



Uniwersytet  
Wrocławski

# SPÓŁDZIELNIE SOCJALNE ORAZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

## WSPARCIEM DLA ZAGROŻONYCH WYKLUCZENIEM

redakcja

**Jolanta Blicharz**

**Tadeusz Kocowski**

**Mateusz Paplicki**

Wrocław 2019



**Spółdzielnie socjalne  
oraz organizacje pozarządowe wsparciem  
dla zagrożonych wykluczeniem**



# **Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem**

**pod redakcją**

**Jolanty Blicharz**

Uniwersytet Wrocławski  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
ORCID [0000-0002-4581-8629](https://orcid.org/0000-0002-4581-8629)

**Tadeusza Kocowskiego**

Uniwersytet Wrocławski  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
ORCID [0000-0002-4086-8803](https://orcid.org/0000-0002-4086-8803)

**Mateusza Paplickiego**

Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
Wydział Lekarski  
Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego  
ORCID [0000-0002-4169-9298](https://orcid.org/0000-0002-4169-9298)

Wrocław 2019

## **Kolegium Redakcyjne**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

*mgr Ewa Galyga-Michowska – członek*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Tadeusz Juchniewicz – członek*

Recenzent: *prof. dr hab. Lidia Zacharko, Uniwersytet Śląski*

## **Publikacja współfinansowana z budżetu Województwa Dolnośląskiego**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO



**DOLNY  
ŚLĄSK**

[www.umwd.pl](http://www.umwd.pl)

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Dorota Sideropulu*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, [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 978-83-66066-79-3 (druk)

ISBN 978-83-66066-80-9 (online)

# Spis treści

Słowo wstępne .....	9
<b>Rozdział 1</b>	
MACIEJ BŁAŻEWSKI, Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego .....	11
<b>Rozdział 2</b>	
MACIEJ DOMAGAŁA, ALEKSANDRA CIECHANOWICZ, Wielopokoleniowy dom jako innowacyjne otwarcie dla grup społecznie wykluczonych.....	21
<b>Rozdział 3</b>	
JAROSŁAW DROBNIK, MATEUSZ PAPLICKI, ROBERT SUSŁO, Orzekanie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności przez lekarzy orzeczników .....	27
<b>Rozdział 4</b>	
JOANNA FILABER, Menedżer zarządzania rehabilitacją remedium na wykluczenie społeczne osób z niepełnosprawnością .....	45
<b>Rozdział 5</b>	
PATRYK IGOR GUTIERREZ, Aktywizacja zawodowa cudzoziemców na przykładzie spółdzielni socjalnej – analiza wybranych uregulowań prawnych .....	59
<b>Rozdział 6</b>	
MONIKA KILIMNIK, Spółdzielnia socjalna jako forma instytucji wspierającej środowiska zagrożone wykluczeniem społecznym ze wskazaniem na grupę osób opuszczających jednostki penitencjarne.....	75
<b>Rozdział 7</b>	
ANNA KORDIK, Spółdzielnia socjalna – reintegracją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych.....	89
<b>Rozdział 8</b>	
JACEK MAZURKIEWICZ, Każdy jest jakoś wykluczony. Czego profesor nie dowie się w czytelniku?.....	103
<b>Rozdział 9</b>	
JOANNA NOWAK, Wykluczenie społeczne osób starszych a zasada pomocniczości, czyli jak nie tracić potencjału gminy. Z doświadczeń polskich i włoskich w świetle badań wrocławskiej szkoły administratywistycznej .....	125
<b>Rozdział 10</b>	
MATEUSZ PAPLICKI, ROBERT SUSŁO, JAROSŁAW DROBNIK, MAŁGORZATA SOBIESZCZAŃSKA, Osoby starsze jako osoby niepełnosprawne .....	145

**Rozdział 11**

MARCIN PLEŚNIAK, Spółdzielnie socjalne jako nowy środek walki z wykluczeniem ..... 159

**Rozdział 12**

ROBERT SUSŁO, MATEUSZ PAPLICKI, JAROSŁAW DROBNIK, Wykluczenie cyfrowe osób starszych lub niepełnosprawnych..... 173



## Słowo wstępne

Intencją naszą jest pokazanie wybranych zagadnień w kwestii roli organizacji pozarządowych i spółdzielni socjalnych w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że analiza regulacji prawnych dotyczących działalności organizacji trzeciego sektora i ekonomii społecznej w zakresie inkluzji społecznej, a w jej ramach działania ukierunkowane na przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, jest od dawna przedmiotem zainteresowania wrocławskiego środowiska naukowego. Dlatego inicjatywa analizy prawnej oraz funkcjonalnej podmiotów wykluczonych, która wyszła od Członków Zarządu Stowarzyszenia „Bonitum”, w szczególności: Pani Prezes Aleksandry Ciechanowicz oraz Wiceprezesa Pana Macieja Domagały, spotkała się z pozytywną reakcją władz Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego „Uniwersytecka”. Władze Wydziału oraz Stowarzyszenia zaprosiły do tego przedsięwzięcia również pracowników Uniwersytetu Medycznego we Wrocławiu, tak aby zwiększyć interdyscyplinarność badawczą tej problematyki.

Pierwszym etapem realizacji tego przedsięwzięcia było zainteresowanie tym problemem władz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Dnia 13 marca 2019 r. na spotkaniu u Pana Marcina Krzyżanowskiego, Wicemarszałka Województwa Dolnośląskiego, przy udziale: prof. dr hab. Małgorzaty Sobieszkańskiej (Kierownika Katedry Geriatrii, Dziekana Wydziału Lekarskiego Uniwersytetu Medycznego we Wrocławiu), dr Elżbiety Kocowskiej-Siekierki (Dyrektora Centrum Transferu Technologii Uniwersytetu Wrocławskiego), mgr Aleksandry Ciechanowicz, dra hab. Tadeusza Kocowskiego, prof. UW (Dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego) oraz dra Mateusza Paplickiego, pracownika Uniwersytetu Medycznego we Wrocławiu i członka zarządu Stowarzyszenia „Uniwersytecka”, odbyły się rozmowy mające na celu pomoc osobom wykluczonym. Pozytywna reakcja Pana Wicemarszałka Krzyżanowskiego, pomoc pracowników Departamentu Spraw Społecznych, wsparcie finansowe Urzędu Marszałkowskiego oraz zaangażowanie się środowiska naukowego, przyniosło owoce w postaci: konferencji związanej z problematyką funkcjonowania oraz wsparcia osób wykluczonych przez spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe, która odbyła się dnia 9 października 2019 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, oraz przygotowania dwóch opracowań. Pierwsze – jest zbiorem tekstów różnych Autorów, które znalazły odzwierciedlenie w strukturze prezentowanego tomu. Drugie – jest

wynikiem prac zespołu badawczego kierowanego przez prof. dr hab. Jolanę Blicharz oraz członków zespołu dra hab. Tadeusza Kocowskiego, prof. UW, oraz dra Mateusza Paplickiego, powołanego przez Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Pana prof. dr hab. Karola Kiczkę. Wynikiem prac zespołu jest opracowanie pt. *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*.

Dzięki zaangażowaniu prelegentów konferencji, pracowników oraz doktorantów Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego zainteresowanych tematyką osób wykluczonych powstało niniejsze opracowanie, które oddajemy Państwu, drogim czytelnikom zainteresowanym rozwiązywaniem problemów wykluczenia zawodowego i społecznego.

Pragniemy wyrazić wdzięczność tym wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszego tomu i nadania mu kształtu ostatecznego. Pozwolimy sobie zatem podziękować wszystkim Autorom tekstów za wyrażenie zgody na ich opublikowanie w niniejszym zbiorze. Równocześnie dziękujemy bardzo serdecznie Pani prof. dr hab. Lidii Zacharko za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Wyrazy podziękowań przekazujemy również Pani mgr Aleksandrze Dorywale za troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku. Raz jeszcze pragniemy podziękować tym wszystkim, dzięki pomocy i ofiarności których zaistniała możliwość ukazania się tej publikacji.

Redaktorzy

# Rozdział 1

**Maciej Błazewski**

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Instytut Nauk Administracyjnych

ORCID: [0000-0003-2812-8199](https://orcid.org/0000-0003-2812-8199)

## **Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego**

*Legal aspects of limiting of transport exclusion*

### **Streszczenie**

Wykluczenie transportowe jest rodzajem wykluczenia społecznego. Celem polskiego prawodawcy jest ograniczenie wykluczenia transportowego. Można wyróżnić trzy rodzaje uwarunkowań prawnych je ograniczających, które mają charakter: ustrojowy, finansowy oraz techniczny. Uwarunkowania finansowe nie są dostosowane do możliwości jednostek samorządu terytorialnego stanowiących organizatorów publicznego transportu zbiorowego, czego skutkiem jest wysoki poziom wykluczenia transportowego w Polsce.

### **Słowa kluczowe**

wykluczenie społeczne, wykluczenie transportowe, publiczny transport, samorząd terytorialny

### **Key words**

social exclusion, transport exclusion, public transport, local government

## **Wstęp**

Wykluczenie transportowe jest jedynym z ważniejszych problemów społecznych w Polsce. Przepisy prawa regulujące zapewnienie publicznego transportu zbiorowego jedynie w części umożliwiają ograniczenie wykluczenia transportowego. Przedstawione wyniki badań będą obejmowały analizę regulacji prawnych dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz postulaty *de lege ferenda* mające na celu podniesienie efektywności ograniczenia wykluczenia transportowego. Pełna analiza regulacji dotyczących uwarunkowań ograniczających wykluczenie transportowe wymaga oceny trzech aspektów: ustrojowego, finansowego oraz technicznego. Ustrojowy aspekt dotyczy współpracy podmiotów publicznych, których zadaniem jest zapewnienie publicznego transportu zbiorowego. Finansowy aspekt odnosi się do źródeł finansowania tego transportu oraz

instrumentów wsparcia osób wykluczonych ze względu na niepełnosprawność lub wiek. Techniczny aspekt jest związany z wymaganiami technicznymi będącymi normami technicznymi ustanowionymi w przepisach prawnych lub normami technicznymi, do których te przepisy odsyłają.

## Wykluczenie transportowe – wyjaśnienie pojęcia

Wykluczenie transportowe jest rodzajem wykluczenia społecznego, czyli ograniczenia aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym<sup>1</sup>.

Podkreślić należy mocne oddziaływanie wykluczenia transportowego na inne rodzaje wykluczenia społecznego, co ma szczególne znaczenie w Polsce, gdzie wykluczenie transportowe dotyczy znacznej liczby osób. Jak podkreślają M. Dulak oraz B. Jakubowski, gminy, w których nie ma organizowanego publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej zamieszkuje obecnie 13,8 mln osób<sup>2</sup>. Wykluczenie transportowe skutkuje powstaniem lub ugruntowaniem innych rodzajów wykluczenia społecznego. W literaturze wskazuje się na wielowymiarowy charakter wykluczenia społecznego, obejmujący m.in. ograniczony dostęp do instytucji, edukacji oraz pracy zawodowej<sup>3</sup>.

Wykluczenie transportowe jest ograniczeniem dostępności osób fizycznych do środków transportu. Ma ono charakter ekonomiczny, związany z niemożnością zapewnienia dojazdu do ośrodków administracyjnych, handlowych, edukacyjnych, ochrony zdrowia lub

---

<sup>1</sup> M. Kawa, W. Kuźniar, *Skala zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, Nr 3, s. 329; S. Rutkowski, *Wsparcie osób starszych i niepełnosprawnych. Przypadek Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie*, „Konteksty Społeczne. Social Contexts” 2018, T. 6, Nr 1, s. 78. J. Kujawski wyróżnia trzy elementy pojęcia wykluczenia społecznego: wystąpienie sytuacji wykluczającej, wykluczenie określonej jednostki lub grupy osób oraz ograniczenie możliwości społecznego funkcjonowania tej jednostki lub grupy osób – J. Kujawski, *Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski*, „Media i Społeczeństwo” 2018, Nr 9, s. 253. Problematyka wykluczenia społecznego była szeroko analizowana w nauce. Ze względu na przedmiot tego opracowania wykluczenie społeczne zostanie jedynie częściowo przedstawione. Przegląd poglądów dotyczących wykluczenia społecznego został szeroko przedstawiony w opracowaniach naukowych: A. Nowak, *Pojęcie, istota, przyczyny, mechanizmy marginalizacji i wykluczenia społecznego*, „Chowanna” 2012, Nr 1, s. 19 i n.; A. Kanios, *W stronę integracji czy wykluczenia społecznego – poglądy pracowników socjalnych na temat osób starszych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2016, Sectio J, Vol. XXIX, No 1, s. 116–117; K. Madeja-Bień, M. Gamian-Wilk, *Wybrane skutki wykluczenia społecznego*, „Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja” 2017, T. 20, Nr 4, s. 48 i n.

<sup>2</sup> M. Dulak, B. Jakubowski, *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, <https://klub.jagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/> [dostęp 15.07.2019].

<sup>3</sup> M. J. Sobczak, *Wstęp*, [w:] M. J. Sobczak (red.), *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 9; M. Kawa, W. Kuźniar, *op. cit.*, s. 329; W. Klimczak, *Wstęp*, [w:] W. Klimczak, G. Kubiński, E. Sikora-Wiśniewska (red.), *Wykluczenie społeczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Exante, Wrocław 2017, s. 5.

do miejsc pracy<sup>4</sup>. Jego skutkiem jest powstanie lub ugruntowanie innych wymiarów wykluczenia społecznego związanego z ograniczeniem możliwości korzystania z usług edukacyjnych lub zdrowotnych, jak również możliwość zmiany lub zdobycia pracy przez osoby niemające dostępu do publicznego transportu zbiorowego<sup>5</sup>. Zdaniem T. Komornickiego wykluczenie transportowe może mieć wymiar przestrzenny lub społeczny<sup>6</sup>. Wymiar przestrzenny odnosi się do obszaru, w którym nie ma dostępu do publicznego transportu zbiorowego. Wymiar społeczny dotyczy grup osób, które nie mają dostępu do tego transportu.

## Ustrojowe uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego

Ograniczenie wykluczenia transportowego jest uwarunkowane regulacjami prawnymi określającymi podmioty publiczne, których zadaniem jest zapewnienie zbiorowego transportu publicznego. Efektywne ograniczenie wykluczenia transportowego jest możliwe, gdy jest ono wykonywane przez podmioty publiczne posiadające odpowiednie zasoby organizacyjne. Przepisy prawa regulujące właściwość tych podmiotów opierają się z zasady na podziale administracji samorządowej obejmującej gminy, powiaty oraz województwa, przyznając każdej z tych jednostek samorządu terytorialnego obowiązek zapewnienia publicznego transportu zbiorowego<sup>7</sup>. Przepisy te wyraźnie różnicują podmioty publiczne zapewniające ten transport w zależności od jego rodzaju i zasięgu. Organizatorami publicznego transportu zbiorowego z wyjątkiem transportu kolejowego są jednostki samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. Organizatorem publicznego transportu kolejowego jest samorząd województwa, a wyjątkowo minister właściwy do spraw transportu<sup>9</sup>. Podział zadań pomiędzy podmiotami publicznymi organizującymi publiczny transport zbiorowy

<sup>4</sup> Jak słusznie podkreśla E. Szczygieł, wykluczenie społeczne może mieć formę ekonomiczną – E. Szczygieł, *Oblicza ubóstwa i wykluczenia społecznego w wybranych krajach europejskich*, Wydawnictwo Stowarzyszenie „Centrum Wspierania Edukacji i Przedsiębiorczości”, Rzeszów 2015, s. 15.

