

GRZEGORZ GURA\*

## NADZÓR NAD FUNDACJAMI KOŚCIELNYMI W POLSCE

### I. MODEL NADZORU NAD FUNDACJAMI W POLSCE

Zagadnienia związane z nadzorem nad fundacjami stanowią, jak się wydaje, najbardziej newralgiczny punkt całego prawa fundacyjnego, ponieważ jego wykonywanie wiąże się z ingerencją organów państwowych w sferę prywatnoprawnej autonomii fundacji. Sytuacja taka wymaga zatem od ustawodawcy bardzo precyzyjnego i przemyślanego uregulowania wspomnianych zagadnień, które zapewniłoby zarówno ochronę interesów państwa, jak i samej fundacji i niwelowałoby w jak największym stopniu możliwość powstawania konfliktów tychże interesów<sup>1</sup>.

W polskim prawie fundacyjnym przyjęty został model nadzoru subsydiarnego o charakterze prawnym, a zatem jego wykonywanie zostało ograniczone jedynie do aspektów jurydycznych działalności fundacji<sup>2</sup>. Uprawnienia związane z działaniami nadzorczymi zostały podzielone pomiędzy organy administracyjne (wykonujące nadzór pośredni) oraz sądy powszechne (wykonujące nadzór bezpośredni) i z tego też względu przyjmuje się, że mamy do czynienia w Polsce

---

\* Ks. dr, Wydział Teologiczny, Uniwersytet Opolski, ul. Drzymały 1a, 45-342 Opole, e-mail: grzegorz.gura@gmail.com

<sup>1</sup> Por. L. Stecki, *Fundacja*, cz. I, Toruń 1996, s. 332.

<sup>2</sup> Por. Tamże, s. 333-334.

z nadzorem o charakterze mieszanym<sup>3</sup>. Ogólna ocena wspomnianego modelu wypada pozytywnie, ponieważ rola, jaką spełniają w prowadzeniu nadzoru nad fundacjami organy administracji publicznej została ograniczona przede wszystkim do działań o charakterze kontrolnym, natomiast władcze środki nadzorcze zostały zarezerwowane dla sądów powszechnych (uchylenie uchwały zarządu, zawieszenie zarządu i wyznaczenie zarządcy przymusowego oraz zarządzenie przymusowej likwidacji fundacji)<sup>4</sup>. Takie rozwiązanie przystaje do istoty fundacji, które niezależnie od charakteru posiadanej osobowości prawnej, są instytucjami właściwymi prawu prywatnemu. Minimalizacja możliwości bezpośredniego i władczego oddziaływania na nie organów administracji publicznej jest więc wysoce pożądana. Uznając ponadto – za wyjątkiem kilku fundacji prawa publicznego ustanowionych w drodze ustawy<sup>5</sup> – akt fundacyjny oraz statut za jednostronną czynność prawną<sup>6</sup>, co do oceny i orzekania o legalności oraz zgodności działań organów fundacji z postanowieniami wspomnianych dokumentów, a także podejmowania władczych rozstrzygnięć w tej materii, jak najbardziej właściwe są sądy powszechne.

W Polsce nadzorem ze strony państwa objęte zostały wszystkie fundacje samodzielne niezależnie od posiadanego przez nie charakteru, a zatem również i fundacje kościelne<sup>7</sup>. W odniesieniu do tych ostat-

---

<sup>3</sup> A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 1997, s. 48; H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011, s. 100.

<sup>4</sup> Art. 12-14 oraz 15 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (dalej - UF), tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Dz. U. Nr 23, poz. 121 z późn. zm.; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej, Dz. U. Nr 30, poz. 163 z późn. zm.; Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o fundacji – Zakłady Kórnickie, Dz. U. Nr 130, poz. 1451.

<sup>6</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2008, s. 356, 376; H. Cioch, *Istota aktu fundacyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 10, s. 20; Uchwała SN z dnia 12 kwietnia 2007 r., III CZP 26/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 32, s. 29.

<sup>7</sup> Wszystkie rozważania zawarte w tym artykule odnoszą się będą do samodzielnych fundacji kościelnych, czyli takich, które posiadają przymiot osobowości prawnej i są związane na etapie tworzenia lub całej swojej działalności z kościołami chrześcijańskimi o uregulowanym ustawowo statusie prawnym. Niesamodzielne fundacje kościelne nie posiadają odrębnej podmiotowości prawnej i nie są objęte nadzorem ze strony państwa; G. Gura, *Fundacje kościelne w prawie polskim i niemieckim*, Lublin 2012 (mps rozprawy

nich ustawy regulujące stosunek państwa polskiego do poszczególnych kościołów wprowadzają, na zasadzie *lex specialis*, pewne odrębności w wykonywaniu nadzoru nad nimi. Ustawodawca polski zważając na przyjęty model relacji państwo – kościół oraz autonomię posiadaną przez kościoły o uregulowanej sytuacji prawnej chciał w ten sposób uprzywilejować pod niektórymi względami fundacje kościelne, powierzając w ich przypadku wykonywanie nadzoru pośredniego również kościelnym osobom prawnym oraz odmiennie regulując kwestie związane z ustanawianiem zarządców przymusowych dla tychże fundacji<sup>8</sup>.

W kontekście przedstawionego powyżej modelu nadzoru nad fundacjami należy odnieść się w dalszej części artykułu do zagadnień szczegółowych, niejednokrotnie budzących wiele dyskusji w doktrynie, oraz poszukać odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście wszystkie odrębności w nadzorze nad fundacjami kościelnymi stanowią o ich prawnym uprzywilejowaniu?

