

MAREK BIELECKI

## WSPÓLDZIAŁANIE PODMIOTÓW SAMORZĄDOWYCH Z PODMIOTAMI WYZNANIOWYMI\*. WYBRANE ASPEKTY

### 1. WPROWADZENIE

Przystępując do charakterystyki możliwości współpracy podmiotów wyznaniowych z podmiotami samorządowymi, spróbujmy sprecyzować, o jakie zbiorowości chodzi. Pod terminem podmioty samorządowe, użytym w niniejszym opracowaniu, będziemy rozumieć wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, tj. gmina, powiat czy województwo, działające każde odrębnie czy też wchodzące ze sobą w korelacje. Jeżeli zaś chodzi o pojęcie podmiotu wyznaniowego, to określenie jest nieco bardziej skomplikowane i rzadko występuje w polskiej literaturze prawa wyznaniowego, chociaż zna je literatura niemieckojęzyczna. Po niemiecku brzmi ono *Tandenorganisationem*, a więc oznacza organizacje opierające swe działania na etosie. Do polskiego systemu prawnego termin ten wprowadził Michał Rynkowski. Według niego obejmuje on kościoły, związki wyznaniowe oraz nowe ruchy religijne. W zakres tego określenia wchodzi również wszelkie podmioty przez nie założone bądź od nich zależne, tj. szkoły, uniwersytety, ośrodki i organizacje charytatywne, szpitale, hospicja, wydawnictwa, drukarnie, banki, stowarzyszenia itp.<sup>1</sup> W zakres prezentowanego pojęcia będą wchodzić również wszelkiego ro-

---

\* W artykule zostaną scharakteryzowane istniejące i możliwe formy współdziałania na przykładzie powiatu tomaszowskiego.

<sup>1</sup> Zob. M. Rynkowski, *Status prawny kościołów i związków wyznaniowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 30.

dzaju federacje, biura i przedstawicielstwa reprezentujące kościoły i związki wyznaniowe w organizacjach międzynarodowych.

## 2. GENEZA WSPÓŁDZIAŁANIA

Przesłanek współdziałania należy dopatrywać się na gruncie art. 25 ust. 3, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z jego brzmieniem: „stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. W artykule tym występują dwie zasady. Pierwszą z nich jest zasada autonomii i niezależności, drugą zaś jest interesująca nas zasada współdziałania. Prawodawca wskazał tu dwie przesłanki, które obligują dwie autonomiczne i niezależne jednostki do podjęcia współpracy. Pierwsza z nich to dobro indywidualnej jednostki ludzkiej, która zazwyczaj przynależy do obu społeczności. W Polsce bowiem według statystyk zaledwie ok. 3 milionów obywateli stanowią osoby bezwyznaniowe<sup>2</sup>. Drugą zaś to dobro wspólne wszystkich obywateli.

Niniejszą zasadę należy rozpatrywać w kontekście współdziałania władzy państwowej szeroko pojętej, w której zakres wchodzi zarówno organy władzy centralnej, terenowe organy administracji rządowej, jak również organy samorządu terytorialnego z wszelkimi podmiotami wyznaniowymi. Z tym zastrzeżeniem, że podmioty wyznaniowe powinny mieć uregulowaną sytuację prawną.

W przeważającej mierze współpraca z władzą państwową spada na barki istniejących kościołów i związków wyznaniowych, a te mają uregulowany status prawny na mocy odrębnej ustawy bądź poprzez wpis w rejestrze prowadzonym przez MSWiA. Na dzień dzisiejszy, łącznie z Kościołem katolickim, 15 Kościołów i związków wyznaniowych reguluje swoje stosunki z państwem na mocy aktów rangi usta-

---

<sup>2</sup> Zob. P. Borecki, *Status prawny osób bezwyznaniowych w Polsce*, [www.racjonalista.pl/kk.php/s,5170/q](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5170/q) z 17. 11.2007. Autor ten podaje dane na podstawie statystyki GUS, gdzie liczba osób bezwyznaniowych została ustalona przez odjęcie od liczby obywateli członków kościołów i związków wyznaniowych w Polsce.

wowej. Natomiast do rejestru wpisanych jest 149 kościołów i związków wyznaniowych<sup>3</sup>.