<sup>5</sup> Jak podkreśla T. Komornicki, wykluczenie transportowe skutkuje ograniczoną dostępnością do placówek szkolnych oraz placówek służby zdrowia – T. Komornicki, *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 11–12. Zdaniem P. Żmudy-Trzebiatowskiego ważnymi motywami korzystania z transportu jest praca, edukacja oraz zakupy – P. Żmuda-Trzebiatowski, *Dostępność transportowa, a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym*, „Autobusy” 2016, Nr 12, s. 754.

<sup>6</sup> T. Komornicki, *op. cit.*, s. 3.

<sup>7</sup> M. Wolański, W. Mrozowski, M. Pieróg, *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, Nr 4, s. 66.

<sup>8</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a; art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a; art. 7 ust. 1 pkt 5 lit. a-b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm.), dalej u.t.z. Zob. J. Rzeźny-Cieplińska, *Organizatorzy publicznego transportu zbiorowego jako podmioty non profit. Studium strategii organizacji pozarządowej na rynku komunikacji miejskiej*, „Studia Ekonomiczne” 2014, T. 165, s. 103–104.

<sup>9</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 5–6 u.t.z.

nie ma charakteru sztywnego. Przepisy prawa, regulując właściwość organizatorów tego transportu, ustanawiają możliwość współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w formie związków jednostek samorządu terytorialnego lub porozumień tych jednostek. Związek jednostek samorządu terytorialnego wykonuje publiczny transport zbiorowy na obszarze jednostek tworzących ten związek<sup>10</sup>, a w przypadku związku metropolitarne także na mocy porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać publiczny transport zbiorowy na mocy porozumienia z innymi jednostkami<sup>12</sup>. Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego jest wyrazem zasady pomocniczości przy wykonywaniu zadań publicznych przez te jednostki. Jak słusznie podkreśla K. Ziemiński, współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego jest zgodna z zasadą pomocniczości, gdy samodzielna realizacja zadania publicznego przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego jest niemożliwa w stopniu zadowalającym<sup>13</sup>. Efektywne zapewnienie publicznego transportu zbiorowego wymaga współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Organizacja tego transportu przez małe gminy jest w znaczącej części nieskuteczna. Znaczna liczba gmin nie zapewnia tego transportu<sup>14</sup>. Wykonanie tego zadania jest warunkowane możliwościami organizacyjnymi jednostek samorządu terytorialnego. Współpraca tych jednostek jest nieraz konieczna ze względu na skalę wykonywanego zadania.

## Finansowe uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego

Ograniczenie wykluczenia transportowego jest także uwarunkowane finansowo. Przepisy prawa regulujące zapewnienie publicznego transportu zbiorowego ustanawiają zasady finansowania przewozów osobowych. Obejmują one dwa rodzaje aspektów:

<sup>10</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 2, 4, 4a, 4b lit. a u.t.z.

<sup>11</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 4b lit. b u.t.z.

<sup>12</sup> W świetle art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b u.t.z. gmina jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego, której powierzono zorganizowanie tego transportu na mocy porozumienia między gminami. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. b u.t.z. powiat jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego, któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 5 lit. c u.t.z. województwo jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego, któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami.

<sup>13</sup> K. Ziemiński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016, s. 18.

<sup>14</sup> Jak podkreślają M. Dulak oraz B. Jakubowski, gminy, w których nie ma zorganizowanego publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej, zamieszkuje obecnie 13,8 mln osób – M. Dulak, B. Jakubowski, *op. cit.* Problem z zapewnieniem publicznego transportu zbiorowego przedstawiają szerzej M. Wolański, W. Mrozowski, M. Pieróg, *op. cit.*, s. 66–68.

organizacji tego transportu oraz określenie osób uprawnionych do ulgowych przejazdów. Przepisy prawa różnicują sposoby finansowania każdego z tych dwóch aspektów.

Pierwszy aspekt finansowych uwarunkowań dotyczy podmiotów publicznych organizujących publiczny transport zbiorowy. Podmioty te mogą efektywnie ograniczyć wykluczenie transportowe, gdy posiadają odpowiednie zasoby finansowe. Przepisy prawa regulujące finansowanie publicznego transportu zbiorowego dotyczą kosztów wykonania zadań, które wynikają z organizacji publicznego transportu zbiorowego oraz zapewnienia podstawowej infrastruktury transportowej. Prawodawca, ustanawiając te przepisy, założył, że pokrycie tych kosztów nastąpi częściowo z opłat oraz kar pieniężnych wniesionych przez przewoźników oraz operatorów, a częściowo ze środków organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Zadania związane z organizacją tego transportu są finansowane m.in. z: opłaty za wydanie zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania publicznego transportu zbiorowego, jego wtórnika oraz jego zamiany<sup>15</sup>; opłaty za wydanie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, jego wtórnika oraz zamiany, jak również wypisu z tego potwierdzenia<sup>16</sup>; kary pieniężnej za naruszenie obowiązków określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym<sup>17</sup>. Zadania związane z zapewnieniem podstawowej infrastruktury transportowej powinny być finansowane z opłat za korzystanie z niej. Przepisy prawa określają maksymalne stawki tej opłaty<sup>18</sup>. Utrzymanie

---

<sup>15</sup> Art. 28 ust. 9 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 8 u.t.z.

<sup>16</sup> Art. 34 ust. 7 pkt 1 w zw. z art. 34 ust. 6 u.t.z.

<sup>17</sup> Karami pieniężnymi nakładanymi w związku z naruszeniem obowiązków określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym są: kara pieniężna za wykonywanie regularnego przewozu osób w sposób naruszający obowiązki i warunki określone w u.t.z. (art. 65 pkt 1 w zw. z art. 62 ust. 1 u.t.z.); kara pieniężna za wykonywanie regularnego przewozu osób w transporcie kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim lub w żegludze śródlądowej, bez umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego albo bez potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 65 pkt 1 w zw. z art. 63 ust. 1 u.t.z.); kara pieniężna za niewypełnienie obowiązku wnioskowania o zmianę treści zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania publicznego transportu zbiorowego (art. 65 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.t.z.); kara pieniężna za niewypełnienie obowiązku wnioskowania o zmianę treści potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 65 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 1 u.t.z.); kara pieniężna za niezgłoszenie w terminie zmiany dotyczącej rozkładu jazdy (art. 65 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 pkt 2 u.t.z.); kara pieniężna za nieprzekazanie w terminie informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań (art. 65 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 pkt 3 u.t.z.); kara pieniężna za niezwrócenie potwierdzenia zgłoszenia przewozu lub wypisu z tego potwierdzenia, jeżeli decyzja o cofnięciu potwierdzenia stała się ostateczna (art. 64 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 34 ust. 1 oraz art. 35 ust. 4 u.t.z.); kara pieniężna za niezwrócenie potwierdzenia zgłoszenia przewozu lub wypisu z tego potwierdzenia, jeżeli został wniesiony wniosek o stwierdzenie wygaśnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozów (art. 64 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 1 oraz art. 35 ust. 7 pkt 2 u.t.z.); kara pieniężna za niepoinformowanie organizatora o podjęciu wykonywania przewozu we wskazanym przez siebie terminie w przypadku zawieszenia jego wykonywania (art. 64 ust. 3 u.t.z.).

<sup>18</sup> W świetle art. 16 ust. 5 w zw. z art. 16 ust. 4 zd. 1 u.t.z. stawka opłaty za korzystanie z publicznych przystanków komunikacyjnych lub dworców nie może być wyższa niż 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym oraz 1 zł lub 2 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu, w zależności od rodzaju dworca.



przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, jest finansowane z opłat za ich korzystanie<sup>19</sup>. Budowa, przebudowa oraz remont gminnych przystanków komunikacyjnych, dworców, wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom jest finansowana z opłat za korzystanie z tych przystanków i dworców<sup>20</sup>; opłaty za wydanie zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania publicznego transportu zbiorowego, jego wtórnika oraz jego zamiany<sup>21</sup>; opłaty za wydanie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, jego wtórnika oraz zamiany, jak również wypisu z tego potwierdzenia<sup>22</sup>; kary pieniężnej za naruszenie obowiązków określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym<sup>23</sup>. Organizator publicznego transportu zbiorowego powinien finansować zadanie zapewnienia tego transportu ze środków własnych, jeżeli środki pochodzące z opłat i kar okażą się niewystarczające. Organizator może także zwrócić się o dofinansowanie realizacji tych zadań do Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>24</sup>. Dofinansowanie ze środków Funduszu nie może przekroczyć 90% kwoty deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej<sup>25</sup>. Przepisy prawa ograniczają jednak środki dofinansowania do środków będących w posiadaniu Funduszu, co może uniemożliwić dofinansowanie wszystkich realizowanych przewozów<sup>26</sup>.

Finansowe uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego obejmują także zapewnienie ulgowych przejazdów dla osób niepełnosprawnych oraz osób starszych. Należy wskazać dwie grupy ulg, wyróżnione ze względu na rodzaj aktu normatywnego stanowiącego podstawę przyznania prawa do ulgi. Pierwsza grupa obejmuje ulgi ustanowione w przepisach ustawowych, które obejmują osoby niewidome oraz dzieci i młodzież dotkniętą inwalidztwem lub niepełnosprawnością<sup>27</sup>. Koszty związane z finansowaniem

<sup>19</sup> Art. 16 ust. 7 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 4 u.t.z.

<sup>20</sup> Art. 16 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 18 u.t.z. Zob. A. Misiejko, *Oplaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców – wybrane aspekty prawne*, [w:] K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016, s. 128.

<sup>21</sup> Art. 28 ust. 9 pkt 2 w zw. z art. 28 ust. 8 oraz art. 18 u.t.z.

<sup>22</sup> Art. 34 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 6 oraz art. 18 u.t.z.

<sup>23</sup> Art. 65 pkt 2 w zw. z art. 62 ust. 1, art. 63 ust. 1, art. 64 ust. 1–3 oraz art. 18 u.t.z.

<sup>24</sup> Art. 4 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1123), dalej u.f.p.a.

<sup>25</sup> *A contrario* art. 13 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 u.f.p.a.

<sup>26</sup> W świetle art. 13 ust. 4 u.f.p.a. maksymalna kwota dopłaty jest uzależniona od wysokości środków przewidzianych na dane województwo w roku budżetowym.

<sup>27</sup> W świetle art. 2 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 295 ze zm.), dalej u.u.p., prawo do ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego oraz autobusowego posiadają dzieci i młodzież dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawne. Zgodnie z art. 4 ust. 1a oraz art. 4 ust. 3 u.u.p. prawo do ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego oraz autobusowego w komunikacji zwykłej posiadają osoby niewidome.



tych ulg są pokrywane z budżetu państwa<sup>28</sup>. Finansowanie odbywa się za pośrednictwem organizatora publicznego transportu zbiorowego, który przekazuje operatorowi tego transportu rekompensatę z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do tych ulg<sup>29</sup>. Druga grupa obejmuje ulgi ustanowione w przepisach aktów prawa miejscowego, które mogą obejmować osoby wykluczone, określone przez organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego. Organy te mogą ustanowić także inne ulgi w przewozach pasażerskich, pokrywane z budżetu tych jednostek, które mogą dotyczyć osób niepełnosprawnych lub osób starszych<sup>30</sup>.

Przepisy prawa regulujące finansowanie publicznego transportu zbiorowego pozostawiają z zasady wykonywanie tego transportu jednostkom samorządu terytorialnego lub im związkom, nie gwarantują realnych źródeł finansowania. Postulować należy zmianę regulacji wprowadzających dofinansowanie z budżetu państwa tego transportu, tak aby środki dofinansowania ze strony Funduszu nie były ograniczone. Przepisy prawa regulujące finansowanie realizacji praw do ulgowych przejazdów dotyczą ograniczonej grupy osób wykluczonych. Postulować należy zmianę tych regulacji obejmujących finansowanie z budżetu państwa tych ulg dla szerszej grupy osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.

## **Uwarunkowania techniczne ograniczające wykluczenie transportowe**

Ograniczenie wykluczenia transportowego jest uwarunkowane także obowiązującymi wymaganiami technicznymi, które dotyczą w szczególności osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Przepisy te różnicują wymagania techniczne w zależności od rodzaju środka transportu. Wymagania techniczne obejmujące transport kolejowy dotyczą w szczególności dostępności stacji, peronów oraz taboru kolejowego. Wymagania te bezpośrednio obowiązują przewoźnika kolejowego oraz zarządcę stacji<sup>31</sup>. Wymagania techniczne obejmujące publiczny transport zbiorowy,

---

<sup>28</sup> Art. 8a ust. 1a u.u.p.

<sup>29</sup> W świetle art. 56 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.z. operatorowi przysługuje rekompensata w postaci dotacji na wyrównanie straty operatora z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym.

<sup>30</sup> Art. 50a ust. 1 pkt 1 u.t.z. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506); art. 50a ust. 2 u.t.z. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511); art. 50a ust. 3 u.t.z. w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512).

<sup>31</sup> W świetle art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE L 315/14 z 03.12.2007 r.) przedsiębiorca kolejowy i zarządca stacji ma obowiązek zapewnić dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

z wyjątkiem transportu kolejowego, dotyczą środków transportu wykorzystywanego przez operatora publicznego transportu zbiorowego. Organizator publicznego transportu zbiorowego, udzielając zamówienia publicznego na realizację tego transportu, może w specyfikacji istotnych warunków zamówienia określić rozwiązania techniczne zapewniające dogodną obsługę osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej<sup>32</sup>. Organizator powinien także określić te rozwiązania techniczne w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego<sup>33</sup>.

## Zakończenie

Przepisy prawa regulujące zapewnienie publicznego transportu zbiorowego jedynie częściowo umożliwiają ograniczenie wykluczenia transportowego. Przepisy ustanawiają regulacje w trzech aspektach: ustrojowym, finansowym oraz technicznym. Aspekt ustrojowy obejmuje elastyczne określenie podmiotów organizujących publiczny transport zbiorowy na podstawie przepisów prawa lub na podstawie ich powierzenia. Aspekt techniczny w sposób optymalny umożliwia dostęp do tego transportu osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Postulować należy jednak zmianę przepisów prawa dotyczących finansowych uwarunkowań zapewnienia tego transportu, które powinny uwzględniać szersze dofinansowanie tego transportu z budżetu państwa.

## Bibliografia

### Literatura

- Kanios A., *W stronę integracji czy wykluczenia społecznego – poglądy pracowników socjalnych na temat osób starszych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2016, Sectio J, Vol. XXIX, No 1.
- Kawa M., Kuźniar W., *Skala zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, Nr 3.
- Klimczak W., *Wstęp*, [w:] W. Klimczak, G. Kubiński, E. Sikora-Wiśniewska (red.), *Wykluczenie społeczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Exante, Wrocław 2017.
- Komornicki T., *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.

---

<sup>32</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 2 u.t.z.

<sup>33</sup> Art. 25 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 25 ust. 1 u.t.z.

