

MAREK RYMSZA*

Jak urzeczywistniać ideę samorządności terytorialnej w państwie unitarnym? Przykład centrów usług społecznych

Państwo a idea samorządności terytorialnej

Państwo, jak to ujmuje Eugeniusz Zieliński, jest „zespoleniem ludzi na określonym terytorium i pod wodzą władzy publicznej zajmującą się sprawami publicznymi społeczeństwa dotyczącymi wszystkich ludzi danego kraju”¹. W ujęciu politologicznym państwo to: (1) obywatele, określane jako suweren lub naród polityczny, (2) terytorium, czyli obszar zakresłony granicami państwa „w posiadaniu” suwerena oraz (3) władza, z zakresem kompetencji wyznaczonym prawem stanowionym. W państwie demokratycznym źródłem władzy jest suweren, stąd konieczność odnawiania prawa do rządzenia w wyborach powszechnych oraz zasada legalizmu i ograniczoności władzy publicznej, która nie pozwala administracji publicznej samej przydawać sobie kompetencji. Także zasada trójpodziału władz oraz ich wzajemnej kontroli i równoważenia się (*check and balance*) jest czymś więcej niż ustrojowym dookreśleniem kompetencji każdej z nich; równowaga i wzajemna kontrola mają służyć zapewnieniu sytuacji, w której władza zwierzchnia należy do narodu².

* Dr hab. M. Rymsza – Zakład Socjologicznych Analiz Polityk Publicznych, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski, e-mail: m.b.rymsza@uw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-8419-8813.

¹ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006, s. 23.

² Por. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267; dalej: Konstytucja marcowa), art. 2: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu”.

Dążenie do zapewnienia stanu równowagi (równoważenia się wpływów) określa nie tylko pożądaną układ relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, lecz także obejmuje relacje między władzą na szczeblu centralnym i władzą w terenie. Tutaj na pierwszy plan wybija się kwestia usytuowania i zakresu sprawstwa samorządu terytorialnego. O ile bowiem terenowa władza państwowa z definicji podporządkowana jest władzy centralnej, o tyle istotą samorządności terytorialnej jest pewna autonomia samorządowych struktur terenowych względem centralnego aparatu państwa pomimo (czy może trafniej: niezależnie od) powierzenia im przez władzę państwową wykonawstwa określonych zadań publicznych. Dotyczy to zwłaszcza gmin – struktur terytorialnych szczebla podstawowego.

Gmina to nie tylko najmniejsza jednostka podziału terytorialnego państwa. Jest ona przede wszystkim samorządową wspólnotą terytorialną, w Europie zazwyczaj wykonującą szereg zadań publicznych przypisanych jej przez ustawodawcę krajowego, ale zarazem w sporej mierze jednostką samorządną (samozarządzającą się), gdzie mieszkańcy mają wpływ na bieg spraw publicznych, a instrumentem regulacji ładu zbiorowego jest też prawo miejscowe. Wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zarówno zadań powierzonych im przez państwo, jak i zadań podejmowanych oddolnie określa się w nauce o administracji jako dualistyczny model administracji terytorialnej³. Gmina jako społeczność lokalna to także przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego i samorządności obywatelskiej, a administracja samorządowa jest pierwszym partnerem we wdrażaniu współpracy sektora obywatelskiego z administracją publiczną⁴.

Przytoczona definicja państwa autorstwa E. Zielińskiego to przykład statycznego ujęcia państwa – tak zdefiniowane państwo można niejako uchwycić w jednym obrazie („narysować”), inwentaryzując zasoby wszystkich trzech definicyjnych elementów składowych. E. Zieliński dodaje jednak, że państwo jest zarazem wspólnotą, czyli „pewnym organizmem społecznym i układem stosunków społecznych, w ramach których kształtuje się konstrukcja normatywna i wytwarza się układ zrationalizowanych zachowań ludzkich”⁵. To z kolei ujęcie dynamiczne, bliższe perspektywie socjologicznej, zgodnie z którą społeczeństwo (funkcjonujące w obrębie państwa, ale i współtworzące państwo jako republikę – „dobro wspólne wszystkich obywateli”⁶), nie tyle jest, ile

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 1999, s. 168 n.

⁴ Tamże, s. 247–256.

⁵ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce...*, s. 23.

⁶ Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; dalej Konstytucja III RP), art. 1: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

„dzieje się”⁷. To, co E. Zieliński określa jako „układ stosunków społecznych” z wyróżnioną wewnątrz tego układu „konstrukcją normatywną” i „układem zrationalizowanych zachowań ludzkich”, socjologowie określają terminem „ład zbiorowy” („ład społeczny”)⁸. Ład zbiorowy to nie tylko złożona konstrukcja (system), lecz także zespół procesów, które ten ład wyłaniają, podtrzymują, aktualizują⁹.

Przedmiotem rozważań w tym opracowaniu jest właśnie ład zbiorowy, formatowany przez przepisy ustrojowe (zwłaszcza przez ustawę zasadniczą), a także przez polityki publiczne i zachowania samych obywateli, które ład legitymizują. Refleksja koncentruje się wokół jednej z kluczowych wartości (i więzki urzeczystwianających ją praktyk) – samorządności terytorialnej.

Jednym z wybijających się elementów polskiego ładu zbiorowego jest silna pozycja samorządu terytorialnego w ustrojowej formacie państwa unitarnego. W Europie czasów nowożytnych wykształciły się różne modele samorządności terytorialnej¹⁰. Można przy tym zauważyć dwie wyraźne tendencje w ustrojowym organizowaniu ładu zbiorowego: państwa o ustroju federacyjnym dowartościowują funkcje samorządu terytorialnego, preferując ład zbiorowy oparty na idei decentralizacji władzy publicznej i zadań publicznych. Przykładem jest ład zbiorowy Niemiec, Austrii, Belgii czy Włoch. Państwa unitarne ograniczają zaś kompetencje i sprawczość samorządów terytorialnych, preferując ład zbiorowy bazujący na idei koncentracji i centralizacji kompetencji administracyjnych. W państwach unitarnych zazwyczaj istnieją struktury samorządu terytorialnego, w tym wspólnoty terytorialne szczebla podstawowego – gminy. Struktury te mają zazwyczaj mocno ograniczone kompetencje władcze, gdyż szereg spraw, które trzeba załatwić „blisko ludzi”, w bezpośredniej styczności z obywatelami, powierzone zostają nie im, ale funkcjonującym niejako równolegle terenowym struktorom i służbom administracji państwowej, takim jak: prefektury, okręgi, departamenty, resortowe służby państwowe (np. policja, kuratoria oświaty, służby zatrudnienia itp.). Takie rozwiązania stosowane są m.in. we Francji, Finlandii, Niderlandach czy Albanii.

