

Krzysztof Chaczko¹

Jerzy Krzyszkowski²

Od „Praw ubogich” do centrów usług społecznych: polska pomoc społeczna w trajektorii zależności od szlaku

Abstrakt

Artykuł analizuje ewolucję systemu pomocy społecznej w Polsce w perspektywie koncepcji zależności od szlaku (*path dependence*), koncentrującej się na związkach historycznych decyzji instytucjonalnych z kształtem polityki społecznej. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy rozwój polskiej pomocy społecznej miał charakter ścieżkowy oraz jakie czynniki mogły ograniczać jego zmianę. Analiza obejmuje okres od nowożytnych „Praw ubogich” jako źródła europejskich systemów opieki społecznej, przez polskie kluczowe momenty historyczne (II Rzeczpospolita, Polska Ludowa, transformacja po 1989 roku), aż po współczesne rozwiązania instytucjonalne związane z pojawieniem się centrów usług społecznych. W badaniu zastosowano podejście historyczno-instytucjonalne, opierając się na analizie czterech poziomów systemu: podmiotowego, przedmiotowego, instytucjonalnego i kadrowego. Główną uwagę skupiono na tzw. momentach krytycznych (*critical junctures*), które potencjalnie mogły prowadzić do zmiany trajektorii rozwoju systemu. Materiał badawczy stanowiły akty prawne, literatura przedmiotu oraz źródła historyczne. Wyniki

¹ Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: krzysztof.chaczko@uken.krakow.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1506-1394>.

² Uniwersytet im. Jana Długosza w Częstochowie, e-mail: j.krzyszkowski@ujd.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4016-546X>.

analizy wskazują, że pomimo istotnych zmian ustrojowych i politycznych, polski system opieki/pomocy społecznej wykazywał wysoką ciągłość instytucjonalną. Kluczowe cechy, takie jak selektywny charakter wsparcia, lokalna implementacja świadczeń oraz mechanizmy kontroli dostępu, ulegały reprodukcji w kolejnych okresach historycznych. Korekty w systemie miały najczęściej charakter adaptacyjny, polegający na modyfikacji istniejących rozwiązań, a nie ich fundamentalnej zmianie. Odpowiadały za to głównie czynniki historyczno-ideologiczne, ekonomiczne oraz grupy interesów sprzyjających utrwalaniu istniejących rozwiązań. Poprzez element powszechności, centra usług społecznych mogą stanowić krok w kierunku korekty modelu pomocy społecznej, jednak ich wpływ może pozostać ograniczony przez utrwalone struktury i logikę działania systemu.

Słowa kluczowe: prawo ubogich, opieka społeczna, pomoc społeczna, centra usług społecznych, zależności od szlaku (*path dependence*)

Kody klasyfikacji JEL: H75, H55, I30

From the Poor Laws to Social Service Centres: The Trajectory of Path Dependence in Polish Social Assistance

Abstract

This article examines the evolution of the social assistance system in Poland through the lens of the path dependence framework, focusing on the relationship between historically embedded institutional decisions and the contemporary shape of social policy. The primary objective is to assess whether the development of Polish social assistance has followed a path-dependent trajectory and to identify the factors that have constrained systemic change. The analysis spans from the early modern Poor Laws, understood as the foundation of European welfare arrangements, through key historical junctures (the Second Polish Republic, the socialist period, and the post-1989 transformation), to contemporary institutional developments, including the emergence of Social Service Centres. The study adopts a historical-institutionalist approach, structured around four analytical dimensions: the beneficiary dimension, the scope of benefits and services, the institutional framework, and the workforce dimension. Particular attention is given to the so-called critical junctures, which potentially opened windows for altering the system's developmental trajectory. The empirical basis includes legal acts, academic literature, and historical sources. The findings indicate that despite significant political and systemic transformations, the Polish social assistance system has demonstrated a high degree of institutional continuity. Core features – such as the selective nature of provision, locally implemented benefits, and access control mechanisms – have been consistently reproduced across successive historical periods. Reforms have largely taken the form of adaptive adjustments rather than fundamental transformations. These patterns can be

attributed primarily to historical-ideological legacies, economic constraints, and the influence of interest groups that reinforce institutional stability. While the introduction of Social Service Centres – particularly through their universalistic orientation – may represent a potential shift towards a more integrated and inclusive model of welfare provision, their transformative capacity remains constrained by entrenched institutional structures and the enduring logic of the social assistance system.

Keywords: Poor Laws, social welfare, social assistance, Social Service Centres, path dependence

JEL Classification Codes: H75, H55, I30

Wprowadzenie

Koncepcja *path dependence* (zależności od szlaku) sformułowana w latach 80. XX wieku przez amerykańskich ekonomistów Briana Arthura oraz Paula Davida odnosi się do identyfikacji relacji pomiędzy decyzjami podejmowanymi w przeszłości a obecnym kształtem procesów społecznych, gospodarczych czy instytucjonalnych. Jednym z najważniejszych popularyzatorów tej perspektywy był Douglass C. North, który w swoich analizach przemian instytucjonalnych wskazywał, że instytucje mają tendencję do reprodukcji rozwiązań ukształtowanych w przeszłości, nawet w warunkach zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego (North, 1990). Na znaczenie perspektywy długiego trwania zwraca uwagę także Paul Pierson, podkreślając, że wiele procesów społecznych i politycznych pozostaje niezrozumiałych, jeśli analizuje się je wyłącznie w krótkim horyzoncie czasowym (Pierson, 2004). Procesy instytucjonalne – obejmujące rozwój instytucji, ich konsolidację oraz długofalowe konsekwencje funkcjonowania – wymagają analizy w perspektywie *long term processes*, gdyż ich zasadnicza logika ujawnia się dopiero w długim okresie.

Warunkiem zastosowania analizy zależności od szlaku jest wyodrębnienie sekwencji zdarzeń o charakterze przyczynowo-skutkowym. Kluczowe znaczenie mają w niej wspomniane wydarzenia inicjujące, które w istotnym stopniu determinują dalszy przebieg procesu, podczas gdy znaczenie kolejnych zdarzeń ulega stopniowemu osłabieniu. W ujęciu ekonomicznym źródłem zależności od szlaku są rosnące korzyści skali wynikające m.in. z wysokich kosztów początkowych, dynamicznych procesów uczenia się, efektów koordynacji oraz samowzmacniających się oczekiwań. Mechanizmy te często prowadzą do tzw. zamknięcia na ścieżce (*lock-in*), czyli stanu, w którym raz przyjęte rozwiązanie jest trwale reprodukowane, ponieważ zapewnia określoną przewagę rynkową, polityczną bądź społeczną. Zamknięcie to bywa również wyjaśniane funkcjonalnie – jako utrzymywanie określonego stanu rzeczy z uwagi na

interesy konkretnych grup społecznych lub dominujące przekonanie o jego zasadności (Sukiennik, 2017: 164).

Pomocnym pojęciem w analizie tych procesów jest mechanizm pozytywnego sprzężenia zwrotnego rozumiany jako sytuacja, w której każdy kolejny krok podjęty w danym kierunku zwiększa prawdopodobieństwo dalszego podążania tym samym szlakiem. Instytucje polityczne wytwarzają bowiem warunki sprzyjające własnej reprodukcji, np. generują beneficjentów (np. oczekiwania społeczne), zasoby (np. źródła finansowania) oraz aktorów (np. kadry) zainteresowanych ich utrzymaniem. Zbliżony charakter mają mechanizmy rosnących korzyści, zgodnie z którymi im dłużej dana instytucja lub polityka funkcjonuje, tym większe korzyści przynosi jej kontynuacja, przy jednoczesnym wzroście kosztów zmiany. Wspomniany Pierson (2004) wskazuje, że w polityce rosnące korzyści wynikają m.in. z kumulacji inwestycji infrastrukturalnych, organizacyjnych i administracyjnych, procesów uczenia się i specjalizacji aktorów, powstawania sieci interesów wspierających *status quo*, a także narastania barier politycznych i kosztów koordynacji niezbędnych do zmiany kursu. W rezultacie systemy społeczne często ulegają zasygnalizowanemu „zablokowaniu” na określonej ścieżce rozwoju, nawet wówczas, gdy dostępne alternatywy mogłyby okazać się bardziej efektywne.

Zależność od szlaku oznacza zatem proces, w którym wcześniej podjęte decyzje polityczne lub instytucjonalne wyznaczają trajektorię rozwoju na tyle trudną do odwrócenia, że późniejsze wybory są w znacznym stopniu ograniczone przez wcześniejsze rozstrzygnięcia. Polityka, ze względu na długie horyzonty czasowe, wysokie koszty organizacyjne oraz powolną dynamikę zmian, wykazuje szczególnie silną podatność na mechanizmy *path dependence* – wydaje się, że silniejszą niż ma to miejsce np. w sferze gospodarczej. Błędne jest przy tym przekonanie, że racjonalne zaprojektowanie instytucji gwarantuje jej optymalne funkcjonowanie. W praktyce instytucje działają w złożonych kontekstach społecznych i historycznych, podlegając licznym ograniczeniom, co sprawia, że przewidywanie ich efektów oraz planowanie reform często okazuje się zawodne.

To, co warto przy tym podkreślić, to fakt, iż koncepcja *path dependence* pozwala wyjaśnić, dlaczego zaplanowane reformy instytucjonalne najczęściej przybierają formę korekt w obrębie istniejącej logiki systemu, a nie prowadzą do radykalnych zmian. Instytucje stosunkowo łatwo powstają, natomiast ich modyfikacja napotyka istotne bariery. Podejście to tłumaczy również trwałe różnice instytucjonalne pomiędzy państwami będące rezultatem odmiennych „szlaków historycznych”.

Wychodząc z powyższych założeń teoretycznych, w niniejszym artykule przyjęto właśnie orientację *path dependence*, zgodnie z którą systemy społeczne – w tym przypadku system pomocy społecznej – stanowią rezultat długotrwałego proce-

su historycznego, ukształtowanego przez złożone zjawiska i decyzje podejmowane w przeszłości. Uwaga skupiona więc będzie na znaczeniu procesu historycznego w ewolucji systemu pomocy społecznej, przejawiającemu się zarówno w „trzymaniu się na szlaku”, jak i w istnieniu krytycznych momentów zwrotnych, w których bodźce wewnętrzne i zewnętrzne mogły doprowadzić do zmiany dotychczasowej trajektorii instytucjonalnej i wytworzenia korekty szlaku.