- Kujawski J., *Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski*, „Media i Społeczeństwo” 2018, Nr 9.
- Madeja-Bień K., Gamian-Wilk M., *Wybrane skutki wykluczenia społecznego*, „Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja” 2017, T. 20, Nr 4.
- Misiejko A., *Oplaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców – wybrane aspekty prawne*, [w:] K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016.
- Nowak A., *Pojęcie, istota, przyczyny, mechanizmy marginalizacji i wykluczenia społecznego*, „Chowanna” 2012, Nr 1.
- Rutkowski S., *Wsparcie osób starszych i niepełnosprawnych. Przypadek Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie*, „Konteksty Społeczne. Social Contexts” 2018, T. 6, Nr 1.
- Rześny-Cieplińska J., *Organizatorzy publicznego transportu zbiorowego jako podmioty non profit. Studium strategii organizacji pozarządowej na rynku komunikacji miejskiej*, „Studia Ekonomiczne” 2014, T. 165.
- Szczygieł E., *Oblicza ubóstwa i wykluczenia społecznego w wybranych krajach europejskich*, Wydawnictwo Stowarzyszenie „Centrum Wspierania Edukacji i Przedsiębiorczości”, Rzeszów 2015.
- Sobczak M. J., *Wstęp*, [w:] M. J. Sobczak (red.), *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Wolański M., Mrozowski W., Pieróg M., *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, Nr 4
- Ziemiński K., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016
- Żmuda-Trzebiatowski P., *Dostępność transportowa, a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym*, „Autobusy” 2016, Nr 12.

## Źródła

- rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE L 315/14 z 3.12.2007 r.),
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506),
- ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 295 ze zm.),

ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511),

ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512),

ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j., Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm.),

ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1123).

## **Internet**

Dulak M., Jakubowski B., *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, <https://klu-bjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/> [dostęp 15.07.2019].

## Rozdział 2

### Maciej Domagała

Wrocławskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Intelaktualnie „Bonitum”  
ORCID: [0000-0002-1675-8559](https://orcid.org/0000-0002-1675-8559)

### Aleksandra Ciechanowicz

Wrocławskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Intelaktualnie „Bonitum”  
ORCID: [0000-0001-6358-9754](https://orcid.org/0000-0001-6358-9754)

## Wielopokoleniowy dom jako innowacyjne otwarcie dla grup społecznie wykluczonych

*A multi-generational home as an innovative opening for socially excluded groups*

### Streszczenie

W tekście zaprezentowano realizowaną w Niemczech ideę tworzenia domów wielopokoleniowych. Zaprezentowano pokrótce potrzeby grup zagrożonych społecznym wykluczeniem, jakimi są osoby starsze oraz niepełnosprawne. Opisano pokrótce historię istnienia Stowarzyszenia „Bonitum” i jego Środowiskowego Domu Samopomocy. Na koniec pojawił się postulat stworzenia domu wielopokoleniowego, w którym zamieszkają też osoby niepełnosprawne intelektualnie.

### Słowa kluczowe

domy wielopokoleniowe, seniorzy, osoby niepełnosprawne intelektualnie

### Key words

multi-generational homes, seniors, people with intellectual disabilities

## Starzenie się społeczeństw

Starzenie się społeczeństw wielu państw jest faktem. To powoduje, że coraz częściej dyskutuje się na temat zapewnienia jak najlepszej opieki dla osób starszych, realizowanej przez dedykowane podmioty. Jednocześnie podnoszony jest problem „udomowienia” tego typu placówek oraz takiej ich organizacji, aby osoby starsze mogły realizować się w ramach tworzonych w takich placówkach społeczności. Początki wprowadzania w życie idei domów wielopokoleniowych sięgają roku 2004. Wtedy w Niemczech powstało

ich około 450<sup>1</sup>. Obok zapewnienia możliwości lokalowych szczególnie nacisk położono na usługi rodzinne, opiekę nad dziećmi, usługi zakupów dla osób starszych czy rozwój wolontariatu. Miejsca te stały się więc nie tylko miejscem zamieszkania czy wspólnego bycia, ale jednocześnie tworzyły możliwość wsparcia mieszkańców w codziennych czynnościach. To w znaczący sposób wpływa na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców i ich zaangażowanie we wspólną sąsiedzką. Warto podkreślić, że w projektowaniu domów nadrzędną cechą jest aktywna partycypacja mieszkańców w życiu takiej społeczności, aby ułatwić przyszłe kontakty i niesienie wzajemnej pomocy.

Domy wielopokoleniowe w tym rozumieniu, odmiennie jako określenie dla miejsca zamieszkania przedstawicieli kilku pokoleń tej samej rodziny, są rozumiane jako miejsce wspólnego mieszkania i życia osób w różnym wieku, lecz niespokrewnionych ze sobą, które tworzą wspólnotę sąsiedzką i wzajemnie sobie pomagają. Socjologowie<sup>2</sup> zwracają uwagę, że są to relacje przyjacielskie pomiędzy osobami, które prowadzą wspólne gospodarstwo domowe. Istnieją różne konfiguracje domów wielopokoleniowych<sup>3</sup>:

- może to być miejsce współistnienia różnych grup społecznych, których członkowie zachowują swoją niezależność, a jednocześnie żyją w jednym domu. Przestrzeń taka składa się zazwyczaj z części prywatnej (mieszkania) oraz wspólnej (salon, ogród, kuchnia, pokój pracy, *etc.*). Przyjęte zasady współżycia są tak skonstruowane, aby nie była naruszana prywatność żadnego z mieszkańców.
- może to być miejsce spotkań różnych pokoleń, których członkowie tylko spotykają się i dzielą doświadczeniami. Sprzyja to rozwojowi wzajemnych usług, samopomocy i wolontariatu (przykładem może być centrum matki i dziecka, centrum rodziny, dom pomocy, *etc.*)
- może to też być miejsce udzielania pomocy, w którym świadczone są usługi różnego rodzaju, np. naprawa sprzętów, pomoc w wykonywaniu prac domowych, *etc.*

W każdym z przypadków ważne jest promowanie wspólnotowości takich miejsc oraz zaangażowania w ich prowadzenie. Takie podejście wydaje się idealną odpowiedzią na potrzebę zaangażowania starszych ludzi w działanie i pomoc w formułowaniu jego celu.

---

<sup>1</sup> I. Benek, M. Chmielewski, M. Daab, A. Kołodziejczyk, A. Labus, A. Miskowicz, E. Rogalska, *Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi – etap 2*, s. 8, [http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/DW\\_Raport\\_Zadanie-1\\_Przegli%C4%85d-zagranicznych-praktyk\\_FINALNY.pdf](http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/DW_Raport_Zadanie-1_Przegli%C4%85d-zagranicznych-praktyk_FINALNY.pdf) [dostęp 01.09.2019].

<sup>2</sup> *Ibidem*, s.10.

<sup>3</sup> I. Benek, M. Chmielewski, M. Daab, A. Kołodziejczyk, A. Labus, A. Miskowicz, E. Rogalska, *op. cit.*

## Osoby niepełnosprawne

Osoby niepełnosprawne stanowią ok. 16% ludności Unii Europejskiej, tj. 80 mln. Badania statystyczne wskazują, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną w wieku 15+ stanowią ok. 3% wszystkich osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Liczba osób niepełnosprawnych w Polsce wynosi 4,7 mln, czyli 12,2% społeczeństwa (dane ze Spisu Powszechnego z 2011 roku)<sup>4</sup>. Według Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku na terenie województwa dolnośląskiego mieszkało 455 846 osób niepełnosprawnych, co stanowi 14,99% ogółu ludności<sup>5</sup>.

6 września 2012 r. Polska ratyfikowała podpisaną przez rząd w 2008 r. Konwencję ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, którą przyjęło Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r. Celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Polska zobowiązana jest do wprowadzenia w życie zawartych w Konwencji standardów postępowania w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności wyróżnia się trzy stopnie upośledzenia:

1. upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim,
2. upośledzenie umysłowe w stopniu umiarkowanym,
3. upośledzenie umysłowe w stopniu znacznym.

Zaprezentowane liczby i przepisy pokazują skalę zjawiska i jego wielowymiarowość, jednak istotniejsze jest zwrócenie uwagi na potencjalne możliwości opieki nad osobą niepełnosprawną. O ile w wieku przedszkolnym i szkolnym oferta jest relatywnie szeroka, o tyle w przypadku dorosłych niepełnosprawnych możliwości opieki są mniejsze. Dorośli niepełnosprawni mogą korzystać z oferty przygotowanej przez:

- Warsztaty terapii zajęciowej. Otwierają one możliwość korzystania z terapii społecznej i zawodowej. Spotkania w nich odbywają się zazwyczaj od rana do godzin popołudniowych i opierają się na realizacji zadań i ćwiczeń usprawniających lub rozwijających kompetencje społeczne.
- Środowiskowe Domy Samopomocy (ŚDS). Są one zakładane, prowadzone i też często finansowane nie tylko przez instytucje pomocy społecznej, ale również przez fundacje, stowarzyszenia, kościoły, związki wyznaniowe lub inne podmioty

<sup>4</sup> Narodowy Spis Powszechny 2011, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/> [dostęp 01.09.2019].

<sup>5</sup> Wrocławski Program Działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2011–2013, [http://iwroclaw.pl/wps/wcm/connect/d5be2900450e2c30bb77fb666c9cb9f1/program\\_dzialan\\_niepelnosprawni.pdf?MOD=AJPERES](http://iwroclaw.pl/wps/wcm/connect/d5be2900450e2c30bb77fb666c9cb9f1/program_dzialan_niepelnosprawni.pdf?MOD=AJPERES) [dostęp 02.09.2019].

prawne i fizyczne. Głównym zadaniem ŚDS jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnością intelektualną możliwości aktywnego, dającego zadowolenie życia z zachowaniem związków rodzinnych oraz poczucie więzi z ludźmi i środowiskiem lokalnym, w warunkach bezpieczeństwa i akceptacji.

- Domy Pomocy Społecznej. To placówki, które są odpowiedzią na ustawową konieczność zapewnienia opieki osobom niepełnosprawnym.
- Podmioty organizujące mieszkania chronione, wspomagane, treningowe – to alternatywa dla Domów Pomocy Społecznej. Organizowane są w taki sposób, aby mieszkańcy mieli zapewnioną jak największą swobodę i prywatność; jednocześnie życie codzienne jest wspomagane i współorganizowane przez specjalistów (psychologów, pracowników socjalnych, *etc.*).

Dostępność opisanych form wsparcia jest jednak ograniczona. Przyczyną jest rosnąca liczba osób niesamodzielných, wymagających dodatkowego wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. Powoduje to konieczność poszukiwania innych rozwiązań dla wsparcia osób niepełnosprawnych i starszych. Odpowiedzią może być właśnie idea domów wielopokoleniowych, z ofertą aktywizacyjną adresowaną również do osób niepełnosprawnych, przede wszystkim w stopniu lekkim lub umiarkowanym.

Projekt wprowadzenia domów wielopokoleniowych jest realizowany między innymi w Łodzi. Na etapie przygotowawczym zebrano doświadczenia z innych państw i dokonano analizy potrzeb potencjalnych beneficjentów tych działań. Jedną z grup są osoby niepełnosprawne. Oto wnioski dotyczące ich sytuacji<sup>6</sup>:

- osoby dotknięte niepełnosprawnością są często w relatywnie ciężkiej sytuacji finansowej, potrzebne jest więc wsparcie w postaci udostępnienia lokali dostosowanych do ich potrzeb w cenie niższej od ceny rynkowej,
- w wielu przypadkach dla osób niepełnosprawnych istotna jest nauka samodzielności i uniezależnienie się od nadopieczonych rodzin; oczywiście stopień tej samodzielności jest uzależniony od stopnia niepełnosprawności,
- wspólne funkcjonowanie i podejmowanie wspólnych działań związanych choćby z organizacją wspólnej przestrzeni czy wspólnych przedsięwzięć to okazja do nauki kolejnych umiejętności i rozwoju.

Inną zdefiniowaną grupą były osoby starsze. W ich przypadku analizy wskazywały przede wszystkim na potrzeby związane z powstaniem lokali dostosowanych do potrzeb osób o ograniczonej sprawności w cenie niższej od ceny rynkowej. Istotne jest także poczucie uczestnictwa i sprawczości w różnego rodzaju inicjatywach. Często

---

<sup>6</sup> I. Benek, M. Chmielewski, M. Daab, A. Kołodziejczyk, A. Labus, A. Miśkowiec, E. Rogalska „*Analiza środowiska lokalnego i przegląd socjologiczny struktury mieszkańców Łodzi w kontekście rekomendowanych profili odbiorców Domu Wielopokoleniowego*”, [http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/DW\\_Zadanie-3\\_Analiza-%C5%9Brodowiska-lokalnego\\_v1.pdf](http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/DW_Zadanie-3_Analiza-%C5%9Brodowiska-lokalnego_v1.pdf), [dostęp 04.09.2019].



osoby starsze mają za sobą bardzo aktywne życie. Zakończenie pracy zawodowej, pogorszenie się stanu zdrowia to okoliczności, które zwykle uniemożliwiają uczestnictwo w wielu przedsięwzięciach. Zaproponowanie nowych zadań, angażowanie z życie społeczności ma zbawienny wpływ na kondycję psychiczną takich osób oraz ich subiektywną ocenę jakości życia i „przydatności” społecznej.

## **Dom Wielopokoleniowy Bonitum**

Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie „Bonitum” powstało w 2014 r. z inicjatywy rodziców dzieci z niepełnosprawnością intelektualną<sup>7</sup>. Jest organizacją otwartą, zrzeszającą osoby fizyczne, w szczególności rodziców, opiekunów i przyjaciół osób z niepełnosprawnością intelektualną. Statutową działalnością Stowarzyszenia jest praca na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz marginalizacji osób niepełnosprawnych intelektualnie. Stowarzyszenie wspiera działania rodziców w walce o prawa i lepsze jutro dla swoich dzieci. Szczególnie dużo miejsca zajmuje organizowanie pomocy w przystosowaniu osób z niepełnosprawnością intelektualną do samodzielnego życia w społeczeństwie poprzez aktywność w obszarze społecznym, zawodowym, rodzinnym i zdrowotnym. Członkowie Stowarzyszenia organizują wyjazdy o charakterze rehabilitacyjnym i rekreacyjnym, których celem jest usamodzielnianie podopiecznych. Organizowane są cykliczne imprezy sportowe (np. Dolnośląski Meeting Pływacki Olimpiad Specjalnych). Od pewnego czasu Stowarzyszenie współpracuje z Polskim Forum Osób Niepełnosprawnych w projekcie Trener Pracy – działając w ten sposób na rzecz zwiększenia zatrudnienia zawodowego osób z niepełnosprawnością.

Na ulicy Komuny Paryskiej 28 we Wrocławiu znajduje się Środowiskowy Dom Samopomocy „Bonitum” stworzony przez Stowarzyszenie jako ośrodek wsparcia dziennego dla 30 osób po szesnastym roku życia. Oprócz pełnienia ważnych funkcji dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin Dom Samopomocy doskonale wpisuje się w rewitalizację architektoniczną i społeczną tak zwanego „Trójkąta”, który wcześniej we Wrocławiu był symbolem miejsca niebezpiecznego i niegościnnego. W tej chwili trwają dyskusje nad kolejnym etapem zagospodarowania dużego podwórka sąsiadującego z Domem Samopomocy, który już teraz staje się istotnym ośrodkiem informacyjno-edukacyjnym, realizującym również cykle szkoleniowe adresowane do rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych. Wydaje się, że doskonałym uzupełnieniem takiej oferty mogłoby być powstanie Domu Wielopokoleniowego, w którym zamieszkałyby osoby niepełnosprawne

---

<sup>7</sup> Źródło: [bonitum.org](http://bonitum.org) [dostęp 04.09.2019].

intelektualnie oraz osoby starsze. Realizacja takiego pomysłu byłaby doskonałym przyczynkiem do budowania relacji i wzajemnej pomocy między osobami starszymi a niepełnosprawnymi intelektualnie. Dodatkowo, dzięki Środowiskowemu Domowi Samopomocy możliwe byłoby stworzenie synergii działań i skuteczna walka z wykluczeniem społecznym obu grup. Biorąc pod uwagę sukces takich projektów w Niemczech, pozostaje mieć nadzieję, że niebawem i w Polsce będzie to bardzo popularna forma pomocy tym dwóm grupom zagrożonym wykluczeniem.

