowy mechanizm kontroli polega na tym, że środki finansowe na realizację zadań z Funduszu Kościelnego przekazywane są na rachunek bankowy beneficjenta dopiero po przedstawieniu przez niego dokumentacji, określonej w umowie (...)*. Ponadto wyjaśnił, że ważnym

³⁹ Decyzja nr 27/43/DB/2022 z 08.08.2022 r. dotycząca 120,0 tys. zł oraz nr 35/43/DB/2022 z 12.09.2022 r. dotycząca 90,0 tys. zł.

⁴⁰ Decyzja nr 3/43/DB/2023 z 14.02.2023 r. i nr 7/43/DB/2023 z 04.04.2023 r.

⁴¹ Konieczność zwrotu środków dotacji skutkowałaby niemożnością dokonania dalszych prac remontowych i konserwatorskich w zabytkowych obiektach sakralnych, co stałoby w sprzeczności z interesem publicznym, w którym leży ich ochrona i zachowanie takich obiektów w jak najlepszym stanie i zapobieganie zdarzeniom, które mogłyby doprowadzić do zaistnienia w nich szkody.

czynnikiem w procesie kontroli jest faktyczna ocena wykonania prawidłowości zadania dotowanego z Funduszu Kościelnego dokonywana przez właściwego konserwatora zabytków, który w protokole końcowego odbioru robót, potwierdza, iż prace zostały odebrane bez zastrzeżeń i (...) sprawdza na miejscu jak zadanie zostało wykonane. (...) Każde sprawozdanie z realizacji zadania jest analizowane pod względem merytorycznym. (...) Wieloletnia praktyka rozliczania dotacji oraz brak nieprawidłowości w tym zakresie nie dawał podstaw do wnioskowania do Departamentu Kontroli o prowadzenie kontroli, jak również do zarządzenia kontroli przez Departament Kontroli z własnej inicjatywy (...).

(akta kontroli str. 874-903, 2151-2174, 3130-3134)

2.3.6 W wyniku kontroli stwierdzono, że zrealizowano określone w umowach, wybranych do szczegółowego badania, zadania oraz osiągnięto zakładane cele, tj. m.in.:

- przeprowadzono remont pomieszczeń w budynku schroniska dla bezdomnych mężczyzn im. św. siostry Faustyny Kowalskiej w Żukowicach wraz z wymianą instalacji wodno-kanalizacyjnej, elektrycznej i grzewczej celem ich dostosowania do niezbędnych standardów (stworzono odpowiednie warunki do udzielania pomocy),
- przeprowadzono remont części budynku w Prawosławnym Domu Opieki św. Stefana w Jeleniej Górze prowadzącym działalność charytatywno-opiekuńczą i oświatowo-wychowawczą m.in. dla dzieci, młodzieży oraz osób w wieku senioralnym (w wyniku przeprowadzonego remontu obiekt spełnił wymogi w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego),
- przeprowadzono remont pomieszczeń charytatywnej stołówki parafialnej zlokalizowanej na parterze zabytkowego budynku dawnej Komandorii Joannitów w Strzegomiu wraz z wymianą instalacji elektrycznej (zapewniono odpowiednie warunki do realizacji dożywiania osób potrzebujących oraz nastąpiła poprawa stanu technicznego obiektu),
- wykonano prace konserwatorskie i restauratorskie barokowych ołtarzy bocznych w zabytkowym kościele w Płońsku celem ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego,
- przeprowadzono remont fundamentów w zabytkowym kościele w Szczepankowie celem zabezpieczenia i zachowania substancji budynku,
- przeprowadzono remont elewacji wschodniej zabytkowego kościoła w Dobrzejewicach celem poprawy stanu technicznego,
- przeprowadzono remont tynków wewnętrznych i pomalowano ściany wewnątrz w zabytkowym kościele w Warszawie celem poprawy jego stanu technicznego,
- przeprowadzono remont pokrycia dachowego zabytkowego budynku klasztoru Opactwa Sióstr Benedyktyn w Sierpcu celem poprawy stanu technicznego i wizualnego budynku,
- wymieniono pokrycie dachowe nawy głównej zabytkowego kościoła w Szczytnie celem rewitalizacji zabytkowej substancji architektonicznej oraz zatrzymania procesów niszczenia.

(akta kontroli str. 533-740, 3102-3103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2021-2023 w Ministerstwie nie podjęto wystarczających działań w celu zapewnienia zachowania bezstronności członków komisji do rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji z FK, co było niezetelne.

Ustalono, że w latach 2021-2023, poza zawarciem w regulaminach komisji m.in. następujących sformułowań:

- *przewodniczący komisji, a w zastępstwie przewodniczącego komisji, odpowiedzialny jest za m.in. zapewnienie bezstronności i przejrzystości postępowania komisji,*
- *w swojej pracy komisja kieruje się m.in. obiektywizmem i bezstronnością,*

MSWiA nie podejmowało innych działań w celu zapewnienia zachowania bezstronności członków komisji, w szczególności nie wymagało złożenia oświadczeń o zachowaniu bezstronności przez poszczególnych członków komisji.

