



Uniwersytet  
Wrocławski

JOLANTA BEHR  
JOLANTA Blicharz

# OCHRONA PRAWNA PRZED WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM



Wrocław 2018



# **Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym**

Prace Naukowe  
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego

---

Seria: **e-Monografie**

Nr 120

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

DOI: 10.23734/23.18.003

**Jolanta Behr**

dr nauk prawnych  
Uniwersytet Wrocławski

**Jolanta Blicharz**

prof. zw. dr hab. nauk prawnych  
Uniwersytet Wrocławski

# **Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym**

Wrocław 2018

## **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. prof. US Aleksandra Monarcha-Matlak*

**© Copyright by Jolanta Behr, Jolanta Blicharz**

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza* [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)

Druk: *Drukarnia Beta-druk*, [www.betadruk.pl](http://www.betadruk.pl)

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-12-0 (druk)

ISBN 978-83-66066-13-7 (online)

# Spis treści

WSTĘP .....	11
ROZDZIAŁ 1. WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO (Jolanta Blicharz) .....	13
1. Uwagi ogólne .....	13
2. Wykluczenie społeczne: przyczyny, kategorie .....	15
3. Relacje między ubóstwem i wykluczeniem społecznym .....	18
4. Implikacje globalizacji na zjawisko wykluczenia społecznego .....	22
5. Działania inkluzywne w zwalczaniu wykluczenia społecznego .....	28
ROZDZIAŁ 2. W POSZUKIWANIU ŹRÓDEŁ OCHRONY PRAWNEJ PRZED ZJAWISKIEM WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO W POLSKIM PRAWIE (Jolanta Blicharz) .....	35
1. Godność a wykluczenie społeczne .....	35
2. Zasada równości i sprawiedliwości społecznej a wykluczenie społeczne .....	39
3. Zasada dobra wspólnego a wykluczenie społeczne.....	50
4. Autonomia jednostki a wykluczenie społeczne.....	58
5. Prawa człowieka a wykluczenie społeczne .....	74
ROZDZIAŁ 3. ZAKRES OCHRONY PRAWNEJ PRZED WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM W PRAWIE KRAJOWYM (Jolanta Behr) .....	79
1. Ochrona przed wykluczeniem społecznym – uwagi ogólne .....	79
2. Prawo a wykluczenie społeczne .....	81
3. Zakres ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym.....	83
3.1. Ustalenia podstawowe .....	83
3.2. Rodzaje działań prawnych mających na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym.....	84
3.2.1. Działania wyodrębnione na podstawie kryterium charakteru źródła prawa regulującego ochronę przed wykluczeniem społecznym.....	84
3.2.1.1. Działania konstytucyjne.....	85
3.2.1.2. Działania pozakonstytucyjne .....	88

---

3.2.2. Działania wyodrębnione na podstawie kryterium relacji do wykluczenia społecznego .....	91
3.2.2.1. Działania prewencyjne, zapobiegające wykluczeniu społecznemu .....	91
3.2.2.2. Działania eliminujące wykluczenie społeczne ..	91
3.2.3. Działania wyodrębnione na podstawie kryterium czasu .....	92
3.2.3.1. Działania stałe .....	93
3.2.3.2. Działania doraźne.....	94
3.2.4. Działania wyodrębnione na podstawie kryterium podmiotów je realizujących.....	94
3.2.4.1. Działania podmiotów publicznych .....	94
3.2.4.2. Działania podmiotów niepublicznych.....	95
3.3. Obszary podejmowania działań prawnych mających na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym .....	96
3.3.1. Ustalenia podstawowe .....	96
3.3.2. Bezpieczeństwo .....	96
3.3.3. Zdrowie.....	98
3.3.4. Schronienie i mieszkanie.....	100
3.3.5. Edukacja .....	103
3.3.6. Praca .....	105
3.3.7. Poradnictwo specjalistyczne.....	108
3.3.8. Zabezpieczenie społeczne .....	109
3.3.9. Infrastruktura .....	112
3.3.10. Kultura .....	114
3.3.11. Partycypacja społeczna .....	115

<b>ROZDZIAŁ 4. PRZYKŁADY OCHRONY PRAWNEJ PRZED WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM (Jolanta Behr) ...</b>	<b>119</b>
1. Wprowadzenie .....	119
2. Podstawy prawne ochrony przed wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym.....	120
3. Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym .....	123
3.1. Przykłady ochrony w ujęciu podmiotowym.....	123
3.1.1. Ochrona osób niepełnosprawnych.....	124
3.1.2. Ochrona uchodźców .....	125



## *Spis treści*

---

3.1.3. Ochrona dzieci.....	126
3.2. Przykłady ochrony w ujęciu przedmiotowym .....	127
3.2.1. Ochrona przez zapewnienie dobrobytu .....	128
3.2.2. Ochrona przez edukowanie .....	129
3.2.3. Ochrona przez kulturę .....	130
UWAGI KOŃCOWE.....	133
BIBLIOGRAFIA .....	135



## Wstęp

Prezentowane w tym tomie rozważania eksponują wybrane problemy wykluczenia społecznego, a ich znajomość stanowi przecież warunek ograniczania i przewyżczania zjawisk społecznie niekorzystnych i nieakceptowanych. Wykluczenie społeczne jako zjawisko uniwersalne i relatywne dotyczy wszelkich typów społeczeństw i kultur, 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.

Prezentując na łamach tej książki przemyślenia nie tylko własne, ale także innych znakomitych autorów, artykułujemy istotne problemy współczesnego społeczeństwa polskiego, a ich znajomość może stanowić sprzyjającą przesłankę przynajmniej do ograniczenia (jeśli nie przewyżczenia) zjawisk niechcianych, licznych sytuacji niekorzystnych, zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i większej części zbiorowości. Z tych też powodów w pracy spotkać można dużą liczbę cytatów będących wypowiedziami ludzi nauki.

Myśl ta była także punktem wyjścia do propozycji uwzględniania w ramach *Ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym* – w miarę potrzeby – dosyć szerokiej – i przez to dyskusyjnej – koncepcji wykluczenia społecznego traktowanej nie jako sztywna i zamknięta całość, ale jako kategoria funkcjonalnie zmienna w zależności od stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych. Tylko przez wielopłaszczyznowe, interdyscyplinarne spojrzenie badanego zjawiska uzyskuje się całkowitą ocenę funkcjonowania prawa w społeczeństwie. Jednocześnie zaistniała sytuacja wymaga stosowania w sferze prawa instrumentów bardziej adekwatnych do zmieniających się warunków programów przemian, a także

podjęcia zdecydowanych działań natury profilaktycznej, kompensacyjnej i modernizacyjnej.

W takim ujęciu w ramach *Ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym* musiały się znaleźć fragmenty dotyczące m.in. takich problemów (tylko przykładowo), jak przyczyny wykluczenia społecznego czy problem wykluczenia społecznego w perspektywie praw człowieka.

Całość materiału została podzielona na cztery rozdziały. Pierwszy rozdział poświęcony jest głównie zagadnieniom ogólnoteoretycznym, drugi – źródłom ochrony prawnej przed zjawiskiem wykluczenia społecznego, trzeci – podejmowaniu działań mających na celu zapobieganie występowaniu zjawiska wykluczenia społecznego na gruncie prawa krajowego, czwarty – problemom międzynarodowej ochrony prawnej przed wykluczeniem.

Mamy nadzieję, że niniejsza książka zostanie potraktowana jako pewien przyczynek do poznania wielu ważnych zjawisk i procesów związanych z problemem wykluczenia społecznego zachodzących w społeczeństwie oraz ochrony przed tym zjawiskiem w perspektywie praw człowieka.

Korzystamy z okazji, aby podziękować osobom, które przyczyniły się do wydania niniejszej książki. Wdzięczność chciałobyśmy przede wszystkim wyrazić pani prof. dr hab. Aleksandrze Monarsze-Matlak za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Wyrazy podziękowań przekazujemy też pani mgr Aleksandrze Dorywale i pani mgr Magdalenie Wojcieszak za troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowywania książki do druku.

Autorzy

# Rozdział 1

## Wprowadzenie do problematyki wykluczenia społecznego

### 1. Uwagi ogólne

Czym jest wykluczenie społeczne? Trudno odpowiedzieć na to pytanie bez zadawalającego wyjaśnienia szerszej kwestii: jak to się dzieje, że na kontynencie europejskim, na którym ogromna większość państw i społeczeństw korzysta ze stabilnych, dobrze zakorzenionych mechanizmów demokratycznych, pojawiły się procesy dezintegracji społecznej, której główną przyczyną jest właśnie wykluczenie społeczne obejmujące bezdomnych, bezrobotnych, niepełnosprawnych ze wszystkich warstw i klas społecznych, bez względu na wiek, płeć i wykształcenie.

Oczywiście, sytuacje opisane wyżej nie oddają wiernie obrazu skomplikowanej i wielobarwnej rzeczywistości społecznej. Wnikliwsze i rozleglejsze badania wskazują, iż to, co uważano zawsze za fundament demokratycznego społeczeństwa – powszechna partycypacja w życiu publicznym – słabnie w sposób widomy<sup>1</sup>. Osłabła też możliwość uczestniczenia w „normalnym” życiu społecznym wobec zwielokrotnionych trudów własnego życia, które często prowadzi do izolacji i napiętnowania społecznego<sup>2</sup>. Poza tym wspomnieniem staje się niegdysiejsza potęga związków zawodowych. Jest to bardzo wygodne dla rządzących, lecz dla demokracji niebezpieczne.

---

<sup>1</sup> Zob. J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 2009, s. 170.

<sup>2</sup> 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. 212.

Istnieje sporo podobieństw w stanie starych, zachodnich i nowych, wschodnioeuropejskich demokracji. Załamywanie się starych systemów zabezpieczenia społecznego i wysokie koszty ustrojowej transformacji wiodą do znacznego osłabienia poczucia bezpieczeństwa socjalnego. 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<sup>3</sup>.

Jest wreszcie w jakimś stopniu znakiem czasów współczesnych spór o powszechny dostęp do taniej, równej i opartej na najwyższych usługach opieki medycznej, o zakres zabezpieczeń społecznych, o prawa ludzi pracujących w relacji do praw ludzi w wieku emerytalnym<sup>4</sup>. Ostrość tych sporów, zagrożenia dla jednostki domagają się nadal zastosowania adekwatnych mechanizmów ochronnych. Są one bowiem wpisane w naturę instrumentów zabezpieczających funkcjonowanie instytucji demokratycznych.

Trzeba też zwrócić uwagę na element, w pewnym sensie oczywisty, o którym nie można zapominać: w świecie takim, jaki jest – pełnym biedy, głodu i ucisku – przynajmniej wydaje się jasne, że potrzeba nam czegoś więcej, co nie może być ubocznym produktem instytucjonalnych ulepszeń – potrzeba nam reorientacji zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego podejścia do wartości. Jest to oczywiście uogólnienie niezawierające żadnych jasno zdefiniowanych propozycji. Ale uogólnienie to w zupełności wystarcza jako stałe wyzwanie, które państwo musi podjąć, jeśli chce sprostać swoim najlepszym tradycjom i zasługiwać na własne imię.

<sup>3</sup> Zob. J. Baszkiewicz, *op. cit.*, s. 170 oraz L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 215.

<sup>4</sup> Zob. M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 64.

## 2. Wykluczenie społeczne: przyczyny, kategorie

Termin „wykluczenie społeczne” (ekskluzja społeczna) znajduje swoje oparcie przede wszystkim w debatach politycznych, ale i w dyskusjach naukowych<sup>5</sup>. Ekskluzja, z francuskiego (*exclusion*), podobnie jak jej anglofoński odpowiednik (*exclusion*) oznacza usunięcie, wyłączenie, wykluczenie<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. Ze względu na wielowymiarowy charakter wykluczenia społecznego nie dopracowano się – jak dotąd – ani jego standardowej definicji, ani spójnej koncepcji samego pojęcia<sup>8</sup>.

Refleksja nad ekskluzją społeczną, której początki sięgają lat 60. XX w., ewoluowała od zjawiska politycznego i gospodarczego do zjawiska socjologicznego ujmowanego w sensie załamywania się więzi społecznej między jednostką a społeczeństwem. Jakkolwiek pojęcie ekskluzyjności społecznej w piśmiennictwie socjologicznym i politologicznym nie zostało wyraźnie sprecyzowane, to jednak termin ten można sprowadzić do „bardziej zaawansowanej marginalizacji” lub „marginalności zaawansowanej”<sup>9</sup>. Istotne dla tej sprawy jest również zaakcentowanie istoty marginalności społecznej, którą określa się mianem braku uczestnictwa jednostek lub grup społecznych w podstawowych instytucjach określonego porządku społecznego<sup>10</sup>. Odwołując się znów do piśmiennictwa,

---

<sup>5</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 209.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 209.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: A. Radziewicz-Winnicki, *Społeczeństwo w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004, s. 62.

<sup>10</sup> Zob. K.W. Frieske (red.), *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*, Warszawa 1997. Zdaniem A. Radziewicza-Winnickiego „[...] marginalizacja społeczna to proces powstawania (wyłaniania się) określonych (marginalnych) grup społecznych,

warto przytoczyć rozumienie marginalności społecznej według K. Frieskego, którego zdaniem zjawisko to „może być nie tylko konsekwencją braku tych czy innych uprawnień, lecz kwestią praktycznej niemożliwości ich realizacji”<sup>11</sup>.

W studiach nad ekskluzją społeczną analizie poddawane są następujące kwestie: czynniki warunkujące proces wykluczenia, kategoria jednostek ekskludowanych oraz obszary życia, w których występuje wykluczenie. Przyczyn ekskluzji można poszukiwać w sferze ekonomicznej (ubóstwo jako stan wykluczający prowadzenie społecznie akceptowanego sposobu życia); produkcji (bezrobocie jako element ekskluzji) oraz spójności społecznej (brak rodziny, izolacja społeczna itp.)<sup>12</sup>. Inne przyczyny to np. niepełnosprawność czy przekonania religijne<sup>13</sup>. Z tego względu grupami

---

a także wchodzenie (przeistaczanie się) poszczególnych jednostek i grup na istniejący już (peryferyjny) margines społeczny” – zob. A. Radziejewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 59.

<sup>11</sup> K.W. Frieske, *Marginalność społeczna – normalność i patologia*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *op. cit.*, s. 252.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, 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 deprivację 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



społecznymi najczęściej 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, 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.

Charakterystyczne są też z tego punktu widzenia różne kategorie wykluczenia. I tak wskazuje się na tzw. wykluczenie strukturalne (wyznaczone przez m.in. miejsce zamieszkania, niski poziom kwalifikacji, niski dochód), wykluczenie fizyczne (powodowane starszym wiekiem czy np. złym stanem zdrowia), a także wykluczenie normatywne (związane z przestępczością, alkoholizmem i narkomanią). To ostatnie dotyczy też dyskryminacji związanej ze stygmatami wyglądu: etnicznymi i fizycznymi<sup>14</sup>.

Kolejnym istotnym dla naszych rozważań terminem jest *wykluczenie prawne*. Wyjaśnienie tego terminu (podobnie jak ekskluzji społecznej) może przysporzyć trochę kłopotów z racji pewnej niemożności jego jednoznacznego ujęcia. Koncepcja wykluczenia prawnego jest z reguły utożsamiana z nierównym dostępem do instytucji i urzędzeń ochrony prawnej. W literaturze zwraca się uwagę, iż jest to kwalifikowany rodzaj dyskryminacji stworzony przez prawo<sup>15</sup>. Istotne dla tej koncepcji jest

---

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

<sup>14</sup> J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2004, s. 269-270.

<sup>15</sup> Por. A. Kojder, *Wykluczenie prawne jako fakt społeczny*, [w:] A. Turska (red.), *Prawo i wykluczenie społeczne. Studium empiryczne*, Warszawa 2010.

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<sup>16</sup>. Warto też zwrócić uwagę na 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<sup>17</sup>. Niepokój wzbudza nie tylko niezajomość 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 utrwała sytuacje życiowe jednostek wyłączonych ze społeczeństwa.

### 3. Relacje między ubóstwem i wykluczeniem społecznym

Niezależnie od sporów o to, jakie mechanizmy społeczne uruchamiały – i nadal uruchamiają – procesy ubóstwa jednostek i całych grup społecznych, warto zdawać sobie sprawę, że ubóstwo w społeczeństwach realnego socjalizmu lub nowoczesnych to jednak dwa odmienne zjawiska. Wypada powiedzieć, że nieoczekiwana kariera terminu *ubóstwo* nie jest zgoła przypadkowa. Nietrudno dostrzec, że w jakimś stopniu sens tego

<sup>16</sup> Por. L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 215.

<sup>17</sup> Zob. 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.

terminu trafnie antycypuje napięcia strukturalne, jakie pojawiają się obecnie w gospodarkach demokratycznych państw, zwłaszcza kłopoty, jakich nastęrcza 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 występowało ono również w okresie realnego socjalizmu, gdzie było w zdecydowanej mierze związane z dysfunkcjami rodziny, uzależnieniami, ciężką chorobą i starością oraz ze środowiskami patologii społecznej<sup>18</sup>. Niemniej nie osiągało ono osób pracujących i ich rodzin, ponieważ pełne zatrudnienie zapewniało niezbędny poziom życia, chociaż skromny i bardzo wyrównany<sup>19</sup>. Można więc uznać, że zakres zjawiska *working poor*, czyli biedy ludzi pracujących, których zarobki nie wystarczają na zaspokojenie potrzeb rodziny, przybrały w dzisiejszej Polsce niespotykane rozmiary. Rodzi się pytanie o zasadniczym znaczeniu: jak zahamować „nową biedę”, która ma związek z transformacją gospodarki w kierunku rynkowym?

Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że nasilające się procesy ubóstwa w wielu państwach o najbardziej ustabilizowanej demokracji mają swoją przyczynę nie tylko w postępach globalizacji, ale także w braku przepisów regulujących funkcjonowanie całościowej polityki społecznej. Refleksja nad tymi zagadnieniami jest potrzebna, ponieważ nadal istnieje dość silne przeświadczenie, że ubóstwo wśród niektórych grup społecznych powiązane jest z brakiem poszanowania podstawowych

---

<sup>18</sup> J. Lustig, *Ubóstwo i jego pomiar*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Ząmorska (wybór i oprac.), *Polityka społeczna: teksty źródłowe*, s. 199.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

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.

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 nierozzerwalnie 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?

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”<sup>20</sup> (ujęcie absolutne), czy też stan naruszenia zasad sprawiedliwości

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 180.

społecznej wynikający z nadmiernego dystansu między poziomem życia poszczególnych grup ludności (ujęcie względne)<sup>21</sup>. Zwolennicy podejścia absolutnego, m.in. E.J. Mishan, przyjmują jako kryterium ubóstwa warunki materialne niezapewniające zaspokojenia minimum biologicznego jednostki (zdolności przeżycia w zdrowiu)<sup>22</sup>. 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<sup>23</sup>.

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 produktywność ubogich. Jednocześnie podkreślają, że problemy ubóstwa leżą przede wszystkim w różnych formach patologii: uchylaniu się od pracy, alkoholizmie, narkomanii czy rozpadzie rodziny<sup>24</sup>. Z kolei rzecznicy kategorii ubóstwa względnego utożsamiają je z nadmiernymi różnicami w poziomie życia<sup>25</sup>, związanymi z sytuacją 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. Jakkolwiek praca uznawana jest za najlepszą ochronę przed ubóstwem (pod warunkiem, że realne wynagrodzenie wystarcza na zaspokojenie potrzeb wszystkich

---

<sup>21</sup> Zob. A. Radziewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 50.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, New York 1970, s. 245.

<sup>24</sup> Szerzej: J. Lustig, *op. cit.*, s. 182.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

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.

#### **4. Implikacje globalizacji na zjawisko wykluczenia społecznego**

Globalizacja, podobnie jak wykluczenie społeczne, jest pojęciem nieostrym i bardzo wieloznacznym, stąd niezwykle trudno je prawnie zdefiniować. W pierwszym rzędzie postaramy się ocenić zakres tego pojęcia we współczesnej doktrynie.

Podjmując pierwszą próbę przybliżenia pojęcia globalizacji, winniśmy zaznaczyć, iż można ją określać jako łańcuch aktywności ekonomicznej, politycznej i społecznej w skali całego świata<sup>26</sup>. Można więc temu pojęciu nadać sens ekonomiczny i rozumieć przez nie proces liberalizacji i integracji światowego rynku towarów, kapitału i siły roboczej w jeden, działający ponad granicami państw, rynek światowy<sup>27</sup>. Można też mu nadać sens społeczny, gdy weźmie się pod uwagę coraz większą ogólnoswiatową współzależność ludzi i krajów. Za tym słowem kryje się cały wachlarz możliwych sytuacji, od ekspansji różnych kultur i zmiany w świadomości społecznej do powstania kultury konsumpcyjnej i ideologii konsumpcjonizmu.

Stwierdzenie, że postępujący globalizm jest nie tylko następstwem pojawienia się i zastosowania najnowszych technologii wytwarzania dóbr, kierowanych ku masowemu odbiorcy, w tym również technologii umożliwiających nieustannie rozszerzanie się możliwości wzajemnego

---

<sup>26</sup> Zob. L. Mączka, *Globalizm i regionalizm a globalizacja gospodarki*, „Prace z zakresu gospodarki regionalnej. Zeszyty Naukowe” 2002, nr 588, s. 36.

<sup>27</sup> Zob. W. Szymański, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001, s. 12-14. Także zob. G.W. Kołodko, *Globalizacja i transformacja. Iluzja i rzeczywistość*, Warszawa 2000, s. 5.

komunikowania się ludzi<sup>28</sup> (tę sferę często określa się mianem rewolucji medialnej), lecz także nasilenia międzynarodowej integracji gospodarczej<sup>29</sup>, nie jest ani szczególnie kontrowersyjne, ani szczególnie odkrywczce. Kłopot w tym, że procesy globalizacyjne nie posiadają cudownego leku na wszelkie człowiecze nieszczęścia ani recepty na powszechne zbawienie ludzkości.

Pytać jednak wolno, czy same procesy globalizacyjne również mogą zagrażać życiu zbiorowemu. Wydaje się to możliwe, o ile połączone są z dość rozpowszechnionym poczuciem, że „globalizacja liberalizacji i stylów życia oznacza próbę kanalizowania sprzeczności między rozwojem materialnym i duchowym poprzez komercjalizację sfery duchowej”<sup>30</sup>. Z tego też względu powszechnie obowiązujące normy moralne i wartości duchowe stają się w tej ideologii balastem dla aktywności jednostki koncentrującej się wokół własnej korzyści<sup>31</sup>. Innymi słowy, wizja globalizacji staje się więc w dużej mierze atrakcyjna z jednostkowego punktu widzenia, gdyż uwalnia ona ją od uniwersalnych wartości moralnych.

Ta niepokojąca kwestia nie jest, jak wiadomo, nowością. Jeśli się bliżej przyjrzyć 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

---

<sup>28</sup> Por. A. Radziewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 116.

<sup>29</sup> Por. B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1962, s. 9.

<sup>30</sup> M.G. Woźniak, *Kapitalizm globalny w kontekście aksjologicznym*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, Rzeszów 2006, s. 16.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 15.

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”<sup>32</sup>.

Możemy powiedzieć, że pojęcie globalizacji, tak jak jest zwykle rozumiane, zawiera trzy składniki.

Po pierwsze, mówiąc o globalizacji, myślimy o wzajemnych powiązaniach między państwami i społeczeństwami, stanowiącymi ogólnoswiatową społeczność<sup>33</sup>.

Po wtóre, mamy na uwadze, iż rozszerzanie i pogłębianie różnego rodzaju relacji i powiązań w systemie światowym odzwierciedla również zmianę technicznych i ekonomicznych warunków konkurencyjności przedsiębiorstw i krajów<sup>34</sup>.

Po trzecie, myślimy o uprawnieniach wbudowanych w system prawny, które gwarantują zarówno równość wszystkich obywateli wobec prawa, jak i podstawowe swobody osobiste obejmujące wolność przemieszczania się, wolność zrzeszania się, wolność religijną. Jedną z form globalizacji jest również większa mobilność siły roboczej w skali międzynarodowej.

Te trzy składniki niekoniecznie muszą być ze sobą połączone; mogą istnieć odrębnie zarówno w sferze pojęć, jak i doświadczenia historycznego.

Mimo ogólnoswiatowego ruchu na rzecz upowszechnienia wiedzy, transferu technologii, nadzwyczajnych możliwości postępu w zakresie

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Por. A. McGrew, *Conceptualizing Global Politics*, [w:] A. McGrew (ed.) *Global Politics*, Cambridge 1992, s. 28.

<sup>34</sup> Por. X. Yang, *Globalisation of the Automobile Industry: The United States, Japan and the People's Republic of China*, Westport 1995, s. 2.



organizacji pracy czy wydajności, należy też wziąć pod uwagę negatywne elementy globalizacji, do których zalicza się m.in.: inflację, wzrost bezrobocia, nędzę, zadłużenie państw biednych<sup>35</sup>. Jak dowodzi J.E. Stiglitz, globalizacja nie służy potrzebom ludzi biednych ani „poprawie” środowiska naturalnego, ani stabilności gospodarki światowej<sup>36</sup>. Uważa on, że globalizację należy w biegu reformować<sup>37</sup>. Jest też i inna istotna kwestia, a mianowicie, globalizacja w przeciwieństwie do znanych teorii modernizacji<sup>38</sup> zakłada, że natura rozwoju ekonomicznego nie polega na wyrównaniu wzrostu przez aktywne oddziaływanie instytucji państwa na gospodarkę, ale na bezpośrednim stymulowaniu wzrostu globalnego w warunkach rozszerzającej się wymiany towarowej<sup>39</sup>. Jednym z widocznych przejawów

---

<sup>35</sup> F.J. Mazurek, *Miejsce fundamentalnej normy moralności i norm moralnych jako reguł w dziedzinie gospodarczej*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Rzeszów 2007, s. 81.

<sup>36</sup> J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa 2004, s. 173.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 195.

<sup>38</sup> W języku potocznym modernizacja oznacza „przerabiać coś na sposób nowoczesny”. W naukach społecznych mianem modernizacji określa się wszelkie formy unowocześniania techniki, sposobów życia, organizacji społecznej, jak również sztuki czy produkcji, a nawet obowiązującej mody – zob. S. Chodak, J. Kleer, *Socjalizm a modernizacja w „Czarnej Afryce”*, Warszawa 1967, s. 138. W nauce przedstawia się kilka interpretacji pojęcia modernizacji, nadających mu odmienną i często różną treść. I tak według M.J. Levy modernizacja jest zjawiskiem, które może wystąpić w danym społeczeństwie w większym lub mniejszym natężeniu. Im stopień wykorzystania środków technicznych w produkcji jest większy i im bardziej narzędzia używane przez ludzi przyczyniają się do wzrostu tej produkcji, tym wyższy jest stopień modernizacji – zob. M.J. Levy, *Modernization and the Structure of Societies*, t. 1-2, Princeton 1966, s. 138-139. Z kolei według R. Bendixa modernizacja historycznie odnosi się do zmian społecznych zapoczątkowanych w XVIII w. Pewne „pionierskie społeczeństwa” dokonały postępu technicznego i politycznego, stając się wzorem dla innych państw – zob. R. Bendix, *Modernization and Inequality*, „Comparative Studies in Society and History” 1967, t. 5, s. 79. Zdaniem N.H. Friedland modernizacja stanowi konieczną umiejętność nowoczesnego społeczeństwa, polegającą na przejściu na inny etap rozwoju i przyjęciu nowych wyzwań, jakie niesie za sobą nieuchronnie następujący proces przemian – zob. N.H. Friedland, *A Sociological Approach to Modernization by Design. Social Change in the Twentieth Century*, Ithaca and London 1969. Warto wspomnieć, że modernizacja jest pojęciem występującym także w psychologii. W dziedzinie tej oznacza m.in. przekształcenie osobowości jednostki pod wpływem zabiegów edukacyjnych, uczestnictwa w społecznym podziale pracy – zob. szerzej Z. Ratajczak, *Człowiek w sytuacji innowacyjnej*, Warszawa 1980, s. 285-288.

<sup>39</sup> Zob. szerzej A. Radziewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 116.

postępującego procesu globalizacji jest dominacja finansowa pewnych grup kapitałowych, podejmujących szereg inwestycji nastawionych na szybki zysk<sup>40</sup>. Istotnym znamieniem globalizacji jest liczebny rozrost organizacji o charakterze międzynarodowym oraz coraz większa ilość międzynarodowych uregulowań, którym stopniowo muszą się podporządkować dotychczasowe państwa narodowe. Można oczywiście zastanawiać się, jaki może być przyszły model wolności dotychczasowego państwa narodowego w sytuacji istnienia władzy ponadnarodowej. W tych warunkach czasu i miejsca, gdzie problem zacieśniania więzi międzynarodowych w określonych sferach życia podporządkowany zostaje zamysłowi ścisłej integracji w sferach pozostałych w celu zbudowania jednej struktury politycznej z trudnymi do przewidzenia skutkami dla dotychczasowych państw, kultur i narodów – nasuwa się pytanie: jak będzie wyglądać sprawa suwerenności i przyszłości państwa narodowego. W tej kwestii warto przytoczyć pogląd J.M. Guéhenno, który stwierdza: „[...] Państwo w coraz mniejszym stopniu jest wyrazem suwerenności, nie jest już czymś stojącym ponad społeczeństwem, a tylko jedną z instytucji organizujących społeczeństwo. W konkurencji z innymi aktorami sceny politycznej nie znika, ale musi nieustannie adaptować się, na nowo określać swoje kompetencje i dzięki oddawanym przez siebie usługom powściągliwie uzasadniać swoje istnienie”<sup>41</sup>. Powstaje również problem, na ile przydatny i funkcjonalny jest obecny system ochrony autonomii (wolności) jednostki w demokratycznym państwie prawa wobec kapitalizmu globalnego. Jak twierdzi G. Soros, „[...] związek łączący kapitalizm z demokracją jest co najmniej wątpliwy. Kapitalizm i demokracja podlegają różnym zasadom. Różne też są stawki: w kapitalizmie celem jest dobrobyt, w demokracji – polityczny autorytet. Kryteria, którymi się te stawki mierzy, są również odmienne: w kapitalizmie jednostką miary są pieniądze, w demokracji – głos wyborczy obywatela. Rozbieżne są interesy, które mają być zaspokajane: w kapitalizmie jest to

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 117.

<sup>41</sup> J.M. Guéhenno, *Przyszłość wolności*, przeł. B. Janicka, Kraków 2001, s. 34.

interes prywatny, w demokracji – interes publiczny”<sup>42</sup>. W tym kontekście rodzą się obawy o skuteczność prawnych instrumentów służących ochronie praw podstawowych (zarówno w płaszczyźnie prawa krajowego, jak i międzynarodowego), przy założeniu, że niczym nieograniczony globalny kapitalizm jest zabójczy dla demokracji i tym samym dla praw człowieka.

Dziś bowiem bardziej niż kiedykolwiek wolność człowieka musi być chroniona nie tylko w wymiarze czysto hedonistyczno-konsumenckim, ale również w sferze kształtowania wrażliwości na uniwersalne wartości moralne. W mechanizmie tym aktywność państwa winna wyrażać się nie tylko w łagodzeniu niepowodzeń rynku, lecz także w zapewnieniu sprawiedliwości społecznej<sup>43</sup>. 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 uporzeczywie 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?”<sup>44</sup>. Jan Paweł II zwraca też uwagę na pilną potrzebę poszukiwania nowego modelu gospodarczego w celu przezwyciężenia negatywnych przejawów

---

<sup>42</sup> G. Soros, *Kryzys światowego kapitalizmu*, Warszawa 1999, s. 150.

<sup>43</sup> J.E. Stiglitz zwraca uwagę, że wolnego rynku nie można pozostawić samemu sobie. Jego zdaniem państwo może nadal odgrywać rolę w łagodzeniu nieprawidłowości rynku – zob. J.E. Stiglitz, *Globalizacja...*, s. 173 i 195.

<sup>44</sup> Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Kraków 2011, s. 39.

globalizacji. Procesy globalizacji wymagają według niego „[...] ponownego rozpatrzenia problemu współpracy międzynarodowej w kategoriach nowej kultury solidarności”. Potrzebna jest „[...] odnowa prawa międzynarodowego i innych instytucji”, aby uniknąć błędów ideologicznych XX wieku, które inspirowały dramatyczny podział świata na dwie części – bogaty i ubogi. Stąd też „[...] pilnie potrzebne jest ponowne przemyślenie modeli, które wpływają na wybór kierunków rozwoju”. „Być może nadszedł czas, aby podjąć nową i pogłębioną refleksję nad sensem ekonomii i nad jej celami”<sup>45</sup>.

