

dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR

ORCID: 0000-0002-7514-9219

e-mail: abarczewska@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Pomocniczość i decentralizacja jako podstawa systemu organizacyjnego usług społecznych

Subsidiarity and decentralization as the basis of the organizational system of social services

Abstract

The aim of the study is an attempt to determine the essence of the services that are the subject of the activities providing administration and their detailed scope on the example of the so-called social services. The analysis of normative acts shaping tasks in the field of labor market services and social assistance services made it possible to identify the organizational assumptions of the current system of administration providing services and allowed to indicate the influence of the principle of subsidiarity and the principle of decentralization on its shape.

Keywords: public service, social service, providing administration.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest próba ustalenia istoty usług będących przedmiotem działania administracji świadczącej oraz ich szczegółowego zakresu przedmiotowego na przykładzie usług tzw. społecznych. Dokonana analiza aktów normatywnych kształtujących zadania w zakresie usług rynku pracy i usług pomocy społecznej pozwoliła na wskazanie założeń organizacyjnych aktualnego systemu administracji świadczącej oraz pozwoliła wskazać na oddziaływania na jego kształt zasady pomocniczości i zasady decentralizacji.

Słowa kluczowe: usługa publiczna, usługa społeczna, administracja świadcząca.

1. Wstęp

Organizowanie i świadczenie przez administrację publiczną usług, zwanych usługami publicznymi, związane jest z przyjętym w danym państwie modelem

ustrojowym, który determinuje poziom i zakres aktywności państwa w sferze zaspokajania potrzeb jednostkowych w skali ogólnej. Owa aktywność dodatkowo uzależniona jest od aktualnie przyjętych paradygmatów. Zakładając, że w demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna powołana jest dla wykonywania określonych prawem zadań publicznych na rzecz dobra wspólnego, przyjąć zatem w myśl tego należy, iż zobowiązana jest ona przez adekwatny system prawny do zorganizowania odpowiedniego zakresu usług wychodzących naprzeciw potrzebom społecznym, których dostarczaniem zajmować się będą takie jednostki organizacyjne, których usytuowanie w całości systemu organizacyjnego administracji pozwoli na ich najbardziej efektywne świadczenie. Biorąc pod uwagę przyjęte współcześnie do polskiego porządku prawnego zasady organizacyjne odnoszące się do kształtowania struktury administracji publicznej wydaje się, że najbardziej adekwatne dla ukształtowania obecnej struktury zadań z zakresu administracji świadczącej w sferze usług społecznych są zasada decentralizacji i pomocniczości.

2. Pojęcie i ewolucja administracji świadczącej

Sfery aktywności administracji publicznej przeobrażają się wraz ze zmianami zachodzącymi w świecie rzeczywistym, te zaś wywoływane są wpływem określonych w danym miejscu i czasie doktryn polityczno-ustrojowych oraz doktryn ekonomicznych, co powoduje zmiany w zakresie pojmowania roli samej administracji w państwie oraz jej pozycji względem jednostki. Nie odwołując się aż do czasów starożytnych, w których obserwować można było znaczną aktywność państwa w sferze dostarczania powszechnie dostępnych dóbr i usług publicznych¹, stwierdzić należy, że państwo rozumiane jako wspólnota terytorialna, jak również jego administracja, aż do XIX wieku przede wszystkim koncentrowały się na funkcjach regulacyjno-porządkowych. Dopiero rozwój nauk administracyjnych, a przede wszystkim prawa administracyjnego na gruncie niemieckim i francuskim, przyczynił się do wyodrębnienia aktywności państwowej związanej z troską o sprawy bytowe, obok dominującej roli opartej na władztwie². W ten sposób w katalogu aktywności administracji prócz funkcji

¹ J. Carcopino, *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, Warszawa 1960, s. 290 i n.