## Bibliografia

### Literatura

Szlendak T. *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 2012

### Internet

Analiza środowiska lokalnego i przegląd socjologiczny struktury mieszkańców Łodzi w kontekście rekomendowanych profili odbiorców Domu Wielopokoleniowego, [http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/DW\\_Zadanie-3\\_Analiza-%C5%9Brodowiska-lokalnego\\_v1.pdf](http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/DW_Zadanie-3_Analiza-%C5%9Brodowiska-lokalnego_v1.pdf), [dostęp 04.09.2019].

Benek I., Chmielewski M., Daab M., Kołodziejczyk A., Labus A., Miskowicz A., Rogalska E., *Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi – etap 2*, [http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/DW\\_Raport\\_Zadanie-1\\_Prze%C4%85d-zagranicznych-praktyk\\_FINALNY.pdf](http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/DW_Raport_Zadanie-1_Prze%C4%85d-zagranicznych-praktyk_FINALNY.pdf) [dostęp 01.09.2019].

[bonitum.org](http://bonitum.org) [dostęp 04.09.2019].

Narodowy Spis Powszechny 2011, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechny/nsp-2011>.

Wrocławski Program Działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2011–2013, [http://iwroc-law.pl/wps/wcm/connect/d5be2900450e2c30bb77fb666c9cb9f1/program\\_dzialan\\_niepelnosprawni.pdf?MOD=AJPERES](http://iwroc-law.pl/wps/wcm/connect/d5be2900450e2c30bb77fb666c9cb9f1/program_dzialan_niepelnosprawni.pdf?MOD=AJPERES), [dostęp 02.09.2019].

## Rozdział 3

### Jarosław Drobnik

Zakład Gerontologii, Katedra Zdrowia Publicznego, Wydział Nauk o Zdrowiu  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0001-5472-1485](https://orcid.org/0000-0001-5472-1485)

### Mateusz Paplicki

Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego, Wydział Lekarski  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0002-4169-9298](https://orcid.org/0000-0002-4169-9298)

### Robert Susło

Zakład Gerontologii, Katedra Zdrowia Publicznego, Wydział Nauk o Zdrowiu  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0002-2680-7617](https://orcid.org/0000-0002-2680-7617)

## Orzekanie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności przez lekarzy orzeczników

### *Disability and disability degree assessment by medical examiners*

#### Streszczenie

Ustalenie definicji oraz skali występowania niepełnosprawności w społeczeństwie napotyka na liczne trudności metodologiczne i praktyczne – w szczególności kryteria niepełnosprawności biologiczne i formalno-prawne nie pokrywają się. Orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności stanowi podstawę do przyznania różnego rodzaju ulg i uprawnień i dlatego może być postrzegane przez część społeczeństwa jako atrakcyjne. Z tego względu postępowanie w tym zakresie jest w Polsce sformalizowane, niemniej kluczowa pozostaje w nim rola odpowiednio przeszkolonego lekarza, co znajduje swoje odbicie w strukturze i organizacji pracy powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności. Występuje wiele różnic proceduralnych w przebiegu postępowania prowadzonego w przypadku osób, które ukończyły 16. rok życia, i osób młodszych, czyli w orzekaniu – odpowiednio – o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności: znacznego, umiarkowanego albo lekkiego, oraz niepełnosprawności. Wniosek o wydanie orzeczenia rozpatruje co najmniej dwuosobowy skład orzekający. Przewodniczącym składu orzekającego jest lekarz, specjalista w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej, która jest podstawą wniosku. Naruszenie sprawności organizmu uważa się za okresowe, jeżeli według wiedzy medycznej może nastąpić poprawa stanu zdrowia, albo trwałe, gdy stan zdrowia nie rokuje poprawy.

#### Słowa kluczowe

niepełnosprawność, orzekanie o niepełnosprawności, lekarz orzecznik, stopień niepełnosprawności

#### Key words

disability, disability assessment, medical examiner, disability degree

## Uwagi wstępne

Ustalenie definicji oraz skali występowania niepełnosprawności w społeczeństwie napotyka na liczne trudności metodologiczne i praktyczne – w szczególności kryteria niepełnosprawności biologiczne i formalno-prawne nie pokrywają się. Według danych uzyskiwanych na drodze spisów powszechnych w Polsce w roku 2002 było 5,457 mln, a w roku 2011 – 4,697 mln osób niepełnosprawnych prawnie i biologicznie, co łącznie jest ze zmianami w zakresie zarówno stanu zdrowia społeczeństwa – oraz wydłużaniem się oczekiwanej długości życia – jak i w kryteriów formalno-prawnych definiujących niepełnosprawność. W roku 2012 w ujęciu biologicznym niepełnosprawność dotyczyła w Polsce 18% osób w wieku 15 lat i więcej, co stanowi podobny odsetek udziału niepełnosprawnych dla całej Unii Europejskiej. Dla porównania, odsetek osób niepełnosprawnych jest najwyższy (powyżej 20%) w krajach takich jak: Węgry, Łotwa, Litwa, Bułgaria i Niemcy, natomiast najmniejszym udział osób niepełnosprawnych (poniżej 15%) wykazują: Malta, Francja, Portugalia, Włochy i Szwecja<sup>1</sup>.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>2</sup> określa niepełnosprawność jako trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Jednocześnie, zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego, każda osoba niezdolna do pracy jest osobą niepełnosprawną, lecz nie każda osoba niepełnosprawna jest osobą niezdolną do pracy. W następstwie tego różnice w definicjach legalnych występują w zakresie orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy, stąd nie można utożsamiać tych pojęć<sup>3</sup>. Prawidłową orientację w tym zagadnieniu dodatkowo utrudnia fakt, że przepisy prawa posługują się oboma tymi pojęciami. Pojęcie niezdolności do pracy występuje w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>4</sup> i zgodnie z jej art. 12 za niezdolną do pracy uznaje się osobę, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu; całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy, natomiast niezdolną częściowo – osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Pojęcie niepełnosprawności występuje nie tylko w ustawie o rehabilitacji

<sup>1</sup> R. Antczak, I. Grabowska, Z. Polańska, *Podstawy i źródła danych statystyki osób niepełnosprawnych*, Wiadomości Statystyczne 2018 nr 2(681), s. 21.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>3</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2003 r., sygn. II UK 386/02.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270).

zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>5</sup>, ale również w wielu innych aktach prawnych. W art. 6 ustawy o pomocy społecznej<sup>6</sup> całkowitą niezdolność do pracy zdefiniowano jako „całkowitą niezdolność do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów lub legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”. W ustawie o świadczeniach rodzinnych<sup>7</sup> definicje niepełnosprawności oparto na jeszcze liczniejszych kryteriach – art. 3 tej ustawy określa, że pełnoletnią osobą niepełnosprawną jest nie tylko osoba pełnoletnia, legitymująca się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, ale również każda osoba, która ukończyła 75 lat. Według tej ustawy umiarkowany stopień niepełnosprawności oznacza: niepełnosprawność w umiarkowanym stopniu w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; całkowitą niezdolność do pracy orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; lub posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do II grupy inwalidów. Natomiast znaczny stopień niepełnosprawności oznacza niepełnosprawność w stopniu znacznym w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; całkowita niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji orzeczona na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; stała albo długotrwała niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji albo trwała lub okresowa całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji, orzeczona na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w celu uzyskania świadczeń określonych w tych przepisach; posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do I grupy inwalidów; lub niezdolność do samodzielnej egzystencji orzeczona na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Identyczną definicję znacznego stopnia niepełnosprawności zawiera również art. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>8</sup>. Sąd Najwyższy w swych wyrokach<sup>9</sup> stwierdził, że orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności nie powinno być pomijane podczas orzekania o niezdolności do pracy i prawie do renty. Jednakże

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2220).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1378, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 670).

<sup>9</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. II UK 222/03; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2005 r., sygn. I UK 177/04.

orzeczenia wydane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>10</sup> nie są równoważne z orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS, stąd orzeczenia takie nie wywierają skutków prawnych takich, jakie łączą z orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS.

Zgodnie z art. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>11</sup> orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności stanowi podstawę do przyznania różnego rodzaju ulg i uprawnień. W szczególności osoby po uzyskaniu niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności mogą następnie: złożyć w powiatowym zespole do spraw orzekania o niepełnosprawności wnioski o wydanie legitymacji osoby niepełnosprawnej lub karty parkingowej; złożyć w ośrodku pomocy społecznej wnioski o przyznanie im pomocy; złożyć w powiatowym centrum pomocy rodzinie wnioski o dofinansowanie do turnusu rehabilitacyjnego; złożyć kopię uzyskanego orzeczenia u swojego pracodawcy; złożyć wniosek do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o dofinansowanie; w przypadku orzeczenia o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności – odliczyć od podatku poniesione koszty udokumentowane rachunkami z aptek, za prywatne wizyty u lekarzy oraz sprzęt rehabilitacyjny<sup>12</sup>. Ponadto w roku 2018 ustawą o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności<sup>13</sup> określono szczególne uprawnienia tych osób w zakresie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, obejmujące zapewnienie im dostępności świadczeń opieki zdrowotnej odpowiednich dla nich. Znowelizowany wzmiankowaną ustawą art. 47 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>14</sup> precyzuje, iż prawo do wyrobów medycznych według wskazań medycznych bez uwzględnienia okresów użytkowania przysługuje zgodnie z ustawą o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych<sup>15</sup> i wydanym z jej upoważnienia rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie<sup>16</sup>: osobom do 18. roku życia, u których stwierdzono ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Dolnośląski Urząd Wojewódzki, *Orzekanie o niepełnosprawności*, DUW 29.06.2018.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2018 r., poz. 932).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1373).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 122, poz. 696, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 784).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie (Dz. U. z 2017 r., poz. 1061, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1267).

okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu, a także osobom posiadającym orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności albo o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Na mocy art. 47c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>17</sup> osoby te zyskały również prawo do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz z usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach, a na podstawie art. 57 ust. 2 pkt 14 tej ustawy osoby te mogą korzystać z ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych finansowanych ze środków publicznych bez konieczności posiadania skierowania lekarza ubezpieczenia zdrowotnego.

## Ustalanie statusu osoby niepełnosprawnej

Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty określa, iż wykonywanie zawodu lekarza polega m.in. na wydawaniu opinii i orzeczeń<sup>18</sup> i działalność ta należy do częstych, jeżeli nie głównych codziennych czynności wielu lekarzy<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>20</sup> status osoby niepełnosprawnej przyznawany jest na podstawie potwierdzenia występowania niepełnosprawności orzeczeniem: o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16. roku życia; o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy lub o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności: znacznego, umiarkowanego albo lekkiego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności<sup>21</sup> wniosek o wydanie orzeczenia, niepełnosprawności osób, które nie ukończyły 16. roku życia lub stopniu niepełnosprawności osób, które ukończyły 16. rok życia, rozpatruje co najmniej dwuosobowy skład orzekający. Przewodniczącym składu orzekającego jest lekarz, specjalista w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej, która jest podstawą

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1373).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 537)

<sup>19</sup> J. Ziółkowska, J. Drobniak, A. Mastalerz-Migas, R. Susło, L. Lenkiewicz, *Orzecznictwo lekarskie*, [w:] A. Steciwko, J. Drobniak (red.) *Najważniejsze zagadnienia orzecznicze w podstawowej opiece zdrowotnej: ZUS, KRUS, medycyna pracy*, Akademia Medyczna im. Piastów Śląskich, Wrocław 2008, s. 19.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; Dz. U. z 2018 r., poz. 2027).



wniosku. Lekarz będący członkiem zespołu musi posiadać: prawo wykonywania zawodu lekarza oraz specjalizację co najmniej I stopnia w jednej z dziedzin mających zastosowanie w procesie orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Lekarz oraz pozostali członkowie powiatowego zespołu (organ pierwszej instancji) i wojewódzkiego zespołu (organ drugiej instancji) do spraw orzekania o niepełnosprawności są obowiązani odbyć szkolenie zgodnie z obowiązującym programem i złożyć z wynikiem pozytywnym test sprawdzający w zakresie objętym szkoleniem.

Rozporządzenie<sup>22</sup> określa, że postępowanie w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności obejmuje: zebranie materiału dowodowego dotyczącego naruszenia sprawności organizmu, możliwości funkcjonowania w życiu codziennym i pełnienia ról społecznych; dokonanie przez lekarza wyznaczonego przez przewodniczącego zespołu wstępnej weryfikacji złożonej dokumentacji, w zakresie kompletności oraz konieczności jej uzupełnienia o badania potwierdzające rozpoznaną chorobę zasadniczą, a także określenie specjalności przewodniczącego składu orzekającego odpowiedniej do rozpoznanych schorzeń osoby zainteresowanej lub dziecka; powołanie spośród członków powiatowego oraz wojewódzkiego zespołu składu orzekającego do rozpoznania wniosku i wydania orzeczenia (w razie potrzeby do składu orzekającego powołuje się dodatkowo specjalistę odpowiedniego do choroby współistniejącej, mogącej mieć istotny wpływ na wynik postępowania orzeczniczego) oraz kompleksowe dokumentowanie stanu zdrowia i sytuacji społecznej osoby zainteresowanej lub dziecka.

Zgodnie z treścią rozporządzenia<sup>23</sup> orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności zawiera co najmniej jeden i nie więcej niż trzy symbole przyczyny niepełnosprawności; każdy z symboli odzwierciedla rozpoznanie uszkodzenia lub choroby, która niezależnie od przyczyny jej powstania powoduje zaburzenia funkcji organizmu oraz ograniczenia w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej osoby; jeżeli symboli jest więcej niż jeden, przyjmuje się, że w porównywalnym stopniu wpływają one na zaburzenie funkcji organizmu. Dostępnych jest dwanaście symboli przyczyny niepełnosprawności: 01-U – upośledzenie umysłowe; 02-P – choroby psychiczne; 03-L – zaburzenia głosu, mowy i choroby słuchu; 04-O – choroby narządu wzroku; 05-R – upośledzenie narządu ruchu; 06-E – epilepsja; 07-S – choroby układu oddechowego i krążenia; 08-T – choroby układu pokarmowego; 09-M – choroby układu moczowo-płciowego; 10-N – choroby neurologiczne; 11-I – inne, w tym schorzenia: endokrynologiczne, metaboliczne, zaburzenia enzymatyczne, choroby zakaźne i odzwierzęce, zeszpecenia, choroby układu krwiotwórczego; 12-C – całościowe zaburzenia rozwojowe. Rozporządzenie wskazuje, że uzasadnienie orzeczenia o ustaleniu lub

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> *Ibidem.*



odmowie ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności powinno zawierać w szczególności wskazanie faktów, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione, oraz dokumenty potwierdzający ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności, stopnia niepełnosprawności lub wskazania do ulg i uprawnień.

