

ZDZISŁAW ZARZYCKI

ROLA KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W REALIZACJI WYBRANYCH ZADAŃ Z USTAWY O POMOCY SPOŁECZNEJ Z DNIA 12 MARCA 2004 R.¹

Wraz z pojawieniem się pierwszych skutków społecznych transformacji ustrojowej przeprowadzonej w Polsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku zaszła konieczność przebudowy systemu pomocy społecznej. Reformy zaczęto od radykalnej zmiany przepisów o pomocy społecznej, które swoim rodowodem sięgały jeszcze początków II Rzeczypospolitej². W rezultacie wprowadzona z dniem 17 stycznia 1991 r. ustawa o pomocy społecznej³ doczekała się, po ponad dekadzie obowiązywania, kilkudziesięciu zmian i dwóch tekstów jednolitych (1993 i 1998). Istotna przebudowa systemu świadczeń rodzinnych i społecznych w Polsce w 2004 r. w kierunku zapewnienia skuteczniejszego wsparcia w przezwyciężeniu trudnej sytuacji osobom i rodzinom spowodowała konieczność opracowania nowej ustawy o pomocy społecznej. Wynikiem tych prac jest obowiązująca

¹ Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.

² Przede wszystkim uchylono ustawę z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. nr 92, poz. 726 ze zm.) oraz dekret Rady Ministrów z dnia 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej (Dz.U. nr 65, poz. 389). Cz. Martysz (*Rola związków wyznaniowych w sferze administracji świadczącej*, w: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 120) uważa, że wykonywanie przez kościoły funkcji pozareligijnych, usługowych, w okresie międzywojennym wynikało z uprawnień przyznanych im przez konstytucję z 17 marca 1921 r.

³ Była to ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 87, poz. 506).

od dnia 1 maja 2004 r. ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴.

Z uwagi na narastającą społeczną falę krytyki sposobu organizacji świadczeń z pomocy społecznej i jej nie zawsze oczekiwanej efektywności, w realizacji w nowej ustawie zaproponowano zmiany, aby jak najwięcej osób w jak najkrótszym czasie „wyszło” z systemu pomocy społecznej⁵. Na bardziej wnikliwą ocenę obowiązujących zmian ustawowych należy jeszcze poczekać, ale obserwując praktykę kilku ostatnich lat poprzedzających wejście w życie nowej ustawy, jak i z czasu po dacie 1 maja 2004 r., można stwierdzić, że notuje się znaczny spadek np. skierowań do domów pomocy społecznej, zwłaszcza osób starszych i niepełnych, pomimo że ich odsetek w społeczeństwie wciąż wzrasta, oraz nadal zbyt małą współpracę organów pomocy społecznej z Kościołem katolickim i innymi kościołami i związkami wyznaniowymi⁶.

1. SUBSYDIARNY (POMOCNICZY) CHARAKTER DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POMOCY SPOŁECZNEJ

W omawianej ustawie pomoc społeczna została zdefiniowana jako „instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życio-

⁴ Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm. Zob. <http://ks.sejm.gov.pl/search97cgi/vtopic>, marzec 2005. Znowelizowana ustawa ma m.in. umożliwić osobom i rodzinom życie w warunkach odpowiadających godności człowieka; zapewnić profesjonalną pomoc rodzinom dotkniętym skutkami patologii społecznej, w tym przemocą w rodzinie; doprowadzać – w miarę możliwości – osoby i rodziny otrzymujące pomoc społeczną do życiowego usamodzielniania; integrować ze środowiskiem osoby wykluczone społecznie; stworzyć sieć usług socjalnych adekwatnych do potrzeb w tym zakresie.

⁵ Temu celowi miały służyć zmiany systemowe, np. ustawa o rencie socjalnej, ustawa o zatrudnieniu socjalnym czy ustawa o świadczeniach na rzecz rodziny.

⁶ Przede wszystkim gminy nie mają pieniędzy na finansowanie pobytu beneficjentów tego rodzaju pomocy w takich placówkach. Wiele z tych placówek musi ściągać kredyty, żeby sprostać ustawowym zadaniom. W niektórych przypadkach lista oczekujących przerasta możliwości domu pomocy, a okres wyczekiwania drastycznie się wydłuża i sięga w jednostkowych przypadkach nawet kilkunastu lat.

wych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” (art. 2 ust. 1)⁷. Ustawa ta w pewien sposób konkretyzuje imperatywne sformułowania zawarte w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸, odwołujące się do zasady pomocniczości (subsydiarności) „umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” oraz wezwania „o zachowanie przyrodzonej godności człowieka”. Ustawa nawiązuje także do treści przepisu art. 71 ust. 1 konstytucji, w myśl którego „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

Z ustawy o pomocy społecznej wynika, że pomoc społeczną mają organizować organy administracji rządowej i samorządowej⁹, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ust. 2). Zatem w systemie pomocy społecznej zaangażowanych jest szereg podmiotów, z których jedne można scharakteryzować jako organizujące pomoc, drugie zaś jako świadczące. Ustawowa, zasadnicza rola organów administracji rządowej i samorządowej skłania się do organizowania tej pomocy w sposób władczy, imperialny. Z kolei rola drugiej grupy podmiotów zawęża się do sfery dominium, czyli ma charakter subsydiarny (pomocniczy) lub wspierający te pierwsze¹⁰. W aktualnie obowiązującej ustawie o pomocy społecz-

⁷ Niemniej już T. Zieliński (*Zasilki w sytuacji wyjątkowej*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 12) zauważył, choć w związku z innym stanem faktycznym, że z przepisu art. 1 ustawy z 1990 r. o pomocy społecznej wynika, że państwo i organizacje pozarządowe nie mają obowiązku wyręczania obywateli w ich osobistych staraniach o zapewnienie swego bytu.

⁸ Dz.U. nr 78, poz. 483. Na temat charakteru wstępu do konstytucji zob.: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 10-11.

⁹ Wcześniej co do zasady należały one do zadań organów administracji publicznej.

¹⁰ W trosce o należyte realizowanie zadań ustawowych państwo posiłkuje się organizacjami pozarządowymi na wielu frontach zadań społecznych. Takie rozwiązania spotykamy m.in. w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. nr 111, poz. 535 ze zm.), gdzie wprowadzie ochronę zdrowia psychicznego zapewniają organy administracji rządowej i samorządowej oraz instytucje do tego

nej – inaczej niż w poprzednich¹¹ – podkreśla się partnerski charakter relacji łączących organy administracji rządowej i samorządowej z organizacjami pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi itd.

Jak już powiedziano wyżej, z punktu widzenia rozwiązań instytucjonalnych w ramach pomocy społecznej należy dokonać akademickiego podziału na podmioty organizujące pomoc i je świadczące, chociaż dla przeciętnego obserwatora jest to podział nie zawsze czytelny, szczególnie w terenie¹². Na uwagę zasługuje natomiast nieznaczne rozszerzenie zakresu zadań z pomocy społecznej na organizacje pozarządowe, czyli nasze państwo ma skłonność do coraz większego dzielenia się swoimi zadaniami w tej mierze z Kościołem katolickim oraz z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi¹³. Z uwagi na brak ustawowej definicji organizacji społecznej lub pozarządowej przyjmuję za A. Rutkowską¹⁴, że organizacje pozarządo-

powołane (art. 1 ust. 1), ale w działaniach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego mogą uczestniczyć stowarzyszenia i inne organizacje społeczne, fundacje, samorządy zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe itd. Więcej na temat zasady pomocniczości zob.: S. Kawula, *Pomocniczość i wsparcie. Kategorie pedagogiki społecznej*, Olsztyn 2002, s. 77-80.

¹¹ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 1998 r., nr 64, poz. 414 ze zm.) przewidywała, że „Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi” (art. 1 ust. 2).

¹² S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002, s. 24. Np. po utworzeniu od 1 stycznia 1999 r. samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym pojawiła się nowa instytucja organizacyjna w systemie zabezpieczenia społecznego – Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR).

¹³ W krajach zachodnioeuropejskich coraz bardziej widoczna jest pluralizacja podmiotów świadczących publiczne usługi społeczne. Państwo nie posiada monopolu w zakresie planowania i realizacji tych usług, lecz zdaje się ewoluować w kierunku państwa pomocniczego, respektującego zasadę subsydiarności, zgodnie z którą państwo pozostaje ostatecznym gwarantem bezpieczeństwa socjalnego, a nie podmiotem działającym bezpośrednio i pierwszoplanowo.

