

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.5

Mirosław Karpiuk *

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-7012-8999

Świadczenie usług społecznych przez samorząd gminny

Wstęp

Polityka społeczna, zarówno realizowana na szczeblu krajowym, jak i samorządowym (w tym lokalnym), musi uwzględniać usługi niematerialne świadczone na rzecz potrzebujących. Do takich usług niematerialnych będą również należały usługi społeczne, które będą samorządowi gminnemu umożliwiały zaspokajanie potrzeb lokalnej wspólnoty. Szeroki zakres usług społecznych pozwala na korzystanie z wielu narzędzi umożliwiających wsparcie osób potrzebujących w tych sytuacjach, w których nie jest konieczna pomoc materialna.

Istotnym elementem polityki społecznej jest znaczna decentralizacja, polegająca na angażowaniu do realizacji jej celów samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych. Dąży ona również do rozwijania indywidualnych form wsparcia, które są dostosowane do konkretnych potrzeb, zamiast ogólnych programów (Chojnacka-Woźniak 2015: 117).

Usługi społeczne to działania podejmowane przez gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, który jest formą decentralizacji władzy publicznej. Według art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje

* miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹. Stanowi on fundament systemu prawnego demokratycznego państwa prawnego (Romaniuk 2022: 192). W demokratycznych społeczeństwach dużą wagę przywiązuje się do inicjatywy oddolnej, której odbicie stanowi samorząd terytorialny jako struktura najbardziej zaangażowana w sprawy lokalnych i regionalnych wspólnot, posiadająca najszerze kompetencje. W ramach tej struktury to mieszkańcy uprawnieni są do zaspokajania własnych potrzeb bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. To oni decydują o linii jego polityki i sprawują kontrolę społeczną nad jego działalnością. To mieszkańcy wyposażają władze samorządowe w mandat uprawniający do podejmowania władczych rozstrzygnięć w ich sprawach (Karpiuk, Kostrubiec 2017: 9). Istotę samorządu terytorialnego stanowi wykonywanie określonych zadań publicznych na danym terenie (Czuryk 2009: 400). Dotyczą one różnych sfer aktywności publicznej, w tym także usług społecznych. Jest on tą formą władztwa w terenie, która została usytuowana najbliżej obywateli, w związku z czym, co do zasady, zna najlepiej ich problemy (Karpiuk 2014: 15).

Problem badawczy zawiera się w pytaniu: jaki jest zakres usług społecznych, które są świadczone przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego? Podstawową metodą badawczą, którą wykorzystano w artykule, jest metoda dogmatyczno-prawna. Za jej pośrednictwem dokonano analizy przepisów prawnych regulujących obszary, w których świadczone są usługi społeczne. Wykorzystano również metodę teoretyczno-prawną, która pozwoliła na analizę poglądów doktryny dotyczących funkcjonowania samorządu gminnego, w tym w zakresie realizowanej przez tę strukturę zdecentralizowaną polityki społecznej. Celem artykułu jest dokonanie ogólnej charakterystyki działań, jakie podejmuje samorząd gminny w sferze usług społecznych, a także obszarów, w których te usługi są świadczone na rzecz mieszkańców lokalnej wspólnoty, potrzebujących wsparcia niematerialnego.

Zakres usług społecznych świadczonych przez samorząd gminny

Według art. 2 ust. 1 Ustawy o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych z dnia 19 lipca 2019 roku (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818) – dalej u.r.u.s., usługi społeczne oznaczają działania z zakresu: polityki prorodzinnej; wspierania rodziny; systemu pieczy zastępczej; pomocy społecznej; promocji i ochrony zdrowia;

¹ Samorząd terytorialny można określić jako odrębny od państwa podmiot prawa, będący formą decentralizacji władzy publicznej, który z mocy prawa tworzą mieszkańcy określonego terytorium, podmiot posiadający własny majątek jako materialną podstawę realizacji określonych zadań, cechujący się władztwem administracyjnym, podmiot samodzielny, wyposażony w osobowość prawną, wykonujący zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (Karpiuk 2008: 58). Podobnie twierdzi M. Klimek, według którego samorząd terytorialny w Polsce stanowi wyodrębnioną część zdecentralizowanej administracji publicznej, opiera się na bezpośrednim udziale mieszkańców wyodrębnionego terytorium w realizacji zadań istotnych dla całej wspólnoty terytorialnej, wynikających z faktu zamieszkiwania na określonym terenie oraz związanych z zabezpieczeniem potrzeb miejscowej społeczności (Klimek 2013: 9).

wspierania osób niepełnosprawnych; edukacji publicznej; przeciwdziałania bezrobociu; kultury; kultury fizycznej i turystyki; pobudzania aktywności obywatelskiej; mieszkalnictwa; ochrony środowiska; reintegracji zawodowej i społecznej – podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Przepis ten wskazuje zatem obszary, w których gmina realizuje usługi społeczne. Są one zbieżne z zadaniami, które zobowiązana jest wykonywać.

