Uniwersytet Wrocławski

# SPÓŁDZIELNIE SOCJALNE PRZECIW WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU

**Jolanta Blicharz**
**Tadeusz Kocowski**
**Mateusz Paplicki**

RAPORT

Wrocław 2019

# Spółdzielnie socjalne
# przeciw wykluczeniu społecznemu.
# Raport

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie** Nr 154

Dostęp online: https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240
DOI: 10.34616/23.19.146

# Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport

**Jolanta Blicharz**
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0000-0002-4581-8629

**Tadeusz Kocowski**
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0000-0002-4086-8803

**Mateusz Paplicki**
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu
Wydział Lekarski
Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego
ORCID: 0000-0002-4169-9298

Wrocław 2019

**Kolegium Redakcyjne**
*prof. dr hab. Leonard Górnicki* – przewodniczący
*dr Julian Jezioro* – zastępca przewodniczącego
*mgr Aleksandra Dorywała* – sekretarz
*mgr Ewa Gałyga-Michowska* – członek
*mgr Bożena Górna* – członek
*mgr Tadeusz Juchniewicz* – członek

Recenzent: *dr hab. Aleksandra Monarcha-Matlak, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego*

Napisali
*Jolanta Blicharz* (rozdział I)
*Tadeusz Kocowski* (rozdział II)
*Mateusz Paplicki* (rozdział III)

**Projekt współfinansowany z budżetu Województwa Dolnośląskiego**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
DOLNY ŚLĄSK
www.umwd.pl

**© Copyright by Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki**

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*
Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*
Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszka eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca
E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-85-4 (druk)
ISBN 978-83-66066-86-1 (online)

# Spis treści

Wprowadzenie ..... 9

## Rozdział I

### Badania nad wykluczeniem społecznym

1. Uwagi wstępne ..... 11
2. Czym w istocie jest wykluczenie społeczne? ..... 13
3. Wykluczenie społeczne jako fundamentalny problem współczesnej koncepcji człowieka ..... 23
4. Standardy prawne w związku z ochroną przed wykluczeniem społecznym ..... 29
   4.1. Ustawodawstwo krajowe ..... 29
   4.2. Unia Europejska ..... 36
5. Konkluzje ..... 44

## Rozdział II

### Spółdzielnia socjalna – korporacja czy fundacja

1. Uwagi wstępne ..... 47
2. Istota spółdzielni socjalnej ..... 51
3. Osoba prawna typu korporacyjnego i fundacyjnego ..... 55
4. Spółdzielnia socjalna jako korporacja ..... 60
5. Spółdzielnia socjalna jako osoba prawna typu fundacyjnego ..... 70
6. Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorca ..... 78
   6.1. Założenia i cele ..... 78
   6.2. Działalność gospodarcza ..... 81
   6.3. Działalność pożytku publicznego ..... 92
7. Konkluzje ..... 93

## Rozdział III

### Spółdzielnie socjalne w polityce przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

1. Uwagi wstępne ..... 95

2. Rola spółdzielczości socjalnej w sferze ochrony praw człowieka i bezpieczeństwa socjalnego ..... 96
2.1. Prawa człowieka ..... 96
2.2. Bezpieczeństwo socjalne ..... 104
3. Znaczenie spółdzielczości socjalnej w polityce społecznej ..... 116
3.1. Kilka uwag w kwestii polityki społecznej ..... 116
3.2. Rola spółdzielczości socjalnej w polityce społecznej ..... 127
4. Przegląd instytucji spółdzielni socjalnej jako instrumentu zwalczania wykluczenia społecznego w UE i innych krajach ..... 137
5. Konkluzje ..... 143

Bibliografia ..... 147

# Wprowadzenie

Instytucja spółdzielczości socjalnej wpisuje się w integracyjny obszar działań mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Spółdzielnie socjalne, prowadząc równolegle działalność gospodarczą oraz reintegrację społeczną i zawodową, stały się jednym z kluczowych podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej oraz istotnym instrumentem polityki społecznej w zakresie aktywnej integracji i zwiększania spójności społecznej. Mówiąc najprościej, ekonomia społeczna, która pozycjonuje się w społeczeństwie europejskim jako biegun użyteczności społecznej między sektorem kapitalistycznym a sektorem publicznym, obejmuje różne instytucje tworzone w celu zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych. Na to nakłada się jeszcze jeden element: poza instrumentami wynikającymi z polityki spójności UE rozwój ekonomii społecznej (ekonomii solidarnej) w Polsce zależy również od instrumentów polityki rządowej i samorządowej.

Powodem, dla którego sektor ekonomii społecznej (ekonomii solidarnej) cieszy się aktualnie dużym zainteresowaniem, jest z jednej strony pewne przyrzeczenie jego przewidywalności, to jest przekonanie, iż realizacja przez podmioty tego sektora szeroko rozumianych celów społecznych, na który przeznaczany jest wypracowany zysk, doprowadzi do nierynkowej gospodarki społecznej, gdzie będą zaspokajane potrzeby osobiste i społeczne, niemożliwe do zaspokojenia przez rynek. Z drugiej zaś strony sektor ten jest czynnikiem transformacji poprzez stwarzanie

instytucjonalnych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem pracy.

Prezentowane w książce rozważania eksponują wybrane problemy na temat roli spółdzielni socjalnych jako podmiotów ekonomii społecznej (solidarnej), których działalność służy m.in. integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną.

Całość materiału została podzielona na trzy rozdziały. Pierwszy rozdział poświęcony jest głównie zagadnieniom teoretyczno-prawnym na temat wykluczenia społecznego, drugi – problematyce charakteru prawnego spółdzielni socjalnych, trzeci – roli spółdzielczości socjalnej w polityce przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Prezentowane w książce opracowania mają w pierwszej kolejności pomóc studentom studiów prawniczych, administracyjnych i ekonomicznych w zrozumieniu wielowymiarowej natury spółdzielni socjalnej. Intencją naszą jest pokazanie stanowisk i opinii na temat roli sektora spółdzielczości socjalnej w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Wszystkie te motywacje znalazły odzwierciedlenie w strukturze prezentowanej książki.

Korzystamy z okazji, aby podziękować osobom, które przyczyniły się do wydania niniejszej publikacji. Wdzięczność chcielibyśmy przede wszystkim wyrazić pani profesor Aleksandrze Monarsze-Matlak za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Podziękowania przekazujemy też pani mgr Aleksandrze Dorywale i pani dr Magdalenie Wojcieszak za wnikliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

# Rozdział I

# Badania nad wykluczeniem społecznym

## 1. Uwagi wstępne

Mnóstwo ludzi zastanawia się dziś nad tym, jak to się dzieje i dlaczego tak się dzieje, że wraz z „globalizacją" wszystkiego na świecie, z ruchem ku zjednoczeniu Europy, ze wszystkimi siłami kosmopolitycznymi wzrasta zjawisko wykluczenia społecznego[1]. Można powiedzieć z pewnym uzasadnieniem, że wykluczenie społeczne jest faktem dość powszechnym w wymiarze geograficznym. Problem zasygnalizowany powyżej można sformułować inaczej: Czy wykluczenie społeczne stanowi zjawisko ogólnoludzkie, czy przynależy tylko niektórym ludziom, czy też jest nieodłącznym aktem natury ludzkiej?

Temat ten można omówić od strony teoretycznej i praktycznej.

---

[1] Termin „wykluczenie społeczne" (ekskluzja społeczna) znajduje swoje oparcie przede wszystkim w debatach politycznych, ale i w dyskusjach naukowych. Ekskluzja, z francuskiego (*exclusion*), podobnie jak jej anglofoński odpowiednik (*exclusion*) oznacza usunięcie, wyłączenie, wykluczenie – zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej,* [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 209. Powyższe określenie bierze się z wszelkiego typu nierówności, które mogą być przyczynami różnego typu dyskryminacji, a polega na swoistej izolacji z życia społecznego osób niepasujących od rozpowszechnionych norm – zob. M.J. Sobczak, *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź 2016, s. 9-14. Ze względu na wielowymiarowy charakter wykluczenia społecznego nie dopracowano się – jak dotąd – ani jego standardowej definicji, ani spójnej koncepcji samego pojęcia.

1. Do przyczyn teoretycznego zainteresowania wykluczeniem społecznym należy potrzeba ustosunkowania się do procesów dezintegracji społecznej, której główną przyczyną jest właśnie wykluczenie obejmujące bezdomnych, bezrobotnych, niepełnosprawnych ze wszystkich warstw i klas społecznych, bez względu na wiek, płeć i wykształcenie. Prowadzi to do osłabienia możliwości uczestniczenia w „normalnym" życiu społecznym, a w konsekwencji do izolacji i napiętnowania społecznego[2]. Rozwiązanie tego problemu nie jest łatwe i dość skomplikowane. Rozległa sfera wolności, przy wyraźnych niedostatkach ładu demokratycznego, a także kreowane w imię większej efektywności ekonomicznej społeczeństwa ryzyka powoduje, że zarówno przegrani, jak i wygrani są siłami destabilizującymi cały system społeczny[3]. Ostrość tych sporów, zagrożenia dla jednostki domagają się nadal zastosowania adekwatnych mechanizmów ochronnych. Są one bowiem wpisane w naturę instrumentów zabezpieczających funkcjonowanie instytucji demokratycznych.

2. W praktyce działania w walce z wykluczeniem społecznym muszą być połączone z szerokim zestawem polityk społecznych, łącznie z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego oraz polityk rodzinnych[4]. Głównym celem aktywnej polityki w sferze zwalczania wykluczenia społecznego jest stwarzanie osobom nim zagrożonym możliwości uzyskania szans i zasobów potrzebnych do pełnego uczestnictwa w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturalnym oraz uzyskania odpowiedniego poziomu życia w danym społeczeństwie[5]. Generalnie jest to oczywiście

[2] L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja...*, s. 212.

[3] Zob. J. Baszkiewicz, *Władza,* Wrocław 2009, s. 170 oraz L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja...*, s. 215.

[4] Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Warszawa 2013, s. 3.

[5] Por. B. Szatur-Jaworska, *Uwagi o ekskluzji i inkluzji na przykładzie polityki społecznej wobec ludzi starych*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań,* Toruń 2005, s. 64.

w dużym stopniu uzasadnione, albowiem wykluczeniem społecznym dotknięci są np. ludzie starsi, dzieci, niepełnosprawni[6]. Ważną rolę w tym względzie należy przypisać podmiotom ekonomii społecznej o celach reintegracyjnych (spółdzielniom socjalnym) oraz wyspecjalizowanym instytucjom (centrom integracji społecznej i klubom integracji społecznej). Podmioty tego typu stwarzają szanse powrotu na rynek pracy osobom z grup słabszych i marginalizowanych, a ponadto, jak się wydaje, to one mogą stać się jednym z głównych dostarczycieli wielu usług społecznych.

Można wprawdzie powiedzieć, że wykluczenie społeczne wśród niektórych grup społecznych powiązane jest z brakiem poszanowania podstawowych praw. Z tych też być może powodów próba znalezienia rozwiązania powyższego dylematu powinna stanowić jedno z ważniejszych zadań podejmowanych nie tylko w obrębie nauk socjologicznych, ale może przede wszystkim w obszarze refleksji prawnej, etycznej i politycznej.

## 2. Czym w istocie jest wykluczenie społeczne?

Jest to właściwie główne pytanie tych rozważań, a odpowiedź, jak sobie wyobrażam, jest taka: definicja wykluczenia społecznego jest teoretycznie niemożliwa, a to z tego prostego powodu, że może odnosić się do indywidualnego człowieka lub do ogólnego zjawiska wykluczenia. Powody, dla których ktoś jest człowiekiem wykluczonym, są zróżnicowane. Zwykle zależy to od rodziny i środowiska kulturowego dominującego w społeczeństwie. Otóż wykluczenie może mieć charakter subiektywny i wyrażać się np. poczuciem niższości, bądź obiektywny, gdzie jednostkom i grupom odmawia się dostępu do dóbr, usług, aktywności i zasobów, będących warunkami obywatelskiego uczestnictwa.

[6] Por. K. Faliszek, *Ekskluzja i inkluzja – dwie strony tego samego problemu?*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *op. cit.*, s. 49.

Powiadając, że zjawisko wykluczenia społecznego (ekskluzji społecznej) jest przeciwne naturze, można wysłowić w skrócie stwierdzenie, że polega ono na swoistej izolacji z życia społecznego osób niepasujących od rozpowszechnionych norm[7]. Przegląd poglądów w kwestii przyczyn wykluczenia społecznego pozwala w pewnym przybliżeniu na ustalenie ich wspólnego mianownika. Istnieje zgoda co do tego, że występują one zarówno w sferze ekonomicznej (ubóstwo jako stan wykluczający prowadzenie społecznie akceptowanego sposobu życia) oraz produkcji (bezrobocie jako element ekskluzji), jak i spójności społecznej (brak rodziny, izolacja społeczna itp.)[8]. Inne przyczyny to np. niepełnosprawność czy przekonania religijne[9]. Z tego względu grupami społecznymi najczęściej

[7] Zob. M.J. Sobczak, *op. cit.*, s. 9-14.

[8] W roku 2001 uzgodniony został przez Radę, Parlament i Komisję Europejską „Wspólnotowy program na rzecz walki z wykluczeniem społecznym na lata 2002–2006". Jego celem jest wsparcie współpracy pomiędzy krajami Unii Europejskiej i zwiększenie skuteczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Polska zgłosiła gotowość przystąpienia do programu, w efekcie czego podjęła prace nad przygotowaniem Memorandum w sprawie Integracji Społecznej (*Joint Inclusion Memorandum* – JIM), Narodowej Strategii Integracji Społecznej oraz Krajowego Planu Działania na rzecz Integracji Społecznej. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów w roku 2003 Zespół Zadaniowy do spraw Reintegracji Społecznej opracował dokument pt. „Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski". Autorzy tego dokumentu podjęli próbę dokonania całościowej analizy sytuacji społecznej w Polsce, wskazania priorytetowych problemów oraz dobrych praktyk na rzecz inkluzji osób i grup.

[9] Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja...*, s. 212-213. Z kolei w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski przyjmuje się, iż: „Wykluczenie społeczne jest powiązane w sposób istotny z występowaniem ubóstwa. Jednak nie da się postawić znaku równości między zjawiskiem ubóstwa a wykluczeniem społecznym. Osoby ubogie nie muszą być wykluczone i odwrotnie – osoby wykluczone niekoniecznie są ubogie. Wobec ubóstwa stosowane są różne miary, ponadto ocenie ulega również głębokość tego zjawiska (*poverty depth*). I tak np. kategoria minimum egzystencji jest kategorią wskazującą na bardzo silną deprywację potrzeb materialnych i jeżeli ktoś pozostaje długotrwale w takiej sytuacji, to zagrożony jest nie tylko wykluczeniem społecznym, lecz także poważnymi zakłóceniami natury egzystencjalnej (rozwoju biologicznego). Z kolei kategoria ubóstwa relatywnego nie musi prowadzić do wykluczenia społecznego. Oznacza ona pogorszenie relatywnej pozycji przez wzrost zróżnicowanie dochodów. W tym przypadku istotna jest analiza głębokości tego ubóstwa; odległości pozycji analizowanego przypadku od poziomu przeciętnego czy typowego" – dokument przygotowany przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Jerzy Hausner. Zespół został powołany 14.04.2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów – Narodowa

zagrożonymi ekskluzją społeczną są: bezrobotni, ludzie fizycznie niepełnosprawni, osoby mające problemy w sferze zdrowia psychicznego, nadużywający narkotyków i alkoholu, ludzie ubodzy, mniejszości etniczne itp. Ekskluzja społeczna jako zjawisko uniwersalne i relatywne dotyczy wszelkich typów społeczeństw i kultur i występuje w takich obszarach życia społecznego, jak: rynek pracy, edukacja, zdrowie, opieka społeczna, bezdomność, udział w życiu społeczności lokalnych. Oznacza to ograniczenie dostępu do dóbr i usług, instytucji i praw.

Z powyższych uwag wynika, że wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym obejmującym swym zakresem nie tylko ubóstwo czy brak zatrudnienia, ale również załamanie więzi społecznej i poczucie izolacji, które prowadzi niekiedy nawet do utraty tożsamości[10]. Stwierdzenie to, aby mogło sprostać wymogom praktyki, wymaga dalszej analizy. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że choć wykluczenie społeczne często utożsamiane jest z ubóstwem, to jednak pomiędzy tymi zjawiskami nie można postawić znaku równości, mimo że w dużym stopniu się pokrywają, zwłaszcza na płaszczyźnie ekonomicznej[11]. W pewnym skrócie można wskazać, że osoby ubogie nie muszą być wykluczone, i na odwrót – osoby wykluczone nie zawsze pozbawione są odpowiednich środków do zaspokojenia potrzeb, a ich wykluczenie ma często pozaekonomiczny charakter[12].

W świetle obowiązującej ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym[13] należy również uznać, że ubóstwo jest jedną z przyczyn wykluczenia społecznego. Przede wszystkim intencją ustawodawcy

---

Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Ministerstwo Polityki Społecznej, Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, Warszawa 2004, s. 23.

[10] Por. S. Golinowska, P. Broda-Wysocki, *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa 2005, s. 33-37.

[11] Zob. S. Kalinowski, *Przejawy wykluczenia społecznego*, https://liberte.pl/przejawy-wykluczenia-spolecznego/ [dostęp: 08.08.2016].

[12] *Ibidem*.

[13] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 217.

w trybie art. 1 ust. 2 cyt. ustawy było stworzenie definicji możliwie pojemnej podmiotowo, obejmującej: bezdomnych, uzależnionych od alkoholu, uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, uchodźców realizujących indywidualny program integracji oraz osób niepełnosprawnych, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu, ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

Takie ujęcie rodzi jednak pewne problemy. Sformułowanie „uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym" różni się od przyjmowanego w doktrynie stanowiska, iż ograniczenie uczestnictwa jednostek występuje w ramach trzech obszarów: ekonomicznego, politycznego i społecznego. Nietrudno zauważyć, że wykluczenie z partycypacji ekonomicznej oznacza brak uczestnictwa w procesie produkcji i w sferze konsumpcji. Z kolei aspekt polityczny dotyka kwestii braku udziału w strukturach kształtowania i podejmowania decyzji politycznych, natomiast społeczny – niedostatku kontaktów społecznych zarówno na poziomie rodziny, jak i wspólnoty lokalnej[14].

Należy jednocześnie zaznaczyć, że sposób postrzegania i definiowania wykluczenia społecznego jest ściśle powiązane z krajem, z dominującą ideologią polityczną i wieloma innymi czynnikami. Można by przyjąć, że źródło wykluczenia społecznego tkwi np. w niewydolności lub braku instytucji publicznych i obywatelskich, przez co jednostki (grupy) nie mają możliwości działania lub też są silnie ograniczone w próbach podejmowania aktywności społecznej. Albo też państwo poprzez system opiekuńczy wpływa na zmniejszenie zdolności radzenia sobie w życiu i odpowiedzialności jednostek, stając się podmiotem wykluczającym.

[14] Zob. R. Kruszka, *Wykluczenie społeczne – rys interpretacyjny i użyteczność badawcza*, „Kultura i Edukacja" 2008, nr 1 (65), s. 42.

Niekiedy też państwo jest gwarantem minimalizacji nierówności społecznych do takiego poziomu, który zapewnia wszystkim jednostkom godziwe warunki życia[15].

Przyznajemy, że jedną z przyczyn ekskluzji jest ubóstwo, które z jednej strony określa warunki życia jednostki, a z drugiej strony wskazuje na nierówności i sprzeczności występujące w społeczeństwie. W istocie przy założeniu, że jest ono zjawiskiem wielowymiarowym, wydaje się rzeczą naturalną wnioskować, że dla polityki społecznej podstawowe znaczenie ma zasięg ubóstwa ekonomicznego. Niestety, w tym kontekście musimy powiedzieć coś jeszcze. Zwalczanie ubóstwa jako jednego z czynników wykluczenia społecznego przeszło na trwałe do programów wszystkich szczebli władzy jako zasadniczy cel polityczny, co ewidentnie wpływa na jego popularność wśród polityków. Nie możemy również, niestety, i temu zaprzeczyć, że w jakimś stopniu sens tego terminu trafnie antycypuje napięcia strukturalne, jakie pojawiają się obecnie w gospodarkach demokratycznych państw, zwłaszcza kłopoty, jakich nastręcza tym gospodarkom kurczący się rynek pracy wraz z bezrobociem jako konsekwencją ogólniejszych procesów marginalizacji społecznej. Budzić może zdumienie, że w wielu krajach demokratycznych (m.in. w Polsce) zjawisko ubóstwa daje o sobie znać z tak dużą siłą. Jednocześnie zjawisku temu towarzyszy upowszechniające się przekonanie, że transformacja ustrojowa spowodowała zwiększenie nierówności i rozwarstwienie społeczne, powstały bieguny bogactwa i biedy. Warto pamiętać, że choć ubóstwo w Polsce postrzegane jest jako nowy „produkt" transformacji, to jednak jest ono także widoczne w realiach krajów Europy Zachodniej, które powszechnie uważane są za kraje bogate.

Jest zapewne interesującym spostrzeżeniem, że wśród teoretyków zajmujących się problematyką ekskluzji społecznej termin „wykluczenie społeczne" jest bardziej politycznie poprawny niż „ubóstwo", które

[15] Szerzej: *ibidem*, s. 53.

odnosi się już nie tylko do krajów Trzeciego Świata, ale także do własnego społeczeństwa[16]. Nie można nie zgodzić się w tym względzie z dość sugestywną wypowiedzią K. Frieskego, iż: „[…] bieda jest terminem politycznie niewygodnym, jej opisywanie zaś narusza miłe przekonanie o tym, że uniwersalizacja praw socjalnych właściwie problem ubóstwa rozwiązuje […]”[17].

Trzeba niestety rozpocząć od stwierdzenia, że kwestie odnoszące się do ubóstwa nie stały się jak dotąd przedmiotem rzetelnej, pogłębionej dyskusji w środowiskach prawników czy etyków. Pytanie o to, w którym punkcie jesteśmy na drodze ku większemu poszanowaniu wolności i podstawowych praw człowieka: prawa do godności i do odpowiedniego poziomu życia, nie jest czysto retoryczne, ale wręcz przeciwnie, domaga się pilnej odpowiedzi. Istnienie państwa demokratycznego z jego systemem wartości i zasad wskazywać by mogło na bezcelowość rozważań nad występowaniem zjawiska ubóstwa. W istocie bowiem – można powiedzieć – skoro uznaliśmy wartość demokracji jako takiej i jej konsekwencje aksjologiczne, tym samym już dokonaliśmy określonego wyboru na rzecz wizji państwa pozostającego w silnym związku z wartościami etycznymi mieszczącymi się w kanonie demokratycznym. Dodajmy, iż prawdziwa demokracja jest nierozerwalnie związana z systemem gwarancji prawnych określających sferę wolności i praw obywatelskich i opiera się na prawie każdej istoty ludzkiej do życia w godności. A jeśli jest tak istotnie, to jak wytłumaczyć ów paradoks – rosnący dystans pomiędzy rozwojem prawnych instrumentów służących ochronie praw podstawowych oraz istnieniem wielu instytucji nakierowanych na ochronę przed ubóstwem i marginalizacją społeczną a malejącą ich skutecznością, czemu towarzyszy uczucie niepewności i bezradności?

---

[16] *Ibidem*, s. 37.

[17] K. Frieske, *Wprowadzenie: pesymistyczne wnioski teoretycznych komplikacji*, [w:] K. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, Warszawa 2004, s. 14.

Współczesna nauka wypracowała wielość definicji. Stawiane jest pytanie, czy ubóstwo to „stan warunków bytowych, który uniemożliwia lub w istotnym stopniu utrudnia spełnianie podstawowych funkcji życiowych”[18] (ujęcie absolutne), czy też stan naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej wynikający z nadmiernego dystansu między poziomem życia poszczególnych grup ludności (ujęcie względne)[19]. Zwolennicy podejścia absolutnego, m.in. E.J. Mishan, przyjmują jako kryterium ubóstwa warunki materialne niezapewniające zaspokojenia minimum biologicznego jednostki (zdolności przeżycia w zdrowiu)[20]. Z kolei zwolennicy interpretacji ubóstwa jako zjawiska względnego, np. J.K. Galbraith, utożsamiają je z występowaniem rozpiętości w poziomie zaspokajania potrzeb w różnych warstwach społeczeństwa[21].

Wydaje się sprawą oczywistą, że interpretowanie ubóstwa w kategoriach zarówno absolutnych, jak i względnych prowadzi z natury rzeczy do rozbieżności w wyjaśnianiu przyczyn tego zjawiska. Główna linia sporów dotyczy czynników wywołujących ubóstwo i roli, jaką w procesie powstania w społeczeństwie sfer ubóstwa odgrywają sami ubodzy. Zwolennicy podejścia absolutnego jako podstawową przyczynę ubóstwa wykazują niedostateczną produkcyjność ubogich. Jednocześnie podkreślają, że problemy ubóstwa leżą przede wszystkim w różnych formach patologii: uchylaniu się od pracy, alkoholizmie, narkomanii czy rozpadzie rodziny[22]. Z kolei rzecznicy kategorii ubóstwa względnego utożsamiają je z nadmiernymi różnicami w poziomie życia[23], związanymi z sytuacją

[18] *Ibidem*, s. 180.

[19] Zob. A. Radziewicz-Winnicki, *Społeczeństwo w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004, s. 50.

[20] Twórcami podejścia absolutnego byli C. Booth i B.S. Rowentree, w późniejszym okresie na przykład M. Orshansky i E.J. Mishan – szerzej na ten temat: T. Panek, J. Podgórski, A. Szulc, *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Warszawa 1999, s. 10-11.

[21] J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, New York 1970, s. 245.

[22] Szerzej: J. Lustig, *Ubóstwo i jego pomiar*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red. nauk.), *Polityka społeczna: teksty źródłowe,* Wrocław 2003, s. 182.

[23] *Ibidem.*

ekonomiczną, trwałym bezrobociem, niskimi płacami w pewnych zawodach czy dyskryminacją w zatrudnieniu ze względu na płeć.

Ogólnie rzecz ujmując, ubóstwo jest jedną z przyczyn ekskluzji, która stanowi ryzyko stale obecne w społeczeństwach liberalnych[24]. Jakkolwiek praca uznawana jest za najlepszą ochronę przed ubóstwem (pod warunkiem, że realne wynagrodzenie wystarcza na zaspokojenie potrzeb wszystkich członków gospodarstwa domowego), to jednak często problemem staje się płaca zbyt niska w stosunku do tych potrzeb. A one same mogą być większe np. ze względu na choroby przewlekłe czy niepełnosprawność.

Charakterystyczne są też z tego punktu widzenia różne kategorie wykluczenia. I tak wskazuje się na tzw. wykluczenie strukturalne (wyznaczane m.in. przez miejsce zamieszkania, niski poziom kwalifikacji, niski dochód), wykluczenie fizyczne (powodowane starszym wiekiem czy np. złym stanem zdrowia), wykluczenie cyfrowe (nierówności w dostępie do Internetu, intensywności jego wykorzystania oraz wiedzy o sposobach szukania informacji)[25], a także wykluczenie prawne, które jest z reguły utożsamiane z nierównym dostępem do instytucji i urządzeń ochrony prawnej. W literaturze zwraca się uwagę, iż jest to kwalifikowany rodzaj dyskryminacji stworzony przez prawo[26]. Istotne dla tej koncepcji jest zaakcentowanie problemu niekorzystania przez niektóre grupy społeczne z przyznanych im uprawnień, który jest związany m.in.: z niskim poziomem świadomości prawnej, niezrozumiałością prawa, słabą informacją na temat obowiązujących przepisów prawa czy też wysokimi kosztami poradnictwa prawnego[27]. Warto też zwrócić uwagę na

[24] Zob. J. Blicharz, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 21.

[25] Zob. D. Batorski, *Internet a nierówności społeczne,* „Studia Socjologiczne" 2005, nr 2, s. 113.

[26] Por. A. Kojder, *Wykluczenie prawne jako fakt społeczny,* [w:] A. Turska (red.), *Prawo i wykluczenie społeczne. Studium empiryczne*, Warszawa 2010.

[27] Por. L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja...*, s. 215.

wyraźne związki pomiędzy wykluczeniem prawnym a brakiem udziału najbiedniejszych i ekskludowanych w życiu publicznym i politycznym, przede wszystkim w kontekście wpływania i korzystania przez nich z podstawowych instytucji publicznych oraz ograniczonego dostępu do władzy i do ciał decyzyjnych, co w konsekwencji prowadzi do tego, że osoby te czują się bezsilne i niezdolne wpływać na decyzje, które oddziałują na ich codzienne życie[28]. Niepokój wzbudza nie tylko nieznajomość rzeczywistego wymiaru problemu ekskluzji społecznej przez polityków i tworzone przez nich prawo, ale często niemożliwość wyartykułowania przez osoby wykluczone ich własnych oczekiwań i wpłynięcia na zmianę prawa. To w konsekwencji utrwala sytuacje życiowe jednostek wyłączonych ze społeczeństwa[29].

Dotychczasowe refleksje prowadzą nas do takich oto wniosków:

– po pierwsze, podejmując próbę definicji wykluczenia społecznego, które jest, jak wiadomo, przedmiotem obfitej literatury polskiej i zagranicznej, a i przyjmowane sposoby jego rozumienia są bardzo zróżnicowane, można co najwyżej przyjąć, że zjawisko to jest praktyczną niemożliwością udziału jednostki lub grupy w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym;

– po drugie, nie bez znaczenia dla określenia wykluczenia społecznego jest regulacja zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym. W przepisie tym nie można oczywiście dostrzegać samodzielnej gwarancji dla ochrony przed wykluczeniem społecznym, bo znajduje ono swoje oparcie w art. 30 Konstytucji RP, który proklamuje podstawową zasadę godności człowieka, która „stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela", czyli dostarcza „klucza" do zrozumienia całego porządku prawnego, w którym to właśnie „człowiek" znajduje się w jego centrum, a nie władze publiczne. To właśnie godność stanowi prawną czy też moralną podstawę walki ze zjawiskiem wykluczenia społecznego (stawiania

[28] Zob. B. Szatur-Jaworska, *op. cit.*, s. 64.
[29] Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja...*, s. 202.

poza obrębem społeczeństwa jego określonych grup). Obowiązki państwa związane z gwarancjami zawartymi w art. 30 Konstytucji RP muszą mieć charakter powinności natury pozytywnej (a więc np. tworzenie odpowiednich mechanizmów ochronnych).

Niestety, w tym kontekście musimy powiedzieć coś jeszcze. Wraz z „globalizacją", która narzuca jednostkowym działaniom „swój sposób myślenia i działania"[30] oraz „kształtuje zachowania wedle swojej skali wartości"[31] jako fundamentalny wyróżnik naszej egzystencji zbiorowej – potrzeba nam reorientacji zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego podejścia do wartości. Nasz sposób myślenia został ukształtowany przez wiele dziesięcioleci, kiedy społeczeństwa określały i oceniały siebie przez pryzmat wydajności i sprawności ekonomicznej[32]. Taka mentalność nie tylko tworzy pytania w rodzaju: „jak zapobiegać wykluczeniu społecznemu?", ale ma skłonność do odpowiadania na nie za pomocą tych samych kryteriów wydajności i użyteczności.

[30] Jan Paweł II, *Globalizacja i etyka (Przemówienie do uczestników VII Sesji Plenarnej Papieskiej Akademii Nauk Społecznych, Watykan, 27 IV 2001)*, „L'Osservatore Romano" 2001, nr 6 (234), s. 42.

[31] *Ibidem.* Jeśli się bliżej przyjrzeć przebiegowi procesu globalizacji, trudno się nie zgodzić z wnioskiem L. Kołakowskiego, iż „[…] Globalizacja oznacza niekoniecznie unifikację mentalną, duchową, kulturalną, ale wrzucenie do jednego kotła najrozmaitszych sił, których wzajemne oddziaływania są nieprzewidywalne. Ludzkie interesy są skłócone z natury rzeczy, a nie z przypadku. Skłócenia te często, w sposób nieoczekiwany, przybierają formy eksplozywne [...] komunitarianizm, jak ja go widzę, to po prostu jeden wielki lament. Lament nad tym, że tradycyjne więzi ludzkie ulegają wielkiemu osłabieniu czy nawet rozpadowi. Lamenty te są zrozumiałe i usprawiedliwione. Natomiast mylące jest twierdzenie czy sugerowanie, że wiemy, albo że ktokolwiek wie, jak ten proces odwrócić. Mylące jest udawanie, że istnieją jakieś techniki przywracania więzi między ludźmi. Jest to przejaw utopijnej mentalności... Próba instytucjonalizacji braterstwa" – zob. wypowiedź L. Kołakowskiego dla tygodnika „Wprost", [za:] M. Drozd-Piasecka, *Globalizacja – proces i próby jego opisu przez nauki o społeczeństwie*, „Etnografia Polska" 2004, t. XLVIII, z. 1-2, s. 57.

[32] Zob. L. Kołakowski, *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014, s. 113.

## 3. Wykluczenie społeczne jako fundamentalny problem współczesnej koncepcji człowieka

Chantal Delsol w swojej książce *Esej o człowieku późnej nowoczesności* zapytuje: „Co określa tożsamość człowieka? Co stanowi o jego wyjątkowości? Czy zdołamy ocalić wartość ludzkiej godności?”[33].

Pytania te mogą pełnić funkcję *instantiae crucis* w praktycznym rozwiązaniu sporu między jednostką a osobą. Można powiedzieć, że jednostka tkwi w materii i naturze, natomiast osoba to świat absolutny dla siebie, etyka, prawa[34]. W istocie istnieją dwa podstawowe sposoby rozumienia ludzkich wartości moralnych: darwinowski i chrześcijański. Te dwa podejścia różnią się tak zasadniczo, że nie może być mowy o ich syntezie. W pierwszym przypadku dobra moralnego nie da się właściwie odróżnić od gatunkowej użyteczności. Natomiast w drugim wartości moralne są całkowicie niezależne od utylitarnych; osoba ludzka zawsze stanowi niewymienialną wartość[35]. Innymi słowy, w myśl tego stanowiska nie można na przykład twierdzić, że życie schorowanego starca jest mniej warte niż życie wybitnego pisarza. Albo też przywołując papieską krytykę hierarchii ważności medialnych informacji, dotyczącą nierzadkich zapewne sytuacji w wielkomiejskich gettach: „Nie może tak być, że nie staje się wiadomością dnia fakt, iż z wyziębienia umiera starzec zmuszony, by żyć na ulicy, natomiast staje się nią spadek na giełdzie o dwa punkty”[36]. Przede wszystkim wskazanie na osobowy byt człowieka (materialny i duchowy wymiar jego natury) rodzi zasadniczą konsekwencję uznania nadrzędnej wartości osoby ludzkiej wobec świata rzeczy oraz

[33] Ch. Delsol, *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, tłum. M. Kowalska, Kraków 2003, s. 53.

[34] G. Barth, *Pojęcie i rozwój personalizmu,* http://hosting0800050.az.pl/personalizm/?p=142 [dostęp: 24.02.2019].

[35] Por. L. Kołakowski, *op. cit.*, s. 118.

[36] Por. *Adhortacja apostolska Evangelii Gaudium*, https://www.deon.pl/religia/serwis-papieski/dokumenty/adhortacje-franciszek/art,1,adhortacja-apostolska-evangelii-gaudium,strona,3.html [dostęp: 16.08.2019].

struktur ekonomiczno-społecznych i politycznych[37]. Możemy dowieść, że ludzkość, która zaniecha tego sposobu rozumienia siebie i zgodzi się na czysto zoologiczną autointerpretację, nie będzie już ludzkością, jaką znamy, to znaczy w ogóle nie będzie ludzkością[38].

Musimy powiedzieć, że przyczyny depersonalizacji współczesnego człowieka są związane z cywilizacją techniczną, która choć powinna zostać zrównoważona przez cywilizację etyczną, to jednak na naszych oczach ulega coraz większej degradacji[39]. Przekonanie o omnipotencji techniki, za pomocą której możemy modelować swoje aktualne i przyszłe życie, stwarza niebezpieczeństwo utraty wartości kształtujących osobę. Dochodzi do depersonalizacji kultury, w której zapomnieniu ulega prawda o człowieku[40]. Tak jak w kulturze nie ma wytworów zbędnych, starzejących się i nieużytecznych, tak też osoba nigdy nie może być potraktowana jako jedno z dóbr, nad którym dominuje wiedza techniczna. Zachwianie stanu równowagi między materią a duchem i absolutyzacja wartości utylitarnych na rzecz moralnych prowadzi do zaniżenia człowieczeństwa. Zaniżając człowieczeństwo, dewaluujemy samych siebie.

W pierwszej kolejności chodzi tu o narzucany model konsumpcyjnego stylu życia, realizowany kosztem zubożania życia duchowego. W praktyce oznacza to podporządkowanie wszystkich priorytetów (w tym zdrowia i życia) regułom maksymalizacji stopy zysku. Przede wszystkim trudno jednak obronić tezę, że odrzucenie struktur moralnych w odniesieniu do wszystkich dziedzin życia społecznego – dziedziny politycznej, kulturalnej i ekonomicznej – jest warunkiem koniecznym sukcesu ekonomicznego

[37] Por. R. Czekalski, *Personalistyczna pedagogika wychowawcza Jana Pawła II,* „Warszawskie Studia Teologiczne" 2008, t. XXI, s. 186.