Ideę zasady współdziałania oraz autonomii i niezależności polski prawodawca zaczerpnął z nauczania Soboru Watykańskiego II, gdzie w Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym n. 76, czytamy, że: „[...] wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie wspólnoty choć z różnego tytułu służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi. Tym skuteczniej będą wykonywać tę służbę dla dobra wszystkich, im lepiej będą rozwijać między sobą zdrową współpracę [...]”<sup>4</sup>. Umieszczenie tej zasady w polskiej konstytucji dokonało się za sprawą uwzględnienia przez Komisję konstytucyjną doposażeń zgłaszanych przez Konferencję Episkopatu Polski.

Nie możemy również zapominać, że ramy interesującej nas współpracy wynikają z proklamowanej w konstytucji zasady pomocniczości. Zgodnie z treścią preambuły: „[...] w trosce o byt i przyszłość naszej ojczyzny, [...] my, Naród Polski [...], ustanawiamy konstytucję RP jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości. Współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.[...]”. Istota zasady pomocniczości sprowadza się do tego, że władza szeroko pojęta powinna spełniać pomocniczą funkcję w stosunku do swoich obywateli, poprzez wypełnianie tych zadań, które nie mogą być efektywnie wykonywane na pośrednich i najniższych poziomach organizacyjnych. Jeżeli więc zaistnieje oddolna inicjatywa pochodząca od zbiorowości, które znajdują się poza oficjalną strukturę władzy, należy taką inicjatywę dopuścić i dopomóc w jej realizacji. Formy współpracy, którymi będziemy się zajmować, nawiązywać będą do istoty zasady subsydiarności.

---

<sup>3</sup> Kościoły i związki wyznaniowe wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych [www.mswia.gov.pl/portal/pl/92/233](http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/92/233).

<sup>4</sup> Zob. *Sobór Watykański II. Konstytucje, dekryty, deklaracje*, Wydawnictwo Palotinum, Poznań 1968, s. 604-605.

### 3. PŁASZCZYZNY WSPÓLDZIAŁANIA

Po krótkiej charakterystyce zagadnień natury ogólnej należy prześledzić praktyczne możliwości współpracy podmiotów samorządowych i wyznaniowych. Niewątpliwie dość szerokie spektrum współdziałania przewidziane zostało w dziedzinie prowadzenia działalności charytatywno-opiekuńczej. Wspólne zainteresowania obu podmiotów dotyczyć mogą również: ochrony zdrowia, oświaty czy też szeroko pojętej kultury.

#### 3.1. POMOC SPOŁECZNA

Charakterystykę należy rozpocząć od wskazania podstaw normatywnych, które zostały ustalone przez polskiego prawodawcę, a dotyczą zarówno organów samorządu terytorialnego, jak i kościołów i związków wyznaniowych.

Władze samorządowe do realizacji owych zadań zobligowane są na mocy obowiązujących aktów normatywnych. Zgodnie z art. 71 ust. 1 konstytucji RP, państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Również w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, pomoc społeczna została zaliczona do zadań własnych owych podmiotów<sup>5</sup>.

Obowiązująca ustawa o pomocy społecznej nakłada na owe organy zadanie dwojakiego rodzaju: po pierwsze, mają zorganizować

---

<sup>5</sup> Zgodnie z art., 7, ust. 1, p. 6, ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym, (DzU z 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), [...] W szczególności zadania własne (gminy) obejmują sprawy: pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, art. 4 ust. 1, p. 3, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym (DzU z 2001, nr 142, poz., 1592, z późn. zm.), [...] Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: pomocy społecznej, art. 14, ust. 1, p. 4, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie wojewódzkim (DzU z 2001, nr 142, poz., 1590, z późn. zm.), Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: pomocy społecznej

pomoc społeczną, po drugie zaś mają współpracować w tym zakresie na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi<sup>6</sup>.