W analizach politologicznych Polskę zalicza się do szczególnej grupy „hybrydowej” – do państw jednolitych zdecentralizowanych, gdzie praktykuje się

⁷ J. Kurczewski, *Ścieżki emancypacji. Osobista teoria transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2009.

⁸ Terminologia organicystyczna, przyrównująca przez analogię państwo do organizmu, charakteryzowała wczesną myśl socjologiczną i została następnie w socjologii zarzucona.

⁹ S. Ossowski, *Koncepcje ładu społecznego i typy przewidywań*, w: *O osobliwościach nauk społecznych. Dzieła*, t. 4, PWN, Warszawa 1967, s. 173–193.

¹⁰ Por. analizę porównawczą modeli niemieckiego, szwedzkiego, hiszpańskiego, angielskiego i francuskiego w zestawieniu z rozwiązaniami polskim w H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*

rozwiniętą samorządność terytorialną przy zachowaniu unitarnego charakteru państwa. Grupę tę współtworzą w Europie takie kraje jak Dania, Szwecja czy Wielka Brytania. Tym, co wyróżnia Polskę na mapie Europy, w tym wśród państw z trzeciej grupy, to silna i ugruntowana pozycja samorządów terytorialnych przy jednoznacznym zachowaniu w pełni unitarnego charakteru państwa. Polski ład zbiorowy w tym aspekcie nie jest rezultatem kompromisu w podziale zadań między struktury i służby administracji państwowej oraz struktury i służby administracji samorządowej, opartego na przekonaniu, że wzmacnianie władztwa na jednym poziomie oznacza osłabienie go na innym poziomie. Polski ład zbiorowy wydaje się charakteryzować dążenie do posiadania silnych struktur administracji publicznej obu rodzajów: państwowej i samorządowej. Stąd tak mocno – jak na państwo średniej wielkości – rozbudowane są w Polsce struktury samorządu terytorialnego, obejmując gminę i powiat jako struktury samorządu lokalnego oraz samorząd województwa jako strukturę szczebla regionalnego, koegzystującą ze strukturami państwa w postaci wojewody i jego służb.

Polski ład terytorialny formatuje dyrektywa kierunkowa: być społeczeństwem usamorzadowionym, ale zorganizowanym w unitarne państwo. Orientacja na możliwie pełne urzeczywistnienie obu wartości unitaryzmu i samorządności wydaje się stanowić o unikatowości polskiego modelu ładu zbiorowego. Nie chodzi tu przy tym o kształt samych regulacji prawnych (te mieszczą się w tradycji kontynentalnej Europy), ile o zachowania aktorów zbiorowych i oczekiwania obywateli. Chodzi o ład zbiorowy nie tylko zaprojektowany przez zastosowane formalno-prawne rozwiązania ustrojowe, lecz także o ład społecznie konstruowany przez wspomniane zachowania zbiorowych aktorów, które zgodnie z logiką porządku demokratycznego wychodzą naprzeciw oczekiwaniom obywateli. A ci czują się obywatelami unitarnego państwa, a zarazem mieszkańcami – członkami określonych społeczności lokalnych¹¹.

Polskie tradycje praktykowania samorządności terytorialnej w państwie unitarnym

Tworzenie w ramach formatu państwa unitarnego przestrzeni dla autonomii samorządów terytorialnych przy powierzeniu im znaczących kompetencji w sprawach publicznych jest ugruntowane w polskiej tradycji. Rozwiązanie to przyjęto w ramach restauracji państwa po okresie zaborów i wpisano do Konstytucji marcowej z 1921 r. Jej preambuła podkreślała ładuotwórczy charakter

¹¹ Na marginesie warto zauważyć, że Polacy w znaczącej większości manifestują też swoje poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej, co z kolei wydaje się sposobem potwierdzenia przynależności naszego kraju i społeczeństwa do świata politycznego i kultury Zachodu.

ustawy zasadniczej: „W imię Boga Wszechmogącego! My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtora wiekowej niewoli (...), dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku, a pragnąc jej być niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić [podkr. M.R.] na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich jej sił moralnych i materialnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć – tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym RP uchwalamy i stanowimy”.

Elementami utwierdzanego ładu społecznego był i unitarny charakter państwa, i rozwinięta samorządność terytorialna. Stanowiły o tym m.in. dwa artykuły ustawy zasadniczej z 1921 r.: „Art. 65. Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego (...)”. „Art. 66. W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być przy tym zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. (...)”.

Unitarny charakter restaurowanego państwa wynikał z przekonania o konieczności scalenia terenów porozbiorowych i niepodzielności narodu jako suwerena, do którego należała „władza zwierzchnia”¹², a Sejm, Senat, Prezydent i niezależne Sądy były wobec suwerena służebne jako „organy narodu”¹³. Przekazanie kompetencji w wielu sprawach publicznych strukturom samorządu terytorialnego przy zachowaniu spójności administracji państwowej ustawa zasadnicza określała jako „zasadę dekoncentracji organizacji administracji państwowej”¹⁴.

Władza sanacyjna, wprowadzona w Polsce w 1926 r. po przewrocie majowym, ograniczyła samorządność terytorialną, niemniej ją utrzymała. Odzwierciedleniem nowego, bardziej scentralizowanego ładu zbiorowego były zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r. Państwo polskie pozostało, co do zasady, „wspólnym dobrem wszystkich obywateli”¹⁵, ale zyskało daleko idące władztwo nad narodem w organizowaniu życia zbiorowego, o czym stanowił art. 4 Konstytucji kwietniowej: „Art. 4. 1. W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa. 2. Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego

¹² Konstytucja marcowa, art. 2.

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże, art. 66.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227; dalej: Konstytucja kwietniowa), art. 1.

warunki. 3. Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”.

To już nie tyle władze państwowe są organami narodu, którym suweren powierza prowadzenie określonych spraw publicznych, ile to wpływ obywateli na bieg spraw publicznych staje się pochodną stopnia ich zaangażowania (mierzonego przez urzędników) w budowanie siły państwa: „Wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne”¹⁶. W konsekwencji to już nie obywatele – członkowie określonych społeczności lokalnych (mieszkańcy określonych miejscowości) współtworzą samorządowe wspólnoty terytorialne, tylko państwo ustanawia samorząd terytorialny. Stąd też daleko idąca zwierzchność rządu względem samorządu: „1. Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. 2. Samorządy mają prawo w zakresie, ustawą oznaczonym, wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą. (...) 5. Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia”¹⁷.

Należy jednak podkreślić, że na poziomie społecznego konstruowania ładu zbiorowego samorządność była podtrzymywana do końca istnienia II Rzeczypospolitej, w znacznej mierze dzięki aktywności obywatelskiej wyrastającej z etosu służby *pro publico bono*. Społeczne zakorzenienie tego etosu w środowiskach polskiej inteligencji, w świecie urzędniczym, a także w służbach mundurowych, pozwoliło na zbudowanie w okresie II wojny światowej Polskiego Państwa Podziemnego – „państwa bez państwa” jako fenomenu na skalę światową¹⁸. Stanowiło ono bowiem o realnej ciągłości polskiej państwowości w warunkach totalitarnej okupacji.