[38] Zob. L. Kołakowski, *op. cit.*, s. 120.

[39] Por. T. Gadacz, *Kryzys europejskiego człowieczeństwa,* http://www.iumw.pl/kryzys-europejskiego-czlowieczenstwa/articles/kryzys-europejskiego-czlowieczenstwa.html [dostęp: 16.08.2019].

[40] Por. A. Jucewicz, *Współczesne kulturowo-społeczne podłoże uzależnień,* „Forum Teologiczne" 2015, nr 16, s. 186.

państwa. Próby te okazały się jednak z różnych powodów niewystarczające. Argument ten przedstawiany jest jako praktyczny, a w swojej istocie wypływa z głęboko nieuświadomionych założeń doktrynalnych, absolutyzujących życie gospodarcze, gdzie produkcja i konsumpcja stają się centrum życia społecznego, pomijając tym samym inne wymiary życia ludzkiego, które wykraczają poza rachunek ekonomiczny. Znalezienie punktu równowagi między konkurencyjnymi wartościami, tj. efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną, rozumianą jako równość dostępu do usług leczniczych, edukacyjnych itp., będzie ostatecznie zależała od tego, jakie znaczenie przyznamy każdej z tych wartości.

Warto w tym miejscu przypomnieć słowa Jana Pawła II zawarte w encyklice *Redemptor Hominis*: „Rozwój techniki oraz naznaczony panowaniem techniki rozwój cywilizacji współczesnej domaga się proporcjonalnego rozwoju moralności i etyki. Tymczasem ten drugi zdaje się, niestety, wciąż pozostawać w tyle […]. Niepokój zaś dotyczy zasadniczej i podstawowej sprawy: czy ów postęp, którego autorem i sprawcą jest człowiek, czyni życie ludzkie na ziemi pod każdym względem «bardziej ludzkim», bardziej godnym człowieka. Nie można żywić wątpliwości, że pod wieloma względami czyni je takim. Pytanie jednak, które uporczywie powraca, dotyczy tego, co najistotniejsze: czy człowiek jako człowiek w kontekście tego postępu staje się lepszy, duchowo dojrzalszy, bardziej świadomy godności swojego człowieczeństwa, bardziej odpowiedzialny, bardziej otwarty dla drugich, zwłaszcza dla potrzebujących, dla słabszych, bardziej gotowy świadczyć i nieść pomoc wszystkim?”[41].

Można w tym miejscu postawić pytanie: czy wykluczenie jest wpisane w naturę społeczeństw? Odpowiedź twierdząca byłaby niewybaczalnym błędem, który wtrąciłby nas w paraliżujący bezruch; może nawet musielibyśmy powiedzieć: winę za problemy przypisuje się tym, którzy go doświadczają, świat jest, jaki jest, nadaremnie usiłujemy

[41] Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Kraków 2011, s. 39.

walczyć z wykluczeniem i tak dalej. Niemniej jedno pytanie pozostaje: czy przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu jest w tym sensie tylko pobożnym życzeniem, może nieszkodliwą, lecz naiwną utopią? Sądzę, że nie. Człowieczeństwo jako rzeczywistość określona jest nie przez zoologię, lecz przez moralność pochodzenia boskiego. Jak słusznie podkreślał Bergson, to właśnie w chrześcijaństwie po raz pierwszy doszło do przyznania niezniszczalnej godności i nieskończonej wartości każdej istocie ludzkiej[42].

Przypomnijmy w tym miejscu słowa Ch. Delsol, charakteryzujące późną nowoczesność jako epokę paradoksów, która „odżegnuje się od ideologii totalitarnych, ale kontynuuje ich dzieło depersonalizacji; odrzuca dziedzictwo tradycji chrześcijańskiej […]"[43]. Taka postawa rodzi pokusę selekcjonowania ludzi, prowadzi do eugeniki, eutanazji, tyrani i totalitaryzmów, a w konsekwencji do zapanowania człowieka nad pojęciem człowieczeństwa[44]. Co więcej, może też prowadzić do wykluczania ze wspólnego prawa do życia także innych grup społecznych, które zgodnie z radykalnym utylitaryzmem należałoby uznać za zbędne, np. emerytów, rencistów czy bezrobotnych.

Człowiek to byt osobowy o najwyższej i niezbywalnej wartości, jaką jest godność. Ze względu na przyrodzoną wartość osoby nie może być ona wykorzystywana jako środek do jakichkolwiek celów ani przez inną osobę, ani przez żadną instytucję. Różnica między jednostką a osobą wynika stąd, iż osoba ludzka nie jest tylko przedstawicielem gatunku, lecz ma samodzielny charakter. Również ludzka solidarność jest nie tylko instynktem gatunkowej współpracy, ale stanowi przedmiot autonomicznej potrzeby niezależnej od korzyści, jakie możemy z niej czerpać[45]. Dobitnie wyraził tę myśl Marek Aureliusz, stwierdzając, iż „Ten sam stosunek

[42] Por. L. Kołakowski, *op. cit.*, s. 107.

[43] Ch. Delsol, *op. cit.*, s. 43.

[44] Zob. szerzej: A. Kijewska, *Filozof i jego muzy. Antropologia Boecjusza – jej źródła i recepcja,* Kęty 2011, s. 6-7.

[45] L. Kołakowski, *op. cit.*, s. 115-116.

jedności, jaki zachodzi pomiędzy różnymi członkami ciała, zachodzi również pomiędzy istotami rozumnymi, choć są rozdzielone jedne od drugich, albowiem są one powołane do współudziału we wspólnym dziele"[46].

Zrozumienie istoty wykluczenia społecznego, którego skutkiem jest brak lub niedostatek środków zaspokojenia potrzeb, jest na tyle istotne, że zainicjowanie globalnych przekształceń w naszym kraju wiąże szereg nierozstrzygniętych dotąd problemów związanych z wolnością od biedy, bezrobociem, bezdomnością, stałością zarobków czy nadzieją na spokojną starość[47]. I coraz mniej można liczyć, że ktoś nas przed tym uchroni. A zwłaszcza że pomoże nam państwo. Ryzyko życiowe jest prywatyzowane i indywidualizowane[48]. Niestety, w tym kontekście musimy powiedzieć coś jeszcze. Wraz z „globalizacją", która narzuca jednostkowym działaniom „swój sposób myślenia i działania"[49] oraz „kształtuje zachowania wedle swojej skali wartości"[50] jako fundamentalny wyróżnik naszej egzystencji zbiorowej, nie zostawia ona miejsca na człowieczeństwo jako dobro wspólne i byt odpowiedzialny za siebie jako całość i za wszystkie swoje części[51]. Jak słusznie zauważa niemiecki socjolog U. Beck, w przypadku globalizacji, której jesteśmy świadkami, gra toczy się o wszystko. „Gra toczy się o wolność polityczną i demokrację w Europie"[52]. Z jednej strony, w wyniku globalizacji

[46] A. Lenkiewicz, *Solidaryzm*, „Biuletyn Dolnośląski" 1985, nr 10 (68), s. 9-11. W czasach nowożytnych wątki solidarystyczne można znaleźć w pracach francuskich myślicieli A. Comte'a i E. Durkheima. Jak twierdzi bowiem Comte: „Całokształt nowej filozofii wykrywa łączność każdego ze wszystkim w mnóstwie różnych postaci, wskutek tego głębokiego odczucia solidarności społecznej, rozszerzającej się na wszystkie czasy i na wszystkie miejsca, staje się mimo woli czymś bliskim i zrozumiałym" – zob. A. Lenkiewicz, *op. cit.*, s. 9-11.

[47] Zob. też: J. Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014, s. 67-68.

[48] W kwestii prywatyzacji zob.: L. Zacharko, *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 10; L. Zacharko, E. Knosala, A. Matan, *Nauka administracji,* Kraków 1999.

[49] Jan Paweł II, *Globalizacja i etyka...*, s. 42.

[50] *Ibidem.*

[51] Por. L. Kołakowski, *op. cit.*, s. 109.

[52] U. Beck, *What Is Globalization?,* Cambridge 2000, s. 62.

i rosnącego znaczenia organizacji międzynarodowych oraz coraz większej ilości międzynarodowych uregulowań, którym stopniowo muszą się podporządkować dotychczasowe państwa narodowe – ulegają one istotnemu osłabieniu. Z drugiej zaś – państwo jak nigdy przedtem jest nam potrzebne dla życiowego bezpieczeństwa[53].

Często słyszymy, że przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu jest w ten czy w inny sposób ważne lub nie, trzeba jednak nauczyć się rozumieć jego przyczyny – ekonomiczne i kulturowe. Jak się wydaje, zwrot „trzeba zrozumieć przyczyny" przyjmuje funkcję nieszkodliwego eufemizmu, który bynajmniej nie pozostaje neutralny. Chodzi tu o dwuznaczność zacierającą granice między rozszerzeniem rozwiązań ekonomicznych i politycznych na cały świat, a losem zwykłych ludzi we wszystkich jego częściach.

W warunkach szerzącego się ubóstwa społecznego poszukiwanie odpowiednich mechanizmów spójności społeczno-ekonomicznej staje się fundamentalnym problemem w dobie kapitalizmu globalnego. Pomimo teoretycznych refleksji na temat sprawiedliwego porządku społecznego w demokratycznym państwie w praktyce życia codziennego niestety stale mamy do czynienia z redukcjonizmem natury ludzkiej, opartym na paradygmacie ekonomii neoliberalnej. Nieskuteczność neoliberalnych recept przezwyciężania braku spójności społeczno-ekonomicznej wiąże się z ignorowaniem strefy egzystencji ludzkiej w kontekście jej sprzężeń z uwarunkowaniami kulturowymi, społecznymi, etycznymi oraz przecenianiem mechanizmów rynkowych.

W istocie bowiem dążenie do tzw. „społeczeństwa doskonałego", w którym określa się, czy dany kandydat funkcjonuje w sposób wystarczająco ludzki, aby zasługiwać na traktowanie go jako człowieka oraz w którym propaguje się zachodni konsumpcjonizm, indywidualizm,

[53] Por. J. Makowski, *Jarosław Makowski o reformach Donalda Tuska*, https://www.rp.pl/artykul/648705-Jaroslaw-Makowski-o-reformach-Donalda-Tuska-.html [dostęp: 11.02.2019].

komercjalizm, kapitalizm i hedonizm nad wyższymi od nich wartościami etycznymi, jest najniebezpieczniejszym naszym złudzeniem. Doświadczenie nasze zdaje się pouczać, że możemy albo dążyć do „społeczeństwa doskonałego", albo do takiego, w którym życie oparte jest na godności osoby ludzkiej, z której wynika imperatyw moralny bezwarunkowego szacunku wobec osoby; że pragnienie „społeczeństwa doskonałego" lub mniemanie, iż posiadło się klucz, który takie społeczeństwo otworzy, jest groźne i może produkować tylko formy antyludzkie i karykaturalne; że próba stworzenia nieba na ziemi kończy się z reguły czymś, co jest bliższe piekłu.

## 4. Standardy prawne w związku z ochroną przed wykluczeniem społecznym

### 4.1. Ustawodawstwo krajowe

Ustawodawstwo polskie zawiera w ograniczonym zakresie regulacje, które odnosiłyby się do problemów związanych z ochroną przed wykluczeniem społecznym. Stan ten będzie zapewne musiał ulegać stopniowej zmianie pod wpływem regulacji pojawiających się na szczeblu międzynarodowym i unijnym.

Nie bez znaczenia dla ochrony przed wykluczeniem społecznym ma regulacja zawarta w art. 2 w związku z art. 7 ustawy z dnia z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[54], gdzie zapewnienie pomocy społecznej przez podmioty administracji publicznej dotyczy m.in. osób dotkniętych: ubóstwem, sieroctwem, bezdomnością, bezrobociem, niepełnosprawnością, długotrwałą lub ciężką chorobą, przemocą w rodzinie, wymagających ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, a także przejawiających braki umiejętności w przystosowaniu do życia oraz wykazujących trudności w integracji ze społeczeństwem, posiadających

[54] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507.

status uchodźcy, jak również dotkniętych alkoholizmem czy narkomanią oraz opuszczających zakłady karne. Chodzi tu o zaakcentowanie tej grupy osób i ich rodzin szczególnie narażonych na zjawisko wykluczenia społecznego.

W integracyjny obszar działań mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu wpisuje się ustawa z dnia z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych[55]. Spółdzielnie socjalne, prowadząc równolegle działalność gospodarczą oraz reintegrację społeczną i zawodową, stały się jednym z kluczowych podmiotów ekonomii społecznej oraz istotnym instrumentem polityki społecznej w zakresie aktywnej integracji i zwiększania spójności społecznej. W literaturze wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej zasady „jeden członek jeden głos"), elastyczność, innowacyjność (zdolność do dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo: oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania[56]. Warto przy tym zaznaczyć, iż w polskim modelu spółdzielczości socjalnej istotny jest nie tyle rodzaj usług, ile rodzaj członkostwa. Tworzą ją w większości osoby zagrożone wykluczeniem społecznym ze względu na bezrobocie czy niepełnosprawność, które mają trudności w znalezieniu pracy.

W uproszczeniu można powiedzieć, że pojęcie ekonomii społecznej odnosi się do wszelkich form aktywności społecznej związanych w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną, nawet jeśli jest to działalność

[55] T. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1205.

[56] Zob. J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej,* [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 7.

o zakresie na tyle niewielkim, aby podmioty ją prowadzące nie były traktowane jak przedsiębiorstwa[57].

Ten wątek rozumowania znalazł się także w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020[58],

[57] Ciekawie rozwojowe funkcje ekonomii społecznej ujmuje Ch. Leadbeater, łącząc je z rolą społecznego przedsiębiorcy, który: w krótkim okresie generuje miejsca pracy, tworzące dodatkową wartość lub powodujące oszczędności wydatków publicznych; w średnim okresie wprowadza rozwiązania prowadzące do reformowania tradycyjnego państwa opiekuńczego; w długim okresie kreuje i spożytkowuje kapitał społeczny. Zob. C. Leadbeater, *The Rise of the Social Entrepreneur*, London 1997, s. 25. Warto też dodać, że w nauce Kościoła katolickiego podkreślana jest myśl, że działalność gospodarcza nie może być celem samym w sobie, lecz służyć powinna człowiekowi i nie ma uwłaczać jego godności. Sobór Watykański II w konstytucji *Gaudium et spes* ogłosił: teoria, która czyni z zysku wyłączną normę i ostateczny cel działalności gospodarczej, jest moralnie nie do przyjęcia. Jan Paweł II, ustosunkowując się do systemu kapitalistycznego, potępił związany z tym systemem indywidualizm oraz „prymat prawa rynku nad pracą ludzką" – zob. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994, s. 546. Zdaniem W. Kwaśnickiego gospodarka społeczna powinna sprzyjać godzeniu odmiennych racjonalności przypisywanych rynkowi (racjonalność alokacyjna), państwu (racjonalność dystrybucyjna) i społeczeństwu (racjonalność solidarności) – zob. W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 2, s. 12. W kwestii ekonomii społecznej zob. też: E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 2, s. 36-44 oraz P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, [w:] J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York 1986. Także: T. Cambell, *Seven Theories of Human*, Oxford 1981, s. 101-102 oraz J. Coleman, *Social Capital in Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology" 1988, nr 94, s. 95-120. Na temat zagadnień moralnych w polityce, kwestii obywatelskiej solidarności oraz wagi pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego – zob. V. Havel, V. Klaus, P. Pithart, *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy" 1996, vol. 7, no. 1, s. 15. Zob. też: G. Skąpska, *O zasobach indywidualnych, społecznych oraz kulturowych w procesie tworzenia kapitalistycznej gospodarki*, [w:] G. Skąpska (red.), *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, Kraków 2002.

[58] Zostały one opracowane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, z późn. zm.). Warunki i procedury określone w Wytycznych wynikają w szczególności z: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz

w których przyjęto dość szeroki zakres podmiotów społecznych, obejmujących m.in.: spółdzielnie socjalne, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej, organizacje pozarządowe[59], spółdzielnie pracy i spółdzielnie inwalidów i niewidomych[60], koła gospodyń wiejskich[61] oraz zakłady pracy chronionej[62].

W tym miejscu warto również przypomnieć o Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju[63], stanowiącej rozwinięcie i doprecyzowanie działań wynikających z Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, przyjętego uchwałą nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r.[64] Wskazano w niej na potrzebę przygotowania i realizacji projektu strategicznego pod nazwą „Ekonomia Solidarności Społecznej"[65]. Trzeba jednocześnie pamiętać, że ekonomia solidarna to część ekonomii

Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, z późn. zm.); rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289, z późn. zm.).

[59] Także podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688).

[60] Działające w oparciu o ustawę z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1285, z późn. zm.).

[61] Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2212).

[62] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1172).

[63] Przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. 2017 poz. 260.

[64] M.P. poz. 811.

[65] http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000214/O/M20190214.pdf [dostęp: 20.09. 2019].

społecznej, której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych[66]. Z tego wynika zarazem wniosek, że obszar ekonomii społecznej jest szerszy od zakresu ekonomii solidarnej. Przede wszystkim ekonomia społeczna jest tą sferą aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy m.in.: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu[67]. Z tego względu obejmuje ona swoim zakresem: organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; koła gospodyń wiejskich; spółdzielnie pracy oraz podmioty ekonomii solidarnej. W grupie tych ostatnich (z uwagi na ich kluczowe znaczenie w działalności reintegracyjnej) mieszczą się m.in.: spółdzielnie socjalne oraz spółdzielnie inwalidów i niewidomych; zakłady pracy chronionej; jednostki reintegracyjne (Warsztaty Terapii Zajęciowej, Zakłady Aktywności Zawodowej) oraz jednostki zatrudnienia socjalnego aktywizujące osoby wykluczone społecznie (Centra Integracji Społecznej, Kluby Integracji Społecznej[68].

[66] *Ibidem.*

[67] Kategoria ta opisywana jest za pomocą cech wspólnych oraz zasad funkcjonowania identyfikujących różne podmioty funkcjonujące w obszarze ekonomii społecznej. Za takie zasady, wyróżniające podmioty ekonomii społecznej, uznaje się: nadrzędność celów społecznych nad celami ekonomicznymi; nadrzędność świadczenia usług dla członków, pracowników lub wspólnoty nad kategoriami bezwzględnego zysku; autonomiczne zarządzanie i partycypacyjny proces decyzyjny; prowadzenie w sposób regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne oraz ponoszeniu w związku z tą działalnością ryzyka ekonomicznego – http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000214/O/M20190214.pdf [dostęp: 20.09.2019].

[68] *Ibidem*.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż instytucją wpisującą się w nurt tzw. ekonomii solidarnej jest zatrudnienie socjalne, które stanowi szczególny rodzaj zatrudnienia, wprowadzony do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym[69]. Stosownie do treści art. 1 ust. 4 tej ustawy ma ono na celu zapewnienie konkretnym osobom możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych w centrach integracji społecznej i klubach integracji społecznej lub podjęcia zatrudnienia wspieranego. Zgodnie z założeniami ustawy działania podejmowane przez centra integracji społecznej mają na celu realizowanie pełnego zakresu programu zatrudnienia socjalnego umożliwiającego walkę ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Zadania te realizowane są poprzez reintegrację społeczną, zawodową i zatrudnienie wspierane. W rozumieniu ustawy reintegracja społeczna „oznacza działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie […] umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu"[70]. Reintegracja zawodowa natomiast „to działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie […] zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy"[71]. Z kolei zatrudnienie wspierane „to udzielanie wsparcia o charakterze doradczym i finansowym […] w utrzymaniu aktywności zawodowej umożliwiającej podjęcie zatrudnienia, prac społecznie użytecznych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub podjęcie działalności gospodarczej"[72].

Do instytucji współgrających ze strategią wspierania zatrudnienia (integracji i reintegracji społecznej)[73] należą też zakłady aktywności

[69] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 217.

[70] Art. 2 pkt 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym

[71] Art. 2 pkt 5 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

[72] Art. 2 pkt 8 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

[73] Zdaniem S. Golinowskiej koncepcja inkluzji obejmuje następujące obszary: (1) działania na rzecz poprawy dostępu do zasobów materialnych i równych praw, (2) zapewnienie

zawodowej działające w oparciu o ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[74]. Tworzą one miejsca pracy dla osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub umiarkowanym, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, jednocześnie przyczyniając się do społecznej reintegracji ich pracowników. Wśród kluczowych dla rozwoju ekonomii społecznej instytucji możemy wyróżnić także warsztaty terapii zajęciowej, które stwarzają osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia[75].

Wydaje się sprawą oczywistą, że podmioty ekonomii społecznej (ekonomii solidarnej) przyczyniają się do reintegracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem pracy. Ujmując rzecz najprościej najprościej, ekonomia społeczna, która pozycjonuje się w społeczeństwie europejskim jako biegun użyteczności społecznej między sektorem kapitalistycznym a sektorem publicznym, obejmuje różne instytucje tworzone w celu zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych. Na to nakłada się jeszcze jeden element: poza instrumentami wynikającymi z polityki spójności UE rozwój ekonomii społecznej (ekonomii solidarnej) w Polsce zależy również od instrumentów polityki rządowej i samorządowej.

dostępu do edukacji i pracy, (3) zapobieganiu ryzyku wykluczeniu oraz (4) pomocy grupom najsłabszym, najbardziej narażonym na wykluczenie – S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego,* „Polityka Społeczna" 2005, t. 11-12, s. 8.

[74] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1172.

[75] Zob. art. 10a ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

## 4.2. Unia Europejska

Unijna polityka w zakresie inkluzji społecznej, a w jej ramach działania ukierunkowane na przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, wynikają wprost z przepisów prawa pierwotnego: Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)[76], Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[77], a także Karty Praw Podstawowych[78]. Traktat o funkcjonowaniu UE zawiera również ramy prawne dla europejskiego dialogu społecznego (art. 154-155) oraz ustanawia otwartą metodę koordynacji dla Europejskiej Strategii Zatrudnienia (art. 145-150)[79]. Nawiązując do zmian wprowadzonych w prawie pierwotnym Traktatem z Amsterdamu (1997), Traktatem z Nicei (2001) i Traktatem z Lizbony (2007)[80], Unia kontynuuje swoje działania zmierzające do wzrostu gospodarczego krajów członkowskich, podejmując temat zwalczania wykluczenia społecznego jako głównej przeszkody rozwoju. W Traktacie Amsterdamskim wskazano obszar zainteresowania takimi politykami jak przeciwdziałanie dyskryminacji, walka z wykluczeniem społecznym, równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze równej płacy i pracy oraz koordynacja polityki

[76] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, Traktat O Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony. Zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit drugi: TUE Unia „zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną […]".

[77] Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 1. Zgodnie z art. 153 TFUE włączenie społeczne ma zostać osiągnięte całkowicie w oparciu o współpracę nielegislacyjną – otwartą metodę koordynacji (OMK) – podczas gdy art. 19 TFUE umożliwia UE podejmowanie działania w celu walki z dyskryminacją zarówno poprzez udzielanie ochrony prawnej potencjalnym ofiarom, jak i przez zapewnianie środków zachęcających.

[78] Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010. Art. 34 Karty Praw Podstawowych UE stanowi, iż: „w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków". Zob. też: D. Kawiorska, A. Witoń, *Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w warunkach kryzysu – analiza empiryczna postępów państw członkowskich UE w realizacji strategii „Europa 2020"*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego" 2017, Nr 310, s. 140.

[79] Dz.Urz. UE C 202/13 z 7.06.2016 r. (wersja skonsolidowana).

[80] D. Kawiorska, A. Witoń, *op. cit.*, s. 141.

zatrudnienia[81]. Z kolei podczas szczytu w Lizbonie w 2000 r. wypracowano stanowisko stwierdzające, że polityka społeczna, polityka gospodarcza i polityka zatrudnienia powinny być postrzegane jako wzajemnie uzupełniające się działania. Zwrócono też uwagę, że polityka społeczna nie może być traktowana jako wynik działalności gospodarczej, ale jako jej istotny składnik[82]. W traktacie lizbońskim podzielono kompetencje w zakresie polityki społecznej pomiędzy Unię i państwa członkowskie, uwzględniając przy tym wymagania związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, wysokim poziomem kształcenia, szkolenia, ochrony życia ludzkiego oraz zwalczaniem wykluczenia społecznego[83].

Nowe ramy współpracy między krajami UE stworzyła Otwarta Metoda Koordynacji (OMK). Dotyczy ona dwóch dziedzin: strategii zatrudnienia oraz polityki ochrony socjalnej i włączenia społecznego. OMK, która powstała pierwotnie w latach 90. jako część polityki zatrudnienia i procesu luksemburskiego, została zdefiniowana jako instrument strategii lizbońskiej (2000)[84]. W 2006 r. przyjęto nowe ramy otwartej metody koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej oraz ponownie ustalono nadrzędne cele, wśród których znalazły się działania mające prowadzić do ostatecznej likwidacji ubóstwa i wykluczenia społecznego[85].

Kolejnym długofalowym programem polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, który zastąpił Strategię Lizbońską

[81] Zob. M. Polakowski, D. Szelewa, *Polityka społeczna a proces integracji europejskiej*, Warszawa 2014, s. 7.

[82] Zob. Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna" 2005, t. 3, s. 8.

[83] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Polityka społeczna krajów Unii Europejskiej po wschodnim rozszerzeniu*, Kraków 2010, http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20społeczna%20krajów%20UE_Rozdział_1.pdf [dostęp: 21.02.2019].

[84] https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?qid=1565870998813&uri=LEGISSUM:open_method_coordination [dostęp: 15.08.2019].

[85] http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/60/walka-z-ubostwem-wykluczeniem-spolecznym-i-dyskryminacja [dostęp: 15.08.2019].

jest „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”[86]. Założenia Strategii Europa 2020 wpisują się w koncepcję europejskiej społecznej gospodarki rynkowej i opierają się na trzech współzależnych i wzajemnie się uzupełniających obszarach priorytetowych: inteligentnym wzroście (*smart growth*), wzroście zrównoważonym (*sustainable growth*) oraz wzroście sprzyjającym włączeniu społecznemu (*inclusive growth*). Pierwszy dotyczy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Drugi –działań zorientowanych na wzrost konkurencyjności oraz poprawę efektywności wykorzystania zasobów w procesach produkcji, przejście na nowoczesne technologie eksploatacji zasobów środowiska naturalnego oraz tworzenie nowych miejsc pracy[87]. Zaś trzeci – wspierania gospodarki z wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Zgodnie ze strategią Unia do 2020 r. powinna osiągnąć pięć najważniejszych celów w następujących dziedzinach: zatrudnienie, edukacja, badania i innowacje, integracja społeczna i walka z ubóstwem oraz klimat i energia[88].

Aby zrealizować ten cel, Komisja uruchomiła w grudniu 2010 r. Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Umożliwia ona zorganizowany dialog między UE a zainteresowanymi tą problematyką organizacjami i środowiskami (organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców, środowiskami akademickimi, władzami krajowymi

[86] Została zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r., zastępując, realizowaną w latach 2000-2010, Strategię Lizbońską.

[87] Por. M. Gasz, *Strategia Europa 2020 – założenia i perspektywy realizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 38, s. 86. Także: M. Sulmicka, *Strategia „Europa 2020” – postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej,* http://www.uaue.zarz.agh.edu.pl/Panel_tematyczny/Postlizbonska_polityka_rozwoju_Unii.pdf [dostęp: 15.08.2019].

[88] *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Zatrudnienie i sprawy społeczne*, Luksemburg 2013, s. 3.

i regionalnymi, organizacjami międzynarodowymi, europejskimi ośrodkami think-tank i fundacjami)[89].

Trzeba też zaznaczyć, że zjawisko ubóstwa i bezdomności w kontekście wykluczenia społecznego zostało wyodrębnione jako część krajowych działań budowy Europejskiego Modelu Społecznego. W świetle poglądów EMS odnosi się zarówno do charakterystycznych, wspólnych wszystkim krajom Unii Europejskiej wartości i cech strategii polityki społecznej realizowanych w tych krajach w okresie po II wojnie światowej, jak też różnych modeli socjalnych funkcjonujących w krajach europejskich. W tym kontekście wymienia się model brytyjski, skandynawski, niemiecki (kontynentalny) i śródziemnomorski[90]. Choć w dyskusjach naukowych EMS wiąże się z rozbudowanym zestawem „[...] celów, instrumentów i polityk zabezpieczenia społecznego, rozwiniętych i powszechnie stosowanych w państwach europejskich w okresie po II wojnie światowej, i opartych na wartościach, takich jak: solidarność, sprawiedliwość społeczna, poszanowanie godności i zapewnienie możliwości swobodnego rozwoju jednostki"[91] – co oczywiście sugerowałoby zestaw uniwersalnych rozwiązań z zakresu polityk społecznych w państwach członkowskich UE – to jednak w rzeczywistości, poza ogólnymi charakterystykami zbieżnych wytycznych, w poszczególnych państwach istnieją rozmaite jego odmiany[92]. Dotyczą one różnych zakresów i rodzajów zabezpieczeń społecznych oraz stosowanych instrumentów[93].

Warto tu przede wszystkim odnotować istotne znaczenie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który nawiązuje do głównych

[89] *Ibidem,* s. 10.

[90] M. Księżopolski, [w:] *Europejski model społeczny – czy istnieje? Czy warto go chronić?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2007, t. 10, s. 183.

[91] D.K. Rosati, *Europejski Model Społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian,* [w:] D.K. Rosati (red.), *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Warszawa 2009, s. 23.

[92] Zob. M. Baranowski, *Dochód podstawowy. Radykalna reforma europejskich modeli welfarestate czy utopijna mrzonka?*, „Sensus Historiae" 2017, Vol. XXIX, No. 4, s. 162.

[93] Zob. D.K. Rosati, *op. cit.*, s. 23.

filarów Europejskiego Modelu Społecznego[94]. Z treści art. 8 wynika, iż Unia we wszystkich swoich działaniach zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet. Z kolei w art. 9 zwrócono uwagę, iż: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego". Nadto w art. 10 przyjęto, iż: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną". Jednocześnie w odniesieniu do dialogu społecznego przyjęto, że: „Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię" (art. 152).

Trzeba też dodać, że Europejski Model Socjalny jako kategoria pojawił się wraz ze Strategią Lizbońską, której zamierzeniem było, obok celów ekonomicznych, wprowadzenie nowej, partycypacyjnej metody zarządzania[95]. Jednocześnie sięgnięto do zastosowanej już wcześniej metody – Strategii Zatrudnienia, która została później określona, w zastosowaniu do innych niż zatrudnienie dziedzin społecznych, jako Otwarta Metoda Koordynacji[96].

We współczesnych rozważaniach naukowych i debacie publicznej wokół EMS wyróżnia się trzy jego charakterystyczne cechy: 1) „przywiązanie do zasady sprawiedliwości społecznej"; 2) „uznawanie tezy, że społeczna sprawiedliwość może przyczyniać się do ekonomicznej

[94] Zob. też: A. Chłoń-Domińczak, *Europejski Model Społeczny*. Wykład z cyklu „Ekonomia w muzeum" Warszawa, 27 września 2011 r., http://muzeum-niepodleglosci.pl/wp-content/uploads/2012/10/EuropejskiModelSpoleczny_achlon.pdf [dostęp: 22.02.2019].

[95] Z. Czapulis-Rutkowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych,* „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2013, t. 291, s. 23.

[96] *Ibidem*, s. 24.

efektywności i postępu" oraz 3) „wysoki stopień zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań pomiędzy władzami państwowymi a partnerami społecznymi w sprawach związanych z polityką gospodarczą i socjalną"[97].

Jakkolwiek Europejski Model Społeczny nie posiada jednoznacznej definicji, to jednak należy go utożsamiać z pewnym systemem wartości[98] (takich jak: równość, niedyskryminacja, solidarność i redystrybucja). Innymi słowy, stanowi on kierunkowskaz dla państw członkowskich, a nie twarde wytyczne, które odnosiłyby się do świadczeń i usług socjalnych dostarczanych w tych krajach[99]. Trzeba jednocześnie pamiętać, że ujednolicenie zabezpieczenia społecznego w krajach Unii byłoby niemożliwe, albowiem istnieją w nich odmienne rozwiązania systemowe i instytucjonalne z dziedziny polityki społecznej oraz zabezpieczenia społecznego[100]. Zarówno rynek pracy, jak i reformy społeczne należą do wyłącznej gestii państw członkowskich, a nie Unii Europejskiej[101].

Również w przyjętej w 2010 r. strategii „Europa 2020" podtrzymano EMS, wskazując na przełomowe cele o charakterze społecznym (uchronienie do 2020 r. 20 milionów osób przed ryzykiem ubóstwa) oraz odnowione zobowiązanie na rzecz zatrudnienia (75% zatrudnienia osób w grupie wiekowej 20-64 lata). Jednocześnie opracowano siedem inicjatyw przewodnich, aby pomóc w osiągnięciu tych celów. Obejmują one program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, który skupia się

[97] Zob. W. Anioł, *Zagajenie dyskusji*, [w:] *Europejski model społeczny – czy istnieje? Czy warto go chronić?* „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", Warszawa 2007, s. 180.

[98] Zob. M. Księżopolski, *op. cit.*, s. 183.

[99] Zob. M. Frączek, *Europejski model społeczny. Polityka społeczna w Unii Europejskiej,* https://docplayer.pl/50764449-Europejski-model-spoleczny-polityka-spoleczna-w-unii-europejskiej.html [dostęp: 22.02.2019].

[100] Por. M. Grewiński, *Europejski model społeczny – w kierunku welfare system*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2007, t. 10, s. 210-211.

[101] Zob. szerzej: A. Sapir, *Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych,* https://bazekon.uek.krakow.pl/gospodarka/100000181 [dostęp: 23.02.2019].

na odnowieniu polityki *flexicurity*, inicjatywę „Mobilna młodzież", której celem jest zwiększenie mobilności i podniesienie poziomu kształcenia i szkolenia, oraz Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym[102].

Wydaje się, iż w kontekście takich celów uzasadniona jest teza, że EMS w swej istocie zawiera propozycje reformowania europejskiego państwa opiekuńczego. Dlaczego? Używając słów J. Rifkina, dzieje się tak dlatego, że jest to: „[…] najbardziej ludzki system społeczny w historii. Warto i trzeba go bronić"[103].

Należy też wspomnieć, iż na poziomie ogólnoeuropejskim coraz częściej znajdujemy odwołanie do idei lub instytucji ekonomii społecznej w tekstach organów UE oraz organizacji międzynarodowych. Tak np. w Komunikacie Komisji Europejskiej „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej" z grudnia 2010 roku wskazano, że platforma ta stanowi wkład UE w rozwiązanie tych problemów w ramach strategii „Europa 2020". Komisja określiła następujące obszary działania: realizacja działań mobilizująca wszystkie dziedziny polityki; intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie funduszy UE celem wsparcia włączenia społecznego; promocja innowacyjności społecznej opartej na dowodach; partnerska współpraca oraz wykorzystanie potencjału gospodarki społecznej. Podstawą dyskusji nad definiowaniem organizacji sektora ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa społecznego była od początku Karta zasad gospodarki społecznej CEP-CMAF z 2002 roku[104], w której stwierdzono, iż: „Organizacje ekonomii społecznej są to podmioty gospodarcze i społeczne działające we wszystkich

[102] Zob. S. Schulz, *Zatrudnienie i polityka społeczna: zasady ogólne,* http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/52/zatrudnienie-i-polityka-spoleczna-zasady-ogolne [dostęp: 22.02.2019].

[103] J. Rifkin, *Nie dajcie się nabrać Ameryce*, „Gazeta Wyborcza" 18 listopada 2005.

[104] 4. Europejska Stała Konferencja Spółdzielni, Towarzystw Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji. W 2008 r. EP-CMAF przyjęła nazwę „Europejska Ekonomia Społeczna" (Social

sektorach. Wyróżniają się one głównie swoimi celami oraz charakterystyczną formą przedsiębiorczości".

Również na poziomie światowym ekonomia społeczna została uznana przez Organizację Współpracy i Rozwoju Ekonomicznego oraz Międzynarodową Organizację Pracy. Przyznanie ekonomii społecznej szczególnego miejsca w polityce państwowej oraz międzynarodowej prowadzi do jej stopniowej standaryzacji. Wspólną płaszczyzną krajów Unii Europejskiej jest Stała Konferencja Ekonomii Społecznej (CEP-CMAF) składająca się z europejskich ugrupowań spółdzielni, towarzystw pomocy wzajemnej, stowarzyszeń i fundacji oraz krajowych platform ekonomii społecznej. Instytucja ta pełni rolę instancji umożliwiającej uzgadnianie i prezentowanie stanowisk[105]. Wypada też wspomnieć, iż w wydanym w dniu 25 października 2011 r. komunikacie „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej" Komisja Europejska zaproponowała jedenaście kluczowych działań zmierzających do stworzenia przedsiębiorstwom społecznym lepszego dostępu do finansowania, skuteczniejszego promowania ich działalności oraz do poprawy otoczenia prawnego, w jakim one funkcjonują[106]. Jednym z takich działań jest propozycja priorytetowego traktowania przedsiębiorstw społecznych w korzystaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014-2020.

Bez wątpienia gospodarka społeczna jest sektorem, który wnosi znaczący wkład w rozwój zatrudnienia oraz zrównoważony wzrost gospodarczy. Działalność tego sektora podejmowana w zróżnicowanych

---

Economy Europe). Tekst Karty opublikowano w „Ekonomia Społeczna", Kraków 2004; II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej – Materiały, Warszawa 2005.

