



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KAP P/24/095

Nr ewid. 17/2025/P/24/095/KAP

Informacja o wynikach kontroli

FINANSOWANIE KOŚCIOŁÓW I INNYCH
ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH ORAZ
NIEKTÓRYCH ZWIĄZANYCH Z NIMI
PODMIOTÓW PRZEZ WYBRANE JEDNOSTKI
PUBLICZNE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Administracji
Publicznej

Bogdan Skwarka

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, maj 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

Z pozyskanych w ramach kontroli informacji wynika m.in., że Fundacja Lux Veritatis w latach 2021-2023 otrzymała w różnych formach środki w łącznej kwocie 18 533,3 tys. zł, Fundacja Profeto.pl – Sercański Sekretariat na Rzecz Nowej Ewangelizacji – 65 263,7 tys. zł, Akademia Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu – 3369,7 tys. zł.

Ponadto podmioty związane z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi otrzymały dotacje na projekty realizowane z udziałem funduszy unijnych – 19 371,1 tys. zł, w tym wkład UE – 16 347,1 tys. zł¹⁷.

Fundusz Kościelny

W latach 2021-2023 wydatki z Funduszu Kościelnego w łącznej kwocie 618 433,6 tys. zł zostały poniesione na cele określone w przepisach dotyczących Funduszu, tj. na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych, na dotacje na wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz na dotacje na wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej. **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji** prawidłowo dokonywało wpłat składek na rachunek bankowy ZUS.

NIK zauważa, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister SWiA) nie posiada w obecnym stanie prawnym uprawnień/narzędzi do nadzoru i kontroli prawidłowości zgłoszenia osób duchownych poszczególnych kościołów lub innych związków wyznaniowych do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, w tym prawidłowości podstawy naliczania i finansowania składek, pomimo, że jest dysponentem Funduszu. Minister SWiA nie ma możliwości pozyskiwania danych w zakresie przynależności ww. osób do danego kościoła lub związku wyznaniowego. Nie podejmował również działań mających na celu zmianę tego stanu. Kontrola w **Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych** w zakresie sprawdzania zgłaszania do ubezpieczenia osób duchownych i udzielania ulg w opłacaniu składek oraz dochodzenia należności z tytułu składek od osób duchownych i udzielania ulg w ich spłacie wykazała, że również ZUS miał ograniczone możliwości weryfikacji prawidłowości zgłoszeń do ubezpieczenia osób duchownych, ponieważ nie było systemowego rozwiązania pozwalającego na sprawdzenie, czy osoba zgłoszona do ubezpieczenia jako duchowna, była nią faktycznie. Kontrole przeprowadzone przez ZUS u 36 płatników składek wykazały nieprawidłowości u 48,5% ubezpieczonych duchownych. Ponadto w wyniku przeprowadzonych przez ZUS 74 postępowań administracyjnych dotyczących osób

¹⁷ Dane te dotyczą okresu dłuższego niż okres objęty kontrolą i obejmują lata 2016-2024, tj. dofinansowanie w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 oraz projekty z Perspektywy Finansowej 2021-2027 według stanu na 31 października 2024 r.

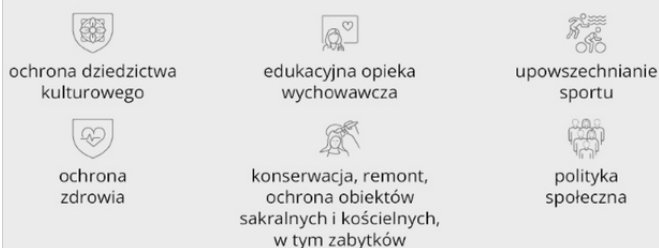
duchownych, w 34 przypadkach (45,9%) wydano decyzje stwierdzające brak podlegania ubezpieczeniom społecznym jako osoby duchownej. W ocenie NIK może to tworzyć przestrzeń do nadużyć w postaci korzystania z finansowania składek z Funduszu Kościelnego przez osoby nieuprawnione. W ZUS prawidłowo prowadzono rozliczenia z MSWiA w zakresie składek finansowanych ze środków Funduszu Kościelnego. Skuteczność nadzoru Zakładu nad dochodzeniem należności przez oddziały ZUS była ograniczona. Z naruszeniem terminów określonych w wewnętrznych uregulowaniach ZUS, podejmowano działania na rzecz odzyskania należności od osób duchownych, m.in. upomnienia wysyłano z opóźnieniem wynoszącym od siedmiu do 1172 dni, informacje o niezapłaconych ratach wysyłano od dwóch do 24 miesięcy po upływie terminu płatności, dopuszczono do przedawnienia z winy ZUS należności w kwocie 9,7 tys. zł¹⁸.