Pojęcie „zależność od szlaku” od czasów jego powstania przed ponad trzema dekadami doczekało się licznych odmian w różnych dziedzinach nauki. Jurgen Bayer (2025) w szerokim i przekrojowym artykule wymienił na przykład siedem perspektyw: 1) perspektywę samowzmacniającej się ścieżki; 2) perspektywę przyrostowej zmiany; 3) perspektywę sekwencji zdarzeń; 4) perspektywę rozgałęzionej ścieżki; 5) perspektywę utworzonej ścieżki; 6) perspektywę zmienionej ścieżki; 7) perspektywę oczyszczonej ścieżki. Najbardziej wpływową (w ocenie wspomnianego autora) jest perspektywa rozgałęzionej ścieżki, w której kluczowym pojęciem są momenty krytyczne (*critical junctures*). Tę koncepcję rozwinęli z kolei Giovanni Cappacia i Daniel Kelemen (2007). Instytucje powstają w momentach przełomowych określanych mianem *critical junctures*. Są to sytuacje, w których możliwe staje się przyjęcie różnych rozwiązań (szlaków) – na przykład w okresach tworzenia konstytucji, po rewolucjach, transformacjach lub konfliktach zbrojnych. Reguły gry ustanowione w takich sytuacjach „osłabienia” systemu politycznego tworzą ramy silnie determinujące przyszłe decyzje polityczne. Kluczowe znaczenie dla zrozumienia tych procesów ma analiza mechanizmów utrwalania instytucji. Po podjęciu decyzji dotyczącej ich kształtu uruchamiane są mechanizmy wzmacniające, takie jak wysokie koszty zmiany – na przykład zmiany konstytucji lub ordynacji wyborczej – które wymagają szerokiego konsensusu i mogą prowadzić do napięć społecznych. Szczególną rolę odgrywają również interesy aktorów, gdyż instytucje „produkują” beneficjentów (np. partie polityczne korzystające z określonej ordynacji wyborczej), a także normy i legitymizację – utrwalane poprzez powtarzalność i zakorzenienie w praktykach społecznych (Bayer, 2024).

Dla szerszego i szczegółowszego obrazu analiz zmian instytucjonalnych warto także przywołać innych autorów. Na przykład Wolfgang Streeck oraz Kathleen Thelen (2005) zaproponowali typologię stopniowania wzorców zmian instytucjonalnych, wskazując na ich pięć odmian: wyparcie (*displacement*), nawarstwianie (*layering*), dryf (*drift*), konwersja (*conversion*) oraz wyczerpanie (*exhaustion*). W przypadku przemieszczenia mamy do czynienia z (powoli) narastającym znaczeniem instytucji podrzędnych w stosunku do dominujących m.in. w skutek niekoherencji instytucjonalnej. Doprowadza to w efekcie do budowy nowej logiki działania w ramach istniejącego ładu instytucjonalnego i odkrycia dotąd uśpionych lub utajonych zasobów

instytucjonalnych, co pozwala na przyjęcie (poprzez inwazję lub asymilację) obcych dotąd praktyk. W przypadku zmiany instytucjonalnej typu *layering*, tj. nawarstwiania, nowe elementy dodawane do istniejących instytucji stopniowo zmieniają ich status i strukturę. W efekcie następuje wzrost nowych instytucji powstałych na bazie starych, a nowa warstwa instytucjonalna oznacza osłabienie starych rozwiązań. Z kolei trzeci typ zmiany instytucjonalnej, czyli dryf, oznacza „zaniedbanie” instytucji w efekcie np. braku adaptacji do zmieniających się okoliczności. Zmiana instytucjonalna dokonuje się przy niezmiennych regułach oraz w sytuacji ewolucji warunków zewnętrznych. W typie zmiany określanej mianem konwersji następuje zaś dostosowanie struktur starych instytucji do nowych celów, ich przekierowanie lub reinterpretacja. W tym typie zmiany istotne znaczenie ma czynnik czasu: zmieniające się warunki otoczenia otwierają pole do ponownego rozmieszczenia czy też relokacji. Ostatnim typem zmiany instytucjonalnej jest wyczerpanie, kiedy to następuje stopniowy rozpad instytucji lub jej „usychanie”, co czasami nazywa się „samokonsumpcją”, gdyż instytucja zaczyna „podważać” swoje uwarunkowania, tj. – mówiąc językiem ekonomii – maleje stopa zwrotu, czyli następuje zasadnicza zmiana relacji między kosztami i korzyściami. W ten sposób nadmierna rozbudowa instytucji osiąga swoje granice wzrostu.

Tę typologię James Mahoney oraz Kathleen Thelen (2009) nieco zmodyfikowali w 2009 roku, „kompilując” wspomniane źródła zmian instytucjonalnych. W tym wydaniu przemieszczenie określono jako usuwanie starych reguł i wprowadzanie nowych; w przypadku warstwowania, dryfu i konwersji stare reguły nie są formalnie usuwane – w warstwowaniu nowe reguły są dołączane do starych, w przypadku dryfu stare reguły są zachowywane, ale pomijane, zaś ich wpływ i wdrażanie ulegają zmianie. Z kolei w konwersji stare reguły są również formalnie zachowywane, ale interpretowane i wdrażane w nowy sposób. Ostatni model to sytuacja, w której istniejące reguły są usuwane (pomijane) bez wprowadzania nowych.

Ustalenia metodologiczne

Przedmiotem analizy przedstawionej w artykule jest ewolucja instytucji pomocy społecznej (określanej również historycznym terminem „opieka społeczna”) na ziemiach polskich. Okres analizy obejmuje okres od czasów nowożytnych, które w historii europejskiej polityki społecznej i pomocy społecznej zapoczątkowało ustawodawstwo angielskie znane jako „Prawa ubogich”, do czasów współczesnych, czyli wprowadzenia ustawy o realizacji usług przez centrum usług społecznych (w 2019 roku). Materiał wykorzystany w analizach obejmuje dane zastane, tj. źródła historyczne,

w tym dokumenty urzędowe i statystyczne, relacje świadków (pamiętniki) oraz opracowania badaczy przedmiotu.

Sposobem przejścia od narracji historycznej do perspektywy teoretycznej zależności od szlaku jest przyjęcie określonych ram analiz. W artykule będą nimi: 1) poziom podmiotowy, czyli adresaci (beneficjenci) systemu, tj. grupy społeczne kwalifikujące się do wsparcia; 2) poziom przedmiotowy, czyli katalog świadczeń, usług i innych form pomocy dla zaspokojenia potrzeb osób i rodzin uznanych za kwalifikujących się do wsparcia; 3) poziom instytucjonalny, czyli jednostki organizacyjne systemu realizujące nałożone zadania; 4) poziom kadrowy, czyli kadry (pracownicy) analizowanego systemu.

Poruszając się tropem badawczym perspektywy zależności od szlaku, główne pytania badawcze przyjęło postać: czy rozwój polskiej pomocy społecznej miał charakter ścieżkowy oraz jakie czynniki mogły ograniczać jego zmianę? Próbując odpowiedzieć na te pytania, w analizie podjęto eksplorację momentów krytycznych („okien politycznych”) w myśl założeń Capoccia (2015). Jak wspomniano wyżej, koncept ten zakłada, że w procesie rozwoju instytucji pojawiają się okresy zwiększonej otwartości na zmianę wywołane przez (egzogeniczne) wstrząsy pozwalające na przekształcenia (choć o nich nie przesądzające). Jako „okna polityczne” przyjęto trzy momenty historyczne, tj. 1) początek budowy II Rzeczypospolitej, kiedy uchwalono pierwszą ustawę o opiece społecznej (1923 r.); 2) pierwsze lata Polski Ludowej po 1945 roku, kiedy to skonstruowano koncept „socjalistycznej opieki społecznej” oraz 3) początki III Rzeczypospolitej, czyli lata po 1990 r., traktowane jako okres profilowania nowej epoki w polityce społecznej i pomocy społecznej. Wtedy też pojawiła się ustawa o pomocy społecznej oraz reaktywowano samorząd terytorialny.

Zarys powstania europejskich systemów opieki społecznej

Analiza rozwoju polskiej pomocy społecznej przy użyciu wspominanej koncepcji zależności od szlaku powinna rozpoczynać się od przywołania źródła systemów socjalnych w Europie, w myśl ogólnego założenia, iż „to, co jest na początku, jest najważniejsze” (Pierson, 2004).

Polski system pomocy społecznej, tak jak i systemy – mówiąc generalnie – socjalne w pozostałych krajach Europy, ma swoje historyczne źródło w próbach rozwiązywania problemów związanych z włoczęgostwem i żebractwem, a szerzej – ze zjawiskiem pauperyzmu (w miastach). Uważa się, iż kluczowym momentem w powstaniu systemów socjalnych były reformy instytucji dobroczynnych w XVI wieku: „W 1522 r.

Norymberga dokonuje centralizacji opieki nad ubogimi, w rok później czyni to Strasburg (...) w 1531 r. edykt cesarski sankcjonuje inicjatywy miast i określa zasady polityki społecznej i reorganizacji opieki nad ubogimi” (Geremek, 1989: 153). Proces ten miał charakter dwuwymiarowy. Po pierwsze, miasta zmuszone były mierzyć się z napływem znacznych grup ludności ubogiej z terenów okolicznych, będącym konsekwencją regularnych kryzysów żywnościowych. Nawet w sytuacjach, gdy możliwe było zamknięcie murów miejskich, osoby żebrzące lokowały się w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodków miejskich, tworząc prowizoryczne obozowiska. A po drugie, narastała potrzeba uporządkowania (rozproszonego i dobroczynnego) systemu opieki nad ubogimi, obejmująca zarówno wypracowanie jednolitych zasad jego funkcjonowania, jak i instytucjonalizację form opieki społecznej. Reformy te zazwyczaj sprowadzały się do kilku równoległych działań: a) władza centralna podejmowała problem, określając nowe przepisy wsparcia najuboższych; b) ich wdrażanie – w tym powoływanie instytucji i kadr – pozostawiano na poziomie lokalnym; c) wsparcie organizowano dla „własnych” ubogich, zamykając dostęp (do miast) dla „obcych żebrzących”; d) wprowadzano kategorię „zasługiwalności na wsparcie społeczne” (związane np. z całkowitą utratą możliwości zarobkowania) oraz e) organizowano fundusz (środki) na ten cel³.