Wniosek, jaki stąd się wywodzi, jest może nie zaskakujący, ale wart powtórzenia: „nie mamy recepty na świat doskonały, nie posiadliśmy tajemnicy szczęścia ani nie umiemy rozwiązywać zagadki wszechświata. Nie ma takiego wynalazku, nie ma takiej idei, jakkolwiek szlachetnych, które nie mogłyby obrócić się przeciw człowiekowi, stąd nieustająca czujność jest potrzebna, by balansować wymogi wielotorowych procesów globalizacyjnych, z których każdy jest dobrze uzasadniony, ale które się wzajem zderzają”<sup>46</sup>.

## 5. Działania inkluzywne w zwalczaniu wykluczenia społecznego

Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że zjawisko ekskluzyji pozostaje w związku z działaniami inkluzywnymi, w tym sensie, że reguły określające wykluczenie społeczne (np. brak uczestnictwa jednostek i grup społecznych w ważnych obszarach życia społecznego: ekonomicznym, politycznym i społecznym)<sup>47</sup> sprawiają, że poprzez podejmowane

---

<sup>45</sup> *Ibidem*

<sup>46</sup> L. Kołakowski, *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014, s. 191-192.

<sup>47</sup> J. Grotowska-Leder, *Ekskluzyja społeczna – aspekty teoretyczne i metodologiczne*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *op. cit.*, s. 29-30.

działania inkluzywne można przywrócić ponownie wykluczone jednostki lub podmioty zbiorowe.

Czym jest inkluzja społeczna? Trudno odpowiedzieć na to pytanie bez zadowalającego wyjaśnienia szerszej kwestii: jak to się dzieje, że to, co inkluzywne, jawi się jako „dobre”, słuszne, godne zabiegania, by taki stan rzeczy osiągnąć?<sup>48</sup> Otóż cenną inspiracją jest w tej mierze pogląd sformułowany przez K. Frysztackiego, dobrze wyrażający istotę tego zjawiska: „Cokolwiek by o inkluzji nie powiedzieć – pisze K. Frysztacki – jest ona więc w swych rozmaitych wariantach najpierw swoistym światopoglądem i płynącą z tego konstrukcją teoretyczno-ideologiczną: jest próbą konstruowania pożądanego obrazu świata społecznego, czegoś lepszego niż dotychczas, wartego zabiegów, a nawet związanych z tym poważnych kosztów, jeśli trzeba je ponieść”<sup>49</sup>. Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy można zatem skonstatować, że inkluzja społeczna postrzegana jest jako prosta odwrotność wykluczenia?

Inne nieco refleksje nasuwają się na tle analizy definicji inkluzji (integracji) społecznej, zawartej w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski, w której wskazuje się bardzo wyraźnie na „działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie, rządach prawa i poszanowaniu różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy

---

<sup>48</sup> Zob. szerzej: K. Frysztacki, *Wokół istoty „społecznego wykluczania” oraz „społecznego włączania”*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *op. cit.*, s. 18. Trzeba też zaznaczyć, iż w Polsce termin inkluzji, czyli włączenia nie jest w naukach społecznych stosowany, przyjęto, że jest on równoznaczny z pojęciem integracji społecznej – zob. S. Golinowska, *Plan Rozwoju a Narodowa Strategia Integracji Społecznej*, ekspertyza na zlecenie MGPIPS, [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/stanislaw\\_golinowska\\_integracja\\_spooleczna.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/stanislaw_golinowska_integracja_spooleczna.pdf) [dostęp: 22.10.2017].

<sup>49</sup> K. Frysztacki, *op. cit.*, s. 19.

w realizacji ich celów życiowych [...]”<sup>50</sup>. Jakkolwiek zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego pokrywa się z działaniami na rzecz integracji społecznej, to jednak – zdaniem uczestników Zespołu Zadaniowego do Spraw Reintegracji Społecznej – zjawisko integracji oznacza coś więcej. Właśnie z tego punktu widzenia „nie można przyjąć za równoznaczne, że człowiek niewykluczony to jednocześnie człowiek społecznie zintegrowany”<sup>51</sup>.

W praktyce działania inkluzywne kojarzone są przede wszystkim z działaniami nakierowanymi na przewyższanie ubóstwa i ekskluzji społecznej. Tak np. wśród działań zapobiegających ubóstwu i wykluczeniu zawartych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020<sup>52</sup> można wymienić m.in.:

- zapewnienie rodzinom z dziećmi dostępu do wysokiej jakości usług społecznych, co zwiększy szanse aktywizacji rodziców oraz zapewni profilaktykę zapobiegania ubóstwu;
- stworzenie spójnego systemu działań edukacyjnych, społecznych i zawodowych, który przygotowuje młodzież do wejścia na rynek pracy, umożliwi zdobycie niezbędnych kompetencji i umiejętności ułatwiających włączenie społeczne, aktywność zawodową, a także rozwój rodziny;
- rozwój systemu aktywnej integracji, działającego na rzecz aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym osób, rodzin i środowisk zagrożonych wykluczeniem. Chodzi o łączenie ról

---

<sup>50</sup> Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) jest dokumentem przygotowanym 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 Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Ministerstwo Polityki Społecznej, Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, Warszawa 2004, s. 24.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>52</sup> Uchwała Nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M. P. 2014, poz. 787).

społecznych, zawodowych i rodzinnych oraz zwiększenie znaczenia społeczności lokalnej z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-społecznego;

- zapewnienie dostępu do niedrogich mieszkań na wynajem, co zwiększy bezpieczeństwo rodzin i umożliwi ich aktywizację zawodową;
- zapewnienie osobom starszym i niepełnosprawnym przyjaznych form opieki i aktywnego spędzania czasu oraz możliwości włączenia się do życia społecznego.

Należy też wspomnieć, iż w grudniu 2010 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”, w którym przedstawiono sposób, w jaki różne dziedziny polityki przyczynią się do osiągnięcia tego ambitnego celu zmniejszenia ubóstwa i zwiększenia włączenia społecznego. Określono w nim również, że walka z ubóstwem i wykluczeniem musi opierać się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu oraz na nowoczesnej i skutecznej ochronie socjalnej. Jednocześnie wskazano, że interwencja innowacyjnej ochrony socjalnej musi być połączona z szerokim zestawem polityk społecznych, łącznie z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego oraz polityk rodzinnych. W związku z możliwością korzystania ze środków unijnych na realizację określonych działań w latach 2014–2020 w ramach funduszy Wspólnych Ram Strategicznych (WRS), wszystkie kraje członkowskie, w tym Polska, zobowiązane są do spełnienia odpowiednich warunków *ex-ante*<sup>53</sup>.

Można powiedzieć, że głównym celem aktywnej polityki społecznej inkluzji jest stwarzanie osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym możliwości uzyskania szans i zasobów potrzebnych

---

<sup>53</sup> COM(2010) 758 (wersja ostateczna).

do pełnego uczestnictwa w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturalnym oraz uzyskania odpowiedniego poziomu życia w danym społeczeństwie<sup>54</sup>. Generalnie jest to oczywiście w dużym stopniu uzasadnione, albowiem wykluczeniem społecznym dotknięci są np. ludzie starsi, dzieci, niepełnosprawni<sup>55</sup>.

W literaturze podkreśla się, że do prowadzenia skutecznej polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu niezbędna jest współpraca sektorów: publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz sektora tzw. ekonomii społecznej<sup>56</sup> jako formy inkluzji społecznej. Ważną rolę w tym względzie należy przypisać podmiotom ekonomii społecznej (gospodarki społecznej), które funkcjonują na pograniczu tych trzech sektorów. Dlatego duże nadzieje pokłada się w podmiotach ekonomii społecznej o celach reintegracyjnych, w tym spółdzielniach socjalnych. Tego typu organizacje mogą pełnić funkcję instrumentów aktywnej polityki społecznej i rynku pracy. Niewątpliwie działalność podmiotów ekonomii społecznej powiązana jest z kategorią spójności społecznej, która obejmuje przede wszystkim tworzenie miejsc pracy, stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości oraz dbałość o utrzymywanie stabilności rynków<sup>57</sup>. Jakkolwiek podmioty ekonomii społecznej (spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia, fundacje, towarzystwa wzajemnościowe itp.) odgrywają istotną rolę w zakresie reintegracji zawodowej osób marginalizowanych na rynku pracy, to jednak cel zawodowej reintegracji mogą realizować wyróżnione podmioty na różne sposoby, m.in. przez tzw. „przejściowe zatrudnienie”, które polega na nabywaniu doświadczenia zawodowego,

<sup>54</sup> Por. B. Szatur-Jaworska, *op. cit.*, s. 64.

<sup>55</sup> Por. K. Faliszek, *Ekskluzja i inkluzja – dwie strony tego samego problemu?*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *op. cit.*, s. 49.

<sup>56</sup> Por. H. Kaszyński, *Praca socjalna a problem wykluczenia społeczno-zawodowego osób chorujących psychicznie*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *op. cit.*, s. 250.

<sup>57</sup> *Ibidem*.



czego konsekwencją ma być późniejsze znalezienie miejsca pracy na otwartym rynku.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że we wszystkich państwach europejskich cechą charakterystyczną podmiotów ekonomii społecznej jest działalność w zakresie produkcji dóbr i usług, które zapewniają członkom tych podmiotów realizację określonych potrzeb społecznych. 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 o zakresie na tyle niewielkim, aby podmioty ją prowadzące nie były traktowane jak przedsiębiorstwa<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> 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 gospodarza 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, nr 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.



## Rozdział 2

# W poszukiwaniu źródeł ochrony prawnej przed zjawiskiem wykluczenia społecznego w polskim prawie

### 1. Godność a wykluczenie społeczne

Źródeł ochrony przed zjawiskiem wykluczenia można by doszukiwać się w pojęciu godności ludzkiej jako wzorcowej zasady, podstawy, w oparciu o którą można by ustanawiać reguły, zasady i standardy prawa.

Dla interpretacji tego, co należy rozumieć jako godność człowieka, zasadniczego znaczenia nabiera art. 30 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Pojęcie „przyrodzonej” godności człowieka oznacza, że godność człowieka jest czymś swoiście własnym, należnym każdemu człowiekowi, bo danym mu wraz z byciem sobą. Ustawa zasadnicza stwierdza słusznie, że godność jest niezbywalna, co nie tylko znaczy, że nie można jej nikomu odstąpić, ale że jest ona ściśle związana z człowieczeństwem. Godność człowieka jest dana jako rzeczywistość niezbywalna, domagająca się przyjęcia i uznania. Nienaruszalność godności oznacza, że nie można odebrać człowiekowi prawa do szacunku. Pojęcie „poszanowania” godności oznacza obiektywne prawo do szacunku oraz subiektywne respektowanie tego prawa do szacunku<sup>59</sup>. Z tego, że prawo do szacunku jest nienaruszalne, wynika, iż

---

<sup>59</sup> Zob. *W centrum: Godność człowieka*, wyd. B. Vogel, Warszawa 2009, s. 25

władze publiczne są zobowiązane do poszanowania tego prawa, a tam, gdzie byłoby ono zagrożone lub lekceważone, do jego ochrony.

Nie bez racji stwierdza więc K. Complak, że „godność osoby ludzkiej dotyczy ogółu konstytucyjnych przepisów wyznaczających położenie człowieka oraz obywatela w państwie”, jak również że „omawiana kategoria wykracza jednak poza dogmatykę konstytucji”, wskazując jednocześnie wstęp konstytucji, w którym wzywa się wszystkich, aby stosując ją, czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, mając na myśli ogół władz publicznych (w szczególności organów wymiaru sprawiedliwości)<sup>60</sup>. Autor dalej wskazuje zarówno na chrześcijański, jak i świecki punkt widzenia pojęcia „godności człowieka”. I tak w świetle nauki Kościoła katolickiego „godność osoby ludzkiej ma podstawę w stworzeniu jej na obraz i podobieństwo Boże [...]; wypełnia się ona w powołaniu Boskiego szczęścia [...]. Jest właściwe istocie ludzkiej, że w sposób dobrowolny dąży do tego wypełnienia [...]. Osoba ludzka przez swoje świadome czyny [...] dostosowuje się lub nie do dobra obiecanego przez Boga i potwierdzonego przez sumienie moralne [...]. Ludzie kształtują samych siebie i wzrastają wewnątrznie; całe swoje życie zmysłowe i duchowe czynią przedmiotem swojego wzrostu [...]. Jeśli chodzi o świeckie pojęcie godności, to również akcentuje odmienną jakościową człowieka, w szczególności wyższość osoby ludzkiej nad materią martwą oraz w ogóle nad całym światem żywym, niemającym świadomości, rozumu czy swobody działania”<sup>61</sup>.

Dokonując koniecznego uogólnienia, można powiedzieć, że norma konstytucyjna o nienaruszalności godności człowieka oraz nakaz jej poszanowania i ochrony wywodzą się i dają się wyprowadzić z bytu człowieka. Innymi słowy godność człowieka nie wynika z ustanowienia jej przez powołane do tego organy, albowiem w przypadku państw lub

<sup>60</sup> K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5 (28), s. 45.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 41 i n.

społeczeństw, w których brak jest odpowiednich przepisów konstytucji o ochronie godności człowieka, można by było ją lekceważyć, a prawa człowieka byłyby naruszane lub ograniczane. Godność człowieka jako odkryta rzeczywistość niezbywalna polega więc na uznaniu, a następnie sformułowaniu w postaci przepisów prawa.

Czy godność ludzka to „alfa” i „omega” konstytucyjnego systemu ochrony wolności? Taka myśl nie jest wcale niczym nowym. Zapisano ją już we Wstępie i przepisach Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. „Uznanie godności przynależnej wszystkim członkom rodziny ludzkiej oraz ich niezbywalnych praw stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”; „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe pod względem godności i praw” (art. 1)<sup>62</sup>. W tym kontekście nie byłoby przesadą stwierdzenie, że wszelkie prawa i wolności są w pewnym sensie podporządkowane realizacji godności osoby ludzkiej. Gdyby pozbawić człowieka godności, jaki byłby sens wolności, która jest „narzędziem” godności obok innych wartości, jak np.: życia, zdrowia, nienaruszalnych praw człowieka, nietykalności, psychicznej intymności, przyzwoitości *etc.*

Zresztą, podobnie jak w przypadku nienaruszalnych praw człowieka, można powiedzieć, że nie jest możliwy wyczerpujący przepis – opis idei godności, jak też autonomii, będącej jej częścią. Przejawem „wielkiej naiwności” byłoby bowiem przekonanie, że można wyczerpująco opisać, w jednym albo kilku przepisach, to, co należy się człowiekowi jako takiemu. Nie ulega jednak wątpliwości, że godność osobowa i autonomia jednostki nie znajdują się na tym samym poziomie. Godność jest wartością absolutną, co oznacza, że nawet osobie postępującej niegodnie nie można odmówić takiej samej godności równej jakiegokolwiek innej osobie<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Patrz również art. 23 ust. 3 tej Deklaracji.

<sup>63</sup> Taki pogląd podziela doktryna konstytucyjna wielu krajów – zob. F.F. Segado, *Godność człowieka jako najwyższa wartość porządku prawnego w Hiszpanii*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001, s. 181. Trzeba też dodać, że już w I wieku przed Chrystusem Cynceron wprowadził pojęcie „dostojność natury ludzkiej”

Można powiedzieć, iż art. 30 Konstytucji RP 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.

Trzeba też zaznaczyć, iż godność nie oznacza tylko prawa do nietykalności cielesnej oraz ochrony dobrego imienia – wiąże się z nią również solidarność społeczna<sup>64</sup>. Godność wzmacnia pojęcie solidarności przez zapewnienie systemu pomocy społecznej, gdzie prawo do środków i świadczeń umożliwia życie w warunkach odpowiadających godności człowieka<sup>65</sup>.

W prawie krajowym znaleźć zresztą można związki między pojęciami godności i wykluczenia społecznego. Potwierdzenie tego faktu znajdujemy m.in. w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>66</sup>, gdzie zapewnienie pomocy społecznej przez podmioty administracji publicznej osobom i ich rodzinom szczególnie narażonych na zjawisko wykluczenia społecznego (a więc dotkniętych:

---

*(dignitas humana)* – zob. Marcus Tullius Cicero, *Pisma filozoficzne*, t. 2.: *O państwie, O prawach, O powinnościach, O cnotach*, Warszawa 1960, przeł. W. Kornatowski, Księga I, s. 106. Używa on pojęcia godności w odniesieniu do człowieka w dwóch różnych znaczeniach: z jednej strony pojęcie to ma oznaczać życie godne szacunku, które przysługuje poszczególnym ludziom ze względu na ich szczególne zasługi czy pozycję. Może to dotyczyć np. ludzi będących wzorem dla innych (dobroczynców ludzkości), grup osób (starszyzny), grup zawodowych (głów państw) lub elit (wybitnych wynalazców lub odkrywców). Od powyższej omówionej godności odróżnić należy *godność człowieka*, która nie zależy od wymienionych wyżej różnic i nie kieruje się zakładaną lub zamierzoną uniformizacją jednostek, lecz opiera się jedynie na łączącym nas i wspólnym dla każdego fakcie, że wszyscy jesteśmy ludźmi. Mimo że prawdopodobnie pojęcie godności człowieka (*dignitas humana*) wywodzi się z filozofii stoickiej, judaizm już kilka stuleci wcześniej wyraził tę myśl za pomocą terminów „chwała” i „cześć” – Ps. 8, oraz „na Nasz [tj. Boga] obraz” Rdz 1,26 n; 9,6. Zob. też o godności: Z. Chlewiński, Z. Zaleski, *Godność*, [w:] L. Bieńkowski [i in.], *Encyklopedia katolicka*, t. 5, Lublin 1989, s. 1231.

<sup>64</sup> Zob. S. Retterer, *Pojęcie godności w obowiązującym i przyszłym prawie wspólnotowym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawna*, red. K. Complak, Wrocław 2001, s. 9, 93.

<sup>65</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 cyt. ustawy o pomocy społecznej „Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”.

<sup>66</sup> Zob. art. 2 w związku z art. 7 cyt. ustawy, t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1769, 1985.

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 status uchodźcy, jak również dotkniętych alkoholizmem czy narkomanią oraz opuszczających zakłady karne) opiera się na poszanowaniu godności osoby ludzkiej. Można powiedzieć, iż w pewien sposób pojęcie godności nadaje pomocy społecznej nowy wymiar. To właśnie godność stanowi prawną czy też moralną podstawę walki ze zjawiskiem wykluczenia społecznego (stawiania poza obrębem społeczeństwa jego określonych grup).

## **2. Zasada równości i sprawiedliwości społecznej a wykluczenie społeczne**

Jeśli przyjąć, że prawo powinno nadawać działaniom ludzkim kierunek uwzględniający zasady etyki wynikającej z dążenia do sprawiedliwości, głębokich korzeni tej etyki należałoby upatrywać w godności z której wypływa zasada wolności, a także równości, które stanowią zarazem treść i cel sprawiedliwości.

Niewątpliwie na pierwszy plan w zakresie ochrony przed wykluczeniem społecznym należy podnieść treść art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., zgodnie z którym „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w godności i prawach. Są one obdarzone rozumem i sumieniem oraz powinny postępować w stosunku do siebie wzajemnie w duchu braterstwa”<sup>67</sup>. Rozwiązania przyjęte w polskiej Konstytucji zawierają również stanowcze gwarancje indywidualnego prawa do równej

---

<sup>67</sup> Trzecia Sesja Ogólnego Zgromadzenia ONZ, obradująca w Paryżu, uchwaliła 10 grudnia 1948 roku jednogłośnie Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Dokument ten stanowi niewątpliwie jedno z największych i najtrwalszych osiągnięć ONZ, [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/pql.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/pql.pdf) [dostęp: 21.09.2017].

ochrony, a nawet wzmacniają i doprecyzowują zakres tych gwarancji, jeśli je porównać z formalnym ujęciem art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Należy zauważyć, że idea równości wiąże się merytorycznie z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka (art. 30 Konstytucji RP), która jest w odniesieniu do zwykłego ustawodawcy swoistą metanormą i ma charakter nadrzędny<sup>68</sup>. Jednocześnie wskazanie na konstytucyjną zasadę równości jako podstawową zasadę państwa prawnego, stanowiącą ważny element obowiązującej w Polsce koncepcji praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela<sup>69</sup>, wynika stąd właśnie, że jednostka może żądać od władz publicznych, aby respektowały jej równość – przez zachowania pozytywne, tj. przez wprowadzenie niezbędnych gwarancji materialnych indywidualnego prawa do równej ochrony, oraz negatywne, tj. powstrzymanie się od zachowań będących nieuzasadnionym zróżnicowaniem, w sferze życia zarówno politycznego, jak i społecznego czy gospodarczego.

W tym miejscu warto przypomnieć, iż do pozostałych norm konkretyzujących zasadę ogólną równości można zaliczyć m.in.: równy dostęp do dóbr kultury (art. 6 ust. 1), równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1), równouprawnienie płci (art. 33), równy dostęp do służby publicznej (art. 60), równą dla wszystkich ochronę prawną własności (art. 64 ust. 2), równy dostęp do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (art. 68 ust. 2), równy dostęp do wykształcenia (art. 70 ust. 4), a także równość w prawie wyborczym (art. 96 ust. 2 i art. 127 ust. 1)<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Por. M. Safjan, *op. cit.*, s. 100.

<sup>69</sup> Zasada równości wobec prawa jest jednym z fundamentów demokratycznego porządku prawnego odnoszącym się zarówno do sfery stanowienia, jak i stosowania prawa – zob. R. Balicki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, Opinie i Ekspertyzy nr 25, E-5/2005.

<sup>70</sup> P. Wróbel, *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, t. 5, nr 1 (8), s. 145.



Wskazanie na konstytucyjną zasadę równości jako *lex generalis*<sup>71</sup> wobec pozostałych norm konstytucyjnych, które również regulują zasadę równości, wynika stąd właśnie, że obowiązuje ona wszystkie podmioty prawa (tj. zarówno osoby fizyczne, jak i prawne) oraz oznacza zarówno równość praw, jak i równość w prawie<sup>72</sup>.

Zasada równości związana jest także z zasadą sprawiedliwości, która znalazła swoje wyraźne potwierdzenie w normach Konstytucji, przede wszystkim w art. 2, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że podniesienie zasady sprawiedliwości na poziom konstytucyjny prowadzi do uznania, że jest ona bezpośrednio obowiązującym prawem i z tego powodu jest czymś więcej niż dyrektywą programową albo rekomendacją<sup>73</sup>. Jednocześnie ogólne i w założeniu nie do końca sprecyzowane, o niejasnych konturach znaczeniowych zasady sprawiedliwości społecznej uzyskują swój korelat w postaci np. możliwości żądania od władzy publicznej obowiązku prowadzenia polityki (społecznej i gospodarczej) w duchu sprawiedliwości społecznej.

Warto też zwrócić uwagę, iż na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej, w tym np. minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli, a także zasada równości<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 481.

<sup>72</sup> Por. I. Bernatek-Zagula, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 74.

<sup>73</sup> Por. K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznej prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, R. LXIX, z. 4, s. 15.

<sup>74</sup> Por. wyrok TK z dnia 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU 2010, nr 6/A, poz. 57.

Wprawdzie konstytucyjne zasady równości prawa i sprawiedliwości społecznej należą do standardowego zestawu podstawowych zasad demokratycznych, niemniej jednak nie dają wprost i bezpośrednio odpowiedzi na pytania nurtujące nasze społeczeństwo. Pewne jest natomiast, że spór o równy i sprawiedliwy rozdział zasobów materialnych, który pozwala na kształcenie i samokształcenie, umożliwia pracę przynajmniej w przybliżeniu zgodną z umiejętnościami i zainteresowaniami, zapewnia godziwą płacę, możliwość uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym<sup>75</sup>, nie należy do przeszłości. Nie spieramy się dzisiaj o to, czy zasady równości i sprawiedliwości społecznej mają być uznane za naczelne, ale o to, jaka jest wzajemna relacja, gdzie przebiegają subtelne granice pomiędzy nimi, jak zbalansować gwarancję sprawiedliwości zgodnie z treścią nadaną jej przez art. 2 konstytucji, wtedy kiedy pozostaje w wyrażonej sprzeczności wobec rażących nierówności dochodowych i majątkowych i nie da się w pełni urzeczywistnić. Dlatego twierdzenie J. Stiglitz, że „Zasady sprawiedliwości społecznej są stałe i stare, zmienia się natomiast to, czy są przedmiotem większego czy mniejszego zainteresowania, i to, jakimi instrumentami chce się tę sprawiedliwość osiągnąć”<sup>76</sup>, wydaje się być bardziej postulatem niż zabezpieczeniem przed „cywilizacją nierówności”.

Nie ulega też wątpliwości, że sprawiedliwość społeczna jest czymś więcej niż tylko wypełnianiem socjalnej funkcji państwa. Zdaniem W. Sokolewicz ma ona wyrażać „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”<sup>77</sup>. Jednocześnie wskazanie

<sup>75</sup> Por. T. Kowalik, *Sprawiedliwość społeczna a nowy ład społeczny*, [w:] K. Budziło (red.), *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010, s. 3.

<sup>76</sup> J. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa 2006, s. 256.

<sup>77</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, Warszawa 2003, s. 61.

na sprawiedliwość jako powinność „określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości”<sup>78</sup> wynika z tego, iż poprzez urzeczywistnianie jej zasad realizuje się moralny imperatyw solidarności z osobami gorzej sytuowanymi, zwłaszcza z powodów przez nie niezawinionych. Z tego wynika zarazem wniosek, że zasada równości wobec prawa nie tylko koryguje, ale i konkretyzuje ogólniejszą zasadę sprawiedliwości społecznej<sup>79</sup>.

Ponieważ ochrona przed wykluczeniem winna zmierzać do umożliwienia równego korzystania praw człowieka i do wyrównywania możliwości rozwoju osobowego, należy zwrócić szczególną uwagę na typ argumentacji stosowany w orzecznictwie konstytucyjnym.

W tym miejscu warto przypomnieć orzeczenie z dnia 29 września 1993 r. K 17/92<sup>80</sup>, w którym Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze systemowy i funkcjonalny kontekst przepisu art. 32 ust. 5 zdanie 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60), przyjął, że celem przyznawania biletu kredytowanego, jak każdego rodzaju zasiłku celowego, jest „zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej” (art. 32 ust. 1 ustawy), w tym wypadku potrzeby przeemieszczenia się osoby, np. do miejsca zamieszkania czy w celu załatwienia innej niezbędnej potrzeby życiowej. Trybunał zwrócił uwagę, iż wyraźnym postanowieniem art. 32 ust. 5 zdanie 2 ustawa o pomocy społecznej wyłączyła jednak dla tego rodzaju rozstrzygnięcia formę aktu administracyjnego w postaci decyzji administracyjnej, a tym samym możliwość prowadzenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego pomimo istnienia zinstytucjonalizowanego prawnie stosunku między administracją a jednostką. W ocenie Trybunału wskutek wprowadzenia kwestionowanej regulacji sytuacja prawna świadczeniobiorców określonej pomocy społecznej, mianowicie zasiłku celowego na przejazd, uległa

---

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> ZU 1993, cz. II, 33.

rażącemu zróżnicowaniu w zakresie ochrony prawa do zasiłku w sposób nie znajdujący dostatecznego uzasadnienia.

Nie bez znaczenia dla określenia zakresu ochrony przed wykluczeniem w kontekście konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości jest również orzeczenie z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11<sup>81</sup>, w którym TK orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>82</sup>, w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie – jako niezgodny z następującymi postanowieniami konstytucji: art. 2 (zasadą sprawiedliwości), art. 18 (zasadą ochrony rodziny), art. 32 ust. 1 (zasadą równości) i art. 71 ust. 1 (prawem rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej opieki państwa). Jak zauważył Trybunał, „[...] w ekstremalnie trudnej sytuacji rodziny wychowującej więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, rezygnacja z pracy jednego rodzica (opiekuna) często może się okazać niewystarczająca, gdyż opiekun ten nie jest w stanie sprawować efektywnie opieki równocześnie nad dwojgiem czy trojgiem niepełnosprawnych dzieci. Dlatego prawo powinno w takiej sytuacji stworzyć możliwość rezygnacji z pracy także drugiemu rodzicowi, umożliwiając mu uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego”.

Trzeba też zaznaczyć, iż zasada sprawiedliwości społecznej – w ujęciu najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – najczęściej łączona z zasadą równości, stanowi jeden z wyznaczników dopuszczalności różnicowania sytuacji podmiotów podobnych. Wart odnotowania jest jednak fakt, że w okresie PRL Trybunał Konstytucyjny identyfikował

<sup>81</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1652.

<sup>82</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r., poz. 559, 567 i 1443.

formułę sprawiedliwości społecznej jako formułę podziału „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy”<sup>83</sup>. Uwzględniając w swych orzeczeniach zasady sprawiedliwości społecznej, TK kierował się założeniami ideologii socjalistycznej wyrażonymi w obowiązującej wówczas Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>84</sup>. Szczególnie znaczące w tym względzie jest orzeczenie z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, w którym TK wskazał na nieokreślony charakter pojęcia sprawiedliwości społecznej, w zakresie którego występuje wiele „możliwych jego znaczeń, nieraz przeciwstawnych (np. każdemu to samo, każdemu według jego pracy, każdemu według jego potrzeb)”. Odnosząc się do tzw. sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybtywnej), stwierdził, iż jej założeniem jest „idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi (np. potrzeby, wyniki pracy, zdolności, zasługi)”. Z drugiej jednak strony TK wyszedł z założenia, iż przy rozdziale dóbr należy uwzględnić natężenie występowania cech istotnych z punktu tegoż rozdziału. Wymieniona zasada zakłada zatem istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych osób (kategorii) a należnym im traktowaniem (zasada relewantności)<sup>85</sup>.

Dodajmy, iż kluczowe znaczenie w odniesieniu do zasady równości ma więc ustalenie cechy relewantnej charakteryzującej dany podmiot, która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne.

---

<sup>83</sup> Por. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988, sygn. K 1/88, OTK ZU 1988, nr 1, poz. 6.

<sup>84</sup> Klauzulę sprawiedliwości przewidywał art. 5 pkt 5 ustawy zasadniczej PRL w brzmieniu z 1976 roku, który stwierdzał, iż „Polska Rzeczpospolita Ludowa [...] urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej, likwiduje wyzysk człowieka i przeciwdziała naruszeniu zasad współżycia społecznego.” Rozwinięcie tej konstytucyjnej wartości znajdowało się w art. 19 ust. 3 Konstytucji, który wskazywał na to, iż Polska Rzeczpospolita Ludowa winna wprowadzać zasadę „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy” – zob.: Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (t. j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

<sup>85</sup> OTK ZU 1988, nr 1, poz. 1, s. 14.

Jednocześnie wybór danej cechy relewantnej powinien być dokonywany w oparciu o racjonalne i zobiektywizowane kryteria. Stanowisko to potwierdziły kolejne orzeczenia Trybunału już w całkowicie nowym systemie prawnym.

Tak np. w orzeczeniu z dnia 27 czerwca 1995 r., sygn. K 4/94 Trybunał stanął na stanowisku, że „sprawiedliwość wymaga, żeby równych traktować równo oraz aby różnicowanie w prawie osób fizycznych i innych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji; różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest usprawiedliwione”<sup>86</sup>. Nie inaczej też podszedł do tej kwestii TK w orzeczeniu z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, stwierdzając, że „sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi”<sup>87</sup>.

Podobny kierunek myślenia odnajdziemy także w wielu innych orzeczeniach TK, zawierających argumenty uzasadniające odmienne traktowanie podmiotów podobnych (sprawiedliwość społeczna). Argumenty te, po pierwsze, muszą mieć charakter istotny (relewantny), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, służącego różnicowaniu sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie wreszcie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy

---

<sup>86</sup> OTK ZU 1995, poz. 16.

<sup>87</sup> OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 72. Również w orzeczeniu z dnia 6 kwietnia 1993 r., sygn. K 7/92, OTK z 1993r. cz. I, TK stwierdził, iż „sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie, z tym że w tym drugim przypadku powinno się uwzględniać, w jakim stopniu u poszczególnych podmiotów (kategorii osób) występują pewne cechy, które powinny być brane pod uwagę w procesie rozdziału prawnych dóbr (praw)”.

normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych<sup>88</sup>.

