

ŁUKASZ BERNACIŃSKI

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

WYDATKOWANIE ŚRODKÓW FUNDUSZU KOŚCIELNEGO W XXI W.

Słowa kluczowe: Fundusz Kościelny, środki publiczne, ubezpieczenia społeczne duchowych, działalność społecznie użyteczna.

1. Wprowadzenie. 2. Umieszczenie Funduszu Kościelnego w polskim systemie finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych. 3. Charakter prawny i cele Funduszu Kościelnego. 4. Przedstawienie danych statystycznych. 5. Omówienie danych statystycznych. 6. Zakończenie

1. WPROWADZENIE

Funkcjonowanie Funduszu Kościelnego stanowi przedmiot sporu między kościołami i innymi związkami wyznaniowymi a państwem od początku jego istnienia. Po transformacji ustrojowej zaczęły pojawiać się w debacie publicznej postulaty likwidacji Funduszu bez zastąpienia go innym instrumentem finansowania związków konfesyjnych. Jednym z argumentów, który miałby uzasadniać zniesienie Funduszu, jest wysokość wydatkowanych przez niego środków, która rzekomo drenuje budżet państwa. Innym zarzutem stawianym Funduszowi Kościelnemu jest teza, jakoby finansowanie działalności wspólnot religijnych za pośrednictwem Funduszu miało być przesłanką decydującą o wyznaniowym charakterze państwa.

Na wstępie omówione zostaną kwestie umiejscowienia Funduszu Kościelnego w polskim systemie finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych, a także ewolucji celów oraz charakteru prawnego Funduszu. Zaprezentowane zostaną także dane statystyczne dotyczące wydatkowania środków Funduszu. Pierwszoplanowym celem niniejszego opracowania jest ukazanie kwot wydatkowanych z Funduszu Kościelnego. Przedstawione zostaną zadania, na jakie obecnie świadczy Fundusz Kościelny, oraz sumy przekazywane na poszczególne cele i ich udział w budżecie Funduszu. Jednym z celów szczegółowych, stanie się merytoryczna weryfikacja argumentów zwolenników likwidacji Funduszu Kościelnego w świetle przytaczanych w opracowaniu danych. Cezura czasowa zakreślona w tytule obejmuje okres między 2001 (początek XXI w.) a 2018 r. – ostatnim pełnym rokiem budżetowym.

2. UMIEJSCOWIENIE FUNDUSZU KOŚCIELNEGO W POLSKIM SYSTEMIE FINANSOWANIA KOŚCIOŁÓW I INNYCH ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

Polski system finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych, za Tadeuszem Stanisławskim, można podzielić na trzy kategorie – finansowanie pozytywne, negatywne oraz pośrednie¹. Istotą finansowania pozytywnego jest bezpośrednio przekazywanie z budżetu państwa środków pieniężnych na rzecz kościołów i innych związków konfesyjnych. Transfer ten dokonuje się najczęściej przy wykorzystaniu aparatu skarbowego państwa, a jego wyłączną przesłanką jest prowadzenie przez związek wyznaniowy działań o charakterze religijnym, a w wypadku osób fizycznych – status osoby duchownej. W powyższej definicji nie zawiera się wykonywanie przez instytucje wyznaniowe funkcji publicznych przy współdziałaniu finansowym państwa oraz wynagradzanie ze środków publicznych pracy osób duchownych, o ile nie jest ona związana z posługą duszpasterską. Do kategorii finansowania pozytywnego zaliczyć można finansowanie szeroko rozumianego duszpasterstwa służb mundurowych, w tym duszpasterstwa wojskowego wraz ze strukturą Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego², a także działalność Funduszu Kościelnego w zakresie opłacania części składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne niektórych grup osób duchownych. Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w pozostałym zakresie można uznać za koszt państwa związany z wyręczaniem tegoż przez kościoły i inne związki wyznaniowe w realizacji funkcji publicznych³.

