

*Katarzyna Cisowska-Mleczek*

## Fundusz kościelny na tle innych funduszy sektora finansów publicznych

Pojęcie fundusz wywodzi się z języka łacińskiego od słowa *fundus* oznaczającego dno, podwalinę, podstawę, a w szerszym ujęciu majątek ziemski. Dawniej określenie fundusz używane było również w rozumieniu zapisu, legatu, oznaczało „nadane, odziedziczone dobra lub majątek”. Obecnie pod pojęciem fundusz rozumie się: „wyodrębniony zasób środków majątkowych przeznaczonych na określony cel lub środki pieniężne pochodzące z określonego źródła i przeznaczone na pokrycie określonych wydatków”<sup>1</sup>.

W polskim ustawodawstwie nie wprowadzono definicji samego pojęcia fundusz. Przepisy prawne normują kwestie organizacyjne i finansowe wielu funduszy funkcjonujących w różnych formach organizacyjno-prawnych zarówno w sektorze prywatnym (fundusze powiernicze, inwestycyjne), jak również w sektorze publicznym w postaci funduszy celowych oraz funduszy motywacyjnych.

Istotną rolę w sektorze finansów publicznych odgrywają fundusze celowe zwane również funduszami parabudżetowymi, stanowiące alternatywną w stosunku do budżetu formę organizacyjną gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Ich powstanie oznacza wyodrębnienie organizacyjne i/lub finansowe części środków pieniężnych z ogółu środków publicznych. Publiczne fundusze celowe powoływane są na czas dłuższy niż rok budżetowy, co zapewnia bezpieczeństwo i ciągłość finansowania powierzonych im zadań. Przy rozdzielaniu środków funduszu na poszczególne zadania rzadko zdarza się, by wystąpił problem arbitralności. W przeciwieństwie do innych podmiotów sektora finansów publicznych (głównie jednostek budżetowych)

---

<sup>1</sup> Por. *Mała Encyklopedia*, Warszawa 2000, s. 244.

w funduszach celowych obowiązują elastyczne zasady gospodarki finansowej, które umożliwiają akumulację środków po roku budżetowym<sup>2</sup>. Podstawowym źródłem zasilania finansowego funduszy są środki stanowiące określoną część dochodów publicznych, np. podatki, składki z różnych tytułów lub inne obowiązkowe wpłaty. Dodatkowym lub alternatywnym źródłem zasilania finansowego funduszy może być dotacja z budżetu. Ponadto gestorzy niektórych funduszy mogą mobilizować przychody z innych źródeł, np. przez zaciąganie kredytów i pożyczek. Dopuszczalnym jest również przyjmowanie darowizn.

Sposób finansowania funduszy stanowi jedno z podstawowych kryteriów ich podziału, w oparciu o które możemy wyróżnić fundusze:

a) oparte na przymusowych dochodach typu budżetowego (podatkach, opłatach, składkach),

b) bazujące na dobrowolnych wpłatach różnych podmiotów,

c) zasilane wyłącznie lub częściowo dotacjami budżetowymi.

Innym możliwym kryterium pozwalającym uporządkować fundusze jest ich podział ze względu na przedmiot, a w istocie cel wydatkowania środków. Na jego podstawie wyróżniamy fundusze:

a) finansujące pieniądze świadczenia społeczne,

b) wspomagające finansowo dziedziny o ograniczonych możliwościach samofinansowania (np. kultura, sport),

c) finansujące infrastrukturę społeczną,

d) finansujące ochronę środowiska,

e) finansujące dziedziny *stricte* gospodarcze (np. rolnictwo).

Ponadto, w zależności od rodzaju budżetu, z którego wyodrębnione zostały zadania realizowane przez dany fundusz, wyróżniamy:

a) państwowe fundusze celowe,

b) samorządowe (gminne, powiatowe, wojewódzkie) fundusze celowe.

Na początku lat 90-tych w Polsce zlikwidowana została znaczna ilość publicznych funduszy celowych, tj. z prawie 70 funduszy pozostało ostatecznie kilkanaście<sup>3</sup>. Znamienna była ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy<sup>4</sup>, w myśl której zniesiono 16 funduszy celowych, w tym fundusze o charakterze terenowym oraz wskazano do likwidacji 4 inne fundusze (w tym Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego). Sposób funkcjonowania pozostałych w sektorze państwowych funduszy celowych uregulowany został w art. 18 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Pra-

<sup>2</sup> Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2001, s. 131.

<sup>3</sup> Por. E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 95.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14.12.1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, DzU nr 89 z 1990 r. poz. 517 wraz ze zmianami DzU nr 108 z 1999 r. poz. 1226.

wo budżetowe<sup>5</sup>, która obowiązywała do dnia 31 grudnia 1998 r. Następnie, w miejsce ustawy Prawa budżetowego, uchwalona została ustawa o finansach publicznych<sup>6</sup>, zgodnie z którą 1 stycznia 1999 r. dopuszczono możliwość powoływania, oprócz państwowych, również wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze celowe. W myśl niniejszej ustawy za fundusz celowy uznany został fundusz został utworzony na podstawie aktu wysokiej rangi, tj. ustawy, przed dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych, czyli przed 1 stycznia 1999 r., którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań<sup>7</sup>. Zapis określający czas, do jakiego mogły być tworzone fundusze celowe spowodował, iż ich ilość została skutecznie ograniczona.

1 stycznia 2005 r. nowelizacją przedmiotowej ustawy wprowadzono znaczące zmiany w tym zakresie. W definicji funduszu celowego wykreślono zapis dotyczący czasookresu tworzenia funduszy, wprowadzając tym samym możliwość powoływania nowych funduszy. Skutkiem tego 1 stycznia 2005 r. utworzonych zostało 13 państwowych funduszy celowych. Powstały one głównie w związku z porządkowaniem gospodarki finansowej oraz likwidacją środków specjalnych działających przy jednostkach budżetowych. Zmianie nie uległa forma organizacyjno-prawna funduszy celowych, które w dalszym ciągu mogą działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz.