Warto przy tym zaznaczyć, iż poglądy Trybunału Konstytucyjnego znajdują teoretyczne wsparcie szczególnie w wywodach J. Rawlsa, według którego sprawiedliwość społeczna jest „miarą, za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa”, zaś sprawiedliwość owej struktury zależy od tego, „jak przydzielane są podstawowe prawa i obowiązki oraz jak rozkładają się w różnych sektorach społeczeństwa społeczne i ekonomiczne możliwości”<sup>89</sup>. Jakkolwiek pojęciu sprawiedliwości społecznej TK poświęcił wiele uwagi w swych orzeczeniach, opowiadając się za dystrybutywnym (rozdzielczym) jej rozumieniem, to jednak rozumienie reguł sprawiedliwości społecznej w ujęciu Trybunału jest niejednoznaczne. Wymieńmy tu m.in. orzeczenie TK z dnia 28 czerwca 1994 r., sygn. 6/9320<sup>90</sup>, uznające za zgodne z poczuciem sprawiedliwości społecznej pozbawienie emerytów i rencistów tzw. sfery budżetowej w 1992 r. prawa do ulgowych przejazdów kolejami. Sąd odwołał się do formuły prostego egalitaryzmu „każdemu to samo”, stwierdzając mianowicie, że utrzymanie dla tej grupy (mającej inny status niż ogół obywateli) praw nabytych w zakresie „przywilejów komunikacyjnych oznaczałoby aprobowanie stanu nierówności z innymi grupami emerytów i rencistów”<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Kryteria te były określone m.in. w orzeczeniach TK z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK ZU 1994, cz. II, s. 141 i z dnia 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU 1995, cz. II, s. 93. Por. też: wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, OTK ZU 1998, nr 3.

<sup>89</sup> J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 18. Rawls zdecydowanie przeciwstawia się różnym koncepcjom sprawiedliwości, w tym perfekcjonistycznej, egoistycznej, intuicjonistycznej, a zwłaszcza utylitarystycznej. W teorii utylitarystycznej zasady sprawiedliwości nie są wynikiem umowy społecznej, sprawiedliwość nie jest kategorią społeczną, a prakseologiczną – zob.: J. Rawls, *op. cit.*, s. 37-43.

<sup>90</sup> OTK ZU 1994, cz. I, s. 106 i n.

<sup>91</sup> Zob. też w tej sprawie: T. Zieliński, *op. cit.*, s. 84-85.

Oczywiście można wskazać szereg innych przykładów wskazujących na zmianę linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w postanowieniu z dnia 18 października 2000 r., sygn. Ts 84/00 Trybunał wyraził pogląd, że zasady sprawiedliwości społecznej i zasada równości „nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do wniesienia skargi konstytucyjnej, jako że są to zasady ustrojowe, które nie stanowią źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym, a tylko naruszenie takiego prawa legitymuje do wniesienia skargi konstytucyjnej”<sup>92</sup>. Natomiast w postanowieniu z dnia 16 stycznia 2001 r., sygn. Ts 84/00, dotyczącym zażalenia na powołane wyżej postanowienie TK zmienił zdanie, stwierdzając m.in., iż „formuła skargi konstytucyjnej, przyjęta w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, obejmuje bez rozróżnienia wszystkie konstytucyjne wolności lub prawa i nie wyłącza żadnej z tych gwarancji z katalogu dopuszczalnych podstaw skargi konstytucyjnej. Podstawę skargi konstytucyjnej może zatem stanowić każdy przepis konstytucji, z którego można wywieść (odczytać) prawa lub wolności skarżącego, rozumiane jako jego konstytucyjne prawa podmiotowe. Samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej mogą więc być nie tylko te przepisy, które w sposób bezpośredni regulują wolności i prawa skarżącego (zawarte przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji zatytułowanym: «Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela»), ale także te, które pośrednio – w istocie swej – formułują określone wolności i prawa człowieka (np. niektóre zasady ustrojowe zawarte w rozdziale I Konstytucji, z których da się wywieść konstytucyjne prawa podmiotowe”. „[...] W związku z powyższym [...] art. 2 i art. 32 Konstytucji RP mogą stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej [...]”<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> OTK ZU 2001, nr 5(43), poz. 129. Por. też: postanowienie z dnia 24 lipca 2000 r., sygn. SK 26/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), poz. 151.

<sup>93</sup> OTK ZU 2001, nr 5, poz. 130. Zob. też: J. Potrzeszcz, *Sprawiedliwość społeczna w skardze konstytucyjnej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2003, T. XIII, z. 1, s. 20.



I wreszcie inne orzeczenie, wyrażające już problem dyskusyjny, a mianowicie braku uznania prawa do równego traktowania jako samostannego wzorca konstytucyjnego przy składaniu skargi konstytucyjnej. W postanowieniu z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, Trybunał podkreślił, iż prawo to ma charakter niejako prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako „samoistnie”<sup>94</sup>.

Wśród argumentów, które są podnoszone przeciwko powyższemu stanowisku TK, formułuje się takie oto zarzuty: choć konstytucyjne prawo do równego traktowania ma charakter prawa podmiotowego (czemu Trybunał nie zaprzecza), to wyłączenie tego prawa z zakresu ochrony realizowanej w trybie skargi konstytucyjnej byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby Konstytucja stanowiła to w sposób wyraźny (tak jak czyni to w art. 79 ust. 2 w odniesieniu do cudzoziemców)<sup>95</sup>. Niezbędność odnoszenia prawa do równego traktowania do konkretnych regulacji nie oznacza bowiem, że prawo to jest pozbawione samodzielnych treści<sup>96</sup>. Co więcej, umieszczenie art. 32 w pierwszej części rozdziału II Konstytucji, zatytułowanej „Zasady ogólne”, nie oznacza, iż prawo do równego traktowania nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki. Przeciwnie, omawiany układ przepisów konstytucyjnych jest wyrazem woli ustrojodawcy, aby pewne prawa podmiotowe były traktowane jako szczególnie istotne z punktu widzenia konstytucyjnej pozycji jednostki<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 225.

<sup>95</sup> Zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 225.

<sup>96</sup> Zdanie odrębne sędziego M. Safjana do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 225.

<sup>97</sup> Zdanie odrębne sędziego J. Stępnia do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01. Także zdanie odrębne sędziego J. Trzczińskiego, według którego „[...] Ujęcie niektórych konstytucyjnych podmiotowych praw człowieka i obywatela w pierwszej części rozdziału II Konstytucji, zatytułowanej „Zasady

Nie można wprawdzie zaprzeczyć, że w odniesieniu do konstytucyjnej kontroli przez polski TK ustawodawstwa w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej (i równości) zasadę równości postrzega się jako pochodną zasady sprawiedliwości społecznej. Zastrzeżenia budzi wprowadzenie na potrzeby ustalenia zakresu skargi konstytucyjnej podziału prawa na dwie kategorie: tj. takiego, któremu przyznaje się charakter nadrzędny, oraz tzw. „prawa drugiego stopnia” bądź „metaprawa”, które nie może stanowić samodzielnej podstawy w trybie skargi konstytucyjnej<sup>98</sup>. Niewątpliwie ochrona prawa do równego traktowania zawsze jest bowiem ukierunkowana na ochronę jednostki, która znajduje również swoje oparcie w fundamentalnym prawie podstawowym – godności człowieka, a nie abstrakcyjnej wartości związanej z jakością prawa, która nie miałaby przełożenia na status podmiotowy jednostek.

### 3. Zasada dobra wspólnego a wykluczenie społeczne

Artykuł 1 Konstytucji określa Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne obywateli. Jednocześnie z preambuły konstytucyjnej wynika paradygmat równości obywateli „w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Akcentowane są zatem te wartości, w które przede wszystkim wymierzone jest wykluczenie<sup>99</sup>.

W rozważaniach prawniczych przyjmowany jest pogląd, zgodnie z którym z zasady dobra wspólnego wynikają zobowiązania państwa wobec obywateli. Podkreśla się przede wszystkim, iż zasada ta jest

---

ogólne”, nie oznacza zdeprecjonowania ich znaczenia prawnego, lecz przeciwnie – służy podkreślaniu ich znaczenia dla sytuacji prawnej jednostki wobec państwa”, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 225.

<sup>98</sup> Por. B. Banaszak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, t. 1, s. 124-128.

<sup>99</sup> Zob. szerzej: M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego*, [w:] Z. Kędzia, A. Rost (red. nauk.), *Współczesne wyzwania wobec prawa człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009, s. 143.

i powinna być interpretowana jako stojąca na straży praw jednostek. Od realizacji tych praw zależy przecież pomyślność całej wspólnoty<sup>100</sup>. Dobro wspólne nie jest jednak sumą dóbr indywidualnych ani nie oznacza zbiorowej potrzeby<sup>101</sup>. Podążając za poglądem wyrażonym w literaturze, można uznać, iż „jest ono wynikiem skoordynowanych działań wszystkich (lub większości) członków zbiorowości, jednoczących się we wspólnym wysiłku w celu urzeczywistnienia większości ogółu”<sup>102</sup>. Można nawet postąpić o krok dalej i stwierdzić, że dążenie do dobra wspólnego jako najważniejszego prawa społecznego jest punktem wyjścia do osiągnięcia sprawiedliwości<sup>103</sup>.

Obok pojęcia dobra wspólnego (powszechnego) występuje równoległe pojęcie interesu publicznego. Związek występowania ich w praktyce jest dosyć bliski, stąd pojawiają się i trudności w pojęciowym, wyrażonym ich rozdzieleniu. Niejednokrotnie też dobro wspólne (powszechne) utożsamiane jest z interesem publicznym.

Dobro wspólne z punktu widzenia moralnego i religijnego stanowi bez wątpienia wartość wyższą od interesu publicznego. Należy ono do sfery „być”<sup>104</sup>. Dobro wspólne jako wartość nie tylko jest jakimś stałym elementem rzeczywistości, ale jednocześnie ma charakter powszechny, tj. dotyczy każdego człowieka. Zakłada ono wyobrażenie o człowieku oraz o jego stosunku do społeczeństwa. Upraszczając trochę, możemy stwierdzić, że człowiek, w wymiarze statycznym, jest istotą otwartą na dobro wspólne (tj. posiadającą intuicję tej wartości), zaś w wymiarze dynamicznym jest istotą, której bycie jest byciem ku dobru (tj. kierunek życia i jego sens wyznaczany jest przez tę wartość).

---

<sup>100</sup> Zob. B. Banaszak, *Zasady ustroju a prawa jednostki*, „Rzeczpospolita” z 14-15.06.1995.

<sup>101</sup> K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 48.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 49.

W przeciwieństwie do interesu, który jest subiektywny i zmienny oraz należy do sfery „mieć”<sup>105</sup>, dobro wspólne jako wartość nie potrzebuje żadnego uzasadnienia swojego istnienia. Przede wszystkim wyjaśnia ono aktywność aksjologiczną człowieka. Można z tej perspektywy zaryzykować twierdzenie, że dobro to rodzaj wewnętrznego wzorca, w którym państwo ma swoją genezę, a przyczyną celową jest stworzenie warunków do jego rozwijania.

Z kolei jeśli chodzi o interes publiczny, to jego znaczenie opisowe związane jest z kontekstem społecznym i politycznym<sup>106</sup>. Interes publiczny jest uwarunkowany czasem, miejscem i wszelkiego rodzaju okolicznościami faktycznymi. Dodajmy, iż rozpowszechnienie przez rewolucję francuską kategorii interesu publicznego czy później w tzw. państwach socjalistycznych interesu społecznego<sup>107</sup>, spowodowało nie tylko utożsamianie tego ostatniego z interesem państwa, ale też przyczyniło się do całkowitego zapomnienia nauki o dobru wspólnym. Współczesne rozumienie interesu publicznego znajduje przede wszystkim wyraz w obowiązującym prawie. Jest to pojęcie–narzędzie służące opisaniu relacji między położeniem jednostki (obywatela) a działalnością administracji publicznej<sup>108</sup>, szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie uprawnień indywidualnych. Co do relacji między interesem publicznym a dobrem wspólnym w prawie administracyjnym można powiedzieć, iż interes publiczny jest składnikiem aktu administracyjnego (nie wykracza poza prawo administracyjne), natomiast dobro wspólne jest (lub powinno być) atrybutem każdej normy prawnej.

---

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> Zob. J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2642, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX, s. 39.

<sup>107</sup> K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 47.

<sup>108</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s. 97.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż pojęcie dobra wspólnego wywodzi się z prawa naturalnego, którego podstawy tkwią w naturze człowieka, czyli w woli Stwórcy. Jest ono porządkiem obiektywnym, niezależnym od woli człowieka lub społeczeństwa<sup>109</sup>. Trzeba też zaznaczyć, iż samo prawo naturalne nie wystarcza, by stanowić organizację życia ludzi w społeczeństwie, gdyż jest ono tylko fundamentem, na którym człowiek może budować różne formy relacji wspólnotowych<sup>110</sup>. Jest oczywiste, że różne formy życia społecznego i państwowego są regulowane i ustalane przez ludzkie prawo pozytywne. Z tego względu dobro wspólne (*bonum commune*) często pojmowane jest jako „ogół warunków, które umożliwiają ludziom osiągnięcie wszechstronnego rozwoju osobowego, a także jako gwarancje normatywne osiągnięcia przez człowieka pełnego rozwoju”<sup>111</sup>.

Trzeba tu jednak dla ścisłości zaznaczyć, że dobrem wspólnym zajmowali się już starożytni filozofowie greccy i rzymscy, uczeni wczesnochrześcijańscy, uczeni średniowiecza i czasów nowożytnych. Wyrażone w myśli klasyków (w tym m.in. Tomasza z Akwinu) koncepcje dobra wspólnego łączą treści tak platońskie, jak i arystotelesowskie. Przede wszystkim dobro wspólne wyznacza cel wspólnoty, „udziela się” na zewnątrz i organizuje społeczność, która wszystko mu zawdzięcza<sup>112</sup>. Według Akwinaty zarówno dobro jednostki, jak i dobro wspólne są współzależne i ze sobą ściśle związane. Autor *Sumy Teologii* pisze: „Kto służy dobru społecznemu (*bonum commune*), służy w konsekwencji dobru osobistemu. Wskazują na to dwa powody. Po pierwsze, nie może być

---

<sup>109</sup> P. Zamelski, *Wybrane koncepcje dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i warunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*. Część I: *Współczesne rozumienie praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2012, s. 180.

<sup>110</sup> J. Grzybowski, *Miecz i pastorat. Filozoficzny uniwersalizm sporu o charakter władzy. Tomasz z Akwinu i Dante Alighieri*, Kęty 2006, s. 310-311.

<sup>111</sup> J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 117.

<sup>112</sup> J. Grzybowski, *op. cit.*, s. 302.

dobra własnego bez dobra społecznego rodziny, miasta czy państwa. [...] Po drugie, człowiek jest częścią rodziny, miasta itd., wobec tego musi patrzeć na to, co dobre dla niego z punktu roztropnego widzenia dobra społeczności, ponieważ dobro układu części mierzy się ich stosunkiem do całości”<sup>113</sup>.

Wypada też wspomnieć, iż Tomasz uważa dobro wspólne za wyższe i doskonalsze od dobra jednostki i nazywa go *divinius*. Wynika to z tego, iż człowiek potrzebuje wspólnoty po to, aby mógł w pełni zrealizować swoją osobowość. Zatem istnienie wspólnoty, która ma do zrealizowania swój konkretny cel, sprawia, że ten cel staje się celem także każdej jednostki<sup>114</sup>.

Oczywistą jest rzeczą, że filozoficzno-społeczne poglądy Tomasza pozostawały w zgodzie z tomistyczną nauką teologiczną, opartą na idei celowości. Tomistyczna istota życia i porządku społecznego sprowadza się faktycznie do koncepcji tzw. personalizmu społecznego, gdzie społeczeństwo nie jest dla człowieka celem, ale niezbędnym środkiem do osiągnięcia jego celu. Z tej niezbędności społeczeństwa dla człowieka wynika, że jednostka ludzka, nie będąc tylko elementem składowym całego mechanizmu społecznego, państwowego, nie może być indywidualnością od państwa i społeczeństwa niezależną<sup>115</sup>. Człowiek potrzebuje społeczności innych zarówno do utrzymania się przy życiu, jak i dla osiągnięcia doskonałości. Również społeczność państwowa nie jest bytem istniejącym samym w sobie jako podmiocie<sup>116</sup>. Czynnikiem jedności w państwie jest dobro wspólne, ale także władza, której zadaniem jest

---

<sup>113</sup> F.W. Bednarski *Przydatność etyki św. Tomasza z Akwinu w wychowaniu młodzieży i dorosłych w naszych czasach*, „Studia Philosophiae Christianae” 1995, t. 31/1, s. 227 (II-II z. 47, a. 11).

<sup>114</sup> Zob. R. Rybka *Rola cnót politycznych w aktualizowaniu dobra wspólnego według św. Tomasza z Akwinu*, „Studia Theologica Varsaviensia” 2000, t. 38/1, s. 67.

<sup>115</sup> G. Spychalski, *Myśl społeczno-ekonomiczna starożytności i średniowiecza*, Łódź 2000, s. 294.

<sup>116</sup> J. Grzybowski, *op. cit.*, s. 296.

troska o realizację dobra wspólnego. Zadaniem państwa jest umożliwienie i ułatwienie obywatelom osiągnięcia ich celów<sup>117</sup>. W szczególności współżycie ludzi w takiej społeczności powinno być określone przez normy prawne, a władza powinna zapewnić tym normom skuteczności społecznej.

Koncepcja dobra wspólnego wywodzona z zasad klasycznej filozofii politycznej, a następnie sukcesywnie rozwijana – od św. Tomasza z Akwinu oraz kontynuatorów jego myśli przez kolejnych papieży, przede wszystkim: Leona XIII (*Rerum novarum*), Piusa XI (*Quadragesimo anno*), Jana XXIII (*Mater et magistra* i *Pacem in terris*), Pawła VI (*Populorum progressio*), Jana Pawła II (*Laborem exercens*, *Sollicitudo rei socialis* i *Centesimus annus*) oraz Benedykta XVI (*Deus caritas est* i *Caritas in veritate*)<sup>118</sup> – stała się punktem odniesienia dla rozważań nad istotą rozwoju ludzkości oraz jego nowymi uwarunkowaniami globalnymi, powodującymi erozję tradycyjnych systemów wartości i wzorów zachowania.

W obszarze troski o dobro wspólne, zwłaszcza przed jego odrzuceniem lub błędnym odczytywaniem, znajduje się niewątpliwie ochrona przed wykluczeniem społecznym. Jakkolwiek prawo do ochrony przed wykluczeniem społecznym nie ma swojego wyraźnego i jednoznacznego oparcia w przepisach konstytucyjnych, to jednak z zasady „dobra wspólnego” jako jednej z podstawowych wartości stanowiącej podstawę porządku konstytucyjnego w Polsce wynika, że służy ona pomyślnemu rozwojowi wszystkich obywateli, poszanowaniu ich godności oraz rzeczywistniemu wolności i praw człowieka i obywatela. Pozwala to przyjąć, że uznanie i zapewnienie należytej ochrony przed wykluczeniem społecznym jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawa. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

---

<sup>117</sup> G. Spychalski, *op. cit.*, s. 295.

<sup>118</sup> Zob. M. Słodowa-Hełpa, *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 3/43, s. 7. Także: W. Wesoly, *Idea dobra wspólnego w encyklikach społecznych*, „Forum Teologiczne” 2010, t. 11, s. 124.

ustabilizowało się już przeświadczenie, że konstytucyjna zasada wyrażająca nakaz poszanowania dobra wspólnego nie może być przeciwstawiona zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Obie te podstawowe zasady konstytucyjne pozostają w ścisłym związku i wzajemnie się uzupełniają<sup>119</sup>. Można więc postawić ogólniejszą tezę, że gdzie nie ma ochrony dobra wspólnego i godności człowieka, nie ma też ochrony praw i wolności konstytucyjnych.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału nie zawiera przykładów rozwiązań uznanych za niezgodne z Konstytucją z powodu naruszenia prawa generującego wykluczenie społeczne. Wynika to z kilku względów. Po pierwsze, samo pojęcie wykluczenia społecznego nie jest co do swego zakresu i pojemności łatwo definiowalne. Istnieje bowiem, jak już to wcześniej wskazywano, wiele przyczyn, które prowadzą do ekskluzji czy izolacji społecznej. Po drugie, nawet jeśli przyjąć, że np. w dobie obecnej ryzyko wykluczenia społecznego nasila się, szczególnie w stosunku do najsłabszych grup społecznych (symptomy ubóstwa, wskaźniki bezrobocia, bezdomności, niepewności ekonomicznej, patologii społecznej)<sup>120</sup>, to nie sposób nie zauważyć, że rozstrzygnięcia Trybunału w poszczególnych sprawach odnosiły się zawsze do poszanowania i ochrony godności człowieka poprzez istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym<sup>121</sup>.

Należy w tym miejscu zaakcentować jeszcze inny element ujawniający się w doktrynie i orzecznictwie, a mianowicie stosunek dobra

<sup>119</sup> Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 212.

<sup>120</sup> Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 213.

<sup>121</sup> Zob. wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54. Także wyrok TK w sprawie prawa do ochrony zdrowia (art. 68) z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1. Również wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82.



wspólnego do interesu publicznego. Z uzasadnień wyroków TK wynika, że stawia on znak równości między dobrem wspólnym a interesem publicznym<sup>122</sup>. Ponadto z wielu orzeczeń Trybunału można wywnioskować, że dobro wspólne jawi się zarówno jako cel ochrony równowagi budżetowej i stanu finansów państwa (wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01)<sup>123</sup>, jak też przeciwdziałanie uchylaniu się od ponoszenia ciężarów publicznych przez obywateli (wyrok z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02)<sup>124</sup>. Odrębnym problemem, który został dostrzeżony na tle dotychczasowego orzecznictwa, jest też kwestia zabezpieczenia dobra wspólnego przez odpowiednie organy państwa, w tym też organy uprawnione do stanowienia prawa, w określonych sytuacjach nie tylko mogą, ale i mają obowiązek wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z wolności, jeżeli jest to konieczne dla takiej ochrony<sup>125</sup>. I wreszcie inne orzeczenie, zawierające odwołanie do kategorii dobra wspólnego, na którym powinna opierać się procedura lustracyjna, a właściwie szerzej aksjologia demokratycznego państwa prawa, stanowiącego dobro wspólne wszystkich obywateli, które dokonuje rozliczeń z totalitarną i komunistyczną przeszłością (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., K 2/07)<sup>126</sup>.

Z treści wielu orzeczeń Trybunału można wywnioskować, że dobro wspólne jawi się jako cel działań państwa i władzy<sup>127</sup>. Jest przy tym niezwykle istotne i ważne, aby zrozumieć, że w przypadku państwa rządzenie powinno przybrać formę roztropnej troski o dobro wspólne, tak w znaczeniu ekonomicznym, jak i duchowo-moralnym<sup>128</sup>. Trzeba

<sup>122</sup> Wyrok z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, Dz. U. Nr 20, poz. 180.

<sup>123</sup> OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 109-110.

<sup>124</sup> Sentencja została ogłoszona dnia 15 grudnia 2003 r. w M. P. Nr 56, poz. 877.

<sup>125</sup> Wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 28/01, ZU 2001, nr 7, poz. 212.

<sup>126</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 85, poz. 571.

<sup>127</sup> Zob. szerzej: A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis Iuridica” 2009, t. 69, s. 69.

<sup>128</sup> Zob. P.S. Mazur, *Odpowiedzialność władzy za dobro wspólne w kontekście współczesnej marginalizacji państwa*, <http://realitas.pl/Archiwum/PSM20101104.html> [dostęp: 08.05.2018].

wyraźnie powiedzieć, że dobro, które jest zadane władzy do realizacji, nie może być identyfikowane jako sama władza. O wytworzeniu w przestrzeni publicznej świadomości istnienia dobra wspólnego i możliwości jego urzeczywistnienia można mówić wówczas, gdy działalność rządzących nie jest oderwana od rzeczywistości i pozbawiona rzeczywistej odpowiedzialności. W tym znaczeniu można dopiero skonstatować, iż warunkiem urzeczywistnienia tego dobra jest przekonanie wśród rządzonych, że władza również je stosuje i że wierzy w jego skuteczność<sup>129</sup>.

Trudno oczywiście zaprzeczyć, że we współczesnym świecie samo państwo na skutek procesów globalizacji ulega postępującej marginalizacji. Nie bez powodu niektórzy, jak J.M. Guéhenno, twierdzą, że współczesne państwo „[...] musi nieustannie adoptować się, na nowo określać swoje kompetencje i dzięki oddawanym przez siebie usługom powściągliwie uzasadniać swoje istnienie”<sup>130</sup>. W istocie bowiem można powiedzieć, że uznając „dobre wspólne” i jego konsekwencje aksjologiczne, tym samym dokonaliśmy wyboru etycznego na rzecz pewnej wizji państwa i jego instytucji w jego realizacji. Ale trzeba jednocześnie pamiętać, że siła władzy państwowej zależy dziś od tego, czy rządzący potrafią rozpoznać, co należy do zakresu ich obowiązków w realizacji dobra wspólnego, w którego obszarze znajduje się niewątpliwie ochrona przed wykluczeniem społecznym i podjąć za jego realizację proporcjonalną odpowiedzialność<sup>131</sup>.

#### 4. Autonomia jednostki a wykluczenie społeczne

W tej części niniejszego rozdziału pozwolę sobie zarysować zarówno istotę, jak i przyczyny występowania wielu problemów w zakresie pojmowania autonomii w sensie prawnym. Warto nadmienić, iż w ciągu

<sup>129</sup> Por. *ibidem*.

<sup>130</sup> J.M. Guéhenno, *op. cit.*, Kraków 2001, s. 34.

<sup>131</sup> Por. P.S. Mazur, *op. cit.*

kilkunastu ostatnich lat ukazało się szereg opracowań opisujących problematykę autonomii jako podstawy jednej z najważniejszych zasad współczesnego systemu prawnego. W kwestiach dotyczących problemu autonomii należy wyróżnić dwie płaszczyzny możliwych do prowadzenia rozważań. Pierwsza dotyczy sposobów pojmowania autonomii. Druga stanowi odpowiedź na pytanie: czy fenomen wolności – który najsilniej wiążemy z autonomią – wypuklający godność osobową człowieka jest do pogodzenia z nieskrępowanym indywidualizmem, który nie stawia jednostce żadnych barier w kreowaniu norm moralnych. Chodzi tu wszak o konflikty typu: absolutyzacja wolności człowieka, która staje się ostatecznie wolnością „silniejszych”, wymierzona przeciw słabszym (wykluczonym) *versus* odniesienie do solidarności z drugimi, do pełnej akceptacji drugiego człowieka i do służenia innym.

Współczesne dyskusje o autonomii prowadzą niejednokrotnie do wniosku, że pojęcie to zakłada z istoty swej wolność każdej osoby przy kształtowaniu swej drogi życiowej (możność samodzielnego decydowania w najważniejszych sprawach jednostki), a jednocześnie niezależność od ingerencji otoczenia (decyzje i czynności jednostki muszą być wolne od ingerencji z zewnątrz)<sup>132</sup>. Jest przy tym sprawą oczywistą i naturalną, że wolność zachowań jednostki nie jest absolutna i może napotykać na bariery wynikające przede wszystkim z ochrony praw i wolności innych osób. W tym kontekście trzeba pamiętać, że również podstawy szeroko rozumianej autonomii prawnej zostały ujęte w postanowieniach konstytucyjnych, które mówią wprost o wolności (art. 31 – wolność człowieka

---

<sup>132</sup> Por. J. Kaczor, *Autonomia i wolność a prawo*, [w:] W. Gromski (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, Wrocław 2011, s. 111. Zob. też w kwestii autonomii: A. Bator, *Autonomia pojęć związanych z prawem a problem integracji prawoznawstwa (na marginesie rozważań nad normą prawną)*, [w:] W. Gromski (red.), *op. cit.*, s. 14-17. Także W. Gromski, *Autonomia prawa jako funkcja kultury prawnej*, [w:] W. Gromski (red.), *op. cit.*, s. 36-42. W kwestii rozróżnienia czterech znaczeń tezy o autonomii prawa: W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, s. 22. Zob. też: Z. Pulka, *Opozycja instrumentalizm – autonomia w perspektywie filozofii prawa*, [w:] W. Gromski (red.), *op. cit.*, s. 175-178.

podlega ochronie prawnej), a także w art. 47 (każdy ma prawo do decydowania o swoim życiu osobistym). Jeśli przyjąć, że Konstytucja powinna nadawać działaniom ludzkim kierunek uwzględniający autonomię jednostki jako przejaw wolności wyrażający się w prawie samodzielnego rozstrzygnięcia o jej życiu w tym zakresie, w jakim jej decyzje nie dotyczą innych osób, to aktualność wolności osobistej winna być rozumiana nie tylko w sensie „fizycznym”, ale także „moralnym”.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że art. 47 Konstytucji RP mówiący o pozytywnej treści tego składnika wolności, który najsilniej wiążemy z autonomią<sup>133</sup>, ma charakter programowy; niełatwo go stosować w konkretnych przypadkach współczesnej rzeczywistości, zwłaszcza jeśli następuje zderzenie autonomii z inną wartością prawną – godnością osoby ludzkiej. Jakkolwiek obowiązująca Konstytucja wskazuje, że godność człowieka jest „źródłem praw i wolności” (a nie obowiązków), a więc nie nakłada wprost na jednostkę obowiązku poszanowania godności innych<sup>134</sup>, to jednak nie oznacza to braku powinności wzajemnego poszanowania przez ludzi cudzej godności. Co więcej, poszanowanie godności staje się obowiązkiem osób fizycznych, państw oraz, co oczywiste, osób prawnych. Omawiany przepis konstytucyjny oznacza, że osoba i jej godność jest wartością nadrzędną w stosunku do całego systemu pozytywno-prawnego

<sup>133</sup> Zob. M. Safjan, *op. cit.*, s. 116.

<sup>134</sup> W ten sposób prawo do godności ludzkiej jest również potwierdzone przez polską Konstytucję z 1997 r., która mówi *expressis verbis* o „godności ludzkiej” jako przyrodzonej i niezbywalnej, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30). Z konstytucyjnego punktu widzenia odróżnia się bowiem godność człowieka od prawa do poszanowania i ochrony godności człowieka. O ile brzmienie art. 30 zd. 1 może wywoływać wątpliwości, czy dany fragment tekstu ustawy zasadniczej ma znaczenie normatywne i czy może on stanowić podstawę do dekodowania norm prawnych, o tyle w przypadku zdania 2 cytowanego artykułu podobne wątpliwości nie powstają. Jakkolwiek godności człowieka nie można uznać za jedno z praw człowieka, to jednak wynikają z niej szczegółowe obowiązki organów władzy publicznej wobec jednostki, które można ująć właśnie jako prawo do poszanowania i ochrony godności człowieka – zob. P. Czarny *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *op. cit.*, s. 191.

i istnieje jako taka. Uznanie wyniosłej wartości osoby ludzkiej prowadzi przede wszystkim do stwierdzenia, że godność zakłada życiową autonomię osoby i jej samostanowienie odnośnie do państwa, pozostałych publicznych jednostek organizacyjnych i innych osób. Jest rzeczą bezsporną, że państwo istnieje za sprawą człowieka, a nie człowiek za sprawą państwa, chociaż zbyt często się o tym nie pamięta bądź tę myśl wypacza. Tak więc prawo istnieje w mniejszym stopniu przez człowieka jak dla człowieka.

Aby ocenić autonomię jednostki (osoby), jaka znana jest nam obecnie, należy cofnąć się do wydarzeń historycznych, które towarzyszyły jej narodzinom. W dalszej kolejności prześledzimy sposób, w jaki nabrała ona bardziej uniwersalnego charakteru i, ulegając kolejnym zmianom, weszła do wewnętrznego porządku prawnego.

Pojęcie osoby jako bytu autonomicznego i obdarzonego własną godnością ma długą historię w filozofii i teologii, ale krótką w prawie. W rzeczywistości stajemy wobec pasjonującego, lecz złożonego problemu. Nie budzi dzisiaj wątpliwości pogląd, że serce praw człowieka – to znaczy godność osoby ludzkiej – podstawowym punktem odniesienia dla jej autonomii i wolności. Rozumowanie to najbardziej prawdziwe, niemniej jednak konieczne jest rozpatrzenie jeszcze dalej idącej kwestii, a mianowicie, o wartość wolności, która jest kluczem do wyjaśnienia autonomii. Musimy w tym miejscu odpowiedzieć sobie na pytanie: czy człowiek jest źródłem wolności sam dla siebie?