Polska Rzeczpospolita Ludowa zlikwidowała samorządność terytorialną jako burżuazyjny format z czasów II Rzeczypospolitej. Samorządy terytorialne zostały zastąpione przez rady narodowe – struktury organizacyjne, które jedynie imitowały samorządność. Wynikało to z założeń ideologicznych: przyjęcia centralizmu za socjalistyczną zasadę ustrojową, a także z pragmatyki: dążenia aparatu państwa (nomenklatury) do totalnego kontrolowania sfery publicznej na wszystkich poziomach życia zbiorowego: „Organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach

¹⁶ Konstytucja kwietniowa, art. 7 ust. 1.

¹⁷ Tamże, art. 75.

¹⁸ M. Rymsza, *Polskie wzory samoorganizacji społecznej: jakim społeczeństwem obywatelskim jesteśmy?*, w: *Dla Niepodległej. Obywatele i ich organizacje 1918-2020*, red. E. Leś, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2020, s. 239.

są rady narodowe”¹⁹; „Rady narodowe umacniają więź władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi (...)”²⁰.

„Umacnianie więzi” polegało na pełnieniu przez rady narodowe funkcji tzw. pasa transmisyjnego ułatwiającego odgórne zarządzanie sprawami publicznymi. Podobną rolę odgrywały w PRL koncesjonowane związki zawodowe.

Idea samorządności była jednak podtrzymywana w pamięci społecznej i odżyła wraz z postulatami Sierpnia’80. Samorządność okazała się wręcz jedną z wiodących wartości Ruchu Solidarności. Została ona wyeksponowana w oficjalnej nazwie ruchu, który funkcjonował w obiegu publicznym jako dopuszczona przez socjalistyczne państwo na mocy porozumień sierpniowych sformalizowana inicjatywa związkowa pod nazwą Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”. Idea samorządności zyskała jeszcze na znaczeniu wraz z przyjęciem jesienią 1981 r. na Pierwszym Krajowym Zjeździe Delegatów NSZZ „Solidarność” najważniejszego dokumentu programowego ruchu²¹. W dokumencie tym proponowano maksymalne – w realiach ustroju socjalistycznego – usamorządowanie państwa i uspołecznienie sfery publicznej. Postulaty dotyczące uprawnień socjalnych pracowników nie zdominowały tego programu, zostały bowiem umiejętnie wkomponowane w szersze zagadnienia ogólnospołeczne. Stanowiło to potwierdzenie, że NSZZ „Solidarność” formalnie była związkiem zawodowym, ale faktycznie masowym ruchem ogólnospołecznym i obywatelskim²².

Dokument zawierał konkretną ofertę programową: odbudowywania w Polsce samorządności: „Chcemy rzeczywistego uspołecznienia systemu zarządzania i gospodarowania. Dlatego dążymy do Polski samorządnej”²³. Była to oferta programowa propaństwowa i prospołeczna, zakładała urzeczywistnianie samorządności nie w opozycji do państwa, ale w poczuciu odpowiedzialności za państwo²⁴. Samorządność chciano praktykować na różnych polach: w zakładach pracy, w samym związku zawodowym, w instytucjach sfery kultury, edukacji

¹⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232), art. 34 ust. 1.

²⁰ Tamże, art. 36.

²¹ Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 29 (program opublikowany został jako numer tygodnika, gdyż była to jedyna legalna możliwość jego publicznego upowszechnienia).

²² M. Latoszek, „Solidarność”: ruch społeczny, rewolucja czy powstanie?, w: „Solidarność” w imieniu narodu i obywateli, red. M. Latoszek, ARCANA, Kraków 2005, s. 240–282; E. Ciżewska, *Filozofia publiczna Solidarności*, NCK, Warszawa 2010.

²³ Program NSZZ „Solidarność”..., s. 2.

²⁴ D. Gawin, *Sierpień 1980 w świetle tradycji republikańskiej*, w: *Solidarność. Wydarzenie, sekwencji, konsekwencji*, red. A. Sułek, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 45–74.

i nauki, w mediach²⁵. Najbardziej konkretna była jednak idea samorządności terytorialnej, która okazała się najważniejszym elementem programu, a cały dokument zyskał potoczną nazwę – od tytułu jego kluczowego rozdziału 6 – *Samorządna Rzeczpospolita*.

Stan wojenny wprowadzony w grudniu 1981 r. zdelegalizował Ruch Solidarności i tym samym zastopował wdrażanie jego prosamorządowego programu. Ustrój realnego socjalizmu upadł jednak już dekadę później, a podstawą zmiany systemowej było porozumienie okrągłego stołu, przewidujące przywrócenie samorządności terytorialnej²⁶. Odtworzenie gmin było pierwszą reformą ustrojową III Rzeczpospolitej, zrealizowaną w 1990 r.²⁷ Prosamorządowe rozwiązania zapisano też w nowej ustawie zasadniczej z 1997 r. Podobnie jak w Konstytucji marcowej wyeksponowano tu zarówno unitarność polskiego państwa, jak i znaczenie samorządności terytorialnej. W myśl zapisów obecnej ustawy zasadniczej Polska jako rzeczpospolita jest „dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1), „państwem jednolitym” (art. 3), w którym władza zwierzchnia „należy do narodu” (art. 4); zarazem „ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 1).

„Art. 16. 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”²⁸.

Ważnym elementem ustrojowej legitymizacji znaczenia samorządności terytorialnej w państwie unitarnym jest przywołana w preambule ustawy zasadniczej z 1997 r. zasada pomocniczości: „(...) pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję RP jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot [podkr. – M.R.]. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej RP tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czy-

²⁵ M. Rymsza, *Jaka samorządna Rzeczpospolita? Współpraca międzysektorowa w Polsce a dziedzictwo ruchu Solidarności*, w: *Kultura Solidarności. Socjologiczno-antropologiczne analizy kulturowego dziedzictwa Solidarności*, red. K. Ciechorska-Kulesza, R. Kossakowski, P. Łuczeczko, Orbis Exterior, Gdańsk 2011, s. 235–254.

²⁶ *Porozumienia okrągłego stołu*, oprac. red. i techniczne W. Salmonowicz, NSZZ „Solidarność” Region Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1989, s. 85–92.

²⁷ R. Wróbel, *Cztery lata reformy. Z doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–1994*, Presspublica, Warszawa 1994.

²⁸ Konstytucja III RP, art. 16.

nili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę RP”²⁹.