(akta kontroli str. 240-243, 533-841, 3086-3087, CD nr 1 pliki: 5, 6, 9)

Zastępca Dyrektora DK MSWiA wyjaśnił m.in., że *Kwestia bezstronności członków Komisji związana jest z samym faktem ich zatrudnienia w DWRMNiE MSWiA i obdarzeniem ich zaufaniem przez kierownictwo Ministerstwa. Członkowie Komisji posiadali ogromne doświadczenie w kwestii powierzonych im zadań. Na dowód tego i przewodniczący Komisji i jego zastępca mieli upoważnienia do podpisywania umów dotyczących udzielenia dotacji, a pozostali członkowie byli/są naczelnikami wydziałów wyznaniowych, sprawujący swą funkcję od prawie 20 lat. Należy również nadmienić, że wszyscy członkowie Komisji należeli do korpusu służby cywilnej.*

(akta kontroli str. 2305-2315)

W ocenie NIK, ww. sposób postępowania MSWiA w zakresie zapewnienia zachowania bezstronności członków komisji nie był wystarczający. Wskazane w wyjaśnieniach przesłanki, m.in. takie jak zaufanie, długoletnie doświadczenie czy fakt przynależności do korpusu służby cywilnej nie gwarantują zachowania bezstronności przez członków komisji.

2. MSWiA nie dokumentowało oceny merytorycznej wszystkich wybranych do badania wniosków o udzielenie dotacji z FK, co było nierzetelne.

W przedłożonej do kontroli dokumentacji brak było dokumentów potwierdzających faktyczne zastosowanie, przez członków komisji przy wyborze wniosków do dofinansowania, kryteriów określonych w regulaminach komisji. W protokołach z posiedzeń komisji zawarto jedynie informację, że przy formułowaniu opinii przez komisję zastosowanie miały kryteria określone w regulaminach. Nie sporządzono żadnej dokumentacji, na podstawie której można stwierdzić jakie kryteria merytoryczne zostały spełnione lub nie przez beneficjenta oraz w jaki sposób zastosowane kryteria wpływały na ostateczny wybór wniosków.

(akta kontroli str. 240-243, 533-841, 3088-3089, CD nr 1 pliki: 5, 6, 9)

Zastępca Dyrektora DK MSWiA wyjaśnił, że *dokumentami, na których opierała swe rekomendacje komisja były akta sprawy, a mianowicie wnioski z załącznikami oraz arkusz oceny sporządzony przez referenta sprawy. W każdym z protokołów z posiedzeń komisji zawarte są informacje, że swoje rekomendacje opiera na kryteriach określonych w regulaminie. Nie ma innych dokumentów, gdyż regulamin nie przewidywał ich wytworzenia. Komisja obradując na spotkaniach roboczych na bieżąco analizowała wnioski pod kątem tych właśnie kryteriów.*

Zastępca Dyrektora DK MSWiA podał także, że wszystkie wskazane w obowiązujących regulaminach komisji kryteria były stosowane przy wyborze poszczególnych wniosków.

(akta kontroli str. 2305-2315)

Zdaniem NIK, konieczność dokumentowania czynności i zdarzeń skutkujących wydatkowaniem środków publicznych warunkowana jest przede wszystkim obowiązkiem zachowania przejrzystości i transparentności przeprowadzonych czynności oraz poczynionych ustaleń, a także względami dowodowymi. Przywoływany w wyjaśnieniach *arkusz oceny sporządzony przez referenta sprawy* odnosił się jedynie do oceny formalnej wniosku w zakresie jego kompletności. Jednocześnie NIK zauważa, że brak odpowiednich postanowień w regulaminach komisji nie zabrania sporządzania dokumentacji odnoszącej się do oceny merytorycznej. Potwierdza to fakt, że regulaminy nie przewidywały również konieczności sporządzania ww. arkusza, a mimo to był on opracowywany.

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki na dotacje z FK zostały poniesione na zadania przewidziane w obowiązujących przepisach, tj. na zadania mające na celu wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej. Zgodnie z przyjętymi zasadami, Minister SWiA corocznie zamieszczał informacje o naborze wniosków. Złożone przez beneficjentów wnioski były rozpatrywane przez komisje. Umowy zawierane były z wnioskodawcami wskazanymi w decyzji Ministra SWiA i rekomendowanymi przez komisje.

Badanie 20 spośród 432 dotacji udzielonych z FK wykazało m.in., że proces zawierania umów oraz ich rozliczania był zgodny z obowiązującymi przepisami i przyjętymi zasadami. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niedokumentowaniu dokonania oceny merytorycznej wniosków o udzielenie dotacji oraz braku wystarczających działań w celu zapewnienia zachowania bezstronności członków komisji, co było nierzetelne.