To, co jest istotne na tym etapie narracji, to ukształtowanie się w Anglii – w oparciu o powyższy schemat – pierwszego ogólnokrajowego systemu opieki społecznej w wyniku cyklu „Praw ubogich” (*Poor Laws*) z lat 1597–1601. System ten opierał się na trzech podstawowych elementach: a) wsparciu instytucjonalnym (zakładowym) (*workhouses*), b) wsparciu środowiskowym (poza Zakładowym) (*outdoor relief*) oraz c) regulacjach dotyczących miejsca osiedlenia (*settlement regulations*) (Englander, 1998). Wsparcie instytucjonalne – z którym to częstokroć utożsamia się ten system – polegało na faktycznym zmuszaniu ubogich do pracy w instytucjach opieki społecznej, choć jak podaje David Englander (1998: 2), „w praktyce większość domów pracy (*workhouses*) pełniła tak naprawdę funkcję domów opieki (*almshouses*)”. Ale poza tym funkcjonowało wspomniane wsparcie środowiskowe (poza Zakładowe) obejmujące różnorodne świadczenia, np. (tygodniowe) zasiłki dla osób starszych i niezdolnych do pracy, wsparcie dla rodzin (zastępczych) opiekujących się sierotami, doraźne zapomogi dla osób dotkniętych chorobą czy dostawy żywności, opału i odzieży, szczególnie w okresach kryzysów czy niedoborów żywnościowych. Ostat-

³ W reformy te wpisywał się na przykład Gdańsk, gdzie tzw. druga ordynacja żebracza z 1551 roku stanowiła, iż „odznaki żebracze wolno wydawać jedynie tym mieszkańcom Gdańska, którzy uczciwie pracowali, lecz na skutek utraty zdrowia czy starości nie mogli już zapracować na swoje utrzymanie. Należy ich wpisać do rejestru i wydać odznakę, aby różnili się od innych. Trzeba nadmienić, że odznaka uprawniała do żebrania, wskazując mieszkańcom miasta, komu mają dawać jałmużnę” (Kropidłowski, 1992).

nim elementem tego systemu były przepisy o osiedleniu, które oddawały kontrolę nad przemieszczaniem się osób w ręce kadr lokalnych. Oznaczało to, iż „wędrowcy” bez odpowiednich zaświadczeń (typu przynależności miejskiej, świadectwa ubóstwa itd.) mogli zostać uznani za włóczęgów i odesłani do poprzedniego miejsca osiedlenia (parafii pochodzenia) (Englander, 1998: 2–3). U podstaw tego rozwiązania leżało założenie, zgodnie z którym „miejscowe” osoby niezdolne do pracy powinny zostać objęte opieką, natomiast ludność zdolna do pracy – włączona w system zatrudnienia. System miał wymiar lokalny (parafialny), zaś fundusze na ten cel pochodziły ze specjalnego podatku (nałożonego na właścicieli nieruchomości).

Tym samym po raz pierwszy w wymiarze ogólnokrajowym ukonstytuował się system socjalny, który można było opisać na kilku poziomach: a) podmiotowym – kto podlegał pod wsparcie (kryteria dostępu); b) przedmiotowym – co można było otrzymać (świadczenia); c) instytucjonalnym – jaki podmiot był odpowiedzialny za realizację działań; d) kadrowy – kim były osoby przeprowadzające wsparcie. Jak zostało wskazane w części metodologicznej, właśnie te poziomy wyznaczają ramy analizy opieki/polskiej pomocy społecznej przeprowadzanej w perspektywie *path dependence*.

Istotność prawa socjalnego epoki elżbietańskiej polegała na tym, iż rozwiązania te stanowiły kluczowy krok w kierunku instytucjonalizacji systemów opieki społecznej, gdyż – jak zauważa Bronisław Geremek (1989: 186) – „ustawodawstwo centralne innych krajów europejskich podążało podobnym szlakiem”. Model systemu opieki społecznej oparty o selektywne prawo do wsparcia, zróżnicowane formy świadczeń dla najuboższych (mieszkańców gmin), publiczne instytucje i kadry reprodukowany był następnie w różnych wersjach w państwach Europy kontynentalnej. Spójrzmy choćby na przykłady rozwiązań z tego zakresu istniejące w państwach zaborczych, gdyż doświadczenia te miały bezpośredni związek z polskimi unormowaniami socjalnymi. „W krajach obligatoryjnej opieki nad ubogimi ważne znaczenie mają przepisy, określające, do kogo ma ubogi w razie zubożenia zwrócić się z prośbą o zaopatrzenie” – czytamy w pracy Jerzego Michalskiego (1904: 2) – „Ustawodawstwo państw cywilizowanych zna obecnie trzy systemy, na których opiera się prawny obowiązek wsparcia ubogich: a) system prawa urodzenia względnie obywatelstwa, b) prawa przynależności, c) pobytu w pewnej miejscowości⁴. Pierwszy przeważa dziś tylko w Szwajcarii”. W przypadku państwa austriackiego obowiązywało prawo przynależności określone przepisami o swojszczyźnie z 1863 roku i mówiące, iż przynależność

⁴ „(...) system z prawem obywatelstwa wiąże obowiązek wsparcia obywatela, w razie jego zubożenia, na całe życie niemal z gminą urodzenia, drugi (prawo przynależności) zadowala się w regule dosyć długim (3, 5 i 10-letnim) pobytem w pewnej miejscowości, natomiast trzeci nie pyta się ani o urodzenie, ani o prawo przynależności, lecz na podstawie samego faktu pobytu w pewnej miejscowości nakłada na nią prawny obowiązek udzielania wsparcia” (Michalski, 1904: 15).

nabywało się przez urodzenie, zawarcie małżeństwa, przyjęcie do związku przynależności lub uzyskanie z urzędu. Z kolei na terenie Niemiec ustawa z 1870 roku określiła prawo do opieki społecznej po nieprzerwanym dwuletnim pobycie na terenie określonej gminy (Michalski, 1904: 15). W każdym z tych unormowań prawno-socjalnych funkcjonowały na poziomie lokalnym związki/wydziały opieki społecznej (np. *ortsarmenverband* w Niemczech) oraz kadry (*armenväter*) organizujące zakładowe (*geschlossene armenpflege*)⁵ i pozakładowe (*offene armenpflege*) świadczenia socjalne przynależne po spełnieniu odpowiednich kryteriów (Michalski, 1904; Sachße, Tennstedt, 1998; Kruszewski, 2010; Maj, 2022).

Prawodawstwa z tego zakresu nie było na terenie zaboru rosyjskiego, gdzie z kolei rozwinięte były działania dobroczynne, głównie w postaci funkcjonowania towarzystw dobroczynnych (Leś, 2001, 2026; Korybut-Marciniak, 2008), czyli występowało tu zjawisko, które zostało określone mianem „opiekuńczego społeczeństwa” (Krzyszkowski, 2005). Warto przy tym podkreślić, iż jeśli bliżej przyjrzymy się schematom działania organizacji dobroczynnych z tamtego okresu, to dostrzeżemy znany już nam wzorzec działania. Na przykład najstarsza instytucja tego typu funkcjonująca w zaborze rosyjskim – Wileńskie Towarzystwo Dobroczynności – za główną zasadę działalności stawiało sobie „Niemogący pracować, a żebrać się wstydzący, opuszczone od Rodziców i Opiekunów sieroty, obciążone dziećmi familie, starce, niedołęgi, kaleki, pierwsze przed innymi do względów Towarzystwa mieć będą prawo” (Ustawy Wileńskiego Towarzystwa Dobroczynności, 1817: 12). Organizacja ta powoływała opiekunów ubogich (tzw. parafialnych lub cyrkulowych), którzy pełnili funkcje diagnostyczno-środowiskowe w wybranych częściach (parafiach) Wilna: „Przyjmować prośby od szukających wsparcia, toż wywiadywać się o nieszczęśliwych, mianowicie żebrać się wstydzących, a po ścisłym wybadaniu i należyтым wszystkiego na miejscu sprawdzeniu, na danym sobie drukowanym świadectwa wzorze, z dokładnością wszystko opisać, i do wydziału właściwego opieczetowane odesłać” (Ustawy Wileńskiego Towarzystwa Dobroczynności, 1817: 20). Dodajmy do tego, iż formami pomocy oferowanymi przez to Towarzystwo (za pomocą wspomnianych opiekunów ubogich) było m.in. „przyjęcie do domu Towarzystwa na czas oznaczony, lub bez ograniczenia; udzielenie żywności mieszkającym w mieście; wsparcie pieniężne na raz jeden; wsparcie pieniężne miesięczne; udzielenie rady lekarskiej i samych lekarstw dla chorych, bezpłatnie” (Instrukcja dla opiekunów ubogich Wileńskiego Towarzystwa Dobroczynności, 1817).

⁵ Michalski (1904: 51) podaje, iż na obszarze Galicji funkcjonowało 80 domów zaopatrzenia dla dorosłych (*versorgungsanstalten*) oraz 37 domów dla dzieci osieroconych. Zob. też ustalenia Elżbiety Maj na ten temat (2022: 105 i nast.).

„Okno polityczne I” – początki II Rzeczypospolitej

Odzyskanie niepodległości w 1918 roku można potraktować jako swoisty „wstrząs polityczny”, co interpretujemy jako (pierwsze) „okno polityczne”, podczas którego możliwe były procesy kształtujące/zmieniające interesujące nas zjawisko. Pierwsza wersja projektu ustawy o opiece społecznej opracowana na wzorcu niemieckim pojawiła się jesienią 1920 roku, jednak na obrady Rady Ministrów trafiła dopiero zimą 1921 roku (Grata, 2023). Z powodu obaw o nadmierne obciążanie budżetów gmin wiejskich dokument nie miał szans na przyjęcie przez rząd kierowany przez Wincentego Witosa. Wiosną 1921 pojawił się z kolei niemal identyczny, poselski projekt ustawy o opiece społecznej złożony z inicjatywy Wacława Blizińskiego z Narodowego Zjedzenia Ludowego:

Już od 3 lat istnieje Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. W ciągu dwuletniej kadencji obecnego Sejmu Ustawodawczego kilkakrotnie były wnoszone do łaski Marszałkowskiej wnioski z żądaniem, by Rząd wniósł do Sejmu projekt ustawy o opiece społecznej. Niestety życzenia te dotychczas nie zostały spełnione, podczas gdy sprawa jest nadzwyczaj ważna i nagła ze względu choćby na skutki światowej wojny, której smutnym owocem są i przez czas dłuższy będą tysiące sierot, wdów, kalek, inwalidów; kiedy wskutek demoralizacji wojennej rosną szeregi zdolnych do pracy, lecz nie chcących uczciwie pracować (prostyucja, wstręt do pracy, włóczęgostwo) i przygotowują coraz to nowe zastępy nędzarzy, nie tylko w moralnym, lecz i ekonomicznym znaczeniu; (...) nie można pozwolić na dowolność związków komunalnych, pozbawionych zwłaszcza w mniejszych komórkach administracyjnych wszelkich w tym względzie tradycji, lecz należy opiekę społeczną uczynić wspólnym obowiązkiem związków komunalnych i Państwa, określić dokładnie jej treść i zadania, wskazać, kto jest do niej uprawniony, kto i w jakim rozmiarze obowiązany do jej świadczeń (...) (Druk Sejmowy nr 2572, 1921).

