

OSOBY UBOGIE, NIEPEŁNOSPRAWNE I BEZDOMNE W SYSTEMIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Magdalena Matecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki

OSOBY UBOGIE, NIEPEŁNOSPRAWNE I BEZDOMNE W SYSTEMIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki

Stan prawny na 20 kwietnia 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Grażyna Szpor

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegając przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-018-6

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wprowadzenie	11
--------------------	----

Rozdział I

Zwalczanie wykluczenia społecznego jako jeden z celów

pomocy społecznej	17
1. Pojęcie wykluczenia społecznego	17
2. Sytuacje wskazujące na wykluczenie społeczne	28
3. Aksjologia pomocy społecznej i pomocy osobom wykluczonym społecznie	31

Rozdział II

Pomoc społeczna wobec wykluczenia osób ubogich 45 |

1. Pojęcie ubóstwa i zróżnicowanie jego form	45
2. Ubóstwo w ustawie o pomocy społecznej	57
3. Świadczenia z pomocy społecznej dla osób ubogich	70
3.1. Świadczenia pieniężne	70
3.1.1. Zasiłek stały	71
3.1.2. Zasiłek okresowy	71
3.1.3. Zasiłek celowy	73
3.1.4. Zasiłek celowy w celu realizacji kontraktu socjalnego	73
3.1.5. Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie	74
3.2. Świadczenia niepieniężne	75
3.3. Program „Posiłek w szkole i w domu”	77

3.4. Udzielenie dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych	79
---	----

Rozdział III

Pomoc społeczna wobec wykluczenia osób

niepełnosprawnych	82
1. Osoby niepełnosprawne w systemie pomocy społecznej	82
2. Osoby niepełnosprawne w ujęciu ustawy o pomocy społecznej	89
3. Zasady udzielania pomocy społecznej osobom niepełnosprawnym	99
3.1. Zasada ochrony godności człowieka	99
3.2. Zasada pomocniczości	103
3.3. Zasady indywidualizacji i adekwatności świadczeń	107
4. System świadczeń pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych	110
4.1. Świadczenia pieniężne dla osób niepełnosprawnych ...	110
4.1.1. Zasiłek stały	116
4.1.2. Zasiłek okresowy	117
4.1.3. Zasiłek celowy	117
4.1.4. Specjalny zasiłek celowy	118
4.2. Świadczenia niepieniężne dla osób niepełnosprawnych	119
4.2.1. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze	119
4.2.2. Usługi opiekuńcze i bytowe w formie rodzinnego domu pomocy	124
4.2.3. Usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek świadczone w ośrodku wsparcia	127
4.2.4. Ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi	128
4.2.5. Mieszkanie chronione	130
4.2.6. Dom pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych	133
4.2.7. Placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym	139

4.2.8. Pomoc na usamodzielnienie się i kontynuowanie nauki dla osoby niepełnosprawnej	144
4.2.9. Pomoc w formie rzeczowej w celu ekonomicznego usamodzielnienia	148
4.2.10. Poradnictwo specjalistyczne	150
4.2.11. Udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym	152

Rozdział IV

Bezdomność jako skrajny wyraz wykluczenia społecznego ...	153
1. Osoby bezdomne w systemie pomocy społecznej	153
2. Modele pomocy osobom bezdomnym	159
3. Zapewnienie tymczasowego schronienia	170
3.1. Ogrzewalnia	174
3.2. Noclegownia	176
3.3. Schronisko dla osób bezdomnych	176
3.4. Schronisko dla osób bezdomnych z usługami specjalistycznymi	179
4. Zapewnienie niezbędnego ubrania	180
5. Zapewnienie pożywienia	181
6. Pomoc psychologiczna i prawna	185
7. Inne celowe rodzaje pomocy z ustawy o pomocy społecznej	187
7.1. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności ...	187
7.2. Kontrakt socjalny	191
8. Problematyka właściwości miejscowej w sprawach z zakresu bezdomności	194

Rozdział V

Mechanizmy ekonomii społecznej jako innowacyjne sposoby rozwiązywania trudnych sytuacji życiowych	198
1. Pojęcie ekonomii społecznej	198
2. Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego	200
3. Aktualny stan rozwoju ekonomii społecznej w Polsce	204
4. Przykłady podmiotów ekonomii społecznej	212
4.1. Spółdzielnie socjalne	213

4.2. Podmioty reintegracyjne – CIS i KIS	221
4.3. Warsztaty terapii zajęciowej	231
4.4. Zakłady aktywności zawodowej	238
4.5. Stowarzyszenia i fundacje jako podmioty ekonomii społecznej	242
Wnioski	255
Bibliografia	259
Orzecznictwo	271
Akty prawne	275

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- KPRES.ESS** – uchwała nr 164 Rady Ministrów z 12.08.2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej” (M.P. poz. 811 ze zm.)
- u.d.p.p.w.** – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)
- u.f.** – ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2167)
- u.p.s.** – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
- u.r.z.s.n.** – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
- u.s.o.** – ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm.)
- ustawa dot. COVID-19** – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842 ze zm.)
- u.z.d.** – ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062)
- u.z.s.** – ustawa z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 176)

Czasopisma, publikatory i zbiory orzecznictwa

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. MPiPS	– Dziennik Urzędowy Ministra Pracy i Polityki Społecznej
Dz.Urz. MRPiPS	– Dziennik Urzędowy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ES	– Ekonomia Społeczna
M.P.	– Monitor Polski
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CIS	– centrum integracji społecznej
DPS	– dom pomocy społecznej
IPR	– indywidualny program rehabilitacji
IPU	– indywidualny program usamodzielnienia
IPZS	– indywidualny program zatrudnienia socjalnego
KIS	– klub integracji społecznej
MUD	– <i>a moral underclass discourse</i> (dyskurs podklasy moralnej)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OWES	– ośrodek wsparcia ekonomii społecznej
RED	– <i>a redistributive discourse</i> (dyskurs redystrybucyjny)
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SID	– <i>a social inclusion discourse</i> (dyskurs integracji społecznej)
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WHO	– World Health Organization (Światowa Organizacja Zdrowia)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WTZ	– warsztaty terapii zajęciowej
ZAZ	– zakład aktywności zawodowej