Finansowanie negatywne polega na nieobciążaniu związków konfesyjnych w całości albo w części daninami publicznymi, które pobierane są od innych podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji. Zwolnienia dotyczą najczęściej podatków bezpośrednich i lokalnych, rzadziej pośrednich. Polski system podatkowy przewiduje zwolnienia kościołów i innych związków wyznaniowych z danin w zakresie: podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, podatku od nieruchomości oraz od spadków i darowizn, cła (z ograniczeniem przedmiotowym i uwzględnieniem ich przeznaczenia), a także innych opłat – podatku od czynności cywilnoprawnych czy opłat sądowych⁴. Do omawianej kategorii należy także zaklasyfikować umożliwienie związkom konfesyjnym o uregulowanych stosunkach z państwem nabywania od Skarbu Państwa i Jednostek Samorządu Terytorialnego –

¹ T. Stanisławski, *Sposoby finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, 338–340.

² A. Strzelecki, *Duszpasterstwo wojskowe. Aspekty finansowo-prawne administracji kościelnej*, Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszcy 2012, t. 1, 114–119.

³ Por. P. Stanisławski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a finansowanie związków wyznaniowych*, w: *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2009, 116–117.

⁴ Por. T. Stanisławski, *Finansowanie instytucji wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce*, Lublin 2011, 74–91.

w trybie bezprzetargowym lub z bonifikatą cenową – nieruchomości, przeznaczanych na cele działalności sakralnej⁵.

Trychotomicznego podziału dopełnia finansowanie pośrednie, którego idea jest stworzenie przez ustawodawcę takich mechanizmów prawnych, które staną się zachętą dla osób trzecich do dotowania kościołów i innych związków wyznaniowych. W tej kategorii zawiera się podstawowe dla wspólnot religijnych źródło utrzymania, czyli ofiarność wiernych – datki składane na przykład przy okazji sprawowania kultu. Podstawowym udogodnieniem związanym z taką formą transferu środków pieniężnych i rzeczy na linii wierny – związek konfesyjny jest zwolnienie obdarowanego z obowiązku prowadzenia księgowości w zakresie przychodów uzyskiwanych z niegospodarczej działalności statutowej. Takie rozwiązanie sprawia, że duża część przychodów instytucji wyznaniowych jest nierejestrowana i dokonuje się z pominięciem systemu finansów publicznych. Ustawodawca przewidział także ewidencjonowany tryb przekazywania darowizn na rzecz wspólnot religijnych, który zapewnia darczyńcy korzyść w postaci możliwości odliczenia całości przekazanej darowizny od podstawy opodatkowania⁶ (do określonego ustawowo limitu w wypadku darowizny na cele kultu religijnego albo bez limitu w wypadku darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych).

3. CHARAKTER PRAWNY I CELE FUNDUSZU KOŚCIELNEGO

W zamierzeniu historycznego ustawodawcy Fundusz Kościelny został pomyślany jako ekwiwalent upaństwowienia dóbr majątkowych związków konfesyjnych⁷. Restytucyjny charakter Funduszu zakotwiczony jest w zasadzie sprawiedliwości społecznej, co potwierdza art. 10 ust. 3 Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego⁸, w którym wprowadzono zasadę przekazywania na cele danego związku wyznaniowego środków Funduszu w wysokości proporcjonalnej do wpływów uzyskanych z upaństwowionych nieruchomości tegoż związku⁹. Nieprawidłowości w procesie nacjonalizacji stały się dla władz państwowych legitymacją do arbitralnego kształtowania wysokości Funduszu Kościelnego poprzez finansowanie go jedynie z dotacji budżetowych, w cał-

⁵ Art. 37 ust. 2 pkt 10 i art. 68 ust. 1 pkt 6 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2018 poz. 2204 t.j.

⁶ Por. R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016, 485–487.

⁷ D. Walencik, *Nieruchomości Kościoła katolickiego w latach 1918–2012. Regulacje prawne – nacjonalizacja – rewindykacja*, Katowice 2013, 360–361.

⁸ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, Dz.U. 1950 nr 9, poz. 87 ze zm., (dalej jako: Ustawa o dobrach martwej ręki).

⁹ Zasada ta w praktyce nie była nigdy respektowana. M. Zawisłak, *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w latach 1950–1989*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2009, t. 12, 250.

kowitym oderwaniu od normy art. 10 ust. 3 Ustawy o dobrach martwej ręki. Szacuje się, że od lat 50. ubiegłego wieku corocznie wysokość Funduszu może być nawet pięciokrotnie zaniżona¹⁰.