Innym rodzajem funduszy funkcjonujących w ramach polskiego sektora finansów publicznych są powołane z dniem 1 stycznia 2005 r. fundusze motywacyjne. Powstały one w związku z likwidacją środków specjalnych państwowych jednostek budżetowych. Fundusze motywacyjne tworzą środki finansowe zgromadzone przez państwowe jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych, z części dochodów budżetu państwa uzyskanych z tytułu przypadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych<sup>8</sup>. Środki funduszu przeznaczone są na nagrody dla pracowników sfery budżetowej, żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy bezpośrednio przyczynili się do uzyskania dochodów budżetu państwa z wyżej wymienionych tytułów. Nagrody są przyznawane i wypłacane po faktycznym

<sup>5</sup> Art. 18 ustawy z dnia 5.01.1991 r. Prawo budżetowe, tekst jednolity z 1993 r. DzU nr 72, poz. 344 wraz ze zmianami.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych, tekst jednolity z 2003 r. nr 15, poz. 148 wraz ze zmianami DzU nr 121 z 2004 r. poz. 1264.

<sup>7</sup> Por. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych, tekst jednolity z 2003 r. nr 15, poz. 148 wraz ze zmianą DzU nr 273 z 2003 r., poz. 2703.

<sup>8</sup> *Ibidem*, art. 18 a.

uzyskaniu środków finansowych z tytułu prawomocnego przypadku rzeczy lub korzyści majątkowych.

Problem określenia charakteru funduszu motywacyjnego rozwiązany został w ustawie o finansach publicznych, w której zawarto jednoznaczny zapis, iż nie jest to fundusz celowy, w rozumieniu tej ustawy. Cel jego utworzenia, sposób pozyskiwania, a następnie wydatkowania zgromadzonych środków dowodzą, iż przeważają w nim cechy funduszu osobowego.

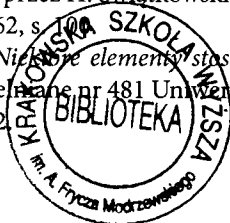
Jednym z charakterystycznych funduszy, funkcjonującym obok wyżej omówionych, jest Fundusz Kościelny, utworzony na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego<sup>9</sup>. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP<sup>10</sup> powołany został w celu działania na rzecz wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, o uregulowanym statusie prawnym w Rzeczypospolitej Polskiej. Z założenia stanowić miał formę rekompensaty za przejęte przez Państwo nieruchomości należące do różnych związków wyznaniowych, zwane „dobrami martwej ręki”<sup>11</sup>. Głównym celem jego powołania było materialne zabezpieczenie duchowieństwa<sup>12</sup>. Dochody pozyskane z przejętych nieruchomości stanowić miały podstawowe źródło zasilania finansowego Funduszu Kościelnego i w myśl art. 1. ust. 4 ustawy tworzącej fundusz mogły być przeznaczane wyłącznie na cele kościelne i charytatywne. Dodatkowym wsparciem finansowym Funduszu, przewidzianym przez przedmiotową ustawę, miała być dotacja z budżetu. W myśl pierwotnego brzmienia powyższej regulacji do zadań Funduszu Kościelnego należało:

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20.03.1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, DzU nr 9 z 1950 r., poz. 87.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r., DzU nr 78, poz. 483.

<sup>11</sup> W szerszym znaczeniu „dobra martwej ręki” inaczej dobra instytucyjne są to nieruchomości (ziemskie i miejskie) należące do instytucji i stowarzyszeń (również kościelnych) mające na celu zabezpieczenie ich konfesyjnej (kultowej), oświatowej, opiekuńczej i innej działalności. W węższym ujęciu są to nieruchomości (ziemskie i miejskie) należące do Kościoła Katolickiego i jego jednostek organizacyjnych. Przyczyna wprowadzenia do tego określenia słów „martwa ręka” sięga czasów średniowiecza, kiedy dobra te przechodziły najczęściej na własność Kościoła i jego instytucji na mocy testamentów sporządzanych na łożu śmierci. Po przejściu na własność Kościoła lub jego instytucji dobra stawały się niezbywalne, były dla obrotu „zamrożone”, „martwe”. Pojęcie „dóbr martwej ręki” zostało szczegółowo wyjaśnione przez H. Świątkowskiego w podręczniku *Wyznanie i prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 104.

<sup>12</sup> J. Majchrowski, S. Nawrot, *Niektóre elementy stosunków państwowo-kościelnych w Polsce lat 1945–1950*, skrypty uczelne nr 481 Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Religioznawstwa, Kraków 1984 s. 62.



- utrzymanie i odbudowa kościołów,
- udzielanie duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowanie dla nich domów wypoczynkowych,
- w uzasadnionych przypadkach finansowanie ubezpieczenia chorobowego duchownych,
- specjalne zaopatrzenie emerytalne społecznie zasłużonych duchownych,
- wykonywanie działalności charytatywno-opiekuńczej<sup>13</sup>.

Fundusz rozpoczął funkcjonowanie 23 marca 1950 r., w którym na mocy art. 1 ust. 1 w zw. z art. 4 wyżej wspomnianej ustawy nastąpiło upaństwowienie nieruchomości ziemskich należących do związków wyznaniowych. Akcją tą nie objęte zostały jednak gospodarstwa rolne proboszczów do 50 ha, a na terenie województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego do 100 ha, których posiadanie poręczyła proboszczom ustawa<sup>14</sup>. Dodatkowo w aneksie do protokołu Wspólnej Komisji Rządu i Episkopatu z dnia 14 kwietnia 1950 r. wyłączono od upaństwowienia gospodarstwa rolne do 50 ha dla ordynariuszy diecezji i seminariów duchownych oraz do 5 ha dla domów zakonnych. Zachowane w archiwach zestawienie powierzchni upaństwowionych gospodarstw rolnych, według stanu z 15 stycznia 1951 r., zatem po zakończeniu akcyjnego przejmowania dóbr martwej ręki, wskazuje, że przejęto 89.090,8 ha. Po 15 stycznia 1951 r. wykonanie ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki miało w zasadzie charakter korekt, zarówno w postaci przejęcia przeoczonych nieruchomości, jak i zwrotu nieruchomości nie podlegających przejęciu. Obecnie z materiałów archiwalnych byłego Ministerstwa Rolnictwa i byłego Urzędu do Spraw Wyznań wynika, iż państwo przejęło od kościołów i innych związków wyznaniowych nieruchomości ziemskie o łącznym obszarze ok. 134 000 ha, w tym od Kościoła Katolickiego ok. 120 000 ha.