---

doktorskiej), s. 12, 61-62, 202; art. 12-14, 15 ust. 2 UF; art. 26 zd. 2 konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318; art. 58 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej - UsPKK), Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.; art. 43 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (UsPPAKP), Dz. U. Nr 66, poz. 287 z późn. zm.; art. 32 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej - UsPKEM), Dz. U. Nr 97, poz. 479 z późn. zm.; art. 36 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej - UsPKChB), Dz. U. Nr 97, poz. 480 z późn. zm.; art. 31 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej - UsPKADS), Dz. U. Nr 97, poz. 481 z późn. zm.; art. 30 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej - UsPKP), Dz. U. Nr 97, poz. 482 z późn. zm.; art. 27 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej - UsPKKM), Dz. U. Nr 41, poz. 252 z późn. zm.; art. 29 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej - UsPKSM), Dz. U. Nr 41, poz. 253 z późn. zm.; art. 32 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej - UsPKZ), Dz. U. Nr 41, poz. 254 z późn. zm.

<sup>8</sup> Art. 58 ust. 2-4 UsPKK; art. 43 ust. 2-4 UsPPAKP; art. 32 ust. 2 UsPKEM; art. 36 ust. 2-4 UsPKChB; art. 31 ust. 2-4 UsPKADS; art. 30 ust. 2-4 UsPKP; art. 27 ust. 2-4 UsPKKM; art. 29 ust. 2-4 UsPKSM; art. 32 ust. 2-4 UsPKZ.

## II. WYKONYWANIE NADZORU POŚREDNIEGO NAD FUNDACJAMI KOŚCIELNYMI

Nadzór pośredni nad bieżącą działalnością fundacji kościelnej wykonuje ze strony państwa przede wszystkim minister właściwy ze względu na zakres swojego działania oraz cele fundacji. W przypadku, gdy wspomniane cele mieszczą się w zakresie działania dwóch albo więcej ministrów, właściwym będzie ten, z którego zakresem działania wiążą się głównie cele fundacji. Wyboru ministra, na podstawie analizy aktu fundacyjnego oraz statutu dokonuje sąd, który wpisuje fundację do Krajowego Rejestru Sądowego<sup>9</sup>. Przepisy UF uprawniają również i fundatora do wskazania ministra właściwego ze względu na cele fundacji, który może z tego uprawnienia skorzystać dołączając do statutu oświadczenie w tej sprawie i przekazując je sądowi rejestrowemu<sup>10</sup>. W przypadku, gdy fundacja kościelna korzysta ze środków publicznych i prowadzi działalność gospodarczą na obszarze całego kraju, wówczas objęta zostaje również nadzorem starosty właściwego ze względu na siedzibę fundacji, który wykonuje swoje uprawnienia nadzorcze, jako zadania z zakresu administracji rządowej, w zakresie działalności prowadzonej przez wspomnianą fundację na obszarze właściwości miejscowej samorządu powiatowego<sup>11</sup>.

Organy nadzoru pośredniego wyposażone zostały w uprawnienia do: badania składanych corocznie przez fundacje właściwemu ministrowi sprawozdań z działalności<sup>12</sup>, żądania usunięcia uchybień w działalności zarządu albo jego zmiany<sup>13</sup> oraz występowania do sądu z wnioskami, o których mowa w art. 12 ust. 1, art. 13, art. 14 ust. 2, art. 15 ust. 2 UF. Analiza wzajemnej relacji zachodzącej pomiędzy wskazanymi środkami nadzoru wykazuje, że organy administracyjne zostały praktycznie

<sup>9</sup> Art. 9 ust. 2 i 3 w zw. z art. 12-14 oraz 15 ust. 2 UF.

<sup>10</sup> Art. 5 ust. 2 UF.

<sup>11</sup> Art. 9 ust. 2 w zw. z art. 12-14, 15 ust. 2 oraz 15a UF.

<sup>12</sup> Art. 12 ust. 2 UF; sprawozdania te są zgodnie z art. 12 ust. 3 UF udostępniane przez fundacje do publicznej wiadomości, a ich zakres, na podstawie dyspozycji art. 12 ust. 4 UF, określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji, Dz. U. Nr 50, poz. 529 z późn. zm.

<sup>13</sup> Art. 14 ust. 1 UF.

pozbawione „możliwości dokonywania ustaleń kontrolnych, które pozwalałyby na realizację ich uprawnień nadzorczych”<sup>14</sup>. Brak możliwości wglądu w dokumenty fundacji i uzyskiwania informacji dotyczących jej bieżącej działalności niweczy w zasadzie skuteczność nadzoru. Skąd przykładowo organy nadzorcze mają czerpać niezbędną wiedzę, aby móc wystąpić na drogę sądową w celu wdrożenia środków nadzoru bezpośredniego, jeżeli nie zostało złożone przez fundację coroczne sprawozdanie<sup>15</sup>, za którego niezłożenie *nota bene* przepisy UF nie przewidują żadnych sankcji?<sup>16</sup> H. Cioch uznaje, że w takim przypadku, jak również w sytuacji stwierdzenia wynikających z treści złożonego sprawozdania nieprawidłowości w działalności fundacji, powstaje obowiązek objęcia jej bieżącą kontrolą właściwego ministra bądź starosty. W celu realizacji tego obowiązku wspomniane organy byłyby upoważnione między innymi do: żądania przedstawienia sprawozdań z działalności zarządu, wglądu do programów działania oraz badania prawidłowości wykorzystania środków finansowych i innych zasobów majątkowych fundacji<sup>17</sup>. Przedstawione rozwiązanie jest jednak krytykowane ze względu na fakt, że w odniesieniu do przepisów dotyczących kontroli i nadzoru nad fundacjami, które ingerują w sferę ich prawnej autonomii, nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca<sup>18</sup>. Inną propozycję w tej materii, odwołując się do poglądów D. Bugajnej-Sporczyk oraz I. Janson, przedstawia G. Radecki, który uważa, że właściwy minister „ma prawo żądać, aby sprawozdanie zostało nadesła-