Współbrzmiące zapisy Konstytucji marcowej z 1921 r. i Konstytucji III RP z 1997 r. stanowią o trwałości polskiego modelu ładu społecznego w zakresie praktykowania samorządności w ramach ustrojowego formatu państwa unitarnego.

Usługi społeczne jako przestrzeń praktykowania idei samorządności wspólnot terytorialnych

We współczesnych europejskich państwach dobrobytu społecznego (*welfare states*) o jakości życia decydują trzy kluczowe instrumenty polityki społecznej: (1) regulacja rynku pracy i stosunków pracy, (2) redystrybucja dochodów (transfery socjalne), dokonująca się w systemie zabezpieczenia społecznego, oraz (3) dystrybucja dobrostanu przez przedstawicieli zawodów pomocowych, świadczących usługi społeczne³⁰.

Owe trzy filary dobrobytu współtworzące infrastrukturę współczesnych *welfare states* rozwijały się na naszym kontynencie sekwencyjnie. Budowanie nowego ładu zbiorowego po rewolucji przemysłowej spod znaku maszyn parowych, a określanego terminem „społeczeństwo przemysłowe”, rozpoczęto w Europie pod koniec XIX w. od ucywilizowania rynku pracy przez tworzenie i rozbudowywanie regulacji określających warunki wykonywania pracy najemnej oraz zbiorowe stosunki pracy, w tym mechanizmy dialogu społecznego pracodawców i pracobiorców³¹. Druga faza, częściowo zachodząca czasowo na pierwszą, to budowanie instytucji zabezpieczenia społecznego: ubezpieczeń społecznych, nowoczesnej pomocy społecznej³² i programów zaopatrzenia społecznego. Systemy zabezpieczenia społecznego jako zintegrowane kilkusegmentowe konstrukcje ochrony socjalnej i gwarancji dochodu zostały w większości państw europejskich uruchomione jeszcze przed II wojną światową. Trzecia faza w historii europejskich państw dobrobytu społecznego to rozbudowywanie *social services* – usług świadczonych ludności przez „agentów dobrostanu” – przedstawicieli różnych profesji i zawodów pomocowych. Usługi społeczne to najmłodszy podsystem

²⁹ Konstytucja III RP, Preambuła.

³⁰ Por. H.L. Wilensky, C.N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, The Free Press, New York 1965.

³¹ R. Mishra, *Society and Social Policy*, Macmillan, London 1981.

³² W tym rozumieniu pomoc społeczna to instytucja polityki społecznej państwa współtworząca system zabezpieczenia społecznego, a nie zbiór praktyk dobroczynnych.

polityki społecznej³³, którego rozwój sprzyja kształtowaniu się nowego ładu zbiorowego – społeczeństwa usługowego³⁴.

Inwestycje w usługi społeczne charakteryzowały drugą połowę XX w. W okresie złotego wieku europejskiej polityki społecznej (lata pięćdziesiąte, sześćdziesiąte, siedemdziesiąte XX w.)³⁵ równocześnie rozbudowywano wszystkie trzy filary *welfare states*. W latach osiemdziesiątych XX w. podjęto jednak politykę deregulacji rynków pracy, a w latach dziewięćdziesiątych – reformy zorientowane na ograniczenie wydatków socjalnych i częściową prywatyzację infrastruktury socjalnej, co zwykło się określać zbiorczym terminem „polityki wycofania państwa” (*retrenchment*)³⁶. W XXI w. nastąpił z kolei renesans inwestycyjnej polityki społecznej³⁷, czemu towarzyszy rozbudowa programów wsparcia rodziny i rozwój usług społecznych³⁸.

Regulacje rynku pracy obejmujące zbiorowe stosunki pracy i zinstytucjonalizowany dialog społeczny – aby być skuteczne – muszą być wdrażane na poziomie ogólnopaństwowym i mieć charakter powszechny. Także transfery socjalne ze względu na skalę dokonującej się przez nie redystrybucji to zadanie instytucji państwowych. Natomiast usługi społeczne to infrastruktura *welfare state* w znacznej mierze powierzona samorządom terytorialnym, zarówno w państwach federacyjnych, jak i unitarnych. O ile jednak w państwach federacyjnych jest stosunkowo wiele przestrzeni dla praktykowania samorządności terytorialnej, o tyle w państwach unitarnych usługi społeczne stają się kluczowym polem dla urzeczywistniania idei samorządności wspólnot lokalnych. Usługi na rzecz ludności to pomoc niematerialna, konsumowana w momencie ich świadczenia, co wymaga bezpośredniej styczności usługodawców z obywatelami, zaś skoordynowane korzystanie przez mieszkańców z różnych usług nie jest możliwe bez funkcjonowania lokalnych systemów usługowych (*community-based social services*). O ile poszczególne usługi, np. usługi rynku pracy można powierzyć wyspecjalizowanym zdekoncentrowanym służbom państwowym, o tyle nie

³³ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, w: *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011.

³⁴ H. Häusermann, W. Siebel, *Teorie społeczeństwa usługowego*, w: *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, red. A. Evers, R.G. Heinze, T. Olk, red. wyd. pol. M. Grewiński, E. Przeddecka, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka w Warszawie, Warszawa 2013, s. 75–90.

³⁵ G. Esping-Andersen, *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, w: *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*, red. G. Esping-Andersen, SAGE, London 1996, s. 1–31.

³⁶ P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

³⁷ *Towards a Social Investment Welfare State?*, red. N. Morel, B. Palier, J. Palme, Polity Press, Bristol 2012.

³⁸ M. Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021.

sposób upaństwowić lokalnych systemów *social services*. W takim rozumieniu *social services* to zarówno usługi społeczne (aspekt przedmiotowy), jak i świadczące je służby społeczne (aspekt podmiotowy)³⁹. Zarazem finansowanie usług społecznych jako usług użyteczności publicznej, a więc ogólnie dostępnych na niekomercyjnych zasadach, wymaga montażu finansowego różnych źródeł finansowych, z uwzględnieniem budżetu państwa⁴⁰. To zaś pozwala włączyć *social services* w infrastrukturę unitarnego *welfare state*.

Rozwój usług społecznych jest obecnie jednym z priorytetów polityki społecznej Unii Europejskiej. Po latach dominacji orientacji prozatrudnieniowej i wspierania ze środków unijnych *activation services* – usług aktywizacji (dosłownie aktywacji) zawodowej, w Polsce określanych jako usługi reintegracji zawodowej i społecznej, agenda unijna została bardziej zbalansowana i wspiera rozwój kompleksowych usług społecznych jako usług użyteczności publicznej⁴¹. Usługi te, w myśl założeń unijnych, powinny być zintegrowane i powszechnie dostępne⁴², świadczone na poziomie lokalnym w sposób uśrodkowiony, czyli zdeinstytucjonalizowany⁴³, przy wykorzystaniu potencjału sektora obywatelskiego oraz sektora ekonomii społecznej i solidarnej. Agenda unijna znajduje silne przełożenie na polityki krajowe państw członkowskich. Integrowanie usług społecznych w poszczególnych państwach następuje przy wykorzystaniu różnych krajowych rozwiązań organizacyjnych, ale wspólna jest tendencja do jak największego wykorzystania potencjału samorządności terytorialnej i rozwijania współpracy międzysektorowej (tzw. *welfare mix*)⁴⁴.