W krajach europejskich, w których zaistniało zjawisko sekularyzacji dóbr kościelnych, tworzono fundusze o charakterze restytucyjnym, jednak Fundusz Kościelny różni się od rozwiązań europejskich oraz przedwojennych polskich tradycji tym, że w ustawie tworzącej Fundusz zostały ściśle określone cele, na jakie może on świadczyć, a za dystrybucję środków odpowiadać miały instytucje państwowe¹¹.

W pierwotnej wersji Ustawy o dobrach martwej ręki Fundusz Kościelny mógł świadczyć na pięć wymienionych w niej celów: utrzymanie i odbudowę kościołów; udzielanie duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowanie dla nich domów wypoczynkowych; objęcie duchownych ubezpieczeniem chorobowym w wypadkach uzasadnionych; specjalne zaopatrzenie emerytalne społecznie zasłużonych duchownych; wykonywanie działalności charytatywno-opiekuńczej. Radzie Ministrów przyznano uprawnienie do rozszerzenia powyższego katalogu¹². Z powyższego uprawnienia nie korzystano aż do 1990 r., choć przez cały okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) Fundusz Kościelny przeważającą część przyznaczonych środków wydatkował na cele pozaustawowe, stając się tym samym narzędziem prowadzenia polityki wyznaniowej przez państwo, polegającej w szczególności na walce z Kościołem katolickim, który był jedynym związkiem wyznaniowym otwarcie sprzeciwiającym się komunistycznej władzy państwowej¹³. Obecnie działalność Funduszu uznaje się również za swoistą rekompensatę finansowania w latach 1950–1989 pozaustawowych celów Funduszu¹⁴. Od 1999 r. Fundusz Kościelny świadczy na trzy kategorie celów: opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne niektórych grup osób duchownych, wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej oraz odbudowę zabytkowych obiektów sakralnych¹⁵.

Fundusz Kościelny wykazuje cechy państwowego funduszu celowego, ponieważ powstał na mocy odrębnej ustawy oraz nie posiada osobowości prawnej, jednak obecny sposób finansowania Funduszu nie pozwala go zakwalifikować jako funduszu celowego¹⁶. Fakt, iż całość środków, którymi dysponuje Fundusz Kościelny, pochodzi z budżetu państwa, sprawia, że jego wyodrębnienie z tegoż budżetu jest zabiegiem czysto formalnym i sprzeciwia się istocie kreacji państwowych funduszy celowych¹⁷. Fundusz Kościelny stanowi wyodrębnioną pozycję w części 43 budżetu państwa – wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, w dziale 758

¹⁰ D. Walencik, dz.cyt., 361–362 z przypisami.

¹¹ T. Stanisławski, *Finansowanie...*, dz.cyt., 116–117.

¹² Art. 9 Ustawy o dobrach martwej ręki.

¹³ M. Zawiślak, *Wydatkowanie...*, 248–253, 258–261.

¹⁴ M. Zawiślak, *Prawne i finansowe aspekty działalności Funduszu Kościelnego w latach 1989–2009*, w: *Prawo wyznaniowe...*, dz.cyt., 360.

¹⁵ O kształtowaniu się celów Funduszu Kościelnego w latach 1950–1999 zob. Ł. Bernaciński, *Finansowanie związków wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce. Fundusz Kościelny*, Łódź 2017, 41–42.

¹⁶ Art. 29 ust. 5 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U 2017 poz. 2077 t.j.

¹⁷ *Prawo finansowe*, red. R. Masztalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, 72–73.