OBSZAR

3. Realizacja zadań w zakresie: prowadzenia rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych; wydawania 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 wydawania zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej; nadawania osobowości prawnej innym jednostkom organizacyjnym kościołów i związków wyznaniowych w drodze rozporządzenia Ministra SWiA oraz pozostałe wydatki na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych

3.1 Realizacja zadań w zakresie prowadzenia rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych

Opis stanu faktycznego

3.1.1 W okresie objętym kontrolą Minister SWiA prowadził rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych, o którym mowa w art. 30 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

W latach 2021 – 2023 do MSWiA wpłynęło 15 wniosków o wpis do rejestru⁴². W ramach ww. wniosków wydano sześć ostatecznych decyzji o odmowie wpisu do

⁴² Siedem wniosków w 2021 r., pięć w 2022 r. oraz trzy w 2023 r.

rejestr, jedną ostateczną decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie wpisu do rejestru oraz jedną decyzję o wpisie do rejestru. Siedem postępowań było w toku⁴³.

W okresie objętym kontrolą wpłynął jeden wniosek o wykreślenie z rejestru zakończony wydaniem przez MSWiA decyzji o wykreśleniu z rejestru wnioskującego podmiotu.

Dodatkowo w latach 2021-2023 do MSWiA wpłynęło łącznie 461 powiadomień dotyczących aktualizacji wpisów do rejestru złożonych przez kościoły i związki wyznaniowe wpisane do tego rejestru (148 w 2021 r., 142 w 2022 r. i 171 w 2023 r.).

(akta kontroli str. 11-38, 240-243, płyta CD nr 1 pliki: 23-28)

Szczegółowym badaniem objęto sześć postępowań o wpis do rejestru, z czego jedno zakończyło się wydaniem decyzji o wpisie do rejestru, dwa decyzją o odmowie wpisu do rejestru, jedno decyzją o umorzeniu w całości postępowania, a dwa postępowania były w toku w związku z procedurą uzupełniania wniosków przez wnioskodawcę. MSWiA weryfikowało, czy złożone wnioski o wpis do rejestru spełniały wymogi, o których mowa w art. 32 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Stwierdzono natomiast, że w przypadku czterech postępowań, wydanie przez MSWiA decyzji nastąpiło po upływie trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 4 i art. 34 ust. 1 ww. ustawy (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto badaniem objęto jedno postępowanie dotyczące wykreślenia z rejestru oraz osiem aktualizacji wpisów do rejestru w związku z powiadomieniem złożonym przez kościół lub związek wyznaniowy. Ustalono, że decyzja Ministra SWiA⁴⁴ wykreślająca związek wyznaniowy z rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych została wydana po spełnieniu przesłanek, o których mowa w art. 36 ust.1 pkt 2 oraz ust. 2-4 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Odnosnie aktualizacji wpisów w rejestrze stwierdzono, że były one dokonywane przez MSWiA na podstawie powiadomień przesyłanych przez kościoły lub związki wyznaniowe, które dotyczyły m.in. zmiany danych adresowych lub danych osób pełniących funkcje organów osoby prawnej. Po dokonaniu aktualizacji w rejestrze, MSWiA pisemnie informowało o tym fakcie powiadamianającego.

(akta kontroli str. 2784-2787, 3187-3201)

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA nie występował do kościołów i związków wyznaniowych o aktualizację danych z rejestru na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Jednocześnie w wyniku informacji dotyczących podmiotów wpisanych do rejestru wpływających bezpośrednio do MSWiA, organ rejestrowy podejmował w czterech przypadkach działania takie jak występowanie do Prokuratury z zapytaniem w sprawie podmiotów wpisanych do rejestru czy też przekazywanie dokumentacji do Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W dwóch przypadkach Prokuratura poinformowała MSWiA, że podmiot z rejestru działa zgodnie z przepisami.

Dodatkowo Dyrektor DWRMniE wyjaśnił, że *zdarzają się incydentalne przypadki, w których to organ rejestrowy jest powiadamiany przez osoby trzecie o rzekomych nieprawidłowościach dotyczących danych wpisanych do ww. Rejestru, takich jak na przykład adres siedziby kościoła (art. 32. ust. 1 pkt 4 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania), co skutkuje podjęciem przez organ rejestrowy działań wyjaśniających w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą miały miejsce dwa takie przypadki (...).*

(akta kontroli: 2817-2826, 3059-3082)

⁴³ Według stanu na 12 listopada 2024 r.

⁴⁴ Decyzja z 22 marca 2023 r. (nr sprawy: DWRMniE-WROOA-6536-138/2022).

Zastępca Dyrektora DK MSWiA poinformował ponadto, że w okresie objętym kontrolą MSWiA i prokurator nie występowali do sądu okręgowego o stwierdzenie niezgodności działania kościoła lub innego związku wyznaniowego z zasadami wskazanymi w art. 27 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, lub ze statutem, o którym mowa w art. 32 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 2817-2826)

3.1.2 W latach 2021-2023 wydano łącznie 856 (odpowiednio 249, 313 i 294) zaświadczeń o osobowości prawnej dotyczących podmiotów z rejestru⁴⁵. Jednocześnie, w tym okresie wydano 193 (odpowiednio 59, 67 oraz 67) wyciągi z rejestru. Ponadto, w latach 2021-2023, wydano 34 odpisy, tj. kopie statutów czy decyzji Ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych dotyczących podmiotów wskazanych w rejestrze.