---

<sup>14</sup> M. Swora, *Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12, s. 72. Sytuacja taka jest wynikiem nowelizacji UF w 1991 r.; I. Janson, *Działalność fundacji*, w: D. Bugajna-Sporczyk, I. Janson, *Zakładamy fundację. Praktyczny komentarz do ustawy o fundacjach*, Warszawa 1994, s. 148. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pierwotnego tekstu UF właściwy minister był uprawniony w szczególności do przeprowadzenia kontroli działalności finansowej i gospodarczej fundacji, żądania sprawozdań z działalności zarządu oraz przedstawiania programów działania, a także badania prawidłowości wykorzystania środków finansowych i innych zasobów majątkowych fundacji.

<sup>15</sup> I. Janson, *Zakładamy fundację*, s. 148.

<sup>16</sup> M. Swora, *Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami*, s. 71.

<sup>17</sup> Autor ten nawiązuje w tym przypadku do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 UF; H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, s. 102.

<sup>18</sup> M. Swora, *Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami*, s. 72.

ne i zawierało wszystkie wymagane informacje, pod rygorem podjęcia środków określonych w art. 14 UF<sup>19</sup>.

Odnosząc się do przedstawionych powyżej propozycji wydaje się, że obie są możliwe do zaakceptowania. Przyjęcie rozwiązania postulowanego przez H. Ciocha bardzo korzystnie wpłynęłoby na sprawność i skuteczność wykonywania nadzoru nad bieżącą działalnością fundacji, przy czym w tym przypadku możliwość zastosowania wskazanych przez wspomnianego autora środków kontrolnych należałoby traktować jako wynikającą *implicite* z obowiązku badania stanu faktycznego przez administracyjne organy nadzorcze, stanowiącego warunek *sine qua non* zastosowania środków nadzoru bezpośredniego<sup>20</sup>. Zaletą drugiej z przedstawionych powyżej propozycji jest niewątpliwie to, że nie jest ona obciążona zarzutem dokonania nieuzasadnionej wykładni przepisów UF, a jej przyjęcie umożliwiłoby w odniesieniu do fundacji działających w sposób nieprawidłowy i niezgodny z prawem wyegzekwowanie ciążących na nich obowiązków względem organów nadzoru pośredniego. Zdaniem autora możliwe jest również, w świetle obowiązujących obecnie przepisów UF, skorzystanie przez właściwych ministrów i starostów w celu skontrolowania bieżącej działalności fundacji, z uprawnień które przyznaje im art. 12 ust. 1 UF. Zgodnie z jego dyspozycją mogą oni wystąpić do sądu o wydanie orzeczenia o zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim została ona ustanowiona. W takim przypadku w postępowaniu dowodowym fundacja będzie musiała przedstawić wszystkie dokumenty związane ze swoją działalnością, które będą niezbędne do wydania przez sąd orzeczenia. Stąd też organy nadzoru pośredniego, będące uczestnikami postępowania, będą mogły uzyskać niezbędną wiedzę do ewentualnego wnioskowania o zastosowanie innych środków nadzorczych. Rozwiązanie takie, podobnie jak i to zaproponowane przez G. Radeckiego, jest jednak niekorzystne z punktu widzenia sprawności i ekonomii wykonywania nadzoru. W kontekście powyższych rozważań należy zatem wnioskować, aby kwestie związa-

<sup>19</sup> G. Radecki, *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła katolickiego w Polsce*, Katowice 2009, s. 122.

<sup>20</sup> G. Gura, *Fundacje kościelne*, s. 212.

ne z uprawnieniami kontrolnymi właściwych ministrów oraz starostów doczekały się adekwatnego i precyzyjnego uregulowania w UF.

Specyfiką fundacji kościelnych jest to, że obligatoryjny nadzór nad nimi, niezależnie od nadzoru państwowego, wykonują również kościelne osoby prawne będące ich fundatorami (wyjątkowo kościół jako całość<sup>21</sup>) lub wskazane w statucie<sup>22</sup>. Podmioty te posiadają analogiczne uprawnienia do uprawnień właściwych ministrów oraz starostów<sup>23</sup>. Odmienny pogląd w tej materii w odniesieniu do fundacji zakładanych przez osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego wyraża G. Radecki, zdaniem którego „oba tryby nadzoru, tj. kościelny i państwowy, są odrębne, a kompetencje organów sprawujących każdy z tych nadzorów przedstawiają się odmiennie”<sup>24</sup>. Uważa on również, że w ustawodawstwie unormowano tylko „kwestie związane z nadzorem państwowym oraz mogące wyniknąć na styku obu nadzorów, natomiast problematyka nadzoru kościelnego – jak przywileju kościelnego – znalazła się poza zakresem tego ustawodawstwa i jej regulacja została przekazana kościelnej osobie prawnej. [...] Całokształt kompetencji nadzorcy kościelnego wynika zatem ze statutu fundacji, co w dużej mierze upodabnia pozycję prawną tego nadzorcy do pozycji organów nadzoru wewnętrznego”<sup>25</sup>. Przyjęcie takiej interpretacji zakłada, że kompetencje podmiotów kościelnych powołanych do sprawowania nadzoru nad fundacjami muszą zostać określone w statutach tych fundacji, a zatem w przypadku braku odpowiednich postanowień statutowych, bądź niewłaściwego uregulowania wspomnianych zagadnień, nadzór ze strony kościelnej nie będzie mógł być realizowany<sup>26</sup>.