Doświadczenia pandemii potwierdziły trafność obranego kierunku programowania rozwoju *social services*⁴⁵. Inwestycje w rozwój usług społecznych są priorytetem polityki społecznej w obecnej unijnej perspektywie finansowej (lata 2021–2027), stając się nie tylko sposobem zaspokajania potrzeb ludności,

³⁹ M. Rymsza, *Social Work and Other Helping Professions in the Process of Professionalization. The Specificity of Poland after 1989 from the Sociology of Professions Perspective*, „Problemy Polityki Społecznej” 2020, t. 51, nr 4, s. 50.

⁴⁰ M. Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej...*, s. 284–296.

⁴¹ P. Herrmann, A. Brandstaetter, *O usługach socjalnych*, w: *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, red. A. Brandstaetter, P. Herrmann, C. O’Connell, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010, s. 26–42.

⁴² *Integrated Care and Support Promoting Partnerships across Services, Improving Lives*, The European Social Network, Brussels 2021.

⁴³ J. Šiška, J. Beadle-Brown, *Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States. Final Report*. Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care, [b.m.] 2020.

⁴⁴ Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, druk sejmowy nr 3040, Sejm RP VIII kadencji.

⁴⁵ *Covid-19 Impact on Europe’s Services Protecting the Most Vulnerable in Times of Crisis*, The European Social Network, Brussels 2021.

gwarantowania ogólnodostępnego dobrostanu społecznego, lecz także narzędziem wzmacniania spójności i podmiotowości wspólnot lokalnych⁴⁶.

Centra usług społecznych a idea samorządności

Powiązanie organizacji usług społecznych z rozwojem samorządności terytorialnej charakteryzowało polską politykę społeczną po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Odrodzonemu państwu udało się powiązać funkcjonalnie zaangażowanie na tym polu samorządowych gmin i powiatów, administracji państwowej oraz organizacji społecznych⁴⁷. Podział zadań i zasady współpracy zostały uregulowane w uchwalonej w 1923 r. ustawie o opiece społecznej⁴⁸, co pozwoliło rozciągnąć sieć *social services* na cały obszar scalonego z trzech zaborów państwa⁴⁹.

Polska Rzeczpospolita Ludowa zlikwidowała, jak już zaznaczono, samorządność terytorialną, a zarazem uznała, że ustrój socjalistyczny znosi strukturalne podstawy istnienia problemu ubóstwa, co z kolei uwalnia aparat państwa od organizowania pomocy społecznej. Jednak potrzeby w tym zakresie istniały, dlatego państwo korzystało z regulacji zawartych w „burżuazyjnej” ustawie o opiece społecznej z 1923 r., a kluczowe działania pomocowe z zakresu *social services* były realizowane w strukturach ochrony zdrowia⁵⁰.

Transformacja ustrojowa podjęta w 1989 r. była silnym impulsem do odbudowania w Polsce tak samorządności terytorialnej, jak i profesjonalnych *social services*. W ramach pierwszej reformy samorządowej z 1990 r.⁵¹ nastąpiła restauracja gmin, którym powierzono m.in. zadania z zakresu pomocy społecznej. W ten sposób powiązano programowo ideę decentralizacji polityki społecznej, dokonywaną w obrębie państwa unitarnego, z profesjonalizacją działań służb

⁴⁶ M. Taylor, *Public Policy in the Community*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.

⁴⁷ E. Bojanowska, J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna: od opieki do pomocy*, w: *Stulecie polskiej polityki społecznej. 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska, MRPiPS i NCK, Warszawa 2018, s. 318–319.

⁴⁸ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz. U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726).

⁴⁹ D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2005, s. 99–103.

⁵⁰ Tamże, s. 120–126.

⁵¹ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1990 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.). Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593), która zastąpiła ustawę z 1990 r., utrzymała zasadnicze elementy organizacji pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa.

społecznych⁵². W efekcie „pomoc społeczna stała się „instytucją polityki społecznej państwa działającą w ramach samorządu terytorialnego”⁵³.

Ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. wyodrębniła służby społeczne ze struktur ochrony zdrowia i zapoczątkowała proces profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce⁵⁴, ale zarazem doprowadziła do stopniowej biurokratyzacji służb społecznych „zamkniętych” w instytucji pomocy społecznej. Polityka instytucjonalizacji także innych niż pomoc społeczna form wsparcia w ramach odrębnych instytucji sfery społecznej (agencje rynku pracy, rehabilitacja osób niepełnosprawnych, zatrudnienie socjalne itp.) doprowadziła do daleko idącego efektu rozproszenia i fragmentacji polskich *social services*⁵⁵.

Pomimo licznych zmian tak w modelu samorządności terytorialnej⁵⁶, jak i w organizowaniu praktyk pomocowych⁵⁷, przekonanie o potrzebie organizowania *social services* na poziomie lokalnym w ramach aktywności struktur samorządowych pozostawało niekwestionowane, podobnie jak niekwestionowany był unitarny charakter państwa polskiego. Ten konsens polityczny wokół jednego z imponderabiliów polskiego ładu zbiorowego: „silny samorząd terytorialny w państwie unitarnym” został w ostatnich latach nadwątlony w wyniku gry politycznej na coraz mocniej spolaryzowanej scenie politycznej. Polityki publiczne koalicji rządzącej w Polsce od 2015 r. przejawiają tendencje centralizujące w imię „wzmacniania państwa”, a ugrupowania opozycyjne w ramach ruchu samorządowego opartego na przywództwie prezydentów dużych miast promują ideę *quasi*-federalizacji w ramach „obrony samorządności”.

W tej sytuacji warto docenić propozycję systemowej inwestycji w integrację i rozwój polskich *social services* przy podtrzymaniu (i wzmocnieniu) ładu zbiorowego opartego na formule „samorządności w państwie unitarnym”, jaką niesie ze sobą koncepcja centrów usług społecznych. Ustawa o realizowaniu

⁵² J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.

⁵³ Tenże, *Ewolucja publicznej pomocy społecznej w Polsce*, w: *Praca socjalna. 30 wykładów*, red. K. Frysztacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019, s. 198–212.

⁵⁴ M. Kozak, *Rola służb społecznych po 1989 roku oczami praktyka*, w: *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 261–277.

⁵⁵ M. Rymśza, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.

⁵⁶ Najważniejszą z nich była druga reforma samorządowa z 1999 r., wprowadzająca w Polsce samorząd powiatowy i samorząd szczebla regionalnego.