(akta kontroli str. 21-38, 240-243, 2788-2801, płyta CD nr 1 pliki: 17-22)

Badaniem objęto dziewięć wniosków o wydanie zaświadczenia o posiadaniu osobowości prawnej dotyczących podmiotów z rejestru⁴⁶ oraz dziewięć wniosków o wydanie wyciągu z rejestru⁴⁷. Wnioski o zaświadczenia i wyciągi składane były głównie przez organy kościołów i związków wyznaniowych. Stwierdzono, że zaświadczenia wydawano w ciągu siedmiu dni od złożenia wniosku, co było zgodne z art. 217 § 3 kpa, a wydawane wyciągi stanowiły wydruk z prowadzonego przez MSWiA elektronicznego rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Wnioskodawcy dokonywali opłaty skarbowej w wysokości 17 zł za każdy egzemplarz zaświadczenia bądź 5 zł od pełnej lub rozpoczętej strony w przypadku wyciągów, co było zgodne z przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁴⁸. W badanej próbie nie stwierdzono przypadku ubiegania się o zaświadczenie do uzasadnienia wniosku o udzielenie pomocy z funduszy Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 2292-2294, 3184-3186)

3.1.3 Na podstawie oględzin prowadzonego przez MSWiA rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych ustalono, że zawierał on dane i informacje, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych⁴⁹.

(akta kontroli str. 3139-3144)

3.1.4 Odnośnie wydatków związanych z prowadzeniem/obsługą rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych Zastępca Dyrektora DK MSWiA podał, że MSWiA nie ponosiło wydatków na powyższe zadania w okresie objętym kontrolą. Czynności te realizowane były przez pracowników DWRMNiE i wynikały z ich zakresu obowiązków.

(akta kontroli str. 2295-2299)

⁴⁵ W okresie objętym kontrolą wydano jedno postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia, powołując się na przepisy art. 219 kpa.

⁴⁶ Cztery z 2021 r., trzy z 2022 r. i dwa z 2023 r. wybrane wg osądu kontrolera.

⁴⁷ Cztery z 2021 r., dwa z 2022 r. i trzy z 2023 r. wybrane wg osądu kontrolera.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2111, ze zm.

⁴⁹ Ustaleń w tym zakresie dokonano na podstawie oględzin czterech wybranych wpisów w rejestrze (trzech z działu A rejestru i jednego z działu B).

3.2 Realizacja zadań w zakresie: wydawania 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 wydawania zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej

Opis stanu
faktycznego

3.2.1 W latach 2021-2023 wydano 490 (odpowiednio 179, 172 i 139) potwierdzeń odbioru 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.

Dyrektor Generalny MSWiA wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy potwierdzenia odbioru powiadomienia.

(akta kontroli str. 11-38, 2146-2150, 2300-2304)

Na podstawie badania próby 18 powiadomień⁵⁰ od władz kościelnych ustalono, że odbieranie ww. powiadomień przez MSWiA odbywało się zgodnie z ustawami regulującymi stosunki kościołów i innych związków wyznaniowych z Państwem (Rzeczpospolitą Polską)⁵¹, a w przypadku podmiotów Kościoła Katolickiego również zgodnie z *Instrukcją dotyczącą sposobu powiadamiania organów państwowych o uzyskaniu osobowości prawnej przez instytucje kościelne i terytorialne i personalne (art. 4 ust. 2 Konkordatu) oraz powiadamiania o powoływaniu o odwoływanie osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej*⁵². W przypadku Kościoła Katolickiego, do powiadomień o uzyskaniu osobowości prawnej przez instytucję kościelną oraz powiadomień o powołaniu i odwołaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej dołączane były uwierzytelnione kopie dekretów władz kościelnych dotyczące ww. spraw.

(akta kontroli str. 871-873, 3182-3183, płyta CD nr 1 plik: 8)

3.2.2 W latach 2021-2023, na podstawie art. 217 § 2 pkt 2 kpa, wydano 891 (odpowiednio 308, 282 i 301) zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych. W przeważającej większości dotyczyły one Kościoła Katolickiego. W okresie objętym kontrolą wystąpiły cztery przypadki odmowy wydania zaświadczenia⁵³ m.in. z powodu niewykazania przez osobę ubiegającą się o zaświadczenie swojego interesu prawnego.

(akta kontroli str. 11-38, 2146-2150, 2788-2801, 2300-2304)

Na podstawie badania próby 45 wniosków⁵⁴ o wydanie zaświadczenia ustalono, że wnioskodawcami były organy kościołów i związków wyznaniowych, a MSWiA w treści zaświadczeń oprócz potwierdzania posiadania osobowości prawnej przez daną jednostkę organizacyjną wskazywało również osoby pełniące funkcje organu tej osoby prawnej. Wnioskodawcy dokonywali opłaty skarbowej w wysokości 17 zł za

⁵⁰ Siedmiu z 2021 r., sześciu z 2022 r. i pięciu z 2023 r. wybranych wg osądu kontrolera.