Od jakiegoś czasu spostrzec można znaczne zainteresowanie zagadnieniami wolności. Mówi się o niej w mediach, w oficjalnych wystąpieniach, wzywa się do wolności, padają słowa, by ją szanować i chronić. W rzeczywistości potwierdzenie wolności człowieka jest tożsame z uznaniem jego samodzielności etycznej posiadającego swe jedyne, niepowtarzalne powołanie i przeznaczenie, które powinny dokonać się w sposób wolny i odpowiedzialny, na płaszczyźnie istniejącego związku solidarności wspólnotowej, w taki jednak sposób, aby żaden człowiek nie został sprowadzony do roli prostego narzędzia lub „poddanego” innego

(niezależnie od tego, czy pod pojęciem tym kryłoby się państwo, czy też człowiek).

Nagromadzenie prac naukowych podejmujących kwestię wolności oraz wielość instytucji starających się wprowadzić w życie jej zasady leżą u podstaw nieustannych zmian granic pojęcia wolności, jednocześnie przysparzając trudności w dokładnym określeniu jego treści. Bez wątpienia pojęcie to jest wynikiem splątania się czy też wzajemnego zbliżania wpływów religii, filozofii i prawa. Można wyróżnić cztery wymiary bądź płaszczyzny wolności człowieka: a) aspekt religijny lub teologiczny; b) aspekt ontologiczny związany z faktem, że istota ludzka obdarzona jest inteligencją, racjonalnym myśleniem, wolnością oraz samoświadomością; c) aspekt etyczny w rozumieniu autonomii moralnej, nie tyle absolutnej, ile rozumianej jako stała funkcja świadomości poddająca ocenie wszelkie normy lub sposoby zachowania; gotowej przeciwstawić się wszelkiego rodzaju naciskom manipulującym, uprzedmiotawiającym, i d) aspekt społeczny: wolność wynikająca z zachowania pozytywnie wartościowego, zarówno w życiu prywatnym, jak i publicznym oraz społecznym.

Rozpocznijmy od stwierdzenia, iż idea wolności człowieka jest trwałym wątkiem Biblii. Zgodnie z zasadami naszej cywilizacji judeo-chrześcijańskiej „osoba ludzka stworzona na obraz Boga jest istotą zarówno cielesną, jak i duchową”. Następstwem tego jest wyniesienie godności osoby ludzkiej. Co więcej, godność człowieka, wywiedziona z jego charakteru Stworzenia Bożego jest w centrum całego myślenia starostamentowego. Już na samym początku Księgi Rodzaju (1, 26-27) pojawia się jej główne założenie: „Uczyńmy człowieka – mówi Bóg – na Nasz obraz, podobnego Nam”; „Stworzył więc Bóg człowieka na swój obraz, na obraz Boży go stworzył”<sup>135</sup>. Bóg, stwarzając człowieka na swój obraz, wyposażył go w atrybut wolności, dał mu możliwość samodzielnego

---

<sup>135</sup> *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. Biblia Tysiąclecia*, wyd. czwarte, Poznań 1991.

podejmowania decyzji, umiejętność myślenia i kreowania własnych poglądów. Warto dodać, że Pismo święte jest słowem Bożym skierowanym do człowieka jako wolnego partnera dialogu. To słowo człowiek może przyjąć lub odrzucić, wierność wobec Boga zależy wyłącznie od jego „dobrej woli” (Mądrość Syracha 15, 11)<sup>136</sup>.

W dziejach filozofii zagadnienie wolności było jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów. Spory toczone wokół niego odznaczały się szczególną ostrością. Prezentowane przez niektórych filozofów koncepcje materialistyczne przeważnie dawały odpowiedź negatywną w kwestii wolności. W poglądach takich filozofów, jak np. Demokryt, Thomas Hobbes, Paul Henri Holbach, zazwyczaj towarzyszyło przekonanie, że nie ma wolności. „Życie nasze – jak pisał Holbach w *Systemie przyrody* – jest linią, którą z rozkazu przyrody musimy opisać na powierzchni ziemi i od której ani na chwilę nie możemy zboczyć”<sup>137</sup>. Pewną próbę przełamania owego fatalistycznego poglądu można dostrzec w poglądach u jednego z atomistów starożytnych – Epikura – który sądził, że z terminem „wolność” wiąże się jakaś pozytywna treść<sup>138</sup>. Osiągnięcie szczęścia (główny cel życia) – zdaniem Epikura – oznacza wolność człowieka, której uzasadnienie musi tkwić w świecie fizycznym<sup>139</sup>.

Z kolei inni filozofowie przypisywali człowiekowi wolność absolutną (np. Benedykt Spinoza, Georg Wilhelm Hegel, Friedrich Nietzsche). Koncepcja wolności łączy się u Spinozy z poznaniem, gdyż człowiek, powodując się wyłącznie rozumem, wyzwala się od uczuciowego stosunku do zdeterminowanej rzeczywistości. Dla tego myśliciela „wola jest to jedynie określony sposób myślenia, podobnie jak rozum”. Takie twierdzenie wynikało z przekonania, że akty woli nie wykraczają poza sferę intelektualnego poznania. W ujęciu Hegla wolność to przede wszystkim

---

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> Zob. szerzej: L. Kasprzyk, A. Węgrzecki, *Wprowadzenie do filozofii*, Warszawa 1981, s. 103.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> Por. C. Bailey, *The Greek Atomists and Epicurus*, New York 1964, s. 320.

umiejętność racjonalnego myślenia i wyjaśniania rzeczywistości. Od różnił on przy tym wolę indywidualnego człowieka od „woli ogólnej”. Sądził, że w subiektywnym przekonaniu człowiek jest wolny i dlatego odpowiada za swoje czyny, lecz w aspekcie obiektywno-universalnym prawa rozwoju historycznego są nieuchronne i działają w sposób konieczny<sup>140</sup>. W interpretacji Nietzschego wolność stanowiła całkowite wyzwolenie człowieka od wszelkich kodeksów etycznych, religijnych czy społecznych<sup>141</sup>. Jego materialistyczno-witalistyczna koncepcja człowieka nie pozwoliła na przyjęcie klasycznej teorii wolnej woli. W jej miejsce postulował tzw. wolę mocy, która jest atrybutem ludzi wyjątkowych zwanych Nadludźmi. Wola mocy pełniła u niemieckiego filozofa funkcję kreacyjną w dwojakim sensie: ontologicznym i aksjologicznym. W *Wiedzy radosnej* pisał: „Każdy, kto chce być wolny, musi się stać nim przez samego siebie”<sup>142</sup>.

Szczególnie znaczący wpływ zarówno w sferze etyki, jak i filozofii wywarła koncepcja wolności w ujęciu Immanuela Kanta. Istotę autonomii jako „podstawę godności natury ludzkiej i każdej natury rozumnej”<sup>143</sup> często wzmiankuje się jednym tchem wraz z Kantem, który stwierdza m.in., że: „[...] prawo moralne nie wyraża nic innego, jeno autonomię czystego, praktycznego rozumu, tj. wolności, i autonomia ta jest sama formalnym warunkiem wszystkich maksym, pod którym one mogą być jedynie zgodne z najwyższym prawem praktycznym”<sup>144</sup>. Kant wiąże tu rozum praktyczny z autonomią, która, po części, stanowi zdolność do wykraczania poza własną naturę poprzez samokierowanie.

---

<sup>140</sup> Por. J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1973, s. 318.

<sup>141</sup> Por. Z. Pawlak, *Problem wolności we współczesnej kulturze. Refleksje filozoficzne*, „Studia Włocławskie” 1998, t. 1, s. 165-166.

<sup>142</sup> M. Drużkowski, K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.

<sup>143</sup> I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Warszawa 1953, s. 72 i 75.

<sup>144</sup> Zob. M. Safjan, *op. cit.*, s. 99.



Przeciwieństwem formalizmu etycznego Kanta była etyka utilitaryzmu czyniąca miarą moralności użyteczność czynów dla jednostki i (lub) społeczeństwa, a za użyteczne uznająca to, co może przyczynić najwięcej szczęścia. Klasycy liberalizmu, tacy jak Wilhelm von Humboldt, Benjamin Constant i John Stuart Mill, przyjęli, w odróżnieniu od Kanta, perspektywę empiryczną oraz oparli swoją wizję liberalnej jednostki na etosie samodoskonalenia<sup>145</sup>. Ogólnie rzecz ujmując klasyczna liberalna myśl polityczna zawierała pojęcie wolności uzyskanej na skutek wysiłku samej jednostki. Tak np. według Milla niezbędnym składnikiem autonomicznego sposobu życia jest m.in. zdolność dokonywania wyborów. Uznaje on autonomię podmiotu raczej za coś, co należy zdobyć, choć nigdy nie zdobywa się tego całkowicie, niż za naturalne ludzkie uposażenie czy dziedzictwo<sup>147</sup>.

Koncepcję wolności można odnaleźć również we współczesnym liberalizmie. Współcześni liberałowie (m.in.: Friedrich A. Hayek, Robert Nozick, John Rawls, Ronald Dworkin), w odróżnieniu od przedstawicieli liberalizmu klasycznego odrzucają perfekcjonizm, gdyż implikuje on istnienie bardziej szlachetnych cech ludzkiego życia i charakteru<sup>148</sup>. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, iż u podstaw współczesnej liberalnej myśli politycznej (reprezentowanej zarówno przez zwolenników rynku, jak i liberałów egalitarnych) leży przekonanie o neutralności państwa wobec

---

<sup>145</sup> Słowo „liberalizm” wywodzi się od łacińskiego przymiotnika *liber*, odpowiadającego w języku polskim słowu „wolny”. Znało się pierwotnie wolnościowym ruchom społecznym. Do słownika politycznego zostało wprowadzone w 1812 r. przez użycie go w nazwie Hiszpańskiej Partii Liberałów, nieco później przejęte w nazwie partii we Francji. Znacznie dłużej pojęcie „liberalizm” związane było z ekonomią. W średniowieczu oznaczało reakcję mieszczaństwa na ograniczenia możliwości jej rozwoju. W XIX wieku było powszechnie znane i wywoływało przerażenie sił związanych ze starym porządkiem społecznym – zob. S. Jarocki, *Katolicka nauka społeczna*, Paryż 1964, s. 101-105; F.A. Hayek, *Liberalizm*, „Arka” 1984, nr 6, s. 2-8.

<sup>146</sup> Zob. Z. Rau, *Zapomniana wolność. W poszukiwaniu historycznych podstaw liberalizmu*, Warszawa 2008, s. 33-34.

<sup>147</sup> *Ibidem*, s. 30 i s. 60.

<sup>148</sup> *Ibidem*, s. 45.

postaw obywateli, niezależnie od tego, czy dążą do jakiejś formy samodoskonalenia, czy też nie<sup>149</sup>.

Można powiedzieć, iż istotnym rysem ideologicznym współczesnego liberalizmu jest apoteoza nieskrępowanej wolności, a w konsekwencji przekonanie, że człowiek jest kreatorem wszelkich wartości, w tym także etycznych i religijnych, których funkcję ogranicza się do sfery indywidualno-prywatnej<sup>150</sup>. W tym właśnie szerokim rozumieniu liberalizm domaga się zarówno wolności politycznej, słowa, prasy, szkoły, jak też wolności gospodarczej, która jest warunkiem właściwego działania sił konkurencji, środka porządkującego ludzkie wysiłki. Zdaniem niektórych współczesnych liberałów skuteczne wykorzystanie konkurencji jako podstawy organizacji społeczeństwa wyklucza pewne typy wkraczania przymusu w życie gospodarcze<sup>151</sup>. Wśród przykładów negatywnych zastosowań liberalnej koncepcji prawa i prawotwórstwa w praktyce stosowania prawa należy wymienić m.in.: ogromną liczbą niedoskonałych, szybko i często zmienianych norm prawnych a także eksplozję potrzeb ludzkich, za którymi nie jest w stanie podążać prawo<sup>152</sup>.

Na nowo wypada więc zapytać, czym jest wolność? Można oczywiście stawiać to pytanie w nieskończoność. Zgodnie z tym, co zostało wcześniej powiedziane, zasada wolności wypływa z godności ludzkiej. Ten wspólny dla powojennych rozwiązań konstytucyjnych humanistyczny rys odnaleźć można w różnych – nierzadko sobie odległych – kulturach<sup>153</sup>. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że to, co w obecnym okresie

---

<sup>149</sup> Por. *ibidem*, s. 17.

<sup>150</sup> S. Kowalczyk, *Liberalizm i jego filozofia*, Katowice 1995, s. 9-13.

<sup>151</sup> Por. F.A. Hayek, *Droga do niewolnictwa*, Wrocław 1989, s. 23.

<sup>152</sup> R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Kraków 2005.

<sup>153</sup> Np. art. 2 Konstytucji Włoch stanowi, że: „Republika uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka, zarówno jako jednostki, jak i uczestnika grup społecznych, w których rozwija on swą osobowość oraz wymaga wypełniania niezbędnych obowiązków politycznej, ekonomicznej i społecznej solidarności”. Bońska ustawa zasadnicza z 1949 r. posunęła się jeszcze dalej. Jej art. 1 ust. 1 stanowi, że „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszystkich władz państwowych”. W zupełnie innych

obserwujemy jako symbiozę liberalizmu i demokracji i co stanowi istotę regulacji podstawowych praw jednostki w konstytucjach państw demokratycznych, stanowi niekiedy zaprzeczenie idei godności osoby, która jest podstawowym punktem odniesienia dla jej autonomii i wolności. Ponieważ godność i wolność człowieka pozostają ze sobą w ścisłym związku, wolność tworzona przez prawa podstawowe w demokratycznym państwie konstytucyjnym nakłada również obowiązki. Można w tym zakresie postawić pytanie: czy godność osób pokoleniowo mieszcących się w przedziale zwanym „trzecim wiekiem” nie wymaga określonych świadczeń władz publicznych, o których mówi art. Konstytucji RP? Odpowiedź jest tak oczywista, a wielość przykładów, które można by było przytoczyć, jest tak przekonująca, że sądzimy, iż zwalnia nas z dodatkowych dowodów. Podążając w tym samym kierunku, można również zapytać: czy prawa do czci, dobrego imienia oraz prywatności osobistej i rodzinnej przewidziane w art. 47 Konstytucji jako prawa podstawowe, szczególnie związane z godnością osoby ludzkiej nie są w stopniu znacznie wyższym niż kiedykolwiek wcześniej zagrożone wskutek stosowania nowoczesnych technologii, a także występujących procesów globalizacji?

W niedoskonałym świecie, w jakim przyszło nam żyć, jasne widzenie kwestii moralnych nie uwalnia nas od zmagania się z rzeczywistymi konfliktami zasad i koniecznością wyboru mniejszego zła. Dla realizacji wartości związanych z prawami podstawowymi konieczne jest z jednej strony ukształtowanie rozsądnej demokracji, przy czym szanse przetrwania demokracji i tworzonego przez nią państwa konstytucyjnego zależą

---

w warunkach – pod względem społecznym, kulturalnym i religijnym – Republiki Islamskiej Iranu spotykamy się z tą tak charakterystyczną wrażliwością. Art. 2 Konstytucji z 1979 r. tego kraju stanowi, że „osoba ludzka, jej życie, dobra, prawa, godność, ognisko domowe oraz praca są nienaruszalne”. Ten wspólny dla powojennych rozwiązań konstytucyjnych humanistyczny rys odnaleźć można w różnych – nierzadko bardzo sobie – kulturach. Jako przykład wskazać można również art. 13 Konstytucji Japonii z 1946 r., który stanowi że: „Każdemu człowiekowi przysługuje szacunek wynikający z jego istoty”. Można też przytoczyć art. 1 Konstytucji Portugalii z 1976 r., który rozpoczyna się od stwierdzenia: „Portugalia jest suwerenną republiką opartą na godności osoby ludzkiej” – zob. F.F. Segado, *op. cit.*, s. 169-172.

od tego, na ile obywatele są gotowi i zdolni do czynienia użytku z przyśługujących im praw podstawowych, z drugiej – rozpoznania wartości tkwiących w godności człowieka, nie statutowanej przez państwo, lecz przez państwo uznawanej. W tym zakresie nie można przemilczeć faktu, że tylko uzyskanie *wolności od niedostatku* pozwala pracownikowi i jego rodzinie wieść godziwe życie, i podobnie, że tylko godziwe życie pozwala uznać za rzeczywistą ochronę swobód. Wypada podkreślić, że prawa podstawowe w demokratycznym państwie prawnym są kwestią sumienia, nie można więc nikogo ich pozbawić, jeżeli nie chce się zaprzeczyć wolności człowieka. Czemu miałyby służyć autonomia jednostki, będąc częścią godności, jeśli życie to byłoby wyzute z najbardziej elementarnej godności? Nie bez racji Papież Jan Paweł II w swojej encyklice *Centessimus annus* z 1991 r. zwrócił uwagę, że: „Demokracja bez wartości przeradza się, jak to udowodniła historia, łatwo w otwarty lub ukryty totalitaryzm” (nr 46) i stwierdził: „prawdziwa demokracja istnieje tylko w państwie prawnym i jest możliwa tylko na podstawie prawidłowego traktowania ludzi” (nr 46)<sup>154</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, zauważę, że autonomię jednostki należy rozumieć jako zdolność wyboru – w sposób wolny i rozumowy – określonego wzorca postępowania, z jednoczesnym uszanowaniem tej decyzji przez innych. Autonomia osoby jest nieodłącznie związana z wymiarem moralnym życia ludzkiego, które szczególnie przejawia się w świadomym stanowieniu i odpowiedzialności za swoje własne życie, zawierając w sobie roszczenie do poszanowania ze strony innych jednostek. Rzecz oczywiście w tym, aby nie przekształcić afirmacji wolności w jej absolutyzację.

Najbardziej uderzającym w naszych czasach (zarówno w Polsce, jak innych krajach) zjawiskiem jest rozszerzanie się demokratycznej przestrzeni wolności zewnętrznej, która niesie ze sobą nowe rozwiązania

<sup>154</sup> Por. też: Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005, s. 51..

związane z liberalną koncepcją myślenia o godności ludzkiej. Z jednej strony skrajny liberalizm, który osiągnął sukces ekonomiczny, kreuje wolność tragiczną jako atrybut współczesnego człowieka. Za sprawą koncepcji liberalnej państwo przesłonięte przez wyolbrzymienie *homo oeconomicusa* coraz częściej przestaje pełnić funkcje instytucji strzegącej demokratycznych przeobrażeń. Nie chodzi więc o mniej lub bardziej złożone konsekwencje dostosowania regulacji prawnych do działań związanych z funkcjonowaniem rynku i wolnej konkurencji rządzącej życiem gospodarczym. Chodzi o coś znacznie więcej, a mianowicie o to, czy mechanizmy te nie przekreślają wolności wewnętrznej człowieka. Refleksja nad tymi problemami jest tym bardziej potrzebna, że nadal istnieje przecież dość silne przekonanie, że nieskrępowany, „zliberalizowany” rynek, oparty na „fundamentalizmie rynkowym”, zawiera wiele błędów<sup>155</sup>. Tymczasem w dobie dzisiejszej wolność wewnętrzna człowieka jest coraz bardziej zagrożona prymatem czy presją liberalizmu, globalizacji i postmodernizmu, które usiłują narzucić modele życia z jakichś względów (ideologicznych, politycznych, prestiżowych, materialnych i innych) im właśnie odpowiadające. Jedno jest pewne: nasilająca się „liberalizacja” w różnych dziedzinach działalności człowieka (gospodarcze, polityce, filozofii, moralności) przyczynia się do absolutyzacji wolności człowieka jako jednostki. Taka sytuacja rodzi ogromne zagrożenie dla człowieka i jego życia, które jest zredukowane przez narzucone modne idee ukierunkowane na określony rodzaj wartości związanych z posiadaniem, konsumpcją i tym podobnymi działaniami postrzeganymi w aspekcie utylitarnym.

Nikt nie zaprzeczy, iż żyjemy obecnie w świecie paradoksów politycznych, społecznych, kulturowych, a nade wszystko moralnych. W naszym kraju sytuacja ta wydaje się szczególna, chociaż mówimy przecież

---

<sup>155</sup> Zob. F.J. Mazurek, *Miejsce fundamentalnej normy moralności i norm moralnych jako reguł w dziedzinie gospodarczej* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M.G. Woźniak, zeszyt 8, Rzeszów 2007, s. 61.

o trendzie ogólnoświatowym. Rzeczywistość polska stanowi znakomity przykład „przemieszczenia”, a i „pomieszania” wpływów idei zachodniej myśli społecznej. Polskie społeczeństwo i gospodarka nie po raz pierwszy zostały poddane ekspertyzom w zakresie kreowania przeciwstawnych sobie systemów społeczno-ekonomicznych. Zmiana układu politycznego w Europie oraz nieefektywność socjalistycznej gospodarki wymusiły przemiany o charakterze ustrojowym, które rodziły i nadal rodzą pewne kontrowersje w odniesieniu do transformacji podporządkowanej wolnemu rynkowi i przede wszystkim, a nawet wyłącznie efektywności ekonomicznej, której nadrzędnym celem jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym modelu: liberalizację, prywatyzację, likwidację państwa opiekuńczego oraz proces globalizacji przedstawia się jako absolutną konieczność i źródło powszechnej szczęśliwości w wymiarze perspektywnym. Jednocześnie rzut oka na proces zmian systemowych – urynkowania, demokratyzacji, integracji i globalizacji – nie pozwala jednak zachować nadmiernego entuzjazmu w ocenie rzeczywistości i istniejących zagrożeń. Dotyczy to zarówno społeczeństw intensywnie się rozwijających, jak i tych postindustrialnych. Teza, że stajemy się „społeczeństwem ryzyka”, jest nie tylko popularna w naszej części Europy, ale znajduje swoich mocnych orędowników w wielu krajach starej części kontynentu<sup>156</sup>. Konsekwencją słabych stron zmian w porządku społeczno-ekonomicznym w wielu krajach jest poszerzanie się sfery ubóstwa, wykluczenia, marginalizacji i zróżnicowań majątkowo-dochodowych. Truizmem stało się stwierdzenie, że życie ludzi bez pracy jest stanem normalnym, chronicznym i nieuniknionym<sup>157</sup>.

Oto bowiem, jak starałam się podkreślić, akcentowane z taką mocą przez protagonistów nowej koncepcji *rozwoju systemów społeczno-gospodarczych i politycznych* opartej na ideologii, zakładającej, że istnieje tylko

<sup>156</sup> Zob. A. Radziejewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 73.

<sup>157</sup> Szerzej: A. Hiroszowicz, E. Neyman, *Państwo opatrnościowe i jego ofiary*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3, s. 72.

jedna politycznie i ekonomicznie racjonalna droga, która urzeczywistnia zasadę utylityzmu i wolnej konkurencji, rządzącej życiem gospodarczym, reguły moralne straciły – jak można się domyślać – swe znaczenie w społeczeństwach współczesnych, a więc nie istnieją. W mechanizmie tym nie ma miejsca nie tylko na normy moralne, ale i na rolę państwa. W tej sytuacji logicznie i merytorycznie uzasadnione jest pytanie: czy mechaniczne, bezosobowe działanie rynku nie przekreśla wolności wewnętrznej człowieka, zmierzającej do zapewnienia jakości życia odpowiadającej wszystkim wymiarom bytu ludzkiego.

Trudno oczywiście zaprzeczyć, że dokonujące się w świecie przemiany implikujące rozwój krajów postkomunistycznych wydają się dziwnie niespójne. Rejestrują one rozbieżność między nadziejami, jakie miała spełnić wolność i prawdziwie rozwijająca się demokracja, a w miarę obiektywną rzeczywistością – przede wszystkim natury ekonomicznej – dzielącą ludzi na tych, którzy przegrali i nie korzystają z dokonującego się rozwoju (bezrobotni) oraz na grupę osób osiągających pełny sukces finansowy. Przeważająca część społeczeństwa w transformujących się krajach (dotyczy to również tych środowisk, które kiedyś składały się na inteligencję związaną ze „sferą budżetową”) dzieli losy na ogół niezbyt pomyślne: niepewność, redukcje, polityzacja, kolejna degradacja materialna<sup>158</sup>. W naszych czasach wyraźnie zaczyna dominować mentalność, która może być określana jako typ subkultury demokratyczno-liberalnej, nie potrafiącej uchwycić fenomenu więzi społecznej<sup>159</sup>. Jediną znaną miarą tych więzi jest wartość rynkowa określana na podstawie relacji popytu i sprzedaży, tj. kategorii relatywizujących preferencje konsumentów względem ekonomicznej efektywności. Co nie jest efektywne ekonomicznie, nie ma znaczenia. Taki redukcjonizm natury ludzkiej można zauważyć w doświadczeniach demokracji zachodnioeuropejskiej i kapitalizmu

---

<sup>158</sup> Zob. J. Żarnowski, *Dawne i nowe role inteligencji w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 2000, nr 2, s. 129-136.

<sup>159</sup> Zob. A. Radziejewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 117.

globalnego, dla których moralność staje się dobrem transakcyjnym polegającym na wymyślaniu zasad służących zaspokajaniu jednostkowych upodobań, preferencji oraz pragnień<sup>160</sup>.

W tym kontekście rodzą się obawy o skuteczność prawnych instrumentów służących ochronie praw podstawowych (zarówno w płaszczyźnie prawa krajowego, jak i międzynarodowego), przy założeniu, że niczym nieograniczony globalny kapitalizm jest zabójczy dla demokracji i tym samym dla praw człowieka.

Dziś bowiem bardziej niż kiedykolwiek wolność człowieka może (musi!) być chroniona nie tylko w wymiarze czysto hedonistyczno-konsumenckim, ale również w sferze kształtowania wrażliwości na uniwersalne wartości moralne. W mechanizmie tym aktywność państwa winna wyrażać się nie tylko w łagodzeniu niepowodzeń rynku, lecz także w zapewnieniu mechanizmów ochronnych przed wykluczeniem społecznym.

Uznanie bowiem, że wolność i autonomia tworzą prawa podmiotowe jednostki (tzw. publiczne prawa podmiotowe), ma ogromne znaczenie. Jednostka uzyskuje w ten sposób instrument, narzędzie w postaci możliwości domagania się od państwa (władzy publicznej) zarówno wprowadzenia niezbędnych gwarancji materialnych ochrony wolności, jak też powstrzymywania się od zachowań wkraczających w sferę zastrzeżoną dla jej autonomii<sup>161</sup>. Zasadnicze konflikty, które pojawiają się dzisiaj w współczesnej Polsce (ale też przecież w całym świecie), dotyczą nie tylko zakresu ochrony wolności konstytucyjnie gwarantowanej (np. wolności sumienia i wyznania, wolności słowa, nietykalności osobistej, wolności wyboru zawodu czy miejsca zamieszkania *etc.*), ale daleko bardziej idącego wymiaru autonomii, jaki jest związany z absolutyzacją tej wartości wskutek wpływu wyznawców relatywizmu moralnego i kulturowego. Czy można uznać, że autonomia (wolność) człowieka stanowi

<sup>160</sup> Szerzej: M.G. Woźniak, *op. cit.*, s. 22.

<sup>161</sup> M. Safjan, *op. cit.*, s. 100.



uzasadnienie nieograniczonej wolności konkurencji dającej zwycięstwo tylko najsilniejszym?

Próba znalezienia rozwiązania powyższych dylematów, które wyłaniają się z coraz większą wyrazistością, stanowi jedno z ważniejszych zadań podejmowanych przede wszystkim w obszarze międzynarodowych dyskusji w kwestii przestrzegania uniwersalnych norm moralnych w dziedzinie gospodarki globalnej. Tak np. w ogłoszonej przez ONZ Deklaracji Szczytu Milenijnego stawia się postulat, by oprzeć proces globalizacji na zasadzie godności osoby ludzkiej, na prawdzie, że jest ona fundamentalną, że ludzkość stanowi jedną rodzinę ludzką<sup>162</sup>.

Na zakończenie powtórzmy niektóre tezy tego wywodu. Po pierwsze, nie da się już w sposób sensowny opierać wolności z liberalnego punktu widzenia jako wolności „od” – od norm moralnych i od władzy państwowej. Utrzymywanie takiego podejścia do wolności, która „rościłaby sobie prawo do takiej autonomii moralnej, która w praktyce oznaczałaby zupełną jej suwerenność”<sup>163</sup>, jest groźne dla fundamentalnych praw jednostki, grozi ogromną niepewnością jej sytuacji prawnej w sferze spraw najbardziej dla niej żywotnych. Uniwersalizacja tak pojmowanej wolności niesie za sobą szkodliwe następstwa moralne, społeczno-gospodarcze i polityczne. Jednocześnie stwarza niebezpieczną podstawę arbitralności dla tych, którzy mają ostatecznie odpowiedzieć na pytanie, co jest dobrem albo złem, a więc także co jest prawnie dopuszczalne, a co jest prawnie zakazane.

Po drugie, etosem demokratycznego państwa prawa, a więc zespołem wartości, których to państwo strzeże za pomocą właściwych sobie instytucji, jest autonomia jednostki, której punktem odniesienia jest idea godności osoby. Płyne stąd wniosek, że prawo do ochrony godności człowieka winno z jednej strony zapobiegać jej naruszeniom przez

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>163</sup> Jan Paweł II, *Encyklika Veritatis splendor*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Kraków 2011.

organy władzy publicznej oraz podmioty prywatne, z drugiej – umożliwić wykorzystanie odpowiednich środków w celu usuwania skutków ewentualnych naruszeń godności człowieka, a tym samym przeciwdziałania ryzykom generującym ekskluzję społeczną.

## 5. Prawa człowieka a wykluczenie społeczne

Lektura wielu współczesnych definicji na temat praw człowieka przywodzi na myśl, że prawa te przysługują każdemu człowiekowi, bez względu na jego przynależność państwową czy pozycję społeczną<sup>164</sup>. Są one przyrodzone, tzn. przynależne każdej istocie ludzkiej jako takiej. Ich „fundamentalny i przyrodzony charakter polega właśnie na tym, że nie wymagają one uzasadnień; uzasadnień wymagają odstępstwa od tych praw”<sup>165</sup>.

Uznanie wolności od wykluczenia społecznego za prawo człowieka wynika stąd, iż wykluczenie powiązane jest z godnością, z której wywodzą się wszystkie prawa człowieka<sup>166</sup>. Z faktu, iż prawa człowieka wynikają z przyrodzonej godności człowieka, przyrodzoność tych ostatnich „każde odróżniać prawa człowieka od prawa praw człowieka”<sup>167</sup>. Odróżnienie to jest zawarte m.in. w preambule Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, gdzie czytamy, że „[...] istotne jest, aby prawa człowieka były chronione przez przepisy prawa [...]”<sup>168</sup>. Uznanie tego faktu i jego

---

<sup>164</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 6.

<sup>165</sup> W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka*, [www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf) [dostęp: 21.05.2018].

<sup>166</sup> Por. M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego*, [w:] Z. Kędzia, A. Rost (red.), *op. cit.*, s. 132.

<sup>167</sup> M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 15.

<sup>168</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.), [https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) [dostęp: 31.05.2018].

zaakceptowanie oznacza, iż prawa człowieka „nie są zrelatywizowane do norm prawa pozytywnego, ale ustanowienie odpowiednich norm prawnych jest postulowane ze względu na prawa człowieka”<sup>169</sup>. W tym miejscu warto również przypomnieć, że uznanie przyrodzoności zostało jednoznacznie potwierdzone w Deklaracji Wiedeńskiej; „Prawa człowieka i podstawowe wolności są przyrodzonymi prawami wszystkich istot ludzkich”<sup>170</sup>. Również w preambułach Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka czytamy między innymi, że: „prawa te wynikają z przyrodzonej godności człowieka”<sup>171</sup>.

Na gruncie międzynarodowej ochrony praw człowieka problematyka wykluczenia społecznego podejmowana jest w kontekście praw socjalnych<sup>172</sup> jak np. prawa do nauki, odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia zapewniającego jednostce i jej rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej, pomocy socjalnej (w warunkach, gdy znajdzie się w sytuacji uniemożliwiającej godne życie). Prawa te gwarantują jednostce minimum bezpieczeństwa ekonomicznego, bez którego nie mogłaby ona dochodzić swych praw w sposób godny<sup>173</sup>.