Według rozporządzenia<sup>24</sup> orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności doręcza się osobom, których one dotyczą, lub ich przedstawicielom ustawowym, nie później niż w terminie 14 dni od dnia posiedzenia w sprawie wydania orzeczenia. W terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności osoba, której ono dotyczy, lub jej przedstawiciel ustawowy może złożyć odwołanie do wojewódzkiego zespołu, za pośrednictwem powiatowego zespołu, który wydał orzeczenie. Jeżeli powiatowy zespół uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, wydaje orzeczenie, w którym uchyla lub zmienia zaskarżone orzeczenie. W innym przypadku powiatowy zespół, który wydał orzeczenie, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy do wojewódzkiego zespołu, w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania. W postępowaniu odwoławczym przed zespołem wojewódzkim, w sprawach o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, stosuje się odpowiednio tryb postępowania przed powiatowym zespołem. Osoba posiadająca już orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wydane na czas określony może wystąpić z wnioskiem o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, nie wcześniej niż 30 dni przed upływem ważności posiadanego orzeczenia. W przypadku zmiany stanu zdrowia osoba taka może wystąpić z wnioskiem o ponowne wydanie orzeczenia uwzględniającego tę okoliczność.

## Orzekanie o niepełnosprawności

Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności<sup>25</sup> stanowi, że przy orzekaniu o niepełnosprawności osoby, która nie ukończyła 16. roku życia, bierze się pod uwagę: wydane nie wcześniej niż na 30 dni przed dniem złożenia wniosku zaświadczenie lekarskie zawierające opis stanu zdrowia, wydane przez lekarza, pod którego opieką lekarską znajduje się ta osoba, oraz inne posiadane dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie niepełnosprawności; ocenę stanu zdrowia wystawioną przez lekarza – przewodniczącego składu orzekającego (zawierającą opis przebiegu choroby zasadniczej oraz wyniki dotychczasowego leczenia i rehabilitacji, opis badania przedmiotowego, rozpoznanie choroby zasadniczej i chorób współistniejących oraz rokowania odnośnie do przebiegu choroby,

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*

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

a także ograniczenia w funkcjonowaniu występujące w życiu codziennym w porównaniu z dziećmi o pełnej sprawności psychicznej i fizycznej właściwej dla wieku dziecka); oraz możliwość poprawy zaburzonej funkcji organizmu poprzez zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne, środki techniczne, środki pomocnicze lub inne działania. Niepełnosprawność osoby, która nie ukończyła 16. roku życia, orzeka się na czas określony, jednak na okres nie dłuższy niż do ukończenia przez dziecko 16. roku życia. Przy ocenie konieczności korzystania przez osobę, która nie ukończyła 16. roku życia, z systemu środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji bierze się pod uwagę, czy występuje ograniczenie lub brak zdolności do wykonywania czynności stosownie do wieku, płci i środowiska, które uniemożliwią osiągnięcie niezależności fizycznej. Natomiast przy ocenie konieczności korzystania przez taką osobę z prawa do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju bierze się pod uwagę rodzaj niepełnosprawności, w szczególności, czy osoba, która nie ukończyła 16. roku życia, porusza się na wózku inwalidzkim, jest leżąca, ma znaczne ograniczenia w przyjmowaniu pokarmów i innych czynności fizjologicznych. Zawiadomienie o terminie rozpatrzenia wniosku, nie później niż 7 dni przed dniem jego rozpatrzenia, doręcza się przedstawicielowi ustawowemu osoby, która nie ukończyła 16. roku życia; w przypadku niestawiennictwa w wyznaczonym terminie na posiedzeniu o wydanie orzeczenia pozostawia się sprawy bez rozpoznania. W przypadku, jeżeli niestawiennictwo zostało usprawiedliwione w terminie 14 dni od dnia posiedzenia ważnymi przyczynami lub zdarzeniami losowymi, nowy termin rozpatrzenia sprawy zostaje wyznaczony przez przewodniczącego powiatowego zespołu orzekającego. W celu wydania orzeczenia o niepełnosprawności, lekarz – przewodniczący składu orzekającego – sporządza, na podstawie badania, ocenę stanu zdrowia osoby, której dotyczy sprawa. Badanie to przeprowadza się w miejscu pobytu tej osoby. Jeżeli nie może ona uczestniczyć w posiedzeniu składu orzekającego z powodu długotrwałej i nierokującej poprawy choroby, uniemożliwiającej osobiste stawiennictwo, potwierdzonej zaświadczeniem lekarskim, ewentualnie ocena stanu zdrowia może być wydana bez badania, jeżeli lekarz – przewodniczący składu orzekającego – uzna posiadaną dokumentację medyczną za wystarczającą do tego celu. W takim przypadku skład orzekający może również rozpoznać sprawę i wydać orzeczenie o niepełnosprawności bez uczestnictwa w posiedzeniu składu orzekającego tej osoby i jej przedstawiciela ustawowego. W przypadku niezgodności ocen w składzie orzekającym, co do niepełnosprawności, rozstrzyga ocena przewodniczącego składu orzekającego. W razie odmiennej oceny co do niepełnosprawności członek składu orzekającego zgłasza na piśmie zdanie odrębne wraz z uzasadnieniem, co zostaje odnotowane w protokole. Treść orzeczenia o niepełnosprawności, po podpisaniu go przez wszystkich członków składu orzekającego, zostaje ogłoszona na posiedzeniu przez przewodniczącego składu. Orzeczenie o niepełnosprawności zawiera: oznaczenie zespołu, który wydał orzeczenie; datę jego

wydania; datę złożenia wniosku; podstawę prawną wydania orzeczenia; imię i nazwisko osoby, która nie ukończyła 16. roku życia, jej datę urodzenia, adres zamieszkania lub pobytu oraz numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) oraz numer dokumentu potwierdzającego jej tożsamość; ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności; symbol przyczyny niepełnosprawności; datę lub okres powstania niepełnosprawności; okres, na jaki orzeczono niepełnosprawność; uzasadnienie; pouczenie o przysługującym odwołaniu; podpis z podaniem imienia i nazwiska przewodniczącego składu orzekającego oraz pozostałych członków tego składu, a także określone przez skład orzekający wskazania. Wskazania te mogą dotyczyć w szczególności: odpowiedniego zatrudnienia uwzględniającego psychofizyczne możliwości danej osoby; szkolenia, w tym specjalistycznego; zatrudnienia w zakładzie aktywności zawodowej; uczestnictwa w terapii zajęciowej; konieczności zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz pomoce techniczne, ułatwiające funkcjonowanie danej osoby; korzystania z systemu środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji (w tym korzystanie z usług socjalnych, opiekuńczych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych świadczonych przez sieć instytucji pomocy społecznej, organizacje pozarządowe oraz inne placówki); konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji; konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji; spełniania przez osobę niepełnosprawną przesłanek określonych w art. 8 ust. 3a pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>26</sup> (stwierdzone znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się), uprawniających do otrzymania karty parkingowej, pozwalającej osobie kierującej pojazdem samochodowym, który przewozi osobę niepełnosprawną, legitymującą się kartą parkingową, na niestosowanie się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju. Datę lub okres powstania niepełnosprawności osoby, która nie ukończyła 16. roku życia, ustala się na podstawie przebiegu schorzenia, dokumentacji medycznej oraz zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia dziecka; jeżeli z przedłożonej dokumentacji oraz przebiegu schorzenia nie da się ustalić okresu lub daty powstania niepełnosprawności, za datę tę przyjmuje się datę złożenia wniosku do powiatowego zespołu.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16. roku życia<sup>27</sup> stanowi, iż ocena niepełnosprawności u osoby w wieku do 16. roku życia dokonywana jest na podstawie kryteriów

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 602, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia (Dz. U. z 2002 r. Nr 17, poz. 162, ze zm.; Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1829).

w postaci: przewidywanego okresu trwania upośledzenia stanu zdrowia spowodowanego występowaniem stanów chorobowych, które uzasadniają konieczność stałej opieki lub pomocy, przekraczającego 12 miesięcy; niezdolności do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, takich jak: samoobsługa, samodzielne poruszanie się, komunikowanie z otoczeniem, powodującej konieczność zapewnienia stałej opieki lub pomocy, w sposób przewyższający zakres opieki nad zdrowym dzieckiem w danym wieku albo znacznego zaburzenia funkcjonowania organizmu, wymagającego systematycznych i częstych zabiegów leczniczych i rehabilitacyjnych w domu i poza domem. Do wspomnianych uprzednio stanów chorobowych, które uzasadniają konieczność stałej opieki lub pomocy osobie w wieku do 16. roku życia, należą: wady wrodzone i schorzenia o różnej etiologii prowadzące do niedowładów, porażenia kończyn lub zmian w narządzie ruchu, upośledzające w znacznym stopniu zdolność chwytnej rąk lub utrudniające samodzielne poruszanie się; wrodzone lub nabyte ciężkie choroby (metaboliczne, układu krążenia, oddechowego, moczowego, pokarmowego, układu krzepnięcia i inne znacznie upośledzające sprawność organizmu, wymagające systematycznego leczenia w domu i okresowo leczenia szpitalnego); upośledzenie umysłowe (począwszy od upośledzenia w stopniu umiarkowanym); psychozy i zespoły psychotyczne; całościowe zaburzenia rozwojowe powodujące znaczne zaburzenia interakcji społecznych lub komunikacji werbalnej oraz nasilone stereotypie zachowań, zainteresowań i aktywności (wcześniej: zespół autystyczny); padaczka (z częstymi napadami lub wyraźnymi następstwami psychoneurologicznymi); nowotwory złośliwe i choroby rozrostowe układu krwiotwórczego (do 5 lat od zakończenia leczenia); wrodzone lub nabyte wady narządu wzroku (powodujące znaczne ograniczenie jego sprawności, prowadzące do obniżenia ostrości wzroku w oku lepszym do 5/25 lub 0,2 według Snellena po wyrównaniu wady wzroku szklami korekcyjnymi lub ograniczenie pola widzenia do przestrzeni zawartej w granicach 30 stopni); głuchoniemota, głuchota lub obustronne upośledzenie słuchu nieulegające wystarczającego stopnia poprawie po zastosowaniu aparatu słuchowego lub implantu ślimakowego. Przy ocenie niepełnosprawności u osób w wieku do 16. roku życia uwzględniane są: rodzaj i przebieg procesu chorobowego oraz jego wpływ na stan czynnościowy organizmu; sprawność fizyczna i psychiczna oraz stopień przystosowania do skutków choroby lub naruszenia sprawności organizmu, a także możliwość poprawy stanu funkcjonalnego pod wpływem leczenia i rehabilitacji.

## Orzekanie o stopniu niepełnosprawności

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>28</sup> określa warunki kwalifikowania osób do odpowiednich stopni niepełnosprawności, które znajdują swe rozwinięcie w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności<sup>29</sup>. Postępowanie wobec osób, które ukończyły 16. rok życia, wykazuje pod względem proceduralnym szerokie analogie z postępowaniem w przypadku osób, które nie ukończyły 16. roku życia.

Zgodnie ze wzmiankowanym rozporządzeniem<sup>30</sup> przy orzekaniu o stopniu niepełnosprawności osoby, która ukończyła 16. rok życia, bierze się pod uwagę: zaświadczenie lekarskie, wydane przez lekarza, pod którego opieką lekarską znajduje się ta osoba (zawierające opis stanu zdrowia, rozpoznanie choroby zasadniczej i chorób współistniejących potwierdzone aktualnymi wynikami badań diagnostycznych), oraz inne posiadane dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie stopnia niepełnosprawności; ocenę stanu zdrowia wystawioną przez lekarza – przewodniczącego składu orzekającego – (zawierającą opis przebiegu choroby zasadniczej oraz wyniki dotychczasowego leczenia i rehabilitacji, opis badania przedmiotowego, rozpoznanie choroby zasadniczej i chorób współistniejących oraz rokowania odnośnie do przebiegu choroby); wiek, płeć, wykształcenie, zawód i posiadane kwalifikacje; możliwość całkowitego lub częściowego przywrócenia jej zdolności do wykonywania dotychczasowego lub innego zatrudnienia poprzez leczenie, rehabilitację lub przekwalifikowanie zawodowe; ograniczenia występujące w samodzielnej egzystencji i uczestnictwie w życiu społecznym oraz możliwość poprawy funkcjonowania w tym zakresie poprzez leczenie, rehabilitację, zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze, środki techniczne, usługi opiekuńcze lub inne działania. Naruszenie sprawności organizmu uważa się za: okresowe (jeżeli według wiedzy medycznej może nastąpić poprawa stanu zdrowia) albo trwałe (jeżeli według wiedzy medycznej stan zdrowia nie rokuje poprawy). W konsekwencji, również stopień niepełnosprawności orzeka się na czas określony lub na stałe. W przypadku osoby, która ukończyła 16. rok życia, która nie była dotychczas zatrudniona, przy ocenie jej zdolności do wykonywania zatrudnienia bierze się pod uwagę, czy i jakie zatrudnienie mogłaby ona podjąć przy uwzględnieniu jej wykształcenia, zawodu i posiadanych kwalifikacji. Przy ocenie zdolności do zatrudnienia takiej osoby na przystosowanym

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; Dz. U. z 2018 r., poz. 2027).

<sup>30</sup> *Ibidem*.

stanowisku pracy osoby niepełnosprawnej (czyli stanowisku pracy, które jest oprzyrządowane i dostosowane odpowiednio do potrzeb wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności) bierze się pod uwagę, czy osoba ta może być zatrudniona tylko w tych warunkach. Natomiast przy ocenie zdolności do kontynuowania zatrudnienia osoby, która utraciła zdolność do zatrudnienia na dotychczasowym stanowisku, bierze się pod uwagę zachowane przez tę osobę, mimo naruszonej sprawności organizmu, możliwości do zatrudnienia po przekwalifikowaniu lub przeszkoleniu zawodowym. Przy ocenie konieczności korzystania przez osobę, która ukończyła 16. rok życia z systemu środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji bierze się pod uwagę, czy występuje ograniczenie lub brak zdolności do wykonywania czynności stosownie do wieku, płci i środowiska, które uniemożliwia osiągnięcie niezależności ekonomicznej lub fizycznej. W przypadku oceny konieczności korzystania z ulg i uprawnień przy ocenie uwzględnia się okoliczność, czy naruszenie sprawności organizmu stanowi utrudnienie w funkcjonowaniu osoby, które uzasadnia korzystanie z odpowiedniego zakresu i rodzaju ulg i uprawnień przysługujących na podstawie odrębnych przepisów. Odnośnie do uczestnictwa w terapii zajęciowej (rehabilitacji w warsztacie terapii zajęciowej) rozpatrywane jest, czy upośledzenie organizmu uniemożliwia podjęcie zatrudnienia, z tym że w przypadku osób upośledzonych umysłowo i psychicznie chorych przyjmuje się, że taki stan odpowiada orzeczeniu o co najmniej umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Dla oceny konieczności korzystania z prawa do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju istotny jest rodzaj niepełnosprawności, w szczególności, czy osoba porusza się na wózku inwalidzkim, jest leżąca, ma znaczne ograniczenia w przyjmowaniu pokarmów i innych czynnościach fizjologicznych.

W rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności<sup>31</sup> zawarto standardy orzekania o stopniu niepełnosprawności.

Wzmiankowana uprzednio ustawa<sup>32</sup> określa, że do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Wymienione rozporządzenie<sup>33</sup> stanowi, że standardy w zakresie kwalifikowania do znacznego stopnia niepełnosprawności

---

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; Dz. U. z 2018 r., poz. 2027).



zawierają kryteria określające skutki naruszenia sprawności organizmu powodujące: niezdolność do pracy (całkowitą niezdolność do wykonywania pracy zarobkowej z powodu fizycznego, psychicznego lub umysłowego naruszenia sprawności organizmu); konieczność sprawowania opieki (całkowitą zależność osoby od otoczenia, polegającą na pielęgnacji w zakresie higieny osobistej i karmienia lub w wykonywaniu czynności samoobsługowych, prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz ułatwiania kontaktów ze środowiskiem); konieczność udzielania pomocy, w tym również w pełnieniu ról społecznych (zależność osoby od otoczenia, polegająca na udzieleniu wsparcia w czynnościach samoobsługowych, w prowadzeniu gospodarstwa domowego, we współdziałaniu w procesie leczenia, rehabilitacji, edukacji oraz w pełnieniu ról społecznych właściwych dla każdego człowieka, zależnych od wieku, płci, czynników społecznych i kulturowych). Przez długotrwałą opiekę i pomoc w pełnieniu ról społecznych rozumie się konieczność jej sprawowania przez okres powyżej 12 miesięcy.