Jak stanowi art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) – dalej u.s.g., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności obejmują one sprawy: ochrony środowiska i przyrody; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; polityki senioralnej.

Usługi społeczne, co wynika z art. 3 u.r.u.s., mogą być świadczone przez centrum usług społecznych, mogą one stanowić zadania własne gminy, jak też zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały jej zlecone. Centrum Usług Społecznych może realizować takie usługi będące zadaniami własnymi powiatu lub zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi powiatowi, po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła to centrum, a powiatem. W przypadku miasta na prawach powiatu realizacja usług społecznych przez to centrum nie wymaga zawarcia porozumienia. Według art. 8 u.s.g. gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu na podstawie porozumień z tą jednostką samorządu terytorialnego. Spory majątkowe wynikające z tych porozumień rozpatruje sąd powszechny. Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań jej przekazanych w formie porozumienia.

Rada gminy, na podstawie art. 4 u.r.u.s., może przyjąć, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, program usług społecznych, określający usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej. Opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programów usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym. Organy samorządu terytorialnego, o czym stanowi art. 94 Konstytucji RP, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą wydania takiego aktu jest ustawa, która określa także jego granice przedmiotowe (Winczorek 2008: 219). W przypadku programu usług społecznych będzie to u.r.u.s. Fakt, że program usług społecznych stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego pozwala na władcze kształtowanie statusu jego adresatów.

Usługami społecznymi są m.in. działania dotyczące wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Według definicji legalnej zawartej w art. 2 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 roku (Dz.U. z 2023 r.,

poz. 1426 ze zm.) wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych to zespół planowych działań mających na celu przywrócenie jej zdolności do wypełniania tych funkcji. Z kolei system pieczy zastępczej to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadku braku możliwości sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. Należy podkreślić, że rodzicielstwo zastępcze, jako szczególna forma rodzicielstwa w porównaniu z naturalnym, niesie ze sobą różne konsekwencje (Mickiewicz: 355), w związku z czym gmina realizując lokalną politykę społeczną, musi dbać o to, aby jakość działań dotyczących organizacji pieczy zastępczej była na właściwym poziomie, aby przewidziane dla tej sfery aktywności publicznej standardy były zachowane.

Obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej spoczywa na samorządzie terytorialnym oraz administracji rządowej (Niżnik-Dobosz 2015: 150). Zespół działań, których celem jest przywrócenie rodzinie zdolności do realizowania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, nie może być przypadkowy, musi opierać się na zasadzie planowania jako jednej z zasad działania administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego (Karpiuk 2018: 56). Planowanie pozwala na podjęcie przez administrację publiczną skoordynowanych działań umożliwiających właściwą, terminową oraz harmonijną realizację postawionych przed nią celów w sposób zorganizowany i ciągły (Karpiuk 2021: 46).

Organizowanie opieki nad dziećmi do trzech lat – na podstawie Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 z dnia 4 lutego 2011 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 204 ze zm.), czy wsparcie rodzin wielodzietnych na podstawie Ustawy o Karcie Dużej Rodziny z dnia 5 grudnia 2015 roku (Dz.U. z 2021 r., poz. 1744 ze zm.) – może odbywać się za pośrednictwem usług społecznych.

Do katalogu usług społecznych należy również przeciwdziałanie przemocy domowej, którą jest według art. 2 ust. 1 pkt 1 Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej z dnia 29 lipca 2005 roku (Dz.U. z 2021 r., poz. 1249 ze zm.) jest jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: 1) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia; 2) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną; 3) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę; 4) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej; 5) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Usługi społeczne obejmują także pomoc społeczną, która jest – jak stanowi art. 2 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), dalej u.p.s. – instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Samorząd terytorialny nie może się wyzbyć obowiązku wsparcia potrzebujących. Wsparcie to jednak nie może zastępować rodzin w realizacji ich podstawowego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego swoim członkom. Z drugiej strony nie można jednak zostawić rodzin samych sobie, gdy za pośrednictwem własnych zasobów i możliwości nie są one w stanie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych (Karpiuk 2017: 41).