⁵¹ Tj. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1874), ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2616), ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 13).

⁵² Stanowiącej załącznik do Obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 listopada 2014 r. (Dz. Urz. MSZ poz. 40).

⁵³ Po dwa przypadki w 2021 r. i 2023 r. Podstawą odmowy był m.in. art. 217 § 2 pkt 2 kpa.

⁵⁴ 16 z 2021 r., 14 z 2022 r. i 15 z 2023 r. wybrane wg osądu kontrolera.

każdy egzemplarz zaświadczenia, co było zgodne z przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. W badanej próbie nie stwierdzono przypadku ubiegania się o zaświadczenie do uzasadnienia wniosku o udzielenie pomocy z funduszy Unii Europejskiej. W ośmiu przypadkach, wydanie zaświadczeń nastąpiło po upływie siedmiu dni od wpłynięcia wniosku, co było niezgodne z art. 217 § 3 kpa (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 871-873, 3147-3181)

Dyrektor DWRMNiE wyjaśnił, że dla celów wydawania potwierdzeń przyjęcia powiadomień oraz wydawania zaświadczeń o posiadaniu przez jednostkę organizacyjną kościoła lub innego związku wyznaniowego osobowości prawnej, DWRMNiE prowadzi jedynie roboczą ewidencję w formie tabel w dokumentach word. Ewidencja ta zawiera jedynie podstawowe dane, takie jak: nazwa, adres siedziby, numer teczek, oraz informacje o osobie sprawującej funkcję organu (w przypadku osób prawnych, które uzyskały osobowość prawną inaczej niż na podstawie rozporządzenia). Ewidencje te nie były udostępniane nikomu poza pracownikami Wydziału Regulacji Prawnych DWRMNiE. Dostęp do teczek aktowych odbywa się natomiast zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Dodatkowo poinformował, że zagadnienia stworzenia rejestru kościelnych osób prawnych były m. in. przedmiotem obrad Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w dniu 7 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 2788-2807)

3.2.3 Odnosnie wydatków związanych z realizacją ww. zadań Zastępca Dyrektora DK MSWiA podał, że MSWiA nie ponosiło wydatków na powyższe zadania w okresie objętym kontrolą. Czynności te realizowane były przez pracowników DWRMNiE i wynikały z ich zakresu obowiązków.

(akta kontroli str. 2295-2299)

3.3 Realizacja zadań w zakresie nadawania osobowości prawnej innym jednostkom organizacyjnym kościołów i związków wyznaniowych w drodze rozporządzenia Ministra SWiA

Opis stanu faktycznego

3.3.1 W latach 2021-2023 do MSWiA wpłynęły 33 wnioski o wydanie rozporządzenia w sprawie nadania osobowości prawnej (odpowiednio 16, 6 i 11)⁵⁵. Rozporządzenia wydano w 15 przypadkach⁵⁶, a w pozostałych przypadkach rozporządzenia nie wydano ze względu na wycofanie wniosku⁵⁷ oraz brak uzupełnienia wniosku, do czego został wezwany wnioskodawca⁵⁸.

(akta kontroli str. 11-38)

Szczegółowym badaniem objęto dziewięć wniosków o wydanie rozporządzenia w sprawie nadania osobowości prawnej z okresu objętego kontrolą⁵⁹. Badanie wykazało, że nadawanie osobowości prawnej odbywało się zgodnie z Konkordatem, ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ustawą z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do

⁵⁵ 31 wniosków złożył Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej, jeden Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny oraz jeden Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁶ Według stanu na 18 września 2024 r. (data przekazanych przez MSWiA wyjaśnień w tej sprawie). W 14 przypadkach rozporządzenia wydawano na podstawie art. 10 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, a w jednym przypadku na podstawie art. 7 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

⁵⁷ W jednym przypadku.

⁵⁸ W 17 przypadkach (według stanu na 18 września 2024 r.).

⁵⁹ Po trzy z każdego roku. Osiem wniosków zostało złożonych przez Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej, a jeden przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny.

Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz *Instrukcją dotyczącą zakresu i sposobu uzyskania osobowości prawnej przez instytucje kościelne na podstawie prawa polskiego (art. 4 ust. 3 Konkordatu)*. We wszystkich ww. przypadkach wydanie rozporządzenia nastąpiło po przeprowadzonej przez MSWiA weryfikacji złożonych wniosków.