Wniosek trafił następnie do Komisji Opieki Społecznej, która uznała, że projekt ustawy został opracowany „(...) na tych samych zasadach, co i ustawa niemiecka, że odpowiada w zupełności wymaganiom przez życie i nauk zakreślonym” (Starczewski, 1937: 4). W 1922 roku dokument trafił z kolei na posiedzenie plenarne Sejmu do drugiego czytania, po czym został skierowany do Komisji Opieki Społecznej w celu weryfikacji, czy przepis nadmiernie nie obciąży budżetów gmin (Chaczko, 2023a). W kolejnych miesiącach w trakcie prac komisji sejmowych i debat parlamentarnych wielokrotnie ujawniły się wspomniane obawy o koszty opieki społecznej (szczególnie w kontekście gmin wiejskich, formułowane m.in. przez posłów Polskiego Zjednoczenia Ludowego). Ostatecznie ustawę przyjęto na posiedzeniu Sejmowym w 1923 roku po następujących słowach referującej ten projekt Zofii Praussowej:

Otóż, Wysoki Sejmie, ta rzecz jest nowa, ale nawet nie wszędzie u nas, bo w b. dzielnicy pruskiej jest stara, a już całkiem stara jest w innych krajach europejskich. Jest to rzecz stara wypróbowana dobra, niezmiernie tania, tańsza niż nieorganizowana opieka społeczna. Kraje ubogie, które nie mogą sobie pozwolić na duże wydatki, właśnie wprowadziły u siebie opiekę przymusową, opiekę zorganizowaną, uważając, że to najtaniej społeczeństwo kosztuje, że nieorganizowana opieka jest najdroższą, bo za nią idzie występki, choroba i śmierć, t.j. rzeczy, które najwięcej niszczą społeczeństwa. Każde społeczeństwo nowoczesne, cywilizowane, kulturalne musiało zorganizować swoją opiekę społeczną na podstawie właśnie tej, jaka jest przyjęta w niniejszej ustawie, to jest na podstawie opieki obowiązkowej, nie dobroczynności publicznej, nie dobrowolnych datków, tylko przymusowej opieki państwowej (Wystąpienie posłanki Zofii Praussowej z 1923, 2019: 29).

Ustawa określiła cele opieki społecznej jako „zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą” (Ustawa, 1923), co w ujęciu systemowym oznaczało przypisanie państwu – realizującemu te zadania za pośrednictwem związków komunalnych – obowiązku organizowania wsparcia o charakterze podstawowym i interwencyjnym. Kategoria „niezbędnych potrzeb życiowych” opisana została głównie w formie warunków bytowych (umożliwiających funkcjonowanie na minimalnym poziomie): koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży i obuwia; odpowiedniego pomieszczenia z opałem i światłem; pomocy w zdobyciu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej; pomocy w dziedzinie higieniczno-sanitarnej czy pomocy w przywróceniu utraconej zdolności do pracy (Ustawa, 1923). Z kolei analiza zakresu podmiotowego wskazuje, iż wsparcie kierowano w pierwszej kolejności do grup uznawanych za szczególnie wrażliwe społecznie. Obejmowało ono przede wszystkim niemowlęta, dzieci (w tym matki z dziećmi) oraz młodzież, zwłaszcza – jak wówczas określano – sieroty, półsieroty i dzieci zaniedbane. W dalszej kolejności pomoc adresowano do osób starszych oraz jednostek, które współcześnie określilibyśmy mianem osób z niepełnosprawnościami. Był to więc system o charakterze ściśle selektywnym – wsparcie przysługiwało przede wszystkim osobom stale związanym z daną gminą oraz niezdolnym do samodzielnego zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych (zob. Pamiętniki bezrobotnych, 1933; Działalność powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych w dziedzinie opieki społecznej, 1938; Grata, 2013). Realizacja tych założeń prowadziła do wykształcenia zróżnicowanych form organizacyjnych opieki społecznej, obejmujących zarówno instytucje o charakterze zamkniętym (świadczenia zakładowe), jak i formy częściowe oraz otwarte (świadczenia pozazakładowe) (Opieka nad macierzyństwem, dziećmi i młodzieżą w Rzeczypospolitej Polskiej, 1928; Zawadzki, 1935; Nakoniecznikow-

-Klukowski, 1938). System – w myśl ciągłości historycznej ziem zaboru carskiego – w sporej mierze opierał się na działalności organizacji społecznych. Szczególną rolę podmioty te pełniły w opiece zamkniętej, gdzie szacunki mówiły o tym, że owe organizacje prowadziły ok. 65% zakładów opieki społecznej (Brenk, Chaczko i Płasek, 2018).

Poziom instytucjonalny stanowiły lokalne komisje opieki społecznej w gminach liczących powyżej 5000 mieszkańców (Rozporządzenie o komisjach opieki społecznej i opiekunach społecznych, 1928). Ich skład obejmował przewodniczącego zarządu gminy, członków rady gminy oraz opiekunów społecznych, co wskazuje na ścisłe powiązanie funkcji opiekuńczych z administracją samorządową (związkami komunalnymi) oraz zasobami lokalnymi. Istotnym elementem tego systemu były rzecz jasna kadry pełniące funkcję selekcyjno-kontrolną (Babicki, 1935). Ustawa z 1923 roku przewidywała powołanie opiekunów społecznych, którzy faktycznie zaczęli funkcjonować od 1928 roku na mocy odrębnego rozporządzenia. Były to osoby pełniące swoje obowiązki w sposób honorowy, działające na poziomie gminnym i odpowiedzialne za ocenę sytuacji osobistej oraz majątkowej osób ubiegających się o pomoc, a tym samym za kwalifikowanie ich do systemu wsparcia (Instrukcja dla opiekunów społecznych, 1931; Brenk, 2022). Niewątpliwie mechanizm ten instytucjonalizował uznaniowość oraz lokalną kontrolę dostępu do świadczeń⁶.

„Grupa rządząca [II RP] konsekwentnie trzymała się przyjętej od początku zasady sprawowania opieki społecznej jedynie do udzielania pomocy materialnej jednostkom »słabym ekonomicznie«” – twierdził w okresie PRL-u Marian Balcerek (1978: 132). Z kolei na początku III RP Herbert Szurgacz (1992: 24) dodawał w kontekście współdziałania instytucji publicznych z prywatną dobroczynnością, iż „Ustawa o opiece społecznej z 1923 r. stanowi kontynuację linii rozwojowych, mających w Polsce odległą tradycję”. Idąc tym tropem i analizując treść powyższego punktu – szczególnie pod kątem zaproponowanych poziomów analizy (zob. zestawienie w tabeli 1) – można dojść do wniosku, iż ukształtowany w tzw. pierwszym „oknie

⁶ Józef Babicki, który w okresie międzywojennym podjął się stanowiska opiekuna społecznego, tak relacjonował swoje zadania: „Gdy powiedziałem w gminie, jak rozumiem swój obowiązek opiekuna: że uważam siebie za powołanego do wyszukiwania potrzebujących i dostarczania gminie sposobności do jak najszerszego udzielania opieki, a ja będę pilnował, żeby ta opieka była należycie przez gminę sprawowana; że będę doraźnie udzielał zapomóg pieniężnych potrzebującym z funduszy, które mi gmina jest obowiązana na ten cel wypłacić – roześmiano się z mojej naiwności i – jak to się mówi – oblano zimną wodą. Powiedziano mi, że gmina wszystkie pieniądze, jakie posiada na opiekę społeczną wydaje bez reszty, nie ma zatem mowy, żebym cośkolwiek mógł otrzymać na doraźne zapomogi. A co się tyczy tego wyszukiwania potrzebujących i posyłania do gminy nowych klientów, to żebym się nie ważył robić czegoś podobnego, bo bardzo wielu naprawdę potrzebujących oczekuje swojej kolejki, a gmina nie ma za co im dopomóc i z kwitkiem musi odprawiać. Powiedzieli, że liczą na mnie, ale zupełnie na inną pomoc, niż sobie wyobraziłem. Trzeba przede wszystkim skontrolować dotychczasowych klientów opieki i zbadać, czy nie można gdzie z racji poprawy warunków ująć lub zaprzestać pomocy, a w ten sposób zwolnione pieniądze można będzie użyć dla innych, więcej potrzebujących. Nie gminę zatem będę kontrolował, a pobierających zasiłki, aby gdzie można doprowadzić do zmniejszenia świadczeń” (Babicki, 1935: 16–17).

politycznym” polski system opieki społecznej ściśle nawiązywał do wcześniejszych rozwiązań socjalnych – systemu niemieckiego, dobroczynnych doświadczeń z zaboru carskiego, ale także do głównych cech (opisanego wcześniej) pierwowzoru w postaci angielskiego „Prawa ubogich”.

„Okno polityczne II” – początki Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Kolejne „okno polityczne”, czyli moment osłabienia systemu politycznego oznaczający podatność na zmiany, nastąpiło po II wojnie światowej. Jednym z kluczowych wymiarów kształtującego się na początku tego okresu tzw. modelu „socialistycznej opieki społecznej” była jej wyraźnie selektywna natura (Osiągnięcia socjalne Polski Ludowej, 1951). Została ona w sposób programowy zarysowana w tekście Ministra Pracy i Opieki Społecznej Kazimierza Rusinka (1950) zatytułowanym *Zagadnienia pracy i pomocy społecznej w działalności rad narodowych*, który pełnił funkcję doktrynalnej wykładni nowej polityki opiekuńczej państwa. Co istotne, selektywność ta nie miała charakteru wyłącznie administracyjnego, lecz była osadzona w ideologii „państwa pracy” i logice gospodarki planowej, determinując zarówno kryteria dostępu do świadczeń, jak i definiowanie uprawnionych do opieki.

W tym znaczeniu PRL-owska opieka społeczna była instrumentem interwencji społecznej stosowanym wobec ściśle określonych kategorii ludności, zaś podstawowym kryterium selekcyjnym była zdolność do pracy. Osoby potencjalnie zdolne do zatrudnienia miały być w pierwszej kolejności kierowane „najkrótszą i najbardziej ekonomiczną drogą” do aktywności zawodowej, co w praktyce oznaczało wyłączenie ich z kręgu bezpośrednich beneficjentów systemu (Rusinek, 1950). Dostęp do świadczeń przysługiwał natomiast tym, którzy – przynajmniej czasowo – nie spełniali normy produktywności, tj. osoby w podeszłym wieku, chorzy, z niepełnosprawnościami (Instrukcja, 1964; Oleszczyńska, 1978). W sensie ogólnym dostęp do opieki społecznej był konstruowany jako wyjątek od zasady powszechnego obowiązku pracy, a nie jako autonomiczne prawo socjalne. Wsparcie to było nie tylko selektywne, lecz również stygmatyzujące – adresowane do tych, którzy nie spełniali dominującego wzorca „obywatela-pracownika”⁷. Podkreślić należy, iż szczególne „socjalne uprzywilejowanie” dotyczyło osób w wieku emerytalnym, inwalidów

⁷ Na ten element systemów socjalnych zwraca uwagę m.in. Gøsta Esping-Andersen (2010: 41), pisząc, iż: „Tradycja opieki nad ubogimi i odwołujące się do niej systemy pomocy społecznej oparte o testy dochodowe to oczywiste, świadomie obmyślane, systemy stratyfikacyjne. Karząc i naznaczając ludzi korzystających ze świadczeń socjalnych, wspierają one społeczny dualizm”.