W formie usług społecznych realizowane są świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze źródeł publicznych. Są to: świadczenia zdrowotne, świadczenia zdrowotne rzeczowe i świadczenia towarzyszące. Świadczenia zdrowotne to działania służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów regulujących zasady ich udzielania; świadczenia zdrowotne rzeczowe to związane z procesem leczenia leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyroby medyczne; świadczenia towarzyszące to z kolei zakwaterowanie i adekwatne do stanu zdrowia wyżywienie w szpitalu lub w innym zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, usługi transportu oraz transportu sanitarnego, a także zakwaterowanie poza zakładem leczniczym podmiotu leczniczego, jeżeli konieczność jego zapewnienia wynika z warunków określonych dla danego świadczenia gwarantowanego – art. 5 pkt 34, 37–38 i 40 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z dnia 27 sierpnia 2004 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.).

Działania z zakresu ochrony zdrowia psychicznego mogą również być podejmowane w ramach usług społecznych. Do tego rodzaju działań art. 2 ust. 1 Ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 2123 ze zm.) zlicza m.in.: 1) promocję zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym; 2) zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym; 3) kształtowanie odnośnie do osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji, życzliwości, jak też przeciwdziałania ich dyskryminacji.

Przedmiotem usług społecznych są także zadania z zakresu zdrowia publicznego, które według art. 2 Ustawy o zdrowiu publicznym z dnia 11 września 2015 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 1608 ze zm.) obejmują: 1) monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa; 2) edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych; 3) promocję zdrowia; 4) kreowanie postaw zdrowotnych i społecznych sprzyjających profilaktyce zachowań ryzykownych; 5) zapobieganie uzależnieniom oraz skutkom zdrowotnym i społecznym wynikającym z uzależnień; 6) profilaktykę chorób; 7) działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji; 8) analizę adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu

do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa; 9) inicjowanie i prowadzenie: a) działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego, b) współpracy międzynarodowej dotyczącej działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego; 10) rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego; 11) ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych; 12) działania w obszarze aktywności fizycznej.

Usługi społeczne obejmują również przeciwdziałanie alkoholizmowi. Jak stanowi art. 2 ust. 1 Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 165 ze zm.), zadania w tym zakresie wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności: 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu; 2) działalność wychowawczą i informacyjną; 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju; 4) ograniczanie dostępności alkoholu; 5) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu; 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie; 7) przeciwdziałanie przemocy domowej. Katalog zadań z tego zakresu, które mogą być realizowane za pośrednictwem usług społecznych, jest otwarty. Ustawodawca wskazuje jedynie przykłady odpowiedniego kształtowania polityki społecznej. Należy jednak podkreślić, że zakazy i edukacja – jak wynika z wyroku WSA z dnia 10 marca 2020 roku, II SA/OI 87/20, LEX nr 2906080 – mają gwarantować realizację ustawowego celu, jakim jest ograniczenie, a nie zapobieganie czy uniemożliwianie spożycia alkoholu.

Przeciwdziałanie narkomanii, jako przedmiot usług społecznych, realizowane jest według art. 2 ust. 1 Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 172 ze zm.) przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo-wychowawczej i zdrowotnej, a w szczególności przez: 1) działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i profilaktyczną; 2) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych; 3) ograniczanie szkód zdrowotnych i społecznych; 4) nadzór nad substancjami, których używanie może prowadzić do narkomanii; 5) zwalczanie niedozwolonego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii; 6) nadzór nad uprawami roślin zawierających substancje, których używanie może prowadzić do narkomanii.

Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób z niepełnosprawnością może być również wykonywana w ramach usług społecznych. Według, odpowiednio art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 100 ze zm.): 1) rehabilitacja osób z niepełnosprawnością oznacza zespół działań, m.in. organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej; 2) rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie z niepełnosprawnością uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu

zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy; 3) rehabilitacja społeczna ma na celu umożliwianie osobom z niepełnosprawnością uczestnictwa w życiu społecznym. Na szczeblu lokalnym powinny zostać rozpoznane rzeczywiste potrzeby osób z niepełnosprawnością, co najlepiej może zrobić samorząd gminny (Kapturkiewicz 2015: 275). Sprawa ochrony osób z niepełnosprawnością jest przedmiotem szeroko rozumianej polityki społecznej (Sobotko, Dobkowski 2015: 358), w tym również realizowanej przez gminę w drodze usług społecznych w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób dotkniętych niepełnosprawnością.