– różne rozliczenia, w rozdziale 75 822 – Fundusz Kościelny, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, którym obecnie jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

4. PRZEDSTAWIENIE DANYCH STATYSTYCZNYCH

Tabela 1. Budżet Funduszu Kościelnego w latach 2001–2008¹⁸

Rok	Budżet Funduszu Kościelnego (PLN)
2001	132 280 000
2002	75 719 000
2003	78 333 000
2004	78 333 000
2005	78 333 000
2006	93 685 000
2007	96 684 000
2008	97 908 000

Tabela 2. Porównanie wysokości budżetu Funduszu Kościelnego zapisanego w ustawie budżetowej z danymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) o wysokości budżetu Funduszu Kościelnego w latach 2009–2018¹⁹

Rok	Budżet Funduszu Kościelnego zapisany w ustawie budżetowej (PLN)	Budżet Funduszu Kościelnego według danych MSWiA (PLN)
2009	99 429 000	95 929 000
2010	86 336 000	86 336 000 + 4 621 000
2011	89 185 000	89 185 000
2012	94 374 000	94 374 000 + 2 125 900

¹⁸ Dane za: Ł. Bernaciński, dz.cyt., 62–63.

¹⁹ Dane za: USTAWA budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r., Dz.U. 2009 nr 10, poz. 58; Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r., Dz.U. 2010 nr 19, poz. 102; Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011 nr 29, poz. 150; Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., Dz.U. 2012 poz. 273; Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r., Dz.U. 2013 poz. 169; Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., Dz.U. 2014 poz. 162; Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. 2015 poz. 153; Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r., Dz.U. 2016 poz. 278; Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r., Dz.U. 2017 poz. 108, Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz.U. 2018 poz. 291, Załącznik do odpowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6.12.2017 r., zbiory własne autora (lata 2009–2016), Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 08.03.2018 r., zbiory własne autora (lata 2017–2018).

2013	94 374 000	94 374 000 + 23 856 000
2014	94 374 000	94 374 000 + 38 769 000
2015	118 230 000	118 230 000 + 9 829 000
2016	126 230 000	118 230 000 + 27 209 600
2017	133 230 000	133 230 000 + 25 538 000
2018	156 893 000	156 893 000 + 21 190 000

Tabela 3. Podział wydatkowanych środków Funduszu Kościelnego na poszczególne kategorie celów, w ujęciu nominalnym i procentowym, w latach 2001–2017²⁰

Rok	Wysokość wydatków na ubezpieczenia społeczne duchownych		Wysokość wydatków na konserwację i remonty zabytkowych obiektów sakralnych		Wysokość wydatków na wspomaganie kościelnej działalności społecznie użytecznej	
	Nominalnie (PLN)	Procentowo	Nominalnie (PLN)	Procentowo	Nominalnie (PLN)	Procentowo
2001	121 541 000	91,88	6 276 000	4,75	4 463 000	3,37
2002	64 405 200	85,06	6 087 000	8,04	5 226 800	6,90
2003	66 506 300	84,90	6 167 700	7,87	5 659 000	7,23
2004	66 398 900	84,76	6 400 100	8,17	5 534 000	7,07
2005	70 164 500	89,57	4 508 500	5,76	3 660 000	4,67
2006	80 043 000	85,44	8 230 000	8,78	5 412 000	5,78
2007	83 416 000	86,28	8 718 000	9,02	4 550 000	4,70
2008	79 112 600	80,80	13 331 000	13,62	5 464 400	5,58
2009	91 363 200	95,24	2 999 800	3,13	1 566 000	1,63
2010	88 806 800	100	0	0	0	0
2011	89 185 000	100	0	0	0	0
2012	96 499 900	100	0	0	0	0
2013	118 230 000	100	0	0	0	0
2014	133 143 000	100	0	0	0	0
2015	128 059 000	100	0	0	0	0
2016	133 650 000	91,89	6 973 000	4,80	4 816 600	3,31
2017	143 885 000	90,63	10 636 400	6,70	4 228 500	2,66
2018	148 264 000	83,25	29 713 000	16,68	1 769 500	0,99

²⁰ Dane za: Ł. Bernaciński, dz.cyt., 66–72 (lata 2001–2003), *Załącznik...* (lata 2004–2016), *Odpowiedź...* (lata 2017–2018).