Zgodnie z treścią wyżej wymienionej ustawy<sup>34</sup> do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Wydane na jej podstawie rozporządzenie<sup>35</sup> doprecyzowuje, że standardy w zakresie kwalifikowania do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zawierają kryteria określające naruszenie sprawności organizmu powodujące: czasową pomoc w pełnieniu ról społecznych (konieczność udzielenia pomocy, w tym również w pełnieniu ról społecznych, w okresach wynikających ze stanu zdrowia); częściową pomoc w pełnieniu ról społecznych (wystąpienie co najmniej jednej okoliczności powodującej zależność od otoczenia).

Według wymienionej ustawy<sup>36</sup> do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu ze zdolnością, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować za pomocą wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne. Zgodnie z wyżej wspomnianym rozporządzeniem<sup>37</sup> standardy w zakresie kwalifikowania

---

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; Dz. U. z 2018 r., poz. 2027).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; Dz. U. z 2018 r., poz. 2027).

do lekkiego stopnia niepełnosprawności określają kryteria naruszonej sprawności organizmu powodujące: istotne obniżenie zdolności do wykonywania pracy (naruszoną sprawność organizmu powodującą ograniczenia w wykonywaniu pracy zarobkowej znacznie obniżające wydajność pracy na danym stanowisku w porównaniu z wydajnością, jaką wykazują osoby o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną); ograniczenia w pełnieniu ról społecznych (trudności doświadczane przez osobę zainteresowaną w relacjach z otoczeniem i środowiskiem według przyjętych norm społecznych, jako skutek naruszonej sprawności organizmu). W tym kontekście możliwość kompensacji ograniczeń oznacza wyrównywanie dysfunkcji organizmu spowodowanej utratą lub chorobą narządu odpowiednio przez przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

Zgodnie z powyższą ustawą<sup>38</sup> niezdolność do samodzielnej egzystencji oznacza natomiast naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności<sup>39</sup> precyzuje, że przy kwalifikowaniu do znacznego, umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności bierze się pod uwagę zakres naruszenia sprawności organizmu spowodowany przez: upośledzenie umysłowe począwszy od upośledzenia w stopniu umiarkowanym; choroby psychiczne (w tym: zaburzenia psychotyczne; zaburzenia nastroju począwszy od zaburzeń o umiarkowanym stopniu nasilenia; utrwalone zaburzenia lękowe o znacznym stopniu nasilenia; zespoły otępienne); zaburzenia głosu, mowy i choroby słuchu (w tym: trwałe uszkodzenie czynności ruchowej jednego lub obu fałdów głosowych; częściowa lub całkowita utrata krtani z różnych przyczyn; zaburzenia mowy spowodowane uszkodzeniem mózgu – wyższych ośrodków mowy; głuchoniemota, głuchota lub obustronne upośledzenie słuchu niepoprawiające się w wystarczającym stopniu po zastosowaniu aparatu słuchowego lub implantu ślimakowego); choroby narządu wzroku (wrodzone lub nabyte wady narządu wzroku powodujące ograniczenie jego sprawności, prowadzące do obniżenia ostrości wzroku w oku lepszym do 0,3 według Snellena po wyrównaniu wady wzroku szklami korekcyjnymi lub ograniczenie pola widzenia do przestrzeni zawartej w granicach 30 stopni); upośledzenia narządu ruchu (w tym: wady wrodzone i rozwojowe narządu ruchu; układowe choroby tkanki łącznej w zależności od okresu choroby i stopnia wydolności

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>39</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; Dz. U. z 2018 r., poz. 2027).



czynnościowej; zapalenie stawów z towarzyszącym zapaleniem stawów kręgosłupa w zależności od stopnia wydolności czynnościowej; choroby zwyrodnieniowe stawów w zależności od stopnia uszkodzenia stawu; choroby kości i chrząstek z upośledzeniem wydolności czynnościowej; nowotwory narządu ruchu; zmiany pourazowe w zależności od stopnia uszkodzenia i możliwości kompensacyjnych); epilepsja w postaci nawracających napadów padaczkowych spowodowanych różnymi czynnikami etiologicznymi lub wyraźnymi następstwami psychoneurologicznymi; choroby układu oddechowego i krążenia (w tym: przewlekłe obturacyjne i ograniczające, zakaźne choroby płuc prowadzące do niewydolności oddechowej; nowotwory płuc i opłucnej prowadzące do niewydolności oddechowej; wrodzone i nabyte wady serca, choroba niedokrwienna serca, kardiomiopatie, zaburzenia rytmu serca z zaburzeniami hemodynamicznymi kwalifikującymi co najmniej do II stopnia niewydolności serca według klasyfikacji NYHA; nadciśnienie tętnicze z powikłaniami narządowymi; miażdżycza zarostowa tętnic kończyn dolnych począwszy od II stopnia niedokrwienia kończyn według klasyfikacji Fontaine'a; niewydolność żył głębokich z powikłaniami pod postacią zapaleń i długotrwałych owrzodzeń); choroby układu pokarmowego (w tym: choroby przełyku powodujące długotrwałe zaburzenia jego funkcji; stany po resekcji żołądka z różnych przyczyn z licznymi powikłaniami; przewlekłe choroby jelit o różnej etiologii, powikłane zespołem złego wchłaniania; przewlekłe choroby wątroby o różnej etiologii w okresie niewydolności wątroby; przewlekłe zapalenie trzustki wymagające długotrwałej farmakoterapii; nowotwory układu pokarmowego); choroby układu moczowo-płciowego (w tym: zaburzenia czynności dróg moczowych prowadzące do niewydolności nerek; choroby nerek o różnej etiologii prowadzące do ostrej lub przewlekłej mocznicy; wielotorbielowate zwyrodnienie nerek typu dorosłych; nowotwory złośliwe układu moczowego i narządów płciowych); choroby neurologiczne (w tym: naczyniopochodny udar mózgu przemijający, odwracalny, dokonany, prowadzący do okresowych lub trwałych deficytów neurologicznych o różnym stopniu nasilenia; guzy centralnego układu nerwowego w zależności od typu, stopnia złośliwości, lokalizacji i powstałych deficytów neurologicznych; pourazowa cerebrastenia i encefalopatia; choroby zapalne ośrodkowego i obwodowego układu nerwowego prowadzące do trwałych deficytów neurologicznych; choroby układu pozapiramidowego w zależności od stwierdzanych objawów neurologicznych; choroby rdzenia kręgowego; uszkodzenia nerwów czaszkowych i obwodowych o różnej etiologii); inne schorzenia (w tym: choroby narządów wydzielania wewnętrznego o różnej etiologii, wywołane nadmiernym wydzielaniem lub niedoborem hormonów w zależności od stopnia wyrównania lub obecności powikłań narządowych, pomimo optymalnego leczenia; choroby zakaźne lub zespoły nabytego upośledzenia odporności w zależności od fazy zakażenia; przewlekłe wielonarządowe choroby odzwiercące w II i III okresie choroby zależnie od zmian narządowych; choroby

układu krwiotwórczego o różnej etiologii w zależności od patologicznych zmian linii komórkowych szpiku w procesie hemopoezy; znacznego stopnia zeszpecenia powodujące stałe ograniczenia w kontaktach międzyludzkich i pracy zawodowej) oraz całościowe zaburzenia rozwojowe, powstałe przed 16. rokiem życia, z utrwalonymi zaburzeniami interakcji społecznych lub komunikacji werbalnej oraz stereotypiami zachowań, zainteresowań i aktywności o co najmniej umiarkowanym stopniu nasilenia.

Zgodnie z rozporządzeniem<sup>40</sup> orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zawiera: oznaczenie zespołu, który wydał orzeczenie i datę jego wydania; datę złożenia wniosku; podstawę prawną wydania orzeczenia; imię i nazwisko osoby oraz numer ewidencyjny PESEL; datę i miejsce urodzenia osoby oraz adres zamieszkania lub pobytu; numer dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość; ustalenie lub odmowę ustalenia stopnia niepełnosprawności; okres, na jaki orzeczono stopień niepełnosprawności; datę lub okres powstania niepełnosprawności; datę lub okres powstania ustalonego stopnia niepełnosprawności; uzasadnienie; pouczenie o przysługującym odwołaniu; podpis z podaniem imienia i nazwiska przewodniczącego składu orzekającego oraz pozostałych członków tego składu a także wskazania określone przez skład orzekający. Zgodnie z ustawą<sup>41</sup>, w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, stwierdzenie spełnienia przesłanek do otrzymania karty parkingowej może zostać potwierdzone jedynie w przypadku ustalenia przyczyny niepełnosprawności w postaci choroby narządu wzroku, upośledzenia narządu ruchu lub choroby neurologicznej. Rozporządzenie to<sup>42</sup> stanowi, że datę lub okres powstania niepełnosprawności ustala się na podstawie przebiegu schorzenia, dokumentacji medycznej lub orzeczeń o inwalidztwie lub niezdolności do pracy, natomiast data lub okres powstania stopnia niepełnosprawności musi opierać się na podstawie przebiegu schorzenia i dokumentacji medycznej.

## Wnioski

Uzyskanie formalnego potwierdzenia niepełnosprawności wiąże się z wieloma szczególnymi uprawnieniami i dlatego może być postrzegane przez część społeczeństwa jako atrakcyjne. Z tego względu postępowanie w tym zakresie jest w Polsce sformalizowane. Niemniej kluczowa pozostaje w nim rola odpowiednio przeszkolonego lekarza, co

---

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; Dz. U. z 2018 r., poz. 2027).

znajduje swoje odbicie w strukturze i organizacji pracy powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności. Występuje wiele różnic proceduralnych w przebiegu postępowania w przypadku osób, które ukończyły 16. rok życia i osób młodszych, czyli w orzekaniu – odpowiednio – o stopniu niepełnosprawności i niepełnosprawności.

## Literatura i piśmiennictwo

Antczak R., Grabowska I., Polańska Z., *Podstawy i źródła danych statystyki osób niepełnosprawnych*, Wiadomości Statystyczne 2018;2(681), [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5982/7/38/1/ws\\_02\\_2018\\_\\_05\\_radoslaw\\_antczak\\_izabela\\_grabowska\\_zofia\\_polanska\\_\\_podstawy\\_i\\_zrodla\\_danych\\_statystyki\\_.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5982/7/38/1/ws_02_2018__05_radoslaw_antczak_izabela_grabowska_zofia_polanska__podstawy_i_zrodla_danych_statystyki_.pdf) [dostęp 13.09.2019].

Ziółkowska J., Drobnik J., Mastalerz-Migas A., Susło R., Lenkiewicz L., *Orzecznictwo lekarskie*, [w:] A. Steciwko, J. Drobnik (red.), *Najważniejsze zagadnienia orzecznicze w podstawowej opiece zdrowotnej: ZUS, KRUS, medycyna pracy*. Akademia Medyczna im. Piastów Śląskich, Wrocław 2008.

## Źródła

Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 537), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970280152/U/D19970152Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 602, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970980602/U/D19970602Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971230776/U/D19970776Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270) <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19981621118/U/D19981118Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2220), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20032282255/U/D20032255Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1373), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20042102135/U/D20042135Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1378, ze zm.; t.j. Dz. U. 2019 r., poz. 670), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071921378/U/D20071378Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 122, poz. 696, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 784), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111220696/U/D20110696Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2018 r., poz. 932), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000932/T/D20180932L.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia (Dz. U. z 2002 r. Nr 17, poz. 162, ze zm.; Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1829), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020170162/O/D20020162.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; Dz. U. z 2018 r., poz. 2027), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002027/O/D20182027.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie (Dz. U. z 2017 r., poz. 1061, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1267), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001267/O/D20191267.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2003 r., sygn. II UK 386/02.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. II UK 222/03.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2005 r., sygn. I UK 177/04.

## Internet

- Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Orzekanie o niepełnosprawności, DUW 29.06.2018, <https://www.duw.pl/pl/obsługa-klienta/orzekanie-o-niepelnoSP/10141,Orzekanie-o-niepelnoSP/10141,Orzekanie-o-niepelnoSP/10141> [dostęp 13.09.2019].

## Rozdział 4

**Joanna Filaber**

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

ORCID: [0000-0002-3731-2679](https://orcid.org/0000-0002-3731-2679)

### **Menedżer zarządzania rehabilitacją remedium na wykluczenie społeczne osób z niepełnosprawnością**

*Manager of rehabilitation management remedy for social  
exclusion people with disabilities*

#### **Streszczenie**

W Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje rozbudowany system orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy, który jest podstawą w ubieganiu się o konieczne świadczenia i rehabilitację – niestety jest to system rozproszony. Tym samym organizacja systemu zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością obejmuje złożone trzy systemy ubezpieczeniowe, odrębną rehabilitację społeczną i zawodową, nadto oddzieloną od pozostałych aspektów rehabilitacji aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnością. W tym stanie prawnym oraz wobec oczekiwań osób, które w wyniku różnych zdarzeń losowych stały się niepełnosprawne lub u których nastąpiło pogorszenie stanu zdrowia, uniemożliwiając im dalszą aktywność zawodową lub społeczną, niezbędne stało się przygotowanie procesu kompleksowej rehabilitacji dającej szansę powrotu do aktywności społecznej i zawodowej. W ramach procesu kompleksowej rehabilitacji kluczowe stało się także przygotowanie kadry, która dzięki koordynacji działań rehabilitacji, będzie wsparciem dla osób z niepełnosprawnością, dając im realną szansę powrotu do aktywności społecznej i zawodowej. Celem artykułu jest przedstawienie nowego modelu kształcenia menedżera do spraw zarządzania rehabilitacją w ramach systemu kompleksowej rehabilitacji w RP.

#### **Słowa kluczowe**

rehabilitacja, niepełnosprawność, zarządzanie rehabilitacją, menedżer rehabilitacji, wykluczenie społeczne

#### **Key words**

rehabilitation, disability, rehabilitation management, rehabilitation manager, social exclusion

#### **Uwagi wstępne**

Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnością nie znajduje się wśród wyeksponowanych przez ustawodawcę polskiego zadań publicznych

organów i instytucji publicznych. Ustawodawca w polskim porządku prawnym uregulował wprawdzie sytuację administracyjnoprawną osób z niepełnosprawnością w licznych wymiarach. Począwszy od regulacji w ustawie zasadniczej – Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)<sup>1</sup>, stosownie do brzmienia art. 32 w związku z art. 68–69, Rzeczypospolita Polska gwarantuje prawa osób niepełnosprawnych, zapewniając prawo do niedyskryminacji, przy jednoczesnym obowiązku władz publicznych zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym, jak również powinnośc pomocy tym osobom w zabezpieczeniu egzystencji, przystosowaniu do pracy oraz komunikacji. Jednakże już sam system instytucjonalny procesu rehabilitacji nie jest zintegrowany i finansowo spójny, co wyraźnie prowadzi do wystąpienia zjawiska wykluczenia społecznego w obszarze społecznym i zawodowym osób z niepełnosprawnością.