Z Funduszu Kościelnego w ramach dotacji poniesiono w okresie 2021-2023 wydatki w kwocie 33 168,5 tys. zł. Stwierdzona w MSWiA nieprawidłowość polegała na niedokumentowaniu oceny merytorycznej wniosków o dotacje z tego Funduszu, co było nierzetelne. Nie podjęto również wystarczających działań w celu zapewnienia zachowania bezstronności członków komisji powołanej do rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji z Funduszu Kościelnego, co również było nierzetelne.

Udzielanie i rozliczanie dotacji z budżetu państwa

Infografika nr 2

Przeznaczenie dotacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁸ Z naruszeniem terminów określonych w wewnętrznych uregulowaniach ZUS, podejmowano działania także w stosunku do innych grup płatników składek, co opisano w Informacji o wynikach kontroli nr P/23/032 *Dochozenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*.

4. WNIOSKI

1. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu rozszerzenia rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, o którym mowa w art. 30 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, o dane dotyczące ich jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną i dane osób uprawnionych do występowania w ich imieniu.

Usprawniłoby to uzyskiwanie istotnych informacji o osobach prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych oraz ich jednostek organizacyjnych, w tym o osobach, które mogą występować w ich imieniu.

2. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wprowadzenie odpowiednich narzędzi weryfikacyjnych, czy osoby zgłoszone do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, za które składki opłacane są z Funduszu Kościelnego, mają status osób duchownych.

W toku kontroli w MSWiA stwierdzono, że Minister SWiA nie posiada uprawnień/narzędzi do kontroli lub sprawowania nadzoru nad prawidłowością zgłoszeń osób duchownych poszczególnych kościołów lub związków wyznaniowych do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, w tym naliczania i finansowania składek z Funduszu Kościelnego. Również ZUS ma ograniczone możliwości weryfikacji prawidłowości zgłoszeń do ubezpieczenia osób duchownych, ponieważ nie ma systemowego rozwiązania pozwalającego na sprawdzenie, czy osoba zgłoszona do ubezpieczenia jest nią faktycznie.

**Prezes Rady
Ministrów**

1. Zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp, realizacji zadań publicznych w trybie pozakonkursowym, wskazanym w art. 11b ust. 1 udpp, tylko wtedy, gdy rzeczywiście przemawia za tym ważny interes społeczny lub publiczny, a zastosowanie trybu konkursowego nie jest możliwe.
2. Finansowanie zadań publicznych ze środków rezerwy ogólnej jedynie w sytuacjach nagłych, niemożliwych do zaplanowania.

**Szef Kancelarii
Prezesa Rady
Ministrów**

1. Zapewnienie rzetelnego dokonywania oceny ofert realizacji zadań publicznych z uwzględnieniem kryteriów wymienionych w art. 15 ust.1 udpp.
2. Rzetelne zawieranie umów o realizację zadań publicznych, tj. m.in. wprowadzenie mechanizmów zabezpieczających przed podwójnym finansowaniem, a także wprowadzenie postanowień zabezpieczających realizację zasad prawidłowego wydatkowania środków publicznych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

**Fundusz Kościelny
oraz zadania Ministra
SWiA jako właściwego
do spraw wyznań
religijnych**

W okresie objętym kontrolą Fundusz Kościelny stanowił wyodrębnioną pozycję w części 43 budżetu państwa - Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, w dziale 758 - różne rozliczenia, w rozdziale 75822 - Fundusz Kościelny, której dysponentem był Minister SWiA. W latach 2021-2023 z FK MSWiA wydatkowało łącznie 618 433,6 tys. zł. W powyższym okresie wzrosła wielkość wydatków ponoszonych z FK, w 2021 r. wydatkowano 193 664,2 tys. zł, natomiast w 2023 r. było to już 224 646,9 tys. zł (wzrost o 16%). Środki z FK przeznaczano na: na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych, na dotacje na wykonanie konserwacji i remontów obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej oraz na dotacje na wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej.