¹⁴ Podział za: A. Rutkowska, *Pedagodzy społeczni – wolontariusze organizacji pozarządowych działających w środowisku lokalnym*, w: *Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej*, red. K. Marzec-Holka, Bydgoszcz

we w pomocy społecznej mogą przyjmować następujące formy organizacyjne: 1) fundacji i stowarzyszeń, 2) grup nieformalnych, 3) organizacji działających w ramach kościołów i związków wyznaniowych. Cytowana autorka podkreśla również szereg trudności, jakie napotykają działający w organizacjach pozarządowych na rzecz opieki społecznej i socjalnej, a w szczególności na brak odpowiedniej współpracy z administracją publiczną i samorządową w tym zakresie oraz niełatwy proces uświadamiania obywatelom, że od nich samych zależy wiele w środowisku, a ich aktywność jest czymś pożądanym¹⁵.

Ustawa nakłada na organy rządowe i samorządowe dwa obowiązki: pierwszy, główny – to zorganizowanie pomocy społecznej, drugi natomiast – to współpraca w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, w tym z Kościołem katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz z ich jednostkami organizacyjnymi. Zatem rola podmiotów niepublicznych, w szczególności Kościoła katolickiego i innych kościołów i związków wyznaniowych w sferze wykonywania zadań z ustawy o pomocy społecznej jest funkcją realizacji zasady subsydiarności (pomocniczości) jako jednej z naczelnych w nauce społecznej Kościoła katolickiego¹⁶ i innych

1998, s. 229. Por. także: E. Leś, *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*, Warszawa 1998, s. 138; E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 15-32.

¹⁵ A. Rutkowska (*Pedagogia społeczna*, s. 229) podkreśla, że najczęściej spotykane formy działalności organizacji pozarządowych o profilu socjalnym to: świadczenia żywnościowe – wydawanie posiłków i rozdawanie żywności; świadczenia materialne – rozdawanie przedmiotów i odzieży, pokrywanie kosztów leczenia, wyżywienia, wypoczynku dla dzieci itp.; leczenie – rehabilitacja i psychoterapia; opieka – pielęgnacyjna, nad dziećmi, wsparcie i duszpasterska i pomoc psychologiczna; usługi na rzecz osób – edukacja i szkolenia, organizowanie schronienia, rozwijanie zainteresowań, poradnictwo indywidualne i rzecznictwo interesów; tworzenie sieci kontaktów dla najlepszego realizowania celów organizacji itp.

¹⁶ Według E. Leś (*Zasada subsydiarności a pomoc społeczna w Polsce*, <http://www.barka.org.pl/uw.htm>, marzec 2005) zasada pomocniczości w rozumieniu nauki społecznej Kościoła mieści się w zasadzie solidarności jako jej szczególna artykulacja. Zgodnie z zasadą pomocniczości wyrażoną przez Jana Pawła II w encyklice *Centesimus annus* (1991): „Społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami

kościół, a także mającej coraz większe znaczenie w sferze publiczno-prawnej w Polsce¹⁷. Z drugiej strony zasada ta oznacza granice wzajemnej ingerencji organów rządowych i samorządowych (organizujących i świadczących pomoc społeczną) w stosunku do podmiotów niepublicznych. Z zasady subsydiarności (pomocniczości) można również wywodzić katalog obowiązków nałożonych na beneficjentów tych świadczeń, m.in. obowiązek aktywnego współdziałania w przezwyciężeniu swojej sytuacji życiowej, wykorzystując własne środki i możliwości¹⁸. Chodzi o to, że bez względu na podmiot realizujący pomoc społeczną lub wsparcie, pomoc ta winna wkraczać wówczas, gdy nie wystarczają już działania samych zainteresowanych w przezwyciężeniu swojej trudnej sytuacji lub wspólnot, w których się znajdują. Zasadę subsydiarności (pomocniczości) w stosunku do pozarządowych organizacji pomocowych można rozumieć na dwa sposoby: negatywny i pozytywny. Pierwszy z nich oznacza, że pozarządowe organy pomocowe nie powinny przeszkadzać potrzebującym i ich rodzinom w podejmowaniu inicjatyw w przezwyciężeniu sytuacji życiowych. Drugi oznacza, że organy pozarządowe powinny podtrzymywać (czasowo lub stale) inicjatywę osób potrzebujących pomocy w podejmowaniu własnych wysiłków w przezwyciężaniu trudnej sytuacji.

innych grup społecznych, dla dobra wspólnego” (zob. także: G. O’Collins SJ, E. G. Farrugia SJ, *Leksykon pojęć teologicznych i kościelnych*, przekł. ks. J. Ożóg SJ, B. Żak, Kraków 2002, s. 404). Zasada pomocniczości polega na tym, że różne instytucje społeczne nie powinny wyřęcać organów państwa lub innych instytucji w wypełnianiu ich zadań i aktywności. Instytucje społeczne mogą interweniować jedynie wtedy, kiedy niezbędna jest pomoc, by zadania społeczne wypełnić w możliwie najlepszy sposób (por. ks. A. Wuwer, *Zasada pomocniczości*, „Gość Niedzielny” 2001, nr 38).

¹⁷ W krajach sąsiednich również organizacje kościelne biorą na siebie zadania społeczne. W Niemczech dużym uznaniem cieszy się Organizacja Charytatywna Kościoła Ewangelickiego (Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche In Deutschland) i Niemieckie Towarzystwo Caritas (Deutscher Caritasverband). Zob. P. Błędowski, *Pomoc społeczna i opieka nad osobami starszymi w RFN*, Warszawa 1996, s. 52-53; V. Ronge, *Theorie und Empirie des „Dritten Sektors”*, „Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft” 1998, t. 2, s. 115n.

¹⁸ S. Kawula, *Wsparcie społeczne wobec rodziny ryzyka a zasada pomocniczości*, w: *Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej*, red. K. Marzec-Holka, Bydgoszcz 1998, s. 296.

2. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI CHARYTATYWNO-OPIEKUŃCZEJ KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

Znakomita większość działających w Polsce kościołów i związków wyznaniowych za jeden z głównych celów pozareligijnych stawia sobie rozwijanie działalności opiekuńczo-charytatywnej¹⁹. Przede wszystkim dominujący w naszej kulturze Kościół katolicki oraz inne kościoły chrześcijańskie i niechrześcijańskie podtrzymują bogate doświadczenia z przeszłości dalszej i bliższej w zakresie organizowania i świadczenia pomocy potrzebującym. Doświadczenia są na tyle znaczące, że znalazły odpowiednie odzwierciedlenie w treści konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanym w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.²⁰ Z art. 21 ust. 1 tego aktu dowiadujemy się, że „Odpowiednie instytucje kościelne mają prawo prowadzenia, każda zgodnie ze swą naturą, działalności o charakterze misyjnym, charytatywnym i opiekuńczym. W tym celu mogą one tworzyć struktury organizacyjne i urządzać publiczne zbiórki”²¹.

Zakres i sposób realizacji społecznych i socjalnych obowiązków organizacji pozarządowych został skonkretyzowany także w innych, nawet wcześniejszych aktach prawnych niż w ustawie o pomocy społecznej czy też w konkordacie. W pierwszej kolejności należy przywołać ustawę z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (dalej: ustawa o gwarancjach)²², w której określono ro-

¹⁹ Działalność charytatywna każdego z kościołów i związków wyznaniowych ma własne podłoże religijne i doktrynalne. W przypadku Kościoła katolickiego będzie to nakaz mający źródło np. w Biblii, Katechizmie Kościoła Katolickiego (nr 2447), *Kodeksie Prawa Kanonicznego* (kan. 222 § 2, kan. 529 § 2), dokumentach papieskich. W islamie będzie to koraniczny nakaz oddawania jałmuny, tzw. *zakāt* („oczyszczenie”).

²⁰ Dz.U. z 1998 r., nr 51, poz. 318.

²¹ J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 324. J. Krukowski (*Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 202) podniósł, że normy konkordatowe w tym zakresie są potwierdzeniem przepisów art. 7 ust. 12 pkt 2-4 i ust. 3 pkt 7-9 oraz art. 38-40 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP.

²² Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r., nr 26, poz. 319 ze zm. W art. 19 ust. 2 cytowanej ustawy napisano, że kościoły i inne związki wyznaniowe, wypełniając funkcje religijne,

dziej i zasady prowadzenia instytucji, które mają realizować świadczenia z pomocy społecznej oraz sposób ich finansowania. Zatem kościoły i związki wyznaniowe mogą prowadzić działalność charytatywną w ramach wewnętrznych struktur organizacyjnych lub przez specjalnie do tego powołane organizacje i stowarzyszenia katolickie i kościelne oraz zakony, zgodnie ze swoimi statutami²³. W praktyce kościelna działalność społeczna i socjalna jest mocno zróżnicowana. Państwo uznało, że „W celu realizacji działalności charytatywno-opiekuńczej kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo zakładać i prowadzić, na zasadach określonych w ustawach, odpowiednie instytucje, w tym zakłady dla osób potrzebujących opieki, szpitale i inne zakłady lecznicze, żłobki i schroniska dla dzieci” (art. 24 ust. 1 ustawy o gwarancjach)²⁴.