5. OMÓWIENIE DANYCH STATYSTYCZNYCH

Wiek XXI rozpoczął się dla Funduszu Kościelnego bardzo dynamicznym wzrostem budżetu, w 2000 r. Fundusz dysponował bowiem środkami w wysokości „jedynie” 67 834 000 zł. Wzrost wysokości budżetu do 132 280 000 zł był jednorazowym wystrzałem, po którym coroczna wysokość Funduszu wróciła do dynamiki trendu wzrostowego na poziomie kilku do kilkunastu procent rocznie, z wyjątkiem lat 2003–2005, kiedy to dotacja budżetowa dla Funduszu nie zmieniała się. Dopiero ustawa budżetowa na rok 2006 przegłosowana już pod rządami koalicji Prawa i Sprawiedliwości (PiS), Ligi Polskich Rodzin oraz Samoobrony w znaczący sposób dokapitalizowała Fundusz. Rząd Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) niechętnie godził się na zwiększanie wysokości Funduszu Kościelnego. Okres ten (lata 2008–2015) cechuje brak stałego trendu wzrostowego, obserwowanego niemal nieprzerwanie od czasu transformacji ustrojowej. Taka polityka doprowadziła w latach 2010–2015 do zapaści finansowania konserwacji i remontów zabytkowych obiektów sakralnych oraz wspomagania kościelnej działalności społecznie użytecznej.

Od 2010 r. (z wyłączeniem 2011 r.) zaobserwować można praktykę zwiększania wysokości Funduszu Kościelnego poprzez przyznawanie rezerwy celowej „w związku z niewystarczającą kwotą posiadaną na opłacenie składek społecznych i zdrowotnych za duchownych”²¹. Przyznana w 2010 r. rezerwa celowa wyniosła 4 621 000 zł. Ponieważ przewyższała ona deficyt Funduszu w obszarze finansowania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne niektórych grup osób duchownych, zwrócono niewykorzystaną część w kwocie 2 150 200 zł. W tym roku Fundusz nie przeznaczył żadnych środków na finansowanie innych swoich zadań. W latach 2012–2014 budżet Funduszu Kościelnego pozostawał niezmienny, pomimo tego, że przyznane w ustawie budżetowej środki były niewystarczające do realizacji choćby priorytetowego zadania Funduszu, jakim jest opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych. W 2015 r. przyznanie rezerwy celowej okazało się konieczne, nawet pomimo wzrostu ustawowo zagwarantowanego budżetu Funduszu. Fakt ten nie może dziwić, skoro rok wcześniej dotacja budżetowa i rezerwa celowa, które wystarczyły jedynie na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych wynosiły o 14 913 000 zł więcej niż zwiększony w 2015 r. ustawowy budżet Funduszu. W 2016 r. Funduszowi Kościelnemu przyznano trzy dotacje celowe w wysokości 3 986 000 zł, 11 434 000 zł oraz 11 789 600 zł. Rok później, ponownie przyznano trzy dotacje w wysokości 8 895 000 zł, 14 805 000 zł i 1 838 000. Również w 2018 r. Fundusz Kościelny wymagał dokapitalizowania w wysokości 21 190 000 zł. Trzeba także zwrócić uwagę na rozbieżności i nieścisłości w danych za lata 2009 i 2016–2018 dotyczące budżetu Funduszu Kościelnego oraz wydatkowanych zeń środków²².

Jako oficjalny powód zmniejszenia, a następnie ustabilizowania budżetu Funduszu w latach 2010–2014 podawano konieczność poszukiwań oszczędności bu-

²¹ Sformułowanie stale powtarzane w: *Załącznik...*

²² Do czasu oddania tekstu, autor nie uzyskał z MSWiA rzetelnych informacji dotyczących przyczyn rozbieżności w udostępnionych danych.