(akta kontroli str. 248-251, 3145-3146, płyta CD nr 1 plik: 7)

Dyrektor DWRMNiE poinformował, że *odnośnie podmiotów, które nabyły osobowość prawną w drodze rozporządzenia DWRMNiE prowadzi roboczą ewidencję w formie tabel w programie excel. Ewidencja ta zawiera jedynie podstawowe dane, takie jak: numer Dziennika Ustaw, podstawa prawna uzyskania osobowości prawnej, oznaczenie, do jakiego kościoła lub innego związku wyznaniowego przynależy dany podmiot, jego nazwę i siedzibę oraz numer teczki aktowej (prowadzonej odrębnie dla każdej wyznaniowej osoby prawnej, która nabyła osobowość prawną w drodze rozporządzenia). Ewidencja ta nie jest udostępniana nikomu poza pracownikami Wydziału Regulacji Prawnych DWRMNiE. Dostęp do teczek aktowych odbywa się natomiast zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa (w szczególności ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...)).*

(akta kontroli str. 2788-2801)

3.3.2 W zakresie wydatków związanych z realizacją ww. zadań Zastępca Dyrektora DK MSWiA podał, że MSWiA nie ponosiło wydatków na powyższe zadania w okresie objętym kontrolą. Czynności te realizowane były przez pracowników DWRMNiE i wynikały z ich zakresu obowiązków.

(akta kontroli str. 2295-2299)

3.4 Pozostałe wydatki na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych

Opis stanu
faktycznego

3.4.1 W okresie objętym kontrolą DWRMNiE prowadził m.in. obsługę organizacyjno-techniczną i merytoryczną wspólnych komisji i zespołów Rządu z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych, tj.:

- Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski,
- Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Polskiej Rady Ekumenicznej,
- Wspólnego Zespołu Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Świętego Soboru Biskupów,
- Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Aliansu Ewangelicznego w Rzeczypospolitej Polskiej,
- Zespołu do spraw Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej obrządku bizantyjsko - ukraińskiego,
- Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 240-243, 2151-2161, CD nr 1 plik: 6)

W latach 2021-2023 odbyło się jedno posiedzenie w ramach ww. komisji i zespołów. Posiedzenie to (z 7 listopada 2022 r.) dotyczyło Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski. W trakcie powyższego posiedzenia poruszane były kwestie odnoszące się do finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych, w tym m.in.:

- zmian prawnych w zakresie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych,
- braku rejestracji kościelnych osób prawnych w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: KRS), który powoduje problemy z uzyskaniem dofinansowania przez te podmioty.

Stwierdzono m.in. konieczność powołania zespołu złożonego z przedstawicieli strony rządowej oraz strony kościelnej, który zajmie się ww. problemem braku rejestracji kościelnych osób prawnych w KRS.

W okresie objętym kontrolą odbyły się dwa spotkania strony rządowej ww. zespołu⁶⁰. Ponadto 9 maja 2023 r. miało miejsce jedyne posiedzenie zespołu, w którym uczestniczyli przedstawiciele obydwu stron. W trakcie ww. spotkań omawiano m.in. kwestię dotyczącą potrzeby stworzenia informatycznego rejestru kościelnych osób prawnych.

(akta kontroli str. 2151-2203)

Zastępca Dyrektora DK MSWiA wskazał m.in., że podczas ostatniego spotkania *uzgodniono (...) przygotowanie przez Stronę kościelną brzegowego stanowiska, mogącego stanowić punkt wyjścia do dalszych prac zespołu. Do chwili obecnej takie stanowisko nie zostało zaprezentowane*⁶¹.

Ponadto w zakresie zmian prawnych w zryczałtowanym podatku dochodowym od przychodów osób duchownych podał m.in., że *podczas posiedzenia Komisji Wspólnej (...) strona kościelna wskazała, że w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (...) (tzw. Polski Ład), tj. 1 stycznia 2022 r., wraz z którym doszło do uchylenia przepisów, które pozwalały na odliczenie składki zdrowotnej od podatku duchowni zostali pozostawieni poza jakimikolwiek rozwiązaniami łagodzącymi likwidację tego odliczenia. Ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zadeklarował, że Ministerstwo Finansów zorganizuje spotkanie ze Stroną kościelną celem omówienia tego problemu. Pismem z 3 kwietnia 2023 r. Ministerstwo Finansów poinformowało MSWiA, że: dokonano analizy funkcjonowania zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych. Podjęliśmy również współpracę ze stroną kościelną w celu wypracowania wspólnego stanowiska w zakresie zasad uwzględniania w rozliczeniu podatku dochodowego zapłaconej przez osoby duchowne składki na ubezpieczenie zdrowotne. Jednocześnie, na skutek propozycji Strony kościelnej, Ministerstwo Finansów przedstawiło projekt zmiany ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne realizujący postulat pomniejszenia ryczałtu od przychodów osób duchownych o część zapłaconej składki na ubezpieczenie zdrowotne. Jednak jak dodatkowo wyjaśniono w piśmie z 3 kwietnia 2023 r. dotychczas propozycja ta nie przybrała formy inicjatywy ustawodawczej. Brak jest informacji nt. ewentualnych dalszych działań podejmowanych w zakresie omawianej kwestii. (...).*

(akta kontroli str. 2175-2199)

W okresie objętym kontrolą DWRMniE prowadził również obsługę organizacyjno-techniczną komisji regulacyjnych do spraw zwrotu mienia kościołów i związków wyznaniowych, tj.:

⁶⁰ 25 stycznia i 28 marca 2023 r.

