



Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

**OBYWATELU MASZ PRAWO!**

Tytuł opracowania:

*Współdziałanie samorządu terytorialnego ze związkami wyznaniowymi  
w zakresie zagwarantowania społecznych praw człowieka  
(nota informacyjna)*

Autor opracowania:

*Dr hab. Marta Osuchowska, prof. ucz.*



Do społecznych praw człowieka należy zaliczyć te, które dotyczą pracy, ochrony socjalnej, zdrowia, życia rodzinnego, udziału w życiu kulturalnym i edukacji.

Jednostki samorządu terytorialnego współdziałają z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w wielu obszarach życia społecznego. W zakresie praw społecznych należy podkreślić szczególny udział tego rodzaju podmiotów w realizacji zadań dotyczących ochrony socjalnej, zdrowia i życia rodzinnego<sup>1</sup>. Ponadto związki wyznaniowe aktywnie uczestniczą w życiu kulturalnym i edukacji.

Kryterium oceny współdziałania realizowanego w praktyce stanowią przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP) kształtujące system relacji instytucjonalnych między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi<sup>2</sup>. Akty prawne podejmowane w tym zakresie stanowią wyraz współdziałania kościołów i innych związków wyznaniowych z państwem na szczeblu centralnym oraz jednostkami samorządu terytorialnego, zgodnie z konstytucyjną zasadą *dla dobra człowieka i dobra wspólnego*<sup>3</sup>. Zasada współdziałania jest ogólnym zobowiązaniem do podjęcia i prowadzenia działań mających na celu realizację dobra człowieka i dobra wspólnego. Ustrojodawca nie określił przy tym form współdziałania ani obszarów aktywności, jakie miałyby być przedmiotem wspólnego działania podmiotów wymienionych w artykule wyznaniowym. Zobowiązał jedynie do permanentnego dialogu, przy poszanowaniu autonomii i wzajemnej niezależności<sup>4</sup>.

Dlatego też, w wielu aktach normatywnych można znaleźć zobowiązanie państwa do współdziałania z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Przejaw takiego podejścia stanowią postanowienia ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>5</sup>, tzw. ustaw indywidualnych określających stosunek państwa do poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych oraz ustaw, w których tylko pośrednio ustawodawca odnosi się do zadań instytucjonalnych podmiotów wyznaniowych<sup>6</sup>. Akty prawne szczegółowo wskazujące konkretne kierunki współdziałania państwa i związków wyznaniowych to przede wszystkim: Ustawa o pomocy społecznej, z której wynika, że: *Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej,*

<sup>1</sup> J. Krzywkowska, Współdziałanie państwa i Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie opieki i wychowania dzieci zgodnie z przekonaniem rodziców, Olsztyn 2018.

<sup>2</sup> Art. 25 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

<sup>3</sup> Zob. D. Daniluk, J. Krzywkowska, Współdziałanie samorządów z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w realizacji polityki prorodzinnej na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego” [w:] Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016, s. 267-290.

<sup>4</sup> P. Borecki, Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim, „Studia prawa publicznego”, n.4(40)/2022, s. 85-109.

<sup>5</sup> Bezpośrednio art. 16 i art. 17 Ustawy z dnia 17.5.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 155).

<sup>6</sup> Funkcje publiczne związków wyznaniowych. Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006), red. A. Mezglewski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.



współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi<sup>7</sup>, oraz Ustaw o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, że organy administracji rządowej współdziałają również z Kościołem katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi<sup>8</sup>.

Ważnym przykładem współdziałania związków wyznaniowych jest także ich współpraca z organami wykonującymi orzeczenia karne, głównie z administracją więzienną i sądami orzekającymi. Działania dotyczą przede wszystkim podejmowania aktywności w przedmiocie realizacji zadań resocjalizacyjnych, wsparcia materialnego, medycznego i prawnego w trakcie wykonywania kary w warunkach więziennych, a także przygotowania skazanych do życia po odbyciu kary. Cel takiego działania powinien sprowadzać się do zapobiegania przestępczości i readaptacji skazanych do życia w warunkach akceptacji dla zasad współżycia społecznego<sup>9</sup>.

