

MAŁGORZATA CZURYK

PODSTAWY WSPÓLDZIAŁANIA KOŚCIOŁA I PAŃSTWA W ZAKRESIE DZIAŁALNOŚCI CHARYTATYWNEJ

Państwo i Kościół zostały powołane dla dobra jednostki i dobra społeczeństwa. Kościół powyższą misję realizuje w ramach działalności charytatywnej, a państwo za pośrednictwem pomocy społecznej, stanowiącej element polityki socjalnej. Zabezpieczenie potrzeb członków obu wspólnot wymaga realizacji zasady współdziałania państwa i Kościoła opartej na dobru wspólnym, dialogu i porozumieniu.

Do istotnych zadań Kościoła wynikających z jego natury należy działalność charytatywna. Stanowi ona podstawowy element urzeczywistniania się Kościoła w świecie. Ma ona swe źródło w wewnątrztrynitarnej miłości Osób Bożych. Podstawy tej działalności swe najgłębsze odzwierciedlenie znajdują w życiu i działalności Chrystusa. Przedmiotowa działalność Kościoła znajduje uzasadnienie w Ewangelii. Wskazania Chrystusa w sprawie działalności charytatywnej i stanowiącej jej podstawę miłości bliźniego zajęły obszerną część Jego nauczania, następnie stały się przedmiotem wypowiedzi Soboru Watykańskiego II i papieży. Papież Benedykt XVI swą pierwszą encykliką *Deus caritas est* przypomniał światu, że Bóg jest miłością, oraz potwierdził całą dotychczasową naukę Kościoła o miłości i działalności charytatywnej. Dokonał tego w kontekście zasad życia społecznego.

Zasady organizowania i realizowania działalności charytatywnej zostały określone w Kodeksie Prawa Kanonicznego (KPK) i w prawie Kościołów partykularnych. Należy jednak zauważyć, że działalność Kościoła w tym zakresie ma na celu dobro nie tylko wszystkich wiernych chrześcijan, ale także

wszystkich potrzebujących przebywających na obszarze RP. W związku z powyższym dla skuteczności podejmowanych zadań Kościół i państwo muszą w tym zakresie między sobą współpracować. Szczególną uwagę należy zwrócić na regulacje prawne znajdujące się w Konstytucji RP z 1997 r., w Konkordacie zawartym między RP a Stolicą Apostolską w 1993 r. oraz w ustawach zwykłych odnoszących się do przedmiotowej problematyki.

1. ROZWIĄZANIA PRAWNE W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY PAŃSTWO-KOŚCIÓŁ, W ZWIĄZKU Z POMOCĄ NA RZECZ POTRZEBUJĄCYCH

Działalność charytatywna prowadzona przez instytucje kościelne jest zrównana nie tylko pod względem prawnym, ale również w kwestii przyznawania publicznych środków finansowych na realizację powyższych zadań, z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe. Jest to słuszne rozwiązanie, gdyż, co należy podkreślić, działalność Kościoła nie jest działalnością gospodarczą. Dla efektywności realizacji tej posługi niezbędne są jednak odpowiednie środki finansowe. Kościół ze swej natury ma prawo do posiadania dóbr doczesnych. Gwarantuje to KPK. Współcześnie głównym źródłem finansowania działalności charytatywnej Kościoła są świadczenia ze strony wiernych. Państwo pozostawia swym obywatelom swobodę rozstrzygania o swoim majątku, a tym samym szanuje ich wolność w dysponowaniu swymi dobrami na potrzeby Kościoła.

Ustawodawcy synodalni uszczegółowili normy kodeksowe i dostosowali je do realiów poszczególnych diecezji. Jako wnikliwi obserwatorzy współczesnego świata, ustawodawcy ci nie poprzestają bowiem na dotychczasowych formach posługi, ale dbają o ich stałe doskonalenie. Dostrzegają nowe zagrożenia i patologie społeczne prowadzące do pojawiania się stale nowych adresatów pełnionej przez Kościół posługi. Synody wyraźnie stwierdzają, że działalność charytatywna ma mieć charakter powszechny, a co za tym idzie, każdy członek Kościoła jest zobowiązany do świadczenia dzieł miłosierdzia. Odpowiedzialność za potrzebujących w pierwszej kolejności jednak spoczywa na najbliższym otoczeniu, rodzinie, sąsiadach, a dopiero wtedy, gdy taka pomoc jest niewystarczająca, niezbędna jest pomoc o szerszym zakresie, świadczona przez odpowiednie instytucje. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawcy synodalni dostrzegają potrzebę „kompleksowej” pomocy. Zauważają, że ludzka bieda może polegać nie tylko na ułomnościach material-

nych, ale również duchowych i zalecają świadczenie pomocy komplementarnej. Niekiedy bardziej niż pomoc materialna niezbędna jest modlitwa i posługa sakramentalna. Najważniejsze, co podkreślają w swych statutach synody, to nie świadczenie pomocy doraźnej, ale uczynienie z adresatów działalności charytatywnej osób samowystarczalnych.