⁶¹ Według stanu na dzień 28 października 2024 r. (data przekazanych przez MSWiA wyjaśnień w tej sprawie).

- Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, która obradowała 131 razy,
- Komisji Regulacyjnej do spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (obradowała 176 razy),
- Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (obradowała 84 razy),
- Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej (obradowała 60 razy)⁶².

(akta kontroli str. 2200-2203)

3.4.2 W okresie objętym kontrolą na obsługę ww. wspólnych komisji i zespołów Rządu z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych MSWiA poniosło wydatki w łącznej kwocie 5,2 tys. zł. Wydatki te dotyczyły głównie opłaty za usługę cateringową świadczoną podczas spotkania Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski.

Pozostałe wykazywane przez MSWiA wydatki w kwocie 4561,8 tys. zł dotyczyły wynagrodzeń i diet dla członków komisji regulacyjnych oraz personelu pomocniczego.

(akta kontroli str. 2151-2161)

3.4.3 Zastępca Dyrektora DK MSWiA podał, że w okresie objętym kontrolą MSWiA nie ponosiło innych wydatków na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych poza wydatkami ponoszonymi w ramach FK, a także poza wydatkami ponoszonymi w ramach cz. 42 – Sprawy wewnętrzne.

(akta kontroli str. 2295-2299, 2817-2826)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MSWiA wydało decyzje w ramach czterech z sześciu badanych postępowań o wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych po upływie trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 4 i art. 34 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Dotyczyło to następujących spraw:

a) sprawa nr: DWRMNI-E-WROOA-65350-1/2021 - wniosek w sprawie wpisu do rejestru wpłynął do MSWiA 18 stycznia 2021 r., a następnie MSWiA kilkakrotnie wzywało wnioskodawcę do uzupełnienia braków i uchybień, za każdym razem wyznaczając termin dwóch miesięcy na uzupełnienie. Ostatnie uzupełnienie wniosku wpłynęło do MSWiA 23 sierpnia 2022 r., natomiast decyzja umarzająca w całości postępowanie o wpis do rejestru została wydana 21 kwietnia 2023 r, tj. prawie osiem miesięcy po ostatnim uzupełnieniu wniosku przez wnioskodawcę,

b) sprawa nr: DWRMNI-E-WROOA-65350-3/2021 – wniosek w sprawie wpisu do rejestru wpłynął do MSWiA 17 września 2021 r., a następnie MSWiA kilkakrotnie wzywało wnioskodawcę do uzupełnienia braków i uchybień, za każdym razem wyznaczając termin dwóch miesięcy na uzupełnienie. Ostatnie uzupełnienie wniosku wpłynęło do MSWiA 8 grudnia 2022 r., natomiast decyzja o odmowie wpisu do rejestru została wydana 17 kwietnia 2023 r., tj. ponad cztery miesiące po ostatnim uzupełnieniu wniosku złożonym przez wnioskodawcę,

c) sprawa nr: DWRMNI-E-WROOA-65350-1/2022 - wniosek o wpis do rejestru wpłynął do MSWiA 8 czerwca 2022 r., a następnie MSWiA kilkakrotnie wzywało wnioskodawcę do uzupełnienia braków i uchybień, za każdym razem wyznaczając

⁶² Komisje te działały na podstawie odpowiednio: ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1798); ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 509); ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego; ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

termin dwóch miesięcy na uzupełnienie. Ostatnie uzupełnienie wniosku wpłynęło do MSWiA 19 maja 2023 r. W piśmie, które wpłynęło do MSWiA 30 sierpnia 2023 r. wnioskodawcy, na podstawie art. 37 § 1 kpa, wnieśli ponaglenie dotyczące rozpoznawania wniosku. W zawiadomieniu z 31 sierpnia 2023 r. (tj. już po upływie trzech miesięcy od wpływu ostatniego uzupełnienia do wniosku) MSWiA na podstawie art. 36 § 1 zw. z art. 35 § 3 kpa, wyznaczyło nowy termin rozstrzygnięcia sprawy, tj. 30 listopada 2023 r. Następnie, w zawiadomieniu z 27 listopada 2023 r. MSWiA wyznaczyło kolejny termin załatwienia sprawy na 29 lutego 2024 r. Decyzja o wpisie do rejestru Ewangelicznego Zakonu Braterskiego została wydana 29 lutego 2024 r., tj. ponad dziewięć miesięcy po ostatnim uzupełnieniu wniosku złożonym przez wnioskodawcę,

d) sprawa nr: DWRMNI-E-WROOA.65440.2/2023 – wniosek o wpis do rejestru wpłynął do MSWiA 22 marca 2023 r., a 9 maja MSWiA wezwało wnioskodawcę do jego uzupełnienia, które to wpłynęło do MSWiA 13 lipca 2023 r. Decyzja o odmowie wpisu do rejestru została wydana 24 października 2023 r., tj. ponad trzy miesiące po uzupełnieniu wniosku złożonym przez wnioskodawcę.

