Received: 18.04.2020
Accepted: 17.06.2020
Published: 30.09.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2020, XX, z. 3: s. 123-131
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.4230
https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com

Elżbieta A. Maj*
Nr ORCID: 0000-0003-2458-5093

ADMINISTRACYJNOPRAWNY SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO – OD GALICJI DO III RP. WYBRANE ZAGADNIENIA

THE SOCIAL SECURITY SYSTEM BASED ON ADMINISTRATIVE LAW – FROM GALICIA TO THE THIRD POLISH REPUBLIC. SELECTED ISSUES

Streszczenie: Bezpieczeństwo społeczne to nie tylko kluczowy nurt polityki społecznej, ale także istotna domena bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego. Ten rodzaj bezpieczeństwa, korelowany z ochroną socjalną – tak w przeszłości, jak i współcześnie – zasadza się na podłożu publicznym i społecznym. Jego wymiar, harmonizujący ze zmieniającymi się warunkami politycznymi i gospodarczymi, przybierał formę subsydiarną, a następnie paternalistyczną, by w efekcie osiągnąć charakter pomocniczy, czerpiący z najlepszych wzorców wypracowywanych na kanwie historii naszej państwowości.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo społeczne, ochrona socjalna, pomoc społeczna, prawo, polityka społeczna

Summary: Social security is not only the key trend of social policy but also a significant domain of internal and national security. This type of security, correlated with social protection, both in the past and nowadays, is based on the public and social grounds. Its dimension harmonizing with the changing political and economic conditions took a subsidiary form, then a paternalistic one, to reach ultimately an auxiliary character, drawing on the best models developed on the grounds of our state's history.

Keywords: social security, social protection, social assistance, law, social policy

---

* dr; Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: elzbieta.maj@up.krakow.pl

WSTĘP

Bezpieczeństwo społeczne, będące jedną z domen bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa wewnętrznego, nie doczekało się na chwilę obecną jednolitej linii interpretacyjnej. Ta, jakże ważna sfera polityki publicznej, skupia uwagę politologów, ekonomistów, prawników, socjologów, nie wyłączając historyków. Tym samym wypracowuje się pewna wektorowość pojęcia recypującego w swą orbitę bezpieczeństwo socjalne, rozwojowe czy wspólnotowe[1]. Na gruncie rozważań uwagę skupia komponent socjalny bezpieczeństwa, zderzany z pomocą lub ochroną oraz transferowaniem instrumentów zabezpieczeniowych gwarantujących rodzaj spokoju egzystencjalnego w obliczu pojawiających się zagrożeń (tzw. kwestii społecznych lub socjalnych)[2].

Podstawowe pytanie nasuwające się na początku analizy oscyluje wokół trzech równoważnych kwestii – typologii, źródła i ewolucji systemu socjalnego. Ta dość rozbudowana koncepcja problemowa wymuszona zostaje skomplikowaną historią naszego państwa i ewolucją jego ustroju polityczno-gospodarczego.

OD DOBROCZYNNOŚCI PRYWATNEJ DO PUBLICZNEJ

Początków ochrony socjalnej doszukiwać można się już starożytności, gdzie dobro człowieka leżało na sercu ówczesnego społeczeństwa[3]. Rozwój instytucji ochronnych i zabezpieczeniowych nastąpił w dużej mierze jednak dopiero wraz z rozwojem wspólnot religijnych. To głównie na gruncie nauczania chrześcijańskiego, w oparciu o doktrynę miłosierdzia, zaczęły pojawiać się formy działalności charytatywnej. Przytułki, określane wówczas mianem szpitali, stanowiły rodzaj ochronek dla ubogich, starców, kalek, dzieci, wdów oraz włóczęgów i żebraków[4]. Na ziemiach polskich to właśnie średniowieczne inicjatywy katolickie stały się swoistym przedpolem do dalszych działań ewoluujących w kierunku publicznoprawnym. Nie podlega wątpliwości, że elementy wyznaniowe, recypowane na grunt ochrony socjalnej, stanowią rozbudowane źródło poznania, gdyż literatura wyodrębnia dobroczynność, charytatywność i filantropię,

---

[1] M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 59 i nast.; por. A. Skrabacz, *Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku,* [w:] A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia – Uwarunkowania –Wyzwania,* Warszawa 2012, s. 53.