² Genezę współczesnej funkcji świadczącej opisuje w swoim opracowaniu Tadeusz Kuta, przy czym zwraca uwagę na związki między zainteresowaniami nauki prawa administracyjnego a potrzebami życia. Píše on o pojmowaniu stosunków pomiędzy administracją i obywatelem w państwie prawnym, akcentując charakterystyczne w nauce XIX wieku poglądy na odrębność

reglamentacyjno-porządkowej znalazła się administracja świadcząca. Jako pierwsze odniesienia do takiego określenia administracji wskazuje się poglądy F.J. Goodnova, który zwracał uwagę na tzw. działalność administracji³, jak również poglądy L. Dugiuta, francuskiego prekursora szkoły *service public*. Poglądy te sprowadzają się do stwierdzenia, iż istotą służby publicznej jest zaspokajanie interesu ogólnego i potrzeb społecznych, przy czym do państwa należy ocena, które z tychże należycie zaspokajają⁴. Na gruncie nauki niemieckiej pojęcia „administracja świadcząca” użył w 1938 roku E. Forsthoff, co przyczyniło się do zmian dotychczasowej systematyki prawa administracyjnego. Zauważył on, że prócz klasycznych funkcji, w działalności administracji publicznej znajduje się zaspokajanie różnych potrzeb społecznych, związanych z realizacją dobra ogółu, ale i dobra niektórych grup społecznych. Zaspokajanie tychże potrzeb dokonuje się poprzez organizowanie usług, niezależnie od wykorzystywanych dla tego celu form działania⁵.

Współcześnie administracja świadcząca postrzegana jest przez pryzmat działalności o charakterze niewładczym, której przedmiotem jest piecza nad człowiekiem i świadczenie na rzecz całej społeczności poprzez organizowanie i dostarczanie usług publicznych. Jednocześnie zwraca się uwagę, na ewolucyjność administracji świadczącej uzależnioną od wielu czynników⁶. Jednym z istotnych determinantów jej kształtu i wymiaru jest koncepcja *welfare state* (z jęz. ang. państwo opiekuńcze), która rozwinęła się po II wojnie światowej w opozycji do koncepcji liberalizmu ekonomicznego. Jej głównym założeniem było rozwiązywanie problemów społecznych w oparciu o sprawiedliwy podział dochodu narodowego w taki sposób, aby najuboższymi członkami społeczności zapewniać opiekę socjalną, której kosztami obciążani byli bogaci obywatele. Zadaniem państwa

zawijanych w procesie stosowania przepisów ustawy stosunków od tych, które poddawane były regulacjom prawa cywilnego, jak też przeobrażenia ustrojowe, które wymusiły konieczność zmiany proporcji w zakresie potrzeb, jakich spełnienia jednostka mogła domagać się od administracji, co niewątpliwie wzbogacało dotychczasowy dorobek doktryny w zakresie pojmowania „zasięgu administracji oraz narzędzi i metod jej działania”. Szerzej zob. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 8–14.

³ F.J. Goodnov w swoim opracowaniu pt. *Politics and Administration* (1900) wskazywał na służebną rolę administracji publicznej względem woli społeczeństwa, którą to owa administracja winna za pomocą swojej wiedzy i hierarchii wypełniać, cyt. za *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/biography/Frank-J-Goodnow> [dostęp: 26.06.2023].

⁴ T. Kuta, *Aspekty prawne działań...*, *op.cit.*, s. 15.

⁵ *Ibidem*, s. 17.

⁶ R. Raszewska-Skałecka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych [w:] Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej, Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020, s. 13.

było urzeczywistnianie idei sprawiedliwości społecznej poprzez zapewnienie wszystkim dobrobytu⁷. Konsekwencją tego założenia był rozwój funkcji usługowej administracji publicznej, której charakter i zakres uzależniony był od przekształceń paradygmatów *welfare state*, co odzwierciedlone zostało w wymiarze aktualnej polityki społecznej państwa oraz zakresie administracji świadczącej, jako organizatora usług społecznych. Wskazać można cztery główne etapy rozwoju *welfare state*:

1. Klasyczne państwo opiekuńcze – kształtujące się w latach 40.–70. XX w., kiedy to rozbudowano tzw. pasywne świadczenia pieniężne, a usługi społeczne oferowane były w podstawowej formie. Okres ten charakteryzowała wysoka redystrybucja środków przez państwo.
2. Faza neoliberalna – koniec lat 70. do połowy 90. XX w. – kiedy główny wpływ na kształt i zakres działania państwa dobrobytu miała koncepcja *new public management*, pod której wpływem dokonywano ekspansywnej prywatyzacji usług publicznych. W konsekwencji ograniczenia wydatków społecznych oraz traktowania polityki społecznej w kategoriach kosztowych, a nie inwestycyjnych, nastąpił regres administracji świadczącej.
3. *Workfare state* – przełom XX i XXI w. – okres tzw. przejściowy, który charakteryzował powrót do aktywnej polityki społecznej, skutkujący rozwojem usług rynku pracy i aktywizacji oraz reintegracji społecznej, w myśl założeń ekonomii społecznej.
4. Czasy współczesne – okres tzw. inwestycyjnej i aktywnej polityki społecznej, który charakteryzują: nacisk na długoterminowe efekty działań i inkluzję społeczną (*social inclusion*), godzenie wydajności ze sprawiedliwością społeczną, rozwój usług publicznych, w tym także niezwiązanych z rynkiem pracy⁸.

Aktualnie, ze względu na procesy globalizacyjne i zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej zaobserwować można dążenie do kształtowania jednolitych polityk społecznych w skali europejskiej, co niewątpliwie wpływa nie tyle na same działania polskiej administracji w sferze usług, ale przede wszystkim na kształt prawa odzwierciedlającego założenia ideologiczne polityki *welfare state*, a zatem i na pojęcie, i na zakres usług społecznych oraz ich system organizacyjny we współczesnej Polsce.

⁷ Szerzej T. Przybyciński, *Etyczne i ekonomiczne aspekty państwa dobrobytu*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2016, nr 3, s. 27–34.

⁸ M. Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Warszawa 2021, s. 39–54. Zob. także S. Czech, *Ekonomia dobrobytu a państwo opiekuńcze. Relacje przeszłości do przyszłości*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 176, s. 61–63.

3. Pojęcie usługi społecznej jako przedmiotu działania administracji świadczącej

Prawno-normatywne definiowanie pojęcia usługi społecznej nie jest zadaniem łatwym, bowiem po pierwsze termin „usługa” charakterystyczny jest dla nauk o ekonomii i zarządzaniu⁹, po drugie: kategoria usługi społecznej nie jest przedmiotem definicji w większości systemów prawa państw europejskich. W literaturze przedmiotu spotkać można wiele ujęć definicyjnych z różnych perspektyw¹⁰. Podejmując się wskazania usług społecznych jako przedmiotu administracji świadczącej, należy odwołać się wpieryw do pojęcia usługi publicznej, dla jej odróżnienia od usługi prywatnej, dopiero w dalszej konsekwencji wyodrębnić można pojęcie usługi społecznej.

Pojęcie usług publicznych w ujęciu normatywnym związane jest z pojęciem usług świadczonych w interesie ogólnym, które stanowiło przedmiot rozważań podjętych przez Komisję Europejską w dokumentach Zielona i Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej (*public service*)¹¹. Są nimi: usługi, które państwo w ramach swoich zobowiązań dostarcza (lub zapewnia dostarczenie) ogółowi społeczeństwa, zaspokajając minimum jego potrzeb w wymiarze ustalonym drogą umowy społecznej. Ich dostawa stanowi wyraz realizacji interesu publicznego i wymaga zaangażowania państwa zarówno w sensie organizacyjnym, jak i finansowym¹². W ramach usług publicznych realizowanych w interesie ogólnym wyodrębnione zostały usługi w ogólnym interesie gospodarczym (*services of general economic interest*) oraz usługi socjalne w interesie ogólnym (*social*

⁹ Warto dla przykładu przytoczyć często cytowaną definicję Oskara Langego, który poprzez usługę rozumiał „wszelkie czynności związane z bezpośrednim lub pośrednim zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio produkowaniu przedmiotów”. O. Lange, *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1962, s. 764, czy też definicję Tadeusza Kotarbińskiego, według którego „ilekroć mowa o usłudze ma się na myśli zwykle jedno z trojga: bądź usługę jako czynność pomocniczą dla kogoś innego niż sam jej sprawca, bądź usługę jako działanie czyniące zadość czyjejś potrzebie bezpośrednio, bądź usługę jako jakąś akcję mniej lub bardziej przelotną w przeciwieństwie do jakichś trwalszych uporczywych wysiłków”, cyt. za M. Grewiński, *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar zainteresowania polityki i ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3, s. 25.

¹⁰ Szeroki przegląd prezentuje K. Kopec w opracowaniu: *Monitoring jakości usług publicznych – propozycja modelu na szczeblu lokalnym*, Gdańsk 2020, s. 28 i n.