Należy z całą mocą podkreślić, że idea miłosierdzia i związana z nią działalność charytatywna zajmuje centralne miejsce w życiu Kościoła. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w regulacjach prawa powszechnego i partykularnego. Decydujące potwierdzenie można odnaleźć w przesłaniu Ojca Świętego Jana Pawła II, który rozpoczynając obrady II Polskiego Synodu Plenarnego zaznaczył, iż Synod swe obrady zaczyna po Soborze Watykańskim II, a zarazem u progu trzeciego tysiąclecia chrześcijaństwa. Obie te okoliczności przesądziły o zadaniach i charakterze Synodu. Zawarte w nim wskazania stanowią zatem z jednej strony recepcję nowego, soborowego prawa, a z drugiej strony są programem, wytycznymi dla polskiego Kościoła na przyszły czas. Synod poświęcił działalności charytatywnej odrębny dokument. Nie podlega więc dyskusji, że realizacja miłości miłosiernej stanowi priorytetowe zadanie dla Kościoła w Polsce.

Kościół żyje w świecie i w swych działaniach nie ogranicza się do wiernych, lecz udziela pomocy każdemu członkowi społeczności państwowej, który jej wymaga, bez względu na wyznanie. Dla efektywnej, zorganizowanej pracy w tym kierunku regulacje prawa kanonicznego są niewystarczające. Niezbędne są odpowiednie gwarancje ustawodawcy krajowego. Obecnie państwo i Kościół w Polsce dostrzegają ten fakt i ściśle ze sobą współdziałają w zakresie realizacji działalności charytatywnej. W drodze porozumienia strony ustaliły, że w tym przedmiocie zachodzi potrzeba działań opartych na normach prawa kanonicznego w systemie prawa polskiego. Zauważono, że w ramach współdziałania z państwem Kościół wnosi duży wkład w pobudzanie postaw społecznych, poszanowanie prawa i moralności. Konstytucja RP z 1997 r., konkordat z 1993 r. i wiele innych regulacji ustawowych gwarantują obecnie Kościołowi pluralizm form prawnych, w których może świadczyć pomoc potrzebującym. Należy zatem podkreślić, że ustawodawca polski gwarantuje Kościołowi realizację działalności charytatywnej. Szczególnie atrakcyjne są rozwiązania przyjęte w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dzięki zawartym w niej normom prawnym każda instytucja prowadząca działalność charytatywną, uwzględniając własne potrzeby, samodzielnie podejmuje decyzję, czy chce funkcjonować jako organizacja pożytku publicznego: wiąże się to z określonymi udogodnieniami, ale

i obowiązkami. Wskazania przedmiotowej ustawy stwarzają ponadto dla samorządu terytorialnego warunki do odciążenia go w realizacji zadań publicznych, do których należy działalność charytatywna, na skutek przejmowania zadań w tym zakresie przez wyspecjalizowane instytucje charytatywne, które z kolei dzięki temu mogą swobodnie realizować swą misję, a przez to, że cechują się doświadczeniem, mają wykwalifikowany personel i wysoki poziom świadczonych usług, są gwarantem odpowiedniej jakości realizowanego przedmiotu działalności charytatywnej. W wyniku potwierdzenia zagwarantowanego w prawie kanonicznym prawa do stowarzyszania się, istnieje możliwość prowadzenia przedmiotowej działalności w formie zorganizowanej nie tylko jako caritas czy fundacje, ale także w formie stowarzyszeń. Sposoby realizacji przez Kościół działalności charytatywnej zagwarantowane przez ustawodawcę krajowego dowodzą, że normy prawa kanonicznego i polskiego wzajemnie się uzupełniają na polu działalności charytatywnej.

Normy prawa kanonicznego i prawa polskiego w zakresie działalności charytatywnej są komplementarne. Polski ustawodawca uznaje skutki norm prawa kanonicznego i stwarza warunki instytucjom kościelnym do swobodnego prowadzenia zorganizowanej działalności charytatywnej. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania prawne są zdecydowanie pozytywne i wpływają korzystnie na rozwój instytucji kościelnych prowadzących działalność charytatywną. Warto jednak zwrócić uwagę na pewne „niedociągnięcia”, przed którymi nie ustrzegł się ustawodawca polski. Należy przede wszystkim uprościć system dokonywania odpisów od podatku przez osoby fizyczne na rzecz organizacji pożytku publicznego. Jako postulat trzeba także zgłosić szersze otwarcie na wspomaganie działalności charytatywnej Kościoła przez społeczeństwo. Obecne możliwości dokonywania odliczeń od podatku przez osoby fizyczne są wręcz symboliczne i nie gwarantują odpowiedniego źródła dochodu dla działalności charytatywnej, a podkreślić należy, że stale wzrasta zapotrzebowanie na świadczenie przedmiotowej pomocy. Przybywa potrzebujących i pojawiają się ciągle nowe formy ubóstwa. Postulat ten wymaga szczególnego zaakcentowania w obliczu zmniejszającej się roli państwa w finansowaniu działalności społecznej, co wynika z tego, że państwo obciążone wieloma funkcjami i obowiązkami do wykonania jest mało efektywne. Ponadto trudno jest państwu, uwzględniając strukturę wydatków, zapewnić wystarczające środki na zagwarantowanie pomocy wszystkim, którzy jej oczekują. Dlatego też regulacje prawne ustawodawcy krajowego powinny iść w kierunku stwarzania szerokich możliwości funkcjonowania instytucji kościelnych świadczących profesjonalną działalność charytatywną. Niezbędne do tego jest szersze otwarcie