[2] Według Iwony Sierpowskiej zabezpieczenie społeczne bywa utożsamiane z bezpieczeństwem socjalnym. Jak podkreśla autorka, powodem takiego stanu rzeczy może być tłumaczenie angielskiego terminu *social security*, rozumianego zarówno jako zabezpieczenie społeczne, jak i bezpieczeństwo socjalne – I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 22.

[3] Jak podkreśla Stanisław Lipiński, początki szpitalnictwa miały miejsce w starożytnej Grecji, Egipcie i Rzymie, a związane były ze świątyniami. Cywilny kontekst ochrony miał miejsce w Bizancjum, Bagdadzie, Damaszku, Aleksandrii, Kairze i na Półwyspie Iberyjskim. S. Lipiński, *Zakłady dobroczynne i domy poprawy w dawnej Polsce*, Łódź 2010, s. 7.

[4] Por. W. Partyka, *Opieka społeczna w Ordynacji Zamojskiej w XVII – XVIII wieku*, Lublin 2008, s. 6.

przy czym ich cenzus czasowy nie jest pewny, a typologia mocno rozmyta[5]. Na potrzeby niniejszego opracowania pozostaje zatem jedynie podkreślić ów nurt niepubliczny jako pewien wzorzec lub płaszczyznę dalszego rozwoju publicznoprawnego[6].

Okres, kiedy ustrojowi socjalnemu przypisać można pewne cechy publiczne, wiązać należy z dziwiętnastowieczną koncepcją państwa socjalnego, będącego odpowiedzią na ówczesną kwestię robotniczą, budowanie liberalizmu oraz negację absolutyzmu i feudalizmu[7]. Dziwiętnastowieczne uwarunkowania przyświecały także tworzeniu koncepcji socjalnych na ziemiach polskich, będących oczywiście jedynie odpowiedzią na większe lub mniejsze zaangażowanie zaborców.

W zaborze rosyjskim pomoc miała w zasadzie wymiar finansowy dla „swoich" ubogich niezdolnych do pracy, a ciężar pomocy w dużej mierze spoczywał na dobroczynnych organizacjach, które *notabene* po powstaniu styczniowym utraciły znacząco autonomię i znaczenie. Polscy poddani – poza dobroczynnością – nie mieli wpływu na kształt polityki socjalnej, ani możliwości jakichkolwiek działań inicjatywnych w tym względzie.

Za pierwowzór polskiego prawa socjalnego uznawane są pruskie regulacje socjalne okresu zaborów. I choć teza ta nie może być uznana w pełnej rozciągłości za trafną, nie podlega naukowej krytyce. System pruski zakładał obligatoryjność wsparcia państwowego dla tzw. „przynależnych", na minimalnym poziomie i tylko dla osób pozbawionych możliwości uzyskania pomocy z innych źródeł. Mimo pewnych akcentów subsydiarności, system ów oceniany jest z perspektywy paternalistyczno-biurokratycznej, przy jednoczesnym braku wpływu polskich poddanych na jego kształt[8].

Na szczególną uwagę zasługuje zatem austriacki nurt socjalny. Choć nie wybijał się znacząco na arenie europejskiej pod względem merytoryki, to zawierał jeden kluczowy komponent – polski, autonomiczny wkład[9]. Doba autonomii przyniosła szereg roz-

---

[5] Szarzej na ten temat: E.A. Maj, *Ochrona praw człowieka niepełnosprawnego przed wykluczeniem społecznym w ujęciu historycznoprawnym i współczesnym,* Bielsko-Biała 2017, s. 45-47; por. S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym,* Warszawa 2008, s. 17 i nast.; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna…*, s. 25 i nast.; W. Wierzbieniec, *Dobroczynność i opieka w Galicji w okresie autonomii – stan i perspektywy działań,* [w:] *Galicja 1772-1918 Problemy metodologiczne, stan i potrzeby badań,* t. 1, Rzeszów 2011, s. 279.