I i II grupy, jednostek pozbawionych środków utrzymania oraz wsparcia rodzinnego, a także osób przejściowo dotkniętych kryzysem (np. utratą żywiciela rodziny) – czyli osób/grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej głównie z przyczyn indywidualnych (losowych) (Oleszczyńska, 1978). Jednocześnie system wykluczał ze świadczeń osoby uchylające się od pracy oraz zabraniał traktowania świadczeń jako uzupełnienia wynagrodzenia, co wpisywało się w dominującą w PRL ideę tzw. produktywizmu.

Na poziomie przedmiotowym katalog świadczeń obejmował zarówno pomoc w naturze (żywność, odzież, opał, leki), jak i świadczenia pieniężne (stałe, okresowe, jednorazowe), a także usługi opiekuńcze, w tym np. pomoc domową (Działalność Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, 1972; Oleszczyńska, 1978). Uzupełnieniem tego systemu były formy opieki instytucjonalnej, takie jak pobyt w zakładach opieki społecznej/domach pomocy społecznej, choć wydaje się, iż (z powodów ideologicznych) instytucje te traktowano jako obszar „marginalizowany czy wręcz wstydlivy” (Chaczko, 2025: 150).

Poziom instytucjonalny opierał się na lokalnych ośrodkach opiekuna społecznego ściśle powiązanych z obszarem ochrony zdrowia. W odróżnieniu od wcześniejszych rozwiązań samorządowych, instytucje te były podporządkowane scentralizowanemu aparatowi władzy, co ograniczało autonomię lokalną, ale jednocześnie – w myśl doktryny państwa socjalistycznego – wzmacniało jednolitość organizacyjną systemu (Zalewski, 2005). Kolejnym elementem analizowanego modelu był poziom kadrowy obejmujący (terenowych) opiekunów społecznych powoływanych przez prezydium rad narodowych. Pełnili oni funkcje inicjująco-kontrolne, działając w sposób społeczny (honorowy) (Instrukcja, 1959; Poradnik opiekuna społecznego, 1965), co wskazuje na utrzymanie mechanizmów selekcji i kontroli znanych z wcześniejszego okresu. Ich zadania obejmowały identyfikację potrzebujących oraz ocenę zasadności przyznania wsparcia, co w praktyce prowadziło do reprodukcji uznaniowości w dostępie do świadczeń.

Analiza rozwiązań systemowych opieki społecznej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (zob. tabela 1) wskazuje na ich wyraźny selektywny charakter, co w ujęciu koncepcji *path dependence* można interpretować jako kontynuację oraz adaptację wcześniejszych wzorców przy jednoczesnym ich ideologicznym przekształceniu. Z tej perspektywy system opieki społecznej nie stanowił zerwania z wcześniejszymi rozwiązaniami, lecz raczej był ich rekonfiguracją w nowych (socjalistycznych) warunkach ustrojowych. Pomimo ideologicznej deklaracji powszechności zabezpieczenia społecznego, w praktyce utrzymano selektywny charakter wsparcia, silne powiązanie opieki z oceną zdolności do pracy oraz instytucjonalne mechanizmy kontroli dostępu do świadczeń. Wydaje się zatem, iż na tym etapie rozwoju możemy mówić

o trwałości kluczowych wzorców organizacyjnych i normatywnych systemu opieki społecznej, które zdeterminowały kierunek ewolucji systemu w warunkach państwa socjalistycznego.

„Okno polityczne III” – transformacja ustrojowa i początki III Rzeczypospolitej

Herbert Szurgacz (1992: 42), który opracowywał pierwszą wersję ustawy o pomocy społecznej z 1990 roku – czyli w momencie, kiedy pojawiło się kolejne „okno polityczne” – wyraźnie podkreślał, iż projekt ten „zasadniczo oparty jest na rozwiązaniach ustawy z 1923 r.”. Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w 1989 roku oraz reforma samorządowa z 1990 roku nie doprowadziły do radykalnego zerwania z dotychczasowym modelem opieki społecznej, lecz raczej do jego (kolejnej) instytucjonalnej rekonfiguracji w nowych warunkach politycznych i gospodarczych. Ustawa z 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej określiła cele systemu jako wsparcie osób i rodzin niezdolnych do samodzielnego przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej (Ustawa, 1990), co w ujęciu systemowym oznaczało przypisanie gminom – jako podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego – kluczowej roli w organizowaniu i realizacji świadczeń dla tak zidentyfikowanych jednostek i grup. Jednocześnie pomoc społeczna lat 90. pełniła przede wszystkim funkcję interwencyjno-stabilizacyjną, stanowiąc mechanizm reagowania na negatywne skutki transformacji, takie jak bezrobocie, ubóstwo czy dezintegrację struktur rodzinnych (Chaczko i Krzyszkowski, 2022).

Na poziomie podmiotowym prawo do świadczeń pieniężnych przysługiwało osobom pozbawionym źródeł utrzymania lub osiągającym dochód poniżej ustawowo określonego progu, przy jednoczesnym wystąpieniu określonych przesłanek społecznych, takich jak ubóstwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała choroba, bezradność opiekuńczo-wychowawcza czy uzależnienia (Ustawa, 1990). Choć katalog uprawnionych został formalnie rozszerzony w stosunku do okresu Polski Ludowej, system zachował selektywny charakter – wsparcie kierowano przede wszystkim do grup uznawanych za szczególnie zagrożone marginalizacją społeczną: osób bezrobotnych, w kryzysie ubóstwa, z niepełnosprawnościami, rodzin wielodzietnych czy dysfunkcyjnych (Golinowska i Topińska, 2002). Mechanizm ten był dodatkowo wzmacniany przez kryteria dochodowe, które w praktyce ograniczały dostęp do świadczeń pieniężnych i utrwały określony poziom ich zasięgu (por. Szarfenberg, 2014)⁸.

⁸ Zmiana liczby beneficjentów pomocy społecznej szczególnie widoczna była połowie lat 90., kiedy to m.in. nastąpiła korekta charakteru kryterium dochodowego z jednego (ogólnego) progu na szczegółowy

Poziom przedmiotowy obejmował zarówno świadczenia o charakterze podstawowym – takie jak schronienie, posiłek czy niezbędne ubranie – jak i bardziej złożone, bezkryteriowe formy pomocy, w tym pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne czy usługi opiekuńcze (Ustawa, 1990). Kluczowym elementem systemu były świadczenia pieniężne (m.in. zasiłki stałe, okresowe i celowe) oraz możliwość pobytu w domu pomocy społecznej. Taka struktura instrumentów wskazuje na utrzymanie modelu pomocy łączącego elementy wsparcia materialnego z działaniami o charakterze usługowym i zakładowym.

Na poziomie instytucjonalnym główną rolę odgrywały lokalne ośrodki pomocy społecznej funkcjonujące w strukturze samorządowej, które przejęły zadania realizowane przez wcześniejsze struktury opiekuńcze. System został z czasem rozbudowany o kolejne szczeble administracyjne – powiatowe centra pomocy rodzinie oraz regionalne ośrodki polityki społecznej – tworząc wielopoziomową strukturę zarządzania (Chaczko i Krzyszkowski, 2022). Pomimo formalnej rozbudowy, zwielokrotnienia zadań systemu (Hryniewicz, 2004) czy rozszerzania katalogu problemów kwalifikujących do wsparcia (m.in. przemoc domowa, uzależnienia, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, trudności w integracji cudzoziemców), realny dostęp do świadczeń pozostawał ograniczony – np. w latach 2000. średnio z pomocy społecznej skorzystało około 3–6% mieszkańców Polski (GUS, 2025), co może świadczyć o utrzymaniu ogólniej logiki działania systemu.

Spoglądając zaś na poziom kadrowy, należy wskazać na profesjonalizację zawodu pracownika socjalnego zatrudnianego w ośrodkach pomocy społecznej (Miernik, 2010; Łuczyńska, 2013). W odróżnieniu od wcześniejszych okresów ich rola została sformalizowana i oparta na określonych standardach kwalifikacyjnych (kształcenia), jednak nadal obejmowała funkcje inicjująco-środowiskowe oraz selekcyjne, związane z oceną sytuacji życiowej beneficjentów i kwalifikowaniem ich do systemu wsparcia (Każmierczak i Rymsza, 2003; Trochymiak, 2025). W praktyce oznaczało to utrzymanie mechanizmów uznaniowości oraz kontroli dostępu do świadczeń, choć oczywiście w bardziej sprofesjonalizowanej i sformalizowanej formie.

Nie można rzecz jasna pominąć kwestii związanej z doktrynalnymi i normatywnymi próbami redefinicji celów pomocy społecznej podejmowanych w kolejnych dekadach III Rzeczypospolitej – na przykład akcentując jej rolę w procesach aktywizacji, integracji społecznej czy wzmacniania samodzielności jednostek (Rymsza, 2013; Grewiński, 2021). Tyle że opracowania badawcze z tego zakresu wyraźnie ukazują, iż

próg „rodziny”, uwzględniający różne potrzeby i koszty utrzymania odmiennych typów gospodarstw domowych (tzw. skala ekwiwalentności). Liczba beneficjentów systemu spadła w tym okresie z ponad 3 mln do nieco ponad 2 mln (Golinowska i Topińska, 2002: 16).

postulaty te, związane m.in. z wdrażaniem elementów „aktywnej polityki społecznej”, miały ograniczony wpływ na praktykę systemową (Kaźmierczak, 2016; Kowalczyk, 2014; Poławski, 2018; Trawkowska-Głębocka, 2009; Trochymiak, 2025).

Zatem biorąc pod uwagę koncepcję *path dependence* i ustalenia z poprzednich punktów, można odczytywać rozwój pomocy społecznej w III Rzeczypospolitej jako przykład adaptacyjnej kontynuacji wcześniejszego modelu selektywnego wsparcia społecznego. Pomimo zmiany ustroju, decentralizacji zarządzania oraz formalnej profesjonalizacji systemu, jego podstawowe cechy – selektywność, dochodowy charakter dostępu do głównych świadczeń czy lokalna implementacja – uległy reprodukcji. Inaczej mówiąc – trajektoria rozwoju systemu pomocy społecznej została w znacznym stopniu uwarunkowana wcześniejszymi rozwiązaniami instytucjonalnymi przekształconymi i dostosowanymi do realiów gospodarki rynkowej oraz demokratycznego państwa (zob. tabela 1).