na wspomaganie tej działalności przez społeczeństwo. Należy przy tym podkreślić, że wszyscy członkowie Kościoła muszą stale dostrzegać potrzebę działalności charytatywnej i przez swe zaangażowanie przyczyniać się do rozwoju instytucji zajmujących się jej prowadzeniem. Muszą dbać również o zasobność tych instytucji.

Obecne regulacje prawne zapewniają instytucjom kościelnym prowadzącym działalność charytatywną swobodny rozwój. Są one traktowane na równi z analogicznymi instytucjami państwowymi. Poza pewnymi wyjątkami, przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązania prawne w poruszonym zakresie należy ocenić pozytywnie.

Do istotnych zadań Kościoła wynikających z jego natury należy działalność charytatywna. Zasady jej organizowania i realizowania zostały określone w Kodeksie Prawa Kanonicznego oraz w prawie Kościołów partykularnych. Należy jednak zauważyć, że działalność Kościoła w tym zakresie ma na celu dobro nie tylko wszystkich wiernych chrześcijan, ale wszystkich potrzebujących przebywających na obszarze RP. W związku z powyższym dla skuteczności podejmowanych zadań Kościół i państwo muszą w tym zakresie między sobą współpracować. Szczególną uwagę należy zwrócić na regulacje prawne znajdujące się w Konstytucji RP z 1997 r., w Konkordacie zawartym między RP a Stolicą Apostolską w 1993 r. oraz w ustawach zwykłych odnoszących się do przedmiotowej problematyki. Niezbędne jest również wskazanie powołanych przez Kościół instytucji zajmujących się działalnością charytatywną na szczeblu krajowym, diecezjalnym i parafialnym.

2. WSPÓŁDZIAŁANIE KOŚCIOŁA I PAŃSTWA

Sobór Watykański II w Konstytucji Duszpasterskiej o Kościele (KDK) w świecie współczesnym *Gaudium et spes* wypowiedział się w kwestii podstawowej zasady, na jakiej budowane są stosunki między państwem a Kościołem, stwierdzając: „[...] wspólnota polityczna i Kościół są, każde na własnym terenie, od siebie niezależne i autonomiczne. Jednak i wspólnota polityczna, i Kościół, choć z różnego tytułu, służą osobistemu i społecznemu powołaniu tych samych ludzi. Służbę tę będą mogli pełnić dla dobra wszystkich tym skuteczniej, im lepiej prowadzić będą ze sobą zdrowe współdziałanie, uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu” (KDK 76).

Ze względu na poszanowanie godności ludzkiej i dobro jednostki Kościół i państwo powinny współdziałać, gdyż jednostka ludzka jest podmiotem obu

tych wspólnot. Współdziałanie jest konieczne dla integralnego rozwoju człowieka¹.

Zasada współdziałania państwa i Kościoła ma mieć zdrowy charakter. Oznacza to, że muszą być równocześnie stosowane zasady wolności religijnej oraz poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności Kościoła i państwa, każdego w swej dziedzinie. Prawidłowe rozumienie zasady współdziałania zakłada dwa istotne elementy: dobro wspólne – jako podstawę współdziałania; dialog i porozumienie – co do sposobu i form współdziałania².

Zasada współdziałania między Kościołem a państwem jest postrzegana w kontekście podstawowych zasad prawa naturalnego, czyli: zasady dobra wspólnego i zasady pomocniczości³.