WPROWADZENIE

Przedmiotem monografii jest problematyka wykluczenia społecznego. To temat stale aktualny, wymagający podejmowania i pogłębiania analiz z nim związanych. Postanowiliśmy włączyć się w ten dyskurs, tym bardziej że z tą tematyką immanentnie związane są tak fundamentalne zagadnienia, jak wyrażona w Konstytucji RP i rozwijana na gruncie ustawowym potrzeba ochrony przez administrację publiczną godności człowieka, jego solidarnego funkcjonowania we wspólnocie czy też dysfunkcje pojawiające się w sytuacji, gdy podmiot taki zepchnięty zostaje poza nią. Są to zatem problemy wielowarstwowe, niezwykle złożone – również prawniczo – i stąd podejście do niniejszej tematyki wymagało poczynienia ustaleń wyjściowych, prezentujących przyjęte założenia.

Z uwagi na rozległość prezentowanych badań, które objęte zostały zakresem tematycznym publikacji, niezbędne stało się także wyselekcjonowanie poruszanych treści.

Po pierwsze, postanowiliśmy skoncentrować swoje rozważania na pomocy społecznej wobec wykluczenia społecznego osób niepełnosprawnych, ubogich i bezdomnych. Szczególnie w tych obszarach działalności pomocy społecznej dostrzec można nierównomierne zmiany statystyczne. Mimo wprowadzenia rządowych programów pomocy, liczba osób, którym decyzją przyznano zasiłki, stale pozostaje na podobnym poziomie¹,

¹ 2009 r. – 184 tys.; 2010 r. – 189 tys.; 2011 r. – 192 tys.; 2012 r. – 197 tys.; 2013 r. – 207 tys.; 2014 r. – 212 tys.; 2015 r. – 213 tys.; 2016 r. – 214 tys.; 2017 r. – 213 tys.; 2018 r. – 203 tys.; 2019 r. – 195 tys., źródło: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp: 24.01.2021 r.).

liczba osób, którym decyzją przyznano usługi opiekuńcze, zwiększa się², podczas gdy między 2009 a 2019 r. zredukowano liczbę osób, którym przyznano świadczenia w postaci posiłku o około 50%³ i w postaci ubrania o około 83%⁴. Symptomatyczny przykład daleko idącej stagnacji stanowi tylko nieznacznie wahająca się – przynajmniej od dekady – liczba osób bezdomnych (policzonych), pozostająca w granicach 30–36 tys.⁵ Rodzi to zasadnicze pytanie o adekwatność istniejących rozwiązań pomocy społecznej albo – jak w przypadku osób bezdomnych – przyjętego modelu pomocy. Pytanie to jest celowe z punktu widzenia potrzeby walki z wykluczeniem społecznym, które to zadanie ma realizować pomoc społeczna. Zakładamy bowiem, że celem pomocy społecznej jest nie tylko ustalanie prawa, a następnie proste przekazywanie lub realizowanie świadczeń, ale również wbudowana aksjologicznie w treść przepisów ją regulujących potrzeba przyczyniania się do inkluzji społecznej. Niniejsza praca ma zatem stanowić próbę odpowiedzi na pytanie, czy w poddanych analizie obszarach rozwiązania prawne dotyczące pomocy społecznej spełniają te założenia.

Inną, lecz równie ważną społecznie, problematyką są tzw. niewykorzystane szanse pomocy społecznej. Patrzenie na nią jako na zespół instytucji i świadczeń przyczyniających się do inkluzji społecznej pozwala dostrzec, że powinna ona angażować jednostki nie tylko w przezwyciężanie trudnej własnej sytuacji życiowej (realizacja pomocniczości), ale może także włączać je w rozwiązywanie problemów innych osób wykluczonych. Otwiera to drogę do analizy zagadnień współdziałania osób wykluczonych społecznie i poszukiwania już istniejących regulacji, które spełniają to założenie. W związku

² 2014 r. – 88 tys.; 2019 r. – 119 tys.

³ 2009 r. – 896 tys.; 2019 r. – 438 tys., źródło: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp: 24.01.2021 r.).

⁴ 2009 r. – 10 854; 2019 r. – 1827, źródło: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp: 24.01.2021 r.).

⁵ 2010 r. – około 30 tys.; 2013 r. – 30,7 tys.; 2015 r. – 36,1 tys.; 2017 r. – 33,41 tys.; 2019 r. – 30,33 tys., źródło: <https://archiwum.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosci/> oraz <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> (dostęp: 24.01.2021 r.).

z tym autorzy podjęli próbę weryfikacji hipotezy stanowiącej, że taką szczególną rolę pełnią rozwiązania ekonomii społecznej.

Dokonując wyodrębnienia do analizy grup osób wykluczonych, czyniliśmy to ze świadomością, że przyjętych podziałów nie można traktować w sposób wyizolowany. Należy bowiem mieć na uwadze, że mogą one nakładać się i krzyżować się ze sobą. Niemniej bezsporne pozostaje, że niepełnosprawność, ubóstwo i bezdomność muszą być łączone z pojęciem wykluczenia społecznego. Ten aksjomat wyrażany w literaturze – oparty również na dotychczasowych badaniach autorów – prowadził do pominięcia szczegółowych analiz w tym obszarze. Zresztą musiałyby one wykraczać znacznie poza rozważania prawnicze. Natomiast ewentualne krzyżowanie się wskazanych tu grup i sytuacji faktycznych potwierdza tylko stopniowalność wykluczenia społecznego. Uznaliśmy, że są to kwestie szczególnie istotne, tak w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. Świadczenia pomocy społecznej już wielokrotnie stanowiły przedmiot analiz prawniczych, celem autorów było ukazanie ich w obliczu wykluczenia społecznego jako swoistej sytuacji administracyjnoprawnej.