W ustawie o pomocy społecznej, pomoc społeczna została zdefiniowana jako instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości ( art. 2. ust. 2). Jak zwraca uwagę Z. Zarzycki, aktualna ustawa, w odróżnieniu od swych poprzedniczek, podkreśla partnerski charakter relacji łączący organy administracji rządowej i samorządowej z organizacjami pozarządowymi oraz Kościołami i związkami wyznaniowymi<sup>7</sup>. Obserwujemy więc przekazywanie swoich kompetencji przez instytucje państwowe do organizacji niższego szczebla z coraz to większym poszerzaniem katalogu potencjalnych podmiotów, czego przykładem są chociażby organizacje pozarządowe.

Ustawa o pomocy społecznej w art. 25 ust. 1, p. 2 zastrzega jednakże, aby zlecenie przez organy administracji samorządowej podmiotom wyznaniowym zadań z zakresu pomocy społecznej odbywało się jedynie pod warunkiem, że ich cele statutowe przewidują prowadzenie działalności w tym zakresie.

Ze względu na powyższe unormowanie celowe wydaje się, aby obok obowiązków i możliwości, jakie prawodawca przewiduje w zakresie wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej dla podmiotów samorządowych, wskazać również podstawy normatywne regulujące funkcjonowanie w tej samej sferze aktywności działalność Kościołów i związków wyznaniowych.

Z niektórymi z nich państwo reguluje swoje stosunki za pomocą odrębnych ustaw, a w przypadku Kościoła katolickiego również umowy konkordatowej. Do pozostałych związków wyznaniowych,

---

<sup>6</sup> Art. 2, ust. 2, ustawy z dnia 12 marca 2004 r., o pomocy społecznej (DzU z 2004 r., nr 64, poz. 593, z późn. zm.).

<sup>7</sup> Zob. Z. Zarzycki, *Rola kościołów i związków wyznaniowych w realizacji wybranych zadań z ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2006, t. 8, s. 76.

które wpisane są do rejestru prowadzonego przez MSWiA, należy odpowiednio zastosować rozwiązania zawarte w ustawie o gwarancjach wolości sumienia i wyznania.

Na terenie powiatu tomaszowskiego dominującym Kościołem jest Kościół rzymskokatolicki. Oprócz tego funkcjonuje Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny z parafią w Tomaszowie Lubelskim, liczącą 300 ochrzczonych, oraz Kościół Zielonoświątkowy. Wszystkie Kościoły mają ustawowo uregulowany status. Ponadto występują również zarejestrowane związki wyznaniowe, tj. Świecki Ruch Misyjny Epifania oraz Świadkowie Jehowy. Rozmiary opracowania nie pozwalają na analizę rozwiązań przyjętych w prawodawstwie wewnętrznym poszczególnych podmiotów, dlatego też przyjrzymy się wyłącznie rozwiązaniom zaproponowanym przez polskiego prawodawcę, które dotyczą interesującej nas materii.

Jeżeli chodzi o Kościół katolicki, to działa on na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r., o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP<sup>8</sup> oraz przepisy konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, z 28 lipca 1993 r.<sup>9</sup> Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konkordatu odpowiednie instytucje kościelne mają prawo prowadzenia, każda zgodnie ze swą naturą, działalność o charakterze misyjnym, charytatywnym i opiekuńczym. W tym celu mogą one tworzyć struktury organizacyjne i urządzać publiczne zbiórki. W konkordacie znajduje się również zastrzeżenie, iż przepisy prawa polskiego o zbiorcach publicznych nie mają zastosowania do zbierania ofiar na cele charytatywno-opiekuńcze pod warunkiem, że odbywają się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony (art. 21, ust. 2).

Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP, cały rozdział 6 poświęca działalności charytatywno-opiekuńczej. Określony jest tu zarówno katalog podmiotów, które mogą prowadzić rzeczoną działalność, jak również zostały określone formy tejże działalności. Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, ustawodawca wymienia

---

<sup>8</sup> DzU z 1989 r., nr 29, poz., 154.