[6] Zdaniem Wiesława Partyki idee opiekuńcze na ziemie polskie przyniosły zakony benedyktynów, cystersów, a następnie zakony typowe szpitalne – duchaków, bożogrobców i joannitów – W. Partyka, *Opieka instytucjonalna na Lubelszczyźnie w XIX wieku. Szpitale i przytułki*, Lublin 2017, s. 5.

[7] Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmienie chaosu socjalnego,* Warszawa 2002, s.21.

[8] D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji,* Warszawa 2005, s. 52 i nast.; por. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna…*, s. 29-30.

[9] Autonomia galicyjska stała się odpowiedzią Austrii na niekorzystną sytuację geopolityczną. Z jednej strony konflikt z Piemontem i Francją w 1859 r. (a następnie z Prusami w 1866 r.) wymusiły przystanie na kompromis krajów koronnych i wprowadzenie rządów konstytucyjnych – A. Korobowicz, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Warszawa 2009, s. 199; J. Buszko, *Historia Polski 1864-1948,* Warszawa 1987, s. 89-90. Dyplom październikowy (1860), a następnie Patent lutowy (1861) przyznały Galicji autonomię, czego następstwem stało się powołanie Sejmu Krajowego i Wydziału Krajowego – J.D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej,* wyd. I, Kraków 2000, s. 128. W szczegóły tamtego okresu w barwny sposób wprowadza Kazimierz Bartoszewicz – K. Bartoszewicz, *Dzieje Galicyi. Jej stan przed wojną i „wyodrębnienie"*, Kraków 1917, s. 99 i nast.

wiązań socjalnych, wymuszonych tzw. „biedą galicyjską”[10]. I choć nie były to regulacje doskonałe, to jednak współtworzone i realizowane przez gremia polskich poddanych w ukonstytuowanym Sejmie Krajowym galicyjskim i jego Wydziale Krajowym jako organie wykonawczym[11].

W Królestwie Galicji i Lodomerii okresu autonomicznego obowiązywała *państwowa ustawa gminna* z dnia 5 marca 1862 r.[12] wraz z jej autonomicznym odpowiednikiem, czyli krajową *ustawą gminną dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem* z dnia 12 sierpnia 1866 r.[13] (dalej jako ustawa gminna). W myśl § 6 ustawy gminnej gmina stanowić miała korporację członków, którym służyło prawo swobodnego pobytu w gminie oraz udział tak w prawach, jak i obowiązkach. Ustawa dokonywała podziału członków na „przynależnych” i „uczestników”. Za przynależnych ustawa z dnia 3 grudnia 1863 r. *dotycząca regulacyi stosunków przynależności do gminy*[14] uznawała tylko obywateli państwa, a prawo przynależności (*Heimathrecht*) zgodnie z § 5 ustanawiane było przez urodzenie, poślubienie, przyjęcie do tzw. węzła przynależności lub dostąpienia urzędu publicznego[15]. Prawo przynależności uprawniało do „bezprzeszkodnego” pobytu oraz żądania zaopatrzenia w ubóstwie. Paragraf 9 ustawy gminnej stanowił, iż *przynależni do Gminy mają nadto* (poza udziałem w prawach i korzyściach, obowiązkach i ciężarach) *w razie zubożenia i nieudolności do pracy, prawo do wsparcia, stósownie do Ustawy z dnia 3 Grudnia 1863* […]. Istota wsparcia doprecyzowania doznawała na gruncie *ustawy dotyczącej regulacyi stosunków przynależności do gminy*, której § 22 zd. 2 stanowić miał, iż *O ile zaopatrzenie ubogich w gminie przewyższa obowiązki i środki zakładów i fundacyj tych, jest tedy rzeczą Gminy, wspierać swych przynależnych w razie zubożenia*. Koncepcja ta stanowiła przejaw wyartykułowanej dziesiątki lat później na gruncie nauki społecznej Kościoła katolickiego – zasady subsydiarności (pomocniczości)[16]. Autor szerokiego studium