Celem współdziałania Kościoła i państwa, będących odrębnymi społecznościami, z których każda ma sobie właściwe zadania, jest dobro wspólne osoby ludzkiej. Posiadanie przez Kościół statusu publicznoprawnego nie stanowi ograniczenia niezależności Kościoła od państwa ani państwa od Kościoła. W zakresie spraw mieszanych następuje wzajemne zbliżenie obu podmiotów oraz koordynacja zadań dla realizacji dobra wspólnego. Papież Jan XXIII scharakteryzował dobro wspólne stwierdzając, że obejmuje ono „sumę tych warunków życia społecznego, w jakich ludzie mogą pełniej i szybciej osiągnąć swoją osobistą doskonałość”⁴. Dalej wskazał on, że istotna racja tej zasady polega na tym, że: „Ponieważ ludzie posiadają i ciało, i duszę nieśmiertelną, nie mogą w tym życiu doczesnym ani zaspokoić w pełni swoich potrzeb, ani osiągnąć doskonałego szczęścia. W związku z tym należy dążyć do dobra wspólnego przy pomocy tego rodzaju metod i środków, które by nie tylko nie przeszkadzały wiecznemu zbawieniu ludzi, ale nawet dopomagały do jego osiągnięcia”⁵. Należy zatem stwierdzić, że istotną racją i podstawą współdziałania Kościoła i państwa jest zapewnienie osobie ludzkiej pełnych

¹ H. S u c h o c k a, *Rola konkordatu w procesie normalizacji stosunków między państwem a Kościołem w Europie Środkowo-Wschodniej*, w: *Materiały IV Międzynarodowej Konferencji na temat „Religia i wolność religijna w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie integracji europejskiej”*, red. J. Krukowski, Lublin 2003, s. 54. Interesujące uwagi na temat znaczenia zasady godności ludzkiej zob.: J. K r u k o w s k i, *Godność ludzka podstawą praw i wolności człowieka w umowach międzynarodowych*, w: *Materiały I Międzynarodowej Konferencji na temat „Podstawy jedności i Europejskiej”*, red. J. Krukowski, O. Theisen, Lublin 1999, s. 178-200; J. M a j k a, *Katolicka Nauka Społeczna*, t. 2, Warszawa 1988, s. 400-404.

² J. K r u k o w s k i, *Kościół w życiu publicznym*, Częstochowa 1996, s. 155-156.

³ Tamże, s. 157.

⁴ J a n XXIII, Encyklika *Pacem in teris*, nr 58.

⁵ Tamże, nr 59.

możliwości rozwoju i samourzeczywistniania się, respektującego transcendentny wymiar osoby ludzkiej⁶.

Celem przedmiotowego współdziałania nie jest zatem interes państwa czy Kościoła, lecz nadrzędne dla obu społeczności dobro wspólne osoby ludzkiej, będącej bytem transcendentnym, wykraczającym poza życie doczesne. Dobro wspólne stanowi taki porządek społeczny, który umożliwia każdemu człowiekowi osiąganie doskonałości w sensie etycznym oraz prawnym poprzez realizację przysługujących mu praw⁷. Istoty współdziałania należy upatrywać w działalności skoordynowanej i podejmowanej wspólnie dla osiągnięcia tych samych celów⁸.

3. FORMY WSPÓLDZIAŁANIA KOŚCIOŁA I PAŃSTWA

W praktyce wyróżnia się dwa sposoby współdziałania Kościoła i państwa: a) współdziałanie spontaniczne, polegające na przypadkowej zbieżności działań obu podmiotów w realizacji swych zadań, bez uprzedniego porozumienia się ich przedstawicieli; b) współdziałanie umowne, czyli uzgodnione przez kompetentnych przedstawicieli obu zainteresowanych stron⁹.

Uwzględniając chronologię źródeł prawa w zakresie współpracy umownej, należy wskazać, że zostało ono zagwarantowane w konstytucji RP¹⁰, konkordacie¹¹ i ustawach¹².

⁶ K r u k o w s k i, *Kościół w życiu*, s. 157.

⁷ J. K r u k o w s k i, *Kościelne prawo publiczne w Europie*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich” 2004, nr 17, s. 60.

⁸ Uwagi na ten temat zob.: P. S t a n i s z, *Zasada współdziałania*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, Warszawa 2006, s. 77.

⁹ K r u k o w s k i, *Kościół w życiu*, s. 159.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

¹¹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r., nr 51, poz. 318; AAS z 2 maja 1998, nr 5, s. 310-329. Interesujące uwagi na temat recepcji doktryny Soboru Watykańskiego II w prawie konkordatowym, w tym również spostrzeżenia odnośnie do zasady współdziałania, zob. J. K r u k o w s k i, *Recepcja doktryny Vaticanum II w prawie konkordatowym*, w: *Recepcja Vaticanum II w prawie kanonicznym. Materiały ogólnopolskiej sesji naukowej zorganizowanej 20 kwietnia 2005 r. z okazji 40-lecia zakończenia Soboru Watykańskiego II*, red. S. Tymoszyk, Lublin 2005, s. 41-60.