Tabela 1. „Okna polityczne” oraz poziomy analizy systemu opieki/pomocy społecznej (1923–1991)

Poziomy analizy systemu opieki/pomocy społecznej	Okna polityczne		
	Początek II RP	Początek PRL-u	Początek III RP
Poziom podmiotowy	Prawo do trwałej opieki nabywano przez co najmniej roczny pobyt w gminie. Opieka dotyczyła w szczególności: niemowląt, dzieci i młodzieży, zwłaszcza sierot, półsierot, dzieci zaniedbanych, opuszczonych, zagrożonych przez wpływy złego otoczenia; starców, inwalidów, nieuleczalnie chorych, bezdomnych ofiar wojny, ciężko poszkodowanych; żebrzących, włóczęgów osób zagrożonych alkoholizmem i nierzadkiem.	Prawo do świadczeń pieniężnych przysługiwało osobom, których sytuacja materialna uzasadnia konieczność udzielenia tej pomocy, a w szczególności: osobom w wieku emerytalnym lub będącym inwalidami I i II grupy, niepracującym i niemającym uprawnień do renty, nieposiadającym żadnych środków utrzymania ani rodziny zobowiązanej i zdolnej do alimentacji; osobom przejściowo znajdującym się w wyjątkowo ciężkich warunkach materialnych (np. z powodu utraty jedyne go żywiciela rodziny); osobom, dla których udzielenie pomocy było koniecznym warunkiem umożliwiającym podjęcie pracy (np. w przypadku zwolnienia z zakładu karnego); rencistom znajdującym się w ciężkich warunkach materialnych (np. wskutek choroby). Świadczenia pieniężne nie mogły stanowić dopłaty do płac i nie mogły być udzielane osobom uchylającym się od podjęcia pracy.	Prawo do świadczeń pieniężnych przysługiwało osobom, które nie miały żadnych źródeł utrzymania lub dochód na osobę w rodzinie nie przekraczał najniższej emerytury przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej z następujących okoliczności: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, potrzeby ochrony macierzyństwa, bezrobocia, upośledzenia fizycznego lub umysłowego, długotrwałej choroby, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, alkoholizmu lub narkomanii, kłęski żywiołowej lub ekologicznej.

Poziomy analizy systemu opieki/pomocy społecznej	Okna polityczne		
	Początek II RP	Początek PRL-u	Początek III RP
Poziom przedmiotowy	Konieczne środki żywności, odzież, obuwie; odpowiednie pomieszczenie z opałem i światłem; pomoc w nabyciu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej, pomoc w dziedzinie higieniczno-sanitarnej; pomoc w przywróceniu utraconej lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy; zasiłki pieniężne (pozaustawowo).	Pomoc w naturze (posiłki, artykuły żywnościowe, odzież, opał, leki), pobyt w zakładzie opieki/pomocy społecznej, pomoc w usługach (domowa, postpenitencjarna, prawna), zasiłki pieniężne – stałe, okresowe, jednorazowe (celowe).	Schronienie, posilek i niezbędne ubranie; usługi opiekuńcze; umieszczenie w domu pomocy społecznej, praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne; zasiłki pieniężne – stałe, okresowe, celowe.
Poziom instytucjonalny	Lokalne komisje opieki społecznej w gminach powyżej 5000 mieszkańców składające się z przewodniczącego zarządu gminy, członków rady gminy oraz opiekunów społecznych funkcjonujące w strukturach związków komunalnych.	Lokalne ośrodki opiekuna społecznego funkcjonujące w systemie opiekuńczo-zdrowotnym.	Lokalne ośrodki pomocy społecznej funkcjonujące w strukturze samorządowej.
Poziom kadrowy	Wybierani przez radę gminy opiekunowie społeczni o funkcjach inicjująco-kontrolnych wykonujący swoje zadania w sposób honorowy.	Powoływani przez prezydium właściwych rad narodowych (terenowi) opiekunowie społeczni o funkcjach inicjująco-kontrolnych wykonujący swoje zadania w sposób społeczny.	Zatrudniani przez ośrodki pomocy społecznej pracownicy socjalni o funkcjach inicjująco-środowiskowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł prawnych oraz opracowań zawartych w bibliografii.

Instytucjonalizacja centrów usług społecznych jako próba korekty szlaku pomocy społecznej

Tomasz Kaźmierczak twierdzi, iż pojawienie się w 2019 roku ustawy o realizacji usług społecznych przez centra usług społecznych, której konsekwencją była m.in. instytucjonalizacja centrów usług społecznych, stało się „pierwszą realną próbą pokonania niewidzialnych barier, które do tej pory blokowały rozwój tego typu usług w ramach jedyne go wchodzącego tu w grę ładu instytucjonalno-prawnego, mianowicie tego, który tworzony jest przez ustawy o pomocy społecznej, i tę z 1990 r., i tę z 2004 r.” (Kaźmierczak, 2023: 185). Przekładając tę sugestię na tory narracji niniejszego tekstu, można by powiedzieć, iż pojawienie się centrów usług społecznych (potencjalnie) powinno stanowić przynajmniej korektę szlaku rozwojowego pomocy społecznej.

Analiza zakresu podmiotowego struktury związanej z centrami usług społecznych wskazuje, iż koncept ten posiada cechy powszechności, gdyż potencjalnymi adresatami usług są (wszyscy) mieszkańcy gminy, co stanowi istotne odejście od selektywnego modelu pomocy społecznej skoncentrowanego na osobach znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Poziom przedmiotowy systemu wyraża się w katalogu zakresów usług społecznych, które mogą być organizowane i realizowane przez centra usług społecznych. Obejmuje on zarówno usługi wynikające z dotychczasowych ustaw sektorowych (np. wspieranie rodziny czy pieczy zastępczej), jak i nowe formy działań integrujących różne obszary polityki społecznej (np. z zakresu edukacji, zdrowia, kultury czy aktywizacji społecznej) (Ustawa, 2019). Kluczowe znaczenie ma tu mechanizm diagnozy potrzeb społeczności lokalnej oraz tworzenia lokalnych programów usług społecznych, które stanowią podstawę planowania i koordynacji działań. W konsekwencji zakres przedmiotowy systemu ma charakter otwarty i w pewnym stopniu elastyczny, co umożliwia jego dostosowanie do specyfiki lokalnej oraz zmieniających się potrzeb społecznych (Rymsza, 2021).

Poziom instytucjonalny tej struktury opiera się na zasobach lokalnych, przy czym centralną rolę odgrywa centrum usług społecznych (CUS) jako nowa jednostka organizacyjna. Co istotne w kontekście *path dependence*, to fakt, iż może ono powstać poprzez przekształcenie ośrodka pomocy społecznej lub jako odrębna instytucja (Ustawa, 2019; Wiśniewski i Kowalska, 2022), co z kolei wskazuje na zachowanie ciągłości organizacyjnej systemu pomocy społecznej przy jednoczesnej rekonfiguracji zakresu działania. Centrum pełni bowiem funkcję koordynatora usług społecznych, integrując, jak wspomniano, działania różnych podmiotów (zarówno publicznych, jak i niepublicznych). Poziom kadrowy systemu uległ dalszej profesjonalizacji i zróżnicowaniu w porównaniu z wcześniejszym modelem pomocy społecznej. Obok pracowników socjalnych pojawiły się nowe role zawodowe, w tym organizator usług społecznych oraz koordynator indywidualnych planów usług społecznych (Kaźmierczak i Karwacki, 2020). Kadry te odpowiadają nie tylko za realizację świadczeń (usług społecznych), ale także za diagnozę potrzeb, planowanie wsparcia oraz koordynację działań różnych instytucji i usługodawców. W przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań opartych w dużej mierze na funkcjach kontrolno-selekcyjnych, model ten akcentuje kompetencje animacyjne, koordynacyjne i środowiskowe. Jednocześnie w systemie wciąż występuje ocena sytuacji jednostki, co oznacza, że elementy uznaniowości nie zostały całkowicie wyeliminowane, lecz raczej przekształcone w kierunku bardziej zindywidualizowanego i partycypacyjnego podejścia do świadczenia usług.

Wydaje się, iż pojawienie się centrów usług społecznych można odczytywać z jednej strony jako próbę odpowiedzi na ograniczenia utrwalonego przez lata modelu pomocy społecznej, gdyż kluczowym założeniem funkcjonowania CUS stała się

powszechność dostępu do wspomnianych usług, rozumiana jako kierowanie oferty do mieszkańców gminy, a nie wyłącznie do klientów pomocy społecznej (Rymsza, 2021). W tym sensie CUS wprowadzają element uniwersalizmu do systemu, który dotąd – jak widzieliśmy – opierał się głównie na selektywności i kryteriach formalnych. Z drugiej strony centra i związana z nimi koncepcja nie zastępuje całkowicie tradycyjnej pomocy społecznej, lecz funkcjonuje równolegle z nią, gdyż np. po przekształceniu ośrodków pomocy społecznej w centra usług społecznych powstaje w nowej instytucji wewnątrzorganizacyjny zespół ds. pracy socjalnej/pomocy społecznej realizujący tradycyjne świadczenia oparte o testy dochodowe (Wiśniewski i Kowalska, 2022). Doktrynalnie więc przesuwają się główny akcent – z instytucji, której podstawowa funkcja sprowadzała się przede wszystkim do administracyjnego przyznawania świadczeń pieniężnych, ku instytucji skupionej przede wszystkim na koordynacji usług odpowiadających na zróżnicowane potrzeby społeczności lokalnej.

Warto przy tym zaznaczyć, iż w koncepcji CUS istnieją przynajmniej dwa elementy mogące ograniczać ich systemowe wdrażanie – nieobowiązkowość i związana z tym projektowość. Zwracał na to uwagę na przykład Ryszard Szarfenberg: „(...) możliwość, a nie obowiązek powołania CUS, łącznie z finansowaniem projektowym skutkować będzie wyspowym i nietrwałym charakterem implementacji. Można co prawda oczekiwać, że po kilku czy kilkunastu latach finansowania projektowego środowiska rzecznicze CUS będą na tyle silne, że zaproponują reformę pomocy społecznej zbliżoną ambicjami do tej z lat 2013–2015. Może też być jednak i tak, że po latach projektów wyczerpie się początkowy entuzjazm, wiedza o barierach implementacyjnych wzrośnie i nie będzie dowodów na to, że reforma zmieniała coś poza strukturami organizacyjnymi” (Szarfenberg, 2021: 19).