Niewątpliwie w aktach ustanawiających współczesną ochronę praw człowieka mówi się zasadniczo o przyrodzonej godności. Celem tak ujętej ochrony jest właśnie zwiększenie szans na zabezpieczenie godnej egzystencji oraz umożliwienie zaspokajania podstawowych potrzeb każdego człowieka<sup>174</sup> (wolność od wykluczenia). Ochrony tej sfery dotyczy

---

<sup>169</sup> M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka...*, s. 15.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> Zob. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Także: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966, (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

<sup>172</sup> Zob. M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego...*, s. 130.

<sup>173</sup> Zob. szerzej: W. Osiałyński, *op. cit.*

<sup>174</sup> Por. F. Pazderski, *Prawa ekonomiczne i społeczne też się liczą!*, [http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Polityki%20Spolecznej/Ekonomia%20spoleczna/Prawa\\_ekonomiczno-spoleczne\\_sie\\_licza-F\\_Pazderski.pdf](http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Polityki%20Spolecznej/Ekonomia%20spoleczna/Prawa_ekonomiczno-spoleczne_sie_licza-F_Pazderski.pdf) [dostęp: 31.05.2018].

m.in. art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, gwarantujący każdemu człowiekowi jako członkowi społeczeństwa prawo do zabezpieczenia społecznego. Warto odnotowania jest jednak fakt, że już w następnych artykułach Deklaracja potwierdza prawo do pracy i sprawiedliwego wynagrodzenia (art. 23); prawo do odpoczynku (art. 24); prawo do odpowiedniego poziomu życia, zapewniającego zdrowie i względny dobrobyt (art. 25).

Istotne dla tej sprawy jest też zaakcentowanie znaczenia Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, w którym w art. 9 uznano prawo każdej osoby do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia społecznego, zaś w art. 11 prawo do odpowiedniego poziomu życia oraz do stałego polepszania warunków bytowych, jak również prawo do wolności od głodu.

Obok systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka, którego podstawowy trzon stanowią niewątpliwie Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Pakty Praw Człowieka, szczególne miejsce w dorobku normatywnym Rady Europy wraz z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka z 1950 roku zajmuje Europejska Karta Społeczna<sup>175</sup>. W Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej z 3 maja 1996 r. pojawiło się bardzo wyraźnie prawo do ochrony przed wykluczeniem społecznym. W art. 30 tego traktatu, który nosi tytuł Prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, oraz dołączonych Uwagach wyjaśniających, w punktach 112 i 113 wskazano, że jest to samodzielne prawo, które nie daje się sprowadzić do innych praw socjalnych<sup>176</sup>.

Również artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>177</sup> sytuuje walkę z wykluczeniem społecznym wprost wśród celów Unii Europejskiej.

---

<sup>175</sup> Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., ratyfikowana przez Polskę 10 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.). Z kolei Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z dnia 3 maja 1996 r., będąca osobną umową międzynarodową, nie została dotąd ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską.

<sup>176</sup> M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego...*

<sup>177</sup> Wersja skonsolidowana; Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 13.

Stanowi m.in., że Unia „Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”.

Nie bez znaczenia dla ochrony przed wykluczeniem społecznym jest regulacja zawarta w art. 26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>178</sup>, która m.in. „uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”. Ponadto art. 25 wprowadza pojęcie praw osób w podeszłym wieku, dotyczące w szczególności „godnego i niezależnego życia” oraz „uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym”.

Ochrona przed wykluczeniem społecznym związana jest także z gwarancjami udzielanymi w zakresie tradycyjnych praw konstytucyjnych w szczególności z prawem do „zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego” (art. 67 ust. 1), a także w przypadku bezrobocia niewynikającego z woli danej osoby, która nie posiada innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2).

Waga prawa do ochrony przed wykluczeniem społecznym wynika co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, wpisuje się ono w skomplikowane dylematy występujące we wszystkich krajach przeżywających głęboką transformację ustrojową, masowe procesy – globalizacji, deregulacji rynków pracy, kryzysu *welfare state*. Po drugie, poprzez wyraźne związki dostrzegane pomiędzy ochroną godności każdego człowieka a ochroną przed wykluczeniem społecznym prawo to może być traktowane jako instrument, a ściślej skonkretyzowany środek ochrony godności człowieka.

---

<sup>178</sup> Dz. Urz. UE C 326/02 z 2012 r.



## Rozdział 3

# Zakres ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym w prawie krajowym

### 1. Ochrona przed wykluczeniem społecznym – uwagi ogólne

Jednoznaczne i bezsporne wyznaczenie zakresu ochrony przed wykluczeniem społecznym nie jest możliwe. Zjawisko<sup>179</sup> wykluczenia społecznego jest bowiem dynamiczne i wielowymiarowe i nie posiada definicji legalnej. Wynika z tego także zmienność działań mających na celu przeciwdziałanie temu problemowi.

Na wyznaczenie zakresu ochrony przed wykluczeniem społecznym ma wpływ przyjęty sposób opisu zjawiska. Sposób pojmowania wykluczenia społecznego warunkuje bowiem ustalenie obszaru, w którym podejmowane są działania mające na celu walkę z nim. Innymi słowy, to, czy coś służy ochronie przed wykluczeniem, jest zależne od tego, jak jest rozumiane wykluczenie.

---

<sup>179</sup> W niniejszym opracowaniu przyjmuje się, że wykluczenie społeczne jest zjawiskiem. Stanowisko to nie jest jednak powszechnie aprobowane w literaturze przedmiotu. W szczegółowych opracowaniach uznaje się je m.in. za: „stan”, „proces” lub „cechę”. Przeglądu definicji dokonano w: C. Gore, J.B. Figueiredo, *Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2003, Nr 5, s. 18-19; R. Szarfenberg, *Pojęcie wykluczenia społecznego*, s. 6, [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/pojecie\\_ws.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/pojecie_ws.pdf) [dostęp: 09.05.2018].

Zdaniem P. Brody-Wysockiego można wyróżnić trzy nurty opisu wykluczenia społecznego: brytyjski<sup>180</sup>, amerykański<sup>181</sup> i francuski<sup>182</sup>. Pierwszy podkreśla znaczenie deprivacji materialnej, dyskryminacji i pozbawienia osób zasadniczych praw. Dostrzega rolę ograniczeń osób i grup, spowodowanych niedostatecznym poziomem rozwoju instytucji publicznych i obywatelskich. Przyczyn wykluczenia upatruje w ograniczeniu partycypacji społecznej i wpływu osób wykluczonych na podejmowane decyzje. Drugi zwraca uwagę na zachowania osób i ich moralną ocenę. Za przyczyny wykluczenia uznaje bierną postawę osób i nieodpowiednią konstrukcję systemu opiekuńczego, który osłabia zdolności do inicjatywy i uwalnia od odpowiedzialności indywidualnej. Trzeci

---

<sup>180</sup> W tym nurcie R. Levitas wyodrębnia trzy główne dyskursy, określane jako: RED (*redistributive discourse*), SID (*social integrationist discourse*) i MUD (*moral underclass discourse*). Pierwszy zwraca uwagę na problem ubóstwa, który spowalnia lub uniemożliwia partycypację społeczną. Postrzega wykluczenie jako proces o wielowymiarowym charakterze, w którym ubóstwo wpływa na polityczną, społeczną, ekonomiczną i kulturową integrację w społeczeństwie. Drugi, nadając wykluczeniu społecznemu analogiczne ramy, kładzie nacisk na integrację społeczną poprzez pracę (włączenie w rynek pracy). Zdaniem R. Levitas dokonuje on jednak nadmiernego uproszczenia, ograniczając się do jednego wymiaru wykluczenia i nie uwzględniając niskich zarobków lub pracy utrudniającej partycypację społeczną. Trzeci zwraca uwagę na moralne i kulturowe przyczyny ubóstwa i koncentruje się na problemie zależności materialnej (pobierania zasiłków). Przedmiotem zainteresowania czyni gospodarstwa domowe tworzone przez osoby w wieku produkcyjnym, w których żadna osoba nie jest zatrudniona (R. Levitas, *Social exclusion in the New Breadline Britain Survey*, s. 1-2, [https://www.bristol.ac.uk/poverty/pse/99-Pilot/99-Pilot\\_7.pdf](https://www.bristol.ac.uk/poverty/pse/99-Pilot/99-Pilot_7.pdf) [dostęp: 20.05.2018]; R. Levitas, *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Bristol 2005, wyd. 2, s. 7-8).

<sup>181</sup> Podkreśla on istnienie różnych form wykluczenia społecznego, powodowanych m.in.: niskimi przychodami, brakiem umiejętności gromadzenia majątku, dyskryminacją na rynku mieszkaniowym i ograniczeniem wolności, będącym skutkiem choroby psychicznej lub orzeczonej przez sąd kary (M. Shinn, *Homelessness, Poverty and Social Exclusion in the United States and Europe*, „European Journal of Homelessness” 2010, Nr 4, s. 29-36).

<sup>182</sup> Założenia tego nurtu nawiązują do „oficjalnej” definicji wykluczenia społecznego przyjmującej, że wykluczenie społeczne polega na zerwaniu więzi społecznych, czyli zaburzeniu organicznej struktury społeczeństwa. Wykluczeniem społecznym w ujęciu szerszym jest z kolei „proces, w którym osoby i grupy są częściowo lub całkowicie wyłączone z pełnego uczestniczenia w społeczeństwie, w którym żyją. Wyłączenie społeczne jest [...] przeciwieństwem integracji społecznej” (A. de Haan, *Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation*, „Studies in Social and Political Thought” 2000, Nr 2, s. 25-26).



zauważa wadliwą konstrukcję systemu zabezpieczenia społecznego i niedostateczną otwartość społeczeństwa na osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem<sup>183</sup>.

W każdym z opisanych nurtów ochrona przed wykluczeniem społecznym obejmuje inny zakres. W pierwszym są to przede wszystkim działania mające na celu zapewnienie właściwego funkcjonowania mechanizmów partycypacji społecznej i walkę z ubóstwem. W drugim są to działania aktywizujące określone osoby i grupy oraz zwiększające efektywność systemu opiekuńczego. W trzecim natomiast są to działania zorientowane na rozwój instytucji systemu zabezpieczenia społecznego, polegające na dążeniu do zwiększenia otwartości grup społecznych.

Ustalenie zakresu ochrony przed wykluczeniem społecznym wyłącznie w oparciu o prezentowane koncepcje wydaje się jednak być nadmiernym uproszczeniem. Wiąże się bowiem z przyjęciem ograniczonego spojrzenia, nieuwzględniającego w dostateczny sposób złożoności i wielowymiarowości badanego zjawiska. Zasadne wydaje się zatem przyjęcie szerszej perspektywy.

## 2. Prawo a wykluczenie społeczne

Wykluczenie jest wielopłaszczyznowym problemem społecznym<sup>184</sup>. Działania mające na celu jego wyeliminowanie powinny więc mieć charakter interdyscyplinarny. Powinny obejmować zorganizowany zespół działań faktycznych i prawnych, których nadrzędnym celem jest troska o dobro człowieka, zarówno w sferze materialnej, jak i społecznej<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> P. Broda-Wysocki, *Wykluczenie a koncepcje funkcjonowania welfare state*, [w:] W. Bokajło, A. Paczeński (red. nauk.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wrocław 2008, s. 409.

<sup>184</sup> J. Spętana, D. Krzysztofiak, E. Włodarczyk (red. nauk.), *Od wykluczenia do wsparcia. W przestrzeni współczesnych problemów społecznych*, Kraków 2016.

<sup>185</sup> Zob. M. Jarosz (red.), *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, Warszawa 2008.

Prawo powinno stanowić podstawę podejmowania konkretnych działań i wyznaczać ich zakres. Podstawową wartością w tym obszarze powinien być człowiek, a jego dobro powinno być uwzględniane w procesie tworzenia i wykonywania prawa<sup>186</sup>. Prawo powinno służyć osobie wykluczonej społecznie, a organy administracji publicznej powinny ją otaczać szczególną troską. Cała aktywność administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym powinna być bowiem podejmowana w celu urzeczywistnienia praw i wolności człowieka<sup>187</sup>.

Wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych i ich właściwa realizacja może przyczynić się do ograniczenia występowania zjawiska wykluczenia społecznego. Prawo nie może być jednak uznane za samodzielny środek umożliwiający skuteczną walkę z tym problemem. Powinno ono być poparte szeregiem dodatkowych działań, w tym pozaprawnych.

Jest to szczególnie istotne w zakresie identyfikacji osób wykluczonych. Następuje ona równolegle w dwóch obszarach. Pierwszym jest obszar normatywny, w którym określa się czynniki sprzyjające występowaniu wykluczenia społecznego. Drugim jest obszar działań faktycznych podejmowanych w środowisku osoby wykluczonej. Ważne jest w nim współdziałanie organów władzy publicznej z podmiotami prywatnymi, w szczególności z osobami fizycznymi. Osoby ze środowiska osób wykluczonych, które cechuje otwartość na potrzeby innych, mogą bowiem – już we wczesnych etapach – rozpoznać osoby wykluczone i nawiązać z nimi kontakt. Umożliwi to ustalenie przyczyn wykluczenia i podjęcie działań mających na celu włączenie tych osób w działania społeczeństwa.

W tym obszarze można zaobserwować relacje podmiotów publicznych i niepublicznych oraz uzupełnianie się działań prawnych i pozaprawnych.

---

<sup>186</sup> Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* Warszawa 2016, wyd. 6, s. 51.

<sup>187</sup> A. Błaś, *Zetknięcie władzy administracyjnej ze sferą osobistą człowieka – nowe problemy*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 48.

W badanym układzie – mimo występującej często nierównorzędności charakterystycznej dla stosunków administracyjnoprawnych<sup>188</sup> – zauważa się ścisłą współpracę podmiotów, której nadrzędnym celem jest dobro człowieka.

Wynika to z istoty administracji świadczącej, której zadaniem jest nie tylko wyposażenie człowieka w zasoby materialne, lecz także otaczanie go pieczęcią publiczną i zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego<sup>189</sup>. Rolą prawa jest stworzenie podstaw do podejmowania takich działań i wyznaczenie ich zakresu. Posiada to szczególne znaczenie w obszarze działań niewładczych, dla których podjęcia jest wystarczająca ogólna norma prawna. Wyznacza ona zazwyczaj zamierzony cel działania. Termin jego realizacji – zależnie od przypadku – określają natomiast przepisy prawa materialnego lub samodzielnie organ. Środki służące realizacji wybiera także samodzielnie organ<sup>190</sup>.

### **3. Zakres ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym**

#### **3.1. Ustalenia podstawowe**

W niniejszych rozważaniach zakres ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym oznacza określone przepisami prawa ramy dla podejmowania działań mających na celu zapobieganie występowaniu zjawiska wykluczenia społecznego i przeciwdziałanie mu<sup>191</sup>. Wyznaczenie zakresu jest więc warunkowane wskazaniem rodzajów działań mających

---

<sup>188</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 40.

<sup>189</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 116.

<sup>190</sup> T. Kuta, *Administracja usług*, Poznań 2000, s. 36.

<sup>191</sup> Proponowana definicja jest zgodna z przyjętym w języku potocznym znaczeniem pojęcia „zakres”, oznaczającym m.in. „granicę występowania jakiegoś faktu, zjawiska; granicę czegoś; dziedzinę, sferę objętą tymi granicami” (B. Dunaj (red. nauk.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 1318).

na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym i obszarów, w których są one podejmowane<sup>192</sup>.

Działania te nie tworzą jednolitej grupy. Uwzględnienie zróżnicowanych kryteriów umożliwia wprowadzenie ich licznych podziałów i typologii. Rezultaty badań są zależne od przyjętej perspektywy i stopnia szczegółowości analiz. Cechuje je zatem umowny charakter. Mając to na uwadze, zostaną zaproponowane określone rodzaje podejmowanych działań i ich obszary. Umożliwi to wyznaczenie orientacyjnego zakresu ochrony.

## **3.2. Rodzaje działań prawnych mających na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym**

### **3.2.1. Działania wyodrębnione na podstawie kryterium charakteru źródła prawa regulującego ochronę przed wykluczeniem społecznym**

Uwzględnienie kryterium charakteru źródła prawa regulującego ochronę przed wykluczeniem społecznym prowadzi do wyodrębnienia działań podejmowanych na podstawie przepisów prawa międzynarodowego (w tym europejskiego) i prawa krajowego.

W ramach działań podejmowanych na podstawie prawa krajowego można natomiast wyróżnić działania konstytucyjne (podejmowane na podstawie przepisów Konstytucji RP)<sup>193</sup> i działania pozakonstytucyjne (podejmowane na podstawie przepisów innych aktów normatywnych prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej).

---

<sup>192</sup> Przyjęta definicja zakresu ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym warunkuje ograniczenie szczegółowych rozważań wyłącznie do działań prawnych.

<sup>193</sup> Walkę z wykluczeniem społecznym należy także rozpatrywać w kontekście ochrony praw człowieka określonych w Konstytucji (M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego...*, s. 125-126).

### 3.2.1.1. Działania konstytucyjne

Konstytucja RP nie posługuje się wyrażeniem „wykluczenie społeczne”. Zawiera jednak liczne regulacje mające na celu ochronę przed tym zjawiskiem. Już w preambule nawiązuje do dbałości o zachowanie przyrodzonej godności człowieka i do obowiązku solidarności z innymi. Wartości te powinny mieć zatem szczególne znaczenie dla prawodawcy i być uwzględnione w procesie wykładni przepisów Konstytucji<sup>194</sup>.

Przepisy Konstytucji dążą do zagwarantowania ochrony przed wykluczeniem społecznym na trzech poziomach: funkcjonowania państwa, pozycji osoby względem władz publicznych i względem innych osób.

W zakresie funkcjonowania państwa powinny ją zapewniać przepisy określające zasady ustrojowe. Mowa przede wszystkim o zasadzie sprawiedliwości społecznej, dobru wspólnym i zapewnianiu wolności i praw człowieka i obywatela<sup>195</sup>. Zasady te są formułowane na wysokim stopniu abstrakcji. Powoduje to liczne wątpliwości interpretacyjne w procesie ich stosowania<sup>196</sup>. Trudno je więc uznać za skuteczną gwarancję ochrony przed wykluczeniem społecznym.

Jeśli idzie o pozycję osoby względem władz publicznych, to powinna ona być wyznaczana z poszanowaniem i dla ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucja RP). Godność jest łącznikiem między prawem pozytywnym a porządkiem prawnonaturalnym. Pełni rolę normatywnego nakazu obowiązującego prawodawców i organy stosujące prawo. Jest

---

<sup>194</sup> K. Complak, *Komentarz do preambuły Konstytucji RP*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 1, s. 13.

<sup>195</sup> Określają je art. 1, 2 i 5 Konstytucji RP (zob.: W. Sokolewicz, M. Zubik (red.), *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red. nauk.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II uzup., Warszawa 2016, s. 94-173; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red. nauk.), *op. cit.*, s. 230-238; W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 11, s. 17-28).

<sup>196</sup> K. Complak, *Komentarz do art. 2 i Komentarz do art. 5*, [w:] M. Haczkowska (red.), *op. cit.*, s. 15-18.

także samoistnym wzorcem konstytucyjnym<sup>197</sup>. Godności człowieka nie należy jednak ograniczać wyłącznie do kategorii normatywnych. Sięga ona znacznie głębiej, bo do istoty człowieczeństwa. Jej poszanowanie ma zatem szczególne znaczenie dla ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym.

Istotną rolę w tym obszarze odgrywa także konstytucyjna zasada równości (art. 32). Nie odnosi się ona do faktycznej równości osób – ta bowiem jest postulatem utopijnym – lecz do równości sytuacji prawnej adresatów norm prawnych. W jej ramach mieści się równość wobec prawa (obowiązek władz publicznych do równego traktowania w procesie stosowania prawa) i równość w prawie (kierowany do prawodawcy nakaz stanowienia prawa z uwzględnieniem zasady równości)<sup>198</sup>.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada równości ma charakter metaprawa. Jest realizowana „w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej”<sup>199</sup>. Stanowisko to jest jednak zasadnie poddawane krytyce. Prowadzi do degradacji zasady i przyjęcia, że nie ma ona samoistnego zastosowania. Pomija jej zlokalizowanie w części aktu dotyczącej zasad ogólnych, które wskazuje na przyznanie jemu przez ustawodawcę szczególnej roli w ustalaniu pozycji człowieka i obywatela. Pozbawia jednocześnie charakteru publicznego prawa podmiotowego<sup>200</sup>.

Odnosząc się do pozostałych przepisów Konstytucji RP wyznaczających pozycję osób względem władz publicznych należy zauważyć, że

---

<sup>197</sup> Wyrok TK z dnia 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02; K. Complak, *Zasada ochrony godności człowieka normatywnym nakazem obowiązującym prawodawców i organy stosujące prawo*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 7-20.

<sup>198</sup> B. Banaszak, *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, wyd. 2, s. 227; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. I OSK 580/12.

<sup>199</sup> Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01.

<sup>200</sup> Zob. pięć zdań odrębnych do postanowienia i W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 819-820 i wskazaną tam literaturę.

są one zawarte przede wszystkim w części odnoszącej się do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Dotyczą w szczególności: zwalczania bezrobocia (art. 65), prawa do nauki i równego dostępu do kształcenia (art. 70), równego dostępu do ochrony zdrowia (art. 68), zabezpieczenia społecznego (art. 67), pomocy osobom niepełnosprawnym (art. 69), pomocy udzielanej przez władze publiczne rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej (art. 71), prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym przeciwdziałaniu bezdomności (art. 75).

Konstytucja określa najczęściej ramy realizacji tych praw i wolności, odsyłając do szczegółowych regulacji zawartych w ustawach. Niektóre przepisy z tego zakresu są sformułowane w sposób precyzyjny. Umożliwia to ich bezpośrednie stosowanie i wyprowadzenie z nich publicznych praw podmiotowych<sup>201</sup>. Inne mają charakter norm programowych, nakazujących wyłącznie realizację określonego celu<sup>202</sup>. Wyrażany jest jednak pogląd, że również z nich można wyprowadzić minimalny zakres publicznych praw podmiotowych<sup>203</sup>.

Ostatni poziom regulacji konstytucyjnych z zakresu ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym obejmuje przepisy określające pozycję osoby względem innych osób. Są nimi w szczególności zakaz dyskryminacji i zasada równości kobiet i mężczyzn (art. 32 i 33). Za nieuprawnione należy jednak uznać ich ograniczanie wyłącznie do tej płaszczyzny. Powinny one bowiem wpływać na stosunki osób z organami państwa,

---

<sup>201</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.

<sup>202</sup> Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. IV CK 414/04; M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, wyd. 2, s. 209.

<sup>203</sup> M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, t. 1, s. 264-281; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 97.

w których są one narażone na nadużycia. Konstytucja wymienia przykładowe obszary, w których zasada równości powinna być realizowana. Należą do nich m.in. kształcenie, zatrudnienie i awanse, jednakowe wynagrodzenie za pracę jednakowej wartości i zabezpieczenie społeczne (art. 33 ust. 2). Wprowadzenie przez ustawodawcę wyłącznie przykładowego wyliczenia potwierdza, że zasada ta powinna przenikać wszystkie obszary relacji osobowych.

Sposób wykładni należy odróżnić od praktyki stosowania prawa, a więc od konkretnych działań podejmowanych w celu realizacji tych przepisów. Dostrzega się w niej liczne problemy. Zwraca się uwagę na istnienie faktycznych nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami, w szczególności: na rynku pracy, w sferze dochodów i w obszarze organizacji systemu emerytalnego<sup>204</sup>. Ich źródeł upatruje się przede wszystkim w istniejących obiektywnie różnicach biologicznych<sup>205</sup>, realizowaniu niejednakowych ról społecznych, w przekazywanych wzorcach zachowań i utartym w społeczeństwie sposobie myślenia<sup>206</sup>. Wyeliminowanie tych problemów nie jest możliwe wyłącznie poprzez wprowadzenie określonych regulacji prawnych. Te bowiem – w aspekcie formalnym – nie czynią najczęściej różnic między kobietami i mężczyznami. Zaleca się wobec tego równoległe podejmowanie dodatkowych działań<sup>207</sup>.

### 3.2.1.2. Działania pozakonstytucyjne

Działania pozakonstytucyjne są podejmowane na podstawie przepisów zawartych w innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego

---

<sup>204</sup> J. Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014, s. 67-68.

<sup>205</sup> Postanowienie TK z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. S 2/10.

<sup>206</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, wyd. 6, s. 40-41.

<sup>207</sup> Cel 5 Rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 25 września 2015 r. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju Nr A/RES/70/1*, [http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030\\_pl\\_2016\\_ostateczna.pdf](http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf) [dostęp: 27.05.2018].



w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności ustawach, rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego (art. 87 i 234). Zasada hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa<sup>208</sup> wymaga ich zgodności z Konstytucją RP. Powinny one mieścić się w konstytucyjnych ramach oraz stanowić rozwiniecie i uszczegółowienie jej przepisów. Działania konstytucyjne i pozakonstytucyjne są więc zgodne co do ogólnych założeń i kierunków. Różnice występują natomiast w zakresie szczegółowości i treści.

Działania pozakonstytucyjne podejmowane na podstawie ustaw i rozporządzeń zostaną omówione w części dotyczącej obszarów działań mających na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na działania podejmowane na podstawie aktów prawa miejscowego.

Akty te są źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>209</sup>. W zakresie ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym odgrywają szczególną rolę. Wynika to ze specyfiki aktów prawa miejscowego, które – mieszcząc się w ramach zakreślonych ustawą – umożliwiają dostosowanie przepisów prawa do warunków lokalnych, uwzględniając: potrzeby wspólnoty samorządowej oraz możliwości organizacyjne i finansowe danej jednostki.

W aktach stanowiących na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa – z uwzględnieniem zadań realizowanych przez poszczególne jednostki i z zastosowaniem zasady pomocniczości – ustala się odpowiednio zakres i obszary podejmowania konkretnych działań zmierzających do integracji osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Przyjmuje się

---

<sup>208</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, wyd. 8, s. 35-37.

<sup>209</sup> Są to akty podustawowe o charakterze niesamoistnym. Są one wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Regulacje w nich zawarte powinny mieścić się w granicach określonych w upoważnieniu. Powinny być zgodne z aktami prawnymi znajdującymi się wyżej w hierarchii źródeł prawa dotyczącymi tej samej materii (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, wyd. 2, s. 66).

również strategię rozwiązywania problemów społecznych i określa programy działania, w tym przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu<sup>210</sup>.

Ich zaletą jest ustalanie czynników sprzyjających powstaniu i utrwalaniu wykluczenia społecznego na danym obszarze. Jest ono poprzedzone wnikliwą diagnozą społeczną, której efektem jest wyznaczenie zamierzonych celów. Dla ich realizacji podejmuje się działania dostosowane do określonej społeczności. Szczególną rolę odgrywa w nich *streetworking* i *partyworking*<sup>211</sup>. Ułatwiają one dotarcie do osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem oraz pracę z nimi w ich otoczeniu. Nawiazanie relacji nie wymaga wówczas ich aktywnej postawy w pierwszym etapie, a dzięki otwartości i sugestywności pracowników socjalnych może przynieść pozytywne efekty<sup>212</sup>.

Przechodząc do wad regulowania ochrony przed wykluczeniem społecznym na poziomie aktów prawa miejscowego, warto zauważyć, że obowiązywanie odmiennych regulacji na różnych obszarach – w powiązaniu z niejednakowymi środkami finansowymi przeznaczanymi na ten cel – prowadzi do zróżnicowania poziomu tej ochrony. Oznacza to, że pozycja faktyczna i prawna osób znajdujących się w podobnej sytuacji może nie być jednakowa w każdej jednostce.

W perspektywie długofalowej może to prowadzić do zjawiska „migracji wykluczeniowej”. Polega ono na zmianie miejsca zamieszkania lub pobytu osób wykluczonych, której przyczyną jest niedostosowanie realizowanych działań do sytuacji, w której się one znajdują. Podejmowane względem nich działania nie skutkują więc poprawą ich sytuacji, a osoby te poszukują samodzielnie pomocy w innych jednostkach.

---

<sup>210</sup> Podstawą opracowania i uchwalenia tych aktów są: art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 19 pkt 1 i art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm., dalej: u.p.s.

<sup>211</sup> Są to rodzaje pracy socjalnej.

<sup>212</sup> J. Nyczak, *Streetworking i partyworking we Wrocławiu*, <https://www.wroclaw.pl/streetworking-i-partyworking-we-wroclawiu> [dostęp: 26.05.2018].

### **3.2.2. Działania wyodrębnione na podstawie kryterium relacji do wykluczenia społecznego**

Działania mające na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym można również podzielić na podstawie kryterium relacji do wykluczenia społecznego. Umożliwia ono wyodrębnienie działań, których celem jest zapobieganie wystąpieniu wykluczenia społecznego i działań, których celem jest eliminowanie wykluczenia społecznego.

#### **3.2.2.1. Działania prewencyjne, zapobiegające wykluczeniu społecznemu**

Jest to zróżnicowana grupa działań o charakterze uprzednim. Ich wspólną cechą jest zmierzanie do niedopuszczenia wystąpienia zjawiska wykluczenia społecznego. Działania te polegają m.in.: na zagwarantowaniu osobom warunków materialnych na poziomie umożliwiającym zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, zachęcaniu osób do podejmowania aktywności społecznej tak, aby czuły się one częścią społeczeństwa (działania integracyjne) oraz wyeliminowaniu barier – w tym architektonicznych – które uniemożliwiają czynne włączenie się osób w działania społeczeństwa.

Działania te mają charakter ogólny lub szczegółowy. Są zatem skierowane do ogółu społeczeństwa (np. podniesienie świadomości społecznej dotyczącej wykluczenia społecznego i edukacja prawna w zakresie wykluczenia społecznego<sup>213</sup>) lub do konkretnych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. pomoc osobie bezrobotnej w znalezieniu pracy).

#### **3.2.2.2. Działania eliminujące wykluczenie społeczne**

Grupa ta obejmuje działania następcze. Mają one na celu przeciwdziałanie eskalacji tego zjawiska i dążenie do jego wyeliminowania.

---

<sup>213</sup> Zob. uwagi nt. edukacji prawnej: M. Stec, *Edukacja prawna w oczach praktyków*, [w:] A. Winiarska (red.), *Obywatel i prawo VI. Wybrane problemy rekomendacyjne*, Warszawa 2012, s. 11-29.

Polegają przede wszystkim na włączeniu osób wykluczonych w funkcjonowanie społeczeństwa (reintegracja społeczna). Należą do nich m.in.: reintegracja zawodowa i społeczna podopiecznych systemu pomocy społecznej i osób, które odbyły karę pozbawienia wolności<sup>214</sup> oraz świadczenie usług społecznych w ujęciu wąskim<sup>215</sup>.

Kwalifikacja w ramach proponowanego podziału nie powinna być dokonywana *in abstracto*, lecz powinna uwzględniać okoliczności konkretnej sprawy. Niektóre działania nie mogą być bowiem poddane jednoznacznej i abstrakcyjnej kwalifikacji. Przykładem jest udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>216</sup>, która może być przyznana zarówno osobie zagrożonej wykluczeniem społecznym (np. osobie, z którą bezprawnie rozwiązano stosunek pracy), jak i osobie wykluczonej społecznie (np. bezskutecznie ubiegającej się o przyznanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej).

### 3.2.3. Działania wyodrębnione na podstawie kryterium czasu

Ustalając zakres ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym należy także wziąć pod uwagę czas. Prawo jest bowiem realizowane w określonym czasie i jest nim zdeterminowane<sup>217</sup>. Niektóre działania z analizowanego zakresu są ponadto realizowane na podstawie aktów

---

<sup>214</sup> Zob.: A. Kieszkowska, *Inkluzywno-katalaktyczny model reintegracji społecznej skazanych. Konteksty resocjalizacyjne*, Kraków 2012; A. Żukiewicz, *Reintegracja społeczna i zawodowa podopiecznych systemu pomocy społecznej. Przykład działalności Klubu Integracji Społecznej*, Kraków 2009; A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *Reintegracja: aktywna polityka społeczna w praktyce*, Warszawa 2014.

<sup>215</sup> Zob. analizę usług społecznych: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi edukacyjne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> [dostęp: 18.05.2018]; R. Szarfenberg, *Standardyzacja usług społecznych*, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf> [dostęp: 18.05.2018].

<sup>216</sup> Zob. O. Hałub, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2018, rozprawa doktorska (niepubl.).