Upaństwowione dobra martwej ręki nie zostały wydzielone organizacyjnie ani finansowo, lecz włączone do Państwowego Zasobu Ziemi, bez ustalenia wysokości dochodów z tych dóbr. Niemożliwym stało się zatem ustalenie wysokości kwoty, która powinna zostać przekazana na rzecz Funduszu Kościelnego. Głównym źródłem zasilania finansowego funduszu od początku jego istnienia była dotacja przekazywana corocznie z budżetu państwa.

Trudna do określenia jest również wysokość oraz przeznaczenie środków tego funduszu w latach 1950–1989, bowiem kwoty przewidywane oraz kwoty faktycznie wydatkowane nie zostały wyodrębnione. Środki będące w dyspo-

<sup>13</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20.03.1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, DzU nr 9 z 1950 r., poz. 87.

<sup>14</sup> Por. H. Świątkowski, *op. cit.*, s. 103–104.

zycji funduszu uwzględniane były w pozycji „różna działalność” w budżetach kolejnych lat Urzędu do Spraw Wyznań. Wiadomym jest jednak, iż po zorganizowaniu na początku lat 60. XX wieku Kół Księży w Zrzeszeniu Katolików „Caritas”, skupiających księży katolickich aprobujących zasady ustrojowe PRL, Fundusz Kościelny wydawany był w przeważającej części na rzecz tych Kół, które swym członkom udzielały pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowały dla nich domy wypoczynkowe. Fundusz Kościelny dotował również działalność Polskiej Rady Ekumenicznej, niektórych kościołów, a także przekazywał środki na remonty budynków kościelnych i cmentarzy wyznaniowych.

Po 40 latach funkcjonowania funduszu wprowadzone zostały pewne zmiany, co do rodzaju i zakresu realizowanych przez niego zadań. Na podstawie rozporządzenia z sierpnia 1990 r. rozszerzono cele Funduszu Kościelnego, przeznaczając jego środki dodatkowo na:

- wspomaganie kościelnej działalności oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej, a także inicjatyw związanych ze zwalczaniem patologii społecznych oraz współdziałania w tym zakresie organów administracji rządowej z Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi,
- pokrywanie części wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych duchownych,
- konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości artystycznej<sup>15</sup>.

Wprowadzone zmiany związane były z wejściem w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym duchownych<sup>16</sup>, w myśl której stworzony został odrębny rodzaj obowiązkowego ubezpieczenia społecznego duchownych. Obowiązek regulowania tych świadczeń spoczął w przeważającej części na Funduszu Kościelnym, który zobligowany został do finansowania składek na ubezpieczenie członków zakonów kontemplacyjnych oraz pokrywania różnicy pomiędzy wydatkami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych a – ustalonymi na stosunkowo niskim poziomie – składkami na to ubezpieczenie opłacanymi bezpośrednio przez osoby duchowne.

Następnie, w związku z ustanowioną w 1998 r. reformą systemu ubezpieczeń społecznych wykreślono zapis dotyczący objęcia duchownych ubezpieczeniem chorobowym na koszt Funduszu Kościelnego oraz wpisano obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe

---

<sup>15</sup> Rozporządzenie z dnia 23.08.1990 r. w sprawie rozszerzenia celów Funduszu Kościelnego, DzU nr 61 z 1990 r., poz. 354.

<sup>16</sup> Por. art. 31 ust. 3 i 4 oraz art. 37 ustawy z dnia 17.05.1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych, DzU nr 29, poz. 156.

duchownych, nie podlegających tym ubezpieczeniom z innych tytułów, w wysokości 80%, a na członków zakonów kontemplacyjnych i misjonarzy w okresach pracy na terenach misyjnych w 100%<sup>17</sup>. Znaczące zmiany objęły również system ochrony zdrowia. Fundusz zobligowany został do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne duchownych oraz alumnów wyższych seminariów duchownych i teologicznych, postulików, nowicjuszy i juniorystów i ich odpowiedników, z wyłączeniem podatników podatku dochodowego i zryczałtowanego podatku od przychodów osób duchownych<sup>18</sup>. Obecnie składki na ubezpieczenie zdrowotne na rzecz wyżej określonych grup są finansowane w całości z Funduszu Kościelnego<sup>19</sup>.

Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeń zdrowotnych spowodowały, iż korekcie poddane zostały cele Funduszu Kościelnego. Ostatecznie przyjęto, iż do zadań Funduszu Kościelnego należy:

– finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych,

– wspomaganie kościelnej działalności oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej, a także inicjatyw związanych ze zwalczaniem patologii społecznych oraz współdziałania w tym zakresie organów administracji rządowej z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi,

– odbudowa, remonty i konserwacja obiektów sakralnych o wartości artystycznej.

Organizacja, organa i tryb działania Funduszu Kościelnego określone zostały w statucie, stanowiącym załącznik do uchwały nr 148 Rady Ministrów<sup>20</sup>. Fundusz Kościelny nie ma osobowości prawnej, a po zmianach w organizacji i funkcjonowaniu naczelnych organów administracji państwowej od 1 stycznia 1997 r. usytuowany jest w strukturze Departamentu Wyznań (a od 18 października 2002 r. – Departamentu Wyznań i Mniejszości Narodowych) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Bezpośrednią obsługę Funduszu sprawuje Wydział Funduszu Kościelnego Departamentu Wyznań i Mniejszości Narodowych.