[10] Szerokie studia na temat ubóstwa Galicji prowadził Stanisław Szczepanowski – S. Szczepanowski, *Nędza Galicyi w liczbach*, Lwów 1888, s. 55 i nast., por. S. Grodziski, *W Królestwie Galicji i Lodomerii*, Kraków 1976, s. 82, 94-96. Na ogromną nędzę w Galicji wymuszającą stworzenie systemu wsparcia zwraca uwagę także Krzysztof Broński, który zauważa: „Galicja była krajem karłowatych gospodarstw rolnych niedających pełnego zatrudnienia i utrzymania rodzinie chłopskiej. […] Niezbędne było więc podjęcie przez władze publiczne państwowe i autonomiczne polityki społecznej pozwalającej na rozwiązania systemowe kwestii ubóstwa nie tylko przez likwidację jego skutków, ale przede wszystkim w zakresie zapobiegania powstawaniu ubóstwu” – K. Broński, *Kwestia opieki publicznej nad ubogimi w Galicji w dobie autonomicznej* (*wybrane problemy*), „Zeszyty Naukowe” 2008, nr 779, s. 12.

[11] Bezpośrednia realizacja spoczywała na organach gminnych i powiatowych oraz w znaczącej mierze na społecznych organizacjach dobroczynnych cieszących się sporą autonomią.

[12] Dz. p.p. nr 18.

[13] Dz. u. i r. kr. Nr 19. *Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi,* tom I, opr. J.R. Kasparek, Kraków 1868, s. 13 i nast.

[14] Zwana ustawą o przynależności lub swojszczyźnie. Dz. p.p. Nr 105, *Zbiór ustaw administracyjnych…,* s. 530.

[15] Zgodnie z § 40 ustawy gminnej rada gminna miała prawo ustanawiania opłaty za nadanie przynależności i obywatelstwa miejskiego w wysokości nie przekraczającej 40 złr. Prawo przynależności w jednej gminie gasło przez nabycie onegoż w innej gminie (§ 17 ustawy o przynależności).

[16] Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* z 1931 r., a Jan Paweł II w *Centisimus annusz* 1991 r. wyodrębniał negatywny i pozytywny aspekt zasady pomocniczości. Szerzej na ten temat: E.A. Maj, *Istota*

na temat galicyjskich systemów administracyjnoprawnych, Marian Małecki, wśród narzędzi ochronnych wskazuje między innymi formy zasiłkowe walki z głodem, pokrywanie kosztów leczenia ubogich, zakłady dla sierot i podrzutków, walkę z włóczęgostwem oraz wsparcie dla kalek[17].

Pod koniec okresu zaborczego, w 1915 r., powstała w Warszawie Rada Główna Opiekuńcza, która była podstawową organizacją samopomocą na mających się odrodzić niebawem ziemiach polskich. W tym samym roku w Galicji powstał Krakowski Biskupi Komitet Pomocy dla Dotkniętych Klęską Wojny, w Lublinie Główny Komitet Ratunkowy, a w Poznaniu Komitet Niesienia Pomocy Królestwu Polskiemu. Wszystkie one miały na celu wsparcie materialnych i życiowych potrzeb w czasach pierwszego światowego konfliktu[18].

OCHRONA SOCJALNA W ODRODZONEJ POLSCE

Odzyskanie państwowości obnażyło ogromne problemy – od potrzeby ujednolicenia podziałów terytorialnych, do wypracowania podstawowych systemów prawa. Towarzyszył temu okresowi typowy powojenny chaos i ogromne problemy socjalne, w tym bieda i bezrobocie[19]. System publicznej opieki społecznej wieszczony postulatami konstytucji marcowej z 1921 r.[20] został finalnie oparty na ustawie z dnia 16 sierpnia 1923 r. *o opiece społecznej*[21], a głównymi wykonawcami stały się delegatury opieki społecznej (pełniące funkcję państwowych urzędów ds. opieki i pomocy społecznej), wojewódzkie wydziały pracy i opieki społecznej oraz powiatowe komisje opieki społecznej[22].