¹² Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancji wolności sumienia i wyznania, Dz. U. nr 29, poz. 155 ze zm.; ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 29, poz. 154 ze zm.; ustawa z dnia

Zasada współdziałania została określona w artykule 25 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r., który stwierdza, że „stosunki między państwem a kościołem 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”. Konsekwencję wprowadzenia przedmiotowej zasady współdziałania do Konstytucji RP stanowi potrzeba uznawania przez państwo skutków czynności i działań prawnych dokonanych na podstawie norm prawa kanonicznego w porządku prawnym polskim, w określonym zakresie”¹³. Skuteczność tę powinno regulować porozumienie obu stron. Jednocześnie przyjęcie tego uregulowania konstytucyjnego stwarzało podstawę dla ratyfikacji konkordatu zawartego między Stolicą Apostolską a RP, co nastąpiło w 1998 r., tym bardziej że art. 25 ust. 4 Konstytucji RP wyraźnie stwierdza, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską i Rzymskim Kościołem Katolickim będą określane w drodze umowy i ustawy. Należy w tym miejscu raz jeszcze podkreślić, że Kościół i państwo, choć są wspólnotami innego typu, powinny świadczyć ludziom pomoc w osiąganiu dobra wspólnego, a ich współdziałanie w tym celu będzie najskuteczniejsze, jeśli zostanie uzgodnione w formie dwustronnej umowy, czyli konkordatu zawartego między Stolicą Apostolską i suwerennymi organami danego państwa. Posługując się konkordatem, obie strony regulują interesujące je sprawy¹⁴. Takie uregulowanie zasady współdziałania jest skuteczniejsze niż spontaniczne działanie. Ponadto znajduje ono pełniejsze uregulowanie również w odpowiednich ustawach. Wynika z tego, że ustawodawca polski przyjął mieszaną formę regulacji stosunków między państwem a Kościołem katolickim, polegającą na połączeniu formy konkordatowej z ustawową. Konkordat i ustawa ze swej natury nie wykluczają się, ale uzupełniają. Relacje zachodzące między nimi wyznaczają konstytucyjne zasady hierarchii źródeł prawa¹⁵. Konkordat, będący umową międzynarodową, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w RP (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja RP stanowi formalnie najwyższe źródło prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji), dlatego Konkordat musi być z nią zgodny. Z faktu

24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. nr 96, poz. 873 ze zm.; ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

¹³ J. K r u k o w s k i, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 61; t e n ż e, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 72.

¹⁴ Pojęcie konkordatu wnikliwie analizuje J. Krukowski (*O naturze nowego konkordatu*, w: *Prawda o konkordacie*, Częstochowa 1994, s. 29-58 oraz *Konkordat polski*, s. 18-35).

¹⁵ K r u k o w s k i, *Polskie prawo*, s. 63.

ratyfikacji konkordatu wynika domniemanie, że normy w nim zawarte są zgodne z Konstytucją. Normy wpisane do konkordatu mają natomiast pierwszeństwo przed ustawami (art. 91 ust. 2 Konstytucji) i mają bezpośrednie zastosowanie, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji).

Artykuł 1 Konkordatu polskiego ratyfikowanego w 1993 r. stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że państwo i Kościół katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”¹⁶.

Ustawa o gwarancji wolności sumienia i wyznania oraz ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej dawały gwarancje dla Kościoła i wolności religijnej, ale wpisane były one w obowiązującą jeszcze w 1989 r. zasadę rozdziału państwa od Kościoła, która nie miała jeszcze charakteru skoordynowanego fundamentu współpracy. Dopiero konkordat, nie przyznając Kościołowi przywilejów, dał podstawy do oparcia tych stosunków na nowej zasadzie, uznającej niezależność i autonomię każdej ze społeczności w swoim zakresie, z jednoczesnym współdziałaniem dla dobra jednostki, która jest podmiotem obu wspólnot¹⁷.

Zasada współdziałania zobowiązuje obie zainteresowane strony do tego, aby w drodze porozumienia ustaliły, w jakich sektorach życia społecznego istnieje potrzeba działań opierających się na normach prawa kanonicznego, w systemie prawa polskiego. Współcześnie jedną z takich dziedzin jest niewątpliwie działalność charytatywna. Kościół w ramach współdziałania z państwem może wnieść duży wkład w pobudzanie postaw społecznych, poszanowanie prawa i moralności. Przedmiotowa zasada współdziałania jest aktualna zwłaszcza dzisiaj, gdy coraz wyraźniej można obserwować wzrost patologicznych zjawisk społecznych¹⁸.

W konkordacie układające się strony zadeklarowały współdziałanie na rzecz obrony rodziny i poszanowania małżeństwa jako jego fundamentu (art. 11). Natomiast ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania

¹⁶ Uwagi na ten temat zob.: W. G ó r a l s k i, W. A d a m c z e w s k i, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.*, Płock 1994, s. 23-26.

¹⁷ S u c h o c k a, art. cyt., s. 53.