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Biała księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2004) 374, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/white-paper-on-services-of-general-interest.html> [dostęp: 26.06.2023].

¹² J. Ząbkowicz, *Rynkowe usługi użyteczności publicznej w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu konsensusu i pewności prawnej*, Warszawa 2017, s. 24.

services of general interest). Poprzez te ostatnie rozumie się usługi realizowane w ramach systemów zabezpieczenia społecznego, których przedmiotem jest ochrona jednostek przed najważniejszymi ryzykami życiowymi oraz inne ważne z tego punktu widzenia usługi na rzecz osób fizycznych. Z ich świadczeniem związany jest tzw. obowiązek powszechnego świadczenia, poprzez który rozumie się „publiczny obowiązek świadczenia ustanawiającego wymagania w celu zapewnienia, że pewne usługi są udostępniane wszystkim konsumentom i użytkownikom w państwie członkowskim niezależnie od ich geograficznej lokalizacji, na określonym poziomie jakości i z uwzględnieniem specyficznych krajowych okoliczności po przystępnej cenie”¹³. Usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym to takie, które zaspokajają potrzeby obywateli z najsłabszych grup społecznych i opierają się na zasadzie solidarności i równym dostępie. Mogą mieć one charakter gospodarczy, jak też nieekonomiczny.

W kolejnym dokumencie Komisji Europejskiej uszczegółowiono pojęcie usługi socjalnej wskazując, iż są to „usługi zorientowane na osobę, przeznaczone do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych grup w społeczeństwie, zapewniają one ochronę przed ogólnymi i szczególnymi zagrożeniami dla życia oraz pomagają w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych, świadczone są także na rzecz rodzin”¹⁴. Nadmienić należy jednak, iż do katalogu usług socjalnych zaliczone zostały usługi w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kultury, rekreacji, wypoczynku, przy czym ich katalog nie ma charakteru normatywnego ani nie jest jednolity, bowiem państwa członkowskie mają swobodę w definiowaniu usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym, a także w zakresie określenia organizacji i warunków ich świadczenia¹⁵.

W polskim systemie prawnym do usług społecznych w bezpośredni sposób odnoszą się normy ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych¹⁶. Wskazane zostały w niej kategorie usług zaliczonych do tej grupy, przy jednoczesnym założeniu, że pod pojęciem usługi zawierają się działania z zakresu polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania

¹³ O. Lissowski, *Usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym – koncepcja i niektóre problemy instytucjonalne marketingowej modernizacji świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Opolskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, nr 74, s. 12.

¹⁴ M. Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej...*, *op.cit.*, s. 74.

¹⁵ J. Ząbkowicz, *Rynkowe usługi użyteczności...*, *op.cit.*, s. 27.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818).

bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska oraz reintegracji zawodowej i społecznej. Gdyby interpretować wymienione w ustawie kategorie usług społecznych, to ich uszczegółowienia należy poszukiwać w następujących ustawach materialnego prawa administracyjnego, kształtujących określone zadania organów administracji, w tym wypadku z zakresu administracji świadczącej:

- 1) ustawie z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁷,
- 2) ustawie z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁸,
- 3) ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej¹⁹,
- 4) ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁰,
- 5) ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia psychicznego²¹,
- 6) ustawie z dnia 11 września 2015 roku o zdrowiu publicznym²²,
- 7) ustawie z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²³,
- 8) ustawie z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii²⁴,
- 9) ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁵,
- 10) ustawie z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe²⁶,
- 11) ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁷,

¹⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1426).

¹⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1249).

¹⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2561).

²¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2123).

²² Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1608).

²³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r., poz. 165).

²⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1939).

²⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 100).

²⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 900).

²⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 735).

- 12) ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym²⁸,
- 13) ustawie z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁹,
- 14) ustawie z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie³⁰,
- 15) ustawie z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji³¹,
- 16) ustawie z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³²,
- 17) ustawie z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny³³.