Podobne w treści przepisy o kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej znajdziemy w ustawach indywidualnych regulujących położenie kościołów i związków wyznaniowych w Pol-

mogą w szczególności: tworzyć organizacje mające na celu działalność na rzecz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom (pkt 14) i prowadzić działalność charytatywno-opiekuńczą (pkt 15). Z kolei art. 21 przewiduje, że „Kościół i ich związki wyznaniowe mają prawo zakładać i prowadzić szkoły i przedszkola oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze na zasadach określonych w ustawach” (ust. 1) oraz że „Szkoły, przedszkola oraz inne placówki, o których mowa w ust. 1, będą dotowane przez państwo lub organy samorządu terytorialnego w przypadkach i na zasadach określonych w odrębnych ustawach” (ust. 2). Z art. 36 ust. 8 cytowanej ustawy wynika, że „Jeżeli statut kościoła lub innego związku wyznaniowego nie stanowi inaczej, majątek pozostały po zakończeniu postępowania likwidacyjnego kościoła lub innego związku wyznaniowego albo osób prawnych, o których mowa w art. 32 ust. 3, może być przeznaczony wyłącznie na cele charytatywno-opiekuńcze w drodze decyzji organu rejestrowego”.

²³ Np. zakony katolickie lub prawosławne prowadzą działalność charytatywno-opiekuńczą w zakresie określonym w ich statutach lub odpowiednich aktach wewnętrznych. Podobnie organizacje katolickie lub prawosławne bractwa cerkiewne mogą prowadzić działalność charytatywno-opiekuńczą w zakresie określonym w ich statutach.

²⁴ Cz. Martysz (*Rola związków zawodowych*, s. 124) pisał w 1985 r., że „szeroko jest prowadzona przez związki wyznaniowe działalność charytatywna, która obejmuje opiekę nad ludźmi starymi, przewlekłe chorymi, kalekami, umysłowo chorymi, dziećmi głęboko upośledzonymi itp.”

sce²⁵. Podstawę tego rodzaju działalności spotykamy m.in. w ustawie z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154 ze zm.). W rozdziale 6 ustawy pt. „Działalność charytatywno-opiekuńcza Kościoła” w trzech artykułach (38-40) określono ramy organizacyjno-funkcjonalne działalności charytatywno-opiekuńczej²⁶. Przede wszystkim to osoby prawne Kościoła katolickiego mają prawo prowadzić właściwą dla każdej z nich działalność charytatywno-opiekuńczą²⁷. Określone zadania Kościół może wykonywać za pośrednictwem utworzonej przez Konferencję Episkopatu Polski dnia 10 października 1990 r. organizacji „Caritas Polska” na szczeblu krajowym i „Caritas diecezji”, powoływanej przez biskupa na szczeblu każdej diecezji²⁸.

Zakres ustawowej działalności charytatywno-opiekuńczej Kościoła katolickiego (i niektórych innych kościołów) jest bardzo szeroki i obejmuje w szczególności: prowadzenie zakładów dla sierot, star-

²⁵ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003², s. 276-277. W. Bar (*Charytatywna działalność kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, P. Stanisławski, Lublin 2003², s. 350-351) wymienia działalność charytatywno-opiekuńczą w ustawach o stosunku Państwa do następujących kościołów w RP: Ewangelicko-Augsburskiego (art. 25), Ewangelicko-Reformowanego (art. 10, 20-21), Polskokatolickiego (art. 11, 28-29), Starokatolickiego Mariawitów (art. 11, 18, 27-28), Zielonoświątkowego (art. 24), Adwentystów Dnia Siódmego (art. 20-22, 28 ust. 5, 29-30), Chrześcijan Baptystów (art. 22 ust. 2-3, 23-24, 33 ust. 5, 34-35), Ewangelicko-Methodystycznego (art. 22, 24, 29 ust. 5, 30-31), Katolickiego Mariawitów (art. 17), Gmin Wyznaniowych Żydowskich (art. 18).

²⁶ Podobnie w ustawie z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w RP (Dz.U. nr 66, poz. 287 ze zm.).

²⁷ Art. 38 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154 ze zm.). Z przepisem o podobnej treści (art. 32 ust. 1) spotykamy się też w ustawie wymienionej w przyp. 26.

²⁸ W świetle cytowanej w przyp. 26 ustawy władze Kościoła Prawosławnego dla prowadzenia działalności charytatywno-opiekuńczej są uprawnione do powołania: Prawosławnego Metropolitalnego Ośrodka Miłosierdzia – jako instytucji o zasięgu krajowym i prawosławnych diecezjalnych ośrodków miłosierdzia – dla poszczególnych diecezji. Prawosławny Metropolitalny Ośrodek Miłosierdzia powołuje, nadaje mu statut i nadzoruje Święty Sobór Biskupów (art. 32 ust. 3). Prawosławny Diecezjalny Ośrodek Miłosierdzia powołuje, nadaje mu statut i nadzoruje biskup diecezjalny (art. 32 ust. 4).

ców, osób upośledzonych fizycznie lub umysłowo oraz innych kategorii osób potrzebujących opieki; prowadzenie szpitali i innych zakładów leczniczych oraz aptek; organizowanie pomocy w zakresie ochrony macierzyństwa; 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; prowadzenie żłobków, ochronek, hospicjów, burs i schronisk; udzielanie pomocy w zapewnianiu wypoczynku dzieciom i młodzieży znajdującym się w potrzebie; krzewienie idei pomocy bliźnim i postaw społecznych temu sprzyjających, a także przekazywanie za granicę pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i osobom znajdującym się w szczególnej potrzebie. Powyższe wyliczenie (art. 39) nie ma charakteru *numerus clausus* i nie zamyka drogi dla innych form organizowania i świadczenia pomocy.

Działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowana przez kościelne osoby prawne, jest zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe (art. 22 ust. 1 konkordatu)²⁹. Zdaniem J. Krukowskiego zrównanie to ma znaczenie głównie na płaszczyźnie dostępu do dotacji z budżetu państwa na działalność społeczną i socjalną³⁰.

Dodatkową gwarancją konkordatową dla powyższej działalności kościelnej jest to, że przepisy prawa polskiego o zbiórkach publicznych nie mają zastosowania do zbierania ofiar m.in. na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, jeżeli 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 konkordatu).

²⁹ Dodany z mocą od dnia 30 maja 1998 r. art. 21a ustawy o gwarancjach przewiduje, że „Działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowana przez osoby prawne kościołów i innych związków wyznaniowych, jest zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe”.

³⁰ J. Krukowski, *Kościół i państwo*, s. 324-325.

Z kolei w art. 24 ust. 2 ustawy o gwarancjach wymieniono kazuis-tycznie, przykładowe źródła pochodzenia środków na realizację dzia-łalności charytatywno-opiekuńczej³¹, a z art. 13 ust. 5 tejże ustawy wynika, że dochody z działalności gospodarczej osób prawnych ko-ściołów i innych związków wyznaniowych oraz spółek, których udzia-łowcami są wyłącznie te osoby, są zwolnione od opodatkowania w czę-ści, w jakiej zostały przeznaczone w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele kultowe, oświatowo-wychowawcze, nauko-we, kulturalne, działalność charytatywno-opiekuńczą, punkty kate-chetyczne, konserwację zabytków oraz na inwestycje sakralne i inwest-ycje kościelne, których przedmiotem są punkty katechetyczne i zakła-dy charytatywno-opiekuńcze, jak również remonty tych obiektów³².

Określony w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolic-kiego w RP (art. 40) przykładowy katalog źródeł pochodzenia środ-ków (nie tylko pieniężnych) na realizację działalności charytatywno-opiekuńczej jest w zasadzie identyczny jak w cytowanej ustawie o gwarancjach³³. O źródłach finansowania tego rodzaju kościelnej działalności wzmiankują także akty podustawowe³⁴.

³¹ Art. 24 ust. 2 (pkt 1-6) przewiduje, że środki na realizację działalności chary- tatywno-opiekuńczej pochodzą w szczególności z: ofiar pieniężnych i w naturze, spad- ków, zapisów i darowizn krajowych i zagranicznych, dochodów z imprez i zbiorok publicznych, subwencji, dotacji i ofiar pochodzących od krajowych instytucji i przed- sięwzięciach państwowych, społecznych, wyznaniowych i prywatnych, odpłatności za usługi świadczone przez instytucje charytatywno-opiekuńcze kościołów i innych zwią- ków wyznaniowych, dochodów instytucji kościołów i innych związków wyznaniowych.