¹⁸ H. M i s z t a l, *Zasada współdziałania*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 224; t e n ż e, *Zasada współdziałania*, w: *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, red. H. Misztal, Lublin–Sandomierz 1999, s. 43.

przewiduje współdziałanie Kościoła i państwa w celu przeciwdziałania patologiom społecznym (art. 16). W sposób szczególny, z punktu widzenia działalności charytatywnej, zasada współdziałania została uregulowana również w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w której wyraźnie stwierdzono, że organy administracji publicznej prowadzą działalność charytatywną we współpracy z instytucjami Kościoła (art. 5 ust. 1). Wejście w życie powyższej ustawy rozpoczęło nowy etap w relacjach administracji publicznej z instytucjami Kościoła świadczącymi pomoc charytatywną. W ramach decentralizacji państwa dochodzi do przesunięcia zadań publicznych administracji rządowej na samorząd terytorialny, który jest elementem gwarantującym odciążenie w zakresie realizacji zadań publicznych, do których należy działalność charytatywna¹⁹. Niezbędne jednak w związku z tym jest klarowne ukazanie reguł współpracy samorządu i wskazanych instytucji. Ustawa wprowadza zasady oraz wskazuje formy tego współdziałania, ujednolica sposób przekazywania dotacji na realizację zadań publicznych przez te instytucje. Nakłada również na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek corocznego uchwalania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z instytucjami kościelnymi. Przepisy odnoszące się do regulacji współdziałania władz publicznych z instytucjami kościelnymi prowadzącymi działalność charytatywną można odnaleźć również w ustawie o pomocy społecznej. Znajdujące się w niej normy (art. 25-35) odnoszące się do sposobu, w jaki administracja publiczna może zlecić podmiotom kościelnym realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, stanowią w zasadzie powtórzenie regulacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jak już wyżej zauważono, w sposób kompleksowy formy współdziałania przy wykonywaniu zadań publicznych, w tym również świadczenia usługi charytatywnej, zostały uregulowane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dlatego też niezbędna jest ich szersza analiza. Wskazany w ustawie w art. 5 ust. 1 katalog form współdziałania nie ma charakteru zamkniętego. Ustawa wylicza jedynie przykładowe formy, w jakich może odbywać się współpraca, na co wskazuje ustawowy zwrot „w szczególności”. Ustawodawca nie nakłada na organy administracyjne obowiązku współpracy we wszystkich wskazanych formach, pozostawiając w tym zakresie swobodę wyboru. Natomiast instytucje kościelne mogą być nie tylko wykonawcami zadań, ale również inicjatorami i uczestnikami projektowania

¹⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

regulacji prawa miejscowego czy terenowych programów polityki społecznej. O wyborze form współdziałania decydują wspólnie zainteresowane strony, czyli organ administracji i dana instytucja kościelna.

Należy również podnieść problem organów właściwych w przedmiocie współdziałania, gdyż konieczność ich określenia wynika z faktu przyznania zasadzie współdziałania rangi zasady konstytucyjnej, co zostało już wyżej stwierdzone. Ustawa o gwarancji wolności sumienia i wyznania z 1989 r. w art. 16 § 1 stanowi jedynie o istnieniu centralnych organów właściwych rzeczowo w sprawach wyznaniowych. Uszczegółowienie tych organów następuje w trybie rozporządzeń. W strukturze administracji centralnej właściwy w sprawach wyznaniowych jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁰. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1999 r., organem odpowiedzialnym za sprawy wyznaniowe ustanowiono w ramach tego ministerstwa dyrektora departamentu do spraw wyznań i mniejszości narodowych²¹. Szczególne kompetencje w sprawach wyznaniowych ma Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu i Episkopatu Polski oraz Komisja Konkordatowa. Komisja Wspólna, na mocy art. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, może interpretować przepisy ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, natomiast Komisja Konkordatowa, powołana na podstawie art. 22 ust. 2 Konkordatu, może negocjować nowe zasady konkordatowe w sprawach dotyczących sytuacji finansowej i majątkowej Kościoła w Polsce.

4. ZLECANIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH INSTYTUCJOM KOŚCIELNYM

Zlecanie instytucjom kościelnym prowadzącym działalność charytatywną realizacji zadań publicznych²² stanowi jedną z form współpracy. Polega ona na przekazaniu zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego do realizacji danej instytucji. Mówiąc o jednostkach samorządu terytorialnego,

²⁰ Szczegółowe informacje odnośnie do kompetencji ministra spraw wewnętrznych i administracji zob.: K r u k o w s k i, *Polskie prawo*, s. 62.

²¹ Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 15 października 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz. U. nr 85, poz. 941.

²² Zadania publiczne zostały wskazane w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

należy mieć na uwadze gminę, powiat i województwo. Katalog tych podmiotów został określony na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa²³.