<sup>9</sup> DzU z 1998 r., nr 51, poz., 818.

wszystkie osoby prawne o charakterze personalnym i terytorialnym, jak również zakony, jeżeli zostało to określone w ich statutach lub odpowiednich aktach wewnętrznych. Ponadto działalność charytatywno-opiekuńczą mogą prowadzić organizacje katolickie w zakresie określonym w ich statutach (art. 38).

Formy działalności charytatywno-opiekuńczej zostały sprecyzowane w art. 39, w ich zakres wchodzi m.in:

- 1) prowadzenie zakładów dla sierot, starców, osób upośledzonych fizycznie lub umysłowo oraz innych kategorii osób potrzebujących opieki,
- 2) prowadzenie szpitali i innych zakładów leczniczych oraz aptek,
- 3) organizowanie pomocy w zakresie ochrony macierzyństwa,
- 4) organizowanie pomocy sierotom, osobom dotkniętym klęskami żywiołowymi i epidemiami, ofiarom wojennym, znajdującym się w trudnym położeniu materialnym lub zdrowotnym rodzinom i osobom, w tym pozbawionym wolności,
- 5) prowadzenie żłobków, ochronek, burs i schronisk,
- 6) udzielanie pomocy w zapewnianiu wypoczynku dzieciom i młodzieży znajdującym się w potrzebie,
- 7) krzewienie idei pomocy bliźnim i postaw społecznych temu sprzyjających,
- 8) przekazywanie za granicę pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i osobom znajdującym się w szczególnej potrzebie.

Ustawodawca przewidział także źródła finansowania działalności charytatywno-opiekuńczej, które mogą przybierać różne formy.

Kolejny Kościół, który ma swoje przedstawicielstwo na ziemi tomaszowskiej, to Kościół prawosławny. W ustawie z 4 lipca 1991 r., *o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*<sup>10</sup>, znajdują się również regulacje, które dotyczą sfery działalności charytatywno-opiekuńczej. W zasadzie regulacje są zbieżne z tymi, które dotyczą Kościoła katolickiego, niemniej jednak da się zauważyć również pewne rozbieżności w nazewnictwie, wynikające ze specyfiki obu podmiotów.

---

<sup>10</sup> DzU z 1991, nr 66, poz. 287.

W ustawie z 20 lutego 1997 r., o stosunku państwa do Kościoła Zielonoświątkowego RP<sup>11</sup>, nie eksponuje się odrębnego rozdziału dotyczącego prowadzeniu działalności charytatywno-opiekuńczej, niemniej jednak znajdują się w niej regulacje upoważniające Kościół do jej prowadzenia. Zgodnie z art. 21 kościelne osoby prawne mają prawo prowadzenia właściwej dla każdej z nich działalności charytatywno-opiekuńczej. Nie pobiera się również opłat za użytkowanie wieczyste gruntów oddanych na potrzeby zakładów charytatywno-opiekuńczych (art. 24). Wolne od opłat celnych są również dary przesyłane dla Kościoła i jego osób prawnych na cele charytatywno-opiekuńcze (art. 30 ust. 1), zbiórki zbierane na powyższy cel nie podlegają rygorom ustawy o zbiórkach publicznych (art. 31 ust. 1).

Pozostałe związki działające na terenie powiatu tomaszowskiego interesującą nas działalność opierają na postanowieniach ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Zgodnie z dyspozycją wyrażoną w art. 19, Kościoły i związki wyznaniowe korzystają na zasadach równouprawnienia ze swobody pełnienia funkcji religijnych i w tym celu mogą m.in. prowadzić działalność charytatywno-opiekuńczą.

Po wskazaniu podstaw normatywnych upoważniających podmioty samorządowe i wyznaniowe do współpracy w zakresie organizowania i prowadzenia działalności charytatywno-opiekuńczej, warto prześledzić, jak powinno funkcjonować zawiązanie owej współpracy.