W latach 1990–1996 podstawowym, a od 1997 r. jedynym źródłem zasilania finansowego Funduszu Kościelnego była dotacja udzielana z budżetu

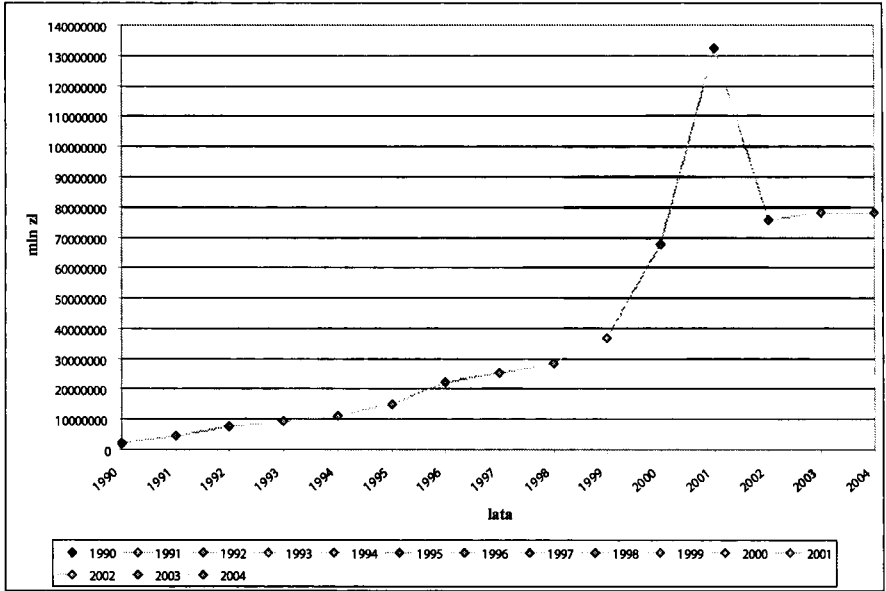
<sup>17</sup> Por. art. 16 ust. 10 i 10a ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU nr 137, poz. 886 z późn. zm.

<sup>18</sup> Por. art. 28 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, DzU nr 45, poz. 391 ze zm.

<sup>19</sup> Por. art. 86 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych DzU nr 210 poz. 2135.

<sup>20</sup> Uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 07.11.1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego, MP. z 1991 r. nr 39, poz. 279.

państwa. Opublikowane przez ww. Departament dane wykazują, iż w latach 1990–2001 przychody Funduszu sukcesywnie wzrastały. Największy wzrost wpływów odnotowano w 2001 r., w którym przychód wyniósł ponad 132 mln zł. Następnie w 2002 r. nastąpił znaczny ich spadek do ponad 75 mln zł. W ostatnich dwóch latach kwota będąca w dyspozycji funduszu jest niezmienna i wynosi 78.333 tys. zł (por. rys. 1).



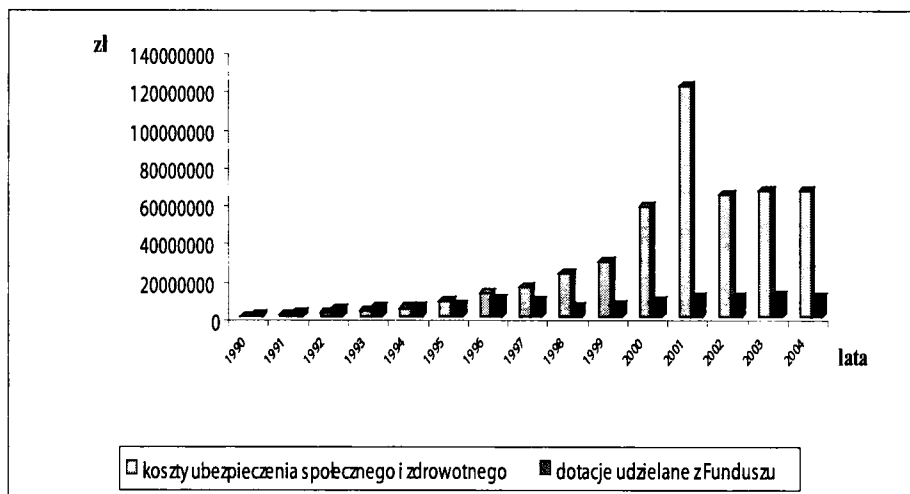
Rysunek 1. Przychody Funduszu Kościelnego w latach 1990–2004 (w mln)

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 do informacji w sprawie Funduszu Kościelnego z 3 września 2004 r.

Przeważającą część wydatkowanych środków stanowią świadczenia przekazywane na rzecz funduszy sektora finansów publicznych, tj. na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Wysokość kwoty przeznaczanej na finansowanie świadczeń społecznych i zdrowotnych do 2000 r. powoli wzrastała. W 2001 r. powyższa kwota wzrosła dwukrotnie w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła ponad 121 mln zł. Następnie w 2002 r. nastąpił znaczny spadek wydatków związanych z pokryciem kosztów ubezpieczenia duchownych i wyniósł 64 mln zł. Od tego momentu wydatek ten oscyluje w granicach od 64 do 67 mln zł (por. rys. 2).

Udział kosztów ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego w ogólnej kwocie wydatków Funduszu do 2001 r. sukcesywnie wzrastał, osiągając w 2001 r. wartość ponad 90% wszystkich realizowanych przez fundusz wydatków. Konsekwencją wzrostu powyższych kosztów było zmniejszenie wielkości dotacji

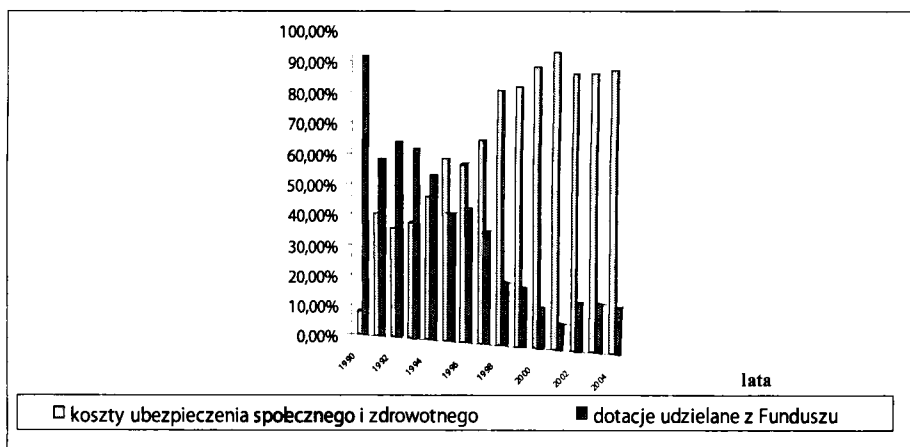




Rysunek 2. Wydatki Funduszu Kościelnego w latach 1990–2004 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 do informacji w sprawie Funduszu Kościelnego z 3 września 2004 r.

udzielanych z funduszu na rzecz podmiotów prowadzących działalność charytatywno-opiekuńczą oraz oświatowo-wychowawczą. Dane z 2004 r. wykazują, iż koszty ubezpieczenia pochłaniały prawie 85% posiadanych przez fundusz środków. Pozostałe 15% wydatkowane były w postaci dotacji udzielanych na rzecz innych podmiotów (por. rys. 3).