³² Na podstawie art. 13 ust. 7 ustawy o gwarancjach zwalnia się z należności celnych przywozowych towary przeznaczone na cele charytatywno-opiekuńcze i oświa- towo-wychowawcze oraz towary o charakterze kulturalnym przeznaczone na cele kultu, przywożone dla osób prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych, w granicach i na warunkach określonych w rozporządzeniu nr 918/83/EWG z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającym wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. WE L. 105 z 23 kwietnia 1983 r.), rozciągnięty na 10 nowych członków Unii oraz dostosowa- ń w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE L. 236 z 23 września 2003 r.).

³³ Z tym że w przypadku Kościoła katolickiego środki na ten rodzaj działalności mogą ponadto pochodzić z dochodów z działalności gospodarczej prowadzonej przez „Caritas Polską” i „Caritas diecezji” bezpośrednio lub w formie wyodrębnionych zakładów i dochodów instytucji kościelnych.

Kolejnym ważnym aktem prawnym w zakresie określenia sposobu realizacji i finansowania świadczeń z pomocy społecznej i socjalnej przez kościelne osoby prawne i jednostki organizacyjne jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁵.

Od dłuższego czasu pewne wątpliwości prawne budziła kwestia, w jakiej wysokości darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą pochodzące od osób fizycznych są wyłączone z podstawy opodatkowania darczyńców podatkiem dochodowym³⁶. Ostatecznie

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego (Dz.U. nr 61, poz. 354) przewiduje, że środki Funduszu przeznacza się, oprócz celów określonych w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. nr 9, poz. 87 ze zm.), na następujące cele (§ 1 pkt 1): 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 w Rzeczypospolitej Polskiej oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

³⁵ Dz.U. nr 96, poz. 873 ze zm. Jednakże pod warunkiem, że ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego (art. 3 ust. 3 pkt 1).

³⁶ Problem dotyczył w zasadzie 11 kościołów o uregulowanej pozycji w drodze ustawy indywidualnej. Por.: 1) art. 55 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154 ze zm.), 2) art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. nr 66, poz. 287 ze zm.), 3) art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 73, poz. 323 ze zm.), 4) art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 73, poz. 324 ze zm.), 5) art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 481 ze zm.), 6) art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 480 ze zm.), 7) art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 479 ze zm.), 8) art. 27 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 482 ze zm.), 9) art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 252 ze zm.), 10) art. 26 ust. 5

Naczelny Sąd Administracyjny (w składzie całej Izby Finansowej) w dniu 14 marca 2005 r. podjął uchwałę dopuszczającą możliwość wyłączenia w całości z podstawy opodatkowania darowizn dokonywanych przez osoby fizyczne na wyżej wymieniony cel³⁷.

Ustawodawca państwowy w ustawie o pomocy społecznej – obecnej, jak i poprzedniej – przewidział możliwość wspomagania przez budżet państwa lub samorządu terytorialnego podmiotów niepublicznych realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej wprost. Mianowicie, ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. w pierwotnym kształcie, w art. 47 ust. 1-3, przewidywała, że „Gmina współdziała z istniejącymi na jej terenie instytucjami, organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz zakładami pracy w celu realizacji zadań pomocy społecznej”. Formą współdziałania mogło być zlecenie przez gminę tym podmiotom, za ich zgodą, w trybie pisemnego porozumienia (umowy), realizacji określonych zadań pomocy społecznej, przyznając na ten cel środki pieniężne. Z kolei w ust. 3 zapisano, ale bez bliższej konkretyzacji, że „Minister Pracy i Polityki Socjalnej udziela wsparcia, w tym finansowego, organizacjom społecznym, związkom wyznaniowym, stowarzyszeniom o charakterze charytatywnym i fundacjom, realizującym istotne zadania związane z programami rządowymi z zakresu pomocy społecznej”³⁸. Z dniem 14 września 1996 r. treść art. 47 ust. 1 i 3 uległa nieznacznej zmianie³⁹, a następnie uchyleniu⁴⁰.

ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 253 ze zm.), 11) art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 254 ze zm.).

³⁷ Uchwała nr FPS 5/04. Zob. Orzecznictwo Sądów Polskich 2005, nr 7-8, poz. 90; „Gazeta Prawna” 2005, nr 52 (1417), s. 1.

³⁸ Na gruncie ustawy o opiece społecznej z 1923 r. zwierzchnią władzę w sprawach opieki społecznej sprawował Minister Pracy i Opieki Społecznej z zastrzeżeniem kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego (art. 22). Do kompetencji Ministra Pracy i Opieki Społecznej należało m.in. popieranie stowarzyszeń i związków o charakterze wzajemnej pomocy, nadzór i kontrola nad działalnością instytucji opieki społecznej oraz rejestracja towarzystw, zakładów, instytucji opieki społecznej, tudzież legalizacja ich statutów, fundacji i zapisów.

Z kolei przepis (art. 12a) pozwalający na zawieranie umów cywilnoprawnych między organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego a organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim i innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi z zakresu pomocy społecznej oraz wspieranie je w tym finansowo, pojawił się dopiero w nowelizacji ustawy o pomocy społecznej z mocą od dnia 1 stycznia 1999 r.⁴¹ Z dniem 1 stycznia 2000 r. przepis ten uległ nieznacznej zmianie⁴². Niemniej umowy w sprawie zlecenia realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej zawarte przed dniem

³⁹ Art. 47 ust. 1 otrzymał brzmienie: „Gmina współdziała, w tym może wspierać finansowo, prowadzoną na jej terenie działalność organizacji społecznych, Kościoła Katolickiego i innych kościołów, związków wyznaniowych, fundacji, stowarzyszeń, pracodawców oraz osób fizycznych i prawnych w celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej”. Z kolei ust. 3 otrzymał brzmienie: „Minister Pracy i Polityki Socjalnej udziela wsparcia, w tym finansowego, organizacjom społecznym, Kościołowi Katolickiemu, innym kościołom, związkom wyznaniowym, fundacjom, stowarzyszeniom, pracodawcom oraz osobom fizycznym i prawnym w celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej” (Dz.U. nr 100, poz. 459, art. 1).

⁴⁰ Art. 47 ust. 3 uchylono z dniem 1 stycznia 1999 r. (Dz.U. nr 106, poz. 668), a ust. 1 i 2 z dniem 1 maja 2004 r.

⁴¹ Z utrwalonego stanowiska w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że użycie w art. 12a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej terminu „zlecenie” nie stanowi odesłania do art. 734 § 1 kodeksu cywilnego (umowa zlecenia). Por. wyrok z dnia 5 lipca 2002 r., II SA/Kr 532/01, opublikowany we „Wspólnocie” z 2002 r. (nr 37-38, s. 51n.). Na podstawie art. 12a ust. 1 cytowanej ustawy organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogły zlecać, w drodze umowy, organizacjom społecznym, Kościołowi Katolickiemu i innym kościołom, związkom wyznaniowym, fundacjom, stowarzyszeniom, pracodawcom oraz osobom fizycznym i prawnym zadania z zakresu pomocy społecznej oraz wspierać je w tym finansowo. Ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego pozostawiono określenie zasad i formy współdziałania, a także finansowania organizacji, o których mowa w ust. 1 (Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668, art. 64). Na kazuistyczny charakter wyliczenia podmiotów w art. 12a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zwrócił uwagę K. Bandarzewski (*Glosa do wyroku NSA z dnia 4 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01, „Samorząd Terytorialny”* 2002, nr 6, s. 52, przyp. 18).

⁴² Na podstawie art. 12a ust. 1a ustawy o pomocy społecznej administracja rządowa i samorząd terytorialny miały współdziałać na zasadach partnerstwa, pomocniczości, profesjonalizmu, równego dostępu, jawności, efektywności ekonomicznej i jakości z podmiotami pozarządowymi (Dz.U. z 2000 r. nr 19, poz. 238, art. 1).

wejścia w życie obowiązującej ustawy zachowują moc do czasu ich wygaśnięcia lub rozwiązania, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2008 r. (art. 128 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej).

W miejsce uchylonych przepisów pojawiły się nowe rozwiązania. Otóż art. 25 ust. 1 obowiązującej ustawy o pomocy społecznej przewiduje, że „Organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania: 1) organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej, 2) osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej”.