Zdaniem autora niniejszego artykułu nie można zgodzić się ze stanowiskiem proponowanym przez G. Radeckiego. Nadzór kościelny został ustanowiony na mocy przepisów ustawowych, tak więc jego

<sup>21</sup> Art. 31 ust. 2 UsPKADS.

<sup>22</sup> Art. 58 ust. 2 UsPKK; art. 43 ust. 2 UsPPAKP; art. 32 ust. 2 UsPKEM; art. 36 ust. 2 UsPKChB; art. 31 ust. 2 UsPKADS; art. 30 ust. 2 UsPKP; art. 27 ust. 2 UsPKKM; art. 29 ust. 2 UsPKSM; art. 32 ust. 2 UsPKZ.

<sup>23</sup> B. Niemirka, *Statut fundacji*, Warszawa 1998, s. 38.

<sup>24</sup> G. Radecki, *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła*, s. 132.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Tamże.

status prawny jest taki sam jak nadzoru państwowego i oba mają charakter nadzoru zewnętrznego i obligatoryjnego. Jego wykonywanie nie może być zatem uzależnione od istnienia odpowiednich w tym względzie postanowień statutowych<sup>27</sup>. Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje jedynie, według jakich przepisów prawnych – państwowych czy kościelnych – powinien on być wykonywany. Istotną wskazówkę w tym względzie zawiera art. 43 ust. 2 UsPPAKP, gdzie stwierdzone zostało wprost, że przewidziane w UF kompetencje właściwego ministra lub starosty przysługują także kościelnej osobie prawnej będącej fundatorem bądź wskazanej w statucie fundacji. Zasada ta, ze względu analogiczną strukturę i treść przepisów ustaw regulujących stosunek państwa polskiego do poszczególnych kościołów, może być stosowana zdaniem autora również w odniesieniu do wszystkich fundacji kościelnych. Analiza regulacji prawnych odnoszących się do wykonywania nadzoru nad fundacjami kościelnymi, które zawarte zostały we wspomnianych powyżej ustawach, pozwala ponadto na sformułowanie tezy, że kompetencje kontrolne i nadzorcze osoby prawnej będącej fundatorem lub innej wskazanej w statucie mogą zostać dodatkowo poszerzone na mocy przepisów kościelnego prawa wewnętrznego. W ustawach regulujących stosunek państwa polskiego do poszczególnych kościołów<sup>28</sup> znajduje się norma stanowiąca, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zarządzaniu fundacją, właściwy organ państwowy zwraca się do kościelnej osoby prawnej sprawującej nadzór nad fundacją, wyznaczając termin nie krótszy niż trzy miesiące na spowodowanie usunięcia nieprawidłowości. Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu można zastosować środki oznaczone w przepisach o fundacjach<sup>29</sup>. Zdaniem autora niniejszego artykułu ustawodawca używając terminu „spowodowanie usunięcia nieprawidłowości” założył, że kościelne osoby prawne wykonujące nadzór na fundacjami wyposażone zostaną przez prawo wewnętrzne poszczególnych kościołów

---

<sup>27</sup> G. Gura, *Fundacje kościelne*, s. 206.

<sup>28</sup> Za wyjątkiem UsPKEM.

<sup>29</sup> Art. 58 ust. 3 UsPKK; art. 43 ust. 3 UsPPAKP; art. 36 ust. 3 UsPKChB; art. 31 ust. 3 UsPKADS; art. 30 ust. 3 UsPKP; art. 27 ust. 3 UsPKKM; art. 29 ust. 3 UsPKSM; art. 32 ust. 3 UsPKZ.



w odpowiednie uprawnienia, także władcze, które umożliwią skuteczne usunięcie nieprawidłowości dostrzeżonych przez państwowe organy nadzorcze. Ponadto z tej racji, że nadzorcom kościelnym przysługują również uprawnienia przyznawane przez przepisy UF właściwym ministrom i starostom, przyjąć należy, że spowodowanie usunięcia nieprawidłowości może nastąpić także w drodze wystąpienia do sądu z wnioskiem o zastosowanie środków nadzoru bezpośredniego. Możliwość ta posiada szczególne znaczenie w przypadku, gdy nie istnieją odpowiednie przepisy kościelne regulujące kwestie nadzoru nad fundacjami kościelnymi.