W kontekście uwarunkowań prawnych przeciwdziałania wykluczeniu osób z niepełnosprawnością podnieść należy, że wprawdzie już w Europejskiej Karcie Społecznej, przyjętej przez Radę Europy dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), Rzeczypospolita Polska – jako strona – zobligowała się do podejmowania działań w celu popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin, znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej, do zatrudnienia, kształcenia, szkolenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej.

Dodatkowo warto wskazać, że wprawdzie w samym obszarze orzeczniczym dla osób z niepełnosprawnością ustawodawca polski wyodrębnił aż trzy systemy: system powszechnych ubezpieczeń społecznych z orzekaniem o niezdolności do pracy dla celów rentowych, system ubezpieczeń społecznych rolników z orzekaniem o niezdolności do pracy dla celów rentowych i system zaopatrzenia społecznego żołnierzy zawodowych/funkcjonariuszy służb mundurowych z orzekaniem o inwalidztwie. Jednakże systemy te są połączone i zintegrowane dla osób niepełnosprawnych. Ponadto przedmiotowe systemy są odzwierciedleniem dezintegracji instytucjonalnej procesu rehabilitacji i jej rozproszenie finansowania, co powoduje, że pełna inkluzja osób z niepełnosprawnością jest nie tylko utrudniona, ale i w realizacji założenia kompleksowej rehabilitacji (tj. od rehabilitacji medycznej, społecznej, psychologicznej, aż po rehabilitację zawodową) niemożliwa do samodzielnego zrealizowania przez osoby z niepełnosprawnością i ich rodziny.

---

<sup>1</sup> Oprócz konstytucyjnych regulacji praw osób z niepełnosprawnością ważne znaczenie odgrywiają przepisy prawne zawarte w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych uchwalonej w dniu 1 sierpnia 1997 r., które definiują prawa osób z niepełnosprawnością przez dodanie katalogu dziesięciu praw, wskazując tym samym najważniejsze obszary, w których niezbędne są intensywne działania państwa, w celu zagwarantowania osobom niepełnosprawnym prawa do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia przy braku dyskryminacji.

W tym stanie prawnym oraz wobec oczekiwań osób, które w wyniku różnych zdarzeń losowych stały się niepełnosprawne lub u których nastąpiło pogorszenie stanu zdrowia uniemożliwiają im dalszą aktywność zawodową lub społeczną niezbędne stało się przygotowanie procesu kompleksowej rehabilitacji dającej szansę powrotu do aktywności społecznej i zawodowej. W ramach procesu kompleksowej rehabilitacji kluczowe stało się także przygotowanie kadry, która dzięki koordynacji działań rehabilitacji, będzie wsparciem dla osób z niepełnosprawnością, dając im realną szansę powrotu do aktywności społecznej i zawodowej.

Celem artykułu jest przedstawienie nowego modelu kształcenia menedżera do spraw zarządzania rehabilitacją w ramach systemu kompleksowej rehabilitacji w RP. Dzięki interdyscyplinarności i pracy przedstawicieli siedmiu niezależnych podmiotów: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) – lidera, Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego, Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz partnera ponadnarodowego – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung<sup>2</sup>, powstał na polskim rynku edukacyjnym model kształcenia będący odpowiedzią na obowiązkową eliminację wykluczenia osób z niepełnosprawnością w Polsce. Powstanie na rynku edukacyjnym nowych studiów w ramach przyjętego modelu kształcenia jest możliwością zrealizowania procesu inkluzji zamiast ekskluzji osób z niepełnosprawnością.

## **Wykluczenie społeczne osób z niepełnosprawnością**

Przed rozpoczęciem właściwej analizy dotyczącej zawodu menedżera rehabilitacji w zadanym temacie należy podjąć tematykę wykluczenia społecznego, choćby w celu próby charakterystyki tego pojęcia oraz wskazania związków z prawem administracyjnym.

Odnosząc się do uwag poczynionych we wstępie, wskazać należy, że ustawodawca polski nie eksponuje zadań publicznych w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Jedynie pośrednio w art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.), wśród zadań samorządu województwa, w ramach strategii polityki społecznej, wymienia się przygotowanie programów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu dla rozwiązywania problemów społecznych oraz zaspokajania ważnych potrzeb jednostek i grup. Tym samym wykluczenie społeczne w tym ujęciu staje się centralnym zagadnieniem społecznym wyraźnie powiązaniem z funkcjonowaniem pomocy społecznej, szczególnie w obszarze wsparcia finansowego,

---

<sup>2</sup> Niemiecka organizacja posiadająca ponad 15-letnią praktykę w kształceniu specjalistów do spraw rehabilitacji – *die Rehabilitations – Manager*.



a przecież obszar wykluczenia jest o wiele szerszy, tak samo jak zespół przedsięwzięć niezbędnych do wykonania celem jego eliminacji.

Wracając do wykluczenia, pamiętać należy, że w przepisach prawa nie ma definicji legalnej pojęcia wykluczenia społecznego. Rodzi to konieczność korzystania z definicji sformułowanych przez przedstawicieli nauk prawnych. W ramach działań definicyjnych wskazać należy, że rozumienie wykluczenia społecznego jest zróżnicowane i przechodzi ciągłą ewolucję<sup>3</sup>, a sama zaś definicja nie jest jednorodna.

Przykładowo wskazać należy na cztery koncepcje dotyczące wykluczenia. Pierwsza przedstawia wykluczenie jako problem z uczestnictwem/partycypacją w życiu społecznym, zbiorowym. Kolejne ujęcie wykluczenia można przedstawiać jako problem z prawami społecznymi i socjalnymi (odmowa, niekorzystanie, problemy z realizacją), nadto trzecim wymiarem wykluczenia może być problem z dostępem (ograniczony, utrudniony) do zasobów, dóbr publicznych, instytucji i systemów społecznych. Wykluczenie społeczne w ujęciu czwartym traktowane może być jako relatywna i wielowymiarowa deprivacja<sup>4</sup>.

Wykluczenie społeczne jest zjawiskiem złożonym<sup>5</sup>, dlatego występują różnorodne podejścia do tego zagadnienia. Najpowszechniej przyjmuje się, że wykluczone ze społeczeństwa jednostki lub grupy charakteryzuje: ubóstwo, bezrobocie, bezdomność, uzależnienie od pomocy społecznej<sup>6</sup>. Ugruntowane stanowisko przedstawicieli nauki prawa o pomocy społecznej idzie dalej i wskazuje wyraźnie, że to ubóstwo jest synonimem ekskluzji społecznej<sup>7</sup>, które wedle art. 7 ustawy o pomocy społecznej stanowi wymieniony na pierwszym miejscu przykład trudnej sytuacji życiowej, wskazującej na potrzebę udzielenia wsparcia<sup>8</sup>.

Stoję na stanowisku, że powyższe wyliczenie cech osób znajdujących się na marginalizacji życia społecznego albo poza nim nie oddaje w pełni istoty wykluczenia społecznego. Tym samym nie tylko wyżej wymienione niekorzystne sytuacje losowe, w tym ubóstwo, stają się podstawą wykluczenia społecznego, bo jest nim także pozbawienie

<sup>3</sup> R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne – panorama językowo-teoretyczna*, [w:] R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Perspektywa poznawcza*, Warszawa 2010, s. 121.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 131.

<sup>5</sup> Zob. szerzej R. Szarfenberg, *Od trzech elementarnych strategii badawczych do programu badań wykluczenia społecznego*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005, s. 5.

<sup>6</sup> A. Ochocki, *Demograficzne i przestrzenne aspekty ubóstwa*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002, s. 13.

<sup>7</sup> L. Dziewiecka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewiecka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 209–211.

<sup>8</sup> R. Babińska-Górecka, *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 500. Zob. także K. Ostrowska-Kobus, *Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością. Aspekty ekonomiczne i społeczne*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego Aktywni Niepełnosprawni, Łódź 2018.



możliwości udziału jednostek lub grup w różnych wymiarach życia społecznego. Wykluczenie, dalej to przecież także sytuacja nierównego dostępu do praw i instytucji, jak na przykład ograniczony dostęp, a nawet zupełnym brak dostępu do kompleksowego systemu rehabilitacji dla osób z niepełnosprawnością w aspekcie nie tylko rehabilitacji medycznej, ale i szerszej rehabilitacji psychologicznej, społecznej, zawodowej, aż po pełne i szybkie włączenie do aktywności zawodowej.

Wykluczenie jest odwrotnością inkluzji, a więc aby scharakteryzować wykluczenie, trzeba uświadomić sobie (przynajmniej) stronę przeciwną zjawiska. Określenie inkluzji jako stanu, do którego się dąży, ma walor poznawczy w tym sensie, iż stanowi o celu regulacji, a zatem dotyczy również zadań i kompetencji formułowanych w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu<sup>9</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że dla osób z niepełnosprawnością, która powstała na przykład podczas wypadku lub innego zdarzenia niepożądanego, instytucja szybkiego włączenia przez pracę jest bardzo pożądana i bezpośrednio kształtuje inkluzywne wspólnoty<sup>10</sup>, których wszyscy członkowie mają adekwatnie opłacaną pracę oraz dostęp do rozsądnego zakresu dóbr i usług, a wzrost równości nie jest celem samym w sobie, lecz powinien być środkiem do stworzenia takich wspólnot<sup>11</sup>. Jeżeli natomiast w danym społeczeństwie ten pierwszy warunek nie może być spełniony, to już na tym etapie mamy do czynienia z ekskluzją społeczną<sup>12</sup>.

## Zarządzanie procesem rehabilitacji remedium na wykluczenie

Odnosząc się do pojęcia rehabilitacji osób niepełnosprawnych, wskazać należy, że stosowanie do brzmienia art. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 511

---

<sup>9</sup> R. Mędrzycki, *Wybrane aspekty aksjologii prawa tworzonego w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 436.

<sup>10</sup> W zakresie braku postaw pełnego zaangażowania jednostki w wychodzeniu z bezdomności czy bezrobocia istotne znaczenie ma fakt, że długotrwała bierność zawodowa sprzyja bowiem utracie przynajmniej części kwalifikacji zawodowych, wywiera negatywne konsekwencje psychiczne i ogranicza zdolność do aktywnego poszukiwania pracy, cyt. za T. Witkowski, *Demograficzne i przestrzenne aspekty bezrobocia*, [w:] J. Hrynkiwicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002, s. 41–43. Dalej wskazać należy, że w doktrynie skutecznie podnoszony jest pogląd, zgodnie z którym w przypadku odmowy przyznania pomocy społecznej, zwłaszcza zasiłku stałego lub okresowego, czy zasiłku celowego, z powołaniem się na przekroczenie kryterium dochodowego lub możliwości ośrodka pomocy społecznej instytucje włączenia przez pracę mogą trwale naznaczać klientów, wykluczając ich właśnie ze społeczeństwa, cyt. za J. Krzyszkowski, *Dla kogo inkluzja, dla kogo ekskluzja. Instytucja pomocy społecznej wobec problemów wykluczenia społecznego*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005, s. 52.

<sup>11</sup> A. Szahaj, *Jaka wspólnota?*, [w:] M. Jakubowski, A. Szahaj, K. Abriszewski (red.), *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka*, Toruń 2002, s. 52–53.

<sup>12</sup> R. Babińska-Górecka, *op. cit.*, s. 510.

ze zm.) jest to zespół działań (medycznych, psychologicznych, leczniczych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych, społecznych, zawodowych) pozwalających na osiągnięcie możliwie najwyższego poziomu funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

Tym samym zarządzanie procesem rehabilitacji wiąże się bezpośrednio z samym procesem rehabilitacji, czyli koordynacją działań, których celem jest podjęcie lub powrót do aktywności społecznej lub zawodowej. Zarządzanie to odnosi się więc do projektowania konkretnych działań z zakresu rehabilitacji społeczno-zawodowej, medycznej, a także podejmowania działań motywujących, zwłaszcza wśród osób, które nagle stały się niepełnosprawne.

Analiza polskiego ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego prowadzi jednakże do wniosku, że nie ma w Rzeczypospolitej Polskiej systemu zarządzania rehabilitacją, mimo że występują uregulowania prawne i działają instytucje ustalające uprawnienia dla osób z niepełnosprawnością. Instytucjonalnie jest to bardzo rozproszony system między poszczególne działy zabezpieczenia społecznego, a samo poruszanie się po nim utrudnione.

W aktualnym stanie prawnym funkcjonuje pięć systemów orzekania. Odrębny system obowiązuje osoby objęte powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych, inny system dotyczy rolników, żołnierzy zawodowych, a także funkcjonariuszy służb mundurowych, nadto odrębnie funkcjonuje system orzekania o niepełnosprawności.

W Rzeczypospolitej Polskiej aż cztery systemy ustalają uprawnienia do świadczeń rentowych – w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Ministerstwie Obrony Narodowej (MON) oraz Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). W ramach piątego systemu orzeka się o stopniu niepełnosprawności dla celów pozarentowych, co należy do zadań powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych.

W rehabilitacji osób niepełnosprawnych występuje dominujące sektorowe podejście polegające na podziale między instytucje publiczne, to jest: Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) prowadzący rehabilitację leczniczą, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.), programy zdrowotne i lecznictwo uzdrowiskowe. Kolejną instytucją publiczną odpowiedzialną za rehabilitację jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) prowadzący rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej osób zagrożonych długotrwałą niezdolnością do pracy, rokujących do niej powrót, na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.). Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego prowadzi

rehabilitację leczniczą dla osób zagrożonych niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym oraz okresowo niezdolnych do pracy w celu minimalizacji tej niezdolności, na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.)<sup>13</sup>. Rehabilitację społeczną i zawodową osób z niepełnosprawnością prowadzi w większości Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 511 ze zm.).

W odpowiedzi na brak systemu zarządzania rehabilitacją w Polsce oraz w ramach projektu pod tytułem „Wdrożenie nowego modelu kształcenia specjalistów ds. zarządzania rehabilitacją – jako element systemu kompleksowej rehabilitacji w Polsce”, współfinansowanego ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, powołano zespół teoretyków i praktyków, których celem było opracowanie modelu kompleksowej rehabilitacji i w jej ramach modelu kształcenia menedżera zarządzającego rehabilitacją w RP. W pracach interdyscyplinarnego zespołu uczestniczyła grupa przedstawicieli siedmiu niezależnych podmiotów: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) – lidera, Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego, Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz partnera ponadnarodowego – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung.

W ujęciu modelowym zespół projektowy dokonał podziału procesu zarządzania rehabilitacją na cztery etapy, z których każdy pełni ważną rolę. Etap pierwszy zarządzania rehabilitacją to intensywne leczenie szpitalne (tam, gdzie jest potrzebne). Drugi to podstawowa rehabilitacja – szpitalna (w warunkach stacjonarnych), dzienna, ambulatoryjna i domowa, finansowana przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Kolejnym etapem jest rehabilitacja związana z miejscem pracy lub pełnioną służbą, finansowana między innymi przez ZUS czy MSWiA. Ostatni etap w procesie zarządzania rehabilitacją to reintegracja zawodowa osób z niepełnosprawnością<sup>14</sup>.