Po drugie, rozważania prowadzone w monografii dotyczą „odpowiedzi” ustawy o pomocy społecznej⁶ na sytuację wskazanych wyżej grup społecznych. W tym kontekście należy zaznaczyć, że autorzy ograniczyli się zasadniczo do kluczowej w tym zakresie i stanowiącej rdzeń podstawowej pomocy państwa wobec wykluczenia społecznego ustawy o pomocy społecznej. Oznaczało to jednocześnie konieczność pominięcia rozważań związanych z szeroko rozumianym zabezpieczeniem społecznym, jak i ustawami należącymi do kręgu pomocy społecznej *sensu largo*. W obliczu konieczności zachowania zwanego układu publikacji, jak również potrzeby spotęgowania badań w odniesieniu do opisywanych w książce zagadnień, limitacja taka była zabiegiem celowym.

Jednocześnie ze względu na potrzebę merytorycznej analizy, przy jednoczesnym uprzątnięciu treści publikacji, autorzy starali się

⁶ Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.).

wskazać instytucje ekonomii społecznej wciąż rzadko, niestety, wykorzystywane w procesie reintegracyjnym. Kwestie te ustawowo wykraczają poza większość świadczeń pomocy społecznej, jednak zdaniem autorów poprzez nawiązania ustawowe w samej ustawie o pomocy społecznej mogły stanowić przedmiot analizy w tej monografii. Autorzy starali się również w ten sposób nawiązać do coraz częściej słyszanych głosów o potrzebie większego udziału ekonomii społecznej w ramach świadczeń pomocowych.

Omówione zostały zatem stosowne poglądy doktryny, regulacje ustawowe, a także wybrane orzecznictwo ilustrujące poruszane kwestie. Monografia podzielona została na pięć rozdziałów.

W pierwszym z nich prezentujemy problematykę zwalczania wykluczenia społecznego jako jednego z celów pomocy społecznej. Konieczne stało się przybliżenie samego pojęcia wykluczenia społecznego, sytuacji wskazujących na wykluczenie społeczne, jak i badań odnoszących się do aksjologii pomocy społecznej i pomocy osobom wykluczonym. Przyjmujemy, że wykluczenie społeczne jako kategoria prawna i prawnicza może być związane z aksjologią prawa, w tym prawa administracyjnego – stąd stawiamy zasadnicze pytanie: czy aksjologia pomocy społecznej pokrywa się z aksjologią pomocy osobom wykluczonym społecznie?

Rozdział drugi poświęcony został ubóstwu jako elementowi wykluczenia społecznego i przedmiotowi pomocy społecznej. Dlatego przeanalizowano pojęcie ubóstwa i zróżnicowanie jego form, zawarte w ustawie o pomocy społecznej regulacje dotyczące ubóstwa, koncentrując się na świadczeniach z pomocy społecznej dla osób ubogich. Podkreślamy, że wykluczenie i ubóstwo są ze sobą ściśle powiązane, choć nie są równoznacznikami. Ujmujemy ubóstwo jako materialny niedostatek, materialną dysfunkcję, wiążąc je z tymi sytuacjami, które powodują (potencjalnie i realnie) wykluczenie społeczne, stąd szczególnie mocno powiązane jest ono z podjętą tematyką.

Kolejny z rozdziałów dotyczy świadczeń adresowanych do osób niepełnosprawnych w ustawie o pomocy społecznej.

Wskazujemy na konieczność zastąpienia terminu „osoba niepełnosprawna” terminem „osoba z niepełnosprawnościami”, mając jednocześnie świadomość nomenklatury, jaką w obecnym stanie prawnym posługuje się ustawodawca, i dostrzegając symptomy takiej zmiany⁷. Podkreślamy także, że niepełnosprawność to problem złożony, dynamiczny, wielowymiarowy i stąd często sporny, a ponadto w wielu przypadkach połączony z ubóstwem. Jakkolwiek w przypadku samej niepełnosprawności nie zawsze będziemy mówili o powiązaniu z tym wykluczeniem, to już nałożenie się na ten stan rzeczy ubóstwa potęguje zarówno potencjalną, jak i faktyczną ekskluzję. Pojęcie niepełnosprawności osadzamy silnie w dyskursie odnoszącym się do godności i wartości osoby ludzkiej. Ponadto pokazujemy, że niepełnosprawność jest istotnym punktem odniesienia przy tworzeniu regulacji i rozwiązań na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Tak jak złożone jest zjawisko niepełnosprawności, możliwe dysfunkcje i próby właściwej reakcji na nie – tak też zróżnicowane są instrumenty, które w założeniu mają wspierać w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej, w jakiej znalazły się dane osoby.

Czwarty z rozdziałów koncentruje się na problematyce bezdomności jako skrajnym wyrazie wykluczenia społecznego. Przeanalizowano zarówno zagadnienia dotyczące osób bezdomnych w systemie pomocy społecznej, modele pomocy osobom bezdomnym, jak i zapewnienie im tymczasowego schronienia, niezbędnego ubrania oraz pożywienia. Dodatkowo zwrócono uwagę na pomoc psychologiczną i prawną, indywidualne programy wychodzenia z bezdomności oraz kontrakt socjalny. Całość rozważań zamyka problematyka właściwości miejscowej w sprawach z zakresu bezdomności. Staraliśmy się w szczególności przybliżyć modele pomocy osobom bezdomnym, uznając za najbardziej obiecujący – pod względem swoich efektów w postaci zakończenia kryzysu bezdomności – model mieszkaniowy oparty na metodzie *Housing-First*.