Oznacza to, że dane zadanie publiczne lub jego część, jakie na mocy przepisów ustrojowych²⁴ każda jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek wykonywać, może być realizowane przez wskazane instytucje z wykorzystaniem środków publicznych. Zlecenie wykonania tych zadań może nastąpić w dwóch formach: a) powierzenia wykonywania zadań publicznych, łącznie z udzieleniem dotacji na sfinansowanie ich realizacji; b) wspierania takich zadań, łącznie z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji²⁵.

Należy zatem zwrócić uwagę, że ze zleceniem realizacji danego zadania związane jest przekazanie środków na jego realizację. Jeżeli zadanie zostało powierzone do wykonania, to łączy się z tym przekazanie dotacji w całości pokrywającej jego wykonanie. Natomiast wsparcie realizacji zadania wiąże się z częściowym dofinansowaniem za pośrednictwem dotacji²⁶.

Zlecenie oraz powierzenie realizacji zadań publicznych następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, w którym mogą brać udział instytucje kościelne²⁷. Organizacje te mogą również z własnej inicjatywy wystąpić do organu administracyjnego z ofertą realizacji zadania publicznego, także takiego, które jest już realizowane w inny sposób przez organ administracji albo inną organizację²⁸. Po dokonaniu wyboru danego oferenta zawierana jest między nim a organem administracji umowa w formie pisemnej, która może być zawarta na czas wykonywania danego zadania lub na czas określo-

²³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 603 ze zm.

²⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.; ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.; ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.

²⁵ Więcej informacji na temat dotacji dla organizacji trzeciego sektora zob.: M. R y m - s z a, A. H r y n i e w i c k a, P. D e r w i c h, *Zasada pomocniczości państwa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004, s. 184.

²⁶ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 62-63.

²⁷ Art. 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Szczegółową analizę na ten temat przeprowadza J. Kopyra (*Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 72-76).

²⁸ Art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; G l u z i ń s k i, dz. cyt., s. 72- 78.

ny, nie dłuższy niż trzy lata. Podmiot, który wygrał konkurs, jest zobowiązany do wyodrębnienia w ewidencji środków przeznaczonych na realizację umowy, które uzyskuje z funduszy publicznych. Ponadto powinien otworzyć odrębny rachunek bankowy. Organ administracji zlecający wykonanie zadania dokonuje kontroli i oceny jego realizacji. Z wykonania zadania należy sporządzić sprawozdanie²⁹.

5. WZAJEMNE INFORMOWANIE SIĘ O KIERUNKACH DZIAŁALNOŚCI I WSPÓLDZIAŁANIA

Jako kolejną z form współpracy ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje wzajemne informowanie się organów administracji i instytucji kościelnych o planowanych kierunkach działalności i współdziałania. Właściwie każda współpraca rozpoczyna się od wymiany informacji, gdyż bez tego nie sposób wyobrazić sobie partnerskiej współpracy. Należy zauważyć, że ustawodawca wskazuje na obustronne zaangażowanie w tym przedmiocie i wzajemne wymienianie informacji. Oznacza to, że nie tylko instytucja kościelna ma obowiązek przekazywania informacji organom administracyjnym, ale przepływ tych informacji powinien następować również w drugą stronę. Ustawa nie uregulowała sposobu dokonywania przedmiotowej wymiany informacji. Niewątpliwie jednak wskazaną formą są dwustronne spotkania³⁰.

6. KONSULTACJE

Administracja publiczna powinna konsultować z instytucjami kościelnymi, odpowiednio do zakresu działalności wskazanej w ich statutach, projekty aktów normatywnych.

Należy zauważyć, że taka forma współdziałania jest znacznie dalej idąca niż samo wzajemne informowanie się o kierunkach swej działalności. Tutaj mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której organ administracji nie tylko

²⁹ Szczegółowo kwestie ogłoszenia konkursu, treści ofert, ich rozpatrywania, kontroli wykonania zadania i złożenia sprawozdania regulują art. 13-18 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³⁰ G l u z i ń s k i, dz. cyt., s. 61.

informuje instytucję kościelną o przygotowanym przez siebie projekcie konkretnego aktu prawnego, ale również umożliwia jej wyrażenie swej opinii na jego temat. Konsultacją mają być objęte nie tylko projekty ustaw i rozporządzeń, ale także akty prawa miejscowego. Szczególnie istotne jest, aby konsultowany w ten sposób był roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także instytucjami kościelnymi prowadzącymi analizowaną działalność.

Ustawa nakłada obowiązek na każdą jednostkę samorządu terytorialnego, aby miała ona taki program. W programie współpracy należy określić roczne zamierzenia danej jednostki samorządu terytorialnego oraz długoterminowe (nawet wieloletnie) szczególnie ważne działania związane ze specyfiką sytuacji społeczno-ekonomicznej społeczności zamieszkującej dane terytorium. W dokumencie tym powinny być także wyznaczone cele, jakie stawia sobie samorząd, i wskazane przedmiotowe organizacje w podejmowanych i realizowanych przez siebie zadaniach. Roczny program powinien uwzględniać system oceny i monitorowania realizowanych usług zarówno przez sektor samorządowy, jak i pozarządowy. Ważne jest, aby program wskazywał sposób, w jaki mieszkańcy będą informowani o działaniach realizowanych wspólnie przez samorząd i określone wyżej instytucje³¹.