W latach 2021-2023 MSWiA realizowało także zadania w zakresie m.in.: 1) prowadzenia rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, 2) wydawania potwierdzeń przyjęcia powiadomień od władz kościelnych o utworzeniu, zmianach nazwy i siedziby, zmianie granic, połączeniu, podziale i zniesieniu kościelnej osoby prawnej oraz o zmianie osób sprawujących funkcje organu osoby prawnej 3) wydawania zaświadczeń o posiadaniu osobowości prawnej, 4) nadawania osobowości prawnej innym jednostkom organizacyjnym kościołów i związków wyznaniowych w drodze rozporządzenia Ministra SWiA, 5) obsługi organizacyjno-technicznej i merytorycznej wspólnych komisji i zespołów Rządu z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych.

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

5.1.1. WYDATKOWANIE I ROZLICZANIE ŚRODKÓW Z FUNDUSZU KOŚCIELNEGO NA OPŁACANIE SKŁADEK NA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE I ZDROWOTNE DUCHOWNYCH

Wydatki z Funduszu Kościelnego na opłacanie składek

W latach 2021-2023 z FK na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych¹¹⁸ MSWiA wydatkowało łącznie 585 265,0 tys. zł (554 327,1 tys. zł na ubezpieczenie społeczne, 30 937,9 tys. zł na ubezpieczenie zdrowotne). Wydatki te z roku na rok rosły, tj.: w 2021 r. wynosiły 182 149,1 tys. zł, w 2022 r. – 189 301,9 tys. zł, a w 2023 r. – 213 814,1 tys. zł¹¹⁹. Łączna liczba duchownych, którym opłacono powyższe składki, w okresie objętym kontrolą, wynosiła 114 182¹²⁰ (71 512 duchownym opłacono składki na ubezpieczenie społeczne, 42 670 duchownym opłacono składki na ubezpieczenie zdrowotne). W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba ww. duchownych nieznacznie spadała, tj. w 2021 r. wynosiła 38 992, w 2022 r. – 38 037, a w 2023 r. – 37 153¹²¹.

MSWiA nie posiadało danych w zakresie przynależności do danego kościoła lub związku wyznaniowego duchownych, którym opłacono w latach 2021-2023 z FK składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. W okresie objętym kontrolą Minister SWiA, będący dysponentem FK, nie podejmował działań mających na celu zmianę tego stanu. MSWiA wyjaśniło m.in., że (...) *na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne za osoby duchowne jest duchowny niebędący członkiem zakonu albo przełożony domu zakonnego lub klasztoru w stosunku do członków swych zakonów lub, za zgodą ZUS, inna zwierzchnia instytucja diecezjalna lub zakonna w stosunku do duchownych objętych tą zgodą. Oznacza to, że obowiązek dokonania zgłoszenia do ubezpieczeń oraz do dokonywania rozliczeń i opłacania składek spoczywa na osobie duchownej albo na właściwej zwierzchniej instytucji kościelnej. Należy podkreślić, że na dokumentach zgłoszeniowych jak i dokumentach rozliczeniowych nie są wykazywane dane*

¹¹⁸ Na podstawie artykułu 9 ust. 1 ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, § 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego, art. 86 ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

¹¹⁹ W 2021 r. wydatkowano 171 936,3 tys. zł na ubezpieczenie społeczne, 10 212,8 tys. zł na ubezpieczenie zdrowotne, w 2022 r. odpowiednio 178 894,3 tys. zł i 10 407,6 tys. zł, w 2023 r. odpowiednio 203 496,5 tys. zł i 10 317,6 tys. zł.

¹²⁰ Suma średniej liczby ubezpieczonych za dany rok. Liczba osób uprawnionych do ubezpieczenia była inna w każdym miesiącu. Dane przekazane przez DWRMNIe według stanu na dzień 19.09.2024 r.

¹²¹ W 2021 r. 24 233 duchownym opłacono składki na ubezpieczenie społeczne, 14 759 duchownym opłacono składki na ubezpieczenie zdrowotne, w 2022 r. odpowiednio 23 850 i 14 187, w 2023 r. odpowiednio 23 429 i 13 724. Dane przekazane przez DWRMNIe według stanu na dzień 19.09.2024 r.