[105] D. Pieńkowska, *Ekonomia społeczna – podstawowe informacje*, http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/83813.html [dostęp: 12.08.2019].

[106] Komunikat Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorcom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji", KOM (2011) 682 wersja ostateczna, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0682&from=EN [dostęp: 12.08.2019].

formach (np. przedsiębiorstw społecznych) odgrywa istotną rolę w podnoszeniu konkurencyjności i efektywności europejskiej gospodarki na wiele różnych sposobów, m.in.: poprzez przeznaczanie rozproszonych i niewykorzystywanych zasobów na działalność gospodarczą, pobudzanie wykorzystania zasobów na szczeblu lokalnym, rozwój kultury przedsiębiorczości, znoszenie ograniczeń rynkowych, zwiększanie elastyczności rynku czy promocję umiejscawiania produkcji w wielu miejscach. W Komunikacie Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej" zwrócono uwagę, że w grupie podmiotów zaliczanych do ekonomii (przedsiębiorczości społecznej) znajdują się m.in. przedsiębiorstwa świadczące usługi społeczne lub dostarczające towary i usługi przeznaczone dla słabszych (wykluczonych) grup społecznych. Tak więc nadrzędną funkcją gospodarki społecznej jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

## 5. Konkluzje

Dotychczasowe uwagi wskazują, że próba znalezienia rozwiązania problemów związanych z wykluczeniem społecznym, które wyłaniają się z coraz większą wyrazistością, stanowi jedno z ważniejszych zadań podejmowanych nie tylko w obrębie nauk socjologicznych, ale może przede wszystkim w obszarze refleksji prawnej, etycznej, ale także i politycznej.

Zasadnicze trudności wynikają natomiast stąd, że brak jest jasności co do kierunku, w jakim mają podążać przyszłe rozwiązania, zależy on bowiem od akceptacji określonych założeń aksjologicznych i uznawanej w konsekwencji hierarchii wartości. Uniwersalizacja standardów ochrony przed wykluczeniem społecznym, przynajmniej w europejskiej przestrzeni prawnej, prowadzi do tego, że dzisiaj, jeśli chcemy mieć jakikolwiek wpływ na kształtowanie się tych standardów w dziedzinie dla przyszłości ochrony godności człowieka, nie możemy już sobie pozwolić na sposób myślenia

o osobie ludzkiej jedynie przez pryzmat jej wydajności i sprawności ekonomicznej. Tak jak osoba ludzka nie jest tylko przedstawicielem gatunku, lecz ma samodzielny charakter, tak również ludzka solidarność jest nie tylko instynktem gatunkowej współpracy, ale stanowi przedmiot autonomicznej potrzeby niezależnej od korzyści, jakie możemy z niej czerpać.

Powodem, dla którego sektor ekonomii społecznej (ekonomii solidarnej) cieszy się aktualnie dużym zainteresowaniem, jest z jednej strony pewne przyrzeczenie jego przewidywalności, to jest przekonanie, iż realizacja przez podmioty tego sektora szeroko rozumianych celów społecznych, na który przeznaczany jest wypracowany zysk, doprowadzi do nierynkowej gospodarki społecznej, gdzie będą zaspokajane potrzeby osobiste i społeczne, niemożliwe do zaspokojenia przez rynek[107]. Z drugiej zaś strony sektor ten jest czynnikiem transformacji poprzez stwarzanie instytucjonalnych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem pracy.

Instytucje ekonomii społecznej, realizując wyraźny cel aktywizacyjny i reintegracyjny, stanowią kluczowe ogniwo w przywracaniu godności i podmiotowości osób wykluczonych, dzięki któremu mogą współtworzyć kapitał społeczny, a nie tylko korzystać z jego zasobów. Nie możemy również, niestety, i temu zaprzeczyć, że niewystarczająca obecność tematyki dotyczącej ekonomii społecznej i solidarnej, w tym spółdzielczości socjalnej w debacie publicznej, skutkuje obniżeniem potencjału wspólnot lokalnych do podejmowania inicjatyw zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Współuczestnictwo podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w identyfikacji, definiowaniu i rozwiązywaniu problemów ekskluzji społecznej – poza instrumentami wynikającymi z polityki spójności UE zależy również od instrumentów polityki rządowej i samorządowej.

[107] Por. K. Leśniak-Moczuk, *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *op. cit.*, s. 54.

Wielowymiarowa, dynamiczna natura wykluczenia społecznego wymaga adekwatnych narzędzi dla regulowania przebiegu monitorowania i usuwania przyczyn oddziaływania prewencyjnego. Wymaga zintegrowanych działań, uwzględniających odpowiednie aspekty społeczne, ekonomiczne i polityczne czynników generujących wykluczenie[108]. Jakkolwiek przyjęta w 2010 roku przez Radę Europejską, dziesięcioletnia strategia rozwoju Unii „Europa 2020" jest zarówno próbą korekty europejskiego modelu wzrostu gospodarczego, jak i zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, to jednak jej oparcie na instrumentach prawnych, należących do grupy tzw. *soft law,* ciąży na efektywności programów socjalnych.

[108] L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja...*, s. 215.

# Rozdział II

# Spółdzielnia socjalna – korporacja czy fundacja

## 1. Uwagi wstępne

Spółdzielnia to podmiot powstały jako swoiste remedium na spółki, celem których miała być walka konkurencyjna z podmiotami zewnętrznymi, pozwalająca na maksymalizację zysku, a tym samym dywidendy przeznaczonej dla udziałowców. Także i stosunki wewnętrzne zarówno w samej spółce, jak i sytuacja osób zatrudnionych w prowadzonych przez nie przedsiębiorstwach, ukierunkowane były w zasadzie na maksymalne przyczynianie się do osiągnięcia tego celu. Spółdzielnia miała być odmiennym podmiotem w tej niczym nieograniczonej walce konkurencyjnej. Tworzona bowiem była przede wszystkim jako organizacja działająca w warunkach owej konkurencji, ale eksponująca wzajemną pomoc osobom ją kreującym, czyli jawiła się także, lub może szczególnie, jako organizacja samopomocowa[109]. Ten właśnie element nadawał jej nieco odmienną jakość. Zysk pozostawał jej celem, ale nie był to cel bezwzględny i jedyny, a być może niekiedy równoważny z dobrem osób uczestniczących i zatrudnionych w tym podmiocie. Tworzono więc jednostki opierające swoją działalność na wartościach samopomocy, samoodpowiedzialności, demokracji, równości, sprawiedliwości i solidarności.

[109] Por. R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1984, s. 8.

Jednostki te, prowadząc obok działalności gospodarczej także swoistą działalność samopomocową, stawały się swoistym, nie bazującym na indywidualizmie istotny element gospodarki rynkowej.

Współcześnie spółdzielnia, zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze[110], jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Oznacza to możliwość realizacji przez spółdzielnie także innych celów niż wyłącznie cele gospodarcze. Zgodnie z przepisem art. 11 pr. spół. nabywa ona osobowość prawną z chwilą wpisania jej do Krajowego Rejestru Sądowego[111], co oznacza, iż jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną.

Uczestnictwo i aktywność osób (założycieli i członków) w strukturach organizacyjnych jednostek organizacyjnych o statusie osoby prawnej daje asumpt do rozróżnienia w literaturze przedmiotu osób prawnych na korporacyjne i fundacyjne (zakładowe)[112]. Spółdzielnie klasycznie zaliczane są do osób prawnych typu korporacyjnego, w odróżnieniu od fundacji czy przedsiębiorstwa państwowego, które z racji braku w ich strukturze członków, natomiast z aktywną rolą „fundatora" zaliczane są do osób prawnych typu fundacyjnego.

Podstaw dla kształtowania spółdzielni socjalnych upatrywać należy w spółdzielczości pracy. Po 1945 roku, przy wykorzystaniu przedwojennych doświadczeń, wyrosła spółdzielczość pracy ze wszystkimi swoimi zaletami i uwarunkowaniami ustroju minionej epoki, w którym klasyczna spółdzielcza samorządność była wprost proporcjonalna do

[110] Dz. U. z 2018 r. poz. 1285, ze zm. – dalej pr. spół.

[111] Ustawa z dnia z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. z 2018 r. poz. 986.

[112] Por. S. Sołtysiński, P. Moskwa, *Istota spółki akcyjnej,* [w:] S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego,* t. 17A. *Prawo Spółek Kapitałowych*, Warszawa 2015, s. 3.

demokratycznych reguł wówczas panujących. Pojawiały się również rozwiązania zbliżone do wielu krajów europejskich, takie jak spółdzielnie inwalidów i niewidomych, jako bardzo interesująca koncepcja reintegracji zawodowej osób niepełnosprawnych[113]. Zatrudniające jeszcze w 1988 roku ponad 253 tys. osób niepełnosprawnych i 17 tys. osób niewidomych Centralny Związek Spółdzielni Inwalidów składał się z 420 spółdzielni, Centralny Związek Niewidomych – 32 spółdzielni[114].

Nieefektywność socjalistycznej gospodarki wymusiła przemiany o charakterze ustrojowym oraz gospodarczym, które rodziły określone kontrowersje wynikające z racji zbytniego podporządkowania gospodarki wolnemu rynkowi i przede wszystkim, a nawet wyłącznie efektywności ekonomicznej, celem zapewnienia rozwoju społeczno-gospodarczego. Liberalizacja oraz gwałtownie dokonywana prywatyzacja gospodarki, likwidacja państwa opiekuńczego oraz proces globalizacji, przedstawiane są przez jej reformatorów jako absolutna konieczność i źródło powszechnej szczęśliwości w wymiarze perspektywicznym[115].

Wypada żałować, iż zmiany, jakie dokonały się w Polsce po 1990 roku, nie sprzyjały spółdzielczości. Zamiast przywracać spółdzielniom samorządność i niezależność, traktowano je jako relikt minionej epoki, nie przystający do nowej rzeczywistości gospodarczej, a tym samym przeznaczony do likwidacji. W 2005 roku działało już tylko około 270 spółdzielni inwalidów i niewidomych, zatrudniających około 30 tys. osób[116].

---

[113] B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, A. Muzyka, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych, Komentarz,* Warszawa 2018, s. 7.

[114] Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych w spółdzielczych zakładach pracy chronionej w perspektywie historycznej oraz ostatnich lat (synteza na podstawie dostępnych informacji), opracowano w Wydziale Analiz i Programów Celowych PFRON, Warszawa listopad 1999, s. 7-8.

[115] Por. J. Behr, J. Blicharz*, Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 70.

[116] S. Nałęcz, J. Konieczna, *Sektor spółdzielczy – główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce,* [w:] S. Nałęcz (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005–2007*, Warszawa 2008, s. 45-49. W 2010 roku Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych (KZRSIiSN) zrzeszał 130 spółdzielni,

Konieczność przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku oraz uregulowania problemu narastającego wykluczenia społecznego z przyczyn ekonomicznych przyczyniała się do wprowadzenia możliwości tworzenia spółdzielni pracy, której idea opierała się na osobistej pracy członków spółdzielni[117]. Rozwinięciem tej idei była koncepcja powołania do życia, specjalną regulacją prawną, instytucji spółdzielni socjalnej, która jest specyficzną formą spółdzielni. Przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych[118] formalnie nie definiują tej formy spółdzielni, stanowiąc jedynie, iż w sprawach w niej nieuregulowanych do spółdzielni socjalnej stosuje się przepisy ustawy Prawo spółdzielcze. Warto więc przeanalizować obowiązującą regulację prawną pod kątem ustalenia, czy spółdzielnia socjalna może być zaliczona bez żadnych zastrzeżeń do osób prawnych typu kooperacyjnego. Ustalenia wymaga, co było przyczyną tego, iż ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odrębnej regulacji ustawowej dotyczącej spółdzielni socjalnej, nie poprzestając, tak jak w przypadku innych spółdzielni (rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych czy spółdzielni pracy),jedynie na stosownym rozszerzeniu przepisów obowiązującej ustawy Prawo spółdzielcze.

Spółdzielnia socjalna, prowadząc obok działalności gospodarczej także i inną działalność, niebędącą działalnością gospodarczą, posiada mimo wszystko status przedsiębiorcy. Czy spółdzielnie, podmioty „skażone kolektywizmem”[119], odnajdują się współcześnie w warunkach społecznej gospodarki rynkowej? Czy i jakie działania podejmowane przez

---

z czego 25 wzięło udział w badaniu ewaluacyjnym związku. Por. L. Mizera (red.), *Wyniki ewaluacji stanu spółdzielczości inwalidów. Ocena sporządzona w 2010 r.*, Warszawa 2010.

[117] Zobacz przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 2018 r. poz. 1285, z 2019 r. poz. 730, 1080, 1100.

[118] Dz. U. z 2018 r. poz. 1205, ze zm.

[119] A. Domagalski, *Wyzwania stojące przed spółdzielczością w III RP,* [w:] T. Skoczek, *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – historia i współczesność,* Warszawa 2013, s. 22.

państwo, pozwalające na zrównanie statusu, mimo wszystko specyficznego przedsiębiorcy, jakimi są spółdzielnie (szczególnie socjalne), pozwalają na zrównanie ich szans z innymi przedsiębiorcami? Czy państwo powinno być zainteresowane funkcjonowaniem na rynku właśnie tego typu przedsiębiorców?

## 2. Istota spółdzielni socjalnej

Bazą instytucjonalną i swoistym pierwowzorem dla spółdzielni socjalnej były niewątpliwie spółdzielnie pracy, co spowodowało, iż w początkowym okresie ich istnienia zaliczano je do tego typu spółdzielni[120], co związane było z ich regulacją w tej części przepisów Prawa spółdzielczego, które dotyczącą spółdzielń pracy[121]. Praca jest też istotnym wyróżnikiem spółdzielni socjalnej, gdyż ustawodawca w art. 2 ustawy stwierdza jednoznacznie, że „przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej".

Przepisy odrębnej ustawy o spółdzielniach socjalnych także nie zawierają formalnej definicji tej jednostki organizacyjnej. Stanowią jedynie w przepisach art. 3, iż nazwa spółdzielni powinna zawierać oznaczenie „Spółdzielnia Socjalna" oraz że dopuszczalne jest używanie w obrocie skrótu nazwy „Spn.s.". Oznacza to, iż w tej materii należy bazować na rozwiązaniach generalnych zawartych w przepisach pr. spół. Tym samym wyróżnikiem spółdzielni socjalnej w obrocie będzie jej nazwa. Nadto podobnie jak pozostałe spółdzielnie posiada ona status osoby

[120] Zob.: H Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego,* Warszawa 2007, s. 136; M. Gersdorf, *Spółdzielnie socjalne,* [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga pamiątkowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009, s. 452.

[121] Przepis art. 181 pr. spół. charakteryzuje spółdzielnie pracy, stanowiąc, iż „przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni pracy jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków".

prawnej. Potwierdzają to formalnie przepisy art. 6 tej ustawy stanowiące o treści wniosku o wpis spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego.

Przepisy Prawa spółdzielczego stanowią jednoznacznie, iż spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą, przy czym może prowadzić także działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Spółdzielnia jest więc autonomicznym zrzeszeniem osób o charakterze gospodarczo społecznym[122]. Przepisy ustawy o spółdzielniach socjalnych nie są w tym względzie tak liberalne. Nie przewidują one bowiem, by spółdzielcą, jej założycielem mogła być każda osoba fizyczna czy też prawna.

Członkostwo w spółdzielni socjalnej mogą nabyć przede wszystkim osoby uprawnione przez przepisy prawa do bycia jej założycielami, w tym osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych oraz inne osoby nie należące do kategorii założycieli. Spółdzielnia i członek spółdzielni mają obowiązek pozostawania ze sobą w stosunku pracy. Poza wyjątkami przewidzianymi w przepisach ustawy odmowa nawiązania stosunku pracy lub pozostawania w takim stosunku stanowi naruszenie istotnych praw i obowiązków wynikających ze stosunku członkostwa. Umowa taka nie jest też zawiązywana, gdy członkiem spółdzielni zostaje organizacja pozarządowa w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, kościelna osoba prawna lub jednostka samorządu terytorialnego. Prawa i obowiązki członków regulowane są w ustawach spółdzielczych oraz statucie spółdzielni. Statut jest więc źródłem norm organizacyjnych[123]. Jest zbiorem zawierającym

[122] Por. K. Jaworska, *Spółdzielnie socjalne,* „Zeszyty Prawnoustrojowe" 2010, nr 11, s. 342.

[123] Por. J. Blicharz, *Charakter norm regulujących stosunki wewnątrz organizacyjne w stowarzyszeniach zarejestrowanyc*h, „Organizacja – Metody – Technika" 1989, nr 5, s. 1-2.

normy oparte na idei korporacji, oraz przysługującej korporacji swoistej autonomii w zakresie stanowienia norm prawnych.

Spółdzielnia socjalna, tak jak każda inna spółdzielnia, powinna mieć swój statut, czyli akt wewnętrzny regulujący podstawowe, określone w ustawie sprawy związane z organizacją wewnętrzną tej jednostki, członkostwem, strukturą organów i ich kompetencjami, majątkiem i innymi sprawami istotnymi dla działalności spółdzielni i statusu jej członków. Statut spółdzielni uchwalają założyciele, zaś zmiana statutu spółdzielni należy do kompetencji walnego zgromadzenia, podejmującego w tej materii uchwale większością kwalifikowaną.

Przepisy ustawy regulują problematykę przedmiotu działalności spółdzielni. Stanowią one w przepisach art. 2 pr. spół., iż przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, co oznacza w zasadzie pełną samodzielność członków i nieograniczone możliwości dotyczące określenia przedmiotu działalności (pominąwszy prawne ograniczenia dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej).

Nadto spółdzielnia socjalna może działa na rzecz:

1) społecznej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, będących jej założycielami, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu,
2) zawodowej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, będących jej założycielami, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy – a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej.

Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 8 statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność, o której mowa w art. 2 ust. 3, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub działalność nieodpłatna. Prowadzenie przez spółdzielnie socjalne statutowej działalności odpłatnej lub nieodpłatnej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z uwzględnieniem przepisów o rachunkowości.

Organami spółdzielni są zarząd, rada nadzorcza oraz walne zgromadzenie. Walne zgromadzenie jest najwyższym organem spółdzielni. Walne zgromadzenie zwołuje zarząd przynajmniej raz w roku. Rada nadzorcza sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością spółdzielni. Składa się z co najmniej trzech członków wybranych stosownie do postanowień statutu przez walne zgromadzenie. Rada nadzorcza nie jest organem obligatoryjnym w spółdzielni socjalnej, w której liczba członków nie przekracza piętnastu. W przypadku jej niepowołania kompetencje rady wykonuje walne zgromadzenie.

Zarząd kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Podejmowanie decyzji niezastrzeżonych w ustawie lub statucie innym organom należy do zarządu. Skład i liczbę członków zarządu określa statut. Statut może przewidywać zarząd jednoosobowy, którym jest prezes, i ustalać wymagania, jakie powinna spełniać osoba wchodząca w skład zarządu lub prezes w zarządzie jednoosobowym. Członków

zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, wybiera i odwołuje, stosownie do postanowień statutu, rada lub walne zgromadzenie.

Szczegółowe kompetencje organów spółdzielni socjalnej określone są w ustawach i statucie spółdzielni, przy czym generalnie są to kompetencje typowe dla organów osoby prawnej. Spółdzielnia jest bowiem jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną Jako osoba prawna, zgodnie z przepisem art. 38 k.c., działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie.

Spółdzielnia socjalna posiada osobowość prawną tak jak pozostałe spółdzielnie. Uzyskuje z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowy (wpis spółdzielni socjalnej do rejestru wolny jest od stosownych opłat). Spółdzielnia socjalna jest przedsiębiorcą i jako taka działa pod firmą. Firmą osoby prawnej jest jej nazwa. Firma przedsiębiorcy powinna się odróżniać dostatecznie od firm innych przedsiębiorców prowadzących działalność na tym samym rynku. Osobowość prawna pozwala tego typu jednostce organizacyjnej posiadającej status przedsiębiorcy występować w obrocie prawnym we własnym imieniu i na rachunek własny.

## 3. Osoba prawna typu korporacyjnego i fundacyjnego

Spółdzielnia obok innych jednostek organizacyjnych wyposażona została w przymiot posiadania osobowości prawnej, co pozwala jej być samodzielnym podmiotem obrotu. Wskazać należy, iż wśród różnych podziałów osób prawnych wyróżnia się też tradycyjny podział na osoby prawne typu fundacyjnego oraz korporacyjnego, który oparty jest na kryterium uczestnictwa osób w strukturach organizacyjnych danej jednostki. Spółdzielnia tradycyjnie zaliczana jest do osób prawnych typu korporacyjnego, o czym zdają się przesądzać cechy spółdzielni jako jednostki organizacyjnej. Spółdzielnie wszak to dobrowolne zrzeszenia

o członkostwie dostępnym dla wszystkich, o zmiennym składzie osobowym, a sytuacja jej członków w ramach jednostki jest formalnie w pełni demokratyczna, co wyraża się w zasadzie jeden członek – jeden głos.

W literaturze podnosi się, iż konstrukcja korporacyjnych osób prawnych zakłada, że założyciele tego typu osoby prawnej, przez cały czas jej istnienia, jako członkowie pozostają z nią w szczególnych stosunkach, poprzez które wpływają na jej funkcjonowanie oraz uczestniczą zazwyczaj w zyskach lub innego rodzaju profitach, jakie wynikają z działalności prowadzonej przez tego typu osoby[124]. Tak więc w ich strukturze organizacyjnej funkcjonują członkowie, którzy poprzez wniesione udziały lub opłacone składki tworzą majątek tej osoby prawnej, a poprzez swoje uprawnienia organizacyjne decydują o jej działalności, ustalając zarówno cele gospodarcze, jak i niegospodarcze (do tego typu jednostek zaliczamy np. stowarzyszenia, partie polityczne, spółki handlowe). Tym samym jej członkowie, głównie, choć nie wyłącznie osoby fizyczne, realizując wspólny cel, są związane z osobą prawną (jednostką organizacyjną) poprzez członkostwo, które stanowi istotę korporacji, na co wskazuje już chociażby etymologia – słowo „korporacja" pochodzi od łacińskiego *corporatio*, oznaczającego związek, połączone części.

Istotą korporacji są tworzące się związki interpersonalne oraz związki powstające pomiędzy członkami a samą jednostką organizacyjną. Nieco mniejszą rolę, aczkolwiek nie jest to rola bagatelna, odgrywa problematyka majątku, a także jego formalnej własności. Wszakże majątek spółdzielni jest w zasadzie środkiem niezbędnym do realizacji postawionych przed nią celów, zaś samo zgromadzenie i powiększanie go nie jest celem samym w sobie. W pewnym sensie także źródła jego pochodzenia mogą znajdować się poza źródłami należącymi do członków. Do wzrostu majątku spółdzielni przyczyniać się może prowadzona przez

[124] Por. J. Frąckowiak, *Kształtowanie się poglądów na osobowość prawną,* [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Cywilnego,* t. I. *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 1070.

nią działalność gospodarcza, która jest jej podstawową działalnością. Spółdzielnia socjalna jest bowiem przedsiębiorcą, o czym świadczy wpis do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Taka, nawet cokolwiek pobieżna, charakterystyka korporacyjnej osoby prawnej dała asumpt do pewnego oznaczenia tego typu osoby prawnej. Wyraża się ona w funkcjonującym w życiu społecznym stwierdzeniu, gdzie, co należy zaznaczyć, spółdzielnia zastąpiona została inną korporacją, mianowicie stowarzyszeniem. Oddaje ono jednak bardzo celnie ideę analizowanego zjawiska, a wyraża się w sformułowaniu „jeśli masz przyjaciół – załóż stowarzyszenie, jeśli masz pieniądze – załóż fundację".

Drugim typem osoby prawnej w powyższym zestawieniu jest osoba prawna typu fundacyjnego, zwana też osobą prawną typu zakładowego. Osoby prawne typu fundacyjnego (zakładowego) charakteryzują się tym, że w ich strukturach organizacyjnych nie ma instytucji członków, ale jest instytucja założyciela (fundatora). To założyciel, fundator, dokonuje czynności prawnej, która pełni rolę aktu założycielskiego, wyposaża tego typu jednostkę organizacyjną w środki majątkowe niezbędne do realizacji wskazanych celów oraz ustala obowiązujący statut. Tym samym rola założyciela jest odmienna od roli, jaką pełni członek korporacyjnej osoby prawnej. Założyciel korporacji nie ma w istocie zagwarantowanego bezpośredniego wpływu na działalność tego typu osoby prawnej. Co najwyżej przy niektórych rodzajach zakładowych osób prawnych właściciel może wykonywać ograniczony nadzór nad działalnością takiej osoby[125]. Założyciel (fundator) wyposaża taką osobę prawną w jej pierwotny majątek, określa jej strukturę organizacyjną i cele działania.

W strukturze organizacyjnej zakładowej osoby prawnej nie przewidziano istnienia członków tego typu jednostki organizacyjnej. W istocie byt organizacyjny i prawny takiego podmiotu uzależniony jest od woli fundatora, założyciela. Fundator, obok wyposażenia tworzonej osoby

[125] Por. *ibidem,* s. 1070.

prawnej w odpowiedni majątek, określa jej strukturę i wpływa na wybór osób pełniących funkcje organu, a także wskazuje zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej cele działania, społecznie lub gospodarczo użyteczne. Najbardziej reprezentatywnym rodzajem tego typu osoby prawnej obok przedsiębiorstwa państwowego[126], które było nim do 1990 roku, jest obecnie fundacja.

W polskim systemie prawnym nie ma obecnie legalnej definicji fundacji. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*[127] fundacja to: 1) „ofiarowanie czegoś, zbudowanie czegoś na własny koszt do użytku społeczeństwa; ufundowanie czegoś"; 2) „instytucja, której podstawą jest majątek przeznaczony przez jej założyciela na określony cel (dobroczynny, kulturalny)". Przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach[128] wymieniają natomiast jej cechy, co umożliwiło licznym przedstawicielom doktryny sformułowanie własnych definicji fundacji. Tytułem przykładu wskazuje się, że fundacja jest jednostką organizacyjną typu zakładowego, posiadającą osobowość prawną, utworzoną przez osoby fizyczne bądź prawne, w celu realizacji (w sposób trwały i w oparciu o wpływy z przekazanego majątku) celów użyteczności publicznej wskazanych w akcie fundacyjnym[129]. Wymienia się też elementy fundacji, które mają charakter konstytutywny, do których zaliczono: 1) majątek, 2) cel publiczny, 3) strukturę organizacyjną niemającą korporacyjnego charakteru; wyposażenie w osobowość prawną[130].

Niewątpliwie najważniejszym aktem wewnętrznym fundacji jest jej statut. Zgodnie z przepisami art. 5 ustawy fundator ustala statut fundacji, określający jej nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres

[126] Zobacz przepisy ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981, ze zm.

[127] *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1998.

[128] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1491.

[129] H. Cioch, *Pojęcie i rodzaje fundacji*, „Państwo i Prawo" 1987, Nr 2, s. 70.

[130] H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz,* LEX, Warszawa 2010, z komentarza do art. 1.

działalności fundacji, skład i organizację zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków. Statut może zawierać również inne postanowienia, w szczególności dotyczące prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej, dopuszczalności i warunków jej połączenia z inną fundacją, zmiany celu lub statutu, a także przewidywać tworzenie obok zarządu innych organów fundacji.

W fundacji nie ma członków, ponieważ jej niekorporacyjny charakter wyklucza jakiekolwiek w niej członkostwo[131]. Najważniejszą osobą w omawianej formie – przynajmniej na etapie jej tworzenia – jest fundator, którym zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o fundacjach może być osoba fizyczna lub osoba prawna. Jednym z zadań fundatora jest ustalenie statutu fundacji[132], gdzie należy określić m.in. skład i organizację zarządu, sposób jego powoływania, a także obowiązki i uprawnienia tego organu oraz jego członków. W statucie można też przewidzieć tworzenie innych organów niż zarząd (art. 5 ust. 1 ustawy o fundacjach). W doktrynie funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym członkiem zarządu może być tylko osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Przyjmuje się również, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby fundator sam został członkiem tego organu (jeżeli nie jest osobą prawną)[133].

Fundacja zgodnie z przepisem art. 1 ustawy o fundacjach może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Stąd też nabywając osobowość prawną zgodnie z przepisem art. 49 ust. 1 ustawy o KRS, fundacja obok stowarzyszenia, innych organizacji społecznych i zawodowych oraz samodzielnych

[131] A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o fundacjach. Komentarz,* LEX, Warszawa 2018, z komentarza do art. 1 pkt 2.

[132] Zgodnie z treści art. 6 ust. 1 ustawy o fundacjach fundator może odstąpić od osobistego ustalenia statutu i upoważnić do tego inną osobę fizyczną lub prawną.

[133] Por. H. Cioch, A. Kidyba, *op. cit.*, z komentarza do art. 5 pkt 6 i 7.

publicznych zakładów opieki zdrowotnej podlega obowiązkowi wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Fundacja nie jest więc zaliczana do kategorii przedsiębiorców, co nie znaczy, że nie może pod pewnymi warunkami przedsiębiorcą zostać. Fundacja może podjąć działalność gospodarczą określaną mianem działalności gospodarczej akcesoryjnej[134] i tym samym zostać przedsiębiorcą. Przepisy art. 5 ustawy o fundacjach stanowią, iż fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. Jeżeli fundacja ma prowadzić działalność gospodarczą, wartość środków majątkowych fundacji przeznaczonych na działalność gospodarczą nie może być mniejsza niż tysiąc złotych. W takim przypadku fundacja będzie musiała spełnić także kilka innych warunków, choćby dokonać dodatkowego wpisu do rejestru przedsiębiorców. Z tytułu takiej działalności mogą przysługiwać fundacji określone ulgi i zwolnienia z tytułu przeznaczenia zysków z działalności gospodarczej fundacji na realizację jej zadań statutowych, inne niż ulgi i zwolnienia określone w innych ustawach.

Cechy charakteryzujące poszczególne osoby prawne zaliczane do kategorii korporacji i fundacji występują w tych jednostkach organizacyjnych z różnym nasileniem. Spółdzielnia socjalna jawi się właśnie być takim podmiotem, który zdaje się posiadać zarówno cechy korporacji, jak i osoby prawnej typu zakładowego, choć z formalnego punktu widzenia zaliczana jest do osób prawnych typu korporacyjnego.

## 4. Spółdzielnia socjalna jako korporacja

W literaturze podkreśla się, że substratem osób prawnych korporacyjnych są członkowie tej osoby prawnej mający określone uprawnienia

[134] Zob. szerzej: T. Kocowski, *Stowarzyszenie jako osoba prawna prowadząca działalność gospodarczą jako aktywność akcesoryjną*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 287-301.

organizacyjne i w związku z tym decydujący o działalności osoby prawnej[135]. Wskazać wszakże należy, iż zasady te wyglądają nieco inaczej w przypadku dwóch podstawowych rodzajów osób prawnych korporacyjnych, spółkach kapitałowych i spółdzielniach. Najogólniej mówiąc, w spółdzielni mamy do czynienia z prymatem celów społecznych nad celem ekonomicznym (zyskiem, niektóre spółdzielnie nie prowadzą działalności gospodarczej). Istotna jest także demokratyczność stosunków spółdzielczych – przestrzeganie zasady „jeden człowiek – jeden głos" niezależnie od ich ilości udziałów będących w posiadaniu danego członka.

Sytuacja ta wygląda nieco odmiennie w spółce kapitałowej, gdzie w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jeżeli wspólnik może mieć więcej niż jeden udział, wówczas wszystkie udziały w kapitale zakładowym powinny być równe i są niepodzielne. O ile nie są one uprzywilejowane, na każdy udział przypada jeden głos, co oznacza, iż demokratyczność nie jest cechą spółki kapitałowej, która dodatkowo charakteryzuje się stosunkowo zmiennym składem osobowym. Spółka kapitałowa jest organizacją wspólników. Ważna jest tu indywidualna sytuacja wspólnika, co powoduje, iż przepisy Kodeksu spółek handlowych[136] dopuszczają możliwość utworzenia także jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i jednoosobowej spółki akcyjnej, które jednak w literaturze przedmiotu nazywane są atypowymi spółkami handlowymi[137]. Odmiennie niż w spółdzielni w spółce liczą się przede wszystkim indywidualne interesy wspólnika (przeważnie decyduje ten o największej liczbie udziałów lub akcji, czyli formalnie największym wkładzie), co konkretyzuje się w większości wypadków dążeniem do maksymalizacji zysku. Cel ekonomiczny (zysk) wydaje się tu być dla wspólników najistotniejszy. Spółka kapitałowa, podobnie jak spółdzielnia i pozostałe spółki

[135] Por. H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011, s. 60.

[136] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 505.

[137] Por. S. Sołtysiński, P. Moskwa, *op. cit.*, s. 3.

handlowe, jest wszakże, a może przede wszystkim przedsiębiorcą realizującym określony, ustalony przez wspólników cel gospodarczy (mogą one realizować też cele prawnie dopuszczalne, czyli także niegospodarcze).

Niewątpliwie podstawową rolę w korporacjach takich jak spółdzielnie odgrywają ich założyciele oraz członkowie, którymi w zasadzie mogą być bliżej nieokreślone osoby fizyczne, niekiedy zaś także osoby prawne. Przepisy prawa spółdzielczego formalnie nie przewidują żadnych wymogów co do osób zakładających spółdzielnię, stanowiąc jedynie, iż liczba założycieli spółdzielni, zgodnie z przepisami art. 6 § 2, nie może być mniejsza od dziesięciu, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i trzech, w przypadku gdy założycielami są osoby prawne. Natomiast w przepisach art. 5 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych stanowi się, że liczba założycieli spółdzielni socjalnej nie może być mniejsza niż trzy, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i dwa, jeżeli założycielami są osoby prawne. Z kolei w przepisach art. 4 ustawy ustawodawca wskazał jednoznacznie kategorie osób fizycznych, a także osób prawnych, które mogą znaleźć się w gronie założycieli tego podmiotu. Tak więc spółdzielnię socjalną, zgodnie z przepisem art. 4 ustawy, mogą założyć:

1) osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[138],
2) osoby, o których mowa w art. 2 pkt 1a i 1b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym[139],

[138] Aktualnie: t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1482.

[139] Aktualnie: t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 217. Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1a) absolwencie centrum integracji społecznej – oznacza to osobę, która przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy uczestniczyła w zajęciach w centrum integracji społecznej i otrzymała zaświadczenie, o którym mowa w art. 13 ust. 5a; osoba ta jest absolwentem centrum integracji społecznej przez okres 6 miesięcy od dnia zakończenia zajęć w centrum integracji społecznej; 1b) absolwencie klubu integracji społecznej – oznacza to osobę, która uczestniczyła w klubie integracji społecznej przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, posiada ważne zaświadczenie, o którym mowa w art. 18 ust. 5a, oraz zrealizowała postanowienia kontraktu socjalnego.

3) osoby niepełnosprawne, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[140],
4) osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
5) osoby, o których mowa w art. 49 pkt 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[141],
6) osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej,
7) osoby usamodzielniane, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[142].

Wszystkie wskazane powyżej osoby muszą posiadać pełną zdolność do czynności prawnych.

Obok osób wyraźnie wskazanych powyżej spółdzielnia socjalna może być założona także przez:

1) inne osoby niż wskazane powyżej, o ile liczba tych osób nie stanowi więcej niż:
   a) 50% ogólnej liczby założycieli,

[140] Aktualnie: t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1172.

[141] Idzie o osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej opiekunów osoby niepełnosprawnej, z wyłączeniem opiekunów osoby niepełnosprawnej pobierającej świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, lub zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów

[142] Aktualnie: t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1111. Osoba usamodzielniana to osoba opuszczająca, po osiągnięciu pełnoletniości, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, a także osoba, której pobyt w rodzinnej pieczy zastępczej ustał na skutek śmierci osób tworzących rodzinę zastępczą lub osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, w okresie 6 miesięcy przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletniości.

b) 70% ogólnej liczby założycieli, w przypadku gdy spółdzielnię socjalną zakładają osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, albo gdy spółdzielnia socjalna prowadzi działalność w zakresie:
   – zadań i usług pomocy społecznej w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
   – rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
   – opieki nad dziećmi do lat trzech, o której mowa w przepisach o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3,
   – prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[143],
   – wspierania rodziny i pieczy zastępczej w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;

2) organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub jednostki samorządu terytorialnego;
3) kościelne osoby prawne.

Przepisy dotyczące założycieli spółdzielni socjalnych określają też osoby uprawnione do jej utworzenia, wprowadzając ograniczania w stosunku do ogólnej zasady powszechności przyjętej w przepisach prawa spółdzielczego. Ich dobór jasno wskazuje na cel ustawodawcy, jakim jest aktywizacja osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Wskazuje również na przeświadczenie ustawodawcy o celowości zaangażowania innych podmiotów niż osoby fizyczne, wskazane powyżej do realizacji tego celu,

[143] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148.

choć równocześnie wskazuje się ramy ilościowe dotyczące możliwości udziału osób spoza osób wymienionych. W literaturze wskazuje się też, że założycielami spółdzielni mogą być albo osoby fizyczne, albo osoby prawne. Niemożliwe jest zatem założenie spółdzielni socjalnej zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne[144]. Wydaje się wszakże, iż nie powinno to przeszkadzać w tym, by członkami spółdzielni socjalnych zakładanych przez osoby prawne były osoby fizyczne, co pozwoliłoby wzmocnić formalnie realizację idei przeciwdziałania wykluczeniu, szczególnie wtedy gdy założycielem spółdzielni socjalnej jest jednostka samorządu terytorialnego. Wszakże to do gminy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[145], należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności jej zadania własne obejmujące sprawy: pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Zakładając tego typu spółdzielnie, gmina pośrednio wykonywać też będzie ciążące na niej zadania.