dżetowych w obliczu ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego, który ujawnił się w 2007 r., a jego szczyt przypadł na lata 2008–2009. Cięcia budżetowe i konieczność zwalczania skutków kryzysu w kolejnych latach nie wyjaśniają, dlaczego kolejne ustawy budżetowe przyznawały Funduszowi dotacje w wysokości niższej niż potrzebna do realizacji choćby podstawowego zadania Funduszu. Przyczyną mogły być błędne projekcje, co do ogólnej wartości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych w kolejnym roku. Można jednak domniemywać, że ujawnianie w ustawie budżetowej zaniżonej wysokości Funduszu Kościelnego i dalsze jego dotowanie za pomocą rezerwy celowej stało się także wygodnym politycznie zabiegiem. Zwiększanie wydatków Funduszu odbywało się bez drażnienia antyklerykalnej części wyborców, fakt przyznawania rezerwy celowej nie przebijał się bowiem do świadomości opinii publicznej. W czasie samodzielnych rządów PiS utrzymano wyżej opisaną praktykę, jednak nie można potwierdzić tych samych motywacji tego działania. W Ustawie budżetowej na 2017 r. zagwarantowano Funduszowi Kościelnemu niższą dotację niż zakładano w projekcie tejże ustawy. Wpływ na to mógł mieć rzekomy sprzeciw społeczny odnotowywany w niektórych mediach. Z tego powodu, a także ze względu na znaczący wzrost płacy minimalnej oraz fakt, iż kwotę zarezerwowaną na konserwację i remonty zabytkowych obiektów sakralnych oraz na wspomaganie kościelnej działalności społecznie użytecznej założono *a priori*, przyznanie rezerwy celowej okazało się konieczne²³.

Odnosząc się do tezy jakoby funkcjonowanie Funduszu Kościelnego drenowało budżet państwa, trzeba przypomnieć, iż wysokość Funduszu (wraz z przyznanymi rezerwami celowymi) stanowiła w 2016 r. 0,039% łącznej kwoty wydatków budżetu państwa²⁴ oraz jedynie 0,018% wydatków sektora finansów publicznych²⁵. W świetle powyższych obliczeń trzeba stwierdzić, że likwidacja Funduszu Kościelnego nie przyniesie Skarbowi Państwa znaczących oszczędności. Argument o zbytnim obciążeniu budżetu państwa wydatkami na Fundusz Kościelny należy odrzucić jako nieprawdziwy.

Podstawowym celem, na jaki świadczy Fundusz Kościelny, jest opłacanie części albo całości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne niektórych grup osób duchownych. Jest to tzw. „cel sztywny”, czyli taki, na który pieniądze muszą się w budżecie Funduszu znaleźć każdego roku. Dobrze obrazuje to procentowy udział środków wydatkowanych na to zadanie w budżecie Funduszu. W omawianym okresie udział ten nigdy nie spadł poniżej 80%, a w latach 2010–2015 opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne niektórych grup osób duchownych było jedynym zadaniem, na jakie świadczył Fundusz. Nie jest możliwe określenie udziału każdego z kościołów i innych związków wyznaniowych w dobrodziejstwie

²³ Dotacje z Funduszu Kościelnego – można już składać wnioski, <http://www.rp.pl/Prawo/30315-9928-Dotacje-z-Funduszu-Koscielnego---mozna-juz-skladac-wnioski.html> (dostęp: 21.12.2018).

²⁴ Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2 oraz art. 1 ust. 2 Ustawy budżetowej na rok 2016.

²⁵ Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2 oraz Uzasadnienia Ustawy budżetowej na rok 2016, Tablica 3. Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w 2016 r., 213, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0EBE638D9F6EFE2FC1257F2300766835/%24File/146-uzasadnienie.pdf> (dostęp: 21.12.2018).

opłacania składek za duchownych tego związku konfesyjnego, ponieważ nie prowadzi się takich statystyk, a MSWiA dokonuje wpłat zbiorczych na rachunek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tytułem opłacania składek²⁶. Jednocześnie postuluje się nałożenie na zwierzchnie władze związków konfesyjnych obowiązku przesłania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych aktualnej listy osób będących duchownymi w tych związkach, co miałyby doprowadzić do uszczelnienia wydatkowania środków Funduszu na omawiany cel²⁷.