Ustawodawca określił, że podmioty wyżej wymienione, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację zadań, nie mogą odmówić pomocy osobom potrzebującym (art. 16 ust. 3). Zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert, który powinien uwzględniać zasady pomocniczości, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 26). Zresztą podmioty uprawnione mogą z własnej inicjatywy wystąpić z ofertą realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej także wówczas, gdy dotyczy to zadania realizowanego dotychczas przez inny podmiot (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)⁴³, porozumienie (umowę) natomiast w sprawie wykonywania zadań (świadczenia usług) powinien zawrzeć wójt, burmistrz (prezydent), reprezentując gminę na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, będąc związany treścią stosowanej uchwały, i osoba (osoby) reprezentująca organi-

⁴³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.).

zację społeczną, kościół, związek wyznaniowy⁴⁴. Ponieważ zawarcie samego porozumienia (umowy) pociąga za sobą przesunięcie środków pieniężnych, winno być poprzedzone podjęciem odpowiedniej uchwały przez radę gminy (miasta).

Do umowy o świadczenie usług (w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej) nie ma zastosowania ustawa o zamówieniach publicznych⁴⁵. Dotację z budżetu gminy dla podmiotu zawierającego z gminą taką umowę przyznaje się w trybie ustawy o pomocy społecznej⁴⁶. W drodze porozumienia (umowy) nie można przekazać tym podmiotom uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych, chyba że taka możliwość wynika z rozwiązań ustawowych⁴⁷. Z kolei K. Bandarzewski uważa, że jeżeli w związku z zawarciem umowy organizacja pozarządowa otrzymuje kompetencję do wydawania decyzji w zakresie wykonywania zadań, to zawarcie takiej umowy powinno nastąpić, zgodnie z art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej (poprzednio art. 46 ust. 5a), po udzieleniu przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), a poprzednio radę gminy, na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, innej osobie, reprezentującej organizację pozarządową, upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych⁴⁸.

Niemniej zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może obejmować ustalania uprawnień do świadczeń, opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz wypłaty świadczeń pieniężnych.

Ponadto jedną z szeroko pojmowanych form realizacji misji społecznej przez Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe

⁴⁴ Zasady przeprowadzenia konkursu ofert precyzuje art. 28-31 ustawy o pomocy społecznej i rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru oferty podmiotu uprawnionego (Dz.U. nr 44, poz. 427). Więcej na ten temat: K. Bandarzewski, *Glosa do wyroku NSA*, s. 53, 56n.

⁴⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19, poz. 177 ze zm.).

⁴⁶ Por. wyrok z dnia 5 lipca 2002 r. (II SA/Kr 532/01) opublikowany we „Wspólnocie” z 2002 r. (nr 37-38, s. 51n.), chociaż dotyczący poprzednio obowiązującego stanu prawnego.

⁴⁷ G. Szpor, Cz. Martysz, S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001, s. 261-262.

⁴⁸ K. Bandarzewski, *Glosa do wyroku NSA*, s. 59. Por. przyp. 41 in fine.

zagwarantowanych ustawowo jest prawo do emitowania w radiu i telewizji programów o tematyce religijno-moralnej i społecznej⁴⁹.

3. DOMY POMOCY SPOŁECZNEJ

Na przestrzeni 15 lat transformacji ustrojowej w Polsce zasadniczej zmianie uległ nie tylko status prawny placówek pomocowych, ale i system ich finansowania. W sposób istotny zmniejszył się dopływ środków publicznych do tych instytucji. Powstały też nowe placówki. W pierwszym etapie transformacji wiele placówek, szczególnie starszych, w związku ze znacznym zmniejszeniem środków pomocowych znalazło się w trudnej sytuacji finansowej i wyjściem z tej sytuacji było oddanie ich albo wcześniejszym właścicielom, m.in. Kościołowi katolickiemu lub innym kościołom, albo przekazanie ich innym organizacjom religijnym⁵⁰. Chodziło przede wszystkim o to, że podmioty te miały lepsze rozeznanie co do oczekiwanych potrzeb społeczności lokalnej, racjonalnie gospodarowały, częściej korzystały z pomocy wolontariatu i w rezultacie obniżały koszty utrzymania placówki bez wpływu na poziom świadczonych usług. W następnej kolejności domy pomocy społecznej usytuowano w odpowiedniej strukturze samorządowej i komunalnej, przerzucając na te jednostki koszt utrzymania placówek. Zabieg ten doprowadził do zjawiska zróżnicowania standardów opieki w tych placówkach. Zdarzały się przypadki, że osoby stare, chore, niepełnosprawne, nie zawsze były w stanie dokonać obiektywnej oceny warunków oferowanych przez prywatne placówki. Były narażone na złe traktowanie, nierzadko zdarzały się

⁴⁹ W sposób określony w porozumieniach między władzami danego kościoła lub innego związku wyznaniowego a jednostkami publicznej radiofonii i telewizji (art. 25 ust. 4 ustawy o gwarancjach).

⁵⁰ Przedmiotem postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną mogło być również nieodpłatne przekazanie na własność nieruchomości lub ich części, które były własnością kościelnych osób prawnych działających do 1945 r. na ziemiach zachodnich i północnych, w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i opiekuńczo-wychowawczej (art. 38b ust. 1 ustawy o gwarancjach).

również przypadki wyłudzenia oszczędności. Rodziny, które zdecydowały się na umieszczanie swoich bliskich w takich placówkach, niejednokrotnie mieszkały w znacznej odległości i nie miały regularnego kontaktu z umieszczoną w prywatnej placówce osobą, pozwalającego na ocenę sytuacji⁵¹. Sytuacja ta wymusiła w 1996 r. na rządzie przyjęcie 10-letniego programu opracowania jednolitych standardów w tym zakresie. Dlatego w obowiązującym stanie prawnym znalazły się nowe regulacje prawne, dotyczące prywatnych placówek pełniących funkcje opiekuńcze w stosunku do osób starych, przewlekle chorych, w zakresie konieczności rejestracji i standardów świadczonych usług. Nowe rozwiązania usług całodobowych mają wyzwolić w gminach inicjatywę rozwijania usług środowiskowych dla swoich mieszkańców, z których świadczenia gminy dotychczas często rezygnowały, przenosząc obciążenie na powiaty prowadzące domy pomocy społecznej lub podmioty niepubliczne.

W ustawie o pomocy społecznej określono, że domy pomocy społecznej mogą prowadzić, po uzyskaniu zezwolenia wojewody, obok jednostek samorządu terytorialnego także Kościoł katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe, organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia oraz inne osoby prawne i fizyczne (art. 57 ust. 1 pkt 1-4)⁵². Przy czym Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe mogą prowadzić domy pomocy społecznej w ramach statutowej działalności⁵³: 1) samodzielnie lub 2) na zlecenie organów jedno-

⁵¹ S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna*, s. 25. Trudności w funkcjonowaniu domów pomocy społecznej doprowadziły do przyjęcia prawa w sprawie odpłatności podopiecznych na poziomie jednostkowych kosztów funkcjonowania placówki, ale nie wyższym niż 70% dochodów pensjonariusza. Różnicę między pełnym kosztem a odpłatnością pensjonariusza pokrywa jego rodzina, a jeżeli jest to niemożliwe, to budżet samorządu. Wadą rozwiązania jest niewystarczający nadzór administracyjny nad tego typu placówkami.

⁵² Por. G. Szpor, Cz. Martysz, S. Nitecki, *Komentarz do ustawy*, s. 89. Podobne w treści rozwiązania znajdujemy w poprzednio obowiązującej ustawie o pomocy społecznej, z mocą dopiero od dnia 1 stycznia 1999 r.

⁵³ [Http://bazy.ngo.pl/](http://bazy.ngo.pl/), marzec 2005. Przykładowo: Dom Pomocy Społecznej kamilianów w Zabrze, Dom Pomocy Społecznej Zakonu OO. Bonifratrów w Kalwarii Zebrzydowskiej, Dom Pomocy Społecznej im. św. Brata Alberta Zgromadzenia Braci Albertynów w Ojcowie, Dom Pomocy Społecznej im. Ojca Pio Caritas Diecezji Rze-

stek samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starosty). Zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej wydaje wojewoda właściwy ze względu na położenie domu na czas nieokreślony⁵⁴. Jedynym kryterium jego udzielenia powinno być spełnienie przez dany podmiot wymogów formalnych określonych w aktach niższego rzędu⁵⁵, a w szczególności możliwość zapewnienia odpowiedniego standardu opieki⁵⁶.