Ówczesna opieka społeczna miała na celu zaspokajanie, ze środków publicznych (samorządowych wspieranych subwencjami z budżetu państwa), niezbędnych potrzeb życiowych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi, własną pracą uczynić tego nie mogły. Do podstawowych instrumentów

zabezpieczenia społecznego w Polsce, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej" 2005, nr 1, s. 103-104.

[17] M. Małecki, *Wydział Krajowy sejmu galicyjskiego,* Kraków 2014, s. 553-579.

[18] M. Przeniosło, *Rady opiekuńcze w Galicji 1919-1921,* Kielce 2014, s. 13. Na temat ustroju RGO Małgorzata Przeniosło – M. Przeniosło, *Zaangażowanie rad opiekuńczych na Kielecczyźnie w przekazywaniu pomocy potrzebującym dzieciom 1919-1920,* [w:] M. Przeniosło (red.), *Dobroczynność i pomoc społeczna na ziemiach polskich w XIX i na początku XXI wieku,* t. 2,Kielce 2010, s.135 i nast.

[19] Marek Przeniosło tak pisze o pierwszych miesiącach po odzyskaniu niepodległości: „Poza kłopotami występującymi w szeroko rozumianej sferze gospodarki w początkowych miesiącach niepodległości widoczne były problemy (ściśle związane z tymi pierwszymi) z zaopatrzeniem ludności w podstawowe artykuły spożywcze. Odzież, opał, także brak odpowiednich warunków zdrowotnych i mieszkaniowych" – M. Przeniosło, *Pomoc społeczna na terenie Galicji w początkach niepodległości (1918-1919),* [w:] M. Przeniosło (red.), *Dobroczynność i pomoc społeczna…*, s. 127.

[20] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267).

[21] Dz.U. z 123 nr 92, poz.726.Ustawę z 1923 r. utrzymał w mocy oraz poszerzył o opiekę lekarską dekret z dnia 22 października 1947 r. *w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej.*

[22] D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna…*, s. 64.

wsparcia należał tzw. „minimaks" w postaci dostarczania żywności, odzieży i zapewnienia schronienia. W katalogu świadczeń znalazło się także udzielanie pomocy w odzyskaniu zdolności do pracy, udzielanie pomocy w nabyciu narzędzi do pracy, wsparcie młodocianych w przygotowaniu zawodowym czy działania wychowawcze wobec dzieci. Niestety, z uwagi na brak ujednolicenia ustrojowego ustawa nie obowiązywała w wojewódzkie pomorskim i poznańskim, gdzie wciąż funkcjonowały przepisy pruskie, na Śląsku Cieszyńskim, gdzie ustrój socjalny bazował na austriackiej ustawie o przynależności (swojszczyźnie) oraz w autonomicznej części Śląska[23].

PATERNALIZM OKRESU KOMUNISTYCZNEGO

W okresie państwa komunistycznego (PRL), zgodnie z doktryną socjalistyczną, pomoc społeczna (pojęcie wprowadzone do Konstytucji PRL z 1952 r.) była zdecydowanie deprecjonowana, a jej wymiar przybierał paternalistyczny i roszczeniowy charakter. W okresie tym obowiązywała zupełnie nieprzystająca do komunistycznych założeń ustrojowych ustawa o opiece społecznej z 1923 r., a przyznawanie świadczeń opierano na aktach pozaustawowych[24]. Jak zauważa Iwona Sierpowska, w ówczesnym systemie za konieczność uznawano jedynie likwidację nędzy oraz patologii z nią związanych. Gloryfikowano natomiast obowiązek pracy i pełnego powszechnego zatrudnienia[25]. Wiodącym problemem był brak spójnej wizji systemowej i rozproszenie narzędzi wśród różnych resortów: zdrowia, oświaty, pracy, płac i spraw socjalnych[26]. Zakres usług był ubogi, oparty głównie na świadczeniach pieniężnych lub instytucjonalnych (głównie domy pomocy społecznej).