⁷ Na przykład zarządzenie nr 24 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 23.09.2020 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w ramach Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2020–2021 (Dz.Urz. MRPiPS poz. 26 ze zm.).

Natomiast ostatni z rozdziałów odnosi się do mechanizmów ekonomii społecznej jako – w naszym ujęciu – innowacyjnych sposobów rozwiązywania trudnych sytuacji życiowych. Konieczne stało się omówienie samego pojęcia ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa społecznego, a następnie kwestii dotyczących aktualnego stanu rozwoju ekonomii społecznej w Polsce. Zwróciliśmy również uwagę na praktyczne przykłady podmiotów ekonomii społecznej.

Pragniemy skierować podziękowania za wnikliwą i życzliwą recenzję niniejszej publikacji na ręce Pani Prof. dr hab. Grażyny Szpor.

*Magdalena Małecka-Łyszczek
Radosław Mędrzycki*

Rozdział I

ZWALCZANIE WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO JAKO JEDEN Z CELÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

1. Pojęcie wykluczenia społecznego

Pojęcie wykluczenia społecznego jest współcześnie powszechnie stosowane w Unii Europejskiej, a przyjęcie jego rozumienia na gruncie Wspólnot Europejskich nastąpiło zasadniczo w rezolucji Rady i ministrów spraw społecznych zgromadzonych w Radzie z 29.09.1989 r. w sprawie zwalczania wykluczenia społecznego¹. Sam termin zaś został użyty po raz pierwszy niewiele wcześniej przez socjalistyczny rząd Francji – w latach 80. XX w. „określano nim różne grupy osób żyjące na marginesie społeczeństwa i pozbawione zarazem dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego”².

Chociaż od przyjęcia lakonicznej rezolucji z 1989 r. minęło już wiele lat, a nauki społeczne poczyniły postępy w zrozumieniu tego pojęcia, należy podkreślić aktualność wielu z prezentowanych ówczesnie

¹ Komisja Wspólnot Europejskich, Final Report on the Secondary European Poverty Programme 1985–1989, Bruksela, 13.02.1991 r., s. 13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51991DC0029&from=en> (dostęp: 5.11.2020 r.) – dalej: rezolucja z 1989 r.

² R. Mędrzycki, *Wybrane aspekty aksjologii prawa tworzonego w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017, s. 436 i cytowana tam literatura.

stwierzeń. Wykluczenie społeczne uznawane jest w zjednoczonej Europie za jeden z poważniejszych problemów społecznych³. Uznano je za problem szerzący się na wielu polach, skutkujący różnorodnymi sytuacjami dotyczącymi różne osoby i grupy, w tym rodziny na obszarach wiejskich i miejskich. Wskazywano jednocześnie, że podstawowym czynnikiem decydującym o wykluczeniu społecznym są negatywne zmiany społeczne, w szczególności w dostępie do rynku pracy. Nie można jednak ujmować wykluczenia społecznego jako prostego braku wystarczających środków (*it is not simply a matter of inadequate resources*), lecz jest to również kwestia godnych warunków życia, integracji społecznej i integracji na rynku pracy. Dlatego w walce z wykluczeniem społecznym tak ważny jest dostęp do: edukacji umożliwiającej nabycie umiejętności, szkoleń, zatrudnienia, mieszkalnictwa, usług społecznych, ochrony zdrowia⁴. Już ta krótka charakterystyka pokazuje możliwość łączenia wykluczenia społecznego z pojęciami pomocy społecznej oraz ekonomii społecznej – o czym szerzej w dalszych częściach monografii.

Uprawniona jest teza, że rezolucja z 1989 r. to kamień milowy w rozumieniu wykluczenia społecznego. Po pierwsze, odniesiono je do pojedynczych osób, jak i rodzin oraz szerzej, grup społecznych. Z tego punktu widzenia założenia zakresu podmiotowego współczesnej polskiej pomocy społecznej wpisują się we wspomniane rozumienie kategorii podmiotów dotkniętych wykluczeniem społecznym. Po drugie, wykluczenie społeczne – o czym czasami się zapomina – nie daje się zamknąć w geograficznych granicach miast lub wsi. Oczywiście nie przeczy to zauważalnemu w niektórych sytuacjach terytorialnemu skoncentrowaniu określonych problemów – jak w przypadku bezdomności, która jest zasadniczo zjawiskiem miejskim⁵. Niemniej dla wielu

³ R. Antonów, *Wykluczenie społeczne jako problem polityki społecznej Unii Europejskiej* [w:] *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, red. E. Kozerska, T. Scheffler, Wrocław 2008, s. 145.

⁴ Tekst w wersji angielskiej dostępny na stronie: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ac14b23d-ca16-4dac-bc47-7e6c9732ec43/language-en> (dostęp: 5.11.2020 r.).

⁵ A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Poznań 2001, s. 40–41.

problemów zwyczajowo łączonych z wykluczeniem społecznym, takich jak ubóstwo czy niepełnosprawność, środowisko wiejskie czy miejskie pozostaje (w zakresie występowania zjawiska) irrelewantne. Dużym zagrożeniem jest jednak gettyzacja (dzielnice biedy) prowadząca do skupienia terytorialnego wielu problemów; złe decyzje osób odpowiedzialnych za politykę społeczną prowadzić bowiem mogą do długotrwałych negatywnych skutków w tkance społecznej i jej otoczeniu, w tym do defaworyzacji⁶. Po trzecie, wykluczenie społeczne nie może być postrzegane jako synonim braku konkretnych zasobów – zwykle sytuacja jest bardziej skomplikowana. Wykluczenie stanowi raczej wiązkę określonych deficytów i problemów – zarówno uwarunkowań, jak i przyczyn. W omawianym dokumencie widać jeszcze wyraźne łączenie wykluczenia społecznego z dostępem do pracy. Nie negując takiego spojrzenia, należy zaznaczyć, iż wydaje się, że współczesna wiedza o tym zjawisku poszerza tę perspektywę o zdolności adaptacji do danych warunków życia i wyzwań współczesności, umiejętności zmiany czy szeroko pojmowaną responsywność względem wyzwań rynku pracy. W końcu zaczyna się łączyć wykluczenie społeczne z brakiem możliwości realizacji określonych **praw człowieka i obywatela**⁷. Takie spojrzenie na wykluczenie społeczne powoduje zasadniczą obiektywizację i może podlegać badaniom na gruncie nauk prawnych poprzez odniesienie do norm prawnych. W tym kontekście powiązanym nurtem rozważań są próby tworzenia dodatkowych praw osób szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne, np. praw osób starszych⁸. Tendencja ta znalazła już swój wyraz w ukształtowaniu niektórych praw wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁹, np. prawa do komunikacji wspomaganej lub alternatywnej.