W pierwszej kolejności osoby tego wymagające powinny być kierowane do domów pomocy społecznej o zasięgu gminnym lub powiatowym, prowadzonych na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku braku miejsc gmina może kierować osoby do domu pomocy społecznej, który jest prowadzony samodzielnie przez podmiot niepubliczny. W pierwszym przypadku podstawą prawną skierowania będzie decyzja administracyjna organu jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta

szowskiej w Chmielniku, Dom Pomocy Społecznej im. ks. Wojciecha Borowiusza Caritas Diecezji Rzeszowskiej w Cmolasie, Dom Spokojnej Starości im. św. Jana z Dukli Caritas Archidiecezji Przemyskiej w Kąkolówce, Dom Pomocy Społecznej dla Dzieci Zgromadzenia Sióstr Służebniczek NMP (w Starej Wsi i Tarnobrzegu), Dom Pomocy Społecznej Zgromadzenia Córek Bożej Miłości w Bielsku-Białej, Dom Pomocy Społecznej Zgromadzenia Sióstr Urszulanek SJK w Sieradzu, Dom Pomocy Społecznej Sióstr Franciszkanek Rodziny Maryi w Augustowie, Dom Pomocy Społecznej pw. św. Franciszka z Asyżu w Tykocinie, Dom Pomocy Społecznej Zgromadzenia Sióstr Felicjanek w Jadwinowie.

⁵⁴ Zgodnie z art. 57 ust. 3 i 4 ustawy wojewoda wydaje zezwolenie (po przeprowadzeniu wizytacji obiektu, w którym usytuowany jest dom pomocy społecznej), jeżeli podmiot o nie występujący spełnia warunki określone w niniejszej ustawie (pkt 1-3). Wojewoda prowadzi też rejestr domów pomocy społecznej, który corocznie, do dnia 30 czerwca, ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

⁵⁵ Przepis art. 57 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej przewiduje delegację dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania szczegółowego rozporządzenia w tym zakresie, które ma skonkretyzować m.in. sposób funkcjonowania określonych typów domów pomocy społecznej i obowiązujący standard podstawowych usług i inne wymogi formalne, uwzględniając indywidualne potrzeby i możliwości psychofizyczne mieszkańców domów oraz osób kierowanych do domów pomocy społecznej. Do 1 września 2005 r. rozporządzenie nie zostało jeszcze wydane.

⁵⁶ R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Włocławek 2001⁴, s. 37.

miasta lub starosty)⁵⁷, w drugim zaś umowa cywilnoprawna zawarta między organem jednostki samorządu terytorialnego i organem reprezentującym podmiot niepubliczny. Umowę taką z organem podmiotu niepublicznego może też zawrzeć osoba skierowana do domu lub osoba trzecia w jej imieniu.

Zasady pokrywania odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej prowadzony przez podmioty publiczne lub niepubliczne na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o pomocy społecznej (art. 61 ust. 1-4)⁵⁸. Wysokość natomiast odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej nieprowadzonych na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego określana jest na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej przez gminę z podmiotem prowadzącym dom⁵⁹.

Ustawa o pomocy społecznej precyzuje warunki, na jakich przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej, zasady świadczenia tego typu pomocy (art. 54-66)⁶⁰ oraz typy domów spo-

⁵⁷ Decyzję administracyjną o skierowaniu osoby do domu pomocy społecznej i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej (art. 59 ust. 1 ustawy). W razie niemożności umieszczenia w domu pomocy społecznej z powodu braku wolnych miejsc powiadamia się osobę o wpisaniu na listę oczekujących oraz o przewidywanym terminie oczekiwania na umieszczenie w domu pomocy społecznej. Pobyt w domu pomocy społecznej prowadzonego na zlecenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania, a średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca ustalają i ogłaszają wyżej wymienione organy jednostek samorządu terytorialnego.

⁵⁸ Obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej co do zasady są w kolejności: mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, następnie małżonek, zstępni przedwstępni i na końcu gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. W przypadku niewywiązywania się osób, o których mowa wyżej, z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba została skierowana do tego domu. Przepisy regulują też zasady zwolnienia osoby za pobyt w domu pomocy społecznej.

⁵⁹ Zatem do podmiotów niepublicznych prowadzących domy pomocy społecznej poza zleceniem organu jednostki samorządu terytorialnego nie stosuje się przepisów art. 59-64 ustawy o pomocy społecznej, ale np. kodeks cywilny.

⁶⁰ Art. 54 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przewiduje, że „Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej

łecznych (art. 56 pkt. 1-6)⁶¹. Każdy dom pomocy społecznej powinien zapewnić swojemu lokatorowi m.in. organizację świąt, uroczystości okazjonalnych oraz umożliwić udział w imprezach kulturalnych i turystycznych, zapewnić kontakt z kapłanem i udział w praktykach religijnych zgodnie z wyznaniem mieszkańca oraz sprawić pogrzeb zgodnie z wyznaniem zmarłego mieszkańca domu⁶².

Artykuł 20 poprzednio obowiązującej ustawy o pomocy społecznej w wersji pierwotnej przewidywał, że domy pomocy społecznej zapewniają całodobową opiekę oraz zaspokajają niezbędne potrzeby bytowe, zdrowotne, edukacyjne, społeczne i religijne, przy czym te ostatnie potrzeby od dnia 14 września 1996 r. mają być zaspokajane „na poziomie obowiązującego standardu” (art. 20 ust. 1)⁶³.

Obecnie w Polsce domy pomocy społecznej są nadal podstawową placówką pomocy społecznej⁶⁴. Odmianą placówek pomocy społecznej prowadzonych pod patronatem kościołów lub związków wyznaniowych, coraz częściej spotykaną w naszym kraju, są schroniska dla

samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej”.

⁶¹ Domy pomocy społecznej w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone, dzielą się na domy dla osób: w podeszłym wieku, przewlekle somatycznie chorych, przewlekle psychicznie chorych, dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, niepełnosprawnych fizycznie oraz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie.

⁶² Tak (częściowo już nieaktualne) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 września 2000 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. nr 82, poz. 929 ze zm.). Również ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach przewiduje, że korzystając z wolności sumienia i wyznania, obywatele przebywający w domach pomocy społecznej mogą w szczególności: zgodnie z zasadami swojego wyznania uczestniczyć w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniać obowiązki religijne i obchodzić święta religijne (art. 2 pkt 2), a także mają prawo do posiadania i korzystania z przedmiotów potrzebnych do uprawiania kultu i praktyk religijnych (art. 4 ust. 1).

⁶³ W okresie od 8 sierpnia 1997 do 31 grudnia 1998 r. wymogami takimi objęto także domy pomocy społecznej typu specjalistycznego (Dz.U. z 1997 r., nr 100, poz. 459, art. 1; Dz.U. z 1998 r., nr 93, poz. 569, art. 3).

⁶⁴ S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna*, s. 24-25.

bezdolnych, całodobowe lub sezonowe⁶⁵, a także domy samotnej matki⁶⁶ lub domy dziecka⁶⁷.

4. PLACÓWKI OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZE

Placówki opiekuńczo-wychowawcze mogą istnieć na szczeblu gminnym, powiatowym lub regionalnym; mogą pełnić swoje funkcje w trybie dziennym lub całodobowym ciągłym.

4.1. PLACÓWKA OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZA PROWADZONA W TRYBIE DZIENNYM

Ustawa o pomocy społecznej w art. 70 przewiduje dla rodziny mającej trudności w wypełnianiu swoich zadań oraz dziecku z tej rodziny możliwość udzielania poradnictwa rodzinnego, terapii rodzinnej rozumianej jako działania psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań, pracy socjalnej, zapewnienia dzieciom opieki i wychowania poza rodziną. Rodzina lub dziecko z tej rodziny otrzymuje pomoc m.in. w ramach działania placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego. Jak wynika z art. 71 pkt 1-2 cytowanej ustawy, celem zasadniczym tego rodzaju placó-

⁶⁵ Tamże, s. 25.

⁶⁶ Adres: <http://bazy.ngo.pl>, marzec 2005. Tytułem przykładu: Dom „Nazaret” dla Samotnych Kobiet i Matek z Dziećmi Zgromadzenia Sióstr Orionistek w Otwocku, Dom Samotnej Matki Zgromadzenia Sióstr Matki Bożej Miłosierdzia w Białej k. Płocka, Dom Pomocy Społecznej Diecezji Elbląskiej dla Samotnych Matek w Elblągu.