Przepisy w zakresie tworzenia centrów usług społecznych odnoszą się wyłącznie do usług społecznych świadczonych przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczonych w formie niematerialnej, bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych i grup mieszkańców o określonych potrzebach bądź ogółu mieszkańców, co jest konsekwencją dokonanego przez ustawodawcę doboru zadań publicznych mających charakter usług społecznych, tożsamy z zakresem przedmiotowym pojęcia usług socjalnych, ukształtowanego na podstawie dokumentów unijnych. W tym względzie zaobserwować można zbieżność pojęciową.

Niemniej jednak, prócz wskazanego przykładu, nie istnieje inna normatywna definicja usługi społecznej o uniwersalnym charakterze, która wyczerpująco ujmuje owo pojęcie. Dlatego też, na potrzeby konkretnych rozważań, można przyjmować definicję szeroką utożsamiającą usługi społeczne z polityką socjalną państwa bądź politykami kreowanymi na rzecz dobra ogólnego, z tym zastrzeżeniem, że będzie to pojęcie podlegające przekształceniom w zależności np. aktualnych od kierunków polityki i dystrybucji środków budżetowych. Można też przyjmować węższe znaczenie terminu „usługa społeczna”, np. utożsamiając je z systemem pomocy społecznej, skierowanym na realizację potrzeb jednostek i grup marginalizowanych, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Niewątpliwie w każdym przypadku cechą wyróżniającą usługi społeczne jest ich niematerialny charakter oraz to, że stanowią one świadczenia mające na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki. Dla rozważań odnoszących się do charakterystyki systemu organizacyjnego usług społecznych w aktualnym stanie w Polsce,

²⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1241).

²⁹ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194).

³⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2048).

³¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 485).

³² Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 204).

³³ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1744).

przyjęte zostanie założenie, że pod pojęciem usług społecznych zawierają się usługi wyodrębnione z zastosowaniem kryterium polityki sektorowej. Zgodnie z tym założeniem do katalogu przedmiotowego usług społecznych zaliczają się: usługi rynku pracy, usługi pomocy społecznej, usługi aktywizacji i integracji społecznej, usługi edukacyjne i usługi zdrowotne. Ze względu na ramy niniejszego opracowania założenia systemu organizacyjnego administracji świadczącej ukażane zostaną na przykładzie usług rynku pracy i usług pomocy społecznej.

4. System organizacyjny usług społecznych w Polsce na przykładzie usług rynku pracy i pomocy społecznej

Pierwszą grupę usług społecznych przyjętych do analizy są usługi rynku pracy. Są one wskazane w przepisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁴. Podstawową ich grupę tworzą usługi tzw. prozatrudnieniowe oraz grupa usług wspierających. Do katalogu usług rynku pracy zaliczone zostały: usługi pośrednictwa pracy³⁵, usługi poradnictwa zawodowego³⁶ oraz usługi szkoleniowe³⁷. Szczegółowy opis zakresu usług oraz sposobu ich świadczenia określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobu prowadzenia usług rynku pracy³⁸. Świadczenie pośrednictwa pracy polega na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu z osobą bezrobotną (bez względu na jej status) w celu przedstawienia propozycji pracy, bądź z pracodawcą, który poszukuje pracowników. Do zakresu tej usługi należy również gromadzenie i udostępnianie ofert pracy, jak też organizacja giełdy i targów pracy. Z kolei usługa poradnictwa zawodowego polega na świadczeniu indywidualnych i grupowych porad – bezpośrednio lub za pomocą środków komunikacji na odległość w celu rozwiązywania problemów zawodowych, lub nabycia umiejętności w zakresie poszukiwania pracy. Natomiast istotą usług szkoleniowych jest pomoc w nabywaniu, podwyższeniu lub zmianie kwalifikacji zawodowych osoby korzystającej³⁹.

³⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 735).

³⁵ *Ibidem*, art. 36.

³⁶ *Ibidem*, art. 38.

³⁷ *Ibidem*, art. 40.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobu prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 667).

³⁹ *Ibidem*, § 5, § 46 oraz § 67.

Analizując przepisy prawne określające system organizacyjny świadczenia tych usług wskazać należy, że tworzą go publiczne służby zatrudnienia, które mają szczeblową budowę o mieszanym charakterze. W jego skład wchodzi: organ administracji rządowej szczebla centralnego (minister właściwy ds. pracy) i organy administracji samorządu terytorialnego (organy samorządu województwa oraz organy samorządu powiatowego). System ten uzupełniają inne podmioty: Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje dialogu społecznego (Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego, tworzona jest na podstawie przepisów odrębnych⁴⁰) oraz organizacje pozarządowe, realizujące w ramach w swoich celów statutowych działania na rzecz rynku pracy.