<sup>217</sup> J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym. I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2011, s. 80.

prawnych obowiązujących w z góry określonym czasie<sup>218</sup>. Mają one stanowić remedium na aktualne problemy i potrzeby społeczne. Określanie w akcie normatywnym czasu jego obowiązywania nie jest jednak powszechną praktyką. Norm prawnych nie należy bowiem uznawać za środek służący rozwiązywaniu doraźnych problemów. Powinna je cechować stabilność i abstrakcyjność. Część działań polegających na ochronie przed wykluczeniem społecznym jest jednak efektem przyjętych i konsekwentnie realizowanych polityk unijnych. Wyznaczają one konkretne cele, zakreślając jednocześnie termin ich realizacji. Skutkuje to wprowadzaniem czasowych regulacji prawnych.

Rozważając kryterium czasu należy odnotować, że jego zastosowanie umożliwi wyodrębnienie działań stałych i doraźnych. Podział ten jest jednak umowny i zależy od przyjętego stopnia szczegółowości analiz, której zmiana może skutkować wyróżnieniem np. działań jednorazowych, okresowych (cyklicznych) i stałych. Wprowadzanie bardziej szczegółowych podziałów nie jest jednak uzasadnione celami analiz.

### **3.2.3.1. Działania stałe**

Działania stałe są realizowane przez dłuższy czas<sup>219</sup>. Są to działania, które długofalowo wspierają określone kategorie osób. Do omawianej grupy należy zaliczyć m.in.: regularne korzystanie z usług środowiskowego domu samopomocy<sup>220</sup>, członkostwo w spółdzielni socjalnej<sup>221</sup> i działania mające na celu dążenie do poprawy sytuacji materialnej społeczeństwa.

---

<sup>218</sup> Np. uchwała Nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M. P. poz. 787) i uchwała Nr 121 Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020” (M. P. poz. 641).

<sup>219</sup> Wyrażenie „dłuższy czas” jest nieostre. Kwalifikacja w ramach tej grupy będzie więc zależna od jego interpretacji.

<sup>220</sup> Art. 51a u.p.s. i rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238 poz. 1586 ze zm.).

<sup>221</sup> Określa je ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651 ze zm., dalej: u.s.s.).

### 3.2.3.2. Działania doraźne

Działania te są podejmowane *ad hoc*. Nie są realizowane długofalowo względem określonej osoby, lecz mają na celu udzielenie jej doraźnego wsparcia w przezwyciężeniu trudnej sytuacji. Przykładami tych działań są pomoc doraźna polegająca na udzieleniu tymczasowego schronienia osobie jego pozbawionej<sup>222</sup> i przyznanie niezbędnego ubrania i gorącego posiłku osobie, która własnym staraniem nie może ich sobie zapewnić (art. 48b u.p.s.).

### 3.2.4. Działania wyodrębnione na podstawie kryterium podmiotów je realizujących

Efektywna ochrona przed wykluczeniem społecznym obejmuje zespół działań podejmowanych przez podmioty publiczne we współpracy z podmiotami prywatnymi i podmiotami należącymi do sektora pozarządowego, zwanego także „trzecim sektorem”<sup>223</sup>. Zakres działań poszczególnych podmiotów nie jest jednak tożsamy.

#### 3.2.4.1. Działania podmiotów publicznych

Organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Podejmują one działania mieszczące się w zakresie ich kompetencji, które są determinowane zarówno normą kompetencyjną, jak i normą zadaniową<sup>224</sup>. Działania administracji publicznej są więc zdeterminowane prawnie. Dotyczy to także działań, których celem jest ochrona przed wykluczeniem społecznym.

---

<sup>222</sup> Określa ją Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności, zatwierdzony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kwietniu 2010 r., <https://empatia.mpips.gov.pl/-/program-wspierajacy-powrot-osob-bezdomnych-do-spoleczności> [dostęp: 18.05.2018].

<sup>223</sup> K.W. Frieske, *Dialog wokół wykluczenia społecznego*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, Nr 1(18), s. 2.

<sup>224</sup> W. Jakimowicz, *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 170.

### 3.2.4.2. Działania podmiotów niepublicznych

Inaczej jest w przypadku działań podejmowanych przez podmioty niepubliczne. Za mieszczące się w zakresie ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym należy uznać wyłącznie działania określone przepisami prawa. Są nimi niewątpliwie zadania publiczne realizowane przez te podmioty. Dopuszczalność ich realizacji jest ograniczona.

Wynika to z różnych sposobów normatywnego określania zadań publicznych. Niektóre zadania mogą być realizowane wyłącznie przez podmioty publiczne i niedopuszczalne jest ich zlecenie podmiotom niepublicznym lub ich wspólna z nimi realizacja<sup>225</sup>. Inne powinny być realizowane we współpracy z tymi podmiotami<sup>226</sup>. Pozostałe<sup>227</sup> zadania mogą być realizowane zarówno przez podmioty publiczne, jak i niepubliczne. Przekazanie do realizacji może następować w różnych trybach<sup>228</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wszystkie działania mające na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym podejmowane przez podmioty publiczne i niepubliczne, które są zdeterminowane prawnie, mieszczą się w ramach ustalanego w pracy zakresu.

---

<sup>225</sup> Mowa np. o wypłacaniu świadczeń pieniężnych (art. 25 ust. 2 pkt 3 u.p.s.).

<sup>226</sup> Zob. np. art. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.). Szerzej nt. współdziałania w realizacji zadań publicznych związanych z ograniczaniem zjawiska wykluczenia społecznego: J. Blicharz, *Zakres działalności organizacji trzeciego sektora w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3264, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, No LXXXIII, s. 9-20.

<sup>227</sup> Zob. np. art. 4 i 5a ust. 1 u.s.s.

<sup>228</sup> Zob.: J. Behr, *Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red. nauk.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017, s. 72; J. Blicharz (red. nauk.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.

### **3.3. Obszary podejmowania działań prawnych mających na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym**

#### **3.3.1. Ustalenia podstawowe**

Wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym. Dotyka osób w różnym wieku, niezależnie od ich pozycji społecznej. Jest trudne do zidentyfikowania i zmienne w przejawach. Upośledza osoby w realizowaniu funkcji społecznych, pozostawiając je „poza” społeczeństwem.

Mimo że wydaje się, iż wykluczenie społeczne wywołuje negatywne skutki wyłącznie wobec osoby wykluczonej (godzi w godność człowieka), oddziałuje ono na całe społeczeństwo. Zaburza jego strukturę, separując osoby będące w potrzebie. Przeczy zatem jego otwartości i idei wspólnoty.

Wszechstronna walka z wykluczeniem społecznym wymaga podejmowania działań w wielu obszarach. Dokonanie ich wyczerpującego wyliczenia nie jest możliwe. Przyczyną jest podejmowanie licznych działań o charakterze pośrednim, wykazujących znaczne zróżnicowanie. Mimo że nie są one bezpośrednio nakierowane na ochronę przed wykluczeniem społecznym, analiza ich skutków społecznych potwierdza, że odgrywają one istotną rolę w tym obszarze. W pracy zostaną zatem wskazane główne obszary podejmowania działań mających na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym. Pozostają one w zgodzie z obszarami wyznaczonymi przez Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 i Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej<sup>229</sup>.

#### **3.3.2. Bezpieczeństwo**

Walka z wykluczeniem społecznym nie będzie skuteczna, dopóki inne podstawowe potrzeby człowieka nie zostaną zaspokojone. Jedną

---

<sup>229</sup> Uchwała Nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M. P. poz. 811).



z nich jest bezpieczeństwo<sup>230</sup>. Nie chodzi jednak o – analizowane często w kontekście wykluczenia społecznego – bezpieczeństwo socjalne<sup>231</sup> czy społeczne<sup>232</sup>, lecz o bezpieczeństwo mieszczące się w zakresie funkcji policyjnej administracji.

Środowisko – w którym osoby są narażone na naciski ze strony otoczenia i mają łatwy dostęp do narkotyków, alkoholu i innych używek, w którym akceptacja ze strony grupy jest często zależna od inicjacji przestępczej – sprzyja powstawaniu i utrwalaniu wykluczenia społecznego. Sprzyja jemu także przemoc w rodzinie i handel ludźmi<sup>233</sup>.

Wśród osób wykluczonych społecznie, w szczególności ubogich, bezdomnych i uzależnionych od alkoholu czy narkotyków odnotowuje się wyższy odsetek popełnianych przestępstw i wykroczeń. Karanie za ich popełnienie postrzega się jednak jako walkę z objawami, a nie z chorobą, którą jest wykluczenie. Prowadzi to do pogorszenia i utrwalenia trudnej sytuacji tych osób<sup>234</sup>.

Konieczne jest więc zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Działania z tego zakresu realizuje Policja<sup>235</sup>, straż gminna (miejska)<sup>236</sup> i wewnętrzne służby ochrony<sup>237</sup>. Istotną rolę odgrywają

---

<sup>230</sup> A.H. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review” 1943, t. 50, Nr 4, s. 373-380.

<sup>231</sup> S. Zakrzewski, *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, „Przegląd Strategiczny” 2013, Nr 1, s. 165-174.

<sup>232</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne jako dziedzina bezpieczeństwa państwa*, „Historia i Polityka” 2018, Nr 23 (30), s. 21-36.

<sup>233</sup> Polska jest zarówno krajem pochodzenia ofiar, jak i krajem tranzytowym. Ofiary są wykorzystywane najczęściej do prostytucji i pracy przymusowej (*Przeciwdziałanie handlowi ludźmi*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.mswia.gov.pl/bezpieczenstwo/przeciwdzialanie-handl/11668,Przeciwdzialanie-handlowi-ludzmi.pdf>; dostęp: 31.05.2018).

<sup>234</sup> J. Sawicki, *Wykluczeni społecznie a sprawcy wybranych kategorii wykroczeń*, [w:] E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Wybrane prawne, kryminologiczne i medyczne aspekty wykluczenia społecznego*, Białystok 2016, s. 135.

<sup>235</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.).

<sup>236</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 928).

<sup>237</sup> Działają one na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2213 ze zm.).

także pracownicy socjalni uczestniczący w interwencjach kryzysowych (art. 47 u.p.s.). Ważne są również działania kierunkowe, zmierzające m.in. do przeciwdziałania konkretnym problemom, w tym: przemocy w rodzinie<sup>238</sup>, narkomanii<sup>239</sup>, alkoholizmowi<sup>240</sup> i handlowi ludźmi<sup>241</sup>.

Dla osiągnięcia pozytywnych rezultatów jest wymagane podejmowanie działań zintegrowanych, opartych o współpracę i szybki przepływ informacji między wieloma podmiotami, w tym niepublicznymi. Jako że brak bezpieczeństwa jest również skutkiem wykluczenia społecznego, równoległe do działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa należy podejmować inne działania z obszaru walki z wykluczeniem.

### 3.3.3. Zdrowie

Analiza wykluczenia społecznego potwierdza, że jednym z czynników powodujących jego powstanie i utrwalenie jest zły stan zdrowia. Wpływa on także na ograniczenie rozwoju ekonomicznego i dobrobytu. W tym obszarze obserwuje się określone prawidłowości. Stan zdrowia wpływa na produktywność, która zwiększa dobrobyt. Ten z kolei wpływa na poprawę stanu zdrowia. Zredukowanie ubóstwa i zwiększenie wydatków na opiekę zdrowotną powinny zatem skutkować poprawą stanu zdrowia społeczeństwa (fizycznego i psychicznego)<sup>242</sup>.

Dbałość o zdrowie członków społeczeństwa należy więc uznać za element przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. „Niewiele jest [...] sfer tak mocno określających sytuację egzystencjalną człowieka jak

---

<sup>238</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1390).

<sup>239</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1030).

<sup>240</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.).

<sup>241</sup> *Krajowy plan działań przeciwko handlowi ludźmi na lata 2016-2018*, [http://www.kcik.pl/doc/KPD\\_2016-2018.pdf](http://www.kcik.pl/doc/KPD_2016-2018.pdf) [dostęp: 31.05.2018].

<sup>242</sup> A. Sowa, *Zdrowie i choroba a ubóstwo i wykluczenie społeczne*, „Polityka Społeczna” 2006, Nr 11-12, s. 16-17.

zdrowie. [...] Wpływa ono na możliwość korzystania z wielu innych wolności i praw. Ochrona praw człowieka chorego, w tym pacjenta, jest rozwinięciem prawa do życia [...] i do godności, także tej postrzeganej subiektywnie”<sup>243</sup>.

Prawo do ochrony zdrowia przysługuje każdemu, ale to obywatelom – niezależnie od ich sytuacji materialnej – zapewnia się równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania tych świadczeń określa ustawa<sup>244</sup> (art. 68 ust. 1-2 Konstytucji RP). Postulowana konstytucyjnie równość, w świetle innych regulacji i praktyki stosowania prawa, wydaje się jednak pozorna. Na poziomie ustawowym dopuszcza się bowiem zróżnicowanie pozycji prawnej beneficjentów usług. Umożliwia się finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych świadczeń gwarantowanych, dostępnych wyłącznie członkom tej wspólnoty samorządowej, a więc jej mieszkańcom (art. 9a u.ś.o.z.). W praktyce oznacza to występowanie nierówności pomiędzy członkami poszczególnych wspólnot. Jednostkom dysponującym większym budżetem jest bowiem łatwiej wygospodarować dodatkowe środki na ten cel.

Nierówności można także zaobserwować w ujęciu przestrzennym. Osoby mieszkające w dużych miastach nie muszą pokonywać znacznych odległości, aby skorzystać z usług specjalistów<sup>245</sup>. Nadal jest problem z dostępnością świadczeń medycznych. Przewidywany czas zrealizowania niektórych zabiegów finansowanych z budżetu państwa wynosi nawet kilka lat. Osoby nieposiadające środków finansowych, umożliwiających im opłacenie ich prywatnej realizacji poza kolejnością, są zmuszone do oczekiwania. Wpływa to na pogorszenie ich stanu zdrowia.

---

<sup>243</sup> M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 68*, [w:] M. Haczkowska (red.), *op. cit.*, s. 133.

<sup>244</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1938 ze zm., dalej: u.ś.o.z.).

<sup>245</sup> T. Kaczmarek, J.T. Marcinkowski, M. Zysnarska (*et. al.*), *Nierówności społeczne w dostępie do zdrowia*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2007, Nr 88(3), s. 261.

Kolejnym problemem w tym obszarze jest sytuacja osób z zaburzeniami psychicznymi. Mimo wymaganego ustawą<sup>246</sup> dążenia do kształtowania wobec nich właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji, życzliwości oraz przeciwdziałania ich dyskryminacji, prawa tych osób wciąż są naruszane. Sprawcami są także pracownicy podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>247</sup>. W konsekwencji osoby te jako *persona non grata* izolują się i stronią od kontaktu ze społeczeństwem.

Sygnalizowane problemy stanowią istotną barierę dla osób wykluczonych społecznie i zagrożonych wykluczeniem będących w ubóstwie i zamieszkujących tereny wiejskie. W oparciu o własne zasoby i umiejętności nie są one w stanie przezwyciężyć istniejących różnic. Ważna jest więc solidarność społeczna i wrażliwość osób z najbliższego otoczenia, która będzie poparta odpowiednim działaniem organizacji pozarządowych.

#### **3.3.4. Schronienie i mieszkanie**

Podjęmowanie skomplikowanych i wielokierunkowych działań polegających na walce z wykluczeniem społecznym nie przyniesie wymiernych i długofalowych skutków, gdy osoba wykluczona jest pozbawiona schronienia. Będzie bowiem stale przebywać w środowisku utrudniającym walkę z problemem. Dlatego też w obszarze działań prawnych polegających na walce z wykluczeniem społecznym znajduje się zapewnienie schronienia i mieszkania.

Schronienia udziela się osobom lub rodzinom, gdy są one jego pozbawione (art. 48 u.p.s.). Jest to szczególnie ważne w okresie zimowym, gdy niesprzyjające warunki pogodowe zagrażają życiu tych osób, ponieważ spędzają one noce na klatkach schodowych, w pustostanach i w innych miejscach do tego nieprzeznaczonych.

---

<sup>246</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2017 r., poz. 882 ze zm.).

<sup>247</sup> Zob. *Areszt to nie miejsce dla osób chorujących psychicznie*. RPO w sprawie pana Juliana, <https://www.rpo.gov.pl/content/areszt-nie-miejsce-dla-osob-chorujacych-psychicznie-rpo-w-sprawie-pana-juliana> [dostęp: 02.06.2018].

Schronienia udziela się, przyznając miejsce w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Największa liczba bezdomnych decyduje się na spędzenie nocy w schronisku<sup>248</sup>. Zapewnienie schronienia ma zasadniczo doraźny charakter, choć w określonych prawem przypadkach takie działania mogą być realizowane przez dłuższy czas. Udzieleniu schronienia może towarzyszyć świadczenie dodatkowych usług, w tym wyżywienia i usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej. Jest to jednak warunkowane dodatkowymi czynnikami (art. 48a u.p.s.).

Nie istnieją formalne przeszkody w korzystaniu ze schronisk i noclegowni przez dzieci. Przebywając tam, są one jednak często świadkami lub uczestnikami konfliktów dorosłych, a jakość świadczonych na ich rzecz usług nie jest zadowalająca. Nie sprzyja to ich prawidłowemu rozwojowi<sup>249</sup>. W trosce o dobro dzieci organizuje się więc domy dla matek z małoletnimi dziećmi i dla kobiet w ciąży, które oprócz zapewnienia schronienia umożliwiają także korzystanie z usług interwencyjnych i bytowych<sup>250</sup>.

Innym działaniem o charakterze czasowym jest zapewnienie pomieszczenia tymczasowego. Ochrona w tej formie jest adresowana do dłużników, wobec których wszczęto egzekucję, bez prawa do lokalu socjalnego. Jest to działanie proste, któremu nie towarzyszy świadczenie dodatkowych usług. Osoba, do której jest ono skierowane, nie jest najczęściej wykluczona i może dzięki własnym wysiłkom zapewnić sobie

---

<sup>248</sup> *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (8/9 luty 2017)*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2017, s. 25.

<sup>249</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 lipca 2016 r. będące odpowiedzią na pismo Rzecznika Praw Dziecka z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. DPS.IV.071.2.2017.AM.

<sup>250</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. Nr 43, poz. 418).

inny lokal. Celem zapewnienia pomieszczenia w tym przypadku jest zapobieganie wystąpieniu wykluczenia społecznego<sup>251</sup>.

Tak też jest w przypadku zapewnieniu lokalu socjalnego, z tym że jest to działanie o charakterze stałym<sup>252</sup>. W praktyce występuje znaczny problem z dostępnością lokali socjalnych. Niektóre gminy nie posiadają ani jednego takiego lokalu. Mimo że w wyrokach, w których orzeka się o eksmisji, przyznawane jest osobie eksmitowanej prawo do lokalu socjalnego, nie jest ono właściwie realizowane. Nie przeprowadza się zatem eksmisji tej osoby z zajmowanego lokalu, a gmina uiszcza właścicielowi kwotę należną tytułem najmu i bieżących opłat. Gmina dochodzi następnie ich zwrotu od tej osoby w części odpowiadającej wysokości opłat i czynszu, który uiszczałaby tytułem najmu lokalu socjalnego. Działanie to, w powiązaniu ze wzbudzeniem niechęci do osoby zajmującej lokal bez podstawy prawnej, może prowadzić do jej odtrącenia przez społeczeństwo i skutkować w dłuższej perspektywie wykluczeniem.

Inny charakter ma przebywanie w mieszkaniu chronionym. Osoby z niego korzystające nie są bowiem samodzielnie i potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu. We współpracy ze specjalistami są one przygotowywane do samodzielnego życia (np. osoby opuszczające pieczę zastępczą) lub wspierane w codziennym funkcjonowaniu (np. osoby niepełnosprawne). W mieszkaniach tych realizuje się działania integracyjne, zmierzające do utrwalenia samodzielności (art. 53 u.p.s.). Mogą z nich korzystać także rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne. Tej grupie zapewnia się jednak szerszy zakres wsparcia<sup>253</sup>.

---

<sup>251</sup> Rozdział 4a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 ze zm., dalej: u.o.p.l.).

<sup>252</sup> Rozdział 4 u.o.p.l.

<sup>253</sup> Priorytet IV uchwały nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M. P. poz. 1250).

### 3.3.5. Edukacja

Edukacja ma szczególne znaczenie. Uznaje się ją za element składowy dobra wspólnego<sup>254</sup>. Odniesienie do edukacji jest zawarte w art. 70 Konstytucji RP, regulującym powszechne prawo do nauki oraz obowiązki szkolny i obowiązek nauki. Usługi edukacyjne mają charakter hybrydowy. Korzystanie z nich – zależnie od przypadku – może być kwalifikowane jako uprawnienie lub obowiązek<sup>255</sup>.

Usługi edukacyjne odgrywają istotną rolę w ochronie przed wykluczeniem społecznym. Przede wszystkim umożliwiają uzyskanie kwalifikacji do wykonywania zawodu, które ułatwiają uzyskanie zatrudnienia. Umożliwiają ponadto realizację innych celów. Są one zależne od grupy, do której są adresowane.

Pierwszą grupą adresatów są osoby wykluczone społecznie i osoby zagrożone wykluczeniem. Są to przede wszystkim dzieci i młodzież: posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, niepełnosprawne i przewlekle chore, przebywające w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej<sup>256</sup>. W trosce o ich dobro w systemie jednostek oświaty tworzy się szkoły (przedszkola) i oddziały integracyjne i specjalne. Świadczą one szerszy zakres usług niż pozostałe jednostki. Są one dostosowane do uzasadnionych potrzeb tych osób.

Szkoły i oddziały integracyjne łączą środowisko dzieci pełnosprawnych i niepełnosprawnych<sup>257</sup>. Pełnią podwójną funkcję. Umożliwiają dzieciom dotkniętym dysfunkcjami podnoszenie kwalifikacji i umiejętności

---

<sup>254</sup> K. Strzelczyk, *Dobro wspólne jako naczelną zasadą Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1-2, s. 271.

<sup>255</sup> Zob.: J. Behr, *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*. Wrocław 2017, rozprawa doktorska (niepubl.), s. 89-90 i 260-261.

<sup>256</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji kształcenia oraz warunków i form realizowania specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w przedszkolach i szkołach specjalnych, zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1654).

<sup>257</sup> Artykuł 4 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 996, dalej: Pr. ośw.).

oraz odgrywają istotną rolę integracyjną. Uczą otwartości na potrzeby innych i wspierają wytwarzanie więzi, pomimo istniejących różnic.

Szkoły i oddziały specjalne cechuje „mniejsza otwartość na środowiska osób pełnosprawnych niż placówki integracyjne”<sup>258</sup>. Z ich usług mogą korzystać wyłącznie dzieci znajdujące się w określonej jednostce lub podmiocie albo posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Są to najczęściej dzieci dotknięte istotnymi dysfunkcjami (art. 4 pkt 2 Pr. ośw.). Jednostki te są nastawione na ich edukowanie i wykształcenie podstawowych umiejętności umożliwiających im funkcjonowanie w społeczeństwie. Odizolowanie tych osób od rówieśników uzasadniają wskazane cele. Można je bowiem pełniej realizować poprzez wyłączenie tych osób z ogólnodostępnych jednostek systemu oświaty.

Drugą grupą adresatów są osoby wspierające osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem społecznym. Działania edukacyjne w tym obszarze polegają w szczególności na zwiększaniu kompetencji służb zajmujących się aktywizacją, integracją oraz reintegracją społeczną i zawodową osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 21a ust. 5 u.p.s.). Dzięki nim jest możliwe uwrażliwienie tych osób, wskazanie im istotnych problemów, z którymi zmagają się osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem. Osoby te nabywają także niezbędnych umiejętności do walki i poradzenia sobie z tym zjawiskiem.

Trzecia grupa adresatów nie jest zindywidualizowana, gdyż tworzy ją ogół społeczeństwa. Działania podejmowane w tym obszarze polegają na zwiększeniu świadomości na temat wykluczenia poprzez informowanie o istocie tego zjawiska i sposobach zapobiegania jemu. Właściwa ich realizacja powinna skutkować większą otwartością i nieizolowaniem się określonych grup, a także łatwiejszą identyfikacją osób wykluczonych społecznie i otoczeniem ich szczególną troską przez osoby z najbliższego

---

<sup>258</sup> M. Chodkowska, *Razem damy sobie radę! W drodze do zintegrowanego społeczeństwa*, Warszawa 2009, s. 68.



otoczenia. Działania te są najczęściej podejmowane dla realizacji konkretnych programów<sup>259</sup>.

### **3.3.6. Praca**

Bezrobocie sprzyja występowaniu wykluczenia społecznego i może być jego skutkiem. Kolejnym obszarem ochrony przed wykluczeniem społecznym jest więc praca. Jej podjęcie gwarantuje stałe źródło dochodu, przyczyniając się do stabilizacji finansowej. Wpływa także na przynależność osoby do konkretnej grupy. Przynosi zatem korzyści w sferze materialnej i społecznej.

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 24 Konstytucji RP), a władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP).

Zadania publiczne polegające na przeciwdziałaniu bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowią istotną część zadań publicznych<sup>260</sup>. Są one skierowane do dwóch grup osób, zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych. Z działań oferowanych pierwszej grupie osób mogą korzystać także osoby wykluczone.

Pierwszą grupę tworzą osoby bezrobotne, które są wspierane w ich wysiłkach zmierzających do podjęcia przez nie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej albo założenia własnej działalności gospodarczej. Zapewnia

---

<sup>259</sup> Zob. np. program „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020”, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/programu-aktywne-formy-przeciwdzialania-wykluczeniu-spoecznemu--nowy-wymiar-2020/> [dostęp: 29.05.2018].

<sup>260</sup> Są one realizowane przez powiaty i samorząd województwa, który wspiera i prowadzi działania na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 i art.14 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 913, dalej: u.s.w.).

się im usługi poradnictwa zawodowego, wspomagając je w znalezieniu zatrudnienia. W określonym w ustawie okresie wypłacane są im – stosownie do sytuacji – stypendia, dodatki i zasiłki. Dąży się również do podniesienia ich kwalifikacji, oferując im niezbędne szkolenia. Gdy zamierzają podjąć działalność gospodarczą, można im przyznać stosowne środki na ten cel. Korzystają one ponadto z określonych zwolnień z danin publicznych w początkowym okresie jej prowadzenia. Osoby prowadzące działalność gospodarczą zachęca się z kolei do zatrudniania osób bezrobotnych, refundując im niektóre koszty<sup>261</sup>.

Drugą grupę tworzą osoby wykluczone, które są nieporadne i nie uczestniczą (lub uczestniczą w ograniczonym zakresie) w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym<sup>262</sup>. Względem nich podejmuje się zróżnicowane działania, których zakres jest zależny od ich indywidualnej sytuacji. Nie są one nastawione wyłącznie na zagwarantowanie zatrudnienia. Ich nadrzędnym celem jest przystosowanie osób do życia w społeczeństwie, umożliwiając im nabycie umiejętności umożliwiających pełnienie ról społecznych oraz racjonalne dysponowanie posiadanymi zasobami. Działaniom związanym z zatrudnieniem towarzyszą więc działania reintegracyjne.

Nabywanie przez osoby wykluczone tych umiejętności wymaga pracy z nimi w szczególnych warunkach, początkowo także w oddzieleniu od społeczeństwa. Istotną rolę odgrywają w tym obszarze centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej (art. 3, 16 i 18 u.z.s.). Jednostki te świadczą usługi, których celem jest reintegracja społeczna i zawodowa. Zmierzają one m.in. do: odbudowania zniszczonych więzi społecznych i nawiązywania nowych, wpojenia powszechnie aprobowanego systemu wartości, ustalenia znaczenia relacji rodzinnych i wspólnotowych,

---

<sup>261</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm., dalej: u.p.z.) i art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

<sup>262</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1828 ze zm., dalej: u.z.s.).

wykształcenia umiejętności wyznaczania życiowych celów i włączenia osób wykluczonych w funkcjonowanie społeczeństwa. Jednostki te przekazują również organom administracji publicznej sugestie dotyczące zakresu organizacji robót publicznych, w których realizacji mogą wziąć udział osoby wykluczone. Wspierają ponadto osoby wykluczone w podejmowaniu działań przed organami administracji publicznej<sup>263</sup>.

Jednym z działań jest utworzenie spółdzielni socjalnej, której przedmiotem działalności jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków i pracowników tej spółdzielni. Zmierza ona do reintegracji tych osób, w tym przez działalność społeczną i oświatowo-kulturalną (art. 2 u.s.s.). Spółdzielnie socjalne są najliczniejszymi podmiotami ekonomii społecznej. Celem ich działania nie jest generowanie zysków, lecz włączenie osób do gospodarki rynkowej oraz odbudowywanie ich umiejętności społecznych związanych z budowaniem relacji międzyludzkich w odniesieniu do współpracowników, osób w najbliższym otoczeniu i społeczności lokalnej<sup>264</sup>.

W obszarze pracy realizowane są ponadto działania, których adresatami są konkretne grupy osób wykluczonych. Polegają one np. na: tworzeniu Ochotniczych Hufców Pracy, z których usług korzysta młodzież<sup>265</sup>, tworzeniu spółdzielni inwalidów i niewidomych<sup>266</sup>, tworzeniu zakładów aktywności zawodowej i przyznawaniu statusu zakładu pracy chronionej<sup>267</sup> oraz obejmowaniu osób bezdomnych indywidualnym

---

<sup>263</sup> *Tworzenie i funkcjonowanie Klubu Integracji Społecznej. Vademecum – jak założyć, prowadzić i finansować Klub Integracji Społecznej.* Opracowanie Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPS przy udziale Zamojskiego Stowarzyszenia Edukacji i Pomocy Socjalnej Młodzieży w Zamościu, Warszawa 2005, s. 4-5.

<sup>264</sup> A. Kozuch, E. Książek, *Spółdzielnia socjalna jako forma przedsiębiorstwa społecznego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2014, z. VIII, s. 181-186.

<sup>265</sup> Rozdział 5 u.p.z.

<sup>266</sup> Art. 181a ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1560 ze zm.).

<sup>267</sup> Rozdział 6 u.p.z.

programem wychodzenia z bezdomności, określającym także kwestie związane z poszukiwaniem zatrudnienia (art. 29 u.p.s.).

### 3.3.7. Poradnictwo specjalistyczne

Nieporadność może być przyczyną, a także skutkiem wykluczenia społecznego. W analizowanym obszarze mieści się więc także udzielanie porad. Mogą z nich korzystać m.in.: osoby niepełnosprawne, bezrobotne i dotknięte przemocą w rodzinie. Katalog osób uprawnionych do korzystania z poradnictwa specjalistycznego jest otwarty. Wyłączną przesłanką warunkującą skorzystanie z niego jest trudność lub wykazywanie potrzeby wsparcia w rozwiązywaniu problemów życiowych. Bez znaczenia pozostaje kryterium dochodu (art. 46 u.p.s.). Poradnictwo może być udzielane także w miejscu zamieszkania osoby, w tym w trakcie jej pobytu w placówce socjalnej<sup>268</sup>.

Konsultant poradnictwa specjalistycznego odgrywa szczególną rolę. Po powzięciu przez pracownika socjalnego informacji dotyczącej identyfikacji osoby wykluczonej, przeprowadza pogłębioną diagnozę, w której ustala plan działania i określa metody i formy pomocy tej osobie. Informuje on także – za wiedzą i zgodą podopiecznego – inne osoby, które będą zaangażowane w pomoc w kolejnych jej etapach<sup>269</sup>.

Ustawa wymienia poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne. Wyliczenie to ma charakter otwarty. Oprócz tego wyróżnia się także m.in.: poradnictwo zdrowotne, pedagogiczno-andragogiczne i szkolne<sup>270</sup>. Rodzaje oferowanego poradnictwa są zależne od uzasadnionych potrzeb członków wspólnoty i możliwości finansowych powiatu.

---

<sup>268</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 215.

<sup>269</sup> M. Jasnoch, *Specjalistyczne poradnictwo rodzinne w Polsce*, s. 10, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20ZE%20RzD.pdf> [dostęp: 30.05.2018].

<sup>270</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, wyd. 4, s. 214.

Korzystanie z poradnictwa powinno zmierzać do poprawy jakości życia osób zwracających się o pomoc. Ma ono na celu ułatwienie osobie wykluczonej przewyciężenia problemów, z którymi się zmagają. Dotyczy sfery emocjonalnej, w której podczas spotkań ze specjalistą identyfikuje się trudności, wyznacza sposoby działania i dąży do ich wdrożenia tak, aby wzmocnić osobę znajdującą się w sytuacji kryzysowej i wyposażyć ją w niezbędne umiejętności społeczne. Obejmuje również pracę z osobami i rodzinami wykazującymi m.in. trudności w wychowywaniu potomstwa, koncentrując się na poprawie relacji rodzic – dziecko. W jego zakresie mieści się ponadto udzielanie porad prawnych. Nie dotyczą one jednak ogółu przepisów prawa, lecz wyłącznie obszarów określonych w ustawie (prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego oraz ochrony praw lokatorów). Uzasadnioną wątpliwość budzi wprowadzenie przez ustawodawcę tak wąsko wyznaczonego zakresu poradnictwa. Osoby korzystające z usług oferowanych w ramach pomocy społecznej często borykają się bowiem także z innymi problemami, w tym z zakresu prawa cywilnego i spadkowego<sup>271</sup>.