Podsumowując: w systemie pomocy społecznej CUS stanowią element hybrydowy – są osadzone instytucjonalnie w obszarze selektywnej pomocy społecznej, lecz realizują logikę usług powszechnych charakterystycznych dla uniwersalnej polityki społecznej.

Dyskusja – czynniki ograniczające zmiany systemu opieki/pomocy społecznej

Biorąc pod uwagę ustalenia powyższych punktów, nietrudno zgodzić się z sugestią Mateusza Trochymiaka (2025: 71), iż „polscy badacze są stosunkowo zgodni w ocenie, że aktywizacyjna rola pomocy społecznej ustępuje roli administracji świadczącej, co powoduje z kolei, że cele ustawy, np. usamodzielnienie beneficjenta, nie mogą być należycie realizowane”. Bez nadmiernego ryzyka można też powiedzieć,

iż pod prawniczym terminem „administracja świadcząca” kryją się właśnie poziomy analizy, które stanowiły przedmiot naszych dociekań, a przede wszystkim poziom podmiotowy oraz przedmiotowy. Oczywiście, to nie jest tak, że kompletnie nic się nie zmieniło w systemie. Wspomniany kilkakrotnie w tekście Tomasz Kaźmierczak (2023: 191) słusznie zaznacza, iż w trakcie ostatnich trzech dekad następowały korekty w pomocy społecznej (np. pojawił się kontakt socjalny czy superwizja), bo do pewnych modyfikacji systemu była i wola i gotowość polityczna, ale „nie było takiej woli, by cały system zreformować i zmodernizować”.

Wskazanie tego, co Kaźmierczak określił mianem braku „woli i gotowości”, wydaje się z kolei o wiele trudniejsze niż opisanie szlaku rozwojowego interesującego nas zjawiska. Tym niemniej dokonana kwerenda literatury przedmiotu pozwoliła uchwycić (wybrane) mechanizmy reprodukcji instytucjonalnej właściwe dla logiki *path dependence*. Spróbujmy zatem przyrzeć się propozycji trzech czynników ograniczających zakres zmian: 1) historyczno-ideologicznych; 2) ekonomicznych oraz związanym z 3) grupami interesu.

Wśród czynników z poziomu historyczno-ideologicznego należy wymienić przede wszystkim dziedzictwo wcześniejszych form organizacji opieki społecznej. W początkach II RP widoczne było silne oddziaływanie tradycji „Prawa ubogich” oraz zróżnicowanych rozwiązań z okresu zaborów, szczególnie wzorca niemieckiego (Grata, 2023) oraz dobroczynnych wzorców z zaboru carskiego (Korybut-Marciniak, 2008). Analogicznie, w okresie PRL model „socjalistycznej opieki społecznej” nie powstał – by użyć zwrotu łacińskiego – *creatio ex nihilo*, lecz adaptował rozwiązania międzywojenne, wdrażając je w ramy ideologii państwa socjalistycznego i eliminując – z powodów ideologicznych – np. czynnik związany z funkcjonowaniem organizacji społecznych. Pamiętajmy wszakże, iż władza ludowa nie uchylila ustawy o opiece społecznej z 1923 roku, więc formalnie przepis ten obowiązywał przez cały okres PRL. Z kolei transformacja po 1989 roku, mimo deklaratywnego zwrotu ku nowemu modelowi polityki społecznej, pozostawała osadzona w instytucjonalnym dziedzictwie PRL, co widać choćby po funkcjach (i nazwach) świadczeń w pomocy społecznej (Broda-Wysocki, 2003). Wydaje się zatem, iż w każdym z tych przypadków wcześniejsze wzorce (funkcje) działania ograniczały zakres możliwych zmian, tworząc swoistą „inercję instytucjonalną”, która utrudniała reformy natury systemowej.

Istotną rolę w utrwalaniu ścieżki rozwojowej mogły odegrać również czynniki ekonomiczne w postaci mechanizmu selekcji możliwych rozwiązań systemowych. W II RP były to przede wszystkim niedobory budżetowe oraz zapóźnienie cywilizacyjne, które wymuszały minimalistyczny i selektywny charakter wsparcia (Nakoniecznikow-Klukowski, 1938; Żarnowski, 1973). W warunkach powojennych centralnie planowanej gospodarki ograniczenia te przybrały formę strukturalnych niedoborów

oraz konsekwencji zniszczeń wojennych, co sprzyjało utrzymaniu rudymenarnego i scentralizowanego modelu dystrybucji świadczeń (Zalewski, 2005). Natomiast w okresie transformacji gospodarczej kryzys ekonomiczny lat 90. mógł ograniczać możliwości rozbudowy systemu, wzmacniając tendencje do zachowawczości instytucjonalnej (Kowalik, 2009). Warto w tym przypadku zaznaczyć, iż w ujęciu *path dependence* czynniki ekonomiczne nie tylko ograniczają wybór dostępnych opcji, ale także wzmacniają przywiązanie do utrwalonych „tańszych” rozwiązań.

Tabela 2. Czynniki ograniczające kształt systemu opieki/pomocy społecznej ujęte w perspektywie „okien politycznych”

Czynniki ograniczające kształt systemu opieki/pomocy społecznej	Okna polityczne		
	Początek II RP	Początek PRL-u	Początek III RP
Czynniki historyczno-ideologiczne	• dziedzictwo systemów socjalnych związanych z „Prawem ubogich” • dziedzictwo systemu opieki społecznej funkcjonującego na obszarze zaboru pruskiego • dziedzictwo związane z funkcjonowaniem organizacji dobroczynnych na terenie zaboru rosyjskiej	• dziedzictwo systemu opieki społecznej z okresu II RP • doktryna państwa socjalistycznego, w tym założenia „socjalistycznej opieki społecznej”	• dziedzictwo systemu opieki społecznej z okresu PRL • liberalne koncepcje transformacji gospodarczej
Czynniki ekonomiczne	• ograniczenia finansowe budżetu państwa oraz związków komunalnych	• zapóźnienie cywilizacyjne, zniszczenia wojenne • model gospodarczy (nacjonalistyczno-rozdzielczy)	• kryzys ekonomiczny okresu transformacji gospodarczej
Czynniki związane z grupami interesu	• członkowie Sejmu, członkowie komisji parlamentarnych, w tym Komisji Opieki Społecznej • posłowie związani ze środowiskami wiejskimi (Polskie Zjednoczenie Ludowe)	• administracja publiczna (socjalistyczna nomenklatura)	• elity polityczne uczestniczące z obradach Okrągłego Stołu

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei czynniki związane z działaniem grup interesu mogą oddziaływać na stabilizację określonych rozwiązań instytucjonalnych. W okresie II RP znaczącą rolę odgrywali parlamentarzyści oraz środowiska reprezentujące interesy lokalne (środowiska wiejskie), co sprzyjało konstrukcji interwencyjnego modelu opieki społecznej (Grata, 2023) czy wykorzystaniu organizacji społecznych do realizacji części funkcji opiekuńczych. W PRL-u dominującą pozycję zajmowała tzw. nomenklatura

administracyjna, która – poprzez kontrolę nad aparatem państwowym – ograniczała rozwój alternatywnych form organizacji opieki społecznej, w tym np. działań organizacji społecznych (Jarosz, 2008). W III RP z kolei wymienić należy elity polityczne uczestniczące w procesie transformacji, których decyzje – podejmowane w warunkach negocjacyjnych – ograniczyły na przykład rozwój systemu w kierunku – jak to określiła kierująca tymi pracami w tamtym czasie Joanna Staręga-Piasek (2023: 144) – systemu, gdzie „opieka instytucjonalna miała być traktowana jako ostateczność”.

Nie mamy wątpliwości, iż propozycje wspomnianych czynników ograniczających istotne zmiany w systemie pomocy społecznej wymagają dalszych, szczegółowych badań, na przykład w kontekście tego, jak silne było oddziaływanie wzorca ideologicznego poza PRL-owskim „oknem politycznym”; jaka była rola czynnika ekonomicznego w okresie III RP lub jak kształtował się układ sił między aktorami politycznymi w Polsce Ludowej. To po pierwsze. A po drugie, spoglądając na główne ustalenie wyłaniające się z tekstu, tj. iż od momentu powstania systemu opieki/pomocy społecznej w okresie międzywojennym mieliśmy faktycznie do czynienia z nakładaniem się nowych uzasadnień normatywnych na wcześniejsze struktury organizacyjne (poziomy analizy), co oznaczało omijanie zmiany „rdzenia systemu” – czyli generalnie były to próby *path correction* – to można na tej podstawie sformułować także sugestię badawczą odnośnie do rozwoju centrów usług społecznych. Otóż, mimo zidentyfikowanych w tekście odmienności struktury związanej z CUS od utrwalonego paradygmatu pomocy społecznej (poziomów analizy), siła (trwania) zależności od szlaku (w postaci czynników ograniczających zmiany), czy mówiąc szerzej – trajektoria rozwoju pomocy społecznej – może istotnie ograniczać doktrynalne założenia konceptu centrów usług społecznych (np. związanych z powszechnością). Nie ulega wątpliwości, iż społeczno-polityczno-historyczne przywiązanie do modelu oddziaływania pomocy społecznej (np. skupianie się na osobach będących w trudnościach ekonomiczno-społecznych), czynniki ekonomiczne (np. oparcie rozwoju i funkcjonowania CUS o środki projektowe) czy kadrowe (np. przeciwstawne postulaty organizacji związkowych reprezentujących pracowników pomocy społecznej) mają siłę oddziaływania na rezultat procesu związanego z pojawieniem się tego nowego czynnika na szlaku rozwojowym systemu pomocy społecznej.