W świetle cytowanego już art. 25 ustawy o pomocy społecznej, organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej Kościołom i związkom wyznaniowym oraz ich osobom prawnym. Ponadto zostało zastrzeżone, iż w przypadku zlecenia powyższego zadania pomyślnie, którym je zlecono, nie mogą odmówić pomocy osobom potrzebującym (art. 16 ust. 3). Powyższe zlecenie wykonania zadania winno się odbyć po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert, który powinien uwzględniać zasady pomocniczości, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Tryb konkursowy nie jest obligatoryjny, bo zainteresowane podmioty mogą z własnej inicjatywy wystąpić z ofertą reali-

---

<sup>11</sup> DzU z 1997 r., nr 41, poz. 254.



zacji zadania z zakresu pomocy społecznej (art. 27). Podjęcie rozstrzygnięcia w zakresie wyboru oferty, czyli realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, należy do organu wykonawczego gminy (art. 30 ust. 1, ustawy o samorządzie gminnym). Porozumienie w zakresie wykonywania zadań (świadczenia usług) powinien zawrzeć wójt, burmistrz (prezydent), reprezentujący gminę na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, będąc związany treścią stosowanej uchwały, oraz osoba reprezentująca organizację społeczną czy też Kościół lub związek wyznaniowy. Oprócz ustawy o pomocy społecznej zasady przeprowadzania ofert określone są w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z 8 marca 2005 r., w sprawie określenia wzoru oferty podmiotu uprawnionego<sup>12</sup>.

Jak zwraca uwagę Z. Zarzycki, z tej racji, że zawarcie porozumienia pociąga za sobą przesunięcie środków budżetowych, powinno być poprzedzone podjęciem uchwały przez radę gminy (miasta). Trzeba również pamiętać, że do umowy o świadczenie usług nie ma zastosowania ustawa o zamówieniach publicznych, a dotację z budżetu gminy dla podmiotu zawierającego umowę z gminą przyznaje się w trybie ustawy o pomocy społecznej<sup>13</sup>.

Bardzo ważnym aktem prawnym w zakresie określenia sposobu realizacji i finansowania świadczeń pomocy społecznej przez kościelne osoby prawne i ich jednostki organizacyjne jest ustawa z 24 kwietnia 2003 r., o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>14</sup>.

Zgodnie ze wskazaniem prawodawcy, aby daną działalność można było uznać za działalność pożytku publicznego, musi ona spełniać pewne warunki. Po pierwsze, ma to być działalność społecznie użyteczna, po drugie, ma być prowadzona przez organizacje pozarządowe i wreszcie po trzecie, ma się koncentrować na sferze działań publicznych (art. 3, ust. 1).

Jak wynika z powyższych ustaleń, regułą jest, że jest ona prowadzona przez organizacje pozarządowe, jednakże prawodawca poszerza zakres podmiotów uprawnionych do jej prowadzenia, zaliczając

<sup>12</sup> DzU z 2005 r., nr 44, poz. 427.

<sup>13</sup> Zob. Z. Zarzycki, *Rola Kościołów*, s. 88.

<sup>14</sup> DzU z 2003 r., nr 96, poz. 873, z późn. zm.

do nich m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego (art. 3 ust. 3, p. 3)<sup>15</sup>. Rzeczą oczywistą jest, że zastrzeżenie co do zamieszczenia w celach statutowych działalności pożytku publicznego odnosi się wyłącznie do kościelnych osób prawnych, a nie do samych Kościołów czy związków wyznaniowych<sup>16</sup>. Na mocy art. 5 współpraca między organami samorządu terytorialnego a podmiotami wyznaniowymi może odbywać się w następujących formach:

1. Zlecenia do wykonania jednego bądź większej liczby zadań publicznych.

2. Wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności.

3. Konsultacji projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej.

4. Powoływania zespołów roboczych inicjatywnych bądź doradczych w sprawach związanych z realizacją zadań publicznych.

Nie będziemy szczegółowo analizować poszczególnych form współpracy, niemniej jednak warto skupić się nad niektórymi aspektami praktycznymi. Niewątpliwie bardzo istotnym zagadnieniem jest kwestia finansowania przez organy samorządu terytorialnego działalności pożytku publicznego. Na mocy art. 13 ust. 1, organ administracji publicznej winien ogłosić otwarty konkurs ofert z co najmniej trzydziestodniowym wyprzedzeniem. Ustawa precyzyjnie wskazuje, co winno znaleźć się w ogłoszeniu o konkursie ofert, jak również określa miejsce publikacji. Powinno być ono więc ogłoszone w dzien-

---

<sup>15</sup> Do podmiotów tych zaliczone zostały stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Wyłączone z tegoż zakresu zostały: partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, fundacje, których fundatorem jest Skarb Państwa, fundacje utworzone przez partie polityczne, kluby sportowe.