(akta kontroli str. 3187-3201)

Dyrektor DWRMNI-E wyjaśnił, że *Organ rejestrowy w postępowaniu o wpis (...) do rejestru podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. (...) wpis do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych daje bardzo wiele uprawnień podmiotom, które się tam znajdują. W związku z tym organ rejestrowy szczegółowo i rzetelnie przeprowadza postępowania w sprawie wpisu, aby jedynie podmioty spełniające warunki ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania mogły stać się uczestnikami obrotu prawnego posiadającego status kościelnej osoby prawnej. Podkreślenia wymaga również, że postępowania o wpis do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych są szczególnymi postępowaniami, dotyczącymi wrażliwej kwestii sumienia i wyznania obywateli RP i w związku z tym Organ rejestrowy podejmuje szczegółowe analizy, które bywają czasochłonne. Należy również dodać, że postępowania w sprawie wpisu do Rejestru prowadzone są przez jednego referenta, który również prowadzi postępowania w sprawie zmiany statutów podmiotów wpisanych do Rejestru. W okresie objętym kontrolą referent ten prowadził prawie 50 postępowań o wpis, wykreślenie i zmianę statutu. Wydział obsługujący Rejestr obejmuje oprócz naczelnika jedynie 5 osób merytorycznych, a zadania jakie wykonuje obejmują również kwestie udzielania i rozliczania dotacji z Funduszu Kościelnego (w okresie objętym kontrolą ponad 400 dotacji). Poza tym przed okresem objętym kontrolą obsada pracowników merytorycznych Wydziału zmniejszyła się o 16,6 %.*

(akta kontroli str. 2827-2842)

2. MSWiA wydało w ośmiu przypadkach⁶³ (na 45 zbadanych) zaświadczenia o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych po upływie siedmiu dni od złożenia wniosku, co było niezgodne z art. 217 § 3 kpa.

(akta kontroli str. 3147-3181)

Dyrektor DWRMNI-E wyjaśnił, że *podstawową przyczyną wystąpienia jednostkowych przypadków niedochowania terminu był wprowadzony w marcu 2020 r. stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS – Cov-2. Prawie wszystkie (...) sprawy*

⁶³ Dotyczyło to spraw o nr: DWRMNI-E-WRP-6533-3/2021, DWRMNI-E-WRPiFK-6533-34/2021, DWRMNI-E-WRP-6533-64/2021, DWRMNI-E-WRPiFK-6533-282/2021, DWRMNI-E-WRPiFK-6533-62/2022, DWRMNI-E-WRPiFK-6534-6/2022, DWRMNI-E-WRPiFK.65430.54.2023, DWRMNI-E-WRPiFK-65430.257.2023.

prowadzone były w tym okresie. Liczne ograniczenia w pracy urzędów i instytucji publicznych, zwolnienia lekarskie pracowników, konieczność odbywania kwarantanny oraz inne utrudnienia związane z pandemią COVID-19 w Polsce, spowodowały w niektórych przypadkach przekroczenie ustawowego terminu na wydanie zaświadczenia. Dodatkowo wskazał, że (...) w niektórych, zupełnie wyjątkowych przypadkach niedotrzymanie terminu wynikającego z kpa leży po stronie pracowników urzędu. Jest to spowodowane po części przeciążeniem pracą oraz brakami kadrowymi w DWRMNI E. Pomijając powyższe, natychmiast po dostrzeżeniu takich uchybień i nieprawidłowości zostały przeprowadzone rozmowy dyscyplinujące z pracownikami.

(akta kontroli str. 2788-2807)

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzony przez Ministra SWiA rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych zawierał wymagane informacje. Badanie wybranych postępowań o wpis do tego rejestru wykazało, że MSWiA za każdym razem weryfikowało wnioski o wpis w zakresie spełniania ustawowych wymogów. Decyzje w sprawie wpisu do rejestru w części z badanych postępowań były jednak wydawane nieterminowo. Badanie wybranej próby zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych wykazało, że prawie 15% z nich zostało wydanych przez MSWiA z naruszeniem obowiązujących terminów. Nadawanie osobowości prawnej w drodze rozporządzenia Ministra SWiA odbywało się na podstawie poprawnie zweryfikowanych wniosków oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami i przyjętą instrukcją.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia większej gwarancji zachowania bezstronności przez członków komisji do rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji z Funduszu Kościelnego.
2. Zapewnienie dokumentowania przeprowadzenia oceny merytorycznej wniosków o udzielenie dotacji z Funduszu Kościelnego, w tym sposobu zastosowania przyjętych kryteriów.
3. Terminowe wydawanie decyzji w sprawie wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych.
4. Terminowe wydawanie zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych.

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 Prezesa NIK. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/