Kierując się kryterium wysokości wydatkowanych sum, za drugi najważniejszy cel Funduszu Kościelnego należy uznać konserwację i remonty obiektów sakralnych o wartości zabytkowej. W XXI w. Fundusz przekazywał corocznie na to zadanie mniej niż 10% swego budżetu (wyjątek w 2008 i 2018 r.). Jednocześnie, w całym badanym okresie kwoty transferowane na ten cel stanowiły większość dotacji udzielanych przez Fundusz kościołom i innym związkom wyznaniowym. Należy zwrócić uwagę na nagły wzrost wydatków na omawiany cel w 2018 r., który może być jednorazową zwyczajną lub początkiem nowej praktyki rozdziału środków Funduszu. Od 2017 r. Fundusz przekazuje dotacje także na nową, wcześniej niedostępną dla wnioskodawców kategorię prac remontowych, związaną z konserwacją ruchomego wyposażenia obiektów sakralnych służących sprawowaniu kultu oraz stałych elementów wystroju wewnątrz tych obiektów, czyli na konserwację polichromii, malowideł, ołtarzy, organów czy ozdobnych elementów wyposażenia świątyni.

Trzeci z finansowanych celów Funduszu obejmuje dotowanie adaptacji, modernizacji i remontów oraz budowę i rozbudowę placówek, w których kościelne osoby prawne prowadzą działalność pożytku publicznego. Oprócz współfinansowania prac dotyczących substancji budynków Fundusz wspiera także, w uzasadnionych przypadkach, zakup wyposażenia dla wyżej wymienionych placówek oraz inicjatywy niezwiązane z środkami trwałymi, np. pobyt podopiecznych na koloniach. W zakreślonej cezurze czasowej Fundusz Kościelny przekazywał na opisywany cel od 0,99% (2018 r.) do 7,23% (2003 r.) środków, jakimi dysponował w danym roku budżetowym.

6. ZAKOŃCZENIE

Wysokość Funduszu Kościelnego znajduje się w trendzie wzrostowym od czasu transformacji ustrojowej, nawet pomimo obserwowanej stagnacji wzrostu budżetu Funduszu w okresie rządów PO-PSL. Nie zmienia to faktu, iż w każdym kolejnym roku wysokość Funduszu jest zaniżona względem poziomu, który wynika z zapisów Ustawy o dobrach martwej ręki. Oznacza to, że każdego roku zwiększa się dług państwa względem kościołów i innych związków wyznaniowych. W takiej sytuacji likwidacja Funduszu Kościelnego bez zastąpienia go innym instrumentem

²⁶ Por. § 23 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 2008 nr 78, poz. 465.

²⁷ P. Kaleta, *Problemy prawne likwidacji Funduszu Kościelnego*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2012, t. 15, 269.

finansowania związków konfesyjnych ze środków publicznych byłaby niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego – szczególnie ochroną praw słusznie nabytych, a także podważałaby zaufanie jednostek – wiernych do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy także zauważyć, iż zwiększenie rocznego budżetu Funduszu Kościelnego nie wiązałoby się z nadmiernym obciążeniem budżetu państwa, wbrew argumentacji zwolenników zniesienia Funduszu, nawet przy podwojeniu środków publicznych przekazywanych Funduszowi, stanowiłyby one bowiem ułamek procenta budżetu państwa.

Trzeba także pamiętać, że do systemu finansowania związków konfesyjnych ze środków publicznych nie sposób zaszeregować całej działalności Funduszu Kościelnego. Współfinansowanie konserwacji i remontów zabytkowych obiektów sakralnych oraz wspieranie społecznie użytecznej działalności instytucji wyznaniowych stanowi koszt realizacji przez wspólnoty religijne funkcji publicznych w zastępstwie państwa. Likwidacja Funduszu Kościelnego oznaczałaby zaprzestanie dotowania wyżej wymienionych inicjatyw i mogłaby być postrzegana jako naruszenie konstytucyjnej zasady współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne niektórych grup osób duchownych jest priorytetowym zadaniem stawianym przed Funduszem Kościelnym. Nie może dziwić, iż na ten cel przeznaczano w XXI w. od 80 do 100% budżetu Funduszu. Pomimo że utrzymanie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych ze środków publicznych narusza świecki charakter państwa, nie sposób obronić jedynie na tej podstawie tezy, że Polska jest państwem wyznaniowym. O różnicy między państwami świeckimi i wyznaniowymi nie decyduje ostry podział na finansowanie albo niefinansowanie związków konfesyjnych, ale raczej cele i podstawy prawne dopuszczające przesunięcia majątkowe z budżetu państwa do wspólnot wyznaniowych czy zakres wolności religijnej gwarantowanej przez państwo. Trzeba pamiętać, że Fundusz Kościelny powstał jako fundusz restytucyjny, a po transformacji ustrojowej miał spełniać także funkcję odszkodowawczą za funkcjonowanie niezgodne z Ustawą o dobrach martwej ręki w okresie PRL. Chociaż aktualnie Fundusz stanowi dotację budżetową dla kościołów i innych związków, nie można oderwać go całkowicie od swego pierwotnego charakteru, a środki przez niego wydatkowane na rzecz wspólnot religijnych pokrzywdzonych w procesie upaństwowienia kościelnych nieruchomości ziemskich, noszą rys odszkodowawczy.