⁶ Przykładem może być ul. Brzeska w Warszawie w latach 90. XX w.

⁷ M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego* [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009, s. 126.

⁸ E. Mantovani, P. Quinn, P. Hert, *Stereotyping and other „forms of discrimination” in the Chicago Declaration on the Rights of Older Persons and in the case law of the European Court of the European Court of Human Rights* [w:] *Ageing, Ageism and the Law. European Perspectives on the Rights of Older Persons*, ed. by I. Doron, N. Georgantzi, Cheltenham, Northampton 2019, s. 116 i n.

⁹ Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze sprost.

Zdaniem M. Piechowiaka „ważnym obszarem badawczym jest międzynarodowa ochrona praw człowieka, która w okresie po II wojnie światowej w istotny sposób kształtuje standardy konstytucyjne, i w której uznano prawo do ochrony przed wykluczeniem społecznym jako nowe prawo człowieka” (wolność od wykluczenia społecznego). Problematykę wykluczenia społecznego ujmuje się w odniesieniu do praw człowieka drugiej generacji, obejmujących prawa socjalne, gospodarcze i kulturalne, zaś od zapisania tego prawa w art. 30 Zrewidowanej Karty Społecznej¹⁰ prawo to uzyskało swój międzynarodowy status, zasadniczo odrębny od innych praw¹¹. Polska jak dotąd nie związała się postanowieniami tej umowy międzynarodowej.

Warto również bardzo wyraźnie podkreślić, że już na początku drogi do konceptualizacji pojęcia podkreślono potrzebę indywidualizacji podejścia do walki z wykluczeniem społecznym (zagwarantowanie odpowiedniej pomocy i środków dostosowanych do sytuacji każdej jednostki jako fundamentalny czynnik w walce z wykluczeniem społecznym). Stanowisko to jest zgodne z twierdzeniem, iż w sensie właściwym o wykluczeniu społecznym można mówić, gdy ograniczenia są rozciągnięte w czasie i dotyczą jednocześnie wielu fundamentalnych sfer życia społecznego¹². W przypadku każdej jednostki takie ograniczenia mogą być zróżnicowane ze względu na problemy charakterystyczne dla danej niekorzystnej

¹⁰ Artykuł ten brzmi: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną, Strony zobowiązują się: a. podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, dla popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej; b. dokonywać, na ile to konieczne, przeglądu tych działań w celu ich dostosowywania do istniejącej sytuacji”.

¹¹ M. Piechowiak, *Konstytucja...*, s. 126 i 130, 134. Zasadniczo realny wyraz prawa do ochrony przed wykluczeniem społecznym daje zatem art. 30 Zrewidowanej Karty Społecznej z 3.05.1996 r. (s. 134), choć i polskie tłumaczenie tego aktu wskazuje na pojęcie marginalizacji społecznej, które zwykle różnicuje się od wykluczenia społecznego.

¹² M. Piechowiak, *Konstytucja...*, s. 129 i cytowana tam literatura.

sytuacji. Również w tym aspekcie zwraca uwagę współczesna polska pomoc społeczna, w której jedną z zasad normatywnie określonych jest nakaz indywidualizacji pomocy, która łączy się z kolei z zasadą adekwatności pomocy społecznej¹³. Sama indywidualizacja zakłada indywidualne, tj. w odniesieniu do sytuacji danej osoby, rozpoznanie zgłaszanych przez nią żądań oraz dostosowanie rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do osobistych właściwości świadczeniobiorcy¹⁴. Indywidualizacja pomocy sprzyja zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Pojęcie wykluczenia społecznego występuje również w Europejskiej Karcie Społecznej z 1989 r., w której łączy się walkę z wykluczeniem społecznym z podtrzymaniem solidarności społecznej¹⁵ (inaczej jednak niż w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej nie uznano prawa do wolności od wykluczenia społecznego). Takie odniesienie, jakkolwiek pretendujące do dalszych analiz, jest wyraźnie zauważane również w polskiej literaturze prawa administracyjnego. Ważne badania w tym zakresie poczynił S. Nitecki, wykazując jednoznacznie, że wyrazem solidarności społecznej są istotnie regulacje obowiązującej obecnie ustawy o pomocy społecznej¹⁶.

Należy zauważyć, że omawiane pojęcie w dyskursie politycznym zaczęło zastępować coraz częściej pojęcie ubóstwa, stając się niezwykle użyteczne do opisu nowych zjawisk społecznych¹⁷. Obecnie pojęcie wykluczenia społecznego jest powszechnie stosowane w aktach Unii Europejskiej oraz przez Organizację Narodów Zjednoczonych, w tym przez Międzynarodową Organizację Pracy (International

¹³ I. Sierpowska, *Cele i zasady pomocy społecznej* [w:] *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2016, s. 31.

¹⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 14.09.2017 r., IV SA/Gl 372/17, LEX nr 2388595.

¹⁵ I. Sierpowska, *Cele...*, s. 36–37.

¹⁶ S. Nitecki, *Solidarność a pomoc społeczna* [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018, s. 186 i n.