⁵⁷ Najważniejszym na tym polu było systemowe dopuszczenie do udziału podmiotów sektora obywatelskiego i kościelnych podmiotów trzeciego sektora do realizacji zadań publicznych w tym obszarze przy wykorzystaniu środków publicznych, co uregulowała ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

usług społecznych przez centrum usług społecznych⁵⁸ jest rezultatem inicjatywy legislacyjnej Prezydenta RP. Projekt tej ustawy, złożony przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę w Sejmie w listopadzie 2018 r., był przedmiotem prac prowadzonych w latach 2017–2018 w Narodowej Radzie Rozwoju i w Kancelarii Prezydenta RP⁵⁹. Prezydencka inicjatywa ustawodawcza spotkała się z poparciem rządu i parlamentarzystów ze wszystkich ugrupowań politycznych, czego potwierdzeniem było konsensualne głosowanie za przyjęciem ustawy w Sejmie RP 19 lipca 2019 r. i następnie 2 sierpnia 2019 r. w Senacie RP. Przepisy ustawy o CUS weszły w życie 1 stycznia 2020 r. po kilkumiesięcznym *vacatio legis*.

Pandemia COVID-19 wstrzymała na mniej więcej rok prace związane z uruchamianiem CUS. Zarazem doświadczenia w organizowaniu pomocy potrzebującym w pandemicznych warunkach potwierdziły trafność środowiskowych rozwiązań przyjętych w ustawie o CUS. Pomoc seniorom i innym osobom niesamodzielnym życiowo organizowana w formule wsparcia środowiskowego w miejscu zamieszkania okazała się znacznie bardziej dopasowana do potrzeb osób wspieranych niż pomoc oferowana w placówkach całodobowej opieki, połączona w warunkach pandemijnego lockdownu z długotrwałą izolacją społeczną.

Według danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej do końca października 2021 r. CUS zostały utworzone w 49 gminach na terenie 15 województw. Kolejne gminy przygotowują się do utworzenia centrów na swoim terenie. Liczba takich gmin prawdopodobnie znacząco wzrośnie w 2022 r., gdy zostanie uruchomiony program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS). Wsparcie finansowe dla rozwoju usług społecznych, w tym na tworzenie i rozwijanie CUS w ramach FERS, będzie dostępne w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Cele i założenia programowe leżące u podstaw ustawy można przedstawić następująco: „Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych jest instrumentem kroczącej zmiany systemowej w zakresie organizacji usług społecznych w naszym kraju. Jej najważniejszy cel to rozwój lokalnych systemów usług społecznych w powiązaniu z czterema zmianami programowymi (1) odejściem od dominacji logiki selektywności wsparcia na rzecz zasady powszechności, (2) personalizacją wsparcia usługowego i budowaniem relacji pomocowej opartej na współpracy specjalistów i mieszkańców, przy ograniczeniu formatu kontroli, (3) integracją usług przy wykorzystaniu, zgodnie z zasadą pomocniczości, potencjału lokalnych usługodawców z różnych sektorów, (4) otwarciem systemu pomocy społecznej na współpracę

⁵⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818; dalej ustawa o CUS).

⁵⁹ Autor tego opracowania kierował pracami zespołu eksperckiego, który przygotował wyjściową koncepcję CUS. Zespołem tym była Sekcja „Polityka społeczna, rodzina” NRR.

z podmiotami prowadzącymi działania z zakresu zdrowia, rehabilitacji, kultury i innych obszarów sfery społecznej i przy przyjęciu dwóch zasad techniczno-organizacyjnych: (5) zasady stopniowego dochodzenia do rozwiązania systemowego, z wykorzystaniem fazy pilotażu i fazy skalowania innowacji oraz (6) zasady konstruowania przepisów ramowych, pozostawiających przestrzeń dla wykorzystania lokalnego *know how* w zakresie organizowania procesu świadczenia usług i współpracy usługodawców⁶⁰.

Dariusz Zalewski zaznacza, że „w idei tworzenia centrów usług społecznych, chodzi nie tylko o upowszechnienie usług społecznych w środowiskach lokalnych, ale także o przekształcenie samej instytucji pomocy społecznej”⁶¹. Przekształcenie, dodajmy, w sposób zarówno nienaruszający samorządności wspólnot lokalnych, jak i samorządność oraz samorządowe wspólnoty terytorialne wzmacniający. Prosamorządowy charakter ma sama konstrukcja ustawy oparta na dążeniu do tego, „by zapisy Ustawy – poza niezbędnymi, technicznymi dostosowaniami – nie naruszały w żaden sposób ani istniejącego ustroju samorządu gminnego, w szczególności sfery jego zadań, ani ustawowych regulacji dotyczących różnych usług społecznych”⁶². Co więcej samorządność jest tu wzmacniana przez operacjonalizację zawartych w ustawie zasad kierunkowych dla organizowania usług społecznych przy wykorzystaniu CUS.

Normatywne podstawy realizowania przez CUS usług społecznych współtworzą trzy wartości: pomocniczości państwa, podmiotowości mieszkańców oraz spójności zbiorowości terytorialnych, które zostały rozpisane na siedem programowo powiązanych ze sobą zasad kierunkowych. Zasady te zawarte są w art. 14 ustawy: „Art. 14. 1. Przy wykonywaniu zadań centrum: 1) oferuje określone usługi społeczne wszystkim osobom uprawnionym (zasada powszechności); 2) ma na względzie dobro osób korzystających z usług społecznych, w szczególności potrzebę respektowania poczucia ich podmiotowości i bezpieczeństwa (zasada podmiotowości); 3) zachowuje standardy jakości usług społecznych (zasada jakości); 4) zmierza do zapewnienia usług społecznych jak najpełniej odpowiadających na potrzeby wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem różnych faz życia oraz sytuacji rodzin (zasada kompleksowości); 5) współpracuje z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządo-

⁶⁰ M. Rymsza, *Centra Usług Społecznych – krocząca zmiana systemowa*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 8. Charakterystyka działania CUS, ich organizacji i trybów tworzenia wykracza poza ramy tego opracowania. Warto w tym zakresie sięgnąć po pakiet edukacyjny „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowany przez Kancelarię Prezydenta RP (<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/inicjatywy/centrum-uslug-spolecznych/materialy-do-pobrania>).

⁶¹ D. Zalewski, *Centra usług społecznych a reforma systemu pomocy społecznej*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 14.