<sup>16</sup> Zob. N. Kowal, *Komentarz do art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Zakamycze 2005.

niku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym, w Biuletynie Informacji Publicznej, a także w siedzibie organu administracji publicznej (art. 13 ust. 3).

Dla organów samorządowych pewnych wskazówek może dostarczyć sprawa, jaka toczyła się przed RIO w Łodzi, gdzie zakwestionowana została uchwała pewnej Rady Gminy, w której zostały określone procedury przyznawania dotacji dla podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.

Jak zwrócono uwagę, Rada Gminy nie ma podstaw prawnych do określenia w formie uchwały organu stanowiącego procedur związanych z udzielaniem dotacji w przypadku prowadzenia działalności pożytku publicznego, które są sprzeczne z treścią uchwały<sup>17</sup>.

Podmiot, który przyjął zlecenie realizacji zadania publicznego, podlega rozlicznym obowiązkom, do jakich zalicza się m.in.:

1. Zobowiązanie się do wykonania zadania na zasadach określonych w umowie ( art. 16 ust. 1).

2. Sporządzenie sprawozdania z wykonania zadania publicznego, w terminie 30 dni po upływie terminu, na który została zawarta umowa (art. 18 ust. 1).

3. Sporządzenie merytorycznego sprawozdania ze swojej działalności.

4. Wypełnienie zobowiązań wynikających ze zwolnień podatkowych, z których organizacja korzystała przed dniem uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego (art. 24 ust. 3).

Obok obowiązków ustawodawca przewidział dla charakteryzowanych podmiotów pewne zwolnienia finansowe, dotyczą one m.in.: podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych czy też opłaty skarbowej (art. 24 ust. 1). Ponadto organizacja ta może nabywać na szczególnych warunkach prawo użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. Użytkowanie to jednak wygasa w momencie utraty statusu organizacji pożytku publicznego (art. 24 ust. 2).

---

<sup>17</sup> Uchwała RIO w Łodzi z 1 lipca 2004, (RIO 19/78/200 – Lex nr 144940).

Ustawa nakłada ponadto na organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego uchwalanie rocznego planu współpracy z jednostkami wykonujące zadania z zakresu pożytku publicznego (art. 5 ust. 3).

Pomoc społeczna może być również organizowana na podstawie przepisów ustawy z 28 lipca 2005 r., o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>18</sup>. Ciężko byłoby analizować treść wszystkich unormowań, niemniej jednak niektóre podmioty wyznaniowe mogą na jej mocy prowadzić współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego. W myśl postanowień owego dokumentu partnerstwo publiczno-prywatne to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie (art. 1 ust. 2). Zgodnie z art. 4 ust. 2, lit. c, Kościół lub inny związek wyznaniowy zostały włączone obok przedsiębiorców organizacji pozarządowych, podmiotów zagranicznych w krąg podmiotów prywatnych. Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki to w myśl przepisów ustawy podmioty publiczne (art. 4 ust. 3 lit. b). Ustawodawca przewiduje ponadto, że zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne mogą łączyć się w większe grupy, ustanawiając przy tym pełnomocnika ( art. 5 ust. 1 i 2).

### 3.2. OCHRONA ZDROWIA

Wspólne działania w zakresie ochrony zdrowia mogą przybierać różnorodne formy. Ustawodawca przewidział szeroki zakres działalności, które mogą być podejmowane przez podmioty samorządowe wspólnie z podmiotami wyznaniowymi. Jedną z form potencjalnej współpracy jest działalność w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Ustawa z dnia 26 października 1982 r., o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>19</sup>, nakłada na organy administracji rządowej i jednostki samorzą-

<sup>18</sup> DzU z 2005 r., nr 169, poz. 1420.