Nadzór kościelny jest wykonywany niezależnie od nadzoru państwowego w sposób równoległy<sup>30</sup>. Pierwszeństwo zastosowania środków nadzorczych przysługuje jednakże nadzorcy kościelnemu, a organy państwowe muszą się w tym przypadku powstrzymać od podjęcia zamierzonych działań nadzorczych, o czym już wspomniano, do momentu upływu wyznaczonego stronie kościelnej (na spowodowanie usunięcia zauważonych nieprawidłowości) terminu<sup>31</sup>. Jeżeli działania nadzorcy kościelnego zakończą się przed upływem wyznaczonego terminu skutecznym usunięciem nieprawidłowości, wówczas procedura nadzorcza zostanie zakończona po stronie kościelnej. Właściwi ministrowie i starostowie jawią się jednak w tym przypadku jako „organy nadrzędne” wobec podmiotów kościelnych, ponieważ to oni wyznaczają stronie kościelnej odpowiedni termin i obligują ją do podjęcia działań nadzorczych, a ponadto to do nich ostatecznie należy ocena, czy nieprawidłowości ich zdaniem zostały usunięte czy też nie, oraz czy należy wnioskować do sądu o zastosowanie bardziej represyjnych środków nadzoru bezpośredniego.

---

<sup>30</sup> Art. 58 ust. 2 UsPKK; art. 43 ust. 2 UsPPAKP; art. 32 ust. 2 UsPKEM; art. 36 ust. 2 UsPKChB; art. 31 ust. 2 UsPKADS; art. 30 ust. 2 UsPKP; art. 27 ust. 2 UsPKKM; art. 29 ust. 2 UsPKSM; art. 32 ust. 2 UsPKZ.

<sup>31</sup> Art. 58 ust. 3 UsPKK; art. 43 ust. 3 UsPPAKP; art. 36 ust. 3 UsPKChB; art. 31 ust. 3 UsPKADS; art. 30 ust. 3 UsPKP; art. 27 ust. 3 UsPKKM; art. 29 ust. 3 UsPKSM; art. 32 ust. 3 UsPKZ.

### III. WYKONYWANIE NADZORU BEZPOŚREDNIEGO NAD FUNDACJAMI KOŚCIELNYMI

Wykonywanie nadzoru bezpośredniego nad fundacjami kościelnymi powierzone zostało sądom powszechnym. Właściwy w tym względzie jest sąd rejonowy miejsca siedziby organu składającego wniosek o wszczęcie postępowania<sup>32</sup>. Za taką interpretacją przemawia okoliczność, że sprawy o zastosowanie środka nadzorczego rozpatrywane są w postępowaniu nieprocesowym<sup>33</sup>, a więc właściwość rzeczowa oraz miejscowa sądu są ustalane w tym przypadku na podstawie art. 507 oraz 508 § 1 KPC<sup>34</sup>. Ponadto spraw o zastosowanie środka nadzorczego nie można zaliczać do spraw rejestrowych, które podlegałyby rozpoznaniu na podstawie art. 694<sup>2</sup> KPC przez sąd rejestrowy<sup>35</sup>. W tym miejscu należy jednak wspomnieć, że sąd ten pełni istotne funkcje w szeroko rozumianym procesie nadzorczym, przede wszystkim na etapie rejestracji fundacji oraz zgłaszania przez nią zmian statutu do Krajowego Rejestru Sądowego<sup>36</sup>. Sąd rejestrowy decyduje również, jeżeli nie uczynił tego fundator, którzy z ministrów lub starostów są właściwymi do wykonywania nadzoru nad bieżącą działalnością fundacji<sup>37</sup>.

Właściwe w sprawach nadzoru bezpośredniego sądy rejonowe mogą wydawać postanowienia: o zgodności działania fundacji z przepisami prawa i postanowieniami statutu oraz nadanymi jej celami<sup>38</sup>, uchylające uchwałę zarządu lub wstrzymujące jej wykonanie<sup>39</sup>, zawieszają-

---

<sup>32</sup> B. Sagan, *Art. 12-16*, w: B. Sagan, J. Strzępka, *Prawo o fundacjach. Komentarz*, Katowice 1992 s. 64; J. Broł, *Fundacje (po zmianach ustawodawczych)*, Bydgoszcz 1992, s. 32. W literaturze przedmiotu można spotkać się również z poglądami odmiennymi, przykładowo: A. Kidyba wskazuje, że właściwy w tym względzie jest sąd rejestrowy, natomiast P. Suski optuje za właściwością sądu rejonowego miejsca siedziby fundacji; A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Prawo o stowarzyszeniach*, s. 48; P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 425.

<sup>33</sup> Art. 12 ust. 1 UF; G. Radecki, *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła*, s. 124-125.

<sup>34</sup> G. Gura, *Fundacje kościelne*, s. 203.

<sup>35</sup> G. Radecki, *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła*, s. 126.

<sup>36</sup> Art. 9 ust. 1 oraz art. 11 ust. 2 UF.

<sup>37</sup> Art. 9 ust. 2 i 3 UF.

<sup>38</sup> Art. 12 ust. 1 UF.

<sup>39</sup> Art. 13 UF.

ce zarząd fundacji i wyznaczające zarządcę przymusowego<sup>40</sup>, a także zarządzające przymusową likwidację fundacji<sup>41</sup>.

Postępowanie zmierzające do wydania orzeczenia o zgodności działania fundacji kościelnej z przepisami prawa i statutem oraz celem, w jakim została ona ustanowiona jest wszczynane na wniosek właściwego ministra lub starosty oraz - zgodnie z przyjętą w niniejszym artykule interpretacją - również na wniosek nadzorca kościelnego<sup>42</sup>. Wydanie przez sąd wspomnianego orzeczenia jawi się jako najłagodniejszy i zarazem najbardziej uniwersalny środek nadzorczy, ponieważ można go stosować często i nie wiąże się on z praktycznie żadnymi konsekwencjami dla fundacji. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości postanowienie sądowe stwierdzające niezgodność działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz celem, w jakim została ustanowiona, staje się jednakże swoistym ostrzeżeniem otwierającym możliwość wnioskowania o zastosowanie środków bardziej represyjnych<sup>43</sup>. Zdaniem autora niniejszego artykułu należałoby się zastanowić również, czy nie postulować, aby uprawnioną do złożenia wniosku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 UF stała się również i sama fundacja. Może ona przecież posiadać interes prawny w tym, aby w drodze wydania orzeczenia sądowego stwierdzona została legalność jej działania, chociażby w sytuacji powstania sporu z organami nadzorczymi.