¹⁷ M. Kohli, A. Woodward, *European Societies. Inclusions/Exclusions?* [w:] *Inclusions and Exclusions in European Societies*, ed. by A. Woodward, M. Kohli, London–New York 2001, s. 3.

Labour Organization)¹⁸. Co prawda wykluczenie społeczne nie stanowi pojęcia używanego w Celach ONZ Zrównoważonego Rozwoju do 2030 r.¹⁹, jednak trudno nie dostrzec, że niektóre ze stosowanych tam pojęć (np. koniec z ubóstwem, koniec z głodem) stanowią jasne nawiązanie do symptomów wykluczenia społecznego. Być może mamy zatem do czynienia z użyciem pierwotnych terminów w odniesieniu do konkretnych problemów, a nie ze swoistą ucieczką w ogólne, wciąż kształtujące się i idiomatyczne pojęcie wykluczenia społecznego²⁰. Kategoria ta zatem powinna zostać zdekodowana z postanowień tego politycznego (niewiążącego) przecież aktu²¹. Przykładowo w zwalczaniu skrajnego ubóstwa (cel. 1.3. – osiągnięcie m.in. przez wdrożenie krajowych odpowiednich systemów ochrony socjalnej) podkreśla się szczególny udział pomocy społecznej²². Można również wskazać, że walka ze skrajnym ubóstwem powinna obejmować szerokie spektrum metod – co jest także zauważalne w odniesieniu do wykluczenia społecznego (por. cel 1.4.).

Co do sposobów rozumienia wykluczenia społecznego S.K. Herrmann²³ wyróżnił trzy podejścia w jego konceptualizacji. Pierwsze dotyczy przestrzennej separacji ludzi wykluczonych, drugie rozumienie

¹⁸ S. Golinowska, P. Broda-Wysocki, *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć* [w:] *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, red. S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, Warszawa 2005, s. 37; zob. także szerzej *Social Exclusion and Integration in Poland. An Indicators-Based Approach*, ed. by A. Ivanov, M. Muras, Warsaw 2006, s. 12–13.

¹⁹ Tekst w języku angielskim dostępny na stronie: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (dostęp: 5.11.2020 r.).

²⁰ Zob. na temat przyczyn odstąpienia od tych pierwotnych terminów: M. Piechowiak, *Konstytucja...*, s. 127.

²¹ A. Płoszka, *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019, s. 84.

²² Zob. szerzej: R. Mędrzycki, T. Szyszka, P. Broda-Wysocki, *Poverty prevention as a challenge for the international community in the context of Catholic social teaching* [w:] *Sustainable Development Goals and the Catholic Church. Catholic Social Teaching and the UN's Agenda 2030*, ed. by K. Cichos, J.A. Sobkowiak, R.F. Sadowski, B. Zbarachewicz, R. Zenderowski, S. Dziekoński, New York 2020.

²³ S.K. Herrmann [w:] *Humiliation, Degradation, Dehumanization. Human Dignity Violated*, ed. by P. Kaufmann, H. Kuch, Ch. Neuhaeuser, E. Webster, Dordrecht–New York 2011, s. 134.

odnosi termin „wykluczenie społeczne” do braku możliwości udziału w życiu politycznym i społecznym. „Najmłodsze” z podejść ujmuje wykluczenie społeczne jako brak uznania przez innych członków społeczeństwa. Z tej perspektywy wykluczenie społeczne rozumiane jest jako brak uznania pewnych grup ludzi, prowadzący do izolacji społecznej ich członków, w której jakakolwiek pozytywna identyfikacja z własną osobowością jest już niemożliwa²⁴. Ostatnie z podejść dostrzega się również w nauce polskiej, gdzie – dokonując swoistej „dekonstrukcji” pojęcia wykluczenia w kontekście teorii rywalizacji hierarchii – zwraca się uwagę, że jest to „pójście inną drogą niż ogół społeczeństwa”, a jej społecznym wyrazem jest alienacja i „samotność” jednostki względem przyjętej hierarchii większości. Wydaje się, że w tym kontekście R. Szarfenberg pisze: „Wykluczenie społeczne nie jest niczym nowym, przynajmniej od czasu, kiedy ludzie uświadomili sobie, że bycie razem nie jest ani naturalnie trwającym, ani łatwym do przywrócenia stanem rzeczy. Być może potrzebujemy się nawzajem, żeby przetrwać i czuć się dobrze, ale to nie wystarcza, aby osiągnąć ideał harmonijnej i doskonale inkluzywnej wspólnoty, która wszystkich przyjmuje i ani świadomie, ani też nieświadomie nikogo przy tym nie wyklucza. Wizja społeczeństwa składającego się z mniej lub bardziej ekskluzywnych grup, które zamykają się przed jednostkami w celu utrwalenia własnej tożsamości i zachowania uprzywilejowanego dostępu do tego, co uznaje się za wartościowe, wydaje się być bardziej realistyczna”²⁵.

Niezwykłe ciekawe rezultaty poznawcze daje spojrzenie na wykluczenie społeczne jako na zjawisko horyzontalne. „W nowym społeczeństwie quasi-horyzontalnym jednostki (jako przedstawiciele określonych grup społecznych) zostają wykluczone nie ze względu na umiejscowienie w hierarchii klasowej, ale z powodu ich oddalenia od centrum życia społecznego. Proces wykluczenia może zachodzić na różnych poziomach – między jednostkami, grupami społecznymi, wsiami, miastami, państwami i w skali globalnej. Nie jest

²⁴ S.K. Herrmann [w:] *Humiliation...*, s. 135.

²⁵ R. Szarfenberg, *Pojęcie wykluczenia społecznego* [w:] *Przeciw wykluczeniu społecznemu*, red. M. Duda, B. Gulla, Kraków 2008, s. 11.

ograniczony do najniższego poziomu społecznej hierarchii, ale pojawia się na wszystkich szczeblach społecznej struktury”²⁶.