W przypadku gdy założycielami spółdzielni socjalnej są organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne lub jednostki samorządu terytorialnego, są one zobowiązane do zatrudnienia w spółdzielni co najmniej pięciu osób spośród osób wymienionych w art. 4 ust. 1, w terminie sześciu miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego. Osoby zatrudnione, po 12 miesiącach zatrudnienia w spółdzielni socjalnej, mają prawo do uzyskania członkostwa w spółdzielni socjalnej. Nie wyklucza to uzyskania członkostwa w spółdzielni socjalnej przed tym terminem zgodnie z postanowieniami statutu spółdzielni. W przypadku rozwiązania stosunku pracy zawartego z tak zatrudnioną osobą spółdzielnia socjalna, w terminie 3 miesięcy, jest obowiązana zatrudnić w miejsce pracownika osobę spośród osób wymienionych w art. 4 ust. 1.

[144] B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, A. Muzyka, *op. cit.*, s. 34-35.
[145] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

W przypadku założenia spółdzielni socjalnej przez osoby prawne ustawodawca wręcz nakazuje zatrudnienie osób fizycznych wskazanych w kategorii założycieli, a następnie stanowi wyraźnie o trybie uzyskania przez te osoby członkostwa w spółdzielni. Oznacza to, iż w istocie osoby prawne winny odgrywać tu rolę kreatora takiej spółdzielni, która powinna być prowadzona przez jej członków będących osobami fizycznymi.

Ograniczenia wprowadzone przez ustawodawcę dotyczą także liczby założycieli, choć one w zasadzie mają na celu ułatwienie przeprowadzania przede wszystkim działań organizacyjnych. Liczba założycieli spółdzielni socjalnej nie może być mniejsza niż trzy, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i dwa, jeżeli założycielami są osoby prawne. W przypadku gdy założycielami spółdzielni socjalnej są trzy osoby fizyczne, spółdzielnia socjalna jest obowiązana do przyjęcia w poczet członków oraz do zatrudnienia w spółdzielni co najmniej dwóch osób spośród osób wymienionych w art. 4 ust. 1, w terminie 12 miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego.

Ograniczenia dotyczą także maksymalnej ilości członków. Spółdzielnia socjalna liczy nie mniej niż pięciu członków w przypadku osób fizycznych lub dwóch członków w przypadku osób prawnych i nie więcej niż pięćdziesięciu członków. Spółdzielnia socjalna, która powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych, może liczyć więcej niż pięćdziesięciu członków. Istnienie tego ostatniego ograniczenia (pięćdziesięciu członków) tłumaczone jest potrzebą zachowania więzi między osobami tworzącymi taką spółdzielnię oraz wynikającego stąd wzajemnego zaufania i bezpośredniego kontaktu wszystkich osób tworzących przedsiębiorstwo. To bowiem może być niezwykle trudne do spełnienia w przypadku dużych organizacji. Taka koncepcja wskazuje na socjalizacyjny cel spółdzielni socjalnej, a więc reintegrację społeczną osób z nią związanych[146].

[146] Por. B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, A. Muzyka, *op. cit.*, s. 56.

Członkostwo w spółdzielni socjalnej mogą nabyć osoby, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Członkostwo w spółdzielni socjalnej mogą nabyć także inne osoby niż wskazane w art. 4 ust. 1. Idzie tu przede wszystkim o stworzenie możliwości zatrudnienia fachowców, ludzi niezbędnych do wykonywania różnego rodzaju specjalistycznych czynności i prac, których niekiedy trudno znaleźć wśród osób wymienionych w przepisach art. 4 ust. 1, a bez których w wielu wypadkach prawidłowa działalność spółdzielni byłaby niemożliwa. Liczba tych osób nie może być większa niż 50% ogólnej liczby członków spółdzielni socjalnej lub 70% ogólnej liczby założycieli, w przypadku gdy spółdzielnię socjalną zakładają osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych albo gdy spółdzielnia socjalna prowadzi działalność w zakresie:

- zadań i usług pomocy społecznej w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- opieki nad dziećmi do lat trzech, o której mowa w przepisach o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3,
- prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
- wspierania rodziny i pieczy zastępczej w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;

przekroczenie limitów, trwające nieprzerwanie przez okres 6 miesięcy, stanowi podstawę do postawienia spółdzielni w stan likwidacji.

Aktywność członków spółdzielni realizuje się także poprzez wykonywanie praw korporacyjnych. Spółdzielnia socjalna jest osobą prawną,

a osoba prawna zgodnie z przepisami art. 38 k.c. działa poprzez swoje organy. W spółdzielni, także i socjalnej, najwyższym organem jest walne zgromadzenie. Członek spółdzielni realizuje swe prawa na walnym zgromadzeniu. Każdy członek spółdzielni ma jeden głos, bez względu na liczbę posiadanych przez siebie udziałów. Statut spółdzielni, której członkami mogą być wyłącznie osoby prawne, może określać inną zasadę ustalania liczby głosów przysługujących członkom. Walne zgromadzenie zwołuje zarząd przynajmniej raz w roku w ciągu sześciu miesięcy po upływie roku obrachunkowego. Zarząd zwołuje walne zgromadzenie także na żądanie:

1) rady;
2) przynajmniej jednej dziesiątej, nie mniej jednak niż trzech członków, jeżeli uprawnienia tego nie zastrzeżono w statucie dla większej liczby członków.

Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia należy:

1) uchwalanie kierunków rozwoju działalności gospodarczej oraz społecznej i kulturalnej;
2) rozpatrywanie sprawozdań rady, zatwierdzanie sprawozdań rocznych i sprawozdań finansowych oraz podejmowanie uchwał co do wniosków członków spółdzielni, rady lub zarządu w tych sprawach i udzielanie absolutorium członkom zarządu;
3) rozpatrywanie wniosków wynikających z przedstawionego protokołu polustracyjnego z działalności spółdzielni oraz podejmowanie uchwał w tym zakresie;
4) podejmowanie uchwał w sprawie podziału nadwyżki bilansowej (dochodu ogólnego) lub sposobu pokrycia strat;
5) podejmowanie uchwał w sprawie zbycia nieruchomości, zbycia zakładu lub innej wyodrębnionej jednostki organizacyjnej;
6) podejmowanie uchwał w sprawie przystępowania do innych organizacji gospodarczych oraz występowania z nich;

7) oznaczanie najwyższej sumy zobowiązań, jaką spółdzielnia może zaciągnąć;
8) podejmowanie uchwał w sprawie połączenia się spółdzielni, podziału spółdzielni oraz likwidacji spółdzielni;
9) rozpatrywanie w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym odwołań od uchwał rady;
10) uchwalanie zmian statutu;
11) podejmowanie uchwał w sprawie przystąpienia lub wystąpienia spółdzielni ze związku oraz upoważnienie zarządu do podejmowania działań w tym zakresie;
12) wybór delegatów na zjazd związku, w którym spółdzielnia jest zrzeszona.

Statut spółdzielni może zastrzec do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia podejmowanie uchwał również w innych sprawach.

Kontrolę i nadzór nad działalnością spółdzielni sprawuje rada nadzorcza. Rada składa się co najmniej z trzech członków wybranych stosownie do postanowień statutu przez walne zgromadzenie. Do rady mogą być wybierani wyłącznie członkowie spółdzielni. Jeżeli członkiem spółdzielni jest osoba prawna, do rady może być wybrana osoba niebędąca członkiem spółdzielni, wskazana przez osobę prawną. W spółdzielni socjalnej wybiera się radę nadzorczą. W spółdzielni socjalnej, w której liczba członków nie przekracza piętnastu, nie wybiera się rady nadzorczej, chyba że statut stanowi inaczej. W takim przypadku kompetencje rady wykonuje walne zgromadzenie. Aktywność członków spółdzielni przejawia się w ich działalności w walnym zgromadzeniu.

Zarząd kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Ustawodawca ustanowił swoiste domniemanie kompetencji na rzecz zarządu, stanowiąc, iż to do jego kompetencji należy podejmowanie decyzji niezastrzeżonych w ustawie lub statucie dla innych organów. Skład i liczbę członków zarządu określa statut. Statut może przewidywać zarząd jednoosobowy, którym jest prezes, i ustalać wymagania, jakie powinna spełniać

osoba wchodząca w skład zarządu lub prezes w zarządzie jednoosobowym. Członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, wybiera i odwołuje, stosownie do postanowień statutu, rada lub walne zgromadzenie

Uprawnienia korporacyjne członków spółdzielni socjalnej odróżniają się nie tylko od uprawnień, jakie posiadają wspólnicy w spółkach handlowych, w szczególności kapitałowych, ale także w spółdzielniach nie posiadających statusu spółdzielni socjalnej. Niewątpliwie ograniczenia te wynikają z potrzeby gwarantowania celów, dla których spółdzielnie te są powołane, wyraźnie określonych w ustawie. Idzie bowiem o instytucjonalne przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu wyrażającemu się w braku uczestnictwa jednostek i grup społecznych w ważnych obszarach życia społecznego, jakimi są sfera ekonomiczna oraz socjalna, a w przypadku takiego zaistnienia przywrócenie tym obszarom jednostek lub grup[147]. Ograniczenia te mają także zagwarantować cel socjalizacyjny, jaki powinien być realizowany w ramach tego typu spółdzielni. Idzie o utrzymanie i rozwijanie tworzących się związków interpersonalnych oraz związki powstające pomiędzy członkami a samą jednostką organizacyjną.

## 5. Spółdzielnia socjalna jako osoba prawna typu fundacyjnego

W strukturze organizacyjnej zakładowej osoby prawnej nie przewidziano istnienia członków tego typu jednostki organizacyjnej. W istocie byt organizacyjny i prawny takiego podmiotu uzależniony jest od woli fundatora, założyciela (może być ich kilku). Podkreśla się też, iż dający się wyodrębnić stosunek prawny między fundacją a jej założycielem ogranicza się z reguły tylko do okresu tworzenia takiej osoby prawnej[148]. Istotą osoby typu korporacyjnego jest to, iż jej założyciele, jak to wskazaliśmy

[147] Por. J. Grotowska-Leder, *Ekskluzja społeczna – aspekty teoretyczne i metodologiczne*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *op. cit.*, s. 29-30.

[148] Por. J. Frąckowiak, *Kształtowanie się...,* s. 1074.

powyżej, i to zarówno w spółdzielniach, jak i także typowych korporacjach, jakimi są spółki, uczestniczą nie tylko w procesie ich tworzenia. Są oni w istocie aktywni w całym procesie działania takiej jednostki organizacyjnej, wpływając na jej działalność z różnym skutkiem (w o wiele większym stopniu wspólnicy). Wszakże to oni uczestniczą w podstawowym organie spółdzielni, jakim jest walne zgromadzenie, które podejmuje decyzje w istotnych dla tej jednostki sprawach. Założyciele spółdzielni, podobnie jak i spółki samodzielnie wyznaczają cel oraz przedmiot działania tych jednostek. Samodzielne ustalanie celów przez założycieli to sytuacja w istocie specyficzna dla korporacji.

W przypadku spółdzielni socjalnych to ustawodawca wskazuje cel spółdzielni, jakim jest zgodnie z przepisem art. 2 ustawy społeczna i zawodowa reintegracja jej członków. Reintegracja społeczna ma bowiem na celu powrót do uczestnictwa w społeczności lokalnej, pełnienia ról społecznych w miejscach podstawowej egzystencji, takich jak miejsce zamieszkania czy pracy[149]. Cel indywidualny podmiotu, jakim jest spółdzielnia socjalna, został, w tym wypadku, ustawowo poszerzony o działania, których wykonywanie nie zawsze musi być zgodne z interesem indywidualnym podmiotu. Uzupełniany jest on bowiem o konieczność realizacji wskazanych przez ustawodawcę celów społecznych. Po części więc sytuacja jest nieco podobna do przypadku fundacji, gdzie z kolei w oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji to fundator powinien wskazać cel fundacji. Niewątpliwie więc wspólną cechą jest fakt wyznaczania jednostce celu, dla którego tworzona jest zarówno fundacja, jak i spółdzielnia, szczególnie socjalna. Choć przyznać należy, iż formalnie cele dotyczące działalności gospodarczej spółdzielnia ustala sama, natomiast w odniesieniu do ewentualnej działalności gospodarczej fundacji ustawodawca wskazał, iż fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów.

[149] Por. K. Moskaluk-Łągiewczyk, *Status prawny spółdzielni socjalnych,* „Folia Iuridica Wratislaviensis" 2012, vol. 1, no. 1, s. 160-161.

Trudno zaprzeczyć, iż działalność osób prawnych zarówno typu fundacyjnego, jak i korporacyjnego opiera się w dużej mierze na majątku tych jednostek organizacyjnych. W korporacjach przynajmniej początkowy majątek tych jednostek pochodzi z wkładów wnoszonych przez założycieli. Tak jest niewątpliwie w spółkach. Podobnie w spółdzielniach, członek spółdzielni obowiązany jest do wniesienia wpisowego oraz zadeklarowanych udziałów stosownie do postanowień statutu. Przepis art. 3 pr. spół. stanowi, iż majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków.

Członek spółdzielni zobowiązany jest zadeklarować jeden udział, jeżeli statut nie zobowiązuje członków do zadeklarowania większej ilości udziałów. Członkowie wnoszą wkłady, które mogą mieć postać pieniężną oraz niepieniężną. Statut może przewidywać wnoszenie przez członków wkładów na własność spółdzielni lub korzystanie z nich przez spółdzielnię na podstawie innego stosunku prawnego. W tym wypadku statut powinien określać charakter i zakres przysługującego spółdzielni prawa do wkładów, wysokość wkładów oraz ich rodzaj, jeżeli są to wkłady niepieniężne, terminy ich wnoszenia, zasady wyceny i zwrotu w wypadku likwidacji spółdzielni, wystąpienia członka lub ustania członkostwa z innych przyczyn, a także w innych wypadkach przewidzianych w statucie.

Wkład organizacji pozarządowych, kościelnych osób prawnych lub jednostek samorządu terytorialnego może polegać na przeniesieniu lub obciążeniu własności rzeczy lub innych praw, a także na dokonaniu innych świadczeń na rzecz spółdzielni socjalnej, w szczególności na wykonywaniu świadczeń przez wolontariuszy lub pracowników jednostek samorządu terytorialnego, kościelnych osób prawnych lub organizacji pozarządowych. Działalność spółdzielni socjalnej może zostać wsparta ze środków budżetu państwa lub środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez:

1) dotacje;
2) pożyczki;
3) poręczenia, o których mowa w art. 5a ust. 6 ustawy;

4) usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym;
5) zrefundowanie kosztów lustracji.

Wsparcie udzielane jest, w drodze uchwały, przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego lub w ramach programu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego określonego w przepisach o pomocy społecznej, na cele związane z rozwojem spółdzielni socjalnych. Wsparcie, o którym mowa w pkt 1-4, oraz wsparcie, o którym mowa w art. 5a ust. 5 i 6, art. 6 ust. 3 i art. 12 ust. 3a ustawy, jest udzielane jako pomoc *de minimis* zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o pomocy *de minimis*[150], zaś w przypadku gdy spółdzielnia wykonuje usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym[151].

W przypadku likwidacji spółdzielni socjalnej, która nie korzystała ze środków Funduszu Pracy, środki pozostałe po dokonaniu rozliczeń dzieli się w całości pomiędzy jej członków, co odzwierciedlałoby stwierdzenie zawarte w art. 3 pr. spół., że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Wszakże w przypadku likwidacji spółdzielni socjalnej, której powstanie zostało sfinansowane ze środków publicznych, środki pozostające po spłaceniu zobowiązań, złożeniu do depozytu stosownych sum zabezpieczających należności sporne lub niewymagalne i po wydzieleniu kwot przeznaczonych na wypłaty udziałów, dzieli się między jej członków, jednak nie więcej niż 20% środków, w pozostałej części przekazuje się na Fundusz Pracy. W przypadku likwidacji spółdzielni socjalnej walne

[150] Dz. Urz. UE L 352/1 z 24.12.2013.
[151] Dz. Urz. UE L 114/8 z 26.4.2012.

zgromadzenie może podjąć uchwałę o przekazaniu środków pozostałych po dokonaniu stosownych rozliczeń na rzecz organizacji pozarządowych, realizujących zadania określone ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, właściwego związku rewizyjnego spółdzielni socjalnych lub innych spółdzielni socjalnych.

Nieco inaczej kwestia majątku wygląda w osobie prawnej typu zakładowego, jaką jest fundacja. Decydującą rolę odgrywa tu fundator (fundatorzy). To on w złożonym oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji (akcie fundacyjnym) wskazuje cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację, czyli służące w sposób trwały realizowanym przez fundacje celom użyteczności publicznej[152]. Tymi składnikami majątkowymi mogą być pieniądze, papiery wartościowe, a także oddane fundacji na własność rzeczy ruchome oraz nieruchomości. Majątek ten przeznaczony jest na finansowanie realizacji celu fundacji, co nie oznacza, iż fundacja nie może w trakcie swej działalności pozyskiwać dodatkowych funduszy, w tym także i tych, które pochodzić będą z działalności gospodarczej prowadzonej przez fundację, zgodnie z regulacją zawartą w jej statucie. Mogą też one pochodzić z innych źródeł przewidzianych w statucie.

W razie osiągnięcia celu, dla którego fundacja była ustanowiona, lub w razie wyczerpania środków finansowych i majątku fundacji, fundacja podlega likwidacji w sposób wskazany w statucie. Jeżeli statut nie przewiduje likwidacji fundacji lub jego postanowienia w tym przedmiocie nie są wykonywane, a brak jest środków na dalsze finansowanie działalności, właściwy minister lub starosta zwraca się do sądu o likwidację fundacji. Likwidacja fundacji w innych przypadkach może nastąpić tylko na mocy przepisu ustawy. Jeżeli statut fundacji nie określa przeznaczenia środków majątkowych pozostających po jej likwidacji, sąd orzeka o przeznaczeniu tych środków z uwzględnieniem celów, którym fundacja służyła.

[152] Por. J. Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016, s. 27.

Można więc zaryzykować stwierdzenie, iż w każdym wypadku, nawet w sytuacji likwidacji fundacji, jej majątek służy realizacji celów, dla których fundacja została powołana. W żadnym wypadku majątek ten nie wraca do fundatora ani nie jest dzielony pomiędzy fundatorów, o ile występują w większej ilości. Może on być wykorzystany jedynie do realizacji celów społecznie użytecznych.

Wypada zauważyć, iż zarówno fundacja, jak i w nieco mniejszym stopniu spółdzielnia socjalna kwalifikują się do jednostek realizujących zadania ze sfery pożytku publicznego, co oznacza, że wykonywane działania (usługi) adresowane są do konkretnych ich odbiorców, czyli użytkowników tej działalności. Wszakże w przypadku spółdzielni socjalnej jej podstawowym celem jest aktywizowanie i zatrudnienie osób w dużej mierze znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a więc takich, którym najtrudniej z różnych względów znaleźć pracę. Spółdzielnie socjalne są podmiotami dającymi zatrudnienie osobom chcącym wspólnie je prowadzić, a które dotąd – z różnych powodów – nie były w stanie tego robić[153]. Zatrudnienie w ramach spółdzielni socjalnej jest zatem niezwykle ważne. Ważne jest też to, aby tego zatrudnienia nie można było w sposób niefrasobliwy utracić. W przypadku jego utraty nie tylko brak dochodu, ale brak tego wszystkiego, co łączy się z pracą, może spowodować to, co w literaturze nazywane jest wykluczeniem społecznym[154].

Prowadzenie działalności gospodarczej przez spółdzielnie pozwala im na znajdowanie środków finansowych na zaspokajanie potrzeb użytkowników realizowanych przez nie świadczeń. Odbywa się to w określonym zakresie i nie jest mimo wszystko podstawowym celem jej działalności. Wszakże z działalności tej poza członkami i pracownikami

[153] Por. B Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz,* Warszawa 2012, s. 14.

[154] Por. C. Miżejewski, *Dlaczego warto założyć spółdzielnię socjalną?*, Poznań 2009, s. 7.

spółdzielni korzystają w określonym zakresie także i inne zainteresowane tego typu świadczeniami osoby.

Działalność fundacji przede wszystkim nastawiona jest na zaspokajanie potrzeb świadczeniobiorców, użytkowników, a jej podstawowym celem nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, choć działalność taka w określonej sytuacji może być prowadzona[155]. Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby fundacja także zatrudniła personel niezbędny przy świadczeniu tych usług. Wszakże fundacje zgodnie z przepisami art. 1 ustawy o fundacjach tworzone są dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Realizują więc te zadania, które są niezwykle istotne z punktu widzenia interesu publicznego i których realizacji domagało się społeczeństwo od struktur państwowych (publicznych).

Administracja publiczna jako organizator realizacji potrzeb społeczeństwa powołała specjalną jednostkę organizacyjną, zakład administracyjny zwany zakładem publicznym. Zakłady te tworzone były celem trwałej realizacji zadań administracji[156]. Mianem zakładu określano państwową (samorządową) jednostkę organizacyjną, niebędącą organem administracji (urzędem) ani przedsiębiorstwem państwowym, która dla wykonywania swych zadań ma prawo nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Jest ona wyposażona w zespół środków osobowych (personel) i środków rzeczowych[157]. Realizując zadania publiczne, korzysta ze środków szczególnych, to jest władztwa zakładowego i policji

[155] Na ten temat: T. Kocowski, *Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą akcesoryjną w społecznej gospodarce rynkowej, a prawo własności*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3695, „Przegląd Prawa i Administracji" 2015, t. CIII.

[156] Por. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji publicznej,* Poznań 1969, s. 58 i n.

[157] Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna,* Toruń 2000, s. 229.

zakładowej[158]. Z usług zakładów korzystają użytkownicy (destynatariusze), a korzystanie z nich jest dobrowolne (uczniowie, studenci) lub przymusowe (więźniowie, pacjenci szpitala psychiatrycznego). Personel zakładu uprawniony jest do wykonywania władztwa zakładowego[159]. Istoty władztwa publicznego upatrywano w przysługującej organom państwa możliwości jednostronnego, autorytatywnego ustalania nakazów i zakazów, zabezpieczonej przymusem[160]. Prawnie określona możliwość jednostronnego oraz wiążącego wyznaczania zachowania określonych podmiotów przez organ administracji była sprawdzianem władztwa publicznego[161]. Władztwo zakładowe nie jest niczym innym jak kwalifikowaną postacią władztwa publicznego. Charakteryzując zakład publiczny, podnosi się w literaturze przedmiotu, że jego cechami są: wyodrębnienie organizacyjne, świadczenie usług jako cel, substrat osobowy i majątkowy, destynatariusze (użytkownicy świadczeń) i władztwo zakładowe[162].

Fundacja ma wiele wspólnych cech z zakładem, choć nie ulega raczej wątpliwości jej instytucjonalne pierwszeństwo historyczne. Zasadnicza różnica, obok rodzaju zaangażowanego majątku, dotyczy możliwości kształtowania sytuacji destynatariuszy. W przypadku fundacji czy spółdzielni trudno jest mówić o możliwości stosowania przez te podmioty władztwa zakładowego, z czym możemy mieć do czynienia w przypadku zakładu, szczególnie mającego status zakładu administracyjnego.

---

[158] Por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178 i n.

[159] Por. I. Lipowicz, *Podmioty administrujące. Zakład administracyjny*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 182-185.

[160] Zob. M. Stahl, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* Warszawa 2000, s. 61.

[161] Por. P. Radziewicz, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego,* „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, z. 5/4, s. 124.

[162] Por. I. Lipowicz, *Zakłady publiczne*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 238. Zob. R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa,* Wrocław 2007, s. 47.

Choćby ta dokonana powyżej stosunkowo pobieżna analiza sytuacji spółdzielni socjalnej i fundacji zdaje się dowodzić, iż trudno dziś wskazać podmioty poddające się w pełni tej klasycznej dywersyfikacji. Spółdzielnia socjalna jest osobą prawną i zdaje się wyłamywać z tradycyjnego podziału na fundacje i korporacje. Niewątpliwie jest przykładem osoby korporacyjnej, choć trudno zaprzeczyć występowaniu cech charakterystycznych dla osób typu fundacyjnego. Prowadzenie działalności społecznie użytecznej przez fundacje dokonywane jest głównie, choć nie wyłącznie, ze środków zewnętrznych, w przypadku zaś spółdzielni powinny być to, przynajmniej formalnie, środki własne pochodzące z prowadzonej przez nią działalności gospodarczej. Wszakże nawet odpłatna działalność reintegracyjna prowadzona prze spółdzielnię nie może być zaliczona do klasycznej działalności gospodarczej[163].

## 6. Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorca

### 6.1. Założenia i cele

W literaturze przedmiotu wyraźnie podkreśla się, że spółdzielnia socjalna została pomyślana jako podmiot ekonomii społecznej[164], czyli jako instytucja, która prowadzi działalność, łącząc cele gospodarcze i społeczne. Wskazywana jest ona jako jeden z elementów polityki mającej na celu eliminację czy przynajmniej ograniczenie zjawiska ekskluzji społecznej[165]. Ustawa o spółdzielniach socjalnych stwarza podstawy

[163] Por. M. Pleśniak, *Reintegracyjna funkcja spółdzielni socjalnych,* [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna, Uwarunkowania prawne. Kierunki działań,* Wrocław 2017, s. 234.

[164] Zasadą w idei ekonomii społecznej jest prymat działania na rzecz ludzi (członków, pracowników, podopiecznych) nad maksymalizacją zysku. Dla jednostek ekonomii społecznej istotne znaczenie ma – obok celu gospodarczego – misja społeczna.

[165] Według J. Blicharz zjawisko ekskluzji społecznej można definiować jako problem nierównego dostępu do politycznych i prawnych uprawnień, dóbr i usług oraz podstawowych instytucji. Wskazuje się, że najczęściej grupami zagrożonymi wykluczeniem społecznym są: bezrobotni, niepełnosprawni, ludzie ubodzy, nadużywający alkoholu czy narkotyków

prawne do prowadzenia wspólnego przedsiębiorstwa osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, którym szczególnie trudno byłoby rozpocząć i prowadzić działalność gospodarczą samodzielnie. Członkowie spółdzielni socjalnej tworzą dla siebie spółdzielnię socjalną jako najbardziej odpowiednią dla nich prawną formę prowadzenia działalności gospodarczej[166]. Forma działalności gospodarczej, w ramach której prowadzona jest działalność zarobkowa, jest w istocie równorzędna z działalnością społeczną (socjalną).

Instytucja spółdzielczości socjalnej pozwala na realizację wyraźnie określonych w ustawie celów społecznych takich jak dokonanie zawodowej i społecznej reintegracji jej członków oraz pracowników. Przez cele te należy rozumieć z jednej strony działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy, z drugiej zaś działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Przy czym działania te nie powinny być wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej. Założyciele i członkowie spółdzielni obok swego zaangażowania w prowadzoną przez nią działalność gospodarczą mogą być także uczestnikami procesów mających na celu reintegrację społeczną. Można więc tu dostrzec charakterystyczny dla ekonomii społecznej mechanizm, w ramach którego rynkowy model produkcji dóbr i świadczenia usług, również publicznych, uzupełniany jest rozwiązaniami realizującymi szersze cele prospołeczne[167].

Tworząc spółdzielnie socjalne, jej założyciele, a także przyszli członkowie kreują dla siebie przede wszystkim to, co dla nich najistotniejsze,

– J. Blicharz, *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 170.

[166] Por. B Krasuska, J. Szafrańska, G. Bodzioch, *Spółdzielnia socjalna jako forma działalności gospodarczej*, Warszawa 2013, s. 4.

[167] D. Sześciło, *Koprodukcja a ekonomia społeczna. Alternatywa rozłączna czy komplementarność?,* „Ekonomia Społeczna" 2015, nr 1, s. 83.

czyli miejsca pracy. To z kolei pozwala zapewnić dochód im i ich rodzinom. Podejmując w ramach realizowanych projektów wspólne działania, zmieniają także siebie i środowisko, w którym żyją – tworząc coś, co staje się ich wspólnym dobrem, za co są odpowiedzialni nie jedynie finansowo. W tym celu muszą współpracować ze sobą, ucząc się podtrzymywania więzi międzyludzkich, odnajdywania się w różnych rolach społecznych. Zdobywają również umiejętności, w tym także zawodowe, które w przyszłości mogą pozwolić im na samodzielność w tej dziedzinie gospodarczej[168]. Poprawa sytuacji ekonomicznej tych osób dzięki stałemu zatrudnieniu poprawia również ich sytuację społeczną, a także, co niemniej ważne, ich rodzin. Dodatkowo spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[169], przykładowo w zakresie pomocy społecznej, usług socjalnych, wychowania i edukacji oraz sportu, turystyki i rekreacji.

Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez spółdzielnie socjalne. Prowadzenie przez te spółdzielnie równocześnie zarówno:

1) nieodpłatnej działalności pożytku publicznego,
2) odpłatnej działalności pożytku publicznego lub
3) działalności gospodarczej

– wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości. Zasada ta ma zastosowanie także w przypadku organizacyjnego wyodrębnienia

[168] Por. B. Krasuska J. Szafrańska, G. Bodzioch, *op. cit.*, s. 5.
[169] Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.

działalności pożytku publicznego. Zakres prowadzonej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego spółdzielnia określa w swoim statucie lub w innym uchwalonym akcie wewnętrznym.

## 6.2. Działalność gospodarcza

Realizacja tych wszystkich celów społecznych uzależniana jest w dużym stopniu od prowadzonej przesz spółdzielnie działalności gospodarczej i osiąganych wyników finansowych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy spółdzielnia prowadzi nieodpłatną działalność pożytku publicznego. Spółdzielnia socjalna jest bowiem także, a może przede wszystkim przedsiębiorcą, czyli, jak to określają przepisy art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[170], osobą prawną, wykonującą działalność gospodarczą, której podejmowanie, wykonywanie i zakończenie zgodnie z przepisem art. 2 tej ustawy jest wolne dla każdego na równych prawach. Można wskazać, iż możemy w tym przypadku mówić zarówno o przedmiotowym, jak i podmiotowym ujęciu przedsiębiorcy[171].

Spółdzielnia jest więc podmiotem prowadzącym dwa rodzaje działalności. Działalność gospodarczą i działalność na rzecz zawodowej i społecznej reintegracji jej członków oraz pracowników, przy czym może też prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego. Ta ostatnie określana jest mianem działalności pożytku publicznego. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, czyli działalność w dziedzinach wskazanych powyżej oraz innych wskazanych w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dla przykładu wskażmy, iż zgodnie z art. 4 ustawy zadania z tego zakresu dotyczą: 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin

[170] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, 1495 – dalej jako pr. p.

[171] Por. M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie unii europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym,* Warszawa 2012, s. 23 i n.

i osób; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 2) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; 3) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; 4) działalności charytatywnej; 5) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; 6) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; oraz inne w niej wymienione. Stąd też spółdzielnia określana jako zrzeszenie osób, w znaczniej mierze zagrożonych wykluczeniem społecznym, które wspólnie, w oparciu o osobiście wykonywaną pracę, prowadzą przedsiębiorstwo i realizują cele społecznej oraz zawodowej reintegracji, kwalifikowana jest jako podmiot organizacji pożytku publicznego.

Warto wskazać, iż w użyciu powszechnym odnoszącym się do działalności gospodarczej, obecnie szczególnie w obszarze gospodarki komunalnej, spotykamy się z określeniem działań o charakterze użyteczności publicznej. Poprzednio przepisy ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych[172] przewidywały zgodnie z przepisami art. 6 istnienie przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Przedsiębiorstwa te miały przede wszystkim na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności. W szczególności przedsiębiorstwa te mają na celu produkcję lub świadczenie usług w zakresie: 1) inżynierii sanitarnej, 2) komunikacji miejskiej, 3) zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazową i cieplną, 4) zarządu państwowymi zasobami lokalowymi, 5) zarządu państwowymi terenami zielonymi, 6) zarządu uzdrowiskami, 7) usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych, 8) usług kulturalnych. W odróżnieniu od pozostałych przedsiębiorstw działających na tzw. zasadach ogólnych, organ założycielski ma obowiązek dotowania działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej,

[172] Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981.

którego działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności[173].

Przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[174] określają zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Stanowią one, iż gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Użyteczność publiczną charakteryzują więc następujące cechy: 1) bieżący i nieprzerwany sposób wykonywania, 2) realizacja celu w postaci zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, 3) usługowy charakter działalności, a także 4) powszechna dostępność do usług użyteczności publicznej[175]. Definicja legalna zadań użyteczności publicznej bez wątpliwości nawiązuje do ujęcia zawartego w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych[176]. Gospodarka komunalna zgodnie z przepisem art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Pomimo więc formalnego podobieństwa frazeologicznego pojęcia te dotyczą wszakże innych obszarów aktywności jednostek.

---

[173] Na ten temat szerzej: M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A Chełmoński, M. Cuziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 280.

[174] Dz. U. z 2019 r. poz. 712.

[175] Por. K. Horubski, *Pojęcie zadań użyteczności publicznej ustawie o gospodarcze komunalnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3555, „Przegląd Prawa i Administracji" 2014, t. XCVIII, s. 36.

[176] T. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1384, ze zm. Przepis ten stanowi o celu działania przedsiębiorstw państwowych użyteczności publicznej, a jest nim „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności", przy czym w dalszej części przepisu wskazuje się, że działalność takich przedsiębiorstw może polegać nie tylko na świadczeniu usług, ale także na produkcji.

Istotnym elementem w procesie powstawania spółdzielni socjalnej jest wpis jej do Krajowego Rejestru Sądowego. Zgodnie z przepisem art. 11 pr. spół. spółdzielnia nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania jej do Krajowego Rejestru Sądowego. Zgodnie z przepisem art. 36 ustawy o KRS spółdzielnia wpisuje się do rejestru przedsiębiorców. Za czynności dokonane w interesie spółdzielni przed zarejestrowaniem osoby działające do chwili zarejestrowania spółdzielni odpowiadają wobec osób trzecich solidarnie. Za zobowiązania wynikające z tych czynności spółdzielnia odpowiada po jej zarejestrowaniu, tak jak za zaciągnięte przez siebie. Jednakże osoby działające przed zarejestrowaniem spółdzielni odpowiadają wobec niej według przepisów prawa cywilnego.

Można więc stwierdzić, iż z chwilą wpisu do rejestru, obok uzyskania osobowości prawnej spółdzielnia socjalna nabywa także formalnie status przedsiębiorcy. Wynika to choćby z przepisu art. 17 pr. p., stanowiącego, że działalność gospodarczą można podjąć po dokonaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (m.in. w sytuacji gdy dla podjęcia takiej działalności wymagane jest np. zezwolenie lub koncesja).Materialnie zaś taki status spółdzielnia uzyskuje z chwilą rozpoczęcia działalności gospodarczej. Potwierdza to przepis art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych stanowiący, iż przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej. Jak to podkreślono, termin „przedsiębiorstwo" został użyty w znaczeniu funkcjonalnym, a nie przedmiotowym, o którym mowa w przepisach art. $55^1$ k.c., co oznacza, że w istocie rzeczy przepis ten statuuje obowiązek prowadzenia zorganizowanej działalności gospodarczej, w której członkowie spółdzielni biorą swój aktywny osobisty udział. To właśnie ów osobisty udział członków jest specyficznym wyróżnikiem działalności spółdzielni pracy, ale też obowiązek taki jest przewidziany przez ustawę w przypadku członków

i pracowników spółdzielni socjalnych[177]. Spółdzielnia prowadzi więc działalność gospodarczą, która zgodnie z przepisem art. 3 ustawy pr. p. jest zorganizowaną działalnością zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły. Ustawodawca pominął wszakże w tej definicji działalności gospodarczej cztery podstawowe rodzaje działalności gospodarczej wynikające z ekonomicznej klasyfikacji tej działalności, zawarte w przepisach choćby ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[178], czyli określenia, iż mamy tu do czynienia z działalnością wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin ze złóż.

Niewyodrębnienie rodzajów działalności wynikających z jej ekonomicznej klasyfikacji nie stwarza problemów związanych z określeniem jej przedmiotu. W tej materii niezwykle pomocne dla procesu kwalifikacji poszczególnych działań i czynności podejmowanych przez przedsiębiorców do określonych kategorii działalności gospodarczej okazują się ustalenia przyjęte w polskich klasyfikacjach ustanowionych na potrzeby regulacji prawnej statystyki publicznej. Obok Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług podstawowym aktem z tego zakresu jest Polska Klasyfikacja Działalności (PKD). Przyjęta ona została przepisami załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności[179]. Polska Klasyfikacja Działalności (PKD) z 2007 roku jest spójna z klasyfikacją Organizacji Narodów Zjednoczonych (ISIC)[180] oraz klasyfikacją działalności gospodarczej Unii Europejskiej (NACE)[181]. Zgodnie z przepisem § 1 rozporządzenia „klasyfikację stosuje się w statystyce, ewidencji i dokumentacji oraz

[177] Por. B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *op. cit.,* s. 19.