Środkiem nadzoru o znacznie większej dolegliwości, wywołującym bezpośrednie skutki w odniesieniu do fundacji kościelnej, jest uchylene przez sąd uchwały zarządu<sup>44</sup>, która pozostaje w rażącej sprzeczności z jej celem albo z postanowieniami statutu lub z przepisami prawa<sup>45</sup>. Jak można zauważyć większa dolegliwość tego środka powiązana została z kwalifikowanym stopniem naruszenia przepisów prawa,

<sup>40</sup> Art. 14 ust. 2 UF.

<sup>41</sup> Art. 15 ust. 2 UF.

<sup>42</sup> Art. 12 ust. 1 UF.

<sup>43</sup> G. Radecki, *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła*, s. 113-114.

<sup>44</sup> Zasadne jest jak się wydaje stanowisko prezentowane przez P. Suskiego, który twierdzi, że „kontroli w ramach nadzoru powinny podlegać również decyzje podjęte przez jednego lub dwóch członków zarządu. W przeciwnym razie bardzo łatwe byłoby obejście przepisu, gdyż wystarczyłoby określenie w statucie, że wszystkie decyzje zarządu mogą być podejmowane jednoosobowo lub przez dwóch członków”; Tenże, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 428.

<sup>45</sup> Art. 13 zd. 1 UF.

postanowień statutu i sprzeczności z celem, na co wskazuje określenie „rażący”. Uprawnione do tego podmioty (właściwi ministrowie, starostowie oraz nadzorcy kościelni) będą mogły wystąpić do sądu o zastosowanie środka wskazanego w art. 13 zd. 1 UF tylko wówczas, jeżeli zauważone naruszenia będą ewidentne<sup>46</sup>, czyli „łatwe do stwierdzenia, wyraźne, oczywiste, niewątpliwe, bezsporne, bardzo duże”<sup>47</sup> i nie do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności<sup>48</sup>. Uprawnienia sądu w przypadku stosowania omawianego środka mają charakter kasacyjny, co oznacza, że w postępowaniu sądowym badana jest jedynie legalność podjętej uchwały, a nie jej merytoryczna zasadność<sup>49</sup>. Zgodnie z art. 13 zd. 2 UF wykonanie uchwały zarządu może zostać wstrzymane przez sąd na wniosek uprawnionych do tego podmiotów (właściwych ministrów, starostów, nadzorców kościelnych) do czasu rozstrzygnięcia sprawy<sup>50</sup>.

Kolejnym środkiem nadzorczym, który najmocniej ingeruje w sferę autonomii fundacji kościelnej, jest zawieszenie jej zarządu i wyznaczenie zarządcy przymusowego. Ze względu na bardzo represyjny charakter tego środka, jego orzeczenie musi poprzedzać szczególna procedura. W przypadku, gdy działanie zarządu fundacji w istotny sposób narusza przepisy prawa lub postanowienia statutu albo jest niezgodne z jej celem, wówczas właściwy minister lub starosta albo nadzorca kościelny może wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia tychże uchyleń albo może żądać w wyznaczonym terminie dokonania zmiany zarządu<sup>51</sup>. „Istotność” w tym wypadku wskazuje, jak się wydaje, na naruszenia ważne z punktu widzenia realizacji woli fundatora zawartej w statucie i akcie fundacyjnym, praworządności oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego<sup>52</sup>. Dopiero po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu, albo w sytuacji dalszego uporczywego działania zarządu we wspomniany powyżej sposób, właściwy minister lub starosta

<sup>46</sup> J. Blicharz, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Kolonia 2002, s. 44.

<sup>47</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 428.

<sup>48</sup> J. Blicharz, *Ustawa o fundacjach*, s. 44.

<sup>49</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 428.

<sup>50</sup> Art. 13 zd. 2 UF.

<sup>51</sup> Art. 14 ust. 1 UF.

<sup>52</sup> G. Gura, *Fundacje kościelne*, s. 209.

байд надзорца кощцелны могу выстайпц до суду о завешенне заряду і вызначенне зарядцы прымусовога<sup>53</sup>. В прыпадку фундацыі кощцелных суд вызначайцы зарядцэ прымусовога ьст зьвязаны прэпсавы завартымі в уставаш рэгулуйацых стосунк пащства польскаго до пощчегольных кощцёлу<sup>54</sup>. Згоднне з нымі зарядца ўстанавя сц:

- 1) кощцелнэ оубу правнэ выначонэ прэз Прэзыдум Конференцы Епскупату Польскі (Кощцёл Рымскакатолцкы)<sup>55</sup>;
- 2) кощцелнэ оубу правнэ выначонэ прэз Швцты Собор Бскупу (Польскі Аутокефалцчны Кощцёл Православны)<sup>56</sup>;
- 3) кощцелнэ оубу правнэ выначонэ прэз Радэ Кощцёла (Кощцёл Хрщсццан Бэптысту)<sup>57</sup>;
- 4) Заряд Кощцёла (Кощцёл Адвентысту Днн Сцодмего)<sup>58</sup>;
- 5) кощцелнэ оубу правнэ выначонэ прэз Радэ Сындалнэ (Кощцёл Польскакатолцкы)<sup>59</sup>;
- 6) кощцелнэ оубу правнэ выначонэ прэз Радэ Прэложоных (Кощцёл Католцкы Маряавту)<sup>60</sup>;
- 7) кощцелнэ оубу правнэ выначонэ прэз Радэ Кощцёла (Кощцёл Старкатолцкы Маряавту)<sup>61</sup>;
- 8) кощцелнэ оубу правнэ выначонэ прэз Начелнэ Радэ Кощцёла (Кощцёл Зелонушвятку)<sup>62</sup>.