Pojęcie wykluczenia społecznego rodzi też **określone problemy**. Po pierwsze, istnieje kilka różnych podejść do samego wykluczenia czy przeciwnie – włączenia. To, jak dyskutuje się o wykluczeniu społecznym, rzutuje w oczywisty sposób nie tylko na sam dyskurs, ale i na określone podejście w politykach społecznych do ludzi, których określa się tym mianem. Kluczowe jest rozróżnienie trzech podejść do tego zagadnienia; wyróżnić można:

- „dyskurs redystrybucyjny (RED) [*a redistributive discourse*], który wynika z krytycznych perspektyw polityki społecznej i podkreśla konieczność przewyżczenia ubóstwa i nierówności, jeśli ma zostać osiągnięta «integracja»;
- dyskurs podklasy moralnej (MUD) [*a moral underclass discourse*], który lokalizuje przyczyny wyłączenia w moralnej i behawioralnej słabości tych, którzy są wykluczeni;
- dyskurs integracji społecznej (SID) [*a social inclusion discourse*], który kładzie nacisk na pracę jako drogę do integracji i spójności społecznej”²⁷.

To ważne rozróżnienie, ponieważ pokazuje, że w dyskursie o wykluczeniu społecznym pojawiać się mogą również głosy argumentujące, że wykluczeni są „sami sobie winni”, a w skrajnych przypadkach, że „nie należy się im pomoc”. Wydaje się, że częściowo dyskurs taki widać w upartym trzymaniu się pojęcia „bezdomności z wyboru”, i już nawet semantycznego zrzucania na osobę w kryzysie bezdomności odpowiedzialności za jej sytuację. I chociaż badania pokazują, że można znaleźć przykłady korelacji między kompetencjami jednostki a jej sytuacją życiową²⁸, to jednak elementem normatywnym, który

²⁶ K. Bomba, *Wykluczenie z rynku pracy jako rodzaj wykluczenia społecznego* [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2012, s. 263.

²⁷ Za: K. Morris, M. Barnes, P. Mason, *Children, Families and Social Exclusion. New approaches to prevention*, Bristol 2009, s. 6.

²⁸ R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności – studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017. Nie oznacza to jednak, że można zgodzić się na termin „bezdomy z wyboru”.

musi być uwzględniony w polityce państwa polskiego, jak i w działalności organów walczących z wykluczeniem społecznym (w tym pomocy społecznej), jest zasada solidarności społecznej²⁹ i przyjęcie pojęcia administracji personalistycznej, a więc „administracji ukierunkowanej na wartość podstawową, jaką jest człowiek, z jednoczesnym odniesieniem go do wspólnoty/w relacji do wspólnoty, w ramach której on (tworzone przezeń zrzeszenia, organizacje) funkcjonuje”³⁰.

W polskich aktach prawnych wykluczenie społeczne odnoszone jest do różnego rodzaju zagrożeń³¹. Dotychczas termin ten nie został w Polsce zdefiniowany prawnie, ze względu jednak na specyfikę zmieniających się potrzeb społecznych wydaje się, że pojęcie to nie musi mieć definicji legalnej. Ważne jest jednak, aby twórcy aktów prawnych zdawali sobie sprawę z jego istnienia i sensu.

Powszechnie wskazuje się już na zagrożenia dostępu do informacji płynące z e-wykluczenia³². Jak stwierdza G. Szpor: „zaliczenie informacji do istotnych dla człowieka dóbr skłania do rozpatrywania również ograniczenia szans dostępu do niej jako przejawu wykluczenia społecznego. Nowe przyczyny takiego wykluczenia wiążą się z efektywnym przetwarzaniem danych przy użyciu narzędzi informatycznych. W unijnych dokumentach programowych jako istotne zadanie traktuje się przewyższanie zjawiska określanego jako «e-ekskluzja» (elektroniczne wykluczenie, wykluczenie cyfrowe). W Polsce także używa się tego terminu i podejmuje działania wspierające e-inkluzję, określaną także jako włączenie cyfrowe”³³.

²⁹ Zob. preambułę Konstytucji RP.

³⁰ M. Małecka-Łyszczek, *Inkluzja społeczna jako wartość w stanowieniu prawa administracyjnego na szczeblu centralnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 418.

³¹ Przykładowo w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego z 2000 r. istotą wykluczenia społecznego było „pozostawanie w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy”.

³² G. Szpor, *Prawne aspekty dostępności chmur* [w:] *Internet. Cloud computing. Przetwarzanie w chmurach*, red. G. Szpor, Warszawa 2013, s. 233 i n.

³³ G. Szpor, *Prawne...*, s. 234 i cytowana tam literatura.

Przyjmujemy, że wykluczenie uniemożliwia udział i partycypację jednostki w pełnym, możliwym dla innych zakresie. To uwarunkowane różnymi czynnikami ograniczanie pełnego uczestnictwa w określonym obszarze życia społecznego, dostępnym dla innych podmiotów. Dotyczy sytuacji, gdy ktoś przynależy do danej grupy społecznej, wspólnoty, ale w przeciwieństwie do pozostałych jej członków nie ma możliwości wykorzystania profitów tej przynależności, gdyż pozostaje poza, jest odsunięty od korzyści, jakie z tego płyną. W efekcie jest to niekorzystne zarówno dla podmiotów wykluczonych, jak i dla całej wspólnoty (zwłaszcza gdy pula osób ekskludowanych znacznie się poszerza, uszczuplając zasoby tejże wspólnoty). Widać to szczególnie w zakresie możliwości korzystania z praw i wolności. Ekskluzja staje się czynnikiem naruszenia równości.