### **3.3.8. Zabezpieczenie społeczne**

Idea systemu zabezpieczenia społecznego znajduje oparcie w Konstytucji RP (art. 67 i 33 ust. 2). Przyjmuje ona założenie, że człowiek jest istotą niedoskonałą, która wskutek własnych działań i czynników zewnętrznych jest narażona na utratę możliwości samodzielnego zaspokojenia własnych potrzeb, w szczególności w sferze materialnej. Państwo przejmuje więc rolę gwaranta zabezpieczającego realizację potrzeb egzystencjalnych człowieka, aby nie był on ciężarem dla najbliższych<sup>272</sup>.

W ramach ubezpieczenia społecznego wyróżnia się trzy metody realizacji idei zabezpieczenia społecznego: metodę ubezpieczeniową

---

<sup>271</sup> *Ibidem*, s. 5-6.

<sup>272</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018, wyd. 9, s. 21 i 26.

(ubezpieczenia społeczne, w tym zdrowotne), metodę zaopatrzeniową (zaopatrzenie społeczne) i metodę opiekuńczą (pomoc społeczna)<sup>273</sup>. Różnią się one: formami finansowania, podmiotami zabezpieczającymi, osobami uprawnionymi do ich uzyskania i rodzajami świadczeń<sup>274</sup>. Podstawą prawną ich przyznawania i świadczenia są przepisy wielu ustaw<sup>275</sup>.

Cechą pomocy społecznej jest indywidualizacja, czyli uwzględnianie w procesie przyznawania i ustalenia wysokości świadczeń sytuacji określonej osoby i jej uzasadnionych potrzeb. Znajdujący się w potrzebie nie mają roszczenia o przyznanie im świadczenia określonego rodzaju<sup>276</sup>, jego formy i zakresu. Świadczenia są finansowane ze środków publicznych pochodzących z podatków i innych źródeł<sup>277</sup>. Mogą być przyznane osobom posiadającym obywatelstwo polskie i określonym w ustawie o pomocy społecznej cudzoziemcom. Ich przyznanie jest zależne od kryterium dochodu.

Wadą tego rodzaju pomocy jest przyjmowanie przez część beneficjentów biernej postawy. Nie dążą oni do przezwyciężenia trudnej sytuacji, lecz przyzwyczajają się do stałości i pewności otrzymywanych świadczeń<sup>278</sup>. Utrwała się więc ich status „klientów” pomocy społecznej, któremu towarzyszy bierna postawa. Świadomie decydują się na niepodejmowanie pracy, korzystając z oferowanych świadczeń. Ich przyznawanie nie przyczynia

<sup>273</sup> *Ibidem*, s. 27-30.

<sup>274</sup> G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] G. Szpor (red. nauk.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2016, s. 29.

<sup>275</sup> Są nimi np.: ustawa o pomocy społecznej, ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.), ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.), ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1773 ze zm.), ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 926) i ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 664 ze zm.).

<sup>276</sup> Określa je art. 36 u.p.s.

<sup>277</sup> G. Szpor, *op. cit.*, s. 30-31.

<sup>278</sup> A. Kotlarska-Michalska, *Przejawy dysfunkcji w pomocy społecznej i możliwości ich naprawy*, „Problemy Polityki Społecznej” 2010, Nr 13/14, s. 130.

się w ich przypadku do przewyciężenia problemu wykluczenia społecznego, które wiąże się z ubóstwem, lecz do jego utrwalenia. Osoby będące przez dłuższy czas beneficjentami świadczeń z zakresu pomocy społecznej są bowiem negatywnie postrzegane przez społeczeństwo, a przyjmowana przez nich postawa jest jedną z przyczyn wykluczenia.

Jeśli idzie o metodę zaopatrzeniową, to świadczenia udzielane w jej ramach mają zasadniczo jednolity charakter i są ustalane według kryterium zasług lub potrzeb. Ich rodzaje, wysokość i przesłanki ich udzielenia określają ustawy. Są one wypłacane z budżetu państwa. Należą do nich m.in.: świadczenia i zasiłki pielęgnacyjne, zasiłki dla bezrobotnych, renty socjalne. Są one przyznawane różnym kategoriom osób, a ich przyznanie jest warunkowane spełnieniem kryteriów określonych w ustawie<sup>279</sup>.

Odnosząc się do ubezpieczeń społecznych należy podkreślić, że są one obligatoryjne dla określonych kategorii osób. Prawo do świadczeń z tego zakresu jest zagwarantowane ustawowo. Wysokość wypłacanych świadczeń jest zależna od wysokości zgromadzonego udziału w funduszu, a środki na wypłatę pochodzą z obowiązkowych składek. Wypłata świadczeń jest zależna od wystąpienia określonego w ustawie zdarzenia (np. przejścia na emeryturę lub rentę, wypadku, choroby)<sup>280</sup>.

Ubezpieczenia społeczne mają chronić osoby przed niedostatkiem w przypadku wystąpienia określonych w ustawach zdarzeń. Tak pojmowane służą zabezpieczeniu podstawowych warunków bytowych osób i chronią je przed ubóstwem, które może prowadzić do wykluczenia społecznego. Jest to jednak założenie modelowe, które nie jest w pełni realizowane w praktyce. Nieefektywność powodują dwa czynniki.

Pierwszym jest realizowanie przez część osób wykluczonych pracy nierejestrowanej, z której nie odprowadza się obowiązkowych składek na ubezpieczenie. Brak lub niewielka ilość zgromadzonych środków w ramach funduszy skutkuje z kolei uzależnieniem ich beneficjentów od

---

<sup>279</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 28-29.

<sup>280</sup> *Ibidem*.

świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Wpływa to negatywnie na ich pozycję. Mimo że podejmuje się wysiłki mające na celu walkę ze zjawiskiem pracy nierejestrowanej, a odsetek osób ją realizujących zmniejsza się, nadal nie jest on na zadowalającym poziomie<sup>281</sup>.

Drugim jest rozwój prekaryjnych form zatrudnienia. W ich obszarze nie zapewnia się osobom wykonującym pracę stabilnych form zatrudnienia (umów o pracę na czas nieokreślony), zastępując je mniej trwałymi formami (umowy cywilnoprawne oraz zawierane na krótki okres umowy o pracę na czas określony). Wypłacane są im także niskie wynagrodzenia, a dostęp do zabezpieczeń społecznych jest ograniczony<sup>282</sup>.

Podnoszone problemy, w połączeniu z częstym brakiem alternatywy zatrudnienia osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem (w szczególności na obszarach wiejskich), sprzyjają utrwalaniu ich trudnej pozycji. Nie mogą one zostać rozwiązane wskutek ich własnych działań. Konieczne jest więc przyjęcie regulacji prawnych mających na celu wyeliminowanie tych zjawisk, które będzie poparte sprawnym działaniem właściwych inspekcji, identyfikujących patologie w tym obszarze.

### 3.3.9. Infrastruktura

Jedną z grup osób wykluczonych i narażonych na wykluczenie społeczne są osoby niepełnosprawne i osoby z ograniczoną mobilnością. Bariery, którą napotykają one w życiu codziennym, są m.in. problemy związane z infrastrukturą techniczną czy społeczną. Polegają one na ograniczeniu dostępu do obiektów i urządzeń publicznych, publicznych środków transportu i innej infrastruktury. Sprzyja to powstaniu i utrwaleniu wykluczenia społecznego.

---

<sup>281</sup> Zob. statystyki: A. Zgierska (kier.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS. Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>282</sup> A. Mrozowicki, M. Maciejewska, *Segmentacja rynku pracy, prekaryjne zatrudnienie a strategię związków zawodowych na poziomie branżowym: przykład Polski*, „Prakseologia” 2016, t. 1, Nr 158, s. 361-363.



Ochrona prawna w tym obszarze jest realizowana przede wszystkim poprzez uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>283</sup> oraz w procedurze wykonania wykonawcy zamówienia publicznego<sup>284</sup>.

Jeśli idzie o zwiększenie dostępności obiektów, to wpływa na nią także wyznaczenie odpowiednich standardów urbanistycznych<sup>285</sup>. Podejmowane są również inicjatywy polegające na wprowadzaniu standardów dostępności<sup>286</sup> uwzględnianych w procesie przygotowywania i realizacji inwestycji, usług i innych działań na rzecz mieszkańców. Umożliwiają one zaspokojenie uzasadnionych potrzeb osób z ograniczoną mobilnością, w tym osób niepełnosprawnych. Istotną rolę odgrywa także ustanawianie oficerów pieszych, identyfikujących w praktyce ograniczenia w ruchu pieszych<sup>287</sup>. Mimo podejmowania tych działań nadal dostrzega się liczne problemy w zakresie dostępności niektórych miejsc i urządzeń dla osób z ograniczoną mobilnością<sup>288</sup>. Potrzebna jest więc stała praca w tym obszarze.

Podobnie jest w przypadku dostępności publicznych środków transportu. Przy nabywaniu nowych pojazdów wymaga się, aby były one przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Mimo że częściej

---

<sup>283</sup> Art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.).

<sup>284</sup> Art. 30 ust. 8 pkt 1 i ust. 9 pkt 1 oraz art. 91 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.).

<sup>285</sup> G. Dąbrowska-Milewska, *Standardy urbanistyczne jako narzędzie racjonalnej gospodarki terenami w mieście*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2010, R. 107, z. 6-A/1, s. 17-23.

<sup>286</sup> Zob. np. zarządzenie nr 7120/VII/17 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia „Łódzkiego standardu dostępności” wraz z załącznikiem, <http://bip.uml.lodz.pl> [dostęp: 30.05.2018].

<sup>287</sup> Funkcjonuje on m.in. we Wrocławiu i Lublinie.

<sup>288</sup> E. Jurgielewicz-Delegacz, *Utrudnienia napotykanne przez osoby niewidome i słowidzące uczestniczące w ruchu drogowym*, [w:] E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *op. cit.*, s. 217-234.

są dostępne tramwaje i autobusy niskopodłogowe, sporo pojazdów jest jednak nadal nieprzystosowanych.

Oprócz zwiększania dostępności miejsc, budynków i pojazdów w ramach walki z wykluczeniem zwiększa się także dostęp do innej infrastruktury, w szczególności do internetu. Jest on obecnie uznawany za główne źródło informacji i współczesne medium komunikacji społecznej. Jest „nową przestrzenią społeczną, w której realizuje się większość ludzkich potrzeb”<sup>289</sup>. Brak dostępu do niego może prowadzić do wykluczenia cyfrowego<sup>290</sup>. Ochrona w tym zakresie polega na objęciu dostępem do internetu jak największego obszaru kraju i prowadzeniu szkoleń korzystania z urządzeń umożliwiających taki dostęp<sup>291</sup>.

### 3.3.10. Kultura

Kultura zajmuje szczególne miejsce w przestrzeni publicznej i prawnej. Nawiązanie do niej jest zawarte już w preambule Konstytucji RP. Usługi kulturalne są istotnym obszarem przeciwdziałania i walki z wykluczeniem społecznym. Czynią społeczeństwo otwartym na potrzeby innych, nie wprowadzając różnic między osobami. Kultura uczy także wyrażania własnych emocji. Pełni więc rolę podwójnego „społecznego integratora”. Zachęca do działań osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem i „otwiera” środowisko osób z ich otoczenia.

Obszarem przeciwdziałania wykluczeniu jest włączanie poprzez zarządzanie. Określona w ustawie działalność kulturalna jest prowadzona w formach zinstytucjonalizowanych. Należą do nich m.in.: domy kultury, muzea, orkiestry, biblioteki i ogniska artystyczne<sup>292</sup>. Ich ustrój

<sup>289</sup> S. Juszczyk, *Internet. Współczesne medium komunikacji społecznej*, „Edukacja i Dialog” 2011, Nr 5-6, s. 42.

<sup>290</sup> A. Stawicka, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Warszawa 2015.

<sup>291</sup> Komunikat Ministra Cyfryzacji i Administracji z dnia 23 maja 2014 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” (M. P. z 2014 r. poz. 394).

<sup>292</sup> Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 862 ze zm.).

określają ustawy, a w zakresie nieuregulowanym statuty. W strukturze wewnętrznej tych instytucji funkcjonują kolegialne organy społeczne o charakterze doradczym lub opiniodawczo-doradczym. W ich skład wchodzi najczęściej osoby nieposiadające fachowej wiedzy. Uczestniczenie w nich wzmacnia poczucie przynależności do wspólnoty, stanowiąc istotny instrument walki z wykluczeniem.

Walka z wykluczeniem społecznym w obszarze kultury następuje m.in. także poprzez realizację licznych projektów prawnych i społecznych, które mogą być finansowane ze środków publicznych. Przykładem jest projekt „Kultura włączania”, zmierzający m.in. do „zmniejszenia barier mentalnych, psychologicznych, edukacyjnych, technicznych, organizacyjnych i architektonicznych”<sup>293</sup>. Na czas uczestniczenia w oferowanych w nim warsztatach ich uczestnik wciela się w rolę osoby niepełnosprawnej ruchowo i porusza na wózku inwalidzkim. Próbuje także postrzegać świat innymi zmysłami. Wykorzystując nowe technologie (instalację sensoryczną), odbiera bodźce i obserwuje świat, jak np. osoba z autyzmem<sup>294</sup>. Postrzega więc świat z perspektywy osób chorych i niepełnosprawnych. Umożliwia to ich lepsze zrozumienie i ułatwia integrację.

### 3.3.11. Partycypacja społeczna

Partycypacja społeczna polega na udziale obywateli w zarządzaniu<sup>295</sup>. Można ją rozpatrywać na trzech poziomach: organizacyjnym (udział osób w zarządzaniu organizacją, której są członkami), społecznym (udział osób w życiu ich społeczności i samoorganizowanie się w celu realizowania

---

<sup>293</sup> *Kultura włączania*, <http://www.mazowieckieobserwatorium.pl/15-projekty/14-kultura-wlaczania.html> [dostęp: 30.05.2018].

<sup>294</sup> *Kultura włączania. Podnoszenie kompetencji kadr kultury województwa mazowieckiego w zakresie wspierania procesów edukacji włączającej*, Mazowieckie Centrum Kultury i Sztuki, s. 8-13, [http://www.mazowieckieobserwatorium.pl/media/\\_mik/files/351/srodekk.pdf](http://www.mazowieckieobserwatorium.pl/media/_mik/files/351/srodekk.pdf) [dostęp: 30.05.2018].

<sup>295</sup> M. Sakowicz, *Wstęp*, [w:] M. Sakowicz (red. mer.), *Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE – prace analityczne słuchaczy KSAP XVIII Promocji*, Warszawa 2009, s. 5.

praw) i publicznym (wpływ na kształtowanie polityki publicznej)<sup>296</sup>. Partycypacja stwarza poczucie przynależności osób do grup i czyni je współodpowiedzialnymi za ich funkcjonowanie. Sprawia, że osoby uczestniczące w działaniach czują się potrzebne. Jest więc istotnym instrumentem w integracji i reintegracji.

Partycypacja jest zagwarantowana przepisami prawa. Na poziomie organizacyjnym jest zapewniona w wielu instytucjach publicznych, w szczególności w zakładach administracyjnych. Mowa jest przede wszystkim o: jednostkach systemu oświaty, instytucjach kultury i niektórych formach organizacyjnoprawnych podmiotów leczniczych<sup>297</sup>. Na poziomie społecznym przejawia się m.in. poprzez podejmowanie działań w ramach trzeciego sektora<sup>298</sup> i decydowaniu o przeznaczeniu środków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego<sup>299</sup>. Na poziomie publicznym realizuje się z kolei m.in. przez udział w wyborach i referendum<sup>300</sup>, pełnienie funkcji w organach jednostek samorządu terytorialnego, organach jednostek pomocniczych gminy, młodzieżowych radach i radach seniorów<sup>301</sup>,

---

<sup>296</sup> M. Giełda, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 185-186.

<sup>297</sup> Zob. ustawa o systemie oświaty, ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 160 ze zm.).

<sup>298</sup> Następuje to na podstawie: ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 40 ze zm.), ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 210) i ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.).

<sup>299</sup> Art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

<sup>300</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.), ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 318 ze zm.) i ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.).

<sup>301</sup> Zob. ustawa o samorządzie gminnym.

a także przez inicjatywę ustawodawczą<sup>302</sup> i uchwałodawczą (art. 41a u.s.g.), skargi i wnioski<sup>303</sup> oraz petycje<sup>304</sup>.

Chociaż przepisy prawa stwarzają szerokie możliwości partycypacji społecznej osób wykluczonych, to nie zawsze są one realizowane w praktyce. Przyczyną jest niska świadomość społeczna dotycząca przysługujących praw. Dodatkowym czynnikiem jest funkcjonujące w społeczeństwie przeświadczenie dotyczące ich niewielkiej skuteczności. Uważa się, że jeden głos, stanowisko czy argument nie ma siły sprawczej. Bierna postawa osób jest także powodowana obawą o to, że proponowany przez nich pomysł lub działanie zostanie ocenione negatywnie i nie zostanie zaakceptowane przez członków społeczności. Pożądane jest więc promowanie inicjatyw, uświadamianie praw i uczenie otwartości na poglądy innych osób.

Podsumowując rozważania dotyczące zakresu ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym należy stwierdzić, że jego bezsporne i jednoznaczne ustalenie nie jest możliwe. Jest on bowiem zmienny czasowo i przestrzennie. Możliwe jest jednak ustalenie orientacyjnego zakresu przez wskazanie rodzajów działań mających na celu ochronę przed wykluczeniem społecznym i obszarów ich podejmowania. W tym celu dokonano wyodrębnienia i zwięzłej charakterystyki wybranych rodzajów działań i wskazano główne obszary ich realizacji.

Ich analiza potwierdza, że zakres ten nie budzi zasadniczo wątpliwości, jeśli idzie o zagwarantowanie ochrony osobom wykluczonym i zagrożonym wykluczeniem. Działania są najczęściej adekwatne do zamierzonych celów. Problem nie tkwi jednak w sposobie formułowania i realizowania przepisów prawa, lecz leży poza prawem.

---

<sup>302</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t. j. Dz. U. Nr 62, poz. 688 ze zm.).

<sup>303</sup> Rozdział VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).

<sup>304</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Główną przeszkodą w podejmowaniu działań przeciwko wykluczeniu społecznemu jest brak skuteczności czy niedostateczna skuteczność regulacji prawnych. Wynika ona często z braku świadomości społecznej co do ich istnienia i zakresu. Jej źródłem jest także dezaprobata społeczeństwa względem niektórych regulacji i kierowanie się przez osoby ze środowiska osób wykluczonych chęcią zysku i innymi egoistycznymi pobudkami.

Problemem jest także niska świadomość społeczna dotycząca zjawiska wykluczenia społecznego. Brak świadomości odnośnie do powodowanych przez nie zagrożeń skutkuje niejednokrotnie przyjęciem biernej postawy wobec potrzebujących. Zauważalna jest także niechęć do integrowania się z osobami wykluczonymi. Przynależność do niektórych grup jest ponadto warunkowana wysoką pozycją społeczną i statusem materialnym, które nie są dostępne osobom wykluczonym i zagrożonym wykluczeniem.

Problem tkwi również w osobach wykluczonych, które nie podejmują działań w celu przezwyciężenia ich trudnej sytuacji. Nie współpracują z osobami, które chcą im udzielić pomocy. Świadomie decydują się więc na utrzymanie *status quo*. Dotyczy to w szczególności „bezdolnych z wyboru” i osób uzależnionych, które nie podejmują leczenia odwykowego.

Podsumowując powyższe rozważania należy przyjąć, że walka z wykluczeniem społecznym powinna być wielopłaszczyznowa. Złożone jest bowiem samo zjawisko wykluczenia. Jako że nie jest ono problemem prawnym, prawo nie może być uznane za wyłączny środek służący walce z nim. Regulacje prawne odgrywają jednak istotną rolę w tym obszarze. Powinny one być poparte szeregiem działań pozaprawnych, w szczególności powodujących zmiany w postrzeganiu osób wykluczonych i chęć ich włączenia w działania społeczeństwa.

## Rozdział 4

# Przykłady ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym

### 1. Wprowadzenie

Wykluczenie społeczne ma charakter globalny. Ochrona przed nim obejmuje złożony zespół działań podejmowanych na podstawie prawa krajowego i międzynarodowego. Ich wspólną cechą jest dążenie do zachowania innych wartości<sup>305</sup>. Ich celem jest zapewnienie przestrzegania praw człowieka i formułowanie przepisów prawa w sposób niedyskryminujący i realizujący zasadę poszanowania godności człowieka.

Zapewnienie ochrony przed wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym jest istotne z dwóch przyczyn. Pierwszą jest zagwarantowanie ochrony praw człowieka. Przepisy prawa międzynarodowego zobowiązują państwa do zapewnienia określonych standardów praw człowieka, tworzą instytucje stojące na straży ich przestrzegania i wprowadzają mechanizmy ich ochrony w przypadku naruszenia. Drugą jest oddziaływanie na państwa i skłanianie ich do podejmowania walki z wykluczeniem. Na poziomie międzynarodowym dokonuje się oszacowania się liczby osób wykluczonych społecznie i ustalenia przyczyn wykluczenia. Wpływa to na treść przyjmowanych polityk określających główne obszary ochrony przed tym zjawiskiem i zamierzone cele do zrealizowania. Towarzyszy im wzajemna wymiana informacji i doświadczeń między państwami<sup>306</sup>.

---

<sup>305</sup> J. Blicharz, *Problem mobbingu...*, s. 22.

<sup>306</sup> A.B. Atkinson, E. Marlier, *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*, New York 2009, s. 57-58.

## 2. Podstawy prawne ochrony przed wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym

Ochrona przed wykluczeniem w prawie międzynarodowym różni się od ochrony w prawie wewnętrznym. Wynika to ze specyfiki prawa międzynarodowego, którego podstawą obowiązywania jest wola państw. Przepisy tego prawa nie tworzą uporządkowanego i zamkniętego systemu, regulującego jednolicie sposób zachowania wszystkich podmiotów. Nie istnieje także zorganizowany aparat przymusu gwarantujący ich przestrzeganie<sup>307</sup>. Źródłami prawa są: umowy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy, zasady ogólne prawa uznane przez narody cywilizowane, akty jednostronne państw oraz wiążące i prawotwórcze uchwały organów organizacji międzynarodowych. Źródłami pomocniczymi są judykatura i doktryna<sup>308</sup>.

Ochrona przed wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym jest regulowana przede wszystkim umowami należącymi do działu międzynarodowego prawa praw człowieka. Zawierają one normy o różnym zasięgu obowiązywania. Są one częścią uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka funkcjonującego w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych lub regionalnych systemów ochrony praw człowieka. Są to też umowy o mniejszym zasięgu obowiązywania<sup>309</sup>.

Uniwersalny system ochrony praw człowieka tworzą: Karta Narodów Zjednoczonych<sup>310</sup>, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka<sup>311</sup>,

---

<sup>307</sup> W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, wyd. 3 zm., s. 33; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, wyd. 17, s. 28-31.

<sup>308</sup> T. Srogosz, *Źródła prawa międzynarodowego*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2017, s. 112-113; S. Kennedy, *The Sources of International Law*, „American University International Law Review” 1987, Vol. 2, Nr 1, s. 1-96.

<sup>309</sup> J. Barcik, *Ochrona praw człowieka w prawie międzynarodowym*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz (red.), *op. cit.*, s. 365-408.

<sup>310</sup> Podpisana dnia 26 czerwca 1945 r. w San Francisco (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.). Zob. preambułę i art. 1 Karty.

<sup>311</sup> Uchwalona przez ZO ONZ dnia 10 grudnia 1948 r. rezolucją 217/III A, dalej: PDPC.



Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>312</sup>, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych<sup>313</sup> oraz inne umowy powszechne gwarantujące ochronę praw człowieka<sup>314</sup>.

Obecnie funkcjonuje kilka systemów regionalnych<sup>315</sup>. Różnią się one treścią przyjmowanych regulacji prawnych, aksjologią, zasięgiem ich obowiązywania i podmiotami gwarantującymi ich przestrzeganie. Ich funkcjonowanie umożliwia uwzględnienie specyfiki określonego regionu i może przyczynić się do zwiększenia efektywności ochrony praw.

Z perspektywy prowadzonych analiz istotne znaczenie ma europejski system ochrony praw człowieka. „Został on stworzony w ramach najstarszej organizacji o charakterze rządowym – Rady Europy. [...] Jest oparty normatywnie na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>316</sup>, a instytucjonalnie na Europejskim Trybunale Praw Człowieka”<sup>317</sup>. Zauważa się, że w Europie istnieje obecnie dwupoziomowy system ochrony praw człowieka. Wszystkie Państwa Członkowskie Unii Europejskiej są bowiem stronami większości umów międzynarodowych tworzących „rdzeń” ochrony praw człowieka. Stosują więc równoległe przepisy prawa międzynarodowego i unijnego<sup>318</sup>.

<sup>312</sup> Przyjęty przez ZO ONZ dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, dalej: MPPOiP).

<sup>313</sup> Przyjęty przez ZO ONZ dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, dalej: MPPGSiK).

<sup>314</sup> Są to np. Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez ZO ONZ dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, dalej: KPD) i Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

<sup>315</sup> M. Kraśkiewicz, *Regionalne systemy ochrony praw człowieka: europejski, amerykański, azjatycki, afrykański*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, Warszawa 2014, t. I, s. 157-169.

<sup>316</sup> Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: EKPCz).

<sup>317</sup> B. Liżewski, *Europejski regionalny system ochrony praw człowieka a systemy interamerykański i afrykański – realizacja idei uniwersalizmu czy autonomia rozwiązań systemowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, Nr 3, s. 347.

<sup>318</sup> *The European Union and International Human Rights Law*, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, s. 7-8, [http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU\\_and\\_International\\_Law.pdf](http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf) [dostęp: 07.06.2018].

Źródła prawa Unii Europejskiej podlegają licznym podziałom. Najczęściej wymienia się prawo pierwotne i wtórne<sup>319</sup>. Prawo pierwotne tworzą traktaty założycielskie i akcesyjne wraz z późniejszymi zmianami. Regulują one prawa i obowiązki osób. Uznają walkę z wykluczeniem społecznym za istotny obszar działania Unii Europejskiej<sup>320</sup>. Prawem pierwotnym są również akty Rady lub Rady Europejskiej o charakterze konstytucyjnym i ogólne zasady prawa. Wśród nich istotne znaczenie mają zasady wyrażone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>321</sup>. Potwierdzają nienaruszalność godności człowieka i nakazują jej szanowanie i ochronę. Określają także prawa mające na celu ochronę przed wykluczeniem.

Prawo wtórne jest tworzone w oparciu o prawo pierwotne. Tworzą je rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Zawierają one normy bezpośrednio obowiązujące lub wymagające implementacji do krajowych porządków prawnych. Mają one charakter wiążący lub niewiążący (art. 288 TFUE). W obszarze ochrony przed wykluczeniem społecznym wyłącza się harmonizację przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich. Nie stosuje się aktów prawnie wiążących, lecz *soft law*. Stosuje się otwartą metodę koordynacji<sup>322</sup>. Unia zachęca państwa do współpracy, realizuje inicjatywy zmierzające do pogłębiania wiedzy oraz wymiany informacji i doświadczeń (art. 153 ust. 2 TFUE). Nie ingeruje władczo w ten obszar.

W zakresie ochrony przed wykluczeniem społecznym przepisy prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej uzupełniają się. W każdym z tych porządków prawnych są regulowane prawa człowieka.

---

<sup>319</sup> Wyliczenie i omówienie za: Z. Duniewska, *Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu*, [w:] M. Stahl (red. nauk.), *op. cit.*, s. 210-211.

<sup>320</sup> Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 07.06.2016 r., s. 13 i n.), art. 9, 151 i 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 07.06.2016 r., s. 47 i n., dalej: TFUE).

<sup>321</sup> Dz. Urz. UE C 303 z dnia 12.12.2007 r., s. 1 ze zm., dalej: KPP.

<sup>322</sup> M. Pietrzyk, *Metoda otwartej koordynacji – soft law w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, [w:] J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.

Ich właściwa realizacja chroni przed wykluczeniem społecznym. Różnice występują w podstawach obowiązywania. Prawo międzynarodowe tworzy wola państw, warunkująca obowiązywanie określonych regulacji. W prawie Unii Europejskiej wola ta jest wyrażana z chwilą przystąpienia do Wspólnoty i nie jest wymagane każdorazowe działanie. Państwa przekazują Wspólnocie część suwerennych kompetencji, przez co jest ona upoważniona m.in. do wyznaczania im celów i przyjmowania polityk w zakresie ochrony przed wykluczeniem społecznym. Są nimi np.: obniżenie liczby osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem oraz podejmowanie działań w wyznaczonych obszarach.

Pozycja prawna osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym nie jest jednakowa. Nie jest ona możliwa do ustalenia *in abstracto*. Przyczyną tego jest przyjęcie przez państwa różnego zakresu zobowiązań międzynarodowych, co wynika z fakultatywnego trybu przystępowania do umów. Możliwe jest jednak wskazanie niektórych regulacji prawnych, mających na celu zapewnienie ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym. Zostaną one ujęte w dwie grupy: ochronę w ujęciu podmiotowym (ochrona określonych grup osób) i ochronę w ujęciu przedmiotowym (ochrona w określonych obszarach).

### **3. Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym**

#### **3.1. Przykłady ochrony w ujęciu podmiotowym**

Państwa są świadome skali ubóstwa i wykluczenia społecznego. Dostrzegają, że podejmowane przez nie samodzielnie działania nie są wystarczające do ich wyeliminowania. Jednocześnie siły dla skutecznej walki z tymi problemami. Jest to głównym celem ich strategii gospodarczych, społecznych i strategii na rzecz zatrudnienia. Państwa otaczają szczególną troską osoby ubogie i wykluczone społecznie oraz zagrożone

tym wykluczeniem<sup>323</sup>. Należą do nich m.in.: osoby bezdomne, niepełnosprawne, uchodźcy, kobiety, dzieci oraz mniejszości narodowe, etniczne, religijne i seksualne. Jako że celem pracy nie jest omówienie każdej z tych grup, zostaną przeanalizowane tylko wybrane z nich.

### 3.1.1. Ochrona osób niepełnosprawnych

Osobą niepełnosprawną jest osoba niezdolna do samodzielnego – pełnego lub częściowego – zaspokojenia swoich potrzeb w życiu codziennym (jako jednostka, indywiduum) i społecznym, czego przyczyną są – wrodzone lub nabyte – ograniczenia fizyczne lub umysłowe<sup>324</sup>. Niepełnosprawność jest nie tylko problemem zdrowotnym, lecz także upośledzeniem i ograniczeniem aktywności i uczestnictwa osób w życiu społecznym, które zwiększa ryzyko ich wykluczenia społecznego<sup>325</sup>.

W prawie międzynarodowym gwarantuje się osobom niepełnosprawnym pełnię praw, traktując je na równi z osobami pełnosprawnymi<sup>326</sup>. Faktyczne nierówności sprawiają jednak, że pozycja prawna tych osób nie jest jednakowa. W celu wyrównania szans konieczne jest więc zagwarantowanie im dodatkowych praw.

Zakazuje się zatem dyskryminacji osób niepełnosprawnych. Wyraża poszanowanie dla praw tych osób, w szczególności gwarantujących im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społecznym. Państwa zobowiązują się do udzielenia im wsparcia w zakresie

---

<sup>323</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 16 grudnia 2010 r. *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*, SEK(2010) 758.

<sup>324</sup> Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez ZO ONZ dnia 9 grudnia 1975 r. (rezolucja 3447 XXX).

<sup>325</sup> *Disabilities*, World Health Organization, <http://www.who.int/topics/disabilities/en/> [dostęp: 08.06.2018].

<sup>326</sup> Zob. art. 2 PDPC, art. 2 MPPOiP, art. 2 MPPGSiK, EKPCz.

szkolenia i poradnictwa zawodowego oraz readaptacji zawodowej i społecznej<sup>327</sup>.