[178] Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 – dalej: u.s.d.g.

[179] Dz. U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885, ze zm.

[180] ISIC – Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Rodzajów Działalności (*International Standard Industrial Classification of all Economic Activities*).

[181] NACE – Statystyczna Klasyfikacja Rodzajów Działalności Gospodarczych w Unii Europejskiej (*Statistical Classification of Economic Activities in the European Community*).

rachunkowości". Działalność gospodarczą określa się więc zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności.

W przepisach ustawy w definicji działalności gospodarczej ustawodawca określił wskaźniki klasyfikujące daną aktywność jako działalność gospodarczą. Wprowadził równocześnie wymóg, iż powinny być one spełnione łącznie. Pomimo iż zamieszczone w przepisie ustawy wyznaczniki sprawiają wrażenie jednoznacznie określonych, to jednak dokładne opisanie zawartych w nich treści wymaga interpretacji, które nie zawsze doprowadzają do jednoznacznych wyników. Te wyznaczniki, w przypadku definicji działalności gospodarczej zawartej w przepisach pr. p. obok pominiętych już rodzajów działalności gospodarczej, wynikających z ekonomicznej klasyfikacji tej działalności, to:

1) zarobkowy cel działalności,
2) zorganizowany charakter,
3) ciągłość działalności,
4) działalności wykonywana we własnym imieniu.

Zarobkowość, jako wyznacznik działalności gospodarczej, występuje w każdej z definicji tej działalności zawartych w przepisach wszystkich czterech dotychczasowych ustaw regulujących problematykę działalności gospodarczej wykonywanej w warunkach gospodarki opartej na funkcjonujących w niej mechanizmach rynkowych. Nie da się tego powiedzieć o pozostałych wyznacznikach tej działalności, a więc jej zorganizowanym charakterze, jej ciągłości i wykonywaniu jej w imieniu własnym. Wyznacznik zarobkowości przeszedł wszakże swoistą ewolucję, gdy chodzi o samą formalną treść tego pojęcia, co zrodziło pytanie o jej znaczenie materialne.

W ustawie o działalności gospodarczej ustawodawca stanowił w definicji działalności gospodarczej, że działalność ta jest „prowadzona w celach zarobkowych". W pozostałych dwu ustawach[182] ograniczał się

[182] Idzie o ustawę z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178, oraz ustawę z dnia 2 lipca 2004 o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.

już do stwierdzenia, że działalność gospodarcza to „działalność zarobkowa". W literaturze wskazano, że ta dokonana przez ustawodawcę w treści definicji zamiana nie skutkowała bynajmniej tym, że „doszło tutaj do zobiektywizowania cechy zarobkowości, a więc że ustawodawca chciał większą wagę przypisać rzeczywistemu efektowi (rezultatowi) tej działalności (tzn. dochodowości)", raczej „chodzi tutaj o działalność zarobkową w sensie subiektywnym, czyli działalność prowadzoną z zamiarem (w celu) generowania zysków"[183]. Te uwagi wydają się nie tracić aktualności, choć w przypadku pr. p. ustawodawca wiąże zarobkowość z innym wyznacznikiem, mianowicie zorganizowaniem. Stanowi bowiem wyraźnie, iż „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa".

Termin „zorganizować" oznacza „przygotowywać, urządzać jakieś przedsięwzięcie, zakładać coś"[184], czyli odpowiada aktywności podmiotu zmierzającego do utworzenia pewnej struktury organizacyjnej albo też podjęcia wprost czynności zmierzających do realizacji celu społecznie sformalizowanego. Niekoniecznie musi być to tworzenie odrębnej struktury organizacyjnej, co potwierdził sąd administracyjny, stwierdzając, że: „warunek zorganizowania działalności nie może być rozumiany jako instytucjonalne wyodrębnienie i jednocześnie wyposażenie przedsiębiorstwa. W literaturze zorganizowanie działalności utożsamia się z dokonaniem wyboru formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorczości i prowadzenia jej w formie działalności indywidualnej jako osoba fizyczna lub w ramach spółki cywilnej, spółki handlowej, a nawet spółdzielni. Podkreślić zatem należy, że prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną nie wymaga w zasadzie żadnej organizacji w znaczeniu instytucjonalnym. Wystarczające bowiem jest, że charakter działań osoby fizycznej pozwala na wykluczenie i odróżnienie ich od pomocy koleżeńskiej (lub sąsiedzkiej), która jest wykonywana »z grzeczności« oraz

[183] M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 37.
[184] B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000, s. 424.

wyjątkowo, nawet jeśli jest odpłatna"[185]. Nie ulega wszakże wątpliwości, iż wszelkie czynności współtworzące strukturę czy zmierzające do realizacji celu społecznie sformalizowanego muszą zawsze znajdować oparcie w przyzwalającej, nakazującej lub tworzącej przestrzeń swobody wyboru, normie prawnej[186].

W literaturze stanowczo akcentuje się fakt, że wyznacznik zorganizowania w szerokim sensie oznacza poddanie działalności gospodarczej regulacji prawnej, która spełnia funkcję organizacji działalności gospodarczej, wskazując wymogi, które muszą zostać spełnione, aby możliwe było podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującą regulacją prawną[187]. Znajomość owej regulacji oraz prowadzenie działalności w zgodzie z nią świadczy niewątpliwie o profesjonalizmie (fachowości) przedsiębiorcy. Ma to swe znaczenie zarówno dla wewnętrznej sprawności działania przedsiębiorcy, stopnia zorganizowania procesów technicznych, technologicznych i produkcyjnych, sprawności obsługi organizacyjnej, marketingowej, finansowej, prawnej itp., jak też dla zewnętrznego wizerunku przedsiębiorcy jako trwałego i rzetelnego uczestnika procesu obrotu gospodarczego.

Zorganizowanie procesu działalności gospodarczej związane jest więc z dokonaniem przez podmiot lub osobę fizyczną podejmującą lub prowadzącą tę działalność wyboru takich np. elementów organizacji tego procesu, jak:

1) forma prawna organizacji przedsiębiorcy (np. spółka prawa handlowego),
2) siedziba przedsiębiorcy (w przypadku osoby prawnej przeważnie miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający),
3) zgromadzenie środków finansowych,

[185] Zob. uzasadnienie do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2009 r., I SA/Po 755/09, Legalis.

[186] Por. R. Sowiński, *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej,* Wrocław 2007, s. 295.

[187] Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne,* Warszawa 2005, s. 242.

4) zatrudnienie pracowników,
5) spełnienie wymogów określonych przepisami prawa[188].

Nie ulega wątpliwości, iż pod pojęciem działalności zorganizowanej rozumieć należy działalność związaną z odpowiednio intensywnym wykorzystaniem zasobów, zarówno ludzkich, jak i materialnych. Jeżeli chodzi o substrat materialny, zorganizowanie związane jest z utworzeniem i prowadzeniem przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym, choć wskazać należy, iż nie każda działalność gospodarcza musi być prowadzona z wykorzystaniem formy przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa ujmowanego w przepisach prawa jako zorganizowanego kompleksu składników materialnych i niematerialnych, przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej – art. $55^1$ k.c.[189] Ustawodawca wskazuje więc, „że przedsiębiorstwo nie jest zespołem składników, lecz jest to zespół zorganizowany. W ten sposób wyeksponowano potrzebę odpowiedniego zorganizowania składników tworzących przedsiębiorstwo, jako czynnika wyróżniającego ów zbiór od innych zbiorów rzeczy i praw"[190].

---

[188] Por. M.P. Ilnicki, J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej*. *Komentarz,* Kraków 2000, s. 25.

[189] Przepis art. $55^1$ k.c. stanowi, że: „Przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej.

Obejmuje ono w szczególności:

1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);
2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;
3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;
4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
5) koncesje, licencje i zezwolenia;
6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;
7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
8) tajemnice przedsiębiorstwa;
9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej".

[190] J. Frąckowiak*, Instytucje prawa handlowego w Kodeksie cywilnym*, „Rejent" 2003, nr 6, s. 20.

Zastosowanie wyznacznika „ciągłości", pozwala wyeliminować ze sfery działalności gospodarczej działalność przypadkową, jednorazową, okazjonalną czy incydentalną, choć nawet tak zdefiniowana, nie jest ona wolna od szeregu interpretacyjnych wątpliwości[191], które minimalizować winna praktyka życia gospodarczego. Ciągłość wykonywania działalności gospodarczej ma świadczyć o tym, iż ustawodawca przesądza, że działalność gospodarcza nie powinna być wykonywana incydentalnie, jednostkowo lub okazjonalnie, choć równocześnie nie wyklucza to określonych przerw w jej prowadzeniu[192]. Zarówno zarobkowość, jak i zorganizowanie oraz ciągłość, jako wyznaczniki pojęcia, nie doczekały się swych ustawowych definicji, dając tym samym asumpt do zgłaszania różnych wątpliwości interpretacyjnych, najczęściej w przypadku działalności mikroprzedsiębiorców niezatrudniających pracowników. Przedsiębiorca wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na czas nieokreślony albo określony, nie krótszy jednak niż 30 dni. Natomiast przedsiębiorca wpisany do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres od 30 dni do 24 miesięcy.

Istotą wypełnienia wymogu ciągłości wydaje się być trwanie podmiotu wykonującego tego typu działalność, która jest przede wszystkim działalnością powtarzalną ze względu na wymogi obrotu gospodarczego, a przede wszystkim zaś odpowiednie zabezpieczenie interesów kontrahentów i konsumentów korzystających z działalności tych jednostek. Stąd też, obok instytucji zawieszenia działalności gospodarczej, swoje znaczenie ma tu także proces kreowania, przekształcenia oraz likwidacji przedsiębiorcy, który winien przebiegać zgodnie z odpowiednimi procedurami.

Ostatnim z formalnego punktu widzenie ustawowym wyznacznikiem działalności gospodarczej jest wymóg wykonywania jej we własnym

[191] C. Kosikowski, M. Etel, *Nowe prawo działalności gospodarczej,* Białystok 2014, s. 3.
[192] J. Odachowski, *Ciągłość działalności gospodarczej*, „Glosa" 2003, nr 10, s. 30 i n.

imieniu. W u.s.d.g. określenie we własnym imieniu odnoszone było do przedsiębiorcy. Przedsiębiorcą była osoba fizyczna, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Oznacza to, że formalnie wyznacznik ten nie definiuje już podmiotu prowadzącego działalność, ale przedmiot działalności. Nie zmienia to jednak ogólnej konkluzji, iż aby uzyskać status przedsiębiorcy, należy wykonywać działalność gospodarczą we własnym imieniu.

Rozwiązania przyjęte w pr. p. nawiązują wyraźnie do tych zawartych w ustawie z grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, gdzie zgodnie z przepisami art. 2 podstawowymi wyznacznikami działalności gospodarczej, były:

1) „gospodarczy charakter prowadzonej działalności,
2) ukierunkowanie na osiąganie zysku (zarobkowy cel prowadzonej działalności),
3) samoistny charakter działalności”[193] (samodzielne prowadzenie tej działalności, na własny rachunek – we własnym imieniu i na własne ryzyko).

W uzasadnieniu ustawy pr. p. stwierdzono, iż o działalności „we własnym imieniu” jest mowa, gdy podmiot organizujący tę działalność czyni to na swoją rzecz i jednocześnie ponosi odpowiedzialność za zaciągnięte w związku z tym zobowiązania. Nie stanowi zatem działalności gospodarczej działalność pracowników, pełnomocników i prokurentów, członków organów osoby prawnej, osób prowadzących administrację masy majątkowej w imieniu jej właściciela. Wykonywanie we własnym imieniu działalności gospodarczej jest atrybutem przedsiębiorcy. Działalność ta prowadzona powinna więc być samodzielnie w tym znaczeniu, iż prowadzi ją konkretny podmiot, który w ramach stosunków prawnych, w których występuje, jest podmiotem w sensie prawnym samodzielnym, a wszelkie

[193] M. Zdyb, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997, s. 38.

prawa i obowiązki związane z wykonywaną działalnością nabywa (uzyskuje) bezpośrednio[194].

Te wyznaczniki charakteryzują działalność gospodarczą wykonywaną przez spółdzielnię socjalną. Wypada wszakże zauważyć, iż działalność gospodarcza spółdzielni socjalnej stanowi w zasadzie także materialne zaplecze dla drugiej kategorii działalności statutowej spółdzielni, a mianowicie działalności reintegracyjno-kulturalnej. O ile wszakże działalność gospodarcza spółdzielni w dużej mierze realizuje indywidualne interesy materialne jej członków i pracowników, stanowiąc dla nich, co niezmiernie istotne, stabilne źródło utrzymania, to działalność reintegracyjna realizowana jest także w interesie publicznym.

## 6.3. Działalność pożytku publicznego

Zarobkowość i zorganizowanie mają swoje szczególne znaczenie w przypadku spółdzielni socjalnych. Te bowiem jednostki organizacyjne nie ograniczają się w realizacji swych celów wyłącznie do prowadzenia jedynie działalności gospodarczej. Wszakże statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność społeczna i oświatowa, a także kulturalna prowadzona na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, jak również działalność społecznie użyteczna w sferze zadań publicznych, nie jest działalnością gospodarczą, choć może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub działalność nieodpłatna.

Prowadzenie przez spółdzielnie socjalne statutowej działalności odpłatnej lub nieodpłatnej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z uwzględnieniem przepisów o rachunkowości. Warto też zauważyć, że ustawodawca wyraźnie zaznaczył, iż nie można prowadzić

[194] Por. A.D. Szczygielski, *Zasady prawa handlowego*, t. 1, Warszawa 1936, s. 148 i n.

odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności.

## 7. Konkluzje

Podsumowując niniejsze rozważania, wypada sformułować kilka najbardziej istotnych wniosków.

Po pierwsze, cechy charakteryzujące poszczególne osoby prawne zaliczane do kategorii korporacji i fundacji występują w tych jednostkach organizacyjnych z różnym nasileniem. Spółdzielnia socjalna jawi się właśnie jako taki podmiot, który zdaje się posiadać zarówno cechy korporacji, jak i osoby prawnej typu zakładowego, choć z formalnego punktu widzenia zaliczana jest do osób prawnych typu korporacyjnego.

Po drugie, dokonana analiza sytuacji spółdzielni socjalnej i fundacji zdaje się dowodzić, iż trudno dziś wskazać podmioty poddające się w pełni tej klasycznej dywersyfikacji. Spółdzielnia socjalna jest osobą prawną i zdaje się wyłamywać z tradycyjnego podziału na fundacje i korporacje. Niewątpliwie jest przykładem osoby korporacyjnej, choć trudno zaprzeczyć występowaniu cech charakterystycznych dla osób typu fundacyjnego. Prowadzenie działalności społecznie użytecznej przez fundacje dokonywane jest głównie, choć nie wyłącznie ze środków zewnętrznych, w przypadku zaś spółdzielni powinny być to, przynajmniej formalnie, środki własne pochodzące z prowadzonej przez nią działalności gospodarczej. Wszakże nawet odpłatna działalność reintegracyjna prowadzona prze spółdzielnię nie może być zaliczona do klasycznej działalności gospodarczej.

I wreszcie po trzecie, choć działalność gospodarcza spółdzielni w dużej mierze realizuje indywidualne interesy materialne jej członków i pracowników, stanowiąc dla nich, co niezmiernie istotne, stabilne źródło utrzymania, to działalność reintegracyjna realizowana jest także

w interesie publicznym. Można więc tu dostrzec charakterystyczny dla ekonomii społecznej mechanizm, w ramach którego rynkowy model produkcji dóbr i świadczenia usług, również publicznych, uzupełniany jest rozwiązaniami realizującymi szersze cele prospołeczne.

# Rozdział III

# Spółdzielnie socjalne w polityce przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

## 1. Uwagi wstępne

Problematyka spółdzielczości socjalnej odnosząca się do działań w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej staje się istotnym elementem aktywnej polityki społecznej, wsparcia rozwoju społecznego oraz lokalnego. Jednocześnie przyznanie spółdzielniom socjalnym jako podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej szczególnego miejsca w polityce państwowej oraz międzynarodowej prowadzi do jej stopniowej standaryzacji. Powodem, dla którego poszczególne teorie na temat sektora ekonomii społecznej i solidarnej cieszą się aktualnie dużym zainteresowaniem, jest z jednej strony to, że sektor ten jest czynnikiem transformacji poprzez stwarzanie instytucjonalnych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem pracy[195]. Z drugiej zaś strony, istnieje przekonanie, iż realizacja przez podmioty tego sektora szeroko rozumianych celów społecznych, na które przeznaczany jest wypracowany zysk, doprowadzi

[195] J. Blicharz, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne,* Wrocław 2019, s. 72.

do nierynkowej gospodarki społecznej, gdzie będą zaspokajane potrzeby osobiste i społeczne, niemożliwe do zaspokojenia przez rynek[196].

Można więc wysunąć hipotezę, że spółdzielczość socjalna jako forma zabezpieczenia społecznego powiązana z działalnością rynkową jest instrumentem polityki społecznej państwa realizującym zasady ekonomii społecznej – w której podstawowym celem jest integracja słabszych grup z resztą społeczeństwa[197]. Inna z hipotez sprowadza się do stwierdzenia, że rola spółdzielni socjalnych w pomyślanym rozwoju społecznym postrzeganym w XXI wieku wiąże się przede wszystkim z budowaniem więzi społecznych, których zasadniczym celem jest wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego ludzi[198] jako zasadniczej wartości polityki społecznej.

## 2. Rola spółdzielczości socjalnej w sferze ochrony praw człowieka i bezpieczeństwa socjalnego

### 2.1. Prawa człowieka

Zagadnienie wykluczenia społecznego oraz wskazanie roli spółdzielczości socjalnej jako jednego z instrumentów w procesie jego zwalczania nie można zacząć bez uwag związanych z prawami człowieka, ponieważ prawa te obok funkcji ideologicznej, integrującej społeczeństwo są również narzędziem ochrony szeroko rozumianych praw osoby ludzkiej[199].

W nauce prawa pojęcie praw człowieka jest rozumiane w niejednakowy sposób[200]. Według H. Waśkiewicz prawa człowieka są przysługującymi człowiekowi szczególnego rodzaju prawami podmiotowymi, a więc

[196] *Ibidem*.

[197] J. Blicharz, *Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej,* [w:] J. Blicharz, L. Zacharko, *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań,* Wrocław 2017, s. 223.

[198] Por. J. Wilkin, *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?*, „Ekonomia Społeczna" 2002, nr 1, s. 12.

[199] M. Sitek, *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa 2016, s. 1.

[200] T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus" 2009, t. 1(5), s. 30.

uprawnieniami o charakterze prawnym, które spośród innych praw podmiotowych wyróżnia to, kto stanowi podmiot uprawnienia i obowiązku. Podmiotem uprawnionym jest każdy obywatel, a podmiotem obowiązku – państwo, działające za pośrednictwem swoich organów[201]. W przypadku niektórych praw człowieka podmiot uprawniony jest zarazem podmiotem obowiązku, każda jednostka ludzka musi respektować prawa innych jednostek. Odnosi się to w szczególności do prawa do życia – uprawniony ma obowiązek zarówno wobec innych jednostek (zakaz zabójstwa) oraz w stosunku do samego siebie (zakaz samobójstwa) respektować prawo do życia[202].

Prawa człowieka są postrzegane jako szczególnego rodzaju prawa podmiotowe, a to zobowiązuje państwo do realizacji wynikających z nałożonych przez przepisy prawa zobowiązań wobec obywateli (np. zapewnienie prawa do ochrony zdrowia). W. Osiatyński uznaje prawa człowieka jako powszechne prawa moralne o charakterze podstawowym, przynależne każdej jednostce w kontaktach z państwem[203]. Głównie na państwie oraz społeczności międzynarodowej spoczywa odpowiedzialność za realizację praw człowieka[204]. Prawa te mają charakter powszechny, podstawowy, nie oznacza to jednak, że są absolutne[205]. Są to prawa co do istoty indywidualne, równe i niezbywalne, konieczne i zawsze wypływające z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobistej[206]. A. Łopatka uważa, że prawa człowieka wynikają z jego przyrodzonej godności, nadając jednostce uprawnienia, których jednostki nie można

[201] Zob. H. Waśkiewicz, *Prawa człowieka a prawa rodziny*, „Chrześcijanin w Świecie" 1985, nr 4, s. 40; *eadem*, *Prawa człowieka, pojęcie, historia*, „Chrześcijanin w Świecie" 1978, nr 63/64, s. 23 i n.

[202] K. Motyka, *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 2004, s. 17.

[203] W. Osiatyński, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1996, s. 14.

[204] T. Jurczyk, *op. cit.,* s. 31.

[205] D. Karkowska, *Prawa pacjenta*, wyd. 2. poprawione i uzupełnione, Warszawa 2009, s. 29 i n.

[206] *Ibidem*, s. 30.

pozbawić. Ponadto jednostka nie może się ich zrzec, a państwo musi je respektować[207]. Godność człowieka oznacza, „że jednostka ludzka jest wyróżniona jako najważniejsza i wzorcowa wartość dla innych wartości oraz ich ostateczny sprawdzian"[208]. Podmioty, które posiadają władztwo, nie mogą podejmować (czy też zaniechać) jakichkolwiek działań naruszających godność człowieka[209].

Według *Encyklopedii PWN* prawa człowieka to „zespół podstawowych, niezbywalnych i uniwersalnych praw przysługujących człowiekowi, bez względu na rasę, kolor skór, płeć, język, religię, poglądy, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie, stan zdrowia i inne; nieodłącznie związane z naturą człowieka"[210]. B. Banaszak dodaje, że prawe te są niezbywalnym prawem jednostki, podobnie jak: prawo do życia, własność, wolność osobista, równość czy bezpieczeństwo[211]. Encyklopedia międzynarodowego prawa publicznego definiuje prawa człowieka jako „uprawnienia, wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowanie właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc się domagać od społeczeństwa, w którym żyją"[212].

Prawa człowieka są zawsze i wszędzie ważne, wskazują na to, co się człowiekowi należy na mocy[213] przepisów prawa. Państwo oraz przepisy prawa jawią się jako strażnik wartości podstawowych dla porządku społecznego. Prawo jest instrumentem publicznym, służącym do regulowania

[207] A. Łopatka, *Jednostka, jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 13.

[208] K. Complak, *Zasada ochrony godności człowieka normatywnym nakazem obowiązującym prawodawców i organy stosujące prawo,* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolność i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 7.

[209] Zob. więcej na temat godności: *ibidem,* s. 7 i n.

[210] A. Krupa (red.), *Encyklopedia PWN*, Warszawa 2003, s. 458.

[211] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 446.

[212] *Encyclopedia of Public International Law,* vol. 8. *Human Rights and the Individual in International Law. Internationals Economics Relation*, Amsterdam-New York-Oxford 1985, s. 268.

[213] J. Tischner, *Prawa człowieka z katolickiej perspektywy*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1998, z. 1, s. 30.

stosunków między jednostkami. Instytucje publiczne, zwłaszcza instytucje państwowe, mają tylko jeden cel, tj. ochronę uprawnień poszczególnych jednostek[214].

Prawa człowieka, a właściwie wiedza o nich, lokuje się pomiędzy filozofią a etyką, prawem i naukami politycznymi[215]. Nie ulega wątpliwości, iż prawnicza koncepcja tych uprawnień ma charakter wtórny wobec koncepcji filozoficznej. Poszczególne treści praw człowieka mają wpływ na treści konkretnych praw, znajdujących się w różnych dziedzinach prawa materialnego i procesowego, np. prawa cywilnego, karnego czy administracyjnego[216]. Prawa człowieka stanowią dziedzinę prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, której zadaniem jest obrona w sposób zindywidualizowany praw jednostki. Według R. Kuźniara większe znaczenie dla ochrony praw człowieka ma ustawodawstwo krajowe, gdyż jest bliżej tych praw[217]. „Czyjeś prawo" ustalone w akcie normatywnym nadaje komuś roszczenie do świadczenia[218]. Ze względu na normy prawne, które w funkcjonalny sposób wiążą wolności, uprawnienia i kompetencje, tworząc sytuację prawną jakiegoś podmiotu[219].

Prawa człowieka, pierwotnie funkcjonujące jako maksymy moralne, idee i postulaty, przez objęcie ich prawem pozytywnym zyskały charakter praw podstawowych, opartych na prawie i przymusie państwowym.

---

[214] Zob. H. Izdebski, *Elementy teorii* i *filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 141-143.

[215] A. Wilk, B. Walczak, *Elementy aksjologii Unii Europejskiej*, L. Gęsiak (red.), Kraków 2009, s. 79.

[216] P. Piotrowska, J. Szczerbowski, *Wpływ przemian kulturowych na kształtowanie się norm prawa cywilnego. Kilka refleksji na przykładzie prawa spadkowego wspólnoty autonomicznej Katalonii*, [w:] B. Sitek, G. Dammacco, J. J. Szczerbowski (red.), *Prawo do życia w wielokulturowej Europie, Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn 30-31 maja 2005*, t. 2, Olsztyn-Bari 2007, s. 273 i n.

[217] R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 12.

[218] M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka,* [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 12.

[219] A. Redelbach, *Prawa naturalne – prawa człowieka – wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000, s. 93.

Istotną rolę jako regulatora na tym polu ma publiczne prawo międzynarodowe[220], które narzuca koncepcję praw człowieka, ponieważ ustanawia minimalny katalog praw i wolności, jaki musi być zapewniony przez wszystkie państwa – kontrahentów ochrony międzynarodowej, ustala zasady, warunki oraz tryb odstępowania od wymogów minimalnych[221].

Prawa człowieka stale ulegają rozszerzeniu o coraz to nowe sfery życia[222]. Francuski prawnik K. Vasak[223] w końcu latach 70. XX w. dokonał systematyki praw człowieka. Podzielił je na trzy generacje (kategorie), uwzględniając ewolucję praw człowieka i ich przesłanki ideowe[224]. Podział ten nie oznacza w żadnym wypadku gradacji poszczególnych generacji; wszystkie one są co do swojej rangi takie same, wzajemnie się uzupełniają i przenikają, dzięki czemu służą stworzeniu uniwersalnego i wszechstronnego pojęcia praw człowieka[225]. Prawnik ten systematykę tego prawa oparł na trzech wartościach Rewolucji Francuskiej, tj. wolności, równości

[220] Według Ministerstwa Spraw Zagranicznych: Prawo międzynarodowe publiczne jest zbiorem norm regulujących stosunki między suwerennymi państwami oraz międzyrządowymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) wraz z organizacjami wyspecjalizowanymi np. Światową Organizacja Zdrowia (WHO). Normy prawa międzynarodowego określają prawa i obowiązki nałożone na członków społeczności międzynarodowej, przy czym obowiązująca w prawie międzynarodowym zasada równości państw wobec prawa gwarantuje im taki sam zakres przywilejów i immunitetów. Głównym źródłem praw i obowiązków są umowy międzynarodowe (konwencje), zawierane dobrowolnie między państwami, ale mogą one również wypływać z norm zwyczajowych bądź zasad ogólnych prawa. W prawie międzynarodowym mówi się także o istnieniu norm obowiązujących bezwzględnie, niezależnie od zgody państw. Należą do nich m.in. zakazy: ludobójstwa, niewolnictwa czy dyskryminacji rasowej. Głównym celem prawa międzynarodowego jest zapewnienie pokojowego współistnienia narodów i ludów, dążących do ogólnego rozwoju, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/prawo_ miedzynarodowe/ [dostęp: 15.08.2019].

[221] D. Karkowska*, op. cit.*, s. 29 i n.

[222] T. Jurczyk, *op. cit.,* s. 42.

[223] M. Sitek, *op. cit.*, s. 31.

[224] Zob. K. Vasak, *A 30-year struggle – The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, „The UNESCO Courier" November 1977, vol. 30, no. 11, s. 29.

[225] M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy,* [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowiek. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 105 i n.

i braterstwie. Z pierwszą generacją praw człowieka, zwaną też prawami podstawowymi czy fundamentalnymi koresponduje „wolność", „równość" dotyczy praw ekonomicznych, socjalnych i kulturowych, zaś „braterstwo" to fundament praw solidarnościowych czy praw zbiorowości[226].

Według Vasaka prawa człowieka pierwszej generacji to prawa tzw. podstawowe (fundamentalne), przysługują każdemu człowiekowi niezależnie od sytuacji ekonomicznej czy głoszonych przez tę jednostkę poglądów. Prawa te mają charakter praw indywidualnych i są niezależne od stanu prawnego obowiązującego w danym państwie. Prawa pierwszej generacji zostały zdefiniowane i zapisane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.[227] oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z 1966 r.[228] Do grupy tych praw zaliczamy m.in. prawo: do życia, bierne i czynne prawo wyborcze, prawo do przemieszczania się czy też możliwość złożenia skargi na organy państwa[229].

Prawa drugiej generacji gwarantują bezpieczeństwo socjalne, nakładając na państwo obowiązki ekonomiczne i socjalne wobec obywatela. Do grupy tych praw zaliczamy m.in. prawo do ochrony zdrowia, prawo do pracy i wynagrodzenia, prawo do edukacji, prawo do świadczeń socjalnych[230]. Prawa te zostały uznane w prawie międzynarodowym w Pakcie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ z 1966 r.

Podczas gdy normy prawa międzynarodowego, dotyczące praw pierwszej i drugiej generacji, stanowią już pewien zamknięty system, to prawa trzeciej grupy określane jako prawa kolektywne czy też solidarnościowe, znajdują się wciąż w fazie tworzenia[231]. Prawa trzeciej generacji ze względu na to, że są prawami solidarnościowymi, przysługują

[226] *Ibidem,* s. 107 i 112.

[227] Zob. tekst Deklaracji: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 15.08.2019].

[228] Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

[229] M. Nowak, *op. cit.*, s. 107 i 112.

[230] M. Sitek, *op. cit.,* s. 32.

[231] M. Nowak, *op. cit.,* s. 106 i 107.

nie tylko jednostkom, ale również całym zbiorowościom. Do grupy praw trzeciej generacji zaliczamy m.in. prawo do: demokracji, pokoju, samostanowienia czy prawo do prowadzenia działalności gospodarczej[232].

Kategoryzacja praw człowieka przyjęta przez Vasaka jest dziś w powszechnym użyciu. Uznaje się za obowiązkowe ich przestrzeganie przez organy władzy publicznej oraz inne instytucje praw pierwszej generacji. Prawa drugiej i trzeciej generacji są przestrzegane tylko w miarę możliwości, mogą być czasowo zawieszane, np. prawo do zgromadzeń ze względu na bezpieczeństwo publiczne[233].

Jak wskazuje I. Malinowska, obok terminu prawa człowieka często używa się także pojęć „prawa podstawowe" – to prawa zagwarantowane w konstytucji, oraz „prawa obywatelskie" – to uprawnienia obywatela danego państwa, wyprowadzone z przepisów prawa w sensie przedmiotowym (normy postępowania, których jest przestrzeganie obarczone przymusem państwowym), służące do ochrony jego interesów[234].

Pojęcie praw człowieka po raz pierwszy użyto w akcie normatywnym w 1776 r. w Karcie Praw Wirginii, od tamtego czasu był kształtowany współczesny zakres i treść tego prawa[235]. W prawie Wspólnot Europejskich dopiero Traktatem z Maastricht (TUE)[236] częściowo usystematyzowano

[232] M. Sitek, *op. cit.,* s. 32 i 33.

[233] *Ibidem*, s. 33.

[234] I. Malinowska, *Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa*, Warszawa 1996, s. 5 i n.

[235] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2010, s. 19.

[236] Traktat z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 191 z 29.7.1992) – wersja pierwotna. Zob. Traktat podpisany w Amsterdamie dnia 2 października 1997 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej: Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący

oraz poświęcono więcej uwagi prawom człowieka. Do 1992 roku regulacje traktatów założycielskich oraz prawa stanowionego dotyczące praw człowieka były nieliczne, a ochrona tych praw była możliwa głównie dzięki orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości[237]. W art. 6 TUE oraz art. 2 nowego TUE m.in. wyeksponowano prawa człowieka do rządów prawa (państwo prawa) czy ochrony praw socjalnych[238]. W Unii Europejskiej art. 41 Karty Praw Podstawowych wzbogacono zakres praw człowieka oraz efektywność tej ochrony, nadając prawo do dobrej administracji[239]. Przepis ten zobowiązuje instytucje, organy i agencje do bezstronnego i rzetelnego załatwienia każdej sprawy w szczególności: do pisemnego indywidualnego przedstawienia swojej sprawy w każdym z języków (traktatowych UE) i otrzymania odpowiedzi w tymże języku; otrzymania uzasadnienia wydanych przez organy lub instytucje UE decyzji oraz naprawienie wyrządzonej obywatelowi przez te struktury lub funkcjonariuszy szkody[240]. Według W. Szpringera współczesna ochrona praw człowieka[241] napotyka duże perturbacje z powodu małej funkcjonalności systemu stosowania prawa, nadmiernej jurydyzacji, braku systematycznej oceny skutków regulacji, słabej jakości przepisów prawnych,

przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

[237] Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r., w sprawie nr 11/70 *Internationale Handelsgeselschaft,* ECR 1970, 1125. Por. W. Czapliński. R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, wyd. 2 z supl., Warszawa 2005.

[238] Zob. J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim),* wyd. 2, Warszawa-Poznań 2010, s. 17, 54 i n.

[239] Dużo szersze regulacje normujące prawa jednostki czyni Kodeks Dobrej Administracji (zwany też Europejskim Kodeksem Dobrej Praktyki Administracji), który został przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku. Kodeks formalnie nie jest aktem o generalnej mocy wiążącej, lecz stanowi zalecenie dla instytucji (organów) WE i UE oraz ich pracowników, zob. J. Sozański, *op. cit.,* s. 59 i n.; zob. też Kodeks: https://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1 [dostęp: 15.08.2019].

[240] J. Sozański, *op. cit.,* s. 58 i 59.

[241] M. Sitek, *op. cit.,* s. 13.

kryzysu systemu kontroli społecznej, czy też braku odpowiedniej wiedzy prawniczej[242].

Podsumowując natomiast zawarte już tu rozważania, można przyjąć, że ochrona praw człowieka winna z jednej strony zapobiegać ich naruszeniom przez organy władzy publicznej oraz podmioty prywatne, z drugiej – umożliwić wykorzystanie odpowiednich instrumentów aktywnej polityki społecznej i rynku pracy (spółdzielczości socjalnej) w celu usuwania skutków ewentualnych naruszeń godności człowieka, a tym samym przeciwdziałania ryzykom generującym ekskluzję społeczną.

## 2.2. Bezpieczeństwo socjalne

Bezpieczeństwo socjalne od zarania ludzkości jest przedmiotem tęsknot i różnorodnych zabiegów społecznych. Bezpieczeństwo socjalne w naukach prawnych jest przedstawiane w kontekście zabezpieczenia społecznego oraz standardów socjalnego zabezpieczenia jednostki[243]. Bezpieczeństwo socjalne jest utożsamiane przez wielu badaczy jako zaspokojenie potrzeb bytowych (społecznych), a więc wolność od braku lub niedostatku środków utrzymania[244], najbardziej istotnych dla każdej jednostki[245]. R. Szarfenberg w swojej definicji bezpieczeństwa socjalnego wręcz podkreśla konieczność istnienia realnych gwarancji minimalnie wystarczających środków utrzymania[246]. Zdaniem D. Piekut-Brodzkiej

[242] Por. W. Szpringer, *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*, Warszawa 2013, s. 47 i 48.

[243] I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2015, nr 16(3), s. 45.

[244] Por. M. Księżopolski, *System zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1988, s. 31; R. Pacud, *Standard bezpieczeństwa socjalnego jako kategoria normatywno-wzorcowa polityki zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 9, s. 14. Zob. również B. Jagusiak, *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa,* Warszawa 2015.

[245] K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 26.

[246] R. Szarfenberg, *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne*, Katowice 2003, s. 86.

dla każdego człowieka bezpieczeństwo socjalne ma inne znaczenie, każdy z nas tworzy własną definicję tego bezpieczeństwa. Indywidualny charakter tego pojęcia ma wynikać z różnorakich potrzeb materialnych i niematerialnych, których zaspokojenia oczekujemy, czy też również konieczności usunięcia egzystencjalnych zagrożeń[247]. Bezpieczeństwo to zajęło czołową pozycję wśród wartości i potrzeb współczesnego cywilizowanego obywatela, na trwałe wpisując się w katalog podstawowych praw obywatelskich ustrojów demokratycznych oraz powodując, że państwo i jego struktury są współodpowiedzialne za poziom bezpieczeństwa socjalnego narodu[248].

Zdaniem B. Jagusiaka kształt bezpieczeństwa socjalnego zmienia się w zależności od zmiany celów polityki społecznej, dokonanych pod wpływem konkretnych uwarunkowań ekonomicznych i przyjętej w danym kraju doktryny społecznej. Brak zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego państwa powoduje deregulację i brak bezpieczeństwa socjalnego, dlatego że rozwój ekonomiczny państwa nie postępuje w parze z rozwojem społecznym[249].