⁶² T. Kaźmierczak, *Refleksja o ryzyku fasadyzacji CUS-ów i znaczeniu jej następstw*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 16, 19–20.

wymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...) oraz osobami fizycznymi i prawnymi (zasada współpracy); 6) mając na względzie potrzeby wspólnoty samorządowej, podejmuje działania zmierzające do rozszerzenia oferty usług społecznych, przy wykorzystaniu potencjału podmiotów realizujących usługi społeczne na obszarze działania centrum (zasada pomocniczości); 7) dąży do wzmocnienia więzi społecznych oraz integracji i rozwoju wspólnoty samorządowej (zasada wzmacniania więzi społecznych)”⁶³.

Ponadto ustawa o CUS przywołuje pięć zasad współpracy międzysektorowej: suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, które zostały zdefiniowane w ustawie z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶⁴. Ustawodawca uznał je tym samym za zasady komplementarne z wymienionymi wyżej siedmioma zasadami kierunkowymi.

Aksjonormatywny szkielet systemu lokalnych usług społecznych koordynowanego przez CUS legitymizuje i wzmacnia ideę samorządności gmin jako wspólnot terytorialnych na kilka sposobów. Po pierwsze, przywołana w ustawie (i w pewnym zakresie operacjonalizowana) konstytucyjna zasada pomocniczości stanowi, że świadczenie usług przez CUS „własnymi siłami” jest dozwolone, ale preferowane jest współdziałanie CUS w budowaniu oferty usługowej z lokalnymi usługodawcami⁶⁵. Logika pomocniczości rysuje tu pewną sekwencyjność w realizowaniu usług: pierwszy krok to nawiązanie współpracy z już istniejącymi usługodawcami, drugi – podejmowanie działań własnych, gdy lokalnych usługodawców brakuje.

Po drugie, dążenie do realnego sprostania potrzebom mieszkańców sprzyja diagnozowaniu tak samych potrzeb, jak i potencjału usługowego lokalnych podmiotów usługodawczych⁶⁶, co z perspektywy ekonomicznej służy aktywowaniu endogenicznych czynników potencjału rozwoju.

Po trzecie, zasada wzmacniania więzi społecznych, połączona przez ustawodawcę z organizowaniem społeczności⁶⁷, sprzyja wykorzystaniu potencjału wsparcia społecznego o charakterze nieprofesjonalnym (wolontariat, pomoc sąsiedzka, samopomoc), co służy zarówno dbałości o jakość życia mieszkańców, jak i wzmacnia spójność lokalnej wspólnoty.

⁶³ Ustawa o CUS, art. 14.

⁶⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.).

⁶⁵ Ł. Waszak, Z. Wejcman, *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2020.

⁶⁶ Por. D. Bazuń, J. Frątczak-Muller, M. Jaskulska, M. Kwiatkowski, A. Mielczarek-Żejmo, *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2020.

⁶⁷ Por. B. Bąbska, B. Skrzypczak, *Organizator społeczności lokalnej w centrum usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2020.

Po czwarte, wspólnotę spaja dążenie do uzgadniania form wsparcia z mieszkańcami (tak ustawodawca operacjonalizuje z kolei zasadę podmiotowego traktowania mieszkańców). Trudno o podmiotowość wspólnoty w sytuacji, gdy jej członkowie są/pozostają klientami publicznych służb społecznych.

Niecałe dwa lata od wejścia w życie przepisów ustawy o realizowaniu usług społecznych przez CUS to zbyt krótki okres, aby ocenić, jak regulacje tej ustawy działają na polu praktyki społecznej. Będzie to możliwe mniej więcej za rok. Ustawodawca przewidział przedstawienie przez rząd sejmowi (i tym samym opinii publicznej) sprawozdania z realizacji ustawy po trzech latach od wejścia w życie jej przepisów, co przypada właśnie na koniec 2022 r. Na razie można śledzić dynamikę zmian uruchamianych w poszczególnych gminach, które utworzyły CUS. Stan wiedzy autora tego opracowania, mającego sposobność wglądu w praktyki pomocowe podejmowane przez CUS (m.in. w Bełżycach, Czersku, Goleniowie, Myślenicach, Rawiczu, Resku, Starachowicach), pozwala na sformułowanie ostrożnego uogólnienia o aktywizacji lokalnych potencjałów na rzecz otwierania służb społecznych na współpracę z ogółem mieszkańców (a nie tylko z klientami pomocy społecznej) oraz rozwijania współpracy lokalnych usługodawców z różnych sektorów i branż pomocowych. Autor wyraża nadzieję, że w dłuższej perspektywie będzie to miało przełożenie na wzmocnienie społeczności lokalnych, stanowiąc potwierdzenie ich potencjału w organizacji i prowadzeniu praktyk pomocowych w sferze usług społecznych. To zaś będzie się przyczyniać do legitymizacji samorządności jako wartości społecznej współtworzącej wraz z ideą unitarności polski ład zbiorowy w wymiarze terytorialnym.

Odrodzenie państwa polskiego w 1918 r. wymagało scalenia ziem odzyskanych z trzech zaborów, w tym ujednolicenia porządku prawnego. Nie dziwi zatem unitarny charakter II Rzeczypospolitej. Zarazem dowartościowanie w niej roli samorządu terytorialnego wynikało z przeświadczenia, że podstawą aktywności obywatelskiej Polaków był kapitał społeczny, zakumulowany dzięki aktywności społecznej praktykowanej w okresie zaborów na poziomie wspólnot lokalnych, i przekonania, że ten kapitał warto nadal wykorzystywać. Podobne powiązanie unitarności z samorządnością stało się podstawą ładu zbiorowego po odrzuceniu komunizmu w 1990 r. i było rezultatem spuścizny Ruchu Solidarności, który promował samorządność jako ideę prospołeczną i propaństwową zarazem. Warto podtrzymywać ład zbiorowy oparty na praktykowaniu samorządności w ustrojowych ramach państwa unitarnego, wykorzystując impuls rozwojowy związany z upowszechnianą obecnie w Europie polityką inwestycji społecznych, w tym inwestycji w rozwój lokalnych systemów usług społecznych. W Polsce nowym instrumentem dla tychże inwestycji są CUS. Warto ich potencjał – tak usługowy, jak i więziotwórczy – w pełni wykorzystać.