Узнае сц, же ўстановены прэз суд зарядца прымусовы пощада статус прэдставцеля уставовога фундацы<sup>63</sup>. Рэпрэзентуе он фундацы в справаш вынйкацых з заряду, в тым рувнне в пощпованнн судовым, і ьст зобавязаны до выконываннэ вщытцкых чынн-

<sup>53</sup> Art. 14 ust. 2 UF.

<sup>54</sup> Za wyjątkiem UsPKEM.

<sup>55</sup> Art. 58 ust. 4 UsPKK.

<sup>56</sup> Art. 43 ust. 4 UsPPAKP.

<sup>57</sup> Art. 36 ust. 4 UsPKChB.

<sup>58</sup> Art. 31 ust. 4 UsPKADS.

<sup>59</sup> Art. 30 ust. 4 UsPKP.

<sup>60</sup> Art. 27 ust. 4 UsPKKM.

<sup>61</sup> Art. 29 ust. 4 UsPKSM.

<sup>62</sup> Art. 32 ust. 4 UsPKZ.

<sup>63</sup> A. Kidyba, *Art. 10*, w: H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa-Kraków 2007, s. 211.

ści potrzebnych do prawidłowego działania fundacji<sup>64</sup>. Ze względu na okoliczność, że w przypadku fundacji kościelnych zarządca przymusowy jest osobą prawną działającą przez swoje organy, ważne jest, aby podczas składania przez niego oświadczeń woli, bardzo wyraźnie zostało sprecyzowane, czy jest to czynione w ramach wykonywania zarządu przymusowego, ażeby przez zaniechania w tym względzie nie wprowadzać w błąd osób trzecich, które mogłyby przypisać takie oświadczenie bezpośrednio osobie zarządcy, a nie fundacji<sup>65</sup>. Ustanowienie zarządcy przymusowego posiada charakter czasowy i zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 4 UF sąd uchyla swoje postanowienie w tej materii, na wniosek zarządu fundacji kościelnej, jeżeli z okoliczności wynika, że ustała podstawa jego ustanowienia.

Ostatnim ze środków nadzoru bezpośredniego jest zarządzenie przymusowej likwidacji fundacji kościelnej. Sąd wydaje takie postanowienie na wniosek podmiotów uprawnionych (właściwi ministrowie lub starostowie, nadzorcy kościelni), gdy został osiągnięty cel, dla którego fundacja została ustanowiona lub w razie wyczerpania jej środków finansowych i majątku, jeżeli statut nie przewiduje likwidacji fundacji lub jego postanowienia w tym względzie nie są wykonywane<sup>66</sup>. Dokonane przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 UF rozróżnienie na majątek oraz środki finansowe nie jest przypadkowe i wskazuje na to, że sama utrata przez fundację środków finansowych nie jest wystarczającą przesłanką do zarządzenia jej likwidacji, ponieważ pomimo ich utraty fundacja może posiadać jeszcze majątek, za pomocą którego będzie mogła realizować swoje cele<sup>67</sup>. Nie ma jednakże zgodności w doktrynie co do tego, jak należy rozumieć użyte we wspomnianym artykule określenie „wyczerpanie”. Zdaniem D. Bugajnej-Sporczyk jest

<sup>64</sup> Art. 14 ust. 3 UF.

<sup>65</sup> G. Radecki, *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła*, s. 138-139.

<sup>66</sup> Art. 15 ust. 1 i 2 UF. W tym kontekście warto wspomnieć, choć nie dotyczy to zagadnień związanych z wykonywaniem nadzoru nad fundacjami kościelnymi, że ustawy regulujące stosunek państwa polskiego do poszczególnych kościołów zawierają przepisy dotyczące przeznaczenia środków pozostających po utracie bytu prawnego przez fundację; art. 58 ust. 5 i art. 59 UsPKK; art. 43 ust. 5 i art. 44 UsPPAKP; art. 32 ust. 3 UsPKEM; art. 36 ust. 5 i art. 37 UsPKChB; art. 31 ust. 5 UsPKADS; art. 30 ust. 5 i art. 31 UsPKP; art. 27 ust. 5 UsPKKM; art. 29 ust. 5 UsPKSM; art. 32 ust. 5 UsPKZ.

<sup>67</sup> A. Kidyba, *Art. 15*, w: H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach*, s. 265-266.

ono tożsame z zupełną utratą wszystkich środków finansowych oraz całego majątku fundacji<sup>68</sup>. Większość przedstawicieli doktryny podziela jednak interpretację zaproponowaną przez H. Ciocha, według której do wszczęcia likwidacji wystarczy znaczne uszczuplenie majątku fundacji, które powoduje, że ciągle i trwale wypełnianie jej celów nie jest już zabezpieczone<sup>69</sup>.