Usługami społecznymi mogą być również działania podejmowane na rzecz oświaty. Cele systemu oświaty określa art. 1 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 900). Są one realizowane też na poziomie lokalnym.

Zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej mogą być realizowane w drodze usług społecznych, w celu wskazanym w art. 1 ust. 2 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 735 ze zm.), a zatem: 1) pełnego i produktywnego zatrudnienia; 2) rozwoju zasobów ludzkich; 3) osiągnięcia wysokiej jakości pracy; 4) wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej; 5) zwiększania mobilności na rynku pracy.

Podobnie w formie usług społecznych mogą być prowadzone działania w zakresie zatrudniania socjalnego, co dotyczy m.in.: 1) bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności; 2) uzależnionych od alkoholu; 3) uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających; 4) osób z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego; 5) długo-trwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; 6) zwalnianych z zakładów karnych i mających trudności w integracji ze środowiskiem w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej; 7) uchodźców realizujących indywidualny program integracji w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej; 8) osób z niepełnosprawnością w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Zatrudnienie socjalne to zapewnianie tym osobom możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, czy też zatrudnienia wspieranego (wsparcie o charakterze doradczym i finansowym umożliwiające m.in. zatrudnienie) – art. 1 ust. 2 i ust. 4 Ustawy o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 2241).

Tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury – jako działalność kulturalna zdefiniowana w ten właśnie sposób w art. 1 ust. 1 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z dnia 25 października 1991 roku (Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.) – może być też przedmiotem usług społecznych. Regulacja dotycząca prowadzenia działalności kulturalnej stanowi (a przynajmniej ma stanowić) barierę ochronną dla umniejszania roli kultury, przede wszystkim w życiu publicznym. Ma ona istotne

znaczenie, stanowi fundament narodu, podtrzymuje jego tożsamość, wyrazistość oraz odrębność (Chałubińska-Jentkiewicz, Karpiuk, Zalasieńska 2016: 11). Należy podkreślić, że upowszechnianie kultury może być realizowane w różnych formach (Czuryk 2022: 221), ustawodawca dopuszcza także formę usług społecznych dla tego rodzaju inicjatywy.

Usługi społeczne to również działania na rzecz sportu definiowanego przez art. 2 Ustawy o sporcie z dnia 25 czerwca 2010 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 1599 ze zm.) jako wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Przepis ten za sport uważa również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego.

Rewitalizacja zatem – jak wynika z art. 2 ust. 1 Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku (Dz.U. z 2021 r., poz. 485 ze zm.), wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzona w sposób kompleksowy poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji – będzie też stanowiła przedmiot usług społecznych.

Zakończenie

Świadczenie usług społecznych przez samorząd gminny stanowi ważny element polityki społecznej realizowanej na szczeblu lokalnym. To gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego najlepiej jest zorientowana, jakie potrzeby występują na lokalnym forum, w związku z powyższym jako pierwsza powinna na nie reagować – do tego została powołana. Potrzeby społeczne, w tym te o charakterze niematerialnym, stanowią znaczny odsetek potrzeb występujących na terenie gminy, co wymusza na władzach lokalnych podjęcie kompleksowych działań w zakresie ich zabezpieczenia.

W celu niematerialnego zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej gmina może tworzyć centrum usług społecznych, które jest gminną jednostką organizacyjną. Zadaniem centrum jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy w drodze świadczenia usług społecznych.

Gmina, na podstawie art. 16b u.p.s., opracowuje strategię rozwiązywania problemów społecznych, która zawiera w szczególności: 1) diagnozę sytuacji społecznej; 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią; 3) określenie: a) celów strategicznych projektowanych zmian, b) kierunków niezbędnych działań, c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, d) wskaźników realizacji działań. Strategia określa usługi społeczne w zakresie określonym w u.r.u.s. Opracowanie, a także realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych to zadanie gminy o charakterze obowiązkowym, co podkreśla zarówno jej status, jak i wagę problematyki w niej zawartej. Według stanowiska WSA zawartego w wyroku z dnia 24 marca 2021 r.,

II SA/Go 161/21 (LEX nr 3170104), to właśnie organ samorządu terytorialnego, trzymając się ustawowego schematu, dokonuje konkretyzacji postanowień strategii w odniesieniu do realnych problemów społecznych występujących w danej jednostce samorządowej. To, jaka będzie konkretna treść strategii w odniesieniu do tych problemów, stanowi zadanie własne i autonomiczne tej jednostki i tylko organ samorządowy o tym decyduje.