Badanie szczegółowych kompetencji wskazuje na to, że podmiotami organizującym świadczenie oraz bezpośrednio realizującymi usługi rynku pracy są powiatowy i wojewódzki urząd pracy, jako jednostki organizacyjne odpowiednio powiatu i województwa samorządowego. Zauważyć należy tutaj także, że znacząca liczba zadań powierzona została powiatom, a jedynie te o zasięgu regionalnym – są realizowane przez wojewódzkie urzędy pracy⁴¹. W tym zdecentralizowanym systemie organizacyjnym, mowa tutaj o decentralizacji zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu, jak też podziale kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego; najważniejszą rolę pełnią podmioty o lokalnym charakterze.

W system ten wyłączony został także samorząd gminny, gdyż w ramach współdziałania z powiatem może on realizować zadania z zakresu usług pośrednictwa pracy w ramach lokalnych punktów informacyjno-konsultacyjnych, a także uczestniczyć w procesie upowszechniania ofert pracy i informacji o usługach szkoleniowych⁴². Samorząd gminny może organizować prace społecznie użyteczne jako działania uzupełniające system usług rynku pracy. Są to prace w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, wykonywane przez osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, między innymi na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych⁴³. Oceniając pozycję samorządu gminnego w systemie zadań z zakresu promocji zatrudnienia i rynku pracy stwierdzić należy, że pełni on rolę subsydiarną, uzupełniając katalog usług rynku pracy. Jest to także następstwem zadań określonych przez przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej⁴⁴, która formułuje katalog rozlicznych zadań, mających na celu umożliwienie

⁴⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2232, art. 41).

⁴¹ Por. Dz.U. z 2014 r., poz. 667, § 5–21 oraz § 22 z § 25–26.

⁴² Dz.U. z 2023 r., poz. 735, art. 9 i art. 9a.

⁴³ *Ibidem*, art. 2, ust. 23a.

⁴⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. Określając przyczyny udzielania pomocy społecznej, nakłada ona na gminę obowiązek aktywnego działania na rzecz osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy⁴⁵.

Regulacje ustawy o pomocy społecznej przede wszystkim formułują katalog świadczeń pieniężnych, sferę usług i pracy socjalnej pozostawiając w pewnym deficycie regulacyjnym. Określając zadania własne gminy, normy wskazują na obowiązek organizowania i świadczenia usług opiekuńczych, w tym usług specjalistycznych⁴⁶. Usługi opiekuńcze przysługują na rzecz osób starszych, samotnych, osób z niepełnosprawnościami, osób chorych krótkoterminowo. Obejmują one pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz – w miarę możliwości – zapewnienie kontaktów z otoczeniem⁴⁷. Usługi opiekuńcze świadczone mogą być w zakresie pomocy w zaspokajaniu codziennych potrzeb bytowych, w zakresie opieki higienicznej, mogą także obejmować zabiegi pielęgnacyjne zlecone przez lekarza oraz być świadczone w zakresie potrzeb społecznych, takich jak umożliwianie kontaktów z otoczeniem.

Z kolei, zakres specjalistycznych usług opiekuńczych określony został w przepisach rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 roku w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych⁴⁸, z tym że z grupy tej wyłączone zostały usługi opiekuńcze (także specjalistyczne) świadczone na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi, podane regulacjom odrębnym⁴⁹. Istotą specjalistycznych usług opiekuńczych jest to, że dostosowane są one do szczególnych potrzeb wynikających z określonego schorzenia lub niepełnosprawności oraz to, że mogą być one świadczone wyłącznie przez osoby dysponujące specjalistycznym przygotowaniem zawodowym, np. pielęgniarka, psycholog, logopeda, fizjoterapeuta.

Za organizację i świadczenie tych usług odpowiadają przede wszystkim gminne ośrodki pomocy społecznej wykonując te zadania jako własne obligatoryjne bądź zadania zlecone z zakresu administracji rządowej⁵⁰. Gminy zobowiązane zostały także do realizacji zadań wynikających z programów rządowych mających na celu ochronę poziomu życia oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 3, ust. 4.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 2, ust. 1, pkt 11.