Według Z. Zakrzewskiego bezpieczeństwo socjalne nie jest zjawiskiem nowym charakterystycznym dla Polski współczesnej. Zjawisko niedostatku wywołane zmianami na rynku pracy, powstawanie i rozwój bezrobocia stanowiły nie tylko problem czasów współczesnych, ale charakteryzowały również okres międzywojenny, jak też czasy ustroju socjalistycznego[250]. Mimo tego, że dla jednych rozwój gospodarczy przynosi za sobą wzrost zamożności, a co za tym idzie, wzrost poczucia

[247] D.M. Piekut-Brodzka, *Związki polityki społecznej i pracy socjalnej a bezpieczeństwo socjalne*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *op. cit.*, s. 62.

[248] L. Dziewięcka-Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 131.

[249] B. Jagusiak, *op. cit.*, s. 10.

[250] Z. Zakrzewski, *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, „Przegląd Strategiczny" 2013, t. 1, s. 165.

bezpieczeństwa socjalnego, to z drugiej strony w społeczeństwie nadal występują osoby i grupy, które, z różnych przyczyn, nie korzystają z owoców owego rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza tych osób, które w sposób długotrwały i niedobrowolnie mają niski poziom uczestnictwa w życiu społecznym, mają ograniczony dostęp do podstawowych dóbr i usług powszechnie przysługujących czy też posiadają ograniczenie możliwości korzystania z podstawowych praw obywatelskich. Do kategorii tych osób zaliczamy osoby wykluczone czy też marginalizowane społecznie[251].

W państwie, gdzie obowiązuje bezpieczeństwo socjalne, zagwarantowany jest wszystkim obywatelom minimalny dochód[252]. Z założenia

[251] *Ibidem*, s. 174.

[252] Wyrazem odmienności w poziomie życia obywateli jest zróżnicowanie dochodów oraz wydatków. Dynamika procesu zmian dochodów i wydatków w życiu ludzi jest odmienna dlatego kształtowanie polityki społecznej musi uwzględniać ten fakt – zob. J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005, s. 125. Zróżnicowanie poziomu życia jest permanentną cechą wszystkich społeczeństw, jest również konieczne dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, dyskusyjna jest tylko skala tych nierówności. Z jednej strony zróżnicowany poziom życia powinien aktywizować do działania członków danego społeczeństwa, a z drugiej strony powinien być możliwy do zaakceptowania, chociaż nie zawsze oceniany jako społecznie sprawiedliwy – zob. *ibidem,* s. 125-127. W tym miejscu ujawnia się istotna rola państwa, które w swojej polityce społecznej powinno zabezpieczać niezbędne minimum grupom ludzi, którzy nie potrafią sobie sami poradzić w trudnej sytuacji, zrobić tego we własnym zakresie. Cel ten realizowany jest poprzez wcześniej ustalony mechanizm podziału dochodu narodowego dokonujący się na poziomie budżetu państwa. Podział dochodu narodowego, kryteria i związana z tym rola państwa są zawsze przedmiotem sporów i dyskusji. Zakres organizacji tej pomocy jest jednym z kryterium odróżnienia polityki społecznej od socjalnej. Polityka socjalna w swoim zakresie ma głównie rozpoznanie potrzeb i ich zaspokojenie. Polityka społeczna posiada szerszy zakres obejmujący również próbę ograniczenia lub eliminowania źródeł ubóstwa, czy też łagodzi i załatwia kwestie socjalne w ich licznych i różnorodnych objawach – zob. J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmienie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 21. XIX wiek charakteryzował się ubóstwem i bezrobociem nieporównywalnym do współczesnego. Wyzysk ekonomiczny człowieka łączył się z jego degradacją, czego wyrazem była nadmierna umieralność pracowników. Niewykwalifikowany robotnik otrzymywał wynagrodzenie na poziomie, które umożliwiało mu jedynie odtworzenie jego zdolności do pracy na następny dzień. Rozwój kapitalizmu pogłębiał i nadal pogłębia nierówności społeczne, uderzając w godność człowieka, marginalizując ludzi bezdomnych, chorych, głodnych, bez pracy – zob. *ibidem,* s. 23. Wyzysk robotników oraz trudne warunki pracy skłoniły pokrzywdzonych do walki o swoje prawa(strajki, zrzeszanie się w związki zawodowe), w działaniach tych

ustanowienie tego minimum ma służyć stworzeniu społeczeństwa równych szans, a jednocześnie nie ograniczać inicjatywy i odpowiedzialności samych obywateli. Państwo bezpieczeństwa socjalnego ma pozostawić wystarczająco dużo miejsca na samodzielne i dobrowolne działania swoich obywateli, wspierając szczególnie takie, które zapewniają tej jednostce oraz jej rodzinie poziom życia wyższy niż minimalny[253]. Należy podzielić zdanie M. Księżopolskiego, że państwo dobrobytu społecznego nie powinno się ograniczać tylko do zagwarantowania minimum, ale dążyć ma do wyrównywania warunków życiowych oraz szans przez cały okres życia jednostki[254].

W świetle powyższych rozważań i definicji należałoby się zastanowić, czy należy utożsamiać bezpieczeństwo socjalne z minimum socjalnym, rozumianym jako zaspokojenie minimum potrzeb bytowych, które to minimum powinno zapewnić państwo i struktury administracji samorządowej? Od wielu lat (również przed programem 500+) administracja rządowa i samorządowa przeznacza liczne środki na pomoc socjalną. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podkreśla, że łączne wydatki budżetu państwa na rzecz rodzin w 2015 roku wyniosły 1,78 proc. Produktu Krajowego Brutto. W 2017 r. na przestrzeni dwóch lat wydatki budżetu państwa wzrosły o 75 procent i wyniosły już 3,11 proc. PKB[255].

---

państwo również poczyniło kroki zaradcze. Działania państwa na rzecz usuwania istniejących nierówności nazywamy polityką społeczną. Niemieckiego polityka O. von Bismarcka uznaje się za twórcę nowoczesnej polityki społecznej. Wprowadzone przez rząd tego polityka ubezpieczenia chorobowe (1883 r.), wypadkowe (1884 r.) oraz renty i emerytury (1889 r.) zapoczątkowały w Europie systemową ochronę ludności mających słabą pozycję ekonomiczną – zob. R. Szarfenberg, *Pojęcie polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *Polityka społeczna. Nowe wydanie*, Warszawa 2018, s. 25 i 26.

[253] M. Księżopolski, *Dylematy rozwoju polityki społecznej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] M. Księżopolski, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Doświadczenia i perspektywy,* Warszawa 1991, s. 33-35.

[254] *Ibidem*.

[255] Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Rodzina 500 plus*, https://www.gov.pl/web/rodzina/rodzina-500-plus [dostęp: 15.08.2019].

Nie negując potrzeby udzielania pomocy najuboższym czy też najmniej samowystarczalnym obywatelom państwa, nasuwa się kolejna wątpliwość, czy ta pomoc jest skuteczna, a nawet czy zawsze niezbędna? Pytania te nasuwają się podczas analizy struktury populacji, która mimo stale wzrastającej pomocy ze strony państwa nie wychodzi z ubóstwa.

Warto przypomnieć, że grupą szczególnie narażoną na doświadczanie ubóstwa skrajnego jest najczęściej gospodarstwo osób utrzymujących się z tzw. niezarobkowych źródeł (w tym przede wszystkim świadczeń społecznych innych niż emerytury i renty). Z informacji tej, która się powiela, odkąd GUS bada poziom ubóstwa w Polsce, można wywnioskować, że świadczenia społeczne wypłacane przez państwo nie pomagają w wyjściu z ubóstwa[256].

[256] Poziom życia społeczeństwa jest zróżnicowany, a ci, którzy znajdują się na poziomie najniższym, nie są zazwyczaj w stanie sami zaspokoić swoich potrzeb, żyją w tzw. ubóstwie. Istnieje wiele powodów ubóstwa, jak też i wiele jego definicji. W literaturze przedmiotu wyróżniamy najczęściej „ubóstwo ekonomiczne", określane jako sytuacja, „[…] w której jednostka (osoba, rodzina, gospodarstwo domowe) nie dysponuje wystarczającymi środkami (zarówno środkami pieniężnymi w postaci dochodów bieżących i dochodów z poprzednich okresów, jak i w formie zgromadzonych zasobów materialnych) pozwalającymi na zaspokojenie potrzeb" – T. Panek, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne*, [w:] T. Panek (red.), *Statystyka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004, s. 262. Kryterium niezaspokojonych potrzeb łączy pojęcie „ubóstwo" z innymi pojęciami takimi jak: bieda, niedostatek, upośledzenie społeczne itp. – zob. A. Grzędzińska, K. Majdzińska, A. Sulowska, *Ubóstwo i wykluczenie. Wymiar ekonomiczny, społeczny i polityczny*, Warszawa 2010, s. 137; G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 240. Nauka posługuje się również pojęciem ubóstwa bezwzględnego (absolutnego, biologicznego) związanego z takim minimum życiowym (minimum egzystencji), którego niezaspokojenie naraża bezpośrednio człowieka na biologiczne zagrożenie swojego istnienia i rozwoju psychofizycznego. Wyróżniamy również pojęcie ubóstwa względnego (relatywnego), którego zakres opiera się na przeciętnym (średnim) poziomie życia w danym kraju lub społeczeństwie – M. Giełda, *Prekarność a ubóstwo*, [w:] J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014, s. 16. Od lat 90. Główny Urząd Statystyczny (GUS) w sposób regularny publikuje dane dotyczące zasięgu ubóstwa ekonomicznego, obliczanego w oparciu o wyniki badania budżetów gospodarstw domowych, przy zastosowaniu różnych granic ubóstwa. W Polsce nie została określona jedna urzędowa granica ubóstwa, dlatego przy pomiarach zasięgu ubóstwa uwzględnienia się kilka, a nie jedną wybraną granicę, nie chcąc preferować żadnej z nich, gdyż każda z nich ma zalety i wady oraz odmienną interpretację. Główny Urząd

Ta śmiała, może nieco na wyrost postawiona teza, znajduje potwierdzenie w badaniach statystycznych. Po okresie niespełna dwóch lat (2016-2018) funkcjonowania programu 500 plus w zakresie socjalnym program ten przestał spełniać tę funkcję już w 2018 roku. Dowodzą tego kolejna badania GUS (z czerwca 2019 r.), z których wynika, że w 2018 r. odnotowano zahamowanie tendencji spadkowej zasięgu ubóstwa ekonomicznego. W porównaniu z 2017 r. wzrósł zasięg ubóstwa skrajnego (z ok. 4% osób do ok. 5% osób) oraz relatywnego (z ok. 13% osób do ok. 14% osób). Znacząco zwiększyło się ubóstwo wśród gospodarstw domowych utrzymujących się głównie ze świadczeń społecznych innych niż emerytury i renty. Odnotowano również wzrost zasięgu ubóstwa wśród gospodarstw

Statystyczny, obliczając zasięg ubóstwa (stopa ubóstwa jest to odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków był niższy od przyjętej granicy ubóstwa), uwzględnia występowanie trzech jego granic: 1) skrajną granicę ubóstwa obliczaną na podstawie minimum egzystencji. Minimum egzystencji szacuje Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS). [Instytut Pracy i Spraw Socjalnych powstał w 1972 roku z przekształcenia Instytutu Pracy, powstałego w 1962 r. Jednostką nadzorującą IPiSS jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Instytut podejmuje problemy pracy i polityki społecznej. Zob. więcej na stronie Instytutu: https://www.ipiss.com.pl/?o-ipiss=historia-i-obszary-zainteresowan, [dostęp: 15.08.2019]; 2) ustawową granicę ubóstwa określoną jako kwota, która zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej; 3) relatywną granicę ubóstwa stanowi 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych, pokazuje ona osoby, których poziom konsumpcji jest niższy niż większości ludzi w Polsce i odbiega znacząco od poziomu przeciętnego [Główny Urząd Statystyczny, *Aneks do opracowania sygnalnego „Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r.", 100 lat GUS*, 30.05.2018, s. 1 i 2]. Według przedstawianych informacji na podstawie danych GUS społeczna i terytorialna mapa zagrożenia ubóstwem w Polsce nie zmienia się istotnie od lat. Grupami szczególnie narażonymi na doświadczanie ubóstwa skrajnego są najczęściej „[…] gospodarstwa osób utrzymujących się z tzw. niezarobkowych źródeł (w tym przede wszystkim świadczeń społecznych innych niż emerytury i renty), gospodarstwa domowe rolników i rencistów, rodziny wielodzietne (z 3 lub większą liczbą dzieci na utrzymaniu), dzieci w wieku 0-17 lat, gospodarstwa z głową gospodarstwa posiadającą wykształcenie co najwyżej gimnazjalne, a także gospodarstwa z osobami niepełnosprawnymi. Biorąc pod uwagę terytorialne zróżnicowania zasięgu ubóstwa, częściej niż przeciętnie biedy doświadczali mieszkańcy wsi i małych miast" – Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo w Polsce w latach 2015 i 2016*, Warszawa 2017, s. 6, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/1/8/1/ubostwo_w_polsce_w_latach_2015-2016.pdf [dostęp: 15.08.2019].

domowych z dziećmi. Wzrost ubóstwa dotyczył w większym stopniu mieszkańców wsi niż miast, osób z niskim poziomem wykształcenia[257]. Do czynników zwiększających zagrożenie ubóstwem należy także zaliczyć obecność osoby niepełnosprawnej w gospodarstwie domowym[258].

Z analizy danych statystycznych z ostatniego okresu wynika, że w Polsce bezpieczeństwo socjalne (minimum socjalne) w grupach docelowych, do których jest kierowane (najubożsi), nie spełnia swojej funkcji. Zamiast aktywizować społeczeństwo do działań zmierzających do poprawy swojego bytu egzystencjalnego powyżej poziomu minimalnego, spora grupa społeczeństwa zadowala się tym minimum. Nie chce podjąć kroków zapewniających sobie i swojej rodzinie wyższy poziom życia, będący nie tylko w interesie tych osób, ale i państwa, które ma dochody w formie podatków nie tylko z wewnętrznej konsumpcji, lecz również z aktywności zawodowej tych osób.

Polityka socjalna ma służyć tym, którzy sami nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb bytowych (niepełnosprawnym, upośledzonym). Niestety dla tych, którzy najbardziej potrzebują tej pomocy, obecne działania socjalne państwa likwidujące ubóstwo są niewystarczające, często je jeszcze bardziej pogłębiają, stając się niejednokrotnie jedynym źródłem dochodu dla rodziny (program 500 plus). Państwo poprzez swoją błędną politykę społeczną „upośledza społeczeństwo". „Sprawni" obywatele – ci, którzy nie mają ograniczeń fizycznych ani psychicznych, nie chcąc podjąć zatrudnienia, na własne życzenie robią z siebie niepełnosprawnych tylko dlatego, że nie opłaca się im pracować. Społeczeństwo, które zostanie oduczone pracować, stanie się dla państwa zbyt dużym obciążeniem, którego wyuczonych, oczekiwanych potrzeb system opieki społecznej, system emerytalny czy system zdrowotny nie będzie wstanie zaspokoić.

[257] Główny Urząd Statystyczny, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2018 r.*, s. 1 i 2, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/6/1/zasieg_ubostwa_ekonomicznego_w_polsce_w_2018_r.pdf [dostęp: 15.08.2019].

[258] *Ibidem*, s. 2 i 3.

W Polsce proces budowy oraz kształtowania właściwej polityki społecznej, która aktywizuje społeczeństwo do troski o samych siebie, do walki o swój byt przy jednoczesnym wparciu tych, którzy nie mogą zawalczyć o zaspokojenie swoich potrzeb, zaczął się od uchwalenia ustawy o spółdzielniach socjalnych.

Odpowiedzialność państwa za bezpieczeństwo wynika również z regulacji zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[259] Według J. Trzcińskiego art. 1 Konstytucji RP określa państwo dobrem wspólnym wówczas, gdy mówimy o dobru wspólnym w kontekście art. 1 Konstytucji, to mówimy o państwie, o jednostce, a przede wszystkim o relacji pomiędzy tymi podmiotami i że relacja ta nie redukuje się do płaszczyzny wolności, praw i obowiązków jednostki i przyczyn oraz metod ich ograniczenia[260]. „Dobro wspólne" w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje obok innych zasad i norm konstytucyjnych, takich jak: ochrona bezpieczeństwa obywateli, ochrona własności i prawa dziedziczenia, ochrona środowiska na zasadzie zrównoważonego rozwoju kraju i zapewnienia bezpieczeństwa, obowiązek podatkowy"[261].

Pojęcie dobro wspólne, jak pisał A. Kość[262]: „[…] nie jest […] nigdy stanem doskonałym, lecz ciągle określonym celem. […] Jego konkretyzacja zależy od potrzeb i oczekiwań obywateli w zakresie zagwarantowania społecznego pokoju, ładu, wolności i bezpieczeństwa wewnętrznego

[259] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze. zm.).

[260] J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli,* [w:] J. Góral, R. Hauser, Z. Niewiadomski (kom. red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 453 i 454.

[261] R. Hauser, *Wykładnia przepisów konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane,* [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 70.

[262] M. Dybowski*, Cele prawowite w klauzuli imitacyjnej a dobro wspólne w polskim porządku konstytucyjnym,* [w:] M. Smolak (red.), *op. cit.*, s. 161.

każdego obywatela oraz zewnętrznej suwerenności państwa"[263]. Dobrem wspólnym będzie również bezpieczeństwo socjalne, którego pełne osiągnięcie będzie stanem doskonałym, stanem oczekiwanym przez obywateli, celem, który powinien zostać skonkretyzowany przez państwo, gdyż obywatel będący w trudnej sytuacji życiowej nie jest w stanie zapewnić sobie sam ochrony. Podstawowym zadaniem każdego państwa powinno być tworzenie, a następnie stałe doskonalenie systemu bezpieczeństwa tak, aby system bezpieczeństwa nadążał za coraz większymi, zmieniającymi się potrzebami obywateli zarówno w okresie względnej stabilności, jak i zmiennych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych[264]. Zdaniem A. Borkowskiego „[…] należy zaznaczyć, że wykonywanie zadań publicznych w imię dobra wspólnego nie może pozostawać w oderwaniu od realizacji podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli"[265].

Obywatele czują się bezpieczni wtedy, kiedy mogą podejmować działania, rozwijać się i rozwiązywać problemy, które niesie codzienność, są w stanie zabezpieczyć przyszłość własną i swoich dzieci. Stan bezpieczeństwa może mieć wymiar obiektywny lub subiektywny; wymiar obiektywny jest praktycznie niemożliwy do osiągnięcia, gdyż ani jednostka, ani społeczność nie mogą stwierdzić, że udało się całkowicie wyeliminować zagrożenia wpływające na bezpieczeństwo – wyeliminować sytuacje ryzyka z życia jednostek i społeczności. Wymiar subiektywny wynika z przeświadczenia (słusznego lub błędnego), że nic człowiekowi nie grozi. Poczucie to wynika z faktu zaspokojenia potrzeby (bezpieczeństwa), przez innego człowieka, grupę[266] czy też państwo.

Wraz z postępującym rozwojem cywilizacyjnym świata zmieniły się poglądy na temat charakteru, funkcji, przeznaczenia i organizacji

[263] A. Kość, *Podstawy filozofii prawa,* Lublin 2001, s. 144.

[264] R. Rojek, *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, Warszawa 2010, s. 8.

[265] A. Borkowski, *Dobro wspólne przesłanką współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w obszarze gospodarki komunalnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3555, „Przegląd Prawa i Administracji" 2014, t. XCVIII, s. 15.

[266] J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014, s. 127 i 128.

państwa[267]. Według K. Wojtaszczyka „każde współczesne państwo spełnia siedem funkcji: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną"[268]. Atrybuty właściwe dla postępu cywilizacyjnego dają o sobie znać na poziomie organizacji prawnej administracji publicznej, która to powinna dać wyraz wobec przemian cywilizacyjnych i zagrożeń wynikających z tych przemian, nadążając za potrzebami administrowania, a czasami wyprzedzać popyt na wykonywanie administracji publicznej[269].

Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego jest realizowane głównie dzięki dwóm wzajemnie się uzupełniającym funkcjom, do których powołane jest państwo, funkcji wewnętrznej i funkcji socjalnej, które to funkcje stanowią jednocześnie element bezpieczeństwa publicznego.

Bezpieczeństwo publiczne jest dobrem powszechnym[270]. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa socjalnego, bezpieczeństwa zdrowotnego itp.) jest zadaniem publicznym dobitnie wyrażonym przez porządek prawny, mający swoje odzwierciedlenie w normach konstytucyjnych i ponadnarodowych[271]. W powszechnym odczuciu bezpieczeństwo publiczne jest bez wątpienia kojarzone głównie (jeżeli nie wyłącznie) ze spokojem i porządkiem publicznym, których zapewnienie należy do wyspecjalizowanych służb publicznych. Dążenie do ochrony lub nawet sama ochrona są pojęciowo utożsamiane z bezpieczeństwem publicznym. W tym więc sensie bezpieczeństwo publiczne oznacza najogólniej stan gotowości właściwych

[267] A. Korczyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, http://adamkorcz.w.interiowo.pl/wewn.pdf, s. 7 [dostęp: 31.12.2017].

[268] K. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 2000, s. 22-24.

[269] P. Lisowski, *Organizacja prawna administracji publicznej wobec przemian cywilizacyjnych,* [w:] J. Zimmmerman, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną,* Warszawa 2013, s. 47.

[270] Zob. C. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja*, Warszawa 2001, s. 99 i 100.

[271] K. Kiczka, *Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3738, „Przegląd Prawa i Administracji" 2016, t. CVI, s. 41.

organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli[272].

Funkcja wewnętrzna (bezpieczeństwo wewnętrzne) jest przez wielu badaczy sprowadzana do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju, co można osiągnąć poprzez odpowiednie działanie organów administracji państwa[273]. Funkcja socjalna sprowadza się do aktywności organów administracji państwa w obszarach polityki socjalnej takich, jak m.in. ochrona zdrowia.

Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego do porządku prawnego zostało wprowadzone stosunkowo niedawno, m.in. przepisami Konstytucji RP[274], w myśl, których nałożono na Radę Ministrów obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, przy czym nie określono materialnej treści samego pojęcia. Bezpieczeństwo wewnętrzne – w znacznym uproszczeniu – oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu bądź systemu[275] lub stan stabilności i równowagi wewnętrznej[276]. Bezpieczeństwo wewnętrzne (państwa) jest określane jako stan struktur społecznych, politycznych i ekonomicznych wewnątrz państwa i takie ich kształtowanie, aby poprzez swoje stabilne i harmonijne funkcjonowanie zapewniały poczucie pewności jego obywatelom oraz stwarzały odpowiednie warunki do realizacji aspiracji tego państwa[277].

---

[272] Cyt. za: J. Jeż, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. IV, Warszawa 2007, s. 56.

[273] *Ibidem*, s. 22-24.

[274] Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

[275] Zob. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

[276] J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984, s. 45.

[277] Por. W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państwa i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002, s. 72; S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny,* [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, Toruń 1999, s. 70.

Przeobrażenia współczesnego świata wyznaczają również administracji publicznej nowe cele i zadania, które z czasem przybierają postać nowych form działania. Obok funkcji policyjnej i reglamentacyjnej ujawniła się funkcja świadcząca. Funkcja świadcząca jednak pod wpływem przemian społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza mechanizmów rynkowych traci na znaczeniu[278]. Dla dobra administrowanych wydaje się, że bezpieczeństwo socjalne[279] nie powinno być poddane mechanizmom rynkowym, tylko powinno być domeną współczesnej świadczącej administracji publicznej[280].

Nie ulega wątpliwości, że gwarancja bezpieczeństwa socjalnego stanowi główny cel systemu zabezpieczenia społecznego. Jakkolwiek bezpieczeństwo socjalne stanowi przede wszystkim domenę działań organów administracji publicznej, to jednak w realizacji swoich zadań w tym

[278] Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 11.

[279] Bezpieczeństwo socjalne jako minimalnym poziom dochodów i usług w przypadku zaistnienia zdążenia losowego uniemożliwiającego we własnym zakresie zapewnienia sobie czy rodzinie egzystencjalnych potrzeb.

[280] Należy pamiętać, że bezpieczeństwo jest jednocześnie celem i uzasadnieniem administrowania, nie może być jednak aksjomatycznym pretekstem do sprawowania władzy publicznej zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i w fazie jego stosowania czy przestrzegania – zob. P. Lisowski, *Pojęcie bezpieczeństwa w obowiązującym systemie prawa – kilka refleksji na temat normatywizacji problematyki bezpieczeństwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3738, „Przegląd Prawa i Administracji" 2016, t. CVI, s. 52. Między innymi z racji rozmiarów i zasięgu normowania gałęzią prawa najintensywniej odnoszącą się do problematyki bezpieczeństwa jest prawo administracyjne. Dominującą rolę w tym zakresie mają unormowania prawa materialnego, chociaż wątek bezpieczeństwa odnajdziemy też w ustrojowej części prawa administracyjnego. Bezpieczeństwo publiczne, a ściślej rzecz ujmując jego ochrona, to niewątpliwie jedno z najbardziej tradycyjnych sfer aktywności władzy publicznej, przede wszystkim zaś władzy wykonawczej, czyli administracji publicznej. Administracji, która w demokratycznym państwie prawnym wykonuje przede wszystkim zadania publiczne przewidziane w obowiązującym porządku prawnym i ponosi z tego tytułu stosowną odpowiedzialność. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego to jedno z podstawowych zadań tej administracji, realizacji których domagać może się jednostka – zob. T. Kocowski, M. Gruszka, *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym a bezpieczeństwo zdrowotne obywateli na ratunek. Ratunek dla ratowników*, „Menedżer Zdrowia" sierpień 2011, t. 6, s. 50 i n.

obszarze mogą korzystać z pomocy i wsparcia instytucji ekonomii społecznej. Kluczowe dla wzrostu bezpieczeństwa socjalnego obywateli jest m.in. zwiększenie zatrudnienia, poprzez stwarzanie instytucjonalnych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

## 3. Znaczenie spółdzielczości socjalnej w polityce społecznej

### 3.1. Kilka uwag w kwestii polityki społecznej

Polska polityka społeczna od dawna stanowi przedmiot refleksji naukowej. Termin ten pojawił się już w drugiej połowie XIX wieku m.in. w pracy Franciszka Kasparka pt. *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką o państwie*. Autor przedstawił koncepcję „polityki społecznej" XIX-wiecznego niemieckiego naukowca i polityka Roberta von Mohla. W XX wieku również inni badacze (Antoni Szymański, Zofia Daszyńska-Golińska) poświęcili uwagę temu pojęciu[281].

Za sprawą Dekretu Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem[282] z 3 stycznia 1918 r. polityka społeczna stała się również częścią praktyki. Dekretem tym ustalono organizację ówczesnego rządu, w którego skład wchodził również Minister Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Do jego kompetencji nadanych przez art. 29 Dekretu należały sprawy dobroczynności publicznej, opieki państwowej nad ofiarami wojny, sprawy stosunków robotniczych, opieki nad emigracją robotniczą, sprawy inspekcji fabrycznej oraz przygotowanie prawodawstwa ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych.

[281] R. Szarfenberg, *Pojęcie polityki...,* s. 25 i 26.
[282] Dz. U. z 1918 r. Nr 1, poz. 1.

Pierwszym podmiotem społecznym zajmującym się tematyką polityki społecznej było wpisane do rejestru stowarzyszeń, dnia 31 sierpnia 1924 roku, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej (PTPS), które zostało reaktywowane w latach 90. XX wieku. Mimo subiektywnie wysokiej oceny ówczesnego polskiego ustawodawstwa socjalnego, wyprzedzającego czasami niektóre kraje zachodu, założyciele PTPS uważali w 1924 r., iż znajomość problemów społecznych wśród Polaków była znikoma, dlatego odczuwano potrzebę powołania Towarzystwa, które zajmowałoby się zagadnieniami polityki społecznej od początku powstania odrodzonego państwa. Powołanie PTPS potraktowano jako próbę stworzenia ośrodka pracy naukowej i popularyzatorskiej stojącego poza partiami politycznymi. Jednym z celów Towarzystwa było propagowanie racjonalnej polityki społecznej. Podejmowano również próby pobudzenia szerszego kręgu społeczeństwa do współpracy przy rozwiązywaniu licznych kwestii socjalnych[283]. Współcześnie statut Towarzystwa w § 8 wylicza m.in., że celem PTPS jest stwarzanie więzi w środowisku polityków społecznych w skali kraju i regionów poprzez kultywowanie i rozwijanie idei, wartości i tradycji polskiej polityki społecznej oraz działanie na rzecz ich realizacji czy też wspieranie podmiotów ekonomii społecznej oraz inicjowanie i popieranie badań naukowych, upowszechnianie najlepszych praktyk rozwiązywania problemów społecznych[284].

W literaturze nie ma jednoznacznej definicji pojęcia polityki społecznej. Według A. Rajkiewicza polityka społeczna to sfera działań państwa oraz innych ciał publicznych czy społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia społeczeństwa oraz stosunków międzyludzkich (w szczególności w środowisku zamieszkania i pracy)[285].

---

[283] J. Auleytner, *Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej w latach 1924-1948,* http://ptps.org.pl/historia/ [dostęp: 15.08.2019].

[284] Statut Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, http://ptps.org.pl/statut/ [dostęp: 15.08.2019].

[285] A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś,* [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998, s. 27.

Inne definicje polityki społecznej również charakteryzują ją jako działalność mającą charakter publiczny nieobejmujący jednak wszystkich spraw publicznych, a jedynie tę ich część, która jest realizowana przez polityki szczegółowe (cele szczegółowe): politykę zabezpieczenia społecznego, politykę ochrony zdrowia, politykę zatrudnienia, politykę mieszkaniową, politykę oświatową, politykę ochrony pracy, politykę rodzinną, politykę kulturalną czy też politykę łagodzenia patologii społecznych[286].

Mimo tak szerokiej różnorodności polityk szczegółowych polityka społeczna dość często rozumiana jest w wąskim zakresie, mylona bywa z pomocą społeczną, będącą w istocie instytucją polityki społecznej, jedną z jej licznych gałęzi[287]. Za *Słownikiem PWN* można przyjąć, że pomoc społeczna to działania na rzecz jednostek lub ich rodzin mające na celu przezwyciężenie trudnych problemów życiowych, których nie są w stanie same rozwiązać, wykorzystując własne możliwości, środki i uprawnienia.

Według A. Kurzynowskiego polityka społeczna to nie tylko działalność państwa, ale również samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i warunków bytu ludności, modelowania prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opierających się na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na możliwie dostępnym poziomie[288]. Zdaniem P. Błędowskiego takie określenie polityki społecznej sprzyja tworzeniu warunków korzystnych do zaspokajania potrzeb, a nie wyręcza samych zainteresowanych i innych

[286] *Encyklopedia PWN*, http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-spoleczna;4009586 [dostęp: 15.08.2019].

[287] A. Strojna, *Teoria i geneza polityki społecznej*, [w:] J. Przywojska (red.), *Samorządowa polityka społeczna. Wyzwania i działania*, Łódź 2015, s. 18.

[288] A. Kurzynowski, *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2001, s. 11.

uczestników procesów społecznych. Ponadto sprzyja upodmiotowieniu jednostek, ich rodzin i małych grup społecznych[289].

R. Szarfenberg uznaje politykę społeczną m.in. za instrumentalne wykorzystanie władzy w państwie służące do korygowania mechanizmów rynkowych w celu osiągnięcia powszechnego dobrobytu wszystkich obywateli, uwzględniając przy tym występujące między obywatelami nierówności społeczno-ekonomiczne[290]. M. Rymsza postrzega politykę społeczną przez pryzmat konkretnych problemów społecznych, które należy rozwiązać. Problemy te mają charakter strukturalny, w związku z tym nie można zakładać, że ulegną samoistnemu rozwiązaniu. Problemy te wymagają zorganizowanych, systemowych działań ze strony państwa w ograniczaniu ich rozmiarów i negatywnych dla społeczeństwa skutków[291].

Zakres zainteresowania polityki społecznej jako dyscypliny teoretycznej oraz jej działania w praktyce prozy życia społecznego ulegają systematycznemu rozszerzaniu. O ile początkowo zadania podmiotów państwowych koncentrowały się na polityce socjalnej, to w drugiej połowie XX w. na całym świecie objęły coraz więcej zadań związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa w zmieniających się warunkach gospodarowania oraz podlegającym przeobrażeniu systemie norm społecznych i wartości. Wykształcone z czasem szczegółowe segmenty polityki społecznej obejmują praktycznie cały zakres funkcjonowania społeczeństwa[292], odwołują się do różnych instrumentów, składają się na kompleks

---

[289] P. Błędowski, *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki,* „Studia z Polityki Publicznej" 2014, nr 3(3), s. 13.

[290] R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej,* [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 34.

[291] M. Rymsza, *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej XXI wieku*, [w:] E. Giermanowska, M. Racław, M. Rymsza, *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesor Józefiny Hrynkiewicz*, Warszawa 2015, s. 27-41.

[292] Przykładowo można wymienić nie tylko zabezpieczenie społeczne (czyli w praktyce politykę socjalną), ale i politykę ochrony zdrowia, edukacyjną, kulturalną, ochrony pracy, zatrudnienia, ochrony środowiska naturalnego, rodzinną, ale także politykę adresowaną do konkretnych populacji: młodzieży czy osób starszych.

działań adresowanych do społeczeństwa jako całości, poszczególnych grup społecznych i zawodowych, rodzin oraz jednostek.

J. Wójcicki również uznaje, że polityka społeczna ma na celu korzystanie przez państwo z różnych narzędzi, gdy mechanizmy rynkowe nie mogą działać lub ich zastosowanie byłoby niecelowe[293]. Przykładowo tak się dzieje w wypadku dostępu do świadczeń zdrowotnych, edukacyjnych czy związanych z opieką nad osobą niesamodzielną. Skorzystanie z tych usług na zasadach mechanizmów rynkowych mogłoby spowodować wzrost cen tych usług, a zatem i ograniczyć dostęp do nich. W związku z tym według P. Błędowskiego zadaniem polityki społecznej jest: zaplanowanie i nakreślenie w dokumentach strategicznych pożądanego i możliwego do osiągnięcia w określonej perspektywie czasu poziomu jakości życia. Aby móc zapewnić sprawiedliwy dostępu do świadczeń, państwo podejmuje decyzje określające sposób finansowania tego rodzaju usług, ich podaży oraz możliwości korzystania z nich[294].

Z powyższych przykładów wynika, że polityka społeczna powinna służyć realizacji wizji konkretnego ładu społecznego i zgodnie z tą wizją przyczyniać się do rozwiązywania występujących problemów społecznych. Współczesne wyzwania, jakie stoją przed polityką społeczną, w wielu przypadkach znacznie różnią się od wyzwań, w odpowiedzi na które w drugiej połowie XX wieku w Europie powstały tzw. państwa opiekuńcze. W związku z tym w literaturze przedmiotu mówi się o kolejnych nowych etapach rozwoju polityki społecznej[295].

Polityka społeczna jest realizowana w zróżnicowanym zakresie i według różnych modeli, w zależności od dominującej w danym kraju

[293] J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej" usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka" 2012, nr 1, s. 133.

[294] P. Błędowski, *op. cit.,* s. 14.

[295] W.S. Zgliczyński, *Polityka społeczna w Europie – ewolucja i rozwiązania modelowe,* „Studia BAS" 2017, Nr 2(50), s. 42.

ideologii (doktryny społecznej)[296]. Polityka społeczna jest złożoną materią, ukierunkowaną na działalność praktyczną. Aby lepiej zrozumieć tę złożoność, tworzy się w nauce narzędzia do klasyfikacji zjawisk rzeczywistych celem późniejszego odwzorowania wyobrażeń o rzeczywistości przyszłej, do której się dąży dzięki nowym rozwiązaniom. Narzędziem takim są modele w rozumieniu pewnego konstruktu logicznego[297].

Najbardziej znaczące modele polityki społecznej prowadzonej przez państwo stworzyli: Richard Timus, Norman Furniss i Timothy Tilton oraz Gøsta Esping-Andersen. Koncepcja Richarda Timusona składa się z trzech modeli polityki społecznej. Pierwszy to model marginalny (rezydualny), według którego polityka społeczna wkracza tylko w momencie, gdy rynek prywatny oraz pomoc rodziny nie są w stanie zaspokoić potrzeb. Drugi model to model motywacyjny (służebny), w którym polityka społeczna pełni rolę „służebną" wobec gospodarki poprzez dobrowolne ubezpieczenia prywatne. Trzeci model nazwany został modelem instytucjonalno-redystrybucyjnym, w którym to modelu społeczeństwo odpowiada za dobrobyt i bezpieczeństwo jednostki, gwarantując powszechny dostęp do świadczeń i usług[298].

Zgodnie z koncepcją proponowaną przez N. Furnissa i T. Tiltona państwo może występować w trzech formach, jako państwo „pozytywne", w którym polityka społeczna ma chronić obywatela, właściciela kapitału przed trudnościami wynikającymi z mechanizmów rynkowych oraz przed żądaniami redystrybucji dochodów. Państwo „bezpieczeństwa socjalnego", którego celem polityki społecznej jest zagwarantowanie wszystkim obywatelom minimalnego dochodu. Państwo „dobrobytu społecznego" wyrównuje warunki życiowe wszystkich obywateli[299].

---

[296] *Encyklopedia PWN*, hasło: *polityka społeczna*, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-spoleczna;4009586 [dostęp: 15.08.2019].