Warto także zauważyć, że roczny program współpracy nie musi być ściśle skorelowany z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, jednak ze względu na ich funkcjonalne powiązania, wydaje się rozwiązaniem godnym polecenia uchwalenie programu współpracy wraz z budżetem, tj. najpóźniej do dnia 31 marca każdego roku następującego po roku budżetowym³².

7. WSPÓLNE ZESPOŁY DORADCZE

Ostatnią formą współpracy wskazaną w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określoną w art. 5 ust. 1 pkt 4, jest tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, w których skład będą wchodzić przedstawiciele organizacji pozarządowych, instytucji kościelnych oraz przedstawiciele organów administracji. Przykładem takich zespołów może być Rada Działalności Pożytku Publicznego, społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych. Zadaniem tych zespołów powinno być

³¹ Tamże, s. 65.

³² K o p y r a, dz. cyt., s. 58.

prowadzenie dialogu między organizacjami, których przedstawiciele tworzą przedmiotowe ciała. Powinny one mieć charakter opiniodawczo-doradczy, mają wypracowywać i wdrażać w życie standardy prowadzenia działalności pożytku publicznego, w tym również prowadzenia działalności charytatywnej. Zespół taki winien współpracować w konkretyzowaniu zadań objętych programem współpracy, zajmować się określeniem form współpracy, czasu jej realizacji oraz jej monitorowaniem. Zadaniem i celem takiego zespołu powinno być podniesienie efektywności współpracy między danym obszarem jednostki samorządu terytorialnego a działającymi na nim instytucjami pozarządowymi i instytucjami kościelnymi³³.

*

Państwo i Kościół w Polsce, dostrzegając fakt, że działalność charytatywna świadczona jest nie tylko na rzecz wiernych, ale także na rzecz wszystkich członków społeczności państwowej, dlatego też ściśle ze sobą współdziałają w tym zakresie. W drodze porozumienia strony ustaliły, że odnośnie do tej działalności zachodzi potrzeba uznania działań opartych na normach prawa kanonicznego w systemie prawa polskiego. Zauważono, że w ramach współdziałania z państwem Kościół wnosi duży wkład w pobudzanie postaw społecznych, poszanowanie prawa i moralności.

Do normalizacji stosunków między Kościołem a państwem doszło po zmianach ustrojowych w 1989 r., gdy na podstawie Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej została przywrócona działalność Caritas. Konstytucja RP z 1997 r., Konkordat z 1983 r. i wiele innych regulacji ustawowych zagwarantowało Kościołowi pluralizm form prawnych, w których może świadczyć pomoc potrzebującym.

Posługa charytatywna Kościoła, realizowana przez właściwe instytucje, jest elementem systemu zabezpieczenia socjalnego. Kościół poprzez aktywność charytatywną wspiera działalność państwa na rzecz przeciwdziałania biedzie. Zabezpieczenie egzystencji materialnej i emocjonalnej członków wspólnoty kościelnej, państwowej czy międzynarodowej bezpośrednio koresponduje z istotą ochrony praw człowieka. Prawo do godnego życia, mieszczące się w tym katalogu, jako prawo podstawowe i niezbywalne, musi być zagwaran-

³³ G l u z i ń s k i, dz. cyt., s. 62.

towane przez instytucje państwowe i kościelne zajmujące się niesieniem wsparcia, co nie zwalnia władz kościelnych czy państwowych do stanowienia i modyfikowania gwarancji prawnych w tym zakresie.

THE FOUNDATIONS
OF COOPERATION BETWEEN THE CHURCH AND STATE
IN THE AREA OF CHARITY WORK

S u m m a r y

The article deals with the issue of cooperation of the State and Church institutions in the area of charity work, which forms the basis of both structures.

One of the basic functions of the State is social support. The State, due to its considerable burden, is not capable of performing tasks in the indicated area, therefore delegates some of its operations to subjects lying outside the public sphere. Charity work is also performed by the Church through its institutions. The realisation of the above tasks by the Church is based upon the principle of cooperation.

Regulations of the Canon Law and Polish law relating to charity work are complementary. The Polish legislator acknowledges the norms of the Canon Law and creates necessary conditions for Church institutions to freely conduct its charity work.

Forms of cooperation include: exchange of information on the areas of activity and cooperation, delegation of public tasks to Church institutions which conduct charity work, consultancy and creation of common advisory teams.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: Kościół, państwo, działalność charytatywna, współdziałanie, zasada pomocniczości.

Key words: Church, State, charity work, cooperation, subsidiarity.