Nie ulega wątpliwości, że tak postawiona teza stanowi jednak zbyt duże uproszczenie. System pomocowy w PRL opierał się bowiem na pewnej dychotomii. Główny trzon bezpieczeństwa socjalnego oparto bowiem na pomocy zakładowej (zakładów pracy) oraz silnie upaństwowionych ubezpieczeniach, korelujących z powszechnym nurtem zatrudnienia. Instrumenty pomocowe stanowić miały jedynie uzupełnienie systemu, a nie jego główny nurt.

TRENDY SOCJALNE W III RP

Przełomem okazał się rok 1990 i wypracowany koncept pomocy społecznej. Była to nie tylko odpowiedź na zmianę ustroju politycznego i przyjętej wizji polityki społecznej, ale także na lawinowo uaktywniające się kwestie społeczne wiązane z pojawieniem się mechanizmów rynkowych. Przyjęcie po 1989 r. motywacyjnej kon-

[23] Ibidem, s. 62.
[24] S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej…*, s. 22.
[25] I. Sierpowska, *Pomoc społeczna…*, s. 47.
[26] Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministerstwa Oświaty i Wychowania, Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych.

cepcji polityki społecznej skutkowało wprowadzeniem narzędzi kreujących postawy aktywne, przełamujących bierność beneficjentów. Zmiana ustrojowa polegająca na przywróceniu w Polsce samorządu terytorialnego (w 1990 r. gminnego, a w 1999 r. powiatowego i wojewódzkiego) transponowała kolejno zadania pomocowe państwa do katalogu zadań gminnych, a następnie powiatowych i wojewódzkich. Artykuły 163 i 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[27], zadania publiczne określiły jako samorządowe i w znacznej mierze gminne – w myśl idei subsydiarności. Rozproszone dotąd regulacje zebrano na gruncie ustawy z dnia 30 listopada 1990 r. o pomocy społecznej[28]. Do podstaw przyznania **świadczeń** zaliczano głównie ubóstwo, sieroctwo, bezrobocie, bezdomność, potrzebę ochrony macierzyństwa, upośledzenie fizyczne i umysłowe, długotrwałą chorobę, alkoholizm, narkomanię i niepełnosprawność. W układzie zdecentralizowanym wykonawcami zadań stały się ośrodki pomocy społecznej w gminach (1990), a od 1999 r. dodatkowo powiatowe centra pomocy rodzinie[29] w powiatach oraz regionalne ośrodki polityki społecznej w województwach (w ustroju samorządowym).

Kolejny etap zmian wiąże się z rokiem 2004. Wraz z wejściem Polski do struktur unijnych (1 maja 2004 r.) koniecznością stała się przebudowa systemu zapewniającego bezpieczeństwo socjalne. Wchodząca w życie z dniem akcesji ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[30], zdefiniowała pomoc społeczną jako instytucję polityki społecznej państwa, mającą na celu (jedynie) umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

W obecnym ustroju socjalnym pomoc społeczną organizują na zasadzie pomocniczości organy samorządowe (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast na poziomie gmin, starostowie na poziomie powiatów oraz marszałkowie województw), a w sferze politycznej – organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego i wojewodowie). Wykonywanie zadań odbywa się na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi w ramach prywatyzacji zadań publicznych. Ten mocno wyspecjalizowany system zapewnia bezpieczeństwo socjalne z wykorzystaniem różnorodnych – władczych i niewładczych, prewencyjnych i zabezpieczających instrumentów, opartych na katalogu świadczeń, pracy socjalnej oraz prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej.

[27] Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.
[28] Tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. nr 64, poz. 414, z późn. zm.
[29] Miejskie ośrodki pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu.
[30] Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1507, z późn. zm.

PODSUMOWANIE

Dokonana analiza systemowa pozwala na wyprowadzenie trzech kluczowych wniosków. Przede wszystkim ochrona socjalna utożsamiana – w sposób mocno uproszczony – z pomocą społeczną stanowi jeden z niedających się przecenić komponentów systemu bezpieczeństwa. Po wtóre, rys historyczny omawianej sfery uwypukla istotne trendy ewolucyjne, harmonijnie sprzęgające się z następującymi po sobie transformacjami politycznymi i gospodarczymi.