[297] E. Karpowicz, *Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce* „Informacje Biura Studiów i Ekspertyz" 2006, nr 1249, s. 4.

[298] W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2002, s. 40 i 41.

[299] E. Karpowicz, *op. cit.*, s. 4 i 5.

Koncepcja „państwa dobrobytu" jest najbardziej znaną i bogato opisywaną. Do głównych celów państwa dobrobytu zalicza się: przeciwdziałanie oraz ograniczenie ubóstwu, redystrybucję dochodów oraz dóbr, wprowadzenie ubezpieczeń. Cele państwa dobrobytu są szeroko zakrojone, tak aby wygenerować maksymalną ilość dóbr przy określonych nakładach. Cechą charakterystyczną państwa dobrobytu jest jego umiejętność dostosowania się do zmieniających się warunków gospodarczych i społecznych zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Nicholas Barr podaje przykładowo, że np. zmieniające się bezpieczeństwo zatrudnienia wywołuje konsekwencje dla ubezpieczenia na wypadek bezrobocia – czy też zmiany demograficzne będą pociągać za sobą nacisk na obniżenie wysokości, czy jakości świadczeń – system emerytalny, system ochrony zdrowia może nie wytrzymać z ograniczonymi możliwościami fiskalnymi. W związku z powyższym państwo dobrobytu ewoluuje, jego instytucje dostosowują się do zaistniałych problemów, czyniąc ten model nadal potrzebnym, pożądanym przez obywateli[300].

Według koncepcji Esping-Andersena pojęcie „model" należy zastąpić pojęciem „reżim". Badacz ten uznał, że państwo może traktować politykę społeczną w różnoraki sposób, tworząc reżim[301]:

- liberalny – reżim funkcjonuje wówczas, gdy wolny rynek nie zapewnia jednostce minimum egzystencjalnego, a rodzina zawodzi jako źródło pomocy dla jednostki. Państwo jednak interweniuje doraźnie, ponieważ może rodzić to szkodliwe skutki, hamując indywidualną inicjatywę, osłabiając tym samym wydajność pracy i rozwój gospodarczy. Liberalna polityka społeczna funkcjonuje m.in. w Wielkiej Brytanii i Irlandii.
- reżim konserwatywno-korporacyjny – pomoc w razie potrzeby udzielana jest jednostkom lub rodzinom w wysokości zależnej

[300] N. Barr, *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa,* przeł. B. Więckowska, Warszawa 2010, s. 19-21 i 355-356.

[301] E. Karpowicz, *op. cit.*, s. 5 i 6.

od uzyskiwanych dochodów i wysokości płaconych składek ubezpieczeniowych. System ten zakłada zachowanie różnic w statusie społecznym, funkcjonuje on m.in. we Francji, Niemczech, Belgii i Austrii.

– reżim śródziemnomorski – funkcjonuje w tzw. „państwach opiekuńczych". Kraje należące do tego modelu obejmują znaczną opieką szczególnie osoby starsze, wypłacają wysokie świadczenia emerytalne, mają natomiast słabo rozwiniętą politykę rodzinną i system świadczeń z tytułu bezrobocia. W systemie tym państwo w niewielkim stopniu angażuje się w działania w dziedzinie pomocy społecznej, równocześnie faworyzując pewne grupy zawodowe (urzędników państwowych), a innych (ludzie młodzi, długotrwale bezrobotni) pozbawiając ochrony. Cechy tego modelu można odnaleźć we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii czy Grecji.
– reżim socjaldemokratyczny (zwany również instytucjonalno-redystrybucyjnym) głosi, że przyczyny problemów społecznych wynikają z niedociągnięć „systemu", nie są zaś zawinione przez jednostkę. Rynek prywatny ani rodzina nie jest w stanie zaspokoić wszystkich pożądanych potrzeb, państwo jest w stanie tylko udzielić im potrzebnej pomocy. Pomoc ta jest udzielana bezwarunkowo nie tylko ubogim i słabym, ale również klasom średnim. Reżim ten w najczystszej postaci występuje w Szwecji, Norwegii, Finlandii i Danii.
– reżim postkomunistyczny – obejmuje państwa byłego bloku wschodniego, tkwią w nim cechy systemu socjalistycznego – zarządzanie centralne i jednorodna struktura (np. narodowy fundusz ubezpieczeń zdrowotnych) oraz występują w nim również elementy konserwatywnego państwa opiekuńczego oraz modelu liberalnego.

Przedstawione powyżej modele polityki społecznej mają charakter idealny, w żadnym kraju nie są w pełni odwzorowane. W Stanach Zjednoczonych występuje wiele elementów liberalnej polityki społecznej, w krajach Europy kontynentalnej przeważa model konserwatywno-korporacyjny, zaś model instytucjonalno-redystrybucyjny dominuje w krajach skandynawskich[302].

Według J. Auleytnera polska nauka społeczna nie posiada własnej, napisanej historii. Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w braku polskiej państwowości przez 23 lata minionego stulecia oraz w niestabilności politycznej – 45 lat socjalizmu realnego i 32 lata gospodarki rynkowej w okresie dwóch historycznych odsłon niepodległościowych. Polska nie miała wystarczająco długo, jak inne kraje w Europie, stabilności politycznej ani ekonomicznej, która mogłaby ukształtować własny model polityki socjalnej[303].

Radykalne wprowadzenie gospodarki rynkowej w Polsce po 1989 r. doprowadziło do zmiany w zakresie i metod realizacji polityki społecznej. Wprowadzenie zmian w ustroju ekonomicznym okazało się możliwe i to w stosunkowo łatwy sposób, znacznie zaś trudniej było dokonać zmian w funkcjonowaniu instytucji społecznych. Trudności te wynikały ze świadomości społecznej niechętnej naruszeniu ukształtowanych zasad bezpieczeństwa społecznego. J. Orczyk na podstawie światowej literatury przedmiotu podkreśla, że najbardziej sensowne zmiany w polityce społecznej wymagają koniecznej synchronizacji zmian w sferze rynku pracy, rodziny i polityki społecznej. Chodzi tu zwłaszcza o usługi społeczne na rzecz osób niepełnosprawnych[304].

---

[302] *Ibidem*, s. 6.

[303] J. Auleytner, *Polityka społeczna...*, s. 29.

[304] J. Orczyk, *Ewolucja polityki społecznej w Polsce po 1990 roku*, [w:] W. Koczur, A. Rączaszek (red.), *Współczesne obrazy polityki społecznej i gospodarczej. Księga pamiątkowa dedykowana profesor Lucynie Frąckiewicz*, Katowice 2012, s. 31-32.

Czasy socjalizmu, w których mieliśmy do czynienia z modelem polityki społecznej określanym mianem „państwowo-kolektywistyczny”[305], utrwaliły w Polsce przekonanie o omnipotencji państwa do tego stopnia, że po zmianie systemu w 1990 roku nie dostrzeżono faktu, że polityka społeczna państwa demokratycznego jest zobowiązana ułatwiać przebieg procesów społecznych, ograniczać ich dolegliwość i koszty, a nie kreować rzeczywistość. Kreowanie rzeczywistości przez państwo rozbudza bowiem oczekiwania społeczne o szybkim osiągnięciu standardów życia istniejących w krajach wysoko rozwiniętych, doprowadzając do szybkiej weryfikacji rodzącej następnie rozczarowania społeczeństwa. Ponadto brak własnych wypracowanych rozwiązań w realizacji świadczeń społecznych nie ułatwia wprowadzenia nawet już sprawdzonych w innych krajach modeli polityki społecznej. Problemy społeczne, przed którymi stoją społeczeństwa w danych krajach, mają podobne źródła, ale inna jest ich skala, dynamika i nasilenie. Wypracowanie konkretnych rozwiązań w innych krajach następuje w drodze długiej ewolucji, która niekoniecznie musi odpowiadać polskiej rzeczywistości[306].

Problem z wdrożeniem całościowego systemu polityki społecznej w Polsce wynika po części z procesów ustrojowych właściwych transformacji. Budowany od lat 90. system decentralizacji decyzji władczych, wbrew założeniom, nie sprzyjał skuteczności realizacji zadań w polityce społecznej. Różnice w skali i sposobie wykonywania zadań w tej dziedzinie przez poszczególne szczeble administracji nie sprzyjają realizacji spójnej polityki społecznej kraju, można jedynie rzetelnie ocenić aktywność poszczególnych szczebli i jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowa praktyka rozłożenia zadań na kilka szczebli nie zachęca do współpracy, a czasem wręcz wywołuje rywalizację. Na

[305] Model ten charakteryzowały takie zjawiska jak: pewność pracy; wysokie dotacje do cen podstawowych towarów; szeroka działalność socjalna zakładów pracy; dobry system świadczeń socjalnych – E. Karpowicz, *op. cit.,* s. 7.

[306] J. Orczyk, *Ewolucja polityki społecznej…,* s. 33.

szczeblu wojewódzkim polityka społeczna ma za zadanie ustalenie kierunków i priorytetów, na szczeblu powiatowym realizowana jest m.in. polityka rynku pracy, polityka rodzinna, aktywizacja niepełnosprawnych, na szczeblu gminnym walczy się z ubóstwem, zapewnia edukację na poziomie podstawowym itp.[307]

Zdaniem E. Karpowicz dyskusja na temat najbardziej właściwego dla Polski modelu polityki społecznej nie nadąża za ewolucją potrzeb społecznych. Dotychczasowe debaty polityczne nie mają całościowego charakteru, tylko dotyczą zazwyczaj konkretnych wycinków tej polityki (np. reformy emerytalne). Najczęściej odwołuje się w debacie do modelu niemieckiego, który odzwierciedla konstytucyjny termin „społeczna gospodarka rynkowa"[308], rzadziej nawiązuje się do socjaldemokratycznego modelu szwedzkiego, a zazwyczaj odrzuca liberalny model brytyjski[309].

Współczesny rozwój polskiej polityki społecznej nie pozwala stwierdzić, że zmierza ona ku jakiemuś konkretnemu modelowi lub że kształtuje własny model. Mimo licznych deklaracji, że ma współtworzyć gospodarkę rynkową, to bliżej mu do państwa opiekuńczego (jak twierdzą niektórzy – w wydaniu „socjalistycznym"), z drugiej strony nie jest w tym konsekwentna – decyzje są podejmowane i często zmieniane pod wpływem nacisków i politycznych trendów. W krajach o gospodarce rynkowej kryzys idei państwa opiekuńczego szedł z równoczesnym wzrostem znaczenia ekonomii społecznej i rozwojem trzeciego sektora: rozpoczął się proces kształtowania nowego modelu – aktywności polityki społecznej[310].

Należy podkreślić, że w porównaniach międzynarodowych[311] w minimalizowaniu wykluczenia społecznego najlepsze wyniki uzyskiwał

[307] E. Karpowicz, *op. cit.,* s. 9.

[308] Art. 20 Konstytucji RP.

[309] E. Karpowicz, *op. cit.,* s. 8.

[310] *Ibidem*, s. 8-11.

[311] Badania przeprowadzone przez zespół badawczy pod przewodnictwem Idesa Nicaise`a, na podstawie badań gospodarstw domowych prowadzonych w krajach Unii Europejskiej – I. Nicaise i in., *Gaps, Traps and Spinboard in the Floor of Social Protection Systems.*

model socjaldemokratyczny polityki społecznej. Najbardziej skuteczny był on w reintegrowaniu ludzi z godną pracą (pracą dobrej jakości). Podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy było bardziej skuteczne niż przekazywanie minimalnego dochodu z pomocy społecznej w zabezpieczeniu przed niewystarczającą ochroną i wykluczeniem. Ponadto model socjaldemokratyczny zapewniał najniższy odsetek przebywających w stanie niewystarczającej ochrony[312].

## 3.2. Rola spółdzielczości socjalnej w polityce społecznej

Spółdzielnie socjalne stanowią ważny instrument aktywnej polityki społecznej, mający na celu przede wszystkim powrót na rynek pracy oraz aktywizację osób marginalizowanych i wykluczonych. Konieczność stworzenia odrębnej ustawy dotyczącej spółdzielni socjalnych było jednym z celów określonych w Krajowym Planie Działania na rzecz Integracji Społecznej, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r. w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu[313]. Również w Krajowym Programie „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010" przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2008 roku, w priorytecie 2. „Integracja przez aktywizację", wskazano jako jedno z działań wsparcie rozwoju spółdzielczości socjalnej[314].

Ustawa o spółdzielniach socjalnych stanowi także realizację założeń Strategii Lizbońskiej oraz Wspólnotowego Programu Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu, jak również celów Wspólnoty określonych na szczycie w Nicei, odnoszących się do walki z bezrobociem i wykluczeniem społecznym poprzez: ułatwienie uczestnictwa w zatrudnieniu i dostępie do wszelkich zasobów, praw, dóbr i usług, zapobiegania

*A Comparative Study of 13 EU*, Leuven 2004, cyt. za: R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, [w:] G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *op. cit.*, s. 189.

312 R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność…,* s. 189-190.

313 http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/3781_p.htm [dostęp: 05.10.2019].

314 B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, A. Muzyka, *op. cit.*, s. 15.

ryzyku wykluczenia społecznego oraz pomocy dla najsłabszych, najbardziej narażonych na to ryzyko. Ponadto ustawa realizuje obowiązek wynikający dla Polski z art. 136 oraz 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w myśl których celem Wspólnoty jest wspieranie zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy, zapewnienie właściwej ochrony socjalnej, rozwój zasobów ludzkich na rzecz trwałego wysokiego zatrudnienia oraz zwalczanie izolacji społecznej[315].

Należy zaznaczyć, iż zmiany ustrojowe w Polsce oraz nowo powstały ład instytucjonalny potransformacyjnej Polski wymagał także odbudowania funkcji przedsiębiorstw społecznych (PS) lub inaczej – przedsiębiorstw ekonomii społecznej (PES)[316]. Ekonomia społeczna odwołuje się do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, które za swój główny cel stawiają nie tylko maksymalizację zysku, ale także realizację określonych celów społecznych[317].

Zadaniem przedsiębiorstw społecznych jest więc reinwestowanie 100% zysków w misję społeczną. To główny powód, dla którego warto zamawiać usługi i produkty przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwa społeczne mając stałych kontrahentów zapewniających stabilne przychody, lepiej realizują swoją społeczną misję. Według informacji przedstawionych przez Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej (DOPS) przedsiębiorstw społecznych jest na Dolnym Śląsku niewiele. Zaś tych, które najlepiej potrafią połączyć społeczną misję z realiami prowadzenia biznesu i wysoką jakością usług, jest jeszcze mniej[318]. Na Dolnym Śląsku według danych przedstawianych przez DOPS w 2016 roku jest 81 przedsiębiorstw społecznych[319].

---

[315] *Ibidem*.

[316] J. Herbst, *Kondycja ekonomii społecznej w Polsce 2006*, Warszawa 2006, s. 4.

[317] B. Szopa, *Teorie ekonomiczne a ekonomia społeczna*, [w:] M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków 2012, s. 13.

[318] P. Ograbisz, Sz. Surmacz, *Przewodnik po dolnośląskich przedsiębiorstwach społecznych*, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, s. 7, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Organizacje_pozarzadowe/ekonomia_spoleczna/DOPS__Przewodnik_po_Dolnoslaskich_Przedsiebiorstwach_Spolecznych.pdf [dostęp: 15.08.2019].

[319] *Ibidem*, s. 18.

Spółdzielnia socjalna w Polsce jest częścią ruchu spółdzielczego, którą wyróżnia się formą prawną łączącą klasyczne funkcje spółdzielni z realizacją celów reintegracji społecznej i zawodowej jej członków. Spółdzielnia socjalna jest więc czymś więcej niż wyłącznie firmą generującą dochód. Realizuje bowiem równolegle funkcje społeczne poprzez prowadzenie działalności mającej na celu społeczną i zawodową reintegrację jej członków. W tym kontekście aktywność spółdzielni socjalnych służy społecznościom lokalnym, dzięki czemu podmioty te można uznać za istotny instrument polityki społecznej w zakresie aktywnej integracji i zwiększania spójności społecznej[320].

Już na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[321] została wprowadzona do polskiego prawa instytucja spółdzielni socjalnej. W praktyce zaczęły jednak funkcjonować one mniej więcej od 2005 roku. Natomiast formalnie zyskały swój obecny kształt wraz z wprowadzeniem ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych[322]. Do końca I kwartału 2006 roku w Polsce działało już 45 spółdzielni socjalnych (z czego 4 na Dolnym Śląsku)[323].

Według informacji GUS w 2016 r. aktywnie działało 900 spośród 1400 zarejestrowanych w rejestrze REGON spółdzielni socjalnych. Największa ich część zlokalizowana była na terenie województwa wielkopolskiego (15%)[324]. Według danych przedstawianych przez DOPS na

[320] *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2016-2017*, Warszawa 2018, s. 12, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/08058DD855E949FFC12582C10039EC63/%24File/2724.pdf [dostęp: 15.08.2019].

[321] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1482.

[322] T. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1205.

[323] S. Czetwertyński, A. Mroczek-Czetwertyńska, *Przyczyny rozwoju spółdzielczości socjalnej na Dolnym Śląsku w latach 2006-2012*, „Nauki Społeczne" 2013, nr 2(8), s. 10.

[324] GUS, *Spółdzielnie socjalne w 2016 r.,* https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/15/1/1/spoldzielnie_socjalne_2016_.pdf [dostęp: 15.08.2019].

miesiąc listopad 2018 roku na terenie Dolnego Śląska funkcjonowało: 76 spółdzielni socjalnych; 6 centrów integracji społecznej (CIS); 6 klubów integracji społecznej (KIS); 6 zakładów aktywności zawodowej (ZAZ); 47 warsztatów terapii zajęciowej (WTZ); 11 spółek *non-profit* oraz 550 organizacji pozarządowych działających w sferze integracji i pomocy społecznej (NGO)[325].

S. Czetwertyński oraz A. Mroczek-Czetwertyńska przyczyn ekspansji spółdzielni socjalnych upatrują w tym, że spółdzielnie socjalne mogą korzystać z licznych przywilejów, w formie zarówno bezpośredniego wsparcia, jak i ulg, a także zwolnień ze zobowiązań w stosunku do skarbu państwa. Spółdzielnie socjalne są zwolnione z opłat rejestrowych za czynności związane z rejestracją w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz publikacją w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Kolejnym przywilejem jest możliwość zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych z tej części dochodów, która nie jest zaliczana do kosztów uzyskania przychodów. Zwolnienie to może być dokonane, gdy dochody te będą przeznaczone na społeczną i zawodową reintegrację członków spółdzielni socjalnej. Następnym udogodnieniem jest pełna refundacja składek socjalnych przez okres nawet dwóch lat oraz częściowa przez kolejny rok. Jest to możliwe przy spełnieniu konkretnych przesłanek (art. 12 pkt 3a ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych) związanych z marginalizacją członków danej spółdzielni socjalnej[326].

Ponadto do innych instrumentów wsparcia spółdzielni socjalnych należy: uproszczona rachunkowość, wsparcie finansowe ze strony jednostek samorządu terytorialnego, wsparcie wolontariuszy i innych osób oraz zwolnienie ze składki na Krajową Radę Spółdzielczą.

---

[325] M. Lebiecka, I. Łuków, M. Macura, *Dolnośląskie Samorządy Przyjazne Ekonomii Społecznej*, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, Wrocław 2018, s. 8, http://kupujespolecznie.pl/wp-content/uploads/2017/11/Dolno%C5%9Bl%C4%85skie-Samorz%C4%85dy-Przyjazne-Ekonomii-Spo%C5%82ecznej.pdf [dostęp: 15.08.2019].

[326] S. Czetwertyński, A. Mroczek-Czetwertyńska, *op. cit.*, s. 12.

Spółdzielnie socjalne mają możliwość pozyskiwania jednorazowego wsparcia z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz ze środków Funduszu Pracy (FP). Na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w ramach jednorazowego wsparcia z PFRON w 2016 r. przekazano 92 000 zł, a w roku 2017 – 288 610 zł. Ze środków FP przeznaczono środki finansowe na założenie spółdzielni socjalnej lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej po jej założeniu w kwocie 531 600 zł w 2016 r., a 563 900 zł w 2017 r. Jednorazowe środki finansowe przekazano w 2016 r. 38, a w 2017 r. 32 osobom. Istnieje również wsparcie finansowe dla podmiotów ekonomii społecznej oferowanego od 2017 r., którym jest Krajowy Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej (KFPS) kierowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). W ramach tego funduszu w 2017 r. 44 spółdzielnie socjalne pozyskały 61 pożyczek na łączną kwotę ponad 5 801 338,00 zł. Spółdzielnie socjalne zadeklarowały, że w ramach udzielonych pożyczek łącznie utworzono 72 miejsca pracy. Liczba pożyczek udzielonych spółdzielniom socjalnym stanowiła 28,50% wszystkich pożyczek udzielonych w ramach KFPS w roku 2017[327]. Spółdzielnie socjalne mają także możliwość otrzymania dofinansowania z funduszów europejskich.

Istotna jest również możliwość wykorzystania rzadko stosowanej przez jednostki samorządu terytorialnego tzw. klauzul społecznych. Klauzule społeczne[328] to instrument pozwalający osiągnąć przy realizacji zamówień publicznych dodatkową wartość społeczną. Rozumiane są jako zgodne z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień

[327] *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni…,* s. 8 i 9.

[328] Zob. i por. T. Schimanek, *Podstawowe informacje o klauzulach społecznych*, Warszawa 2012, s. 3 i n.; E. Wiszczun, I. Raszeja-Ossowska, M. Melon, R. Kozarzewski, *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Poradnik dla pracowników Urzędu m.st. Warszawy, urzędów dzielnic i jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy*, s. 5 i n., https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/poradnik.pdf [dostęp: 15.08.2019] oraz Urząd Zamówień Publicznych, *Klauzule społeczne*, https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/spoleczne-zamowienia/przydatne-informacje/klauzule-spoleczne [dostęp: 15.08.2019].

publicznych[329] odstępstwo od zasad zamówień publicznych i stanowią instrument polityki społecznej, który pozwala instytucjom zamawiającym określić wymagania o charakterze społecznym lub środowiskowym związane z realizacją zamówienia. Są one bardzo ważnym instrumentem uzupełniającym działania instytucji publicznych, w szczególności samorządu terytorialnego w obszarze aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Klauzule nie tylko zwiększają skuteczność działań aktywizacyjnych, ale także zwiększają efektywność wydatkowania środków publicznych, gdyż środki te i tak musiałyby zostać wydane na realizację zamówienia publicznego. Klauzule społeczne mogą być też formą wsparcia podmiotów ekonomii społecznej. Przynoszą również wymierne oszczędności dla instytucji publicznych, które nie muszą wypłacać świadczeń społecznych osobom podejmującym zatrudnienie. Zastosowanie klauzul ułatwia tym podmiotom dostęp do zamówień publicznych[330].

Art. 22 ust. 2 i art. 138 p.z.p. dotyczy tzw. zamówień zastrzeżonych (w tym przypadku tzw. klauzula społeczna zastrzeżona wyrażona w art. 22 ust. 2 p.z.p.), gdzie zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w szczególności:

1) osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[331];

[329] T. j. Dz. U. z. 2019 r. poz. 1843, dalej – p.z.p.
[330] E. Wiszczun, I. Raszeja-Ossowska, M. Melon, R. Kozarzewski, *op. cit.,* s. 5.
[331] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1172, 1495, 1696.

2) bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[332];
3) osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy[333], mających trudności w integracji ze środowiskiem;
4) osób z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego[334];
5) osób bezdomnych w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[335];
6) osób, które uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[336];
7) osób do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadających status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia;
8) osób będących członkami mniejszości znajdującej się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności będących członkami mniejszości narodowych i etnicznych w rozumieniu ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym[337].

Zamawiający zobowiązany jest przez ust. 3 art. 22 do określenia minimalnego procentowego wskaźnika zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, o których mowa w ust. 2, nie mniejszego niż 30%, osób zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki.

[332] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1492.
[333] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 676.
[334] T. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1878.
[335] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507.
[336] T. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176.
[337] T. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 823.

Klauzula tzw. społeczna pracownicza (art. 29 ust. 3a oraz 36 ust. 2 pkt 8a p.z.p.) wprowadza wymóg dla zamawiającego, określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy[338], tj. w ramach stosunku pracy[339].

Kolejna klauzula to tzw. klauzula prozatrudnieniowa/zatrudnieniowa wyrażona w art. 29 ust. 4 p.z.p., dająca zamawiającemu możliwość określenia w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogą obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem, w szczególności dotyczące zatrudnienia:

1) bezrobotnych w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
2) młodocianych, o których mowa w przepisach prawa pracy (art. 190 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy), w celu przygotowania zawodowego;
3) osób niepełnosprawnych w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;

[338] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, 1043, 1495.

[339] Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy).

4) innych osób[340] niż określone w pkt 1, 2 lub 3, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym[341] lub we właściwych przepisach państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Według przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) informacji o wynikach kontroli w latach 2013-2016 dotyczących użycia klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną, w skontrolowanych jednostkach administracji rządowej zawarte umowy uwzględniające klauzule społeczne stanowiły zaledwie 0,9% zawartych umów w tym okresie. W przypadku skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) umowy uwzględniające aspekty i/lub klauzule społeczne stanowiły zaledwie 2,3% liczby i 2,5% wartości umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych[342].

Ze względu na to, że tzw. klauzula pracownicza jest już klauzulą obligatoryjną, w tych rodzajach zamówień, których charakter tego wymaga (przesłanki umowy o pracę), jest ona zazwyczaj stosowana przez

[340] Do osób tych zaliczamy na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym:

1) bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
2) uzależnionych od alkoholu,
3) uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających,
4) chorych psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
5) zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
6) uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, 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 powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

[341] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 217.

[342] NIK, *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną. Informacja o wynikach kontroli,* Warszawa 2017, s. 12, https://www.nik.gov.pl/plik/id,13176,vp,15591.pdf [dostęp: 15.08.2019].

j.s.t. Odmienna jest sytuacja, jeżeli chodzi o tzw. klauzulę społecznie zastrzeżoną, ze względu na brak obligatoryjności jej stosowania, co powoduje, że na terenie Dolnego Śląska stosowana jest w stopniu marginalnym (trzykrotnie w 2018 r.). Klauzula społecznie zastrzeżona jest bardzo ważna w rozwoju ekonomii społecznej, ponieważ stwarza szansę na długofalowe zamówienia dla tych podmiotów i kieruje do nich strumień pieniędzy publicznych pozwalający zapewnić im utrzymanie się na rynku[343].

Podobnie jak na terenie Dolnego Śląska przedstawia się według NIK sytuacja w kraju. W skontrolowanych jednostkach administracji rządowej w kontrolowanych latach, w udzielonych zamówieniach publicznych uwzględniających klauzule społeczne, najczęściej stosowano klauzulę dotyczącą zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób bezrobotnych (55,6% zastosowanych klauzul), skorzystano w 20,1% z klauzuli dotyczącej zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób niepełnosprawnych oraz w 18,1% dotyczącej zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób na podstawie umowy o pracę. Tylko 3,5% zastosowanych klauzul uwzględniało zatrudnienie przy realizacji zamówienia osób, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym. Poza jednym zamówieniem, udzielonym przez Ministerstwo Finansów w 2013 r., kontrolowane podmioty w latach 2013-2016 nie skorzystały z klauzuli zastrzeżonej, umożliwiającej ubieganie się o zamówienie wyłącznie wykonawcom, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowiły osoby niepełnosprawne. W skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, w kontrolowanych latach, w udzielonych zamówieniach publicznych uwzględniających klauzule społeczne najczęściej stosowano klauzulę dotyczącą zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób niepełnosprawnych (48,8%), następnie w 31,7% klauzulę dotyczącą zatrudnienia przy realizacji zamówień osób na podstawie umowy o pracę, a w najmniejszym stopniu w 17,1% korzystano z klauzuli zastrzeżonej[344].

[343] M. Lebiecka, I. Łuków, M. Macura, *op. cit.,* s. 26.
[344] NIK, *Klauzule społeczne w zamówieniach…,* s. 12.

Wymienione powyżej ulgi oraz przywileje są cechą charakterystyczną spółdzielni socjalnych. Mają one przyczynić się do zapewnienia wyższej konkurencyjności tych podmiotów ze względu na ich prospołeczną funkcję[345].

## 4. Przegląd instytucji spółdzielni socjalnej jako instrumentu zwalczania wykluczenia społecznego w UE i innych krajach

Dokonana przez Artura Dragana analiza spółdzielczości w Unii Europejskiej (UE) wykazuje, że spółdzielczość jest ważnym i trwałym elementem gospodarki europejskiej. Za tezą tą przemawiają konkretne dane statystyczne, według których na terenie Unii działa ok. 250 tys. spółdzielni zrzeszających w sumie ponad 163 miliony członków i dających zatrudnienie około 5,5 milionom osób w krajach Unii Europejskiej[346]. Spośród tej ogólnej liczby spółdzielni w krajach UE istnieją 132 tysiące spółdzielni socjalnych, które zatrudniają 2,3 miliona osób[347]. Przedstawione przykłady pokazują, że spółdzielczość odgrywa bardzo istotną rolę w życiu Europejczyków, ponieważ co piąty z nich jest członkiem spółdzielni. „W Finlandii aż 75% obywateli należy do jakiejś spółdzielni; w Belgii co 10 apteka funkcjonuje w formie spółdzielni; co trzeci Polak mieszka w mieszkaniu spółdzielczym; we Francji przedsiębiorstwa spółdzielcze zatrudniają ponad milion osób, co stanowi 4,5% wszystkich miejsc pracy; w Niemczech banki spółdzielcze zrzeszają 16 mln członków; we Włoszech spółdzielnie konsumenckie mają 1/3 udziału w rynku

[345] S. Czetwertyński, A. Mroczek-Czetwertyńska, *op. cit.,* s. 13.

[346] A. Dragan, *Spółdzielczość w Unii Europejskiej*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie i instrumenty wsparcia*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowanie Tematyczne OT-644, Warszawa 2016, s. 14.

[347] M. Lamprecht, *Spółdzielnia socjalna. Model Ekonomii Społecznej jako sposób ograniczenia zjawiska marginalizacji i wykluczenia społecznego,* http://www.promotion.org.pl/spoldzielnie.htm [dostęp: 15.08.2019].

dystrybucji żywności, spółdzielnie socjalne obsługują 7 mln osób, a wszystkie spółdzielnie tworzą 7,3% PKB. W UE 38 tysięcy spółdzielni rolnych odpowiada za ponad 40% obrotu agrobiznesu"[348].

Kolejne dane przedstawiane przez Dragana przedstawiają, że spółdzielczość ma istotny udział w: „rolnictwie – 83% w Holandii, 79% w Finlandii, 55% we Włoszech, 50% we Francji; leśnictwie – 60% w Szwecji, 31% w Finlandii; bankowości – 50% we Francji, 37% na Cyprze, 35% w Finlandii, 31% w Austrii, 21% w Niemczech; handlu detalicznym – 36% w Finlandii, 20% w Szwecji; rynek farmaceutyczny i ochrony zdrowia – 21% w Hiszpanii, 18% w Belgii"[349].

Mając na uwadze potrzebę zmian w polskim prawodawstwie, przedstawiamy kilka modeli funkcjonowania spółdzielni, których najlepsze cechy można by implementować do polskiego porządku prawnego. Fiński model spółdzielczości oparty jest na ustawie – Prawo spółdzielcze i daje możliwość swobody co do liczby członków i wysokości kapitału, nie ma wymogu minimalnego kapitału w spółdzielni. Członkowie spółdzielni nie odpowiadają osobiście za zobowiązania spółdzielni, w rzadkich przypadkach statut może przewidywać nadzwyczajne wyjątki. Celem fińskiej spółdzielni jest prowadzenie działalności gospodarczej, która służy promowaniu ekonomicznych i gospodarczych interesów swoich członków. Spółdzielnie mogą przyjmować w dowolnym momencie nowych członków, członkostwo jest dobrowolne i można z niego w każdej chwili zrezygnować. Należy podkreślić, że spółdzielczość w Finlandii zawdzięcza swój rozwój nie tylko samym spółdzielcom, ale również polityce rządu – programowi aktywizacji bezrobotnych, reformie prawa czy programom nauczania realizowanym na uniwersytetach w formie wielodyscyplinarnych studiów o spółdzielczości, przekazujących wiedzę na temat ekonomiki spółdzielni[350]. W Finlandii funkcjonują spółdzielnie

[348] A. Dragan, *Spółdzielczość w Unii Europejskiej…,* s. 14.
[349] *Ibidem*.
[350] A. Stawicka, *Spółdzielczość w Finlandii*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie...,*s. 22-24.

pracy oraz centra pracy, które realizują cele charakterystyczne dla spółdzielni socjalnych. Fińskie spółdzielnie pracy są mocno związane z lokalnymi firmami i władzami samorządowymi. Odróżnia je od centrów pracy duża elastyczność w organizacji pracy oraz uczestnictwo beneficjentów spółdzielni w zarządzaniu podmiotem[351].

Spółdzielczość we Francji należy do najmocniej rozwiniętych nie tylko we Europie, ale i na świecie. Cały ruch spółdzielczy wywodzi się z rolnictwa i rzemiosła. Funkcjonuje on w oparciu o ustawę z dnia 10 września 1947 r. o statusie spółdzielni, a zgodnie z art. 1 tej ustawy spółdzielnie mogą prowadzić działalność we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Kolejne przepisy tej ustawy wskazują, że do głównych zadań spółdzielni należy: wspólne działanie celem obniżenia kosztów wytworzenia produktów czy obniżenia cen usług poprzez przejęcie funkcji innych przedsiębiorstw lub pośredników; pozyskiwanie lepszej jakości komponentów do produkcji celem podniesienia jakości produkowanych i sprzedawanych konsumentom produktów; kształcenie, promowanie aktywności gospodarczej i społecznej oraz zaspokajanie potrzeb swoich członków[352]. Wśród 50 największych spółdzielni europejskich generujących łączne obroty niemal 250 miliardów Euro aż 13 znajduje się we Francji, w Niemczech 8, w Holandii 6, we Włoszech i Finlandii po 4, a 3 w Danii i Szwecji[353].

Niemiecka ustawa o spółdzielniach uznaje, że podstawowym zadaniem spółdzielni jest promowanie aktywności gospodarczej własnych członków, wspieranie ich potrzeb społecznych lub kulturowych poprzez społeczne prowadzenie działalności gospodarczej w formie spółki

[351] A. Michalik, *Spółdzielnia socjalna jako platforma wymiany doświadczeń i podnoszenia kompetencji zawodowych*, „Ekonomia Społeczna" 2011, nr 1, s. 30-31.

[352] A. Krasnowolski, *Ruch spółdzielczy we Francji*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie...*, s. 26.

[353] Krajowa Rada Spółdzielcza, *Potencjał spółdzielczości w Europie*, [w:] *Spółdzielczość w Unii Europejskiej*, https://www.krs.org.pl/en/ruch-spodzielczy-sp-1235027509/ruch-spodzielczy/spodzielczo-w-unii-europejskiej [dostęp: 15.08.2019].

o otwartej liczbie członków. Zmieniające się potrzeby społeczne wymusiły stworzenie obok tradycyjnych spółdzielni nastawionych na zaspokajanie potrzeb swoich członków również spółdzielnie użyteczności publicznej, które dodatkowo obok działalności na rzecz swoich członków działają także dla dobra publicznego, spełniając przy tym wymogi przepisów o użyteczności publicznej. Niemiecka praktyka pokazała, że da się pogodzić pozornie sprzeczne cele, jakimi są działalność na rzecz członków spółdzielni oraz działalność na rzecz całego społeczeństwa. Niemieckie prawo o użyteczności publicznej mówi o wspieraniu realizacji celów statutowych na drodze ulg podatkowych. Spółdzielnia mająca status organizacji pożytku publicznego może liczyć na: zwolnienie z podatku od działalności przemysłowej i handlowej, podatku od osób prawnych, podatku gruntowego, podatku od darowizn i spadków; płaci obniżoną do 7% stawkę podatku VAT; przy dostawach zagranicznych otrzymuje zwrot zapłaconego podatku dochodowego. Do przykładów takich spółdzielni należy zaliczyć niektóre szkoły i przedszkola, kina studyjne czy biura podróży nastawione na obsługę osób starszych lub niepełnosprawnych[354].

Spółdzielczość na Węgrzech działa na podstawie ustawy o spółdzielniach z 2006 roku oraz przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących spółdzielni, a także Kodeksu pracy dotyczących zasad pracy członków spółdzielni. Do interesujących kwestii związanych z gospodarką finansową spółdzielni możemy zaliczyć rozwiązania odnoszące się do wkładów oraz odpowiedzialności za zobowiązania spółdzielni. W przypadku spółdzielni, gdzie liczba członków spółdzielni przekracza 200 osób, jeden spółdzielca może posiadać co najwyżej równowartość 2% wszystkich wkładów. Rozwiązanie to ma zapobiegać zbytniej koncentracji udziałów oraz nie dopuszczać do destabilizacji obowiązujących zasad równego podziału udziałów. Ponadto członkowie spółdzielni za jej zobowiązania

[354] A. Dragan, *Spółdzielczość w Niemczech*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie...,* s. 33 i 34.

finansowe odpowiadają jedynie do wartości swoich wkładów. Funkcjonowanie tzw. spółdzielni pracy jest wspierane przez państwo w postaci: jednokrotnej kompensacji kosztów powołania spółdzielni; pomocy przy zaciąganiu kredytów w postaci gwarancji kredytowych czy traktowania ich gotowych produktów jako częściowej spłaty kredytów bądź też pomoc w działaniach marketingowych dla początkujących spółdzielców[355], ponadto sektor spółdzielczy cieszy się dużą autonomią[356].