Rysunek 3. Udział kosztów ubezpieczeń oraz udzielanych dotacji w wydatkach ogółem w latach 1990–2004 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 do informacji w sprawie Funduszu Kościelnego z 3 września 2004 r.

Obecnie Fundusz Kościelny finansuje składki na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenia społeczne za ok. 20.000–21.000 osób duchownych, wśród których grupę ok. 4000 stanowią członkowie zakonów kontemplacyjnych klauzurowych i misjonarze.

Wspomagając działalność charytatywną, oświatowo-wychowawczą i opiekuńczo-wychowawczą, Fundusz Kościelny udziela dotacji m.in. na zakłady opiekuńczo-lecznicze. Dotacje z Funduszu Kościelnego przeznaczone są głównie na budowę, rozbudowę, remonty, adaptacje i modernizacje tych placówek. W nielicznych, szczególnie uzasadnionych przypadkach Fundusz finansuje również zakup wyposażenia i pomocy dydaktycznych o charakterze trwałym. Nie pokrywa natomiast kosztów bieżącego utrzymania tych placówek, np. nośników energii, żywności, odzieży itp. Fundusz Kościelny nie finansuje placówek oświatowo-wychowawczych o charakterze kultowym, jak np. punkty katechetyczne, grupy oazowe, punkty rekolekcyjne, itp. Dotując wybrane przedsięwzięcia, fundusz partytuje w części niezbędnych nakładów lub finansuje wybrane ich elementy.

Dotacje Funduszu przyznawane są na remonty i konserwacje zabytkowych obiektów o charakterze sakralnym, wykonywanie podstawowych prac zabezpieczających sam obiekt, a w szczególności na finansowanie remontów dachów, ścian, elewacji, itp. Fundusz nie pokrywa kosztów remontów i konserwacji ruchomego wyposażenia obiektów sakralnych.

Podział dotacji na rzecz osób prawnych poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych podlegał w poszczególnych latach pewnym wahaniom, przy zachowaniu generalnie stałych proporcji. W latach 1990–2003 osoby prawne Kościoła Katolickiego uzyskały ok. 83–89% środków, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego – ok. 6–11%, zaś pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych – ok. 2,5–9% środków<sup>21</sup>.

Funkcjonujący od przeszło pół wieku Fundusz Kościelny jest jednym z najstarszych funduszy w sektorze finansów publicznych. Mimo przekształceń ustrojowych zasadnicze zapisy normujące sposób jego funkcjonowania nie uległy zmianie. Dezaktualizacji uległo natomiast podstawowe zadanie, do realizacji którego powołany został fundusz. Upaństwowione w 1950 r. nieruchomości ziemskie wskutek przeprowadzanych od 1989 r. postępowań rewidacyjnych w większości zostały zwrócone pierwotnym właścicielom. Zakończyło się zatem jego zadanie rekompensowania strat wynikłych z przejęcia przez państwo nieruchomości ziemskich.

Porównując Fundusz Kościelny z innymi funduszami sektora finansów publicznych, stwierdzono, iż sposób zasilania finansowego oraz wydatkowania środków tego Funduszu znacznie różni się od przyjętych zasad gospodarstwa finansowej funduszy motywacyjnych.

<sup>21</sup> [www.racjonalista.pl/kk.php/](http://www.racjonalista.pl/kk.php/), s. 3550.

Analiza aspektów prawnych oraz finansowych dotyczących jego działalności dowiodła, iż wykazuje on w dużym stopniu cechy publicznego funduszu celowego, a ściślej ujmując, klasycznego państwowego funduszu celowego<sup>22</sup>.

Podobnie jak fundusze celowe utworzony został na mocy ustawy. Uwzględniając obowiązującą do 31 grudnia 2004 r. definicję funduszy celowych, można stwierdzić, iż w odniesieniu do Funduszu Kościelnego spełniony został również wymóg dotyczący terminu powoływania funduszy celowych. W istocie bowiem utworzony został przed dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych. W akcie prawnym tworzącym fundusz ściśle określony został przedmiot finansowania. Pierwotnie wskazano kilka celów, które uległy modyfikacji przede wszystkim w związku z koniecznością finansowania składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego duchownych. Na rzecz tego funduszu, co do zasady, wyodrębniona została również pewna część dochodów publicznych, w postaci dochodów z mienia, z tytułu przejętych przez Państwo nieruchomości. Dodatkowo ustawa dopuszczała możliwość finansowania funduszu przez dotację z budżetu państwa. Wydatki Funduszu Kościelnego, podobnie jak większości funduszy celowych, realizowane są tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym głównie dotacje z budżetu państwa.

Fundamentalna różnica między Funduszem Kościelnym a publicznymi funduszami celowymi dotyczy realizowanych celów oraz wytypowanych zadań, do których podmioty te zostały powołane. Z założenia Fundusz Kościelny, jak sama nazwa wskazuje, został utworzony by realizować cele kościelne, czyli cele wskazane przez Kościół Katolicki i inne związki wyznaniowe. Powstał w celu materialnego zabezpieczenia duchowieństwa. Realizowane przez fundusz zadania nie zostały wydzielone z budżetu państwa czy też z budżetu samorządowego. Natomiast publiczne fundusze celowe zostały powołane, by realizować cele publiczne. Prowadzona przez nie działalność stanowi kompleks zadań, które zostały wyodrębnione z budżetu i które mogłyby być bezpośrednio z niego realizowane.