⁶⁷ Adres: <http://bazy.ngo.pl>, marzec 2005. Tytułem przykładu: Dom Dziecka Stowarzyszenia Sióstr Kanoniczek Ducha Św. w Pacanowie, Zgromadzenie Sióstr Franciszkanek Rodziny Maryi – Dom Dziecka w Warszawie, Zgromadzenie Sióstr Miłosierdzia św. Wincentego a Paulo Prowincji Warszawskiej – Dom Dziecka w Kielcach, Dom Dziecka Matki Boskiej Częstochowskiej Zgromadzenia Sióstr św. Elżbiety w Legnicy, Dom Dziecka Zgromadzenia Sióstr Miłosierdzia św. Wincentego w Kartuzach.

wiek jest wspieranie funkcji opiekuńczych rodziny, czyli opieki i wychowania dziecka, a w procesie wychowawczym powinni czynnie uczestniczyć rodzice lub opiekunowie dziecka. Pomoc społeczna w ramach placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego może być realizowana w formie placówki: opiekuńczej – prowadzonej w formie kół zainteresowań, świetlic, klubów, ognisk wychowawczych, które pomagają dzieciom w pokonywaniu trudności szkolnych i organizowaniu czasu wolnego; albo specjalistycznej – w której jest realizowany program psychokorekcyjny lub psychoprofilaktyczny, w tym terapia pedagogiczna, psychologiczna, rehabilitacja i resocjalizacja. Pobyt dziecka w tego rodzaju placówce jest dobrowolny i nieodpłatny. Placówka powinna współdziałać z osobami i podmiotami działającymi w środowisku lokalnym, w tym z kościołami i związkami wyznaniowymi albo ośrodkami działającymi pod ich patronatem.

4.2. PLACÓWKA OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZA PROWADZONA W TRYBIE CAŁODOBOWYM CIĄGŁYM

Ten rodzaj placówek ze względu na znaczenie realizowanych zadań został przez prawodawcę potraktowany w sposób szczególny. Mianowicie, dziecko pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej może być umieszczane w placówce opiekuńczo-wychowawczej następującego typu: interwencyjnego, rodzinnego i socjalizacyjnego (art. 80 ust. 1). Ten rodzaj placówki opiekuńczo-wychowawczej zapewnia dziecku całodobową ciągłą lub okresową opiekę i wychowanie oraz zaspokaja jego niezbędne potrzeby bytowe, rozwojowe, w tym emocjonalne, społeczne, religijne, a także zapewnia korzystanie z przysługujących na podstawie odrębnych przepisów świadczeń zdrowotnych i kształcenia. W placówkach tego typu najczęściej łączy się działania interwencyjne, socjalizacyjne i inne na rzecz pomocy dziecku i rodzinie, przyjmując formę placówki wielofunkcyjnej szczególnie w okresie lub w ramach dochodzenia do standardów. W tego rodzaju placówce dziecko może przebywać do czasu uzyskania pełnoletności albo później, na dotychczasowych zasadach,

do czasu ukończenia szkoły, w której rozpoczęło naukę przed osiągnięciem pełnoletności⁶⁸.

W poprzednim stanie prawnym placówka sprawująca opiekę w formie całodobowej ciągłej realizować miała swoje działania m.in. przez współpracę z właściwymi ze względu na miejsce zamieszkania oraz deklarowaną przynależność wyznaniową rodziców i siedzibę placówki parafiami Kościoła katolickiego i jednostkami organizacyjnymi innych kościołów i związków wyznaniowych⁶⁹. Obecnie obowiązujące przepisy nakładają na placówki opiekuńczo-wychowawcze obowiązek stwarzania warunków m.in. do poszanowania potrzeb religijnych dziecka (§ 26 pkt 6)⁷⁰. Każda placówka opiekuńczo-wychowawcza powinna współpracować, w zakresie opieki i wychowania dzieci, w szczególności z parafiami Kościoła katolickiego i jednostkami organizacyjnymi innych kościołów i związków wyznaniowych, właściwymi ze względu na miejsce zamieszkania oraz deklarowaną przynależność wyznaniową rodziców i siedzibę placówki opiekuńczo-wychowawczej (§ 28 pkt 2 lit. g).

Ponadto omawiany rodzaj placówek, organizując działalność kulturalną i rekreacyjną dla swoich podopiecznych, powinien uwzględniać święta i inne dni wynikające z tradycji i obyczajów (§ 24 pkt 2). W realizacji opieki i wychowania w placówce opiekuńczo-wychowawczej można korzystać z wolontariatu (§ 21).

Przykładem omawianego typu placówki w procesie wspomaganie w pomocy społecznej organów państwa jest Katolicka Placówka Wy-

⁶⁸ Art. 81 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przewiduje, że za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówce opiekuńczo-wychowawczej zapewniającej całodobową opiekę opłatę ponoszą, do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania, rodzice dziecka, osoba pełnoletnia lub jej rodzice, a także opiekunowie prawni lub kuratorzy, w przypadku gdy dysponują dochodami dziecka, z tym że opłata ponoszona przez opiekunów prawnych, kuratorów lub osobę pełnoletnią nie może być wyższa niż 50% kwoty stanowiącej dochód dziecka lub osoby pełnoletniej.

⁶⁹ Tak § 37 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. nr 80, poz. 900), które obowiązywało do 19 marca 2005 r.

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. nr 37, poz. 331), obowiązujące od 19 marca 2005 r.

chowawcza „Nasz Dom” w Miejscu Piastowym⁷¹. Placówka ta jest niepubliczną socjalizacyjną jednostką opiekuńczo-wychowawczą, zapewniającą całodobową opiekę dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, a przede wszystkim dotkniętym problemem alkoholowym. Jednym z zadań placówki jest wynajdywanie dalszych krewnych w rodzinie wychowanków, którzy mogliby być wsparciem dla nich, szczególnie w sytuacji, gdy autorytet rodziców podupadł. Placówka prowadzi również działania profilaktyczne wśród wychowanków, krzewiąc odpowiednią postawę wobec zjawisk społecznych nawyków i propagując nawyk zdrowych zachowań. Zwraca się uwagę na takie aspekty wychowawcze, jak: moralne i religijne, estetyczne, intelektualne i fizyczno-zdrowotne⁷². Ważnym elementem w procesie wychowawczym jest pomoc specjalistyczna, a w szczególności terapia zajęciowa, grupowa lub indywidualna⁷³.

Inną formę organizacyjną i zakres świadczonych usług przybierają ośrodki działające jako świetlice i ogniska wychowawcze⁷⁴.

5. OŚRODKI ADOPCYJNO-OPIEKUŃCZE

Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze mogą mieć charakter publiczny i niepubliczny. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Polityki Spo-

⁷¹ M. Chrapek, *Rola pracownika socjalnego (wychowawcy) w sytuacji kryzysowej wychowanków katolickiej placówki wychowawczej*, w: *Pomoc społeczna w skali lokalnej. Doświadczenia i efekty działania wybranych placówek*, red. R. Wielgos-Struck, Rzeszów 2004, s. 144-159.

⁷² Tamże, s. 148.

⁷³ Adres: <http://bazy.ngo.pl>, marzec 2005. Tytułem przykładu inne placówki: Katolicki Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Katowicach, Salezjański Ośrodek Wychowawczy „Nasz Dom” ks. Bosko w Rumii.

⁷⁴ Adres: <http://bazy.ngo.pl>, marzec 2005. Tytułem przykładu: Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej – Świetlica Socjoterapeutyczna w Warszawie, Parafialny Ośrodek Miłosierdzia – Świetlica dla Dzieci i Młodzieży w Przemkowie, Chrześcijańskie Centrum Edukacyjne „Diamant” – Dziecięcy Klub „Diamant” w Białymstoku, Ognisko Wychowawcze Parafii pw. Miłosierdzia Bożego i św. siostry Faustyny w Toruniu, Świetlica Środowiskowa „Dar Serca” przy Zgromadzeniu Sióstr św. Elżbiety w Nysie, Caritas Archidiecezji Warszawskiej – Świetlica Środowiskowa lub Świetlica Socjoterapeutyczna w kilku miejscach w Warszawie.

łecznej⁷⁵ niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze mogą być zakładane przez (§ 1):

1) stowarzyszenia i fundacje zarejestrowane i działające w Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli ich statuty przewidują udzielanie pomocy dzieciom i rodzinie,

2) Kościoł katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe, działające w Rzeczypospolitej Polskiej, o sytuacji prawnej uregulowanej ratyfikowaną umową międzynarodową albo odrębną ustawą, a także zarejestrowane, których statuty przewidują udzielanie pomocy dzieciom i rodzinie,

3) osoby prawne kościołów i innych związków wyznaniowych, o których mowa w pkt. 2, jeżeli dotychczas prowadzona przez nie działalność charytatywno-opiekuńcza daje rękojmię należytego wykonywania zadań ośrodka.