Bibliografia

- Bazuń D., Frątczak-Muller J., Jaskulska M., Kwiatkowski M., Mielczarek-Żejmo A., *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2020.
- Bąbska B., Skrzypczak B., *Organizator społeczności lokalnej w centrum usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2020.
- Bojanowska E., Krzyszkowski J., *Pomoc społeczna: od opieki do pomocy*, w: *Stulecie polskiej polityki społecznej. 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska, MRPIPS i NCK, Warszawa 2018, s. 313–343.
- Ciżewska E., *Filozofia publiczna Solidarności. Solidarność 1980–1981 z perspektywy republikańskiej tradycji politycznej*, NCK, Warszawa 2010.
- Covid-19 Impact on Europe's Services Protecting the Most Vulnerable in Times of Crisis*, The European Social Network, Brussels 2021.
- Esping-Andersen G., *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, w: *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*, red. G. Esping-Andersen, SAGE, London 1996, s. 1–31.
- Gawin D., *Sierpień 1980 w świetle tradycji republikańskiej*, w: *Solidarność. Wydarzenie, konsekwencje, pamięć*, red. A. Sułek, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2006, s. 45–74.
- Grewiński M., *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021.
- Häusermann H., Siebel W., *Teorie społeczeństwa usługowego*, w: *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, red. A. Evers, R.G. Heinze, T. Olk, red. wyd. pol. M. Grewiński, E. Przeddecka, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka w Warszawie, Warszawa 2013, s. 75–90.
- Herrmann P., Brandstaetter A., *O usługach socjalnych*, w: *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, A. Brandstaetter, P. Herrmann, C. O'Connell, tłum. E. Jaroszewska, M. Witkowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010, s. 26–42.
- Integrated Care and Support Promoting Partnerships across Services, Improving Lives*, The European Social Network, Brussels 2021.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.
- Kaźmierczak T., *Refleksja o ryzyku fasadyzacji CUS-ów i znaczeniu jej następstw*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 19–20.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267; Nr 79, poz. 550; Nr 101, poz. 935).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Kozak M., *Rola służb społecznych po 1989 roku oczami praktyka*, w: *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 261–277.
- Krzyszkowski J., *Ewolucja publicznej pomocy społecznej w Polsce*, w: *Praca socjalna. 30 wykładów*, red. K. Frysztański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019, s. 198–212.
- Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Kurczewski J., *Ścieżki emancypacji. Osobista teoria transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2009.
- Latoszek M., *„Solidarność”: ruch społeczny, rewolucja czy powstanie?*, w: *„Solidarność” w imieniu narodu i obywateli*, red. M. Latoszek, Arcana, Kraków 2005, s. 240–282.

- Mishra R., *Society and Social Policy*, Macmillan, London 1981.
- Ossowski S., *Koncepcję ładu społecznego i typy przewidywań*, w: *O osobliwościach nauk społecznych, Dzieła*, t. 4, PWN, Warszawa 1967, s. 173–193.
- Pierson P., *Dismantling the Welfare State?. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Porozumienia okrągłego stołu, oprac. red. i techniczne W. Salmonowicz, NSZZ „Solidarność” Region Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1989.
- Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 29.
- Projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, druk sejmowy nr 3040, Sejm RP VIII kadencji.
- Rymsza M., *Jaka samorządna Rzeczpospolita? Współpraca międzysektorowa w Polsce a dziedzictwo ruchu Solidarności*, w: *Kultura Solidarności. Socjologiczno-antropologiczne analizy kulturowego dziedzictwa Solidarności*, red. K. Ciechorska-Kulesza, R. Kossakowski, P. Łuczczko, Wydawnictwo Orbis Exterior, Gdańsk 2011, s. 235–254.
- Rymsza M., *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.
- Rymsza M., *Social Work and other Helping Professions in the Process of Professionalization. The Specificity of Poland after 1989 from the Sociology of Professions Perspective*, „Problemy Polityki Społecznej” 2020, t. 51, nr 4, s. 49–74.
- Rymsza M., *Polskie wzory samoorganizacji społecznej: jakim społeczeństwem obywatelskim jesteśmy?, w: Dla Niepodległej. Obywatele i ich organizacje 1918-2020*, red. E. Leś, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2020, s. 235–251.
- Rymsza M., *Centra Usług Społecznych – krocząca zmiana systemowa*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 8–10.
- Šiška J., Beadle-Brown J., *Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States: Final report*. Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care, [b.m.] 2020.
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, w: *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011.
- Taylor M., *Public Policy in the Community*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York 2003.
- Towards a Social Investment Welfare State?*, red. N. Morel, B. Palier, J. Palme, Polity Press, Bristol 2012.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz. U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1990 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).
- Waszak Ł., Wejcman Z., *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2020.
- Wilensky H.L., Lebeaux, C.N., *Industrial Society and Social Welfare*, The Free Press, New York 1965.
- Wróbel R., *Cztery lata reformy. Z doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-1994*, Presspublica, Warszawa 1994.
- Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2005.
- Zalewski D., *Centra usług społecznych a reforma systemu pomocy społecznej*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 14–15.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006.

Streszczenie

Specyfiką Polski (polskiego ładu) jest udane połączenie unitarnego charakteru państwa z rozbudowaną samorządnością terytorialną. Rozwiązania ustrojowe urzeczywistniające obie wartości: unitarność i samorządność przyjęto zarówno po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., jak i po odrzuceniu komunizmu w 1989 r. Rozwój samorządności był też jednym z najważniejszych elementów programu Ruchu Solidarności. Polem działań administracji publicznej, na którym z sukcesem praktykuje się samorządność terytorialną w warunkach unitarności państwa, są usługi społeczne – jeden z trzech filarów współczesnych europejskich państw dobrobytu. Od 1990 r. pomoc społeczna jest w Polsce instytucją polityki społecznej państwa funkcjonującą w ramach samorządu terytorialnego. Nowym instrumentem rozwoju lokalnych systemów usług społecznych są w Polsce centra usług społecznych, których tworzenie reguluje ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych uchwalona w 2019 r. Rozwojowi samorządności sprzyjają przyjęte w tej ustawie zasady kierunkowe organizowania usług społecznych, takie jak: zasada pomocniczości państwa, zasada wzmacniania więzi społecznych, zasada współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora obywatelskiego oraz zasada powszechnego dostępu mieszkańców do usług społecznych.

Słowa kluczowe: samorządność terytorialna, społeczność lokalna, usługi społeczne, państwo unitarne, ład zbiorowy, centra usług społecznych

How to Implement the Idea of Territorial Self-Governance within a Unitary State. The Case of Social Services Centres

Summary

A specific quality of Poland with its administrative framework is a successful combination of the unitary character of the state and well-developed structures of the local government. Institutional solutions underlying this effective merger were adopted at the early stages of a new, independent Polish state in 1918, and then renewed through the process of political transformation from communism to democracy dating back to 1989. The self-governance was also one of the main values promoted by the Solidarity Movement. A specific sphere of public administration where territorial self-governance may find its successful practical implementation within the unitary state are social services, which constitute one of the three systemic pillars of the developed European welfare states. Since 1990, social welfare in Poland is administered at the level of state social policy, whose specific functions are realized through local government infrastructure. Social Service Centres constitute a new instrument for the development of local social services, acting pursuant to the 2019 Act on Social Services Delivered by the Social Service Centre. The self-governance of local communities is facilitated there through the package of directional principles how to deliver social services, which rely on the subsidiarity of the state, sustainability of social bonds, co-operation between public administration and civil sector entities and universal access of citizens to social services.

Key words: territorial self-governance, local community, unitary state, collective deal, social services, social services centres