Podobnie jak większość funduszy celowych Fundusz Kościelny nie posiada osobowości prawnej, lecz funkcjonuje w formie rachunku bankowego. Przy czym, w odróżnieniu od publicznych funduszy celowych, w ustawie tworzącej Fundusz Kościelny nie został określony organ, który miał dysponować tym rachunkiem. Ustawa zawierała odwołanie do statutu, w którym jako organ zarządzający-wykonawczy funduszu wskazany został zarząd, składający się z dyrektora i zastępcy dyrektora Departamentu Wyznań i Mniejszości Narodowych. Ponadto kościoły i inne związki wyznaniowe uprawnione zostały

<sup>22</sup> Por. S. Owskiak, *op. cit.*, s. 370.

do powoływania swoich przedstawicielstw, będących organami opiniodawczymi w zakresie dysponowania środkami Funduszu.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych w zakresie nieuregulowanym ustawą tworzącą dany fundusz powinny zostać unormowane w rozporządzeniu wydanym przez Ministra nadzorującego lub dysponującego państwowym funduszem celowym w porozumieniu z Ministrem Finansów. Finansowanie Funduszu Kościelnego nie zostało uregulowane w rozporządzeniu, lecz w uchwale Rady Ministrów<sup>23</sup>. Podstawą gospodarki finansowej funduszu kościelnego jest roczny plan finansowy, przy czym nie stanowi on, jak w przypadku państwowych funduszy celowych, załącznika do ustawy budżetowej. Środki na fundusz zaplanowane są w ramach budżetu państwa, w części 43 – Wyznania religijne, w dziale 758 – Różne rozliczenia, w rozdziale 75822 – Fundusz Kościelny.

Ponadto, ważną cechą funduszy celowych jest wysoki stopień bezpieczeństwa realizowanych przez nie zadań. Wskutek reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz ubezpieczeń zdrowotnych Fundusz Kościelny zobowiązany został do wypełniania nowych obowiązków. Koniecznym było zatem zweryfikowanie hierarchii zadań realizowanych dotychczas przez ten fundusz. Działalność charytatywno-opiekuńcza, oświatowo-wychowawcza czy też związana z remontami obiektów sakralnych została w znacznym stopniu ograniczona. Zachwiane zostało zatem bezpieczeństwo realizacji tych zadań.

Na podstawie danych pochodzących z ustaw budżetowych na 2003 r. i 2004 r. porównano źródła finansowania 13 państwowych funduszy celowych oraz Funduszu Kościelnego, zwracając szczególną uwagę na wysokość dotacji z budżetu państwa. Po przeprowadzonej analizie stwierdzono, iż w 2003 r. i 2004 r. na 13 państwowych funduszy celowych 7 otrzymywało dotację z budżetu państwa (por. tabela 1). Znacznie wyższą kwotę dotacji z budżetu państwa w relacji do kwoty pozyskanej przez Fundusz Kościelny otrzymały w 2003 r.: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Pracy oraz Fundusz Alimentacyjny. W 2004 r. większą kwotę dotacji, niż 78.333 tys. zł otrzymał jeszcze Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Przeprowadzając szczegółową analizę, można zauważyć, iż kwota przekazana na rzecz Funduszu Kościelnego stanowiła 0,28% (w 2003 r.) oraz 0,37% (w 2004 r.) kwoty dotacji przekazanej na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, oraz 0,52% (w 2003 r.) i 0,51% (w 2004 r.) kwoty przekazywanej na rzecz Funduszu Emerytalno-Rentowego.

---

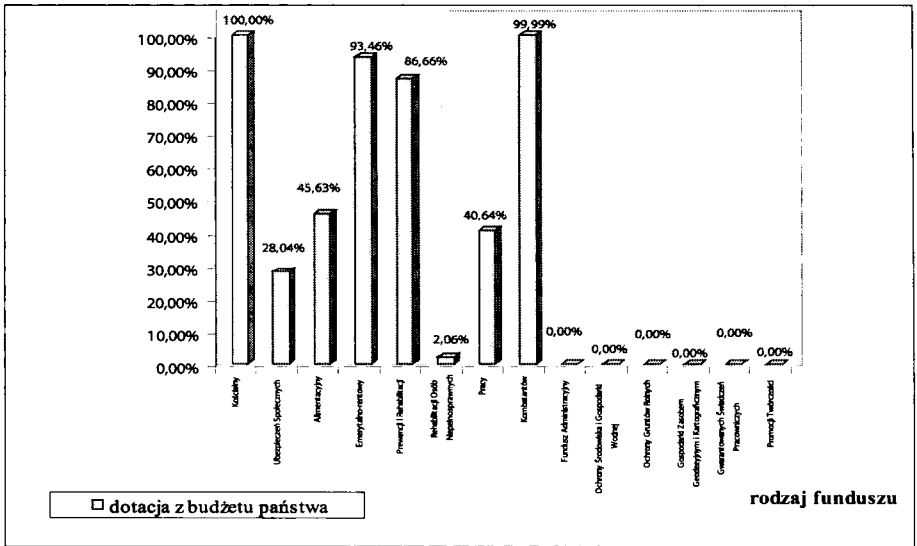
<sup>23</sup> Uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 07.11.1991r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego, MP. z 1991r. nr 39, poz. 279.

Tabela 1. Porównanie wysokości dotacji budżetowych przekazywanych w 2003 r. i 2004 r. na rzecz różnych funduszy

Lp.	Nazwa Funduszu	Wykonanie na 31.12.2003 r.		Wykonanie na 31.12.2004 r.	
		Ogółem przychody tys. zł	Dotacja z budżetu tys. zł	Ogółem przychody tys. zł	Dotacja z budżetu tys. zł
	Fundusz Kościelny	78333	78333	78333	78333
1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	99 755 585	27 967 454	107 836 724	20 836 374
2	Fundusz Alimentacyjny	2 737 925	1 249 230	3 310 876	1 535 000
3	Fundusz Emerytalno-Rentowy	16 065 340	15 013 899	16 166 484	15 065 746
4	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	33 811	29 300	34 798	29 100
5	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1 551 327	32 000	2 459 800	905 000
6	Fundusz Pracy	9 704 000	3 944 000	7 324 000	3 144 000
7	Państwowy Fundusz Kombatantów	8 001	8 000	62 007	62 000
8	Fundusz Administracyjny	465 236	0	471 443	0
9	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	778 700	0	715 200	0
10	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	17 400	0	17 830	0
11	Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	164 436	0	178 188	0
12	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	200 595	0	711 200	0
13	Fundusz Promocji Twórczości	800	0	800	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na 2003 r. i 2004 r. oraz załącznika nr 1 do informacji w sprawie Funduszu Kościelnego z 3 września 2004 r.