Ośrodki te mogą być prowadzone po uzyskaniu wpisu do rejestru ośrodków adopcyjno-opiekuńczych prowadzonego przez wojewodę⁷⁶, przy czym ośrodki publiczne muszą swoje zadania wykonywać nieodpłatnie, a niepubliczne mogą odpłatnie. Katalog zadań, które postawiła nowa ustawa o pomocy społecznej przed tego typu placówkami, jest liczny. Jednymi z ważniejszych są: prowadzenie poradnictwa dla dzieci i rodziców oraz terapii rodzinnej dla rodziców dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych; prowadzenie działalności diagnostyczno-konsultacyjnej, której celem jest pozyskiwanie, szkolenie i kwalifikowanie osób zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka, pełnienia funkcji rodzin zastępczych i prowadzenia placówek rodzinnych; szkolenie i wspieranie psycho-

⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 października 2004 r. w sprawie podmiotów uprawnionych do zakładania i prowadzenia niepublicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oraz stażu pracy i kwalifikacji wymaganych od osób zatrudnionych w publicznych i niepublicznych ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych, a także warunków lokalowych, jakimi powinny dysponować te ośrodki (Dz.U. nr 226, poz. 2293), które z dniem 2 listopada 2004 r. zmieniło poprzednie z dnia 26 września 2001 r. (Dz.U. nr 118, poz. 1266).

⁷⁶ Adres: <http://bazy.ngo.pl>, marzec 2005. Tytułem przykładu: Archidiecezjalna Poradnia Adopcyjna – Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy we Wrocławiu, Katolicki Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Elku.

logiczno-pedagogiczne osób prowadzących rodziny zastępcze i placówki rodzinne oraz rodziców naturalnych dzieci objętych tymi formami opieki. Zadaniem tego rodzaju ośrodków jest także prowadzenie szkolenia dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz kandydatów do prowadzenia placówek rodzinnych na podstawie programów szkolenia rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych, w obydwu przypadkach niespokrewnionych z dzieckiem. Wydaje też kandydatowi do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zaświadczenie kwalifikacyjne, zawierające potwierdzenie ukończenia szkolenia dla rodzin zastępczych oraz opinię o spełnieniu przez tę rodzinę warunków ustawowych, a kandydatowi do prowadzenia placówki rodzinnej opinię o posiadaniu odpowiedniego przygotowania.

Na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego ma być określony krąg podmiotów uprawnionych do zakładania i prowadzenia niepublicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, staż pracy i kwalifikacje wymagane od osób zatrudnionych w publicznych i niepublicznych ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych, a także warunki lokalowe, jakimi powinny dysponować te ośrodki, kierując się potrzebą zapewnienia profesjonalnego prowadzenia działalności przez te ośrodki (art. 83 ust. 11 ustawy)⁷⁷.

Ośrodek adopcyjno-opiekuńczy w realizacji swoich zadań powinien kierować się dobrem dziecka i poszanowaniem jego praw. Działalność ośrodka adopcyjno-opiekuńczego opiera się na współpracy ze środowiskiem lokalnym, w szczególności z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, sądami i ich organami pomocniczymi, instytucjami oświatowymi, zakładami opieki zdrowotnej, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi działającymi na rzecz dzieci i rodziny (art. 82 ust. 1 i 2 ustawy)⁷⁸.

⁷⁷ Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi też, w drodze rozporządzenia, organizację działania ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, ich zadania i kompetencje, dziedziny pracy z rodziną naturalną, zastępczą albo przysposabiającą, tryb kwalifikowania dzieci do rodzin przysposabiających, a także wzór zaświadczenia kwalifikacyjnego, uwzględniając dobro i prawa dziecka umieszczanego poza rodziną naturalną (art. 83 ust. 12).

⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (Dz.U. nr 14, poz. 132).

6. UDZIELANIE POMOCY I INTEGRACJA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH ZE ŚRODOWISKIEM

Przepis art. 25 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o pomocy społecznej przewidywał, że niepełnosprawnym mającym ograniczone możliwości poruszania się lub komunikowania się z otoczeniem udziela się pomocy w ramach pracy socjalnej w celu umożliwienia im pełnienia społecznie aktywnej roli i integracji ze środowiskiem. Miało to polegać na pomocy w uzyskaniu i korzystaniu ze środków łączności oraz przekazu informacji, jak również w przystosowaniu mieszkań do ograniczeń wynikających z ich niepełnosprawności. Z kolei ust. 2 cytowanego przepisu nakładał na gminę obowiązek współpracy z niektórymi podmiotami, tj. organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, mającymi na celu udzielanie pomocy i doprowadzenie do integracji osób niepełnosprawnych ze środowiskiem⁷⁹. Przepis znowelizowanego art. 25 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej od dnia 14 września 1996 r.⁸⁰ nakładał na gminę (a od 1 stycznia 1999 r. także na powiat) obowiązek współpracy w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi w celu udzielania pomocy i doprowadzenia do integracji osób niepełnosprawnych ze środowiskiem.

W nowej ustawie zadania powyższe należą do zadań własnych gminy i powiatu, niemniej funkcje wspomagające nałożone na organizacje niepubliczne, w tym kościoły i związki wyznaniowe, są jak najbardziej aktualne.

7. SPRAWIENIE POGRZEBU

Artykuł 44 obowiązującej ustawy o pomocy społecznej przewiduje, że sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez

⁷⁹ R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, s. 47.

⁸⁰ Dz.U. nr 100, poz. 459, art. 1.

gminę zgodnie z wyznaniem zmarłego⁸¹. Można zadać pytanie, czy rola przedstawiciela władz kościelnych lub wyznaniowych (duchownego) powinna się ukierunkować na przeprowadzenie celebry religijnej, a może także, kiedy sytuacja tego wymagać będzie, na konstruktywne wspomóżenie władz gminnych, np. na pomoc w przechowaniu zwłok ludzkich w kostnicy przycementarnej, ustalenie krewnych zmarłego mogących zorganizować pogrzeb itp.

Podobne w treści rozwiązanie przewidywał art. 26 poprzednio obowiązującej ustawy, choć w nieco zmienionym redakcyjnie brzmieniu.

8. RADA POMOCY SPOŁECZNEJ

Rada Pomocy Społecznej nawiązuje do przedwojennej instytucji nazywanej Radą Opieki Społecznej⁸². Rada Pomocy Społecznej działa od 1991 r. przy Ministerstwie Polityki Społecznej jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach pomocy społecznej.

Według art. 125 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej Rada składa się z nie więcej niż 20 osób⁸³, reprezentujących jednostki organizacyjne pomocy społecznej, jednostki samorządu terytorialnego, wojewodów, organizacje społeczne i zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz środowiska naukowe. Członków Rady Pomocy powołuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego na kadencję 3-letnią pełnioną społecznie. Od 12 września

⁸¹ Art. 26: „Pomoc społeczna obejmuje również obowiązek sprawienia pogrzebu w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego”.

⁸² Art. 22 *in fine* ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. nr 92, poz. 726 ze zm.): „Przy Ministrze Pracy i Opieki Społecznej istnieje, jako jego organ doradczy i opiniodawczy, Rada Opieki Społecznej, złożona z reprezentacji ciał samorządowych, instytucji opieki społecznej i zainteresowanych ministerstw”.

⁸³ Początkowo miało to być nie więcej niż 30 osób powoływanych przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na kadencję 4-letnią. Wraz z nowelizacją ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 1998 r., nr 64, poz. 414 ze zm.) z dniem 1 stycznia 2000 r. zmniejszono skład personalny Rady do 20 osób i kadencję jej członków do lat 3.

2003 r. Rada działa w składzie 20-osobowym wybranym na okres IV kadencji⁸⁴, ale brakuje w nim, niestety, przedstawicieli Kościoła katolickiego (np. „Caritasu”) i innych związków wyznaniowych. Być może sytuację zmieni obowiązujące od dnia 15 stycznia 2005 r. nowe rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 17 grudnia 2004 r. w sprawie Rady Pomocy Społecznej (Dz.U. nr 285, poz. 2859)⁸⁵, które precyzuje tryb i formę zgłaszania kandydatów na członków Rady⁸⁶.

W myśl art. 124 ust. 2 ustawy do zakresu działania Rady Pomocy Społecznej należy m.in.: opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów prawa w zakresie pomocy społecznej. Priorytetowym zadaniem Rady jest jak najszybsze przygotowanie rozporządzenia w sprawie standardów kształcenia pracowników służb socjalnych.

⁸⁴ Art. 157 obowiązującej ustawy o pomocy społecznej.

⁸⁵ Z dniem wejścia w życie nowego rozporządzenia utraciło moc rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 9 kwietnia 1991 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania Rady Pomocy Społecznej (Dz.U. nr 33, poz. 144) zachowane początkowo w mocy na podstawie art. 159 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.).

⁸⁶ Kandydatów na członków Rady spośród osób reprezentujących podmioty wymienione w art. 125 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej z terenu województwa zgłasza wojewoda (§ 2 ust. 1). Zgłoszenia dokonuje się do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w formie pisemnej, co najmniej na trzy miesiące przed upływem kadencji Rady. Minister może zwrócić się do przedstawicieli podmiotów, o których mowa w ust. 1, o dokonanie zgłoszenia kandydatów na członków Rady (§ 2 ust. 4).