dotyczące przynależności duchownego do danego kościoła lub związku wyznaniowego (przynależność taka nie wynika również z opisu stosowanych kodów tytułu ubezpieczenia podawanych na tych dokumentach). Zgodność zgłoszenia w charakterze osoby duchownej ze stanem faktycznym i prawnym potwierdza płatnik składek pod odpowiedzialnością karną za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy. O ile w przypadkach, w których zgłoszenia są dokonywane przez płatnika składek będącego instytucją kościelną, zgłoszenie płatnika składek zawiera nazwę tej instytucji (co nie jest jednoznaczne z określeniem przynależności do danego kościoła lub związku wyznaniowego) to w przypadku zgłoszeń dokonywanych przez samych duchownych brak jest jakichkolwiek informacji odnośnie przynależności do danego kościoła lub związku wyznaniowego czy nawet nazwy instytucji zwierzchniej (zgłoszenie zawiera wyłącznie dane tej osoby fizycznej) (...) posiadane przez ZUS informacje o płatnikach składek zgłaszających do ubezpieczeń osoby duchowne nie są wystarczające do identyfikacji przynależności danej osoby duchownej do konkretnego kościoła czy związku wyznaniowego (...) pozyskiwanie przez MSWiA informacji w zakresie przynależności do danego kościoła lub związku wyznaniowego duchownych, którym opłacono z Funduszu Kościelnego składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, wymagałoby zmian legislacyjnych. Według obecnego stanu prawnego, MSWiA nie ma takich uprawnień.

Zasady współpracy pomiędzy MSWiA i ZUS w sprawach rozliczania składek

W okresie objętym kontrolą zasady współpracy pomiędzy MSWiA i ZUS w sprawach rozliczania składek osób duchownych opierały się na uregulowaniach zawartych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek. Poza dokumentacją zbiorczą i informacjami, o których mowa w § 27 ust. 1 powyższego rozporządzenia, MSWiA nie otrzymywało od ZUS innej dokumentacji rozliczeniowej dotyczącej środków wydatkowanych z FK na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych.

Szczegółowe badanie wydatków z Funduszu Kościelnego na opłacanie składek

Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności działań MSWiA z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, objęto wydatki z FK na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych w łącznej kwocie 585 265,0 tys. zł, tj. 100% środków wydatkowanych na ten cel przez MSWiA w okresie objętym kontrolą. Badanie wykazało m.in., że wpłaty składek na wskazany rachunek bankowy ZUS były dokonywane przez MSWiA w wysokości wynikającej z dokumentacji, o której mowa w § 27 ust. 1 ww. rozporządzenia, tj. dokumentacji zbiorczej kwot składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne za duchownych, podlegających finansowaniu z FK oraz w terminie określonym w § 27 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. nie później niż w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania dokumentacji, o której mowa w § 27 ust. 1 tego

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

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

Prowadzona przez MSWiA, w okresie objętym kontrolą, weryfikacja dokumentacji przekazywanej przez ZUS nie obejmowała kwestii poprawności naliczania wysokości środków z FK na opłacanie składek oraz wydatkowania środków na opłacanie składek uprawnionym osobom, tj. duchownym. Przedstawiciele MSWiA wskazywali m.in. na to, że stosownie do art. 66 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nadzór nad zgodnością działań ZUS z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Podali oni, że minister właściwy do spraw wyznań religijnych nie ma uprawnień nadzorczych lub kontrolnych odnośnie działalności znajdującej się we właściwości ZUS, a w szczególności weryfikacji uprawnień do finansowania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych.

Brak nadzoru i kontroli w MSWiA nad prawidłowością naliczania składek przez ZUS i finansowania tych składek z Funduszu Kościelnego

W okresie objętym kontrolą MSWiA, z uwagi na brak uprawnień nadzorczych lub kontrolnych wobec działalności ZUS, nie nadzorowało i nie kontrolowało prawidłowości naliczania przez ZUS i finansowania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych. MSWiA podniosło argument, że brak jest istotnego ryzyka wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości oraz brak istotnych zagrożeń przy wydatkowaniu środków z FK na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych.

MSWiA nie posiadało informacji o ewentualnych kontrolach przeprowadzanych przez ZUS w latach 2021-2023 w zakresie weryfikacji prawidłowości zgłaszania do ubezpieczenia i regulowania składek przez osoby duchowne, w tym unikania obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia przez osoby duchowne oraz w zakresie wydatkowania środków z FK na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych. MSWiA wskazywało na brak legitymacji Ministerstwa do powyższych działań oraz na to, że ZUS przeprowadza kontrolę wykonywania obowiązków płatników w zakresie, między innymi, zgłoszenia ubezpieczonych i opłacania składki zdrowotnej.