Największy udział dotacji przekazanej z budżetu państwa w ogólnych przychodach funduszu odnotowano w Państwowym Funduszu Kombatan-tów. W 2003 r. i 2004 r. prawie 99 % przychodów tego funduszu stanowiła do-tacja z budżetu, co upodabnia ten fundusz do Funduszu Kościelnego dotowa-nego przez budżet w 100%. Wysoki udział dotacji w relacji do przychodów ogółem stwierdzono również w 2004 r. w Funduszu Emerytalno-Rentowym oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (tj. odpowiednio ponad 93% i 83%).

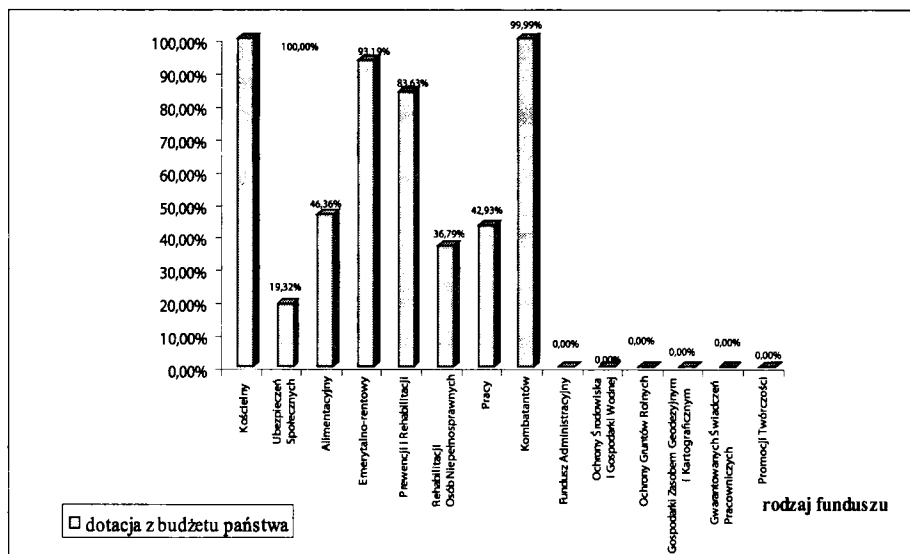


Rysunek 4. Udział dotacji udzielanej z budżetu państwa do ogólnej kwoty przychodów Funduszu Kościelnego oraz państwowych funduszy celowych w 2003 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na 2003 r. i 2004 r. oraz załącznika nr 1 do informacji w sprawie Funduszu Kościelnego z 3 września 2004 r.

Analiza sytuacji finansowej publicznych funduszy celowych oraz Fundu-szu Kościelnego dotyczyła zarówno przychodów, jak również sposobu wydat-kowania pozyskanych przez nie środków. Specyfika Funduszu Kościelnego polega na tym, iż znaczna część jego budżetu wydatkowana jest na pokrycie kosztów z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Pozostała kwota rozdysponowana zostaje w formie dotacji na działalność oświatowo-wychowawczą, charytatywno-opiekuńczą oraz działalność związaną z remontami obiektów sakralnych o wartości zabytkowej. Porównanie sytuacji 13 państwowych funduszy celowych wykazało, iż w zaledwie 4 państwowych funduszach celowych (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Na-

rodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych oraz Fundusz Promocji Twórczości) uruchamiane są dotacje na rzecz innych podmiotów w związku z realizacją zadań bieżących czy też zadań inwestycyjnych. Kwota dotacji Funduszu Kościelnego w relacji do udzielanych dotacji przez inne fundusze nie jest wysoka. W 2003 r. wynosiła ponad 11,8 mln zł, a w 2004 r. 11 mln zł i nieznacznie przewyższała kwotę dotacji udzielanych przez Fundusz Promocji Twórczości.



Rysunek 5. Udział dotacji udzielanej z budżetu państwa do ogólnej kwoty przychodów Funduszu Kościelnego oraz państwowych funduszy celowych w 2004 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na 2003 r. i 2004 r. oraz załącznika nr 1 do informacji w sprawie Funduszu Kościelnego z 3 września 2004 r.

Pod względem finansowym najbardziej zbliżony do Funduszu Kościelnego jest Państwowy Fundusz Kombatantów, który powołany został w 1983 r. w celu finansowania niektórych świadczeń oraz pomocy pieniężnej dla kombatantów i innych osób uprawnionych. Większość wydatków tego funduszu stanowią refundacje ulg i zwolnień w opłatach telefonicznych, telewizyjnych i radiowych. Fundusz ten udziela również pomocy pieniężnej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej oraz finansuje budowę domów pomocy społecznej i zakładów leczniczych, pokrywa koszty utrzymania ośrodków wczasowo-rehabilitacyjnych. Tego typu działalność można porównać do działalności charytatywno-opiekuńczej Funduszu Kościelnego. Przy czym ze

środków funduszu finansowana jest jedynie część świadczeń należnych kombatantom i innym osobom uprawnionym. Pozostałe świadczenia budżet państwa finansuje albo bezpośrednio, albo refunduje wypłaty i koszty obsługi płatności takim instytucjom, jak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych czy Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W tym zakresie fundusz ten różni się znacznie od Funduszu Kościelnego, który w całości ponosi koszty ubezpieczenia duchownych.

Ze względu na fakt, iż środki na planowane wydatki Państwowego Funduszu Kombatantów z założenia nie wystarczają na pokrycie ustawowych zobowiązań, rozważana jest kwestia dalszego wyłączenia tego zasobu i działania odrębnego funduszu. Problem zasadności dalszego funkcjonowania nie dotyczy zatem tylko Funduszu Kościelnego, lecz również innych funduszy sektora finansów publicznych.