Ponadto mamy świadomość, iż (krótki) czas, który minął od momentu pojawienia się centrów usług społecznych w systemie pomocy społecznej, uniemożliwia sformułowanie klarownych wniosków badawczych z zakresu perspektywy *path dependence*, która – jak widzieliśmy m.in. we wstępie – ma szczególne zastosowanie w długim horyzoncie czasowym. Dalsze, szczegółowe badania na temat (rzeczywistego) statusu centrów usług społecznych powinny nas przybliżyć do odpowiedzi na pytanie, czy w tym przypadku mamy do czynienia z 1) warstwowaniem (*layering*),

oznaczającym korektę szlaku z „ominięciem tych elementów instytucji, które wydają się praktycznie nienaruszalne”, co w konsekwencji może oznaczać uruchomienie procesu określonego mianem „różnicowanego wzrostu” (*differential growth*) (Streeck i Thelen, 2005: 23); 2) konwersją (*conversion*), tj. wykorzystaniem istniejących zasobów instytucjonalnych do realizacji nowych celów; czy też może z modelem 3) wyparcia (*displacement*), oznaczającym, iż tradycyjne rozwiązania związane z opisanym systemem pomocy społecznej zostają odsunięte na bok na rzecz nowych instytucji i związanej z nimi logiki działania.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Wszyscy wymienieni autorzy wnieśli znaczący, bezpośredni i intelektualny wkład w artykuł i zatwierdzili go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorzy deklarują, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autorzy poświadczają, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Babicki, J. Cz. (1935). *Jestem opiekunem*. Warszawa: Ministerstwo Opieki Społecznej.
- Balcerek, M. (1978). *Rozwój opieki nad dzieckiem w Polsce w latach 1918–1939*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bayer, J. (2025). On a Branching Route: The Spectrum of Path Dependence in Policy Research, *Review of Policy Research*, 43: 1–25, <https://doi.org/10.1111/ropr.70007>.
- Brenk, M. (2022). Opiekunowie społeczni i komisje opieki społecznej w powiecie konińskim okresu międzywojennego, *Polonia Maior Orientalis. Studia z dziejów Wielkopolski Wschodniej*, 9: 173–188, <https://doi.org/10.4467/27204006PMO.22.010.15932>.
- Brenk, M., Chaczko, K., Płasek, R. (2018). *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Broda-Wysocki, P. (2003). Stare i nowe funkcje pomocy społecznej. W: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji* (304–319), B. Balcerzak-Paradowska (red.). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Cappocia, G., Kelemen, R.D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World Politics*, 3(59): 341–369.
- Chaczko, K. (2023). Uniwersalizm w polityce społecznej – ujęcie teoretyczne. W: *Polityka społeczna i edukacyjna w kontekście współczesnych wyzwań* (19–29), K. Głębicka-Auleytner, M. Grewiński (red.). Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Chaczko, K. (2023a). Ustawa o opiece społecznej z 1923 roku – geneza, charakterystyka, konsekwencje. W: *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (28–40), M. Grewiński, J. Lizut (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Chaczko, K. (2025). Etapy rozwoju domów pomocy społecznej w okresie Polski Ludowej, *Praca Socjalna*, 4(40): 139–153, <https://doi.org/10.71358/ps.2676>.
- Chaczko, K., Krzyszkowski, J. (2022). Rozwój instytucji pomocy społecznej po 1989 roku. W: *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje* (144–152), E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Druk Sejmowy nr 2572(1921). Wniosek nagły posła ks. Wacława Blizińskiego i tow. z Klubu Narodowego Zjednoczenia Ludowego (NZL) w sprawie uchwalenia ustawy o opiece społecznej (4 marca 1921 r.). Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej.
- Działalność Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej w 1971 roku.* (1972). Warszawa: Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich.
- Działalność powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych w dziedzinie opieki społecznej.* (1938). Warszawa: Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego.
- Englander, D. (1998). *Poverty and Poor Law Reform in Nineteenth-Century Britain, 1834–1914: From Chadwick to Booth.* London–New York: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (2010). *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu.* Warszawa: Difin.
- Geremek, B. (1989). *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia.* Warszawa: Czytelnik.
- Golinowska, S., Topińska, I. (2022). *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania.* Warszawa: CASE.
- Grata, P. (2013). *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania. Instytucje. Działania.* Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Grata, P. (2023). Droga do Ustawy o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 roku. W: *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (41–53). M. Grewiński, J. Lizut (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości.* Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- GUS (2025). *Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w 2024 r.* Warszawa-Kraków: Główny Urząd Statystyczny.
- Hryniewicz, J. (2004). Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej. W: *Reformy społeczne. Bilans dekady* (83–113). M. Rymasa (red.). Warszawa: Instytut Spraw Społecznych.

- Instrukcja (1931). *Instrukcja dla opiekunów społecznych*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.
- Instrukcja (1964). *Instrukcja w sprawie udzielania pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych przez właściwe do spraw pomocy społecznej organy prezydów rad narodowych* (Dz.Urz. MZiOS, nr 17, poz. 92).
- Instrukcja dla opiekunów ubogich Wileńskiego Towarzystwa Dobroczynności*. (1817). Wilno: b.w.
- Jaros, D. (2008). Władze Polski Ludowej wobec dobroczynności i działalności filantropijnej 1945–1950. W: *Dobroczynność i pomoc społeczna na ziemiach polskich w XIX, XX i na początku XXI wieku*. Tom I (197–219), M. Przeniosło (red.). Kielce: Kieleckie Towarzystwo Naukowe.
- Kaźmierczak, T. (2016). O kontrakcie socjalnym i reformie aktywnej integracji, czyli jak pomoc społeczna (znów) obroniła się przed zmianą. Refleksja rocznicowa, *Problemy Polityki Społecznej*, 35: 75–92.
- Kaźmierczak, T. (2023). O „drugiej” Ustawie o pomocy społecznej i (wybranych) jej nowelizacjach. W: *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (178–192F). M. Grewiński, J. Lizut (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kaźmierczak, T., Karwacki, A. (2020). *Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Korybut-Marciniak, M. (2008). Towarzystwa dobroczynne w pierwszej połowie XIX wieku w guberniach północno-zachodnich Cesarstwa Rosyjskiego. W: *Dobroczynność i pomoc społeczna na ziemiach polskich w XIX, XX i na początku XXI wieku*. Tom I (11–38), M. Przeniosło (red.). Kielce: Kieleckie Towarzystwo Naukowe.
- Kowalczyk, B. (2014). Mimo dobrych intencji, pracownik socjalny – tak jak do tej pory – pozostaje uwikłany w postępowanie administracyjne, *Problemy Społeczne*, 3: 39–43.
- Kowalik, T. (2009). *www.polskatransformacja.pl*. Warszawa: Muza
- Kropidłowski, Z. (1992). *Formy opieki nad ubogimi w Gdańsku od XVI do XVIII wieku*. Gdańsk: Gdańskie Towarzystwo Naukowe.
- Kruszewski, T. (2010). *Organizacja opieki społecznej w działalności samorządu prowincjonalnego na Śląsku w XIX i XX wieku*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Krzyszkowski, J. (2005). *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Leś, E. (2001). *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Leś, E. (2026). *Tradycje i współczesność polskiej samoorganizacji obywatelskiej. Wybrane wątki z dziejów instytucji i inicjatyw społecznych od XII do XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Łucznińska, M. (2013). *Pracownicy socjalni w procesie profesjonalizacji*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Mahoney, J., Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. W: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (1–37). J. Mahoney, K. Thelen (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.

- Maj, E.A. (2022). *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony socjalnej w Galicji doby autonomicznej*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Michalski, J. (1904). *Prawo ubogich*. Kraków: Nakładem autora.
- Miernik, G. (2010). Pomoc społeczna w okresie transformacji ustrojowej w Polsce na początku lat 90. XX wieku. W: *Dobroczynność i pomoc społeczna na ziemiach polskich w XIX, XX i na początku XXI wieku*. Tom II (215–233), M. Przeniosło, M. Przeniosło (red.). Kielce: Kieleckie Towarzystwo Naukowe.
- Nakonecznikow-Klukowski, B. (1938). Przegląd najbardziej aktualnych zagadnień z zakresu polityki opiekuńczej, *Praca i Opieka Społeczna*, 1(18): 18–25.
- Oleszczyńska, A. (1978). *Pracownik socjalny w pomocy społecznej*. Warszawa: CRZZ.
- Opieka nad macierzyństwem, dziećmi i młodzieżą w Rzeczypospolitej Polskiej*. (1928). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.
- Osiągnięcia socjalne Polski Ludowej* (1951). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.
- Pamiętniki bezrobotnych* (1933). Warszawa: Instytut Gospodarstwa Społecznego.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, <https://doi.org/10.1515/9781400841080>.
- Poławski, P. (red.). (2018). *Warunkowość i kontraktualizm w pomocy społecznej. Lokalne zróżnicowanie i społeczne konsekwencje*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Poradnik opiekuna społecznego* (1965). Warszawa: Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o komisjach opieki społecznej i opiekunach społecznych (Dz.U. 1928 nr 38 poz. 361).
- Rusinek, K. (1950). Zagadnienia pracy i pomocy społecznej w działalności rad narodowych, *Praca i Opieka Społeczna*, 1–2: 3–20.
- Rymsza M. (red.) (2021). *Centrum usług społecznych. Od koncepcji do wdrożenia przepisów ustawy*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Rymsza, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare state?* Warszawa: Wydawnictwo Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Rymsza, M. (2025). Rozwój centrów usług społecznych w gminach wiejskich, *Wiadomości Społeczne*, 1(28): 42–46.
- Sachße, Ch., Tennstedt, F. (1998). *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Starczewski, J. (1937). Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce. Cz. 1. *Opiekun Społeczny*, 4: 4–5.
- Staręga-Piasek, J. (2003). Ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. – kształtowanie się nowego systemu pomocy społecznej po 1989 r. na tle nowych problemów społecznych. W: *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (141–154), M. Grewiński, J. Lizut (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Streeck, W., Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. W: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advance Political Economies* (1–39), W. Streeck, K. Thelen (eds.). Oxford and New York: Oxford University Press.

- Sukiennik, J. (2017). Path dependence – proces przekształceń instytucjonalnych, *Prace Naukowe Uniwersytetu we Wrocławiu*, 493: 163–173.
- Szarfenberg, R. (2014). Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny, *Praktyka Teoretyczna*, 2(12): 19–39.
- Szarfenberg, R. (2021). *Centra usług społecznych – czy poprawią dostęp do usług społecznych i ich jakość?*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/R. Szarfenberg_Centra.uslug_.spolecznych.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/R._Szarfenberg_Centra.uslug_.spolecznych.pdf) (dostęp: 17.05.2026).
- Szurgacz, H. (1992). *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Trawkowska-Głębocka, D. (2009). Działania pozorne w pomocy społecznej. Przejawy – mechanizmy – skutki, *Przegląd Socjologiczny*, 1/LVIII: 129–148.
- Trevelyan, G.M. (1961). *Historia społeczna Anglii. Od Chaucera do Wiktorii*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Trochymiak, M. (2025). *O moralności transferów socjalnych. Mechanizmy dystrybucji zasiłków w ośrodkach pomocy społecznej w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ustawa (1923). Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. 1923 nr 92 poz. 726).
- Ustawa (1990). Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1998 nr 64 poz. 414).
- Ustawa (2004). Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593).
- Ustawa (2019). Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818).
- Ustawy Wileńskiego Towarzystwa Dobroczynności*. (1817). Wilno: Drukarnia Alexandra Żółkowskiego.
- Wiśniewski, P., Kowalska, M. (2022). *Przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Wystąpienie posłanki Zofii Praussowej z 1923. (2019). *Praca Socjalna*, 4: 28–35.
- Zalewski, D. (2005). *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa: Wydawnictwa Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zawadzki, J. (1935). *Zasady opieki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Samorządu Miejskiego.
- Żarnowski, J. (1972). *Spółeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