⁴⁷ *Ibidem*, art. 50.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. z 2005 r., nr 189, poz. 1598).

⁴⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2123, art. 8 i 9.

⁵⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 901, art. 17, ust. 1, pkt 10 i 11 oraz art. 18, ust. 1, pkt 3.

Innym typem usługi z zakresu pomocy społecznej są realizowane przez gminne jednostki organizacyjne usługi pracy socjalnej i pracy środowiskowej, które świadczone są bezpośrednio przez pracowników socjalnych zatrudnionych w gminnych ośrodkach pomocy społecznej⁵¹.

W grupie usług z zakresu pomocy społecznej znajduje się także nowy typ usługi realizowany przez jednostki organizacyjne samorządu gminnego i powiatowego – usługi tzw. wytchnieniowe. Są one określane także jako usługi opieki wyręczającej, a polegają na udzielaniu pomocy opiekunom osób niepełnosprawnych w różnych formach, czy to pobytu czasowego w placówce pobytu dziennego, czy też w formie usługi edukacji specjalnej, czy też specjalnej usługi opiekuńczej. Istotą tych usług jest czasowe odciążenie opiekunów w celu umożliwienia im wypoczynku i regeneracji⁵². Ich organizowanie odbywa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 października 2018 roku o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁵³ oraz corocznie ogłaszanych programów rządowych. Beneficjentami tych programów mogą być i gminy, i powiaty.

Gdyby porównać uregulowania w zakresie organizacji sposobu wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej przez gminy i powiaty⁵⁴, to nasuwa się wniosek, że to gmina obciążona jest największym ich zakresem, a powiat pełni rolę uzupełniającą w zakresie świadczenia usług społecznych, wykonując zadania o zakresie ponadgminnym. Jest to odzwierciedleniem podstawowych zasad organizacyjnych systemu pomocy społecznej w Polsce, ale też ogólnie rozumianych zasad organizacyjnych administracji świadczącej i to nie tylko w zakresie usług społecznych – zasady decentralizacji i zasady pomocniczości.

Decentralizacja jako zasada ustrojowa powoduje, że zadania w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb przekazane zostały przez państwo samorządowi terytorialnemu⁵⁵. Uzasadnione jest to potrzebą odciążenia administracji rządowej od wykonywania obowiązków wynikających z przyjętej polityki socjalnej. W systemie tym organom administracji rządowej przyznane zostały kompetencje nadzorcze⁵⁶.

⁵¹ A. Niemczyk-Zajac, *Środowiskowa praca socjalna*, „Zeszyty Naukowe WSG. Seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo” 2020, nr 5, s. 282 i n.

⁵² W. Glac, *Opieka wytchnieniowa jako nowe zadanie dla organów samorządu terytorialnego – przegląd dotychczasowej praktyki prawnej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6, s. 150.

⁵³ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2192).

⁵⁴ *Ibidem*, por. art. 17 i 19.

⁵⁵ Szerzej I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 117.

⁵⁶ I. Sierpowska, *5.4. Podział zadań z zakresu pomocy społecznej [w:] Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369255273/164802?tocHit=1&cm=URELATIONS> [dostęp: 27.06.2023].

Jest ona wyraźnie widoczna na tle kompetencji wojewody w systemie usług rynku pracy oraz pomocy społecznej⁵⁷.

Pomocniczość z kolei, w swej istocie zakłada wykonywanie maksymalnie szerokiego zakresu zadań publicznych przez organy najbliższe jednostce, natomiast organy wyższego szczebla mają za zadanie uzupełniać i wspomagać działalność organów szczebla niższego, wtedy, gdy nie są one w stanie realizować swoich zadań. Dodatkowo w myśl pomocniczości wyłączona jest tzw. onnipotencja państwa, a aktywność jego organów dopuszczalna jest wtedy, gdy jednostka przy użyciu własnych środków sama nie jest w stanie rozwiązać określonego problemu. Dlatego też świadczenie usług społecznych z zakresu rynku pracy i pomocy społecznej dedykowane zostały tym, którym pomoc państwa jest niezbędna ze względu na pozostawanie w szczególnych sytuacjach, takich jak bezrobocie, czy też niepełnosprawność lub ubóstwo uniemożliwiające zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych.