Jedną z istotnych funkcji realizowanych przez fundusze celowe jest funkcja redystrybucyjna<sup>24</sup>. Polega ona na dokonywaniu zmian w strukturze podziału dochodów w ramach różnych działów gospodarki oraz pomiędzy różnymi grupami społecznymi. W szczególności dotyczy sytuacji dokonywania wypłat, które nie są zapłatą za wykonaną usługę lub dostarczone dobro, lecz jednostronnym świadczeniem ze strony sektora publicznego. Typowymi przykładami redystrybucyjnych wypłat są świadczenia emerytalno-rentowe czy też dotacje udzielane na rzecz przedsiębiorców. Wielu funduszom celowym dano ustawowe przyzwolenie do korzystania z instrumentów pozyskiwania dochodów publicznych. Przychody gromadzone z tytułu poboru podatku czy też uiszczonych składek (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych) są następnie rozdysponowywane zgodnie z celami statutowymi funduszu. Wypłacane w formie dotacji czy też świadczeń społecznych środki publiczne trafiają do odpowiednich grup społecznych.

Fundusz Kościelny bezpośrednio nie ingeruje w dochody społeczne, gdyż nie korzysta z ww. instrumentów pozyskiwania dochodów. Przekazywana mu kwota dotacji stanowi jednakże sumę kwot (części dochodów indywidualnych) pobranych przez inne podmioty sektora finansów publicznych. Pozyskane przychody w znacznej mierze wydatkowane są na rzecz innych funduszy z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych. Dokonywany za pośrednictwem Funduszu Kościelnego transfer wewnątrz sektora finansów publicznych jest nieracjonalny. Generuje bowiem wysokie koszty administracyjne związane z podwójną obsługą tych samych operacji finansowych. Prostszy i bardziej oszczędny rozwiązaniem jest przydzielenie planowanej na rzecz Funduszu Kościelnego dotacji (części, która ma zostać prze-

<sup>24</sup> S. Owsiak, *op. cit.*, s. 131.



kazana do ZUS) bezpośrednio na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy też Narodowego Funduszu Zdrowia. Podobny transfer wewnątrzsektorowy dokonywany jest przez Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, którego prawie 98% przychodów stanowią dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne przekazane mu przez inne fundusze.

Funkcjonujący na pograniczu sektora publicznego i sektora prywatnego Fundusz Kościelny wykazuje w dużym stopniu cechy państwowego funduszu celowego. Spełnia on większość wymogów określonych w art. 22 ustawy o finansach publicznych przewidzianych dla tej formy organizacyjno-prawnej. Różnice związane ze sposobem prowadzenia gospodarki finansowej, które występują między Funduszem Kościelnym, a innymi funduszami celowymi wynikają m.in. z faktu, iż fundusz ten powstał znacznie wcześniej, niż ustawowe regulacje w tym zakresie.

Obecnie rozważane jest jego dalsze funkcjonowanie. Pierwsze deklaracje o konieczności podjęcia stosownych działań pojawiały się już w 1993 r. Konkordat zawarty 28 lipca 1993 r. między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską<sup>25</sup> nie zawierał przepisów dotyczących bezpośrednio kościelnych majątków rolnych i Funduszu Kościelnego, przy czym w art. 22 ust. 2 wskazywał na celowość uregulowania na nowo spraw finansów kościelnych, a dokładnie zaproponował utworzenie specjalnej komisji do spraw finansowych, która miała zająć się koniecznymi zmianami. Od 1999 r. w czasie wspólnych posiedzeń Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowej obie strony podnosiły potrzebę podjęcia prac nad reformą Funduszu Kościelnego. Na początku 2001 r. został powołany Zespół ds. Ekonomicznych Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowej, lecz wówczas nie zapadły żadne konkretne decyzje<sup>26</sup>. Ostatecznie w lipcu 2004 r. do Senatu został złożony rządowy projekt ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego i obciążeniu duchownych lub instytucji kościelnych i zakonnych całością składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i zdrowotne duchownych. W art. 2 projektu ustawy wprowadzono zapis o możliwości poniesienia przez budżet państwa składek za 2004 r. na ubezpieczenia finansowane przez Fundusz Kościelny. Przedstawiony projekt ustawy nie naruszał pozostałych sposobów dotowania kościołów i innych związków wyznaniowych z budżetu państwa.

<sup>25</sup> Konkordat zawarty między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską w dniu 28.07.1993 r. opublikowany w 1998 r. DzU nr 51, poz. 318.

<sup>26</sup> [www.racjonalista.pl/kk.php/](http://www.racjonalista.pl/kk.php/), s. 3550.

## Bibliografia

Owsiak S., *Finanse publiczne Teoria i praktyka*, Warszawa 2001.

Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2001.

Majchrowski J., Nawrot S., *Niektóre elementy stosunków państwowo-kościelnych w Polsce lat 1945–1950*, skrypty uczelniane nr 481 Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Religioznawstwa, Kraków 1984, s. 62.

Świątkowski H., *Wyznaniowe prawo państwowe*, Warszawa 1962,

Ustawa z dnia 14.12.1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, DzU nr 89 z 1990 r. poz. 517 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5.01.1991 r. Prawo budżetowe, tekst jednolity z 1993 r. DzU nr 72, poz. 344 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych, tekst jednolity z 2003 r. nr 15, poz. 148 wraz ze zmianami DzU nr 121 z 2004 r. poz. 1264.

Ustawa z dnia 17.05.1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych, DzU nr 29, poz. 156 z późn. zm.

Rozporządzenie z dnia 23.08.1990 r. w sprawie rozszerzenia celów Funduszu Kościelnego, DzU nr 61 z 1990 r., poz. 354.

Ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU nr 137, poz. 886 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, DzU nr 45, poz. 391 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych DzU nr 210 poz. 2135.

Uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 07.11.1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego, MP. z 1991 r. nr 39, poz. 279.

Konkordat zawarty między Stolicą Apostolską a Rzeczą pospolitą Polską w dniu 28.07.1993 r. opublikowany w 1998 r. DzU nr 51, poz. 318.

[www.racjonalista.pl/kk.php/](http://www.racjonalista.pl/kk.php/)