Ograniczając się do przykładów ważnych z punktu widzenia tematyki tej monografii, należy zauważyć, że w ustawie o pomocy społecznej kategoria wykluczenia społecznego występuje kilkakrotnie w unormowaniach: projektu socjalnego (art. 6 pkt 18 u.p.s.), kontraktu socjalnego (art. 108 u.p.s.) oraz zadań samorządu województwa w zakresie koordynowania działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie (art. 21a w zw. z art. 21 pkt 4a u.p.s.).

Kontrakt socjalny oraz projekt socjalny są formami pracy socjalnej (art. 45 ust. 2 u.p.s.), zaś ta świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w środowisku społecznym i ma przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu³⁴. Podobnie zadania sformułowane w art. 21a u.p.s. nakierowane są na pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem³⁵.

Bez wątplenia wymienione przepisy pokazują powinowactwo między wykluczeniem społecznym a ekonomią społeczną. Zależność taka dostrzegana jest również w literaturze przedmiotu, w której

³⁴ Z. Woźniak, *Praca socjalna a innowacje społeczne – między rutyną i zmianą*, RPEiS 2016/3, s. 213 i n.

³⁵ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 21a u.p.s., LEX.

podkreśla się, że ekonomia społeczna i jej formy stanowią ważny instrument przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, a jednocześnie są one instrumentem gwarantującym największą trwałość i efektywność pomocy społecznej *sensu largo*³⁶. Zwraca się także uwagę na ogromny potencjał ekonomii społecznej w niedalekiej, postpandemicznej przyszłości: „Paneuropejska dyskusja nad dochodem podstawowym lub emeryturą podstawową – które są też formą nowego spojrzenia na ekonomię – w sytuacji pracy, która staje się coraz częściej dobrem trudno dostępnym w warunkach nadchodzącej robotyzacji, ułatwia zmianę podejścia. Masowa utrata miejsc pracy, której obawia się i którą zapowiada w swoich raportach na temat celów milenijnych (SDG) ONZ sprawa, że stopniowo cała ekonomia «ludzka», która ostatecznie się po falach postępującej robotyzacji będzie musiała w pewnym sensie stać się ekonomią społeczną»³⁷.

Ogromną rolę w utrwalaniu wykluczenia odgrywają normy prawne, są one również orężem walki w przeciwdziałaniu wykluczeniu³⁸. Można tu przyjąć zarówno perspektywę „negatywnej ingerencji”, a więc powstrzymywania się przed tworzeniem przepisów utrwalających wykluczenie społeczne, jak również perspektywę „pozytywnej ingerencji”, która z kolei związana jest z działalnością prawodawczą, której rezultatem są instrumenty oddziaływania na sytuację osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem. Pochodną takiego spojrzenia jest również podział w ramach „ingerencji pozytywnej” na aktywne i pasywne formy wsparcia, tj. takie, które odnoszą się do pomocy danym osobom, jednak nie powodują wyjścia z trudnej sytuacji, jak i takie, które ukierunkowane są jednoznacznie na zażegnanie (przezwyćwienie) trudnej sytuacji życiowej³⁹. Ekonomia społeczna z jej innowacyjnym „oprzyrządowaniem” służącym reintegracji,

³⁶ I. Lipowicz, M. Małecka-Lyszczek, *Ekonomia społeczna a wykluczenie społeczne – uwagi wstępne*, ES 2020/1, s. 7.

³⁷ I. Lipowicz, M. Małecka-Lyszczek, *Ekonomia...*, s. 7.

³⁸ P. Szreniawski, *Wykluczenie społeczne z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii*, ES 2020/1, s. 16–17.

³⁹ I. Sierpowska, *Sytuacja prawna osoby bezdomnej – aktywne czy pasywne formy wsparcia [w:] Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2016, s. 37. Autorka odnosi te formy do bezdomności.

inkluzyjności społecznej, jak i część ze świadczeń pomocy społecznej pomyślane są jako pomoc aktywna.

2. Sytuacje wskazujące na wykluczenie społeczne

Pojęcie wykluczenia społecznego jest powszechnie wykorzystywane w badaniach nad wieloma niepożądanymi zjawiskami społecznymi⁴⁰, dlatego warto zastanowić się nad wyodrębnieniem kategorii zjawisk społecznych kwalifikowanych do tej kategorii pojęciowej. Kategorie takie ukazują Uwagi do Zrewidowanej Karty Społecznej Rady Europy z 3.05.1996 r. Sprecyzowano w nich, że chodzi o osoby:

- a) doświadczające skrajnego ubóstwa,
- b) osoby niemogące korzystać z praw lub świadczeń.

Pomimo takiego – *prima facie* podmiotowego – ukształtowania rozumienia wykluczenia społecznego, dookreślenia stosowane w Uwagach wskazują raczej na sytuacyjne ujmowanie pojęcia. Chodzi zatem o skrajne ubóstwo, które powstaje na skutek nawarstwiających się problemów, jest związane z poniżającymi sytuacjami i wydarzeniami (*degrading situations or events*) oraz wygaśnięciem dawno temu prawa do świadczeń albo wystąpieniem zbieżnych faktów, a nie z cechami jakiejś osoby – np. bezdomnej, niepełnosprawnej, starszej itd. Drugą sytuację stanowi niemożliwość korzystania z praw lub usług ze względu na długotrwałą chorobę, rozpad rodziny, przemoc, opuszczenie zakładu karnego, zachowania patologiczne (np. alkoholizm, narkomania)⁴¹. I chociaż wyodrębniono tu typy sytuacji życiowych, które mogą prowadzić do braku możliwości korzystania ze swoich praw lub usług, to należy mieć na względzie, że katalog ten trudno uznać za zamknięty.

⁴⁰ R. Giermakowska, *Wykluczenie społeczne. Cechy konstytutywne kategorii i ich empiryczne egzemplifikacje* [w:] *Polityka społeczna w życiu społeczno-gospodarczym kraju*, red. A. Rączaszek, W. Koczur, Katowice 2007, s. 141 i n.

⁴¹ Por. M. Piechowiak, *Konstytucja...*, s. 134.