<sup>19</sup> DzU z 2001 r., nr 147, poz. 1231, z późn. zm.

du terytorialnego obowiązek podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć, mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy (art. 1 ust. 1). W tym celu mają one współpracować m.in. z Kościołem katolickim i innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi (art. 1, ust. 3).

Kolejnym zadaniem, które interesujące nas podmioty mogą wykonywać wspólnie, jest promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym. Prawodawca przewidział, że owa działalność może się koncentrować na następujących obszarach, tj.: rozwijanie w społeczeństwie odpowiedniej wiedzy i umiejętności, kształtowanie zachowań i stylów życia korzystnych dla zdrowia psychicznego, uwzględnienie zagadnień promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym, tworzenie placówek zajmujących się poradnictwem psychologicznym i pomocą psychospołeczną, prowadzenie działalności naukowej, wydawniczej i popularyzacyjnej oraz inicjowanie działań psychoedukacyjnych<sup>20</sup>. Do tej tematyki nawiązuje również ustawa z 19 sierpnia 1994 r., o ochronie zdrowia psychicznego<sup>21</sup>. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 1 ust. 1, organy administracji rządowej i samorządowej zapewniają ochronę zdrowia psychicznego, a w działaniach tych mogą uczestniczyć również Kościoły i związki wyznaniowe (art. 1 ust. 2).

### 3.3. OCHRONA RODZINY

Szeroko pojęta rodzina znajduje się pod szczególną opieką państwa. Wskazania w tym zakresie możemy odnaleźć w obowiązującej

---

<sup>20</sup> § 2, Rozporządzenia Rady Ministrów, w sprawie sposobu organizowania i prowadzenia działalności w dziedzinie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym (DzU z 1996 r., nr 112, poz. 537).

<sup>21</sup> DzU z 1994 r., nr 11, poz. 535

obecnie konstytucji. Zgodnie z art. 71, państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględni dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Natomiast matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych. Osoba dziecka podlega również ochronie ze strony władz publicznych. Konstytucja zapewnia, iż każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, wyzyskiem i demoralizacją. Również pomocy władz publicznych może oczekiwać dziecko pozbawione władzy rodzicielskiej.

Postanowienia zawarte w ustawie zasadniczej realizowane są również w ustawie z 7 stycznia 1993 r., o planowaniu rodziny i ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności ciąży<sup>22</sup>. Na mocy tejże ustawy organu samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do udzielania pomocy Kościołowi katolickiemu i innym Kościołom i związkom wyznaniowym, jeżeli organizują opiekę nad kobietami w ciąży, jak również organizują rodziny zastępcze lub udzielają pomocy w przysposobianiu dzieci (art. 3 ust. 1). Zakres owej pomocy został ustalony w rozporządzeniu z października 1993 r., w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej<sup>23</sup>. Tutaj też podmioty wyznaniowe uzyskały możliwość otrzymania od wojewody wparcia finansowego po uprzednim przeprowadzeniu oceny poziomu świadczonych usług (§ 6).

Organy administracji samorządowej i podmioty wyznaniowe mogą współpracować w celu przeciwdziałania uzależnieniu od używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>24</sup>.

Obok współpracy w zakresie ochrony zdrowia ustawa z 29 lipca 2005 r., o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, przewiduje możliwość współpracowania w zakresie udzielania pomocy osobom do-

<sup>22</sup> DzU z 1993 r., nr 17, poz. 78 z późn. zm.

<sup>23</sup> DzU z 1993 r., nr 97, poz. 441, z późn. zm.

<sup>24</sup> Art. 1. ust. 1, ustawy z dnia 9 listopada 1995 r., o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (DzU z 1996 r., nr 10 poz. 55).

tkniętym przemocą, oddziaływania na osoby stosujące przemoc oraz podnoszenie świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie ( art. 9, ust. 1).

#### 3.4. OŚWIATA

Bardzo ważnym zakresem współpracy podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi jest dziedzina oświaty. Ową współpracę możemy zaobserwować na każdym poziomie kształcenia – od przedszkola po szkoły wyższe.