5. Podsumowanie

Ze względu na istotę pojęcia usługi społecznej, jako tej, która ma na celu świadczenie o charakterze niematerialnym na rzecz jednostek, rodzin, grup społecznych w celu zabezpieczenia ich podstawowych potrzeb bytowych wydaje się słuszne, iż zadania administracji świadczącej, której cechą jest organizowanie i dostarczanie wszelakich usług obywatelom, zostały określone przede wszystkim względem samorządu terytorialnego, ze szczególnym naciskiem na rolę gminy w systemie organizacyjnym administracji publicznej we współczesnej Polsce, o czym przesądzają normy Konstytucji⁵⁸. Gmina jako upodmiotowiona wspólnota samorządowa istnieje, aby zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty lokalnej jako własne zadania o obowiązkowych charakterze⁵⁹. Ich katalog wskazany w ustawie ustrojowej obejmuje na tyle szeroki ich zakres, że wyczerpuje on w całości zakres przedmiotowy pojęcia usługi społecznej w znaczeniu ogólnym. Stąd też pozycja samorządu gminnego w systemie organizacyjnym administracji świadczącej jest, jak pisze D. Cendrowicz – niepomijalna⁶⁰. Na korzyść tego stwierdzenia świadczy także wskazany przez ustawodawcę zakres zadań określonych dla świadczenia usług społecznych w centrach usług społecznych. Włączenie powiatu w ten sys-

⁵⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 735, art. 10 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 901, art. 22.

⁵⁸ Art. 164, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵⁹ Art. 2 i art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40).

⁶⁰ D. Cendrowicz, *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCCXXXI” 2020, nr 4001, s. 52.

tem następuje wówczas, gdy organizacja i wykonywanie zadań wymaga wyższego, niż podstawowy poziomu specjalizacji oraz fachowej wiedzy, a także wtedy, gdy zjawiska społeczne determinujące konieczność świadczenia określonej usługi nie są powszechne. Przyjęcie zatem założenia, że przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego o zasięgu lokalnym są w pierwszej kolejności upoważniane przez prawodawcę do świadczenia usług społecznych, wydaje się niebudzącym wątpliwości przejawem oddziaływania decentralizacji i pomocniczości, jako zasad organizacyjnych systemu usług administracji.

Bibliografia

- Carcopino J., *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, Warszawa 1960.
- Cendrowicz D., *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCCXXI” 2020, nr 4001.
- Czech S., *Ekonomia dobrobytu a państwo opiekuńcze. Relacje przeszłości do przyszłości*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 176.
- Głac W., *Opieka wytchnieniowa jako nowe zadanie dla organów samorządu terytorialnego – przegląd dotychczasowej praktyki prawnej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6.
- Goodnov F.J., *Politics and Administration* (1900) [w] *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/biography/Frank-J-Goodnow>.
- Grewiński M., *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar zainteresowania polityki i ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3.
- Grewiński M., *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Warszawa 2021.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Biała księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2004) 374, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/white-paper-on-services-of-general-interest.html>.
- Kopeć K., *Monitoring jakości usług publicznych – propozycja modelu na szczeblu lokalnym*, Gdańsk 2020.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1962.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Lissowski O., *Usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym – koncepcja i niektóre problemy instytucjonalne marketingowej modernizacji świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Opolskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, nr 74.
- Niemczyk-Zajac A., *Środowiskowa praca socjalna*, „Zeszyty Naukowe WSG. Seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo” 2020, nr 5.
- Przybyciński T., *Etyczne i ekonomiczne aspekty państwa dobrobytu*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2016, nr 3.
- Raszewska-Skałecka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych [w:] Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020.

Sierpowska I., *Podział zadań z zakresu pomocy społecznej* [w:] *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369255273/164802?tocHit=1&cm=URELATIONS>.

Ząbkowicz J., *Rynkowe usługi użyteczności publicznej w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu konsensusu i pewności prawnej*, Warszawa 2017.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 165).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023, poz. 40).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. 2022 r., poz. 2123 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 100).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1241 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 735).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1939).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1249 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2048).

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 204).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1426).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1744 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1608 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 485 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 900).

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2192).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobu prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 667).

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 roku w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. z 2005 r., nr 189, poz. 1598).