Na uwagę zasługuje także konkluzja będąca przełamaniem tezy o pełnej recepcji pruskiego ustroju socjalnego po 1918 roku. Nie podważając obiegowego sądu na ten temat, należy zauważyć, iż ustrój tworzony w wolnej Polsce stanowi wypadkową systemu pruskiego, ale i austriacko-galicyjskiego. Ustrój austriacki realizowany w nurcie autonomicznym nosił przede wszystkim silne cechy subsydiarne. Potwierdza to udział polskich poddanych w oddolnej inicjatywie sprawczej oraz dość zawężona sfera świadczeniowa, oscylująca głównie wokół instrumentów aktywizujących i w końcu udział sfery społecznej – pozarządowej we współrealizacji ochrony socjalnej (nierozwiniętej na gruncie pruskim).

Wnioski *de lege ferenda* stanowią postulat permanentnego wpisywania ochrony socjalnej w nurt krajowej polityki społecznej w taki sposób, aby jej kreowanie przebiegało w oparciu o instrumenty aktywizującej i wzmacniającej idei subsydiarności, w zgodzie z ideą demokracji i partycypacji.

Bibliografia

Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmienie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002.

Bartoszewicz K., *Dzieje Galicyi. Jej stan przed wojną i „wyodrębnienie"*, Kraków 1917.

Broński K., *Kwestia opieki publicznej nad ubogimi w Galicji w dobie autonomicznej* (*wybrane problemy*), „Zeszyty Naukowe" 2008, nr 779.

Buszko J., *Historia Polski 1864-1948*, Warszawa 1987.

Grodziski S., *W Królestwie Galicji i Lodomerii*, Kraków 1976.

Korobowicz A., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Warszawa 2009.

Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011.

Lipiński S., *Zakłady dobroczynne i domy poprawy w dawnej Polsce*, Łódź 2010.

Maj E.A., *Ochrona praw człowieka niepełnosprawnego przed wykluczeniem społecznym w ujęciu historycznoprawnym i współczesnym*, Bielsko-Biała 2017.

Maj E.A., *Istota zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej" 2005, nr 1.

Malec J.D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.

Małecki M., *Wydział Krajowy sejmu galicyjskiego*, Kraków 2014.

Nitecki S., *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.

Partyka W., *Opieka instytucjonalna na Lubelszczyźnie w XIX wieku. Szpitale i przytułki*, Lublin 2017.

Partyka W., *Opieka społeczna w Ordynacji Zamojskie, w XVII – XVIII wieku*, Lublin 2008.

Przeniosło M., *Pomoc społeczna na terenie Galicji w początkach niepodległości* (*1918-1919*), [w:] M. Przeniosło (red.), *Dobroczynność i pomoc społeczna na ziemiach polskich w XIX i na początku XXI wieku*, Kielce 2008.

Przeniosło M., *Rady opiekuńcze w Galicji 1919-1921*, Kielce 2014.

Przeniosło M., *Zaangażowanie rad opiekuńczych na Kielecczyźnie w przekazywaniu pomocy potrzebującym dzieciom 1919-1920*, [w:] M. Przeniosło (red.), *Dobroczynność i pomoc społeczna na ziemiach polskich w XIX i na początku XXI wieku*, t. 2, Kielce 2010.

Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

Skrabacz A., *Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku*, [w:] A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia – Uwarunkowania – Wyzwani*a, Warszawa 2012.

Szczepanowski S., *Nędza Galicyi w liczbach*, Lwów 1888.

Wierzbieniec W., *Dobroczynność i opieka w Galicji w okresie autonomii – stan i perspektywy działań*, [w:] *Galicja 1772-1918. Problemy metodologiczne, stan i potrzeby badań*, t. 1, Rzeszów 2011.

Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2005.

Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi, t. I, opr. J.R. Kasparek, Kraków 1868.