W aktach prawnych, których adresatami są osoby niepełnosprawne<sup>328</sup>, podkreśla się, że godność człowieka i jego wartość nie są warunkowane zdrowiem fizycznym lub psychicznym. Wyraża się w nich dążenie do samowystarczalności osób niepełnosprawnych, które umożliwi im niezaburzone funkcjonowanie w społeczeństwie. Przyczyni się do tego zapewnienie tym osobom: dostępu do opieki lekarskiej i rehabilitacji, pomocy wykwalifikowanych opiekunów i specjalistów, stworzenie możliwości wykonywania pracy i uczestniczenia w różnych formach życia społecznego i politycznego. Działania te powinny być realizowane w zakresie uzasadnionym potrzebami osób niepełnosprawnych i w ich otoczeniu, aby spełniały jednocześnie funkcję integracyjną.

### 3.1.2. Ochrona uchodźców

Prawa uchodźców określają przede wszystkim akty regulujące ich status<sup>329</sup>. Uchodźcy często nie znają języka i kultury państwa, w którym przebywają. Są niesamodzielnymi i zdani na pomoc innych osób. Mają problemy ze znalezieniem pracy i przystosowaniem się do życia w społeczności. Część z nich jest ofiarami traumatycznych zdarzeń z przeszłości, które utrudniają im kontakt z otoczeniem. Wobec odnotowywanych przestępstw, których sprawcami są osoby należące do tej grupy, są oni

---

<sup>327</sup> Zob. art. 10 i 19 TFUE, cz. I pkt 15 i cz. II art. 9, 10 i 15 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.), art. 21 i 26 KPP.

<sup>328</sup> Ich wyczerpanie i omówienie: M. Jankowska, *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2011/2012, Nr 1, s. 36-44.

<sup>329</sup> Uchodźcą jest osoba określona w art. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515); protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

negatywnie postrzegani przez społeczeństwo do którego przybywają. Grupa ta jest więc szczególnie narażona na wykluczenie.

W związku z kryzysem migracyjnym integracja uchodźców jest istotnym wyzwaniem polityki unijnej i krajowej. Stale zwiększa się liczba osób przybywających do Europy i ubiegających się o udzielenie ochrony. Są one umieszczane w obozach dla uchodźców, w których przebywanie potęguje ich negatywne nastawienie do społeczeństwa. Utrudnia to integrację i stanowi przyczynę konfliktów.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców gwarantuje im udzielenie pomocy w uzyskaniu niezbędnych dokumentów i zaświadczeń. Zapewnia także dostęp do sądów. Ustanawia minimalne standardy dotyczące wynagrodzenia, chroniące przed wyzyskiwaniem. Gwarantuje dostęp do usług publicznych o charakterze materialnym i niematerialnym. Ustala ponadto zakres korzystania przez te osoby z innych praw. Zależnie od ich rodzaju następuje to najczęściej na zasadach przysługujących obywatelom lub cudzoziemcom. Istotną rolę w zakresie obrony praw uchodźców odgrywa Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców.

Problemem w integracji uchodźców nie jest najczęściej zakres przyznanych im praw lub skuteczność ich realizacji. Jest nim natomiast występująca w niektórych kręgach wzajemna niechęć uchodźców i mieszkańców państw przyjmujących oraz istniejące między nimi różnice kulturowe. Przyczyną napięć jest ponadto brak akceptacji proponowanego systemu relokacji uchodźców. Potrzeba więc stałego uświadamiania społeczeństw oraz wypracowania spójnej i aprobowanej przez państwa polityki w tym obszarze.

### **3.1.3. Ochrona dzieci**

Wykluczenie społeczne jest niejednokrotnie skutkiem problemów, z którymi osoby wykluczone zmagają się w okresie dzieciństwa i adolescencji. Utrudniają one przystosowanie się do otaczającej rzeczywistości

i korzystanie w pełni z potencjału społecznego. Osoby te są w większym stopniu narażone na uzależnienia, których następstwem jest izolowanie się od społeczeństwa i bezdomność. Ochrona przed negatywnymi zjawiskami w dzieciństwie jest więc – w długofalowej perspektywie – ochroną przed wykluczeniem.

Problem wykluczenia społecznego nie dotyczy tylko osób dorosłych. Z różnych przyczyn wykluczane są też dzieci. Powodami są m.in.: przebywanie w placówce opiekuńczo-wychowawczej, wychowywanie w niepełnej rodzinie lub przemoc utrudniająca nawiązywanie właściwych relacji. Z powodu wieku dzieci są ponadto pozbawione możliwości samodzielnej realizacji niektórych praw, a rodzice niejednokrotnie nie udzielają im potrzebnego wsparcia.

Dzieci są podwójnie chronione przed wykluczeniem społecznym. Przysługują im prawa człowieka przynależne wszystkim osobom i prawa, których adresatami są wyłącznie dzieci. Obejmują one przede wszystkim: uwzględnianie ich dobra i chronienie ich przed nadużyciami ze strony rodziców<sup>330</sup>, zapewnianie właściwych warunków rozwoju i edukacji, aktywne ich włączanie w postępowania ich dotyczące (wypowiadanie się odnośnie do prowadzonych spraw, ustanawianie przedstawiciela, korzystanie z bezpłatnej pomocy prawnej) oraz ochronę przed negatywnymi wpływami środowiska<sup>331</sup>. Prowadzona jest ponadto Europejska Platforma Inwestowania w Dzieci, której celem jest walka o ich prawa i zapewnienie najlepszych warunków rozwoju.

### **3.2. Przykłady ochrony w ujęciu przedmiotowym**

Ochrona w ujęciu przedmiotowym polega na podejmowaniu działań w obszarach, które są uznawane za istotne w walce z wykluczeniem

---

<sup>330</sup> Np. art. 24 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z dnia 14.12.2007 r., s. 1) i art. 10 MPPGSiK.

<sup>331</sup> Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 107, poz. 1128).

społecznym. Są nimi w szczególności: walka z bezdomnością, uzależnieniami, zapewnienie dostępu do edukacji i kultury. Podział na ochronę w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym ma charakter systematyzujący. Ostatecznym adresatem działań i tym, któremu mają one służyć, jest bowiem zawsze człowiek.

### 3.2.1. Ochrona przez zapewnienie dobrobytu

Przyczyną wykluczenia społecznego jest również ubóstwo. Ubóstwo i wykluczenie naruszają godność człowieka. Konieczne jest więc podejmowanie działań zmierzających do ich wyeliminowania, w szczególności dążenie do rozwoju społeczeństw i promowanie praw człowieka. Należy stworzyć najuboższym możliwość korzystania z efektów rozwoju społecznego i włączyć ich w proces podejmowania decyzji dotyczących społeczności, w której żyją<sup>332</sup>.

Przyjmuje się, że walka z wykluczeniem społecznym powinna polegać przede wszystkim na walce z ubóstwem<sup>333</sup>. Poprawa warunków materialnych i zapewnienie dobrobytu członkom społeczeństwa przyczyni się bowiem do włączenia osób wykluczonych w działania lokalnych społeczności. W tym celu realizuje się programy walki z bezrobociem i zmierza do zagwarantowania godziwych warunków płacy. Dąży się do poprawy infrastruktury technicznej, aby zachęcić inwestorów do tworzenia nowych miejsc pracy i ułatwić dojazd do niej. Prowadzi się politykę równości płci<sup>334</sup> i promuje strategię *work-life balance*<sup>335</sup>, wyrównując

---

<sup>332</sup> Punkt 25 Wiedeńskiej Deklaracji i Programu działań przyjętej przez Światową Konferencję Praw człowieka w Wiedniu dnia 25 czerwca 1993 r., <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx> [dostęp: 06.06.2018].

<sup>333</sup> W tym celu utworzono Europejską Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu.

<sup>334</sup> Zob. np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Wniosek nowy konsensus europejski w sprawie rozwoju Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość*, Strasburg, dnia 22 listopada 2016 r., COM(2016) 740 final.

<sup>335</sup> Europejski filar praw socjalnych (pkt 9), [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf) [dostęp: 09.06.2018].



szanse kobiet w obszarze zawodowym. Gwarantuje się dostęp do grantów globalnych, pomocy technicznej, projektów transnarodowych, aby zapewnić wzrost konkurencyjności obszarów i zniwelować różnice między nimi. Udziela się wsparcia finansowego dla rozwoju społeczno-gospodarczego (EFS). Podejmuje się ponadto wiele innych działań przynoszących pozytywne rezultaty. Warto jednak zauważyć, że poza ubóstwem jest wiele innych przyczyn wykluczenia. Poprawa warunków materialnych – wobec braku świadomości społecznej osób wykluczonych – nie musi więc skutkować ich włączeniem w działania społeczeństwa.

### **3.2.2. Ochrona przez edukowanie**

Edukacja odgrywa istotną rolę w walce z wykluczeniem społecznym. Przyczynia się do rozwinięcia odpowiedzialności moralnej i społecznej oraz ukształtowania człowieka w sposób przynoszący korzyści dla społeczeństwa. Edukacja umożliwia zidentyfikowanie indywidualnych zdolności i ich rozwijanie oraz ułatwia uzyskanie zatrudnienia. Przyczynia się także do niwelowania różnic między osobami, chroniąc przed wykluczeniem społecznym.

Powszechne prawo do nauki jest zagwarantowane aktami prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Wprowadzają one bezpłatną i obowiązkową naukę co najmniej na poziomie podstawowym, z uwzględnieniem zasady równego dostępu. Podkreślają, że nauczanie powinno zmierzać do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej. Powinno też umacniać poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>336</sup>. Na podstawie tych aktów podejmuje się działania zmierzające do poprawy dostępu do edukacji w państwach, w których odnotowuje się wysoki odsetek osób wykluczonych edukacyjnie<sup>337</sup>.

---

<sup>336</sup> Zob.: art. 26 PDPC; Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty sporządzona w Paryżu w dniu 15 grudnia 1960 r. (Dz. U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268); art. 13 MPPGSiK; art. 14 KPP; zasada 7 DPD i art. 28-29 KPD.

<sup>337</sup> *Education in Africa*, <http://uis.unesco.org/en/topic/education-africa> [dostęp: 09.06.2018].

### 3.2.3. Ochrona przez kulturę

Kultura odwraca uwagę od spraw bieżących i umożliwia spojrzenie na rzeczywistość z innej perspektywy. Skłania do refleksji na temat otaczającego świata i przyjętego systemu wartości. Dzięki niej łatwiej dostrzegamy problemy innych osób i jesteśmy otwarci na ich potrzeby. Uczestnicząc w niej aktywnie, czujemy przynależność do grupy.

Rola kultury w walce z wykluczeniem społecznym jest doceniana przez Unię Europejską i ONZ<sup>338</sup>. Kultura wspiera aktywne uczestnictwo w życiu społecznym i wzmacnia więzi międzyludzkie. Prawa kulturalne są uznawane za niezbędne dla swobodnego rozwoju osobowości człowieka i jego godności. Dlatego też zapewnia się powszechne prawo udziału w życiu kulturalnym i dostrzega korzyści wynikające ze współpracy międzynarodowej w tym obszarze. Zachęca się do zlikwidowania przeszkód w dostępie do kultury, w szczególności zmniejszenia kosztu dostępu do niej. Dostrzega się potrzebę zwiększenia świadomości jej roli w walce z wykluczeniem społecznym. Podkreśla się także potrzebę zwiększenia jej dostępności dla osób z różnych grup społecznych i umożliwienia im uczestnictwa w życiu kulturalnym i w ekspresji kulturalnej<sup>339</sup>.

Dotychczasowe uwagi wskazują, że przyczyny wykluczenia społecznego są złożone i często występują łącznie. Ochrona przed nim wymaga zatem podejmowania zintegrowanych działań w wielu obszarach. Zapewnienie jej także na poziomie międzynarodowym wzmacnia pozycję osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem. Mimo że jest wciąż wiele kwestii wymagających udoskonalenia, zainteresowanie tym problemem i podejmowanie dyskusji na ten temat w przestrzeni publicznej

---

<sup>338</sup> W jej ramach działa UNESCO, wspierające współpracę międzynarodową w dziedzinie kultury, sztuki i nauki.

<sup>339</sup> Konkluzje Rady na temat roli kultury w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (Dz. Urz. UE C 324 z dnia 01.12.2010 r.); art. 3 i 55 KNZ i art. 22 i 27 PDPC; art. 15 MPPGSiK.

należy ocenić pozytywnie. Szczególnie istotne jest bowiem stałe uświadamianie społeczeństw co do istnienia i przyczyn wykluczenia. Ważniejsze od dyskusji są jednak konkretne działania, umożliwiające osobom wykluczonym uporanie się z problemem, który – właściwie pojmowany – jest w istocie problemem całego społeczeństwa. Konieczne jest więc zaangażowanie organów i instytucji krajowych i międzynarodowych w walkę o prawa osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Czynnikiem mającym wpływ na skuteczność podejmowanych działań jest postawa społeczeństwa, w szczególności osób z najbliższego otoczenia, ponieważ to nie przepisy prawa, lecz one są często przyczyną wykluczenia.



## Uwagi końcowe

Dotychczasowe rozważania prowadzą nas do stwierdzenia, że znaczenie społecznego problemu wykluczenia społecznego uzasadnia potrzebę wdrażania w szerokim zakresie działań zapobiegających występowaniu tego zjawiska. Szczególna waga i znaczenie ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym (wolność od wykluczenia) wynikają z kilku względów. Po pierwsze, wpisują się one w skomplikowane dylematy występujące we wszystkich krajach przeżywających głęboką transformację ustrojową, masowe procesy – globalizacji, deregulacji rynków pracy, kryzysu *welfare state*.

Po drugie, 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, prowadzi do tego, że osoby te czują się bezsilne i niezdolne wpływać na decyzje, które mają wpływ na ich codzienne życie<sup>340</sup>. Niepokój wzbudza nie tylko nieznanomość 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. Dodatkowo, wykluczenie występuje z większą siłą w społeczeństwach o niedorozwiniętej sieci społeczeństwa obywatelskiego, m.in. sieci społecznych (rodzinnych, sąsiedzkich, przyjacielskich). To w konsekwencji utrwała sytuacje życiowe jednostek wyłączonych ze społeczeństwa.

Po trzecie, dynamiczny zasięg zjawiska wykluczenia społecznego uzmysławia dzisiaj niezbędność poszukiwania tak w płaszczyźnie

---

<sup>340</sup> Zob. B. Szatur-Jaworska, *op. cit.*, s. 64.

krajowej, jak i międzynarodowej odpowiednich instrumentów prawnych, które umożliwią ustanowienie wspólnych standardów prawnych w kontekście zwalczania wykluczenia z działaniami zmierzającymi do zapewnienia poszanowania godności osoby ludzkiej. Poprzez wyraźne związki dostrzegane pomiędzy ochroną godności każdego człowieka a ochroną przed wykluczeniem społecznym, prawo to może być traktowane jako instrument, a ściślej skonkretyzowany środek ochrony godności. W tym też znaczeniu można dopiero skonstatować, że ochrona prawna przed wykluczeniem to prawna ekspresja godności osoby ludzkiej. To właśnie godność stanowi prawną czy też moralną podstawę walki ze zjawiskiem wykluczenia społecznego (stawiania poza obrębem społeczeństwa jego określonych grup)

## Bibliografia

- Atkinson A.B., Marlier E., *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*, New York 2009.
- Bailey C., *The Greek Atomists and Epicurus*, New York 1964.
- Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, London 1962.
- Balicki R., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, Opinie i Ekspertyzy nr 25, E-5/2005.
- Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.
- Banaszak B., *Zasady ustroju a prawa jednostki*, „Rzeczpospolita” z 14-15.06.1995.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, wyd. 3.
- Banaszak B., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.
- Banaszak B., *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, wyd. 2.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, wyd. 8.
- Barcik J., *Ochrona praw człowieka w prawie międzynarodowym*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2017.
- Bartoszewicz, M., *Komentarz do art. 68*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 1.
- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 2009.
- Baszkiewicz J., Ryszka F., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1973.
- Bator A., *Autonomia pojęć związanych z prawem a problem integracji prawnoznawstwa (na marginesie rozważań nad normą prawną)*, [w:] W. Gromski (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, Wrocław 2011.

- Bednarski F.W., *Przydatność etyki św. Tomasza z Akwinu w wychowaniu młodzieży i dorosłych w naszych czasach*, „*Studia Philosophiae Christianae*” 1995, t. 31/1.
- Behr J., *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*, Wrocław 2017, rozprawa doktorska (niepubl.).
- Behr J., *Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red. nauk.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017.
- Bendix R., *Modernization and Inequality*, „*Comparative Studies In Society and History*” 1967, t. 5.
- Bernaczyk M., *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, t. 1, Warszawa 2010.
- Bernatek-Zagula I., *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2012, nr 3.
- Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 2642, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2004, t. LX.
- Blicharz J., *Zakres działalności organizacji trzeciego sektora w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3624, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2010, t. LXXXIII.
- Blicharz J., *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014.
- Blicharz J. (red. nauk.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
- Błaś A., *Zetknięcie władzy administracyjnej ze sferą osobistą człowieka – nowe problemy*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Borysiak W., Bosek L., *Komentarz do art. 32*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, [w:] J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York 1986.



- Broda-Wysocki P., *Wykluczenie a koncepcje funkcjonowania welfare state*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red. nauk.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wrocław 2008.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 11.
- Cambell T., *Seven Theories of Human*, Oxford 1981.
- Chlewiński Z., Zaleski Z., *Godność*, [w:] L. Bieńkowski (i in.) (red.), *Encyklopedia katolicka*, T. 5, Lublin 1989.
- Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Warszawa 2008.
- Chodak S., Kleer J., *Socjalizm a modernizacja w „Czarnej Afryce”*, Warszawa 1967.
- Chodkowska M., *Razem damy sobie radę! W drodze do zintegrowanego społeczeństwa*, Warszawa 2009.
- Cicero Marcus Tullius, *Pisma filozoficzne*, t. 2: *O państwie, O prawach, O powinnościach, O cnotach*, przeł. W. Kornatowski, Warszawa 1960.
- Coleman J., *Social Capital in Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1988, nr 94.
- Complak K., *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5 (28).
- Complak K., *Zasada ochrony godności człowieka normatywnym nakazem obowiązującym prawodawców i organy stosujące prawo*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.
- Complak, K., *Komentarz do preambuły Konstytucji RP*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 1.
- Complak, K., *Komentarz do art. 2 i Komentarz do art. 5*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 1.
- Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2004.

- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, wyd. 3 zm.
- Czarny P., *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001.
- Człowiekowska J., *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym. I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2011.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, wyd. 2.
- Dąbrowska-Milewska G., *Standardy urbanistyczne jako narzędzie racjonalnej gospodarki terenami w mieście*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2010, R. 107, z. 6-A/1.
- Drozd-Piasecka M., *Globalizacja – Proces i próby jego opisu przez nauki o społeczeństwie*, „Etnografia Polska” 2004, t. XLVII, z. 1-2.
- Drużkowski, M., Sokół, K., (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.
- Dunaj B. (red. nauk.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996.
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, wyd. 6.
- Duniewska Z., *Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu*, [w:] M. Stahl (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, wyd. 6.
- Dziewięcka-Bokun L., *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003.
- 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.
- Friedland N.H., *A Sociological Approach to Modernization by Design. Social Change in the Twentieth Century*, Ithaca and London 1969.
- Frieske. K. W., (red.), *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*, Warszawa 1997.

- Frieske K.W., *Marginalność społeczna – normalność i patologia*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003.
- Frieske K.W., *Dialog wokół wykluczenia społecznego*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, Nr 1(18).
- Frysztański K., *Wokół istoty „społecznego wykluczania oraz „społecznego włączania”*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań*, Toruń 2005.
- Galbraith J.K., *The Affluent Society*, New York 1970.
- Garlicki L., Zubik M. (red. nauk.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II uzup., Warszawa 2016.
- Giełda M., *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym, V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne jako dziedzina bezpieczeństwa państwa*, „Historia i Polityka” 2018, Nr 23 (30).
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w Konstytucji*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Gore C., Figueiredo J.B., *Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2003, Nr 5.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, wyd. 17.
- Gromski W., *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000.
- Gromski W., *Autonomia prawa jako funkcja kultury prawnej*, [w:] W. Gromski (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, Wrocław 2011.
- 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.
- Grzybowski J., *Miecz i pastorał. Filozoficzny uniwersalizm sporu o charakter władzy. Tomasz z Akwinu i Dante Alighieri*, Kęty 2006.
- Guéhenno J.M., *Przyszłość wolności*, przeł. B. Janicka, Kraków 2001.

- Haan de A., *Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation*, „Studies in Social and Political Thought” 2000, Nr 2.
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 1.
- Hałub O., *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przed sądowym w Polsce*, Wrocław 2018, rozprawa doktorska (niepubl.).
- Havel V., Klaus V., Pithart P., *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy” 1996, vol. 7, nr 1.
- Hayek F.A., *Liberalizm*, „Arka” 1984, nr 6.
- Hayek F.A., *Droga do niewolnictwa*, Wrocław 1989.
- Hiroszowicz A., Neyman E., *Państwo opatrnościowe i jego ofiary*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Warszawa 2004.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakimowicz W., *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005.
- Jan Paweł II, *Encyklika Veritatis splendor*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Kraków 2011.
- Jankowska M., *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2011/2012, Nr 1.
- Jarocki S., *Katolicka nauka społeczna*, Paryż 1964.
- Jarosz M. (red.), *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, Warszawa 2008.
- Jasnoch M., *Specjalistyczne poradnictwo rodzinne w Polsce*, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20ZE%20RzD.pdf>
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018, wyd. 9.
- Jurgielewicz-Delegacz E., *Utrudnienia napotymane przez osoby niewidome i słabowidzące uczestniczące w ruchu drogowym*, [w:] E.M. Guzik-

- Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Wybrane prawne, kryminologiczne i medyczne aspekty wykluczenia społecznego*, Białystok 2016.
- Juszczyk S., *Internet. Współczesne medium komunikacji społecznej*, „Edukacja i Dialog” 2011, Nr 5-6.
- Kaczmarek T., Marcinkowski J.T., Zysnarska M. (et. al.), *Nierówności społeczne w dostępie do zdrowia*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2007, Nr 88(3).
- Kaczor J., *Autonomia i wolność a prawo*, [w:] W. Gromski (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, Wrocław 2011.
- Kant, I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Warszawa 1953.
- Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymsza M., *Reintegracja: aktywna polityka społeczna w praktyce*, Warszawa 2014.
- Kasprzyk L., Węgrzecki A., *Wprowadzenie do filozofii*, Warszawa 1981.
- Kaszyński H., *Praca socjalna a problem wykluczenia społeczno-zawodowego osób chorujących psychicznie*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red. nauk.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań*, Toruń 2005.
- Kennedy S., *The Sources of International Law*, „American University International Law Review” 1987, Vol. 2, Nr 1.
- Kieszkowska A., *Inkluzywno-katalaktyczny model reintegracji społecznej skazanych. Konteksty resocjalizacyjne*, Kraków 2012.
- 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.
- Kołodko G.W., *Globalizacja i transformacja. Iluzja i rzeczywistość*, Warszawa 2000.
- Kowalczyk S., *Liberalizm i jego filozofia*, Katowice 1995.
- Kowalczyk S., *Naród, państwo, Europa*, Radom 2003.
- Kowalik T., *Sprawiedliwość społeczna a nowy ład społeczny*, [w:] K. Budziło (red.), *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.
- Kotlarska-Michalska A., *Przejawy dysfunkcji w pomocy społecznej i możliwości ich naprawy*, „Problemy Polityki Społecznej” 2010, Nr 13/14.

- Kozuch A., Książek E., *Spółdzielnia socjalna jako forma przedsiębiorstwa społecznego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2014, z. VIII.
- Kraśkiewicz M., *Regionalne systemy ochrony praw człowieka: europejski, międzyamerykański, azjatycki, afrykański*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. I, Warszawa 2014.
- Krukowski J., *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993.
- Kuta T., *Administracja usług*, Poznań 2000.
- Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor”, 2005, nr 2.
- Leadbeater C., *The Rise of the Social Entrepreneur*, London 1997.
- Leś E., *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2,
- Levitas R., *Social exclusion in the New Breadline Britain Survey*, [https://www.bristol.ac.uk/poverty/pse/99-Pilot/99-Pilot\\_7.pdf](https://www.bristol.ac.uk/poverty/pse/99-Pilot/99-Pilot_7.pdf).
- Levitas R., *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Bristol 2005, wyd. 2.
- Levy M.J., *Modernization and the Structure of Societies*, Princeton 1966, t. 1–2.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Liżewski B., *Europejski regionalny system ochrony praw człowieka a systemy interamerykański i afrykański – realizacja idei uniwersalizmu czy autonomia rozwiązań systemowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, Nr 3.
- Lustig J., *Ubóstwo i jego pomiar*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red. nauk.), *Polityka społeczna: teksty źródłowe*, Wrocław 2003.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, wyd. 4.
- Maslow A.H., *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review” 1943, t. 50, Nr 4.

- Mazur P.S., *Odpowiedzialność władzy za dobro wspólne w kontekście współczesnej marginalizacji państwa*, <http://realitas.pl/Archiwum/PSM20101104.html>.
- Mazurek F.J., *Miejsce fundamentalnej normy moralności i norm moralnych jako reguł w dziedzinie gospodarczej*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Rzeszów 2007.
- Mączka L., *Globalizm i regionalizm a globalizacja gospodarki*, „Prace z zakresu gospodarki regionalnej. Zeszyty Naukowe” 2002, nr 588.
- McGrew A., *Conceptualizing Global Politics*, [w:] A. McGrew (ed.), *Global Politics*, Cambridge 1992.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis Iuridica” 2009, t. 69.
- Mrozowicki A., Maciejewska M., *Segmentacja rynku pracy, prekaryjne zatrudnienie a strategie związków zawodowych na poziomie branżowym: przykład Polski*, „Prakseologia” 2016, t. 1, Nr 158.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
- Osiatyński W., *Wprowadzenie do praw człowieka*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf>.
- Panek T., Podgórski J., Szulc A., *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Warszawa 1999.
- Pawlak Z., *Problem wolności we współczesnej kulturze. Refleksje filozoficzne*, „Studia Włocławskie” 1998, t. 1.
- Pazderski F., *Prawa ekonomiczne i społeczne też się liczą!*, [http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Polityki%20Spolesznej/Ekonomia%20spoleczna/Prawa\\_ekonomiczno-spoeczne\\_sie\\_licza-F\\_Pazderski.pdf](http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Polityki%20Spolesznej/Ekonomia%20spoleczna/Prawa_ekonomiczno-spoeczne_sie_licza-F_Pazderski.pdf).
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Piechowiak M., *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego*, [w:] Z. Kędzia, A. Rost (red. nauk.), *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009.
- Pietrzyk M., *Metoda otwartej koordynacji – soft law w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, [w:] J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.

- Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. Biblia Tysiąclecia*, wyd. 4, Poznań 1991.
- Pulka Z., *Opozycja instrumentalizm – autonomia w perspektywie filozofii prawa* [w:] W. Gromski (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, Wrocław 2011.
- Radziejewicz-Winnicki A., *Spółczesność w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004.
- Ratajczak Z., *Człowiek w sytuacji innowacyjnej*, Warszawa 1980.
- Rau Z., *Zapomniana wolność. W poszukiwaniu historycznych podstaw liberalizmu*, Warszawa 2008.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.
- Retterer S., *Pojęcie godności w obowiązującym i przyszłym prawie wspólnotowym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001.
- Rybka Z., *Rola cnót politycznych w aktualizowaniu dobra wspólnego według św. Tomasza z Akwinu*, „*Studia Theologica Varsaviensia*” 2000, t. 38/1.
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007.
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Sakowicz M., *Wstęp*, [w:] M. Sakowicz (red. mer.), *Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE – prace analityczne słuchaczy KSAP XVIII Promocji*, Warszawa 2009.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 5*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red. nauk.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II uzup., Warszawa 2016.
- Sawicki J., *Wykluczeni społecznie a sprawcy wybranych kategorii wykroczeń*, [w:] E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Wybrane prawne, kryminologiczne i medyczne aspekty wykluczenia społecznego*, Białystok 2016.
- Segado F.F., *Godność człowieka jako najwyższa wartość porządku prawnego w Hiszpanii*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001.
- Shinn M., *Homelessness, Poverty and Social Exclusion in the United States and Europe*, „*European Journal of Homelessness*” 2010, Nr 4.



- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- 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.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, wyd. 6.
- Słodowa-Hełpa, M., *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 3 (43).
- Sobczak M.J., *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź 2016.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, Warszawa 2003.
- Sokolewicz W., Zubik M., (red.), *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red. nauk.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II uzup., Warszawa 2016.
- Soros G., *Kryzys światowego kapitalizmu*, Warszawa 1999.
- Sowa A., *Zdrowie i choroba a ubóstwo i wykluczenie społeczne*, „Polityka Społeczna” 2006, Nr 11-12.
- Spętana J., Krzysztofiak D., Włodarczyk E. (red. nauk.), *Od wykluczenia do wsparcia. W przestrzeni współczesnych problemów społecznych*, Kraków 2016.
- Spychalski G., *Myśl społeczno-ekonomiczna starożytności i średniowiecza*, Łódź 2000.
- Srogosz T., *Źródła prawa międzynarodowego*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2017.
- Stawicka A., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Warszawa 2015.
- Stec M., *Edukacja prawna w oczach praktyków*, [w:] A. Winiarska (red.), *Obywatel i prawo VI. Wybrane problemy rekomendacyjne*, Warszawa 2012.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa 2004.

- Stiglitz J.E., *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa 2006.
- Strzelczyk K., *Dobro wspólne jako naczelną zasadą Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1-2.
- Strzyczkowski K., *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, R. LXIX, z. 4.
- Szarfenberg R., *Pojęcie wykluczenia społecznego*, [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/pojecie\\_ws.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/pojecie_ws.pdf).
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi edukacyjne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>.
- Szarfenberg R., *Standaryzacja usług społecznych*, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf>.
- 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.
- Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] G. Szpor (red. nauk.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2016.
- Szymański W., *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001.
- Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Kraków 2005.
- Wesoły W., *Idea dobra wspólnego w encyklikach społecznych*, „Forum Teologiczne” 2010, t. 11.
- Woźniak M.G., *Kapitalizm globalny w kontekście aksjologicznym*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, Rzeszów 2006.
- Wróbel P., *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, t. 5, nr 1.
- Yang X., *Globalisation of the Automobile Industry: The United States, Japan and the People's Republic of China*, Westport 1995,
- Zakrzewski S., *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, „Przegląd Strategiczny” 2013, Nr 1.

- Zamelski P., *Wybrane koncepcje dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i warunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Część I: Współczesne rozumienie praw człowieka*, Warszawa 2012.
- Zgierska A. (kier.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS. Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Warszawa 2015.
- Żarnowski J., *Dawne i nowe role inteligencji w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 2000, nr 2.
- Żukiewicz A., *Reintegracja społeczna i zawodowa podopiecznych systemu pomocy społecznej. Przykład działalności Klubu Integracji Społecznej*, Kraków 2009





[...] monografia pt. „Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym” wypełnia lukę w polskiej literaturze przedmiotu, przede wszystkim w odniesieniu do poszukiwania źródeł ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym.

[...] Autorki monografii wykazały się bardzo dobrą znajomością teoretyczną i praktyczną zagadnienia wykluczenia społecznego nie tylko na gruncie prawa krajowego, ale i międzynarodowego. Przedstawiły problematykę wykluczenia w sposób wyczerpujący i pogłębiony, a do tego niezmiernie interesujący.

W polskiej doktrynie brakowało takiego opracowania, w którym zaproponowano by, jak należy rozstrzygnąć dylematy wykluczenia społecznego łączące się z zagadnieniem ochrony prawnej. [...] Profesor Jolanta Blicharz i Doktor Jolanta Behr proponują natomiast konkretne rozwiązania, na przykład: ochronę przez edukowanie, ochronę przez kulturę, ochronę przez zapewnienie dobrobytu.

[...] Recenzowana monografia zasługuje na bardzo duże uznanie, z pewnością wzbogaci dorobek nauki prawa, wzbogaci polską doktrynę o nowe spojrzenie na ważne problemy, spełniając przy tym najwyższe standardy poprawnej argumentacji prawniczej. Wpisuje się ona znakomicie w nurt bardzo interesującej dyskusji, a co najważniejsze, jest chyba pierwszym w polskiej literaturze prawniczej studium ukazującym w sposób profesjonalny problemy wykluczenia społecznego.

*z recenzji wydawniczej dr hab. prof. US Aleksandry Monarchy-Matlak*