We włoskim ruchu spółdzielczym kluczowym pojęciem stało się przedsiębiorstwo państwowe. Początkowo nazywano tak tylko przedsiębiorstwa, które tworzyły miejsca pracy dla osób bezrobotnych czy niepełnosprawnych. Od ostatniej dekady ubiegłego wieku wszystkie organizacje zajmujące się stałym wytwarzaniem dóbr i usług dla społeczeństwa, które nie działają dla zysku, nazywa się przedsiębiorstwami społecznymi. Obecnie to we Włoszech istnieje największa liczba przedsiębiorstw społecznych – 41,5 tysiąca, również najwięcej osób pracuje w spółdzielniach – aż 11 milionów osób. Najważniejsza dla rozwoju włoskiej gospodarki społecznej była ustawa z 1991 roku o spółdzielniach socjalnych powołująca dwa rodzaje spółdzielni socjalnych[357]. Pierwsza grupa spółdzielni typu „A" odpowiadała za zarządzanie usługami społecznymi i edukacyjnymi (m.in.: opieka nad osobami starszymi, edukacja, ochrona zdrowia)[358], natomiast druga grupa promowała integrację zawodową osób wykluczonych. Druga grupa spółdzielni socjalnych typu „B" dostała bezprzetargowy dostęp do państwowych kontraktów, co stanowi doskonałą promocję spółdzielni socjalnych przez władze lokalne. We włoskim ruchu spółdzielczym

[355] Sz. Woronowicz, *Prawo spółdzielcze na Węgrzech*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie...*, s. 49 i 50.

[356] J. Mroczek, *Transformacja polskiego sektora spółdzielczego na tle wybranych krajów postsocjalistycznych*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 2012, nr 3, s. 83.

[357] A. Krasnowolski, *Ruch spółdzielczy we Włoszech*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie...*, s. 54 i n.

[358] A. Wiesiołek, *Spółdzielczość Socjalna na Opolszczyźnie*, Opolskie Centrum Demokracji Lokalnej FRDL, Opole 2011, s. 10.

funkcjonują trzy formy organizacyjne: poszczególne spółdzielnie, konsorcja spółdzielcze – składające się z stowarzyszeń, przedsiębiorstw, spółdzielni, osób fizycznych oraz zrzeszenia spółdzielcze. Tworzenie konsorcjów oraz zrzeszeń ma na celu między innymi: uzyskanie maksymalnych efektów skali poprzez rozwój integracji i korporacji międzyspółdzielczej czy członków konsorcjum; przyspieszenie oraz usprawnienie procesów koncentracji i specjalizacji spółdzielni; świadczenie usług pomocy techniczno-administracyjnej oraz wzajemne wsparcie finansowe[359]. Według Carlo Borzagi oraz Alceste Santuariego doświadczenie włoskich spółdzielni społecznych pokazuje, że jest możliwe tworzenie przedsiębiorstw realizujących cel socjalny zamiast czysto ekonomicznego. Jednocześnie doświadczenia włoskie pokazują, że model aktywności ekonomicznej przedsiębiorstwa społecznego jest kruchy ze względu na coraz większe uzależnienie od władz publicznych i ich zleceń, co oznacza, że w większym stopniu służą potrzebom administracji publicznej niż potrzebom jednostek. Ponadto zmieniające się często warunki gospodarcze obnażają ich niską zdolność do dostosowania się do potrzeb rynkowych[360].

Najliczniejszą grupą działających obecnie w Szwecji spółdzielni jest grupa ok. 900 spółdzielni socjalnych na ogół ok. 1550 tzw. nowych spółdzielni, zwanych również spółdzielniami „nowej fali". Cechą charakterystyczną tych spółdzielni jest wyrastanie nowych form z poprzednich, obejmując coraz szersze sfery działania[361]. Szwedzkie spółdzielnie socjalne trudnią się najczęściej dzienną opieką nad dziećmi lub inwalidami, są również spółdzielnie pracy czy wytwórców (rzemieślników lub małych firm). Do trwającego już od lat 70. XX wieku odrodzenia ruchu spółdzielczego przyczyniła się świadoma polityka społeczna państwa.

[359] A. Krasnowolski, *Ruch spółdzielczy we Włoszech…,* s. 54 i n.

[360] Zob. C. Borzaga, A. Santuari, *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Warszawa 2005, s. 37-39.

[361] E. Pudełkiewicz, *Spółdzielcze formy gospodarowania w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej,* „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2009, nr 2(51), s. 280.

Co ciekawe, to w Szwecji wiele spółdzielni wytwarza produkty markowe. Ta pożądana specjalizacja była konsekwencją przyjętych strategii koncentracji (fuzje i wykup), do których spółdzielnie były zmuszone w obliczu wzrastającej konkurencji na zliberalizowanym rynku. Spółdzielczość w Szwecji przyczyniła się do rozwoju tego kraju oraz do przejścia z dominującej kiedyś gospodarki rolnej do nowoczesnego państwa przemysłowo-rolnego. Bez udziału spółdzielczości raczej niemożliwe byłoby stworzenie tak skutecznego modelu rozwoju tego kraju zapewniającego długotrwały dobrobyt obywatelom[362].

## 5. Konkluzje

Dotychczasowe refleksje prowadzą nas do takich oto wniosków:

1) spółdzielnie socjalne mogłyby w dużo większym stopniu realizować ustawowe cele reintegracji społecznej i zawodowej, jeżeli zapewniono by osobom wykluczonym odpowiednie szkolenie oraz długofalowe wsparcie w prowadzeniu swoich spółdzielni. Wykluczeni, zakładając spółdzielnię socjalną, najczęściej nie mają żadnych kompetencji do prowadzenia działalności gospodarczej. Przy braku kompetencji istnieje większe prawdopodobieństwo, że ich pomysł nie przyniesie zysków, a spółdzielcy w krótszej czy dłużej perspektywie czasu zbankrutują. Dlatego rolą administracji rządowej i samorządowej jest wpierać obsługę prawną, księgowo-ekonomiczną czy decyzyjną, aby spółdzielnie socjalne spełniły swoją rolę, tzn. przyniosły dochód spółdzielcom, aby ci, mając zapewnione bezpieczeństwo socjalne, mogli w spokoju zrealizować reintegrację zawodową i społeczną;

2) państwo niewielkim kosztem (zbyt małe lub zbyt krótko wypłacane wsparcie, brak szkoleń) zwalnia się z opieki i pomocy osobom wykluczonym;

[362] A. Dragan, *Spółdzielczość w Szwecji*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie...,* s. 47 i 48.

3) mimo danych mówiących o istnieniu dużego ruchu spółdzielni socjalnych wydaje się, że funkcjonowanie spółdzielni socjalnych nie przynosi pożądanych efektów w postaci reintegracji zawodowej i społecznej osób wykluczonych, a wręcz pogłębia wykluczenie gospodarcze tych osób. Koncepcja spółdzielni socjalnych zakładająca, że członkowie spółdzielni socjalnych mają sami stworzyć sobie miejsca pracy i zapewnić utrzymanie siebie i swoich rodzin, rzadko się sprawdza z powodu trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej, braku wiedzy o tym, jak to efektywnie robić. Wszystko to sprawia, że członkowie spółdzielni nie są w stanie zapewnić sobie ani swoim rodzinom warunków do godnego życia i rozwoju;

4) należy uznać za pozytywne, a nawet potrzebne wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej takich jak centra usług społecznych mające funkcjonować od 1 stycznia 2020 r. na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Równocześnie nowelizacja ustawy o spółdzielniach socjalnych wprowadziła kilka pozytywnych rozwiązań w funkcjonowaniu tych spółdzielni, np. możliwości tworzenia przez spółdzielnie socjalne konsorcjum spółdzielczego w formie umowy; rozszerzenie katalogu osób, które mogą zakładać i przystąpić do spółdzielni socjalnej w charakterze członka lub osoby świadczącej pracę na rzecz spółdzielni; zmianę w zakresie możliwości zakładania spółdzielni socjalnej przez osoby niezaliczane do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; zmniejszenie liczby założycieli spółdzielni socjalnej; uelastycznienie zasad podziału nadwyżki bilansowej poprzez stworzenie możliwości jej przeznaczenia według potrzeb konkretnej spółdzielni[363];

5) ustawa w zakresie swojej regulacji dokonuje także zmian w innych ustawach, związanych ze zwolnieniem z podatku czy sfinansowaniem kosztów zatrudnienia osób wykluczonych lub odbycia przez nich praktyk

[363] Zob. *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni…,* s. 16-18.

zawodowych: ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[364], ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Przytoczone przykłady wprowadzone nowelizacją ustawy o spółdzielniach socjalnych wykazują chęć administracji rządowej do pomocy osobom wykluczonym. Mając jednak na uwadze małe zdolności finansowe budżetu państwa, wydaje się, że proces pomocy oraz wsparcia najbardziej potrzebującym jest dopiero przed nami.

[364] T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1387.

# Bibliografia


*Adhortacja apostolska Evangelii Gaudium*, https://www.deon.pl/religia/serwis-papieski/dokumenty/adhortacje-franciszek/art,1,adhortacja-apostolska-evangelii-gaudium,strona,3.html [dostęp: 16.08.2019].

Anioł W., *Zagajenie dyskusji*, [w:] *Europejski model społeczny – czy istnieje? Czy warto go chronić?* „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", Warszawa 2007.

Augustyniak M., *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka,* [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.

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

Auleytner J., *Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej w latach 1924-1948,* http://ptps.org.pl/historia/ [dostęp: 15.08.2019].

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.

Baranowski M., *Dochód podstawowy. Radykalna reforma europejskich modeli welfarestate czy utopijna mrzonka*?, „Sensus Historiae" 2017, Vol. XXIX, No. 4.

Barr N., *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa,* przeł. B. Więckowska, Warszawa 2010.

Barth G., *Pojęcie i rozwój personalizmu,* http://hosting0800050.az.pl/personalizm/?p=142 [dostęp: 24.02.2019].

Baszkiewicz J., *Władza,* Wrocław 2009.

Batorski D., *Internet a nierówności społeczne,* „Studia Socjologiczne" 2005, nr 2.

Beck, U., *What Is Globalization?*, Cambridge 2000.

Behr, J., Blicharz, J., *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.

Bierzanek, R., *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1984.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Blicharz J., [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym,* Wrocław 2018.

Blicharz J., [w:] J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizm wobec administracji publiczne. Studium prawno-administracyjne,* Wrocław 2019.

Blicharz J., *Charakter norm regulujących stosunki wewnątrz organizacyjne w stowarzyszeniach zarejestrowany*ch, „Organizacja – Metody – Technika" 1989, nr 5.

Blicharz J., *Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej,* [w:] J. Blicharz, L. Zacharko, *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań,* Wrocław 2017.

Blicharz J., *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.

Blicharz J., *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.

Blicharz J., *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014.

Błędowski P., *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki,* „Studia z Polityki Publicznej" 2014, nr 3(3).

Borkowski A., *Dobro wspólne przesłanką współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w obszarze gospodarki komunalnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3555, „Przegląd Prawa i Administracji" 2014, t. XCVIII.

Borzaga C., Santuari A., *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Warszawa 2005.

Bourdieu P., *The Forms of Capital*, [w:] J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York 1986.

Cambell T., *Seven Theories of Human*, Oxford 1981.

Chłoń-Domińczak A., *Europejski Model Społeczny*. Wykład z cyklu „Ekonomia w muzeum" Warszawa, 27 września 2011 r., http://muzeum-niepodleglosci.pl/wp-content/uploads/2012/10/EuropejskiModelSpoleczny_achlon.pdf [dostęp: 22.02.2019].

Cioch H., Kidyba A., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2010.

Cioch H., *Pojęcie i rodzaje fundacji*, „Państwo i Prawo" 1987, Nr 2.

Cioch H., *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011.

Cioch H., *Zarys prawa spółdzielczego,* Warszawa 2007.

Coleman, J., *Social Capital in Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology" 1988, no. 94.

Complak K., *Zasada ochrony godności człowieka normatywnym nakazem obowiązującym prawodawców i organy stosujące prawo,* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolność i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.

Czapliński W., Ostrihansky R., Saganek P., Wyrozumska A., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, wyd. 2 z supl., Warszawa 2005.

Czapulis-Rutkowska Z., *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych,* „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2013, t. 291.

Czekalski R., *Personalistyczna pedagogika wychowawcza Jana Pawła II,* „Warszawskie Studia Teologiczne" 2008, t. XXI.

Czetwertyński S., Mroczek-Czetwertyńska A., *Przyczyny rozwoju spółdzielczości socjalnej na Dolnym Śląsku w latach 2006-2012*, „Nauki Społeczne" 2013, nr 2(8).

Delsol Ch., *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, tłum. M. Kowalska, Kraków 2003.

Domagalski A., *Wyzwania stojące przed spółdzielczością w III RP*, [w:] T. Skoczek (red.), *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – historia i współczesność*, Warszawa 2013.

Dragan A., *Spółdzielczość w Niemczech,* [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie i instrumenty wsparcia*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowanie Tematyczne OT-644, Warszawa 2016.

Dragan A., *Spółdzielczość w Szwecji*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie i instrumenty wsparcia*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowanie Tematyczne OT-644, Warszawa 2016.

Dragan A., *Spółdzielczość w Unii Europejskiej*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie i instrumenty wsparcia*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowanie Tematyczne OT-644, Warszawa 2016.

Dunaj B. (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000.

Dybowski M., *Cele prawowite w klauzuli imitacyjnej a dobro wspólne w polskim porządku konstytucyjnym,* [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.

Dziewięcka-Bokun, L., *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

Dziewięcka-Bokun, L., *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej,* [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003.

*Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8. *Human Rights and the Individual in International Law. Internationals Economics Relation*, Amsterdam, New York, Oxford 1985.

*Encyklopedia PWN*, http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-spoleczna;4009586 [dostęp: 13.03.2017].

Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie unii europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym,* Warszawa 2012.

Faliszek K., *Ekskluzja i inkluzja – dwie strony tego samego problemu?*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań,* Toruń 2005.

Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państwa i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002.

Firlit-Fesnak G., Szylko-Skoczny M., *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007.

Frąckowiak J., *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, „Rejent" 2003, nr 6.

Frąckowiak J., *Kształtowanie się poglądów na osobowość prawną,* [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Cywilnego,* t. I. *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.

Frączek M., *Europejski model społeczny. Polityka społeczna w Unii Europejskiej,* https://docplayer.pl/50764449-Europejski-model-spoleczny-polityka-spoleczna-w-unii-europejskiej.html [dostęp: 22.02.2019].

Frieske K., *Wprowadzenie: pesymistyczne wnioski teoretycznych komplikacji*, [w:] K. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, Warszawa 2004.

Gadacz T., *Kryzys europejskiego człowieczeństwa,* http://www.iumw.pl/kryzys-europejskiego-czlowieczenstwa/articles/kryzys-europejskiego-czlowieczenstwa.html [dostęp: 16.08.2019].

Galbraith J.K., *The Affluent Society*, New York 1970.

Gasz M., *Strategia Europa 2020 – założenia i perspektywy realizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 38.

Gersdorf M., *Spółdzielnie socjalne,* [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga pamiątkowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009.

Giełda M., *Prekarność a ubóstwo*, [w:] J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.

Główny Urząd Statystyczny, *Spółdzielnie socjalne w 2016 r.,* https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/15/1/1/spoldzielnie_socjalne_2016_.pdf [dostęp: 15.08.2019].

Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo w Polsce w latach 2015 i 2016*, Warszawa 2017, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/1/8/1/ubostwo_w_polsce_w_latach_2015-2016.pdf. [dostęp: 15.08.2019].

Główny Urząd Statystyczny, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2018 r.*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/6/1/zasieg_ubostwa_ekonomicznego_w_polsce_w_2018_r.pdf [dostęp: 15.08.2019].

Godlewska-Bujok B., Miżejewski C., *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz,* Warszawa 2012.

Godlewska-Bujok B., Miżejewski C., Muzyka A., *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz,* Warszawa 2018.

Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego,* „Polityka Społeczna" 2005, t. 11-12.

Golinowska S., Broda-Wysocki P., *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa 2005.

Grewiński M., *Europejski model społeczny – w kierunku welfare system*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2007, t. 10.

Grotowska-Leder J., *Ekskluzja społeczna – aspekty teoretyczne i metodologiczne*, [w:] J. Grotowska-Leder K. Faliszek (red. nauk.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań,* Toruń 2005.

Grzędzińska A., Majdzińska K., Sulowska A., *Ubóstwo i wykluczenie. Wymiar ekonomiczny, społeczny i polityczny*, Warszawa 2010.

Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Cuziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.

Hauser R., *Wykładnia przepisów konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane,* [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.

Havel V., Klaus V., Pithart P., *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy" 1996, vol. 7, no. 1.

Herbst J., *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej,* [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.

Herbst J., *Kondycja ekonomii społecznej w Polsce 2006*, Warszawa 2006.

Horubski K., *Pojęcie zadań użyteczności publicznej ustawie o gospodarcze komunalnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3555, „Przegląd Prawa i Administracji" 2014, t. XCVIII.

Ilnicki M.P., Wolski J.*, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz,* Kraków 2000.

*Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2016-2017*, Warszawa 2018, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/08058DD855E949FFC12582C10039EC63/%24File/2724.pdf [dostęp:15.08.2019].

Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.

Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2010.

Jagusiak B., *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa*, Warszawa 2015.

Jan Paweł II, *Globalizacja i etyka (Przemówienie do uczestników VII Sesji Plenarnej Papieskiej Akademii Nauk Społecznych, Watykan, 27 IV 2001)*, „L'Osservatore Romano" 2001, nr 6 (234).

Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Kraków 2011.

Jaworska K., *Spółdzielnie socjalne,* „Zeszyty Prawnoustrojowe" 2010, nr 11.

Jeż J., *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. IV, Warszawa 2007.

Jorens Y., *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna" 2005, nr 3.

Jucewicz A., *Współczesne kulturowo-społeczne podłoże uzależnień,* „Forum Teologiczne" 2015, nr 16.

Jurczyk T., *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus" 2009, nr 1 (5).

Kalinowski S., *Przejawy wykluczenia społecznego*, https://liberte.pl/przejawy-wykluczenia-spolecznego/ [dostęp: 08.08.2016].

Karkowska D., *Prawa pacjenta*, wyd. 2. poprawione i uzupełnione, Warszawa 2009.

Karpowicz E., *Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce,* „Informacje Biura Studiów i Ekspertyz", nr 1249 (IP-111S), Warszawa 2006.

*Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994.

Kawiorska D., Witoń A., *Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w warunkach kryzysu – analiza empiryczna postępów państw członkowskich UE w realizacji strategii „Europa 2020",* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego" 2017, Nr 310.

Kiczka K., *Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego,* Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3738, „Przegląd Prawa i Administracji" 2016, t. CVI.

Kijewska A., *Filozof i jego muzy. Antropologia Boecjusza – jej źródła i recepcja,* Kęty 2011.

Kocowski T., *Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą akcesoryjną w społecznej gospodarce rynkowej, a prawo własności*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3695, „Przegląd Prawa i Administracji" 2015, t. CIII.

Kocowski T., *Stowarzyszenie jako osoba prawna prowadząca działalność gospodarczą jako aktywność akcesoryjną*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.

Kocowski T., Gruszka M., *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym a bezpieczeństwo zdrowotne obywateli na ratunek. Ratunek dla ratowników*, „Menedżer Zdrowia" sierpień 2011, t. 6.

Kojder A., *Wykluczenie prawne jako fakt społeczny,* [w:] A. Turska (red.), *Prawo i wykluczenie społeczne. Studium empiryczne*, Warszawa 2010.

Kołakowski L., *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014.

Korczyński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, http://adamkorcz.w.interiowo.pl/wewn.pdf [dostęp: 31.12.2017].

Kosikowski C., Etel M., *Nowe prawo działalności gospodarczej,* Warszawa 2016.

Kość A., *Podstawy filozofii prawa,* Lublin 2001.

Krajowa Rada Spółdzielcza, *Potencjał spółdzielczości w Europie*, [w:] *Spółdzielczość w Unii Europejskiej*, https://krs.org.pl/spoldzielczosc/ruch-spodzielczy/spodzielczo-w-unii-europejskiej [dostęp: 15.08.2019].

Krasnowolski A., *Ruch spółdzielczy we Francji*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie i instrumenty wsparcia*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowanie Tematyczne OT-644, Warszawa 2016.

Krasnowolski A., *Ruch spółdzielczy we Włoszech*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie i instrumenty wsparcia*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowanie Tematyczne OT-644, Warszawa 2016.

Krasuska B., Szafrańska J., Bodzioch G., *Spółdzielnia socjalna jako forma działalności gospodarczej,* Warszawa 2013.

Krupa A (red.), *Encyklopedia PWN*, Warszawa 2003.

Kruszka R., *Wykluczenie społeczne – rys interpretacyjny i użyteczność badawcza*, „Kultura i Edukacja" 2008, nr 1 (65).

Księżopolski M., [w:] *Europejski model społeczny – czy istnieje? Czy warto go chronić?,* „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2007, t. 10.

Księżopolski M., *Dylematy rozwoju polityki społecznej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] M. Księżopolski, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 1991.

Księżopolski M., *System zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1988.

Kurzynowski A., *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2001.

Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.

Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 2.

Lamprecht M., *Społeczność socjalna w Unii Europejskiej*, [w:] *Spółdzielnia socjalna. Model Ekonomii Społecznej jako sposób ograniczenia zjawiska marginalizacji i wykluczenia społecznego,* http://www.promotion.org.pl/spoldzielnie.htm [dostęp: 15.08.2019].

Leadbeater C., *The Rise of the Social Entrepreneur*, London 1997.

Lebiecka M., Łuków I., Macura M., *Dolnośląskie samorządy przyjazne ekonomii społecznej*, Wrocław 2018, http://kupujespolecznie.pl/wp-content/uploads/2017/11/Dolno%C5%9Bl%C4%85skie-Samorz%C4%85dy-Przyjazne-Ekonomii-Spo%C5%82ecznej.pdf [dostęp: 15.08.2019].

Lenkiewicz A., *Solidaryzm*, „Biuletyn Dolnośląski" 1985, nr 10 (68).

Leś E., *Nowa ekonomia społeczna*. *Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 2.

Leśniak-Moczuk K., *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań,* Toruń 2005.

Lipowicz I., *Podmioty administrujące. Zakład administracyjny*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.

Lipowicz I., *Zakłady publiczne*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.

Lisowski P., *Organizacja prawna administracji publicznej wobec przemian cywilizacyjnych,* [w:] J. Zimmmerman, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną,* Warszawa 2013.

Lisowski P., *Pojęcie bezpieczeństwa w obowiązującym systemie prawa – kilka refleksji na temat normatywizacji problematyki bezpieczeństwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3738, „Przegląd Prawa i Administracji" 2016, t. CVI.

Lustig J., *Ubóstwo i jego pomiar*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red. nauk.), *Polityka społeczna: teksty źródłowe,* Wrocław 2003.

Łopatka A., *Jednostka, jej prawa człowieka*, Warszawa 2002.

Malinowska I., *Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa*, Warszawa 1996.

Michalik A., *Spółdzielnia socjalna jako platforma wymiany doświadczeń i podnoszenia kompetencji zawodowych*, „Ekonomia Społeczna" 2011, nr 1.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Rodzina 500 plus*, https://www.gov.pl/web/rodzina/rodzina-500-plus [dostęp: 15.08.2019].

Mizera L. (red.), *Wyniki ewaluacji stanu spółdzielczości inwalidów. Ocena sporządzona w 2010 r.*, Warszawa 2010.

Miżejewski C., *Dlaczego warto założyć spółdzielnię socjalną?,* Poznań 2009.

Moskaluk-Łągiewczyk K., *Status prawny spółdzielni socjalnych, „*Folia Iuridica Wratislaviensis" 2012, vol. 1, no. 1.

Motyka K., *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 2004.

Mroczek J., *Transformacja polskiego sektora spółdzielczego na tle wybranych krajów postsocjalistycznych*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 2012, nr 3.

Nałęcz S., Konieczna J., *Sektor spółdzielczy – główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce,* [w:] S. Nałęcz (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005–2007*, Warszawa 2008.

NIK, *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną. Informacja o wynikach kontroli,* Warszawa 2017, https://www.nik.gov.pl/plik/id,13176,vp,15591.pdf [dostęp: 15.08.2019].

Nowak M., *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy,* [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna,* Toruń 2000.

Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji publicznej,* Poznań 1969.

Odachowski J., *Ciągłość działalności gospodarczej*, „Glosa" 2003, Nr 10.

Ograbisz P., Surmacz Sz., *Przewodnik po dolnośląskich przedsiębiorstwach społecznych*, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Organizacje_pozarzadowe/ekonomia_spoleczna/DOPS__Przewodnik_po_Dolnoslaskich_Przedsiebiorstwach_Spolecznych.pdf [dostęp: 15.08.2019].

Orczyk J., *Ewolucja polityki społecznej w Polsce po 1990 roku*, [w:] W. Koczur, A. Rączaszek (red.), *Współczesne obrazy polityki społecznej i gospodarczej. Księga pamiątkowa dedykowana profesor Lucynie Frąckiewicz*, Katowice 2012.

Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005.

Osiatyński W., *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1996.

Pacud R. *Standard bezpieczeństwa socjalnego jako kategoria normatywno-wzorcowa polityki zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 9.

Panek T., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne*, [w:] T. Panek (red.), *Statystyka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004.

Panek T., Podgórski J., Szulc A., *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Warszawa 1999.

Piekut-Brodzka D.M., *Związki polityki społecznej i pracy socjalnej a bezpieczeństwo socjalne*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne*, Katowice 2003.

Pieńkowska, D., *Ekonomia społeczna – podstawowe informacje*, http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/83813.html [dostęp: 12.08.2019].

Piotrowska P., Szczerbowski P., *Wpływ przemian kulturowych na kształtowanie się norm prawa cywilnego. Kilka refleksji na przykładzie prawa spadkowego wspólnoty autonomicznej Katalonii*, [w:] B. Sitek, G. Dammacco, J.J. Szczerbowski (red.), *Prawo do życia w wielokulturowej Europie. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn 30-31 maja 2005*, t. 2, Olsztyn-Bari 2007.

Pleśniak M., *Reintegracyjna funkcja spółdzielni socjalnych,* [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna, Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017.

Polakowski M., Szelewa D., *Polityka społeczna a proces integracji europejskiej*, Warszawa 2014.

Pudełkiewicz E., *Spółdzielcze formy gospodarowania w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2009, nr 2(51).

Radziewicz P., *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego,* „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, z. 5/4.

Radziewicz-Winnicki A., *Społeczeństwo w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004.

Rajkiewicz A., *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.

Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.

Redelbach A., *Prawa naturalne – prawa człowieka – wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000.

Rifkin J., *Nie dajcie się nabrać Ameryce*, „Gazeta Wyborcza" 18 listopada 2005.

Rojek R., *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, Warszawa 2010.

Rosati D.K., *Europejski Model Społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian,* [w:] D.K. Rosati (red.), *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Warszawa 2009.

Rymsza M., *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej XXI wieku*, [w:] E. Giermanowska, M. Racław, M. Rymsza (red.), *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesor Józefiny Hrynkiewicz*, Warszawa 2015.

Rzetecka-Gil A., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, LEX, Warszawa 2018.

Sapir M., *Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych,* https://bazekon.uek.krakow.pl/gospodarka/100000181 [dostęp: 23.02.2019].

Schulz S., *Zatrudnienie i polityka społeczna: zasady ogólne,* http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/52/zatrudnienie-i-polityka-spoleczna-zasady-ogolne [dostęp: 22.02.2019].

Sierpowska I., *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2015, nr 16(3).

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

Sitek M., *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa 2016.

Skąpska G., *O zasobach indywidualnych, społecznych oraz kulturowych w procesie tworzenia kapitalistycznej gospodarki*, [w:] G. Skąpska (red.), *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, Kraków 2002.

*Słownik języka polskiego*, Warszawa 1998.

Sobczak M.J., *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź 2016.

Sołtysiński S., Moskwa P., *Istota spółki akcyjnej,* [w:] S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego,* t. 17a. *Prawo Spółek Kapitałowych*, Warszawa 2015.

Sowiński R., *Wolność i ustawowa swoboda*, Wrocław 2007.

Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim),* wyd. 2, Warszaw-Poznań 2010.

Stahl M., [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* Warszawa 2000.

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

*Statut Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej*, http://ptps.org.pl/statut/ [dostęp:15.08.2019].

Stawicka A., *Spółdzielczość w Finlandii*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie i instrumenty wsparcia*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowanie Tematyczne OT-644, Warszawa 2016.

Strojna A., *Teoria i geneza polityki społecznej*, [w:] J. Przywojska (red.), *Samorządowa polityka społeczna. Wyzwania i działania*, Łódź 2015.

Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne,* Warszawa 2005.

Sulmicka M., *Strategia „Europa 2020" – postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej,* http://www.uaue.zarz.agh.edu.pl/Panel_tematyczny/Postlizbonska_polityka_rozwoju_Unii.pdf [dostęp: 15.08.2019].

Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014.

Symonides J., *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984.

Szarfenberg R., *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne*, Katowice 2003.

Szarfenberg R., *Definicje zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007.

Szarfenberg R., *Pojęcie polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2018.

Szarfenberg R., *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, [w:] G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2018.

Szatur-Jaworska B., *Uwagi o ekskluzji i inkluzji na przykładzie polityki społecznej wobec ludzi starych*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań,* Toruń 2005.

Szczygielski A.D., *Zasady prawa handlowego*, t. 1, Warszawa 1936.

Sześciło D., *Koprodukcja a ekonomia społeczna. Alternatywa rozłączna czy komplementarność?,* „Ekonomia Społeczna" 2015, nr 1.

Szopa B., *Teorie ekonomiczne a ekonomia społeczna*, [w:] M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków 2012.

Szpringer W., *System stanowienia prawa w Polsce*. *Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Nr 30, Warszawa 2013.

Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej,* Warszawa 2005.

Tendera-Właszczuk H. (red.), *Polityka społeczna krajów Unii Europejskiej po wschodnim rozszerzeniu*, Kraków 2010, http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20społeczna%20krajów%20UE_Rozdzial_1.pdf [dostęp: 21.02.2019].

Tischner J., *Prawa człowieka z katolickiej perspektywy*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1998, z. 1.

Trzciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli,* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (kom. red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005.

Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Gdańsk 2002.

Vasak K., *30-year struggle – The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, „The UNESCO Courier" November 1977, vol. 30, no. 11.

Waśkiewicz H., *Prawa człowieka a prawa rodziny*, „Chrześcijanin w Świecie" 1985, nr 4.

Waśkiewicz H., *Prawa człowieka, pojęcie, historia*, „Chrześcijanin w Świecie" 1978, nr 63/64.

Wiesiołek A., *Spółdzielczość socjalna na Opolszczyźnie*, Opole 2011.

Wilk A., Walczak B., *Elementy aksjologii Unii Europejskiej*, L. Gęsiak (red.), Kraków 2009.

Wilkin, J., *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?*, „Ekonomia Społeczna" 2002, nr 1, s. 12.

Wojtaszczyk K., *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 2000.

Woronowicz Sz., *Prawo spółdzielcze na Węgrzech*, [w:] *Ruch spółdzielczy w Europie i instrumenty wsparcia*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowanie Tematyczne OT-644, Warszawa 2016.

Woźnicki J., *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej" usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka" 2012, nr 1.

Zacharko L., *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego,* „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 10.

Zacharko L., Knosala E., Matan A., *Nauka administracji,* Kraków 1999.

Zakrzewski Z., *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, „Przegląd Strategiczny" 2013, t. 1.

Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny,* [w:] W. Fehler, J. Tymanowski (red.), *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, Toruń 1999.

Zamorska K., *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010.

Zdyb M., *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej,* Bydgoszcz 1997.

*Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Zatrudnienie i sprawy społeczne*, Luksemburg 2013.

Zgliczyński W.S., *Polityka społeczna w Europie – ewolucja i rozwiązania modelowe,* „Studia BAS" 2017, Nr 2(50).

Znamierowski C., *Elita, ustrój, demokracja*, Warszawa 2001.

**Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr**

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego,* Wrocław 2013,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego,* Wrocław 2013
Dostęp online: https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616

*Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668

*Mediacje ponad podziałami*, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013,
Dostęp online: http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209

*Ubóstwo w Polsce*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego,* Wrocław 2014,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083

Barbara Kowalczyk, *Polski system azylowy,* Wrocław 2014,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929

*Zarządzanie szkołą wyższą*, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych. Komentarz,* Wrocław 2015,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760

*Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406

*Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349

*Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804

*Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia,* Wrocław 2016,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003

*Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz,* red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004

Maciej Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne,* Wrocław 2016,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone,* Wrocław 2017,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797

*Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej,* Wrocław 2017,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu*

*terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,* Wrocław 2017,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego,* Wrocław 2018,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900

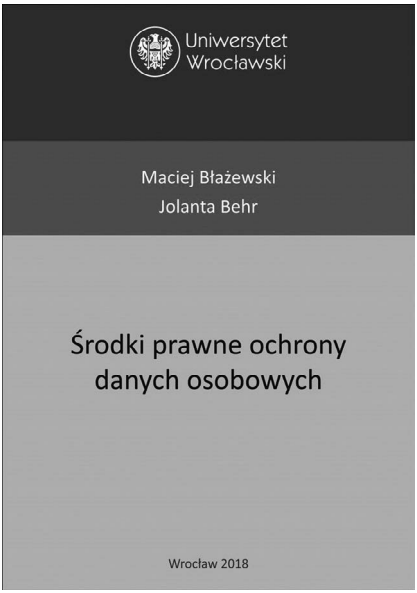
*Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym,* Wrocław 2018,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775

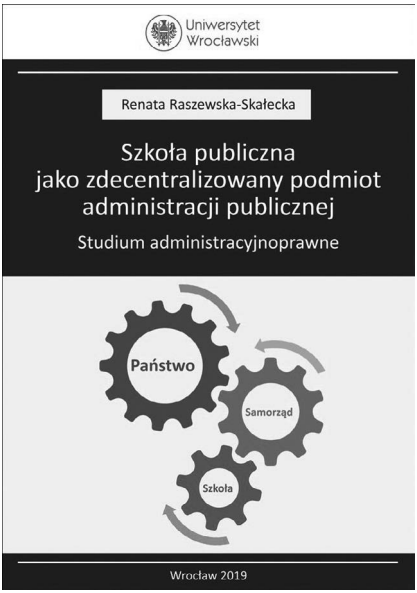
Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi,* Wrocław 2018,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964

*Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law*, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859

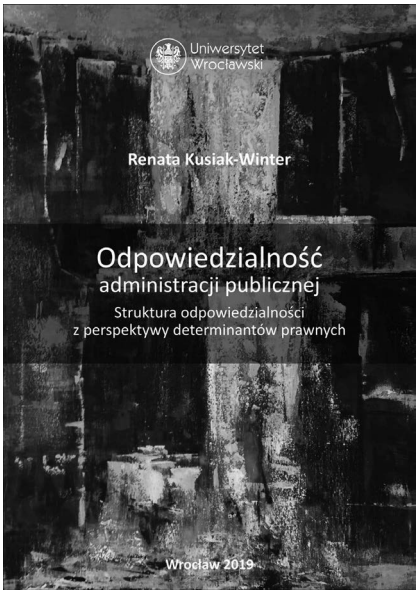
*Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018,
Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567




Maciej Błażewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych,* Wrocław 2018, Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544




Renata Raszewska-Skałecka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879




Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych,* Wrocław 2019,
Dostęp online:
http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne,* Wrocław 2019,
Dostęp online:
http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107

Jak zapowiada tytuł opracowania analizie poddano spółdzielnie socjalne, które równolegle prowadzą działalność gospodarczą oraz reintegrację społeczną i zawodową, stając się jednocześnie istotnym instrumentem polityki społecznej, a także jednym z podstawowych podmiotów ekonomii społecznej, tzw. ekonomii solidarnej. Wybór tematu jest bardzo trafny, poruszana problematyka od wielu lat jest przedmiotem dyskusji, bez większych dalszych konsekwencji prawnych, na co Autorzy monografii wyraźnie wskazują.

[...] Niewątpliwą zaletą monografii jest zakres podejmowanej w niej problematyki. Fenomenem jest to, że nie ogranicza się ona tylko do przedstawienia prawnych aspektów wykluczenia społecznego, ale nawiązuje także do filozoficznych aspektów praw człowieka, rozważając je jako zagadnienie socjologiczne, psychologiczne, podejmowane w naukach politycznych i naukach ekonomicznych.

[...] Książka ta niewątpliwie wejdzie do kanonu jako znakomite opracowanie problematyki wykluczenia społecznego, udzielające odpowiedzi na kluczowe pytania oraz wskazujące propozycje *de lege ferenda*.

*Z recenzji wydawniczej dr hab. prof. US Aleksandry Monarchy-Matlak*

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
DOLNY ŚLĄSK
www.umwd.pl

ISBN 978-83-66066-85-4 (druk)
ISBN 978-83-66066-86-1 (online)