Organ gminy przygotowując strategię rozwiązywania problemów społecznych, powinien uwzględnić również te potrzeby społeczne o charakterze lokalnym, które mogą być świadczone w formie niematerialnej, zatem w drodze usług społecznych. Świadczenia te determinują treść strategii.

Bibliografia

- Chałubińska-Jentkiewicz Katarzyna, Mirosław Karpiuk, Katarzyna Zalasńska. 2016. *Prawo bezpieczeństwa kulturowego*. Siedlce: Unitas.
- Chojnacka-Woźniak Anna. 2015. *Polska Polityka Społeczna – problemy i wyzwania*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 105–117. Lublin: KUL.
- Czuryk Małgorzata. 2009. „Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej”. *Zeszyty Naukowe AON* 76 (3): 400–411.
- Czuryk Małgorzata. 2022. „Appointing the director of a cultural institution”. *Cybersecurity and Law* 7 (1): 220–231.
- Kapturkiewicz Justyna. 2015. *Zadania administracji publicznej w procesie integracji społecznej osób niepełnosprawnych, jako wyzwanie dla polityki publicznej w Polsce*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 260–278. Lublin: KUL.
- Karpiuk Mirosław, Jarosław Kostrubiec. 2017. *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*. Olsztyn: UWM.
- Karpiuk Mirosław. 2008. *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*. Lublin: KUL.
- Karpiuk Mirosław. 2014. *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: AON.
- Karpiuk Mirosław. 2017. „Pomoc społeczna jako instytucja umożliwiająca rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych i jej miejsce w sferze bezpieczeństwa socjalnego”. *Społeczeństwo i Rodzina* 50 (1): 41–57.
- Karpiuk Mirosław. 2018. „Zadania administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa społecznego dotyczące wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i odnoszące się do systemu pieczy zastępczej”. *Społeczeństwo i Rodzina* 56 (3): 54–68.
- Karpiuk Mirosław. 2021. „Cybersecurity as an element in the planning activities of public administration”. *Cybersecurity and Law* (1): 45–52.
- Klimek Marek. 2013. *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *Samorząd gminy w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i Perspektywy*, Marek Klimek, Jarosław Czerw, Bogdan Więckiewicz (red.), 9–19. Lublin: KUL.
- Mickiewicz Kinga. 2015. *Funkcjonowanie rodzinnej pieczy zastępczej. Problematyka psychologiczna*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 344–355. Lublin: KUL.

- Niżnik-Dobosz Iwona. 2015. *Klasyfikacja świadczeń publicznych i ustawowy mechanizm działania administracji świadczącej na przykładzie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 138–158. Lublin: KUL.
- Romaniuk Paweł. 2022. „Administrative and legal obligations of the auditee in connection with the performance of an audit task in local government units”. *Cybersecurity and Law* 7 (1): 191–201.
- Sobotko Paweł, Jarosław Dobkowski. 2015. *Zasady przyznawania zasiłków z tytułu rezygnacji bądź niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą dotkniętą niepełnosprawnością*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 356–383. Lublin: KUL.
- Winczorek Piotr. 2008. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Warszawa: Liber.

The provision of social services by commune self-government

Abstract

The subject matter of this article is the provision of social services by the underlying unit of self-government, i.e., the commune. It is this level of the underlying territorial division of the state that facilitates providing a prompt and accurate response, as part of performing public administration, to the emerging problems, including the satisfaction of social needs. The commune is obliged, *inter alia*, to meet social needs at the local level, including those which are intangible in nature and, as such, can be fulfilled through social services. The commune cannot abandon its responsibility for meeting these intangible needs, and they must be fulfilled on an uninterrupted basis, as the legislator has obliged it to do so. In order to meet this obligation, the commune can establish an organisational unit – a social service centre – through which it will provide social services.

Keywords: commune self-government, social policy, social services