Możliwości zakładania i prowadzenia szkół została przewidziana m.in. w przepisach konstytucji (art. 70 ust. 3), ustawie o systemie oświaty, Konkordacie, ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także w ustawach regulujących sytuację poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych.

Jak zauważa A. Mezglewski, ani konstytucja, ani ustawa o systemie oświaty nie przewiduje wprost możliwości zakładania szkół przez Kościoły i związki wyznaniowe, choć owo uprawnienie wynika ze zdolności w tym zakresie wszystkich osób fizycznych i prawnych, a więc i tych podmiotów<sup>25</sup>.

Wyraźne uprawnienia w tym zakresie zostały natomiast przewidziane w ustawodawstwie wyznaniowym odnoszącym się do poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych oraz w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Współpraca w prowadzeniu szkół przez owe podmioty sprowadza się głównie do zapewnienia finansowania poszczególnym placówkach.

Jeżeli chodzi o szkolnictwo wyższe, a z racji tematu niniejszego opracowania interesuje nas głównie działalność uniwersytetów prowadzonych przez kościelne osoby prawne, to również istnieje możliwość współpracy między podmiotami samorządowymi i wyznaniowymi.

---

<sup>25</sup> Zob. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 161.

Katolicki Uniwersytet Lubelski został wprost zaliczony do szkół wyższych, co do których stosuje się postanowienia ustawy z dnia 27 lipca 2005 r., prawo o szkolnictwie wyższym<sup>26</sup> (art. 1 ust. 2). W myśl postanowień tejże ustawy, uczelnia wyższa może otrzymywać środki finansowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. Współpraca dotyczy również kwestii utrzymania porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni, w tym celu rektor ustala teren uczelni z właściwym organem samorządu terytorialnego (art. 227 ust. 2).

#### IV. UWAGI KOŃCOWE

Z całą pewnością należy stwierdzić, że zaprezentowane powyżej formy współpracy nie wyczerpują całego katalogu potencjalnych kontaktów podmiotów samorządowych i wyznaniowych. Możliwe do wskazania są dodatkowe możliwości. Spróbujmy więc pokusić się o ich prezentację.

Wydaje się, że dziedziną wspólnych zainteresowań może stać się szeroko pojęta kultura. W tym celu obie zbiorowości mogą zająć się m.in.:

- wspólną organizacją imprez o zasięgu przekraczającym obszar gminy czy powiatu;
- objęciem dzieci z obszarów wiejskich edukacją kulturalną;
- rozwijaniem działalności kulturalnej oraz jej promowaniem w kraju i za granicą poprzez wydawane publikacje.

Współpraca może również dokonywać się w zakresie kultury fizycznej i turystyki, oba podmioty mogą zająć się takimi zagadnieniami, jak:

- organizacja i koordynacja przedsięwzięć sportowych o zasięgu ponadgminnym dla dzieci i młodzieży;
- organizacja i uczestnictwo w imprezach sportowych i sportowo-rekreacyjnych;
- organizacja innych form aktywnego wypoczynku.

---

<sup>26</sup> DzU z 2005 r., nr 164, poz. 1365



Możliwą do realizacji wydaje się ponadto współpraca w zakresie ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Wspólne działania mogą przyjąć następującą postać:

- prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i wydawniczej;
- prowadzenia działalności w zakresie likwidacji zagrożeń środowiska i ochrony życia i zdrowia ludzi i zwierząt.

Z poczynionych ustaleń wynika, że istnieje wiele wspólnych płaszczyzn, na których może dochodzić do współpracy podmiotów samorządowych i wyznaniowych. Jednakże należy pamiętać, że jej praktyczny wymiar zależy od czynnika ludzkiego, który tworzy obie wspólnoty.

#### THE COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENT ENTITIES WITH ECCLESIASTICAL ENTITIES. SELECTED ASPECTS

### Summary

The article presents the legal and actual aspects of the cooperation of local government entities with religious denominations in Tomaszów Lubelski County in Lublin Voivodeship. The article discusses the following levels of cooperation: culture, education, physical culture and tourism, family protection and health care.