BIBLIOGRAFIA

- Bernaciński Ł., *Finansowanie związków wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce. Fundusz Kościelny*, Łódź: Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie 2017.
- Kaleta P., *Problemy prawne likwidacji Funduszu Kościelnego*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2012, t. 15, 255–274.
- Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa: C.H. Beck 2016.
- Prawo finansowe*, red. R. Masztalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2013.

- Stanisławski T., *Finansowanie instytucji wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce*, Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2011.
- Stanisławski T., *Sposoby finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku Białej 2009, 335–341.
- Stanisz P., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a finansowanie związków wyznaniowych*, w: *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T.J. Zieliński, Warszawa: Chrześcijańska Akademia Teologiczna 2009, 107–123.
- Strzelecki A., *Duszpasterstwo wojskowe. Aspekty finansowo-prawne administracji kościelnej*, Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy 2012, t. 1, 99–122.
- Walencik D., *Nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1918–2012. Regulacje prawne – nacjonalizacja – rewindykacja*, Katowice: Drukarnia Archidiecezjalna w Katowicach 2013.
- Zawiślak M., *Prawne i finansowe aspekty działalności Funduszu Kościelnego w latach 1989–2009*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku Białej 2009, 357–369.
- Zawiślak M., *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w latach 1950–1989*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2009, t. 12, 241–266.

Publikacje elektroniczne

- Dotacje z Funduszu Kościelnego – można już składać wnioski*, <http://www.rp.pl/Prawo/303159928-Dotacje-z-Funduszu-Koscielnego---mozna-juz-skladac-wnioski.html> (dostęp: 21.12.2018).
- Uzasadnienie Ustawy budżetowej na rok 2016, Tablica 3. Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w 2016 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0EBE638D9F6E-FE2FC1257F2300766835/%24File/146-uzasadnienie.pdf> (dostęp: 21.12.2018).

Źródła

- Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 08.03.2018 r., zbiory własne autora.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, Dz.U. 1950 nr 9, poz. 87 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2018 poz. 2204 t.j.
- Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r., Dz.U. 2009 nr 10, poz. 58.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2017 poz. 2077 t.j.
- Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r., Dz.U. 2010 nr 19, poz. 102.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011 nr 29, poz. 150.
- Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., Dz.U. 2012 poz. 273.
- Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r., Dz.U. 2013 poz. 169.
- Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., Dz.U. 2014 poz. 162.
- Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. 2015 poz. 153.
- Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r., Dz.U. 2016 poz. 278.
- Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r., Dz.U. 2017 poz. 108.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 2008 nr 78, poz. 465.
- Załącznik do odpowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 06.12.2017 r., zbiory własne autora

DISBURSEMENT OF THE CHURCH FUND FUNDS IN THE 21ST CENTURY

Summary

The proposed liquidation of the Church Fund is justified, among other things, by high amounts that churches and other religious associations receive from the state budget and the thesis that the Church Fund makes Poland a confessional state. The author verifies the above arguments on the basis of quoted statistical data on funds spending from the Church Fund in the 21st century and the analysis of the nature and purpose of the establishment of the Church Fund. The data include the budget of the Church Fund and sums transferred for individual purposes and their share in the budget of the Fund. The article also touches on the location of the Church Fund in the Polish system of financing churches and other religious associations and the evolution of its goals.

Key words: Church Fund, public funds, social insurance for clergy, socially useful activities

Nota o Autorze

Łukasz BERNACIŃSKI – doktorant w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Łódzkiego.
Kontakt e-mail: lukasz.bernacinski@unilodz.eu