#### WNIOSKI

Analizy przeprowadzone w ramach niniejszego artykułu pozwalają na stwierdzenie, że fundacje kościelne, w porównaniu z innymi fundacjami, cieszą się w Polsce uprzywilejowanym statusem prawnym w odniesieniu do sposobu ustanawiania dla nich zarządcy przymusowego. Jako przywileju nie można natomiast traktować - zdaniem autora - faktu objęcia ich podwójnym nadzorem ze strony państwa oraz kościoła. W tym przypadku, paradoksalnie, to co z założenia miało być przywilejem, w praktyce okazuje się obciążeniem strony kościelnej. Sposób uregulowania kwestii nadzoru nad fundacjami kościelnymi w Polsce wymusza bowiem na niej angażowanie podmiotów znajdujących się w jej strukturze do wykonywania czynności, które i tak są wykonywane przez państwowe organy nadzorcze, przy czym te drugie jawią się w tym przypadku jako podmioty nadrzędne i oceniające skuteczność środków podejmowanych przez nadzorców kościelnych. Sytuacja taka - zdaniem autora - wymaga zmiany, która doprowadzi do likwidacji podwójnego nadzoru nad fundacjami kościelnymi w Polsce. Jednym z możliwych rozwiązań jest powierzenie nadzoru pośredniego tylko podmiotom kościelnym. Nie zagraża ono, jak się wydaje, bezpieczeństwu obrotu prawnego, które na wystarczającym poziomie jest zabezpieczane przez obowiązki fundacji kościelnych związane z wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego. Dodatkowo,

<sup>68</sup> D. Bugajna-Sporczyk, *Trudna likwidacja fundacji*, „Prawo Spółek” 1998, nr 7-8, s. 94.

<sup>69</sup> H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, s. 127; P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, s. 432-433; A. Kidyba, *Art. 15*, s. 266; B. Sagan, *Art. 12-16*, s. 68.

kontrolę realizacji nadanych im celów ze strony państwa zapewnia wymóg składania przez wspomniane fundacje rozliczeń podatkowych, a w przypadku fundacji prowadzących działalność gospodarczą również sprawozdań finansowych<sup>70</sup>. Na korzyść powierzenia w całości nadzoru pośredniego nad wspomnianymi fundacjami podmiotom kościelnym wydaje się przemawiać również to, że uprawnione do tego kościelne osoby prawne wykonywałyby nadzór nad znacznie mniejszą ilością fundacji, aniżeli ma to miejsce w przypadku organów państwowych oraz okoliczność, że fundacje kościelne mają z założenia prowadzić działalność użyteczną z punktu widzenia poszczególnych kościołów, tak więc przede wszystkim w ich interesie powinna pozostawać troska o to, aby wyrażona w akcie fundacyjnym oraz statucie wola fundatora była w sposób należyty realizowana<sup>71</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA

- Blicharz J., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Kolonia 2002.
- Brol J., *Fundacje (po zmianach ustawodawczych)*, Bydgoszcz 1992.
- Bugajna-Sporczyk D., *Trudna likwidacja fundacji*, „Prawo Spółek” 1998, nr 7-8, s. 94-95.
- Cioch H., *Istota aktu fundacyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 10, s. 17-30.
- Cioch H., *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011.
- Gura G., *Fundacje kościelne w prawie polskim i niemieckim*, Lublin 2012 (maszynopis rozprawy doktorskiej).
- Janson I., *Działalność fundacji*, w: *Zakładamy fundację. Praktyczny komentarz do ustawy o fundacjach*, D. Bugajna-Sporczyk, I. Janson, Warszawa 1994, s. 129-156.
- Kidyba A., *Art. 10*, w: *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, H. Cioch, A. Kidyba, Warszawa-Kraków 2007, s. 200-221.
- Kidyba A., *Ustawa o fundacjach. Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 1997.
- Niemirka B., *Statut fundacji*, Warszawa 1998.

<sup>70</sup> Art. 40 w zw. z art. 50 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186 z późn. zm.

<sup>71</sup> G. Gura, *Fundacje kościelne*, s. 227, 231.



- Radecki G., *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła katolickiego w Polsce*, Katowice 2009.
- Sagan B., *Art. 12-16*, w: *Prawo o fundacjach. Komentarz*, B. Sagan, J. Strzępka, Katowice 1992, s. 63-70.
- Stecki L., *Fundacja*, cz. I, Toruń 1996.
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2008.
- Swora M., *Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12, s. 68-77.

## SUPERVISION OVER THE CHURCH FOUNDATIONS IN POLAND

### Summary

The supervision over the church foundations reflects the subsidiary supervision model under Polish law. The indirect supervision is carried out by the public authorities, whereas the direct supervision is carried out by the common courts. The legislator diversified the legal status of the church foundations as compared with other foundations. Notwithstanding the state authorities, the indirect supervision over the church foundations is carried out in the first place by the church legal persons constituting founders or other legal persons specified in the statute. Moreover, the rules of the compulsory administration were set out in a different manner in regard to the church foundations. The abovementioned differences are used to be regarded as a church foundations' privilege. However, the author's standpoint is partially different to the one mentioned above, arguing that the requirement of double supervision over the church foundations constitutes an additional burden rather than a privilege. In the author's opinion, the above requirement should be given up in the future; he presents his suggestions in this matter.

*Tłumaczenie: Kinga Makuch*

**Key words:** church foundations, supervision, Polish law

**Słowa kluczowe:** fundacje kościelne, nadzór, prawo polskie