Realizację współdziałania może stanowić również wykonywanie zadań publicznych w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Co do zasady kościelne osoby prawne nie są do tego uprawnione, gdyż nie posiadają co do zasady statusu organizacji pozarządowych, chociaż w praktyce

<sup>7</sup> Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182). Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 Ustawy „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Na temat zaangażowania Kościołów i innych związków wyznaniowych w pomoc społeczną pisali m.in.: J. Bar, Kościół w życiu publicznym na przykładzie zaangażowania w pomoc społeczną i działalność charytatywną w archidiecezji przemyskiej, [w:] Funkcje publiczne związków wyznaniowych. Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006), red. A. Mezglewski, Lublin 2007, s. 203-229; J. Matwiejuk, Pomoc społeczna realizowana przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Funkcje publiczne związków wyznaniowych. Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006), red. A. Mezglewski, Lublin 2007, s. 191-202; B. Uljasz, Prawne formy współdziałania państwa i Kościoła katolickiego w zakresie pomocy społecznej, Funkcje publiczne związków wyznaniowych. Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006), red. A. Mezglewski, Lublin 2007, s. 161-189. Aspekty finansowe zaangażowania Kościołów i innych związków wyznaniowych w szeroko rozumianej pomocy społecznej opisali natomiast: M. Czuryk, Źródła finansowania działalności charytatywnej Kościołów i związków i innych wyznaniowych, [w:] Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 233-250; M. Poniatowski, Finansowanie „kościelnych” organizacji pożytku publicznego, [w:] Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 251-261; T. Stanisławski, Darowizny na cele kultu religijnego i kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Kontrowersje i nowe rozwiązania, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, t. 12/2009, s. 329-339; D. Walencik, Darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, t. 13/2010, s. 261-277.

<sup>8</sup> Art. 1 ust. 3 Ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356) Szerzej: Z. Zarzycki, Współdziałanie Kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wybrane zagadnienia prawne, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, t. 10/2007, s. 2-60.

<sup>9</sup> J. Nikołajew, Związki wyznaniowe i jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty współdziałające w wykonywaniu orzeczeń karnych, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, t. 22/2019, s. 173-189.



te zadania są przez nie realizowane. W świetle obecnie obowiązujących regulacji prawnych powierzanie kościelnym osobom prawnym nieposiadającym statusu organizacji pozarządowych realizacji tego typu zadań publicznych nie powinno być możliwe. Potrzeba tego rodzaju działalności świadczy o tym, że warto rozszerzyć katalog organizacji uprawnionych podmiotów również o kościelne osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, pod warunkiem że prowadzą działalność pożytku publicznego. Za powyższym rozwiązaniem przemawia również interpretacja konstytucyjnej zasady współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, gdyż udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego służy dobru człowieka i dobru wspólnemu<sup>10</sup>.

Kościół i inne związki wyznaniowe oraz jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy, funkcjonują w oparciu o zasadę wsparcia na rzecz osób pozostających w trudnej sytuacji materialnej oraz osobistej. Samorząd terytorialny pozostaje zawsze bliżej spraw codziennych mieszkańców niż organy władzy rządowej, w tym zwłaszcza te centralne. Dlatego dla obu podmiotów tego rodzaju człowiek pozostaje głównym punktem odniesienia. Wspólny cel pozwala na podejmowanie działań o szerszym zasięgu, które skuteczniej mogą pomóc jednostce<sup>11</sup>.

Poza zinstytucjonalizowanymi, czyli sformalizowanymi formami współdziałania, z ustawy zasadniczej należy dekodować możliwość współdziałania niesformalizowanego, czyli spontanicznego. Tego typu współdziałanie trudno przecenić w demokratycznym państwie prawa, które stoi na stanowisku poszanowania zasady społeczeństwa obywatelskiego, zakładającej aktywność obywateli działających w różnych podmiotach zbiorowych, w tym Kościołach i innych związkach wyznaniowych. Współdziałanie państwa z instytucjonalnymi podmiotami wyznaniowymi funkcjonuje w warunkach respektowania praw człowieka i podstawowych wartości. Nie potrzeba wtedy formalnych ustaleń i zobowiązań obu stron, aby mogło być realizowane dobro człowieka i dobro wspólne<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> D. Daniluk, Realizacja zadań publicznych polegających na prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub/i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez kościelne osoby prawne, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, n. 5(69)/2022, s. 381-396.

<sup>11</sup> M. Ożóg, Współdziałanie Kościoła Katolickiego i organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej, „Studia Z Prawa Wyznaniowego”, t. 22/2019, s. 289-314.

<sup>12</sup> P. Sobczyk, Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, „Kościół i prawo” n. 4(17)/2015, s. 169-184.