Zgodnie z modelem kompleksowej rehabilitacji rolą i zadaniami menedżera do spraw zarządzania rehabilitacją jest koordynacja działań podejmowanych w ramach

---

<sup>13</sup> Aktem prawnym regulującym szerzej tematykę rehabilitacji leczniczej przez KRUS jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie warunków i trybu kierowania przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na świadczenia i usługi rehabilitacyjne (Dz. U. z 2013 r., poz. 860), będący aktem wykonawczym wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 64 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

<sup>14</sup> K. Krysik (koordynator merytoryczny), B. Góral, P. Wójtowicz, J. Jabłońska-Brudło, T. Jędrzejczyk, D. Szalewska, A. Ksykiewicz-Dorota, M. Latański, A. Wójcik-Załużka, E. Jaroszevska, J. Męcina, G. Spyttek-Bandurska, A. Cieślak, A. Czapiga, M. Ślęzyk-Sobol, K. Orlińska, P. Roicka-Gruca, K. Konieczna, T. Tasiemski, A. Hadław, T. Leśniak, *Model kształcenia – studia podyplomowe specjalista ds. zarządzania rehabilitacją*, Warszawa 2018, s. 40, [https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Projekty\\_UE/Wdrozenie\\_modelu\\_ksztalcenia/dokumenty/wyciag\\_z\\_modelu.pdf](https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Projekty_UE/Wdrozenie_modelu_ksztalcenia/dokumenty/wyciag_z_modelu.pdf). [dostęp 19.09.2019].

rehabilitacji medycznej, psychologicznej, społecznej i zawodowej. Model ukierunkowany jest na jak najpełniejszą integrację osoby niepełnosprawnej, przywrócenie/nabycie zdolności do aktywności zawodowej i optymalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Aby skutecznie realizować ten cel, konieczne jest skoordynowanie wielu różnych elementów obejmujących przede wszystkim leczenie i rehabilitację medyczną, poradnictwo zawodowe, doradztwo zawodowe oraz wsparcie logistyczne i psychologiczne<sup>15</sup>.

## **Model kształcenia menedżera zarządzającego procesem rehabilitacji osób z niepełnosprawnością**

W ramach interdyscyplinarności i pracy przedstawicieli siedmiu niezależnych podmiotów: PFRON-u – lidera, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, partnera ponadnarodowego – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung oraz ośrodków akademickich (Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego, Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Wrocławskiego) powstał model kształcenia – na studiach podyplomowych – specjalistów do spraw zarządzania rehabilitacją jako element systemu kompleksowej rehabilitacji w Polsce.

Celem studiów podyplomowych jest przekazanie wiedzy dotyczącej specyfiki zarządzania procesem rehabilitacji osób z niepełnosprawnością oraz doskonalenie praktycznych umiejętności dotyczących prowadzenia osoby z niepełnosprawnością przez wszystkie etapy rehabilitacji. Studia podyplomowe mają za zadanie przygotować specjalistów do kompleksowego zarządzania rehabilitacją osób z niepełnosprawnością.

Studia adresowane są w szczególności do: psychologów i pedagogów społecznych, pracowników instytucji zabezpieczenia społecznego, specjalistów w dziedzinach społecznych, prawnych i medycznych, osób posiadających doświadczenie kontaktu z osobą z niepełnosprawnością w rodzinie lub poprzez pracę, pracowników zajmujących się bezpieczeństwem i higieną pracy, przedstawicieli rad pracowniczych i osób niepełnosprawnych, menedżerów ds. zasobów ludzkich, lekarzy medycyny pracy oraz lekarzy specjalistów rehabilitacji medycznej, fizjoterapeutów, terapeutów zajęciowych, pielęgniarek oraz pielęgniarzy.

Studia w dwóch edycjach (rok akademicki 2018/2019 i 2019/2020) realizowane są bezpłatnie na 4 polskich uczelniach: Gdańskim Uniwersytecie Medycznym (GUMed), Uniwersytecie Medycznym w Lublinie (UML), Uniwersytecie Warszawskim (UW) i na Uniwersytecie Wrocławskim (UWr). Kandydatów przyporządkowano do ośrodków akademickich według miejsca zamieszkania<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 41.

<sup>16</sup> Na Gdańskim Uniwersytecie Medycznym mogą studiować kandydaci z województw: pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego oraz wielkopolskiego. Na Uniwersytet Medyczny w Lublinie

Kandydaci na studia podyplomowe w zakresie kształcenia specjalistów ds. zarządzania rehabilitacją muszą spełniać następujące wymogi: mieć ukończone studia pierwszego stopnia (licencjat) i/lub studia drugiego stopnia (magisterskie) w dowolnej dziedzinie/dyscyplinie; posiadać predyspozycje w następujących obszarach: komunikatywność, umiejętność podejmowania decyzji, gotowość do podejmowania odpowiedzialności, odporność na stres i krytykę, umiejętność pracy w grupie, orientacja na klienta, asertywność, empatia. Za przeprowadzenie rekrutacji na studia odpowiada komisja rekrutacyjna, w której skład obowiązkowo wchodzi: kierownik studiów, pełniący funkcję przewodniczącego komisji, oraz psycholog.

W ramach dwóch semestrów studiów realizowane są następujące moduły i przedmioty: 1) Moduł Prawno-Organizacyjny: Podstawy systemowe rehabilitacji, Prawo zabezpieczenia społecznego, prawo administracyjne i cywilne, Prawo pracy; 2) Moduł Medyczny: Propedeutyka anatomii, fizjologii i patofizjologii człowieka; Propedeutyka medycyny; Propedeutyka rehabilitacji medycznej; 3) Moduł Psychologiczny: Psychologia kliniczna – wybrane zagadnienia, Kompetencje interpersonalne, Stres i odporność psychiczna, Budowanie zespołu; 4) Rehabilitacja Zawodowa i Społeczna oraz Rynek Pracy: Rehabilitacja zawodowa: wybrane zagadnienia, Rehabilitacja społeczna: wybrane zagadnienia; 5) Moduł Zarządzania Procesem Rehabilitacji: Stanowisko pracy specjalisty ds. zarządzania rehabilitacją: cel, zadania, specyfika, promocja, Metody pracy specjalisty ds. zarządzania rehabilitacją I: ocena sytuacji klienta, Metody pracy specjalisty ds. Zarządzania rehabilitacją II: planowanie, koordynacja i ocena procesu, Dobre/złe praktyki w rehabilitacji osób niepełnosprawnych; 6) Moduł Seminarium.

Specjalista do spraw zarządzania rehabilitacją ma być swoistym łącznikiem pomiędzy wszystkimi osobami i instytucjami zaangażowanymi w proces rehabilitacji klienta. Koordynuje współpracę między tą osobą a pracodawcami, instytucjami społecznymi i państwowymi działającymi w obszarze zabezpieczenia społecznego, lekarzami, ośrodkami rehabilitacyjnymi i szeroko rozumianym otoczeniem społecznym, w tym rodziną<sup>17</sup>.

## **Wnioski *de lege ferenda***

1. Od pytań do wniosków. Czy każda osoba z niepełnosprawnością znajduje się w stanie inkluzji czy ekskluzji w obszarze dostępu do systemu kompleksowej

---

(UML) mogą zgłaszać się kandydaci z województw: lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego oraz świętokrzyskiego, na Uniwersytet Warszawski (UW) – kandydaci z województw: mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i łódzkiego, a na Uniwersytet Wrocławski (UWr) – kandydaci z województw: lubuskiego, dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego.

<sup>17</sup> *Model kształcenia...*, s. 41.

rehabilitacji? Czy istnieje stan pomiędzy inkluzją a ekskluzją osoby z niepełnosprawnością? Czy osoba z niepełnosprawnością jednocześnie może być zarówno włączona, jak i wyłączona w różnych obszarach życia społeczno-zawodowo-zdrowotnego? Czy jest możliwe ustalenie linii demarkacyjnej pomiędzy stanem inkluzji i ekskluzji w obszarze rehabilitacji w RP dla jednostek, które zostały niejako wyjęte poza nawias ze względu na czasową niepełnosprawność (będącą wynikiem nagłego zdarzenia)? Czy stany inkluzji i ekskluzji są subiektywne, czy obiektywne i niestopniowalne?, a to z kolei każe zwrócić uwagę na zagadnienia subiektywizmu tych stanów oraz ich wskaźników.

Udzielając odpowiedzi na powyższe pytania, autorka stoi na stanowisku, że należy pamiętać, że tematyka wykluczenia jest subiektywna co do zasady, a ponadto dla każdej osoby z niepełnosprawnością zakresowo stopniowalna przy jednoczesnym oddaleniu osób z niepełnosprawnością od życia społecznego (w obszarze m.in. zawodowym). Tym samym w dyskursie wykluczenia społecznego istotną rolę odgrywa konieczność stworzenia systemu kompleksowej rehabilitacji wielopłaszczyznowej, od zdrowotnej po społeczną i zawodową, której niezbędnym koordynatorem musi być menedżer do spraw rehabilitacji, zarządzający każdorazowo procesem indywidualnej rehabilitacji każdego pacjenta, będącego pod jego opieką.

2. Występująca w Rzeczypospolitej Polskiej pełna dezintegracja instytucjonalna procesu rehabilitacji i jej rozproszenie finansowania powoduje, że pełna inkluzja osób z niepełnosprawnością jest nie tylko utrudniona, ale i dla niektórych osób z niepełnosprawnością i ich rodzin wręcz niemożliwa. Odpowiedzią na wsparcie w rehabilitacji – od medycznej, społecznej i psychologicznej aż po rehabilitację zawodową – jest osoba menedżera do spraw rehabilitacji, który dzięki posiadanym umiejętnościom koordynowania procesu kompleksowej rehabilitacji osoby z niepełnosprawnością, zgodnie z diagnozą medyczną i wynikającymi z niej potrzebami: leczenia, wyboru nowego zawodu i przystosowania stanowiska pracy doprowadzi do inkluzji osób z niepełnosprawnością.

3. O ile świat bez ubóstwa jest niemożliwy, o tyle wykluczenie społeczne w obszarze rehabilitacji nie jest już zjawiskiem koniecznym<sup>18</sup>, a sam brak uczestnictwa jednostek – osób z niepełnosprawnością – w procesach rozwojowych jest uznawany za główną przyczynę zagrożenia bezpieczeństwa ludzkiego i społecznego<sup>19</sup>. Założenia te były podstawą do realizacji projektu UE i opracowania przez zespół ekspertów<sup>20</sup>

<sup>18</sup> R. Babińska-Górecka, *op. cit.*, s. 512.

<sup>19</sup> L. Frąckiewicz, *Wykluczenie społeczne w skali makro i mikroregionalnej*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005, s. 13.

<sup>20</sup> Autorzy modelu kształcenia specjalisty do spraw zarządzania rehabilitacją reprezentowali następujące ośrodki akademickie: Uniwersytet Wrocławski (A. Czapiga, A. Cieślak, M. Ślęzyk-Sobol), Uniwersytet Warszawski (E. Jarosiewicz, J. Męcina, G. Spytek-Bandurska), Uniwersytet Medyczny w Lublinie (A. Ksykiewicz-Dorota, M. Latański, A. Wójcik-Załuska) oraz Gdański Uniwersytet Medyczny (J. Jabłońska-Brudło, T. Jędrzejczyk, D. Szalewska). Dodatkowo model opracowywany był przy bezpośrednim udziale podmiotów



modelu kształcenia dla specjalistów zarządzających rehabilitacją przy wykorzystaniu doświadczeń partnera ponadnarodowego – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V (DGUV)<sup>21</sup>. Specjalista ds. zarządzania rehabilitacją (menedżer) będzie miał wiedzę na temat przepisów, a także możliwości uzyskania dofinansowania przez osobę niepełnosprawną lub rehabilitującą się z powodu choroby. Wskaże odpowiednie instytucje, pomoże zgromadzić dokumentację, udzieli informacji, jakie świadczenia można uzyskać z Narodowego Funduszu Zdrowia, a jakie z PFRON czy ZUS.

4. W ramach modelu kompleksowej rehabilitacji stworzono procedurę działania menedżera zarządzającego rehabilitacją, a działania przez niego podejmowane określono jako proces, w którym menedżer będzie miał do wykonania m.in. następujące 4 działania. Pierwsze to kompleksowa diagnoza sytuacji klienta przez analizę sytuacji zdrowotnej (rokowania i przewidywany okres leczenia), sytuacji zawodowej (dotyczącej doświadczenia i informacji na temat konkretnego zakresu działań wykonywanych w pracy wraz ze wskazaniami lub przeciwwskazaniami do zatrudnienia wynikającymi z niepełnosprawności) oraz sytuacji rodzinnej i społecznej (w tym sytuacja finansowa, miejsce zamieszkania, relacje rodzinne i pozarodzinne). Drugi etap działań menedżera to opracowanie indywidualnego planu rehabilitacji (IPR) we współpracy z innymi partnerami zaangażowanymi w proces rehabilitacji, np. z lekarzem prowadzącym (najlepiej specjalistą zaangażowanym w proces rehabilitacji medycznej), pracodawcą, fizjoterapeutą, terapeutą zajęciowym, pracownikiem socjalnym, doradcą zawodowym, trenerem pracy. Indywidualny plan rehabilitacji musi obejmować kompleksowo rehabilitację medyczną, zawodową i społeczno-psychologiczną.

Kolejny etap pracy menedżera to opracowanie harmonogramu działania i jego monitorowanie w zależności od pojawiających się nowych okoliczności, przez organizację spotkań z udziałem specjalistów odpowiedzialnych za proces rehabilitacji medycznej, społecznej i zawodowej, z samą osobą niepełnosprawną oraz jego rodziną i pracodawcami.

---

i instytucji publicznych: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (B. Góral, K. Krysik – koordynator merytoryczny, P. Wójtowicz), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (K. Orlińska, P. Roicka-Gruca, A. Sójka) oraz z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych (K. Konieczna, T. Tasiemski) i przedstawicieli organizacji pracodawców (A. Hadław, T. Leśniak).

<sup>21</sup> W Niemczech procesem rehabilitacji osób poszkodowanych w wypadkach wspiera Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, który od ponad piętnastu lat jako *reha-manager* działa między innymi w następujących obszarach: doradza osobom ubezpieczonym we wszystkich kwestiach dotyczących udziału w życiu zawodowym, identyfikuje indywidualne potrzeby mające na celu udział w życiu zawodowym, tworzy i aktualizuje indywidualny plan udziału w życiu zawodowym; koordynuje, kieruje i nadzoruje proces rehabilitacji pod kątem efektywności i skuteczności; przeprowadza rozmowy z pracodawcami; przeprowadza analizę miejsca pracy pod kątem pomocy technicznych wspomagających pracę; doradza i organizuje spotkania w agencjach pracy, w ośrodkach rehabilitacji zawodowej i medycznej, w instytucjach szkoleniowych i przedsiębiorstwach – *Konzept für die Einweisung und Fortbildung der Reha-Beraterinnen und Reha-Berater der Deutschen Rentenversicherung Bund*, [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Reha/Traeger/Bund/reha\\_berater.html?https=1](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Reha/Traeger/Bund/reha_berater.html?https=1), [dostęp 19.09.2019].

Ostatnie etapy to realizacja przyjętego indywidualnego planu rehabilitacji, zgodnie z przyjętymi założeniami, a następnie każdorazowo po osiągnięciu założonego celu auto-ewaluacja dla podnoszenia kompetencji samego menedżera i skuteczności przy realizacji kolejnych procesów<sup>22</sup>.

6. Nowy model kształcenia dla przyszłych menedżerów rehabilitacji, czyli osób, które będą pomagać osobom z niepełnosprawnością – pacjentom po wypadkach czy chorobach – wrócić na rynek pracy, a szerzej do społeczeństwa – są odpowiedzią na eliminację ekskluzji i koniecznością wprowadzenia i istnienia w ekskluzji osób z niepełnosprawnością w polskim społeczeństwie w obszarze medyczno-zawodowym.

## Bibliografia

### Literatura

- Babińska-Górecka R., *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Dziewięcka-Bokun L., *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003.
- Frąckiewicz L., *Wykluczenie społeczne w skali makro i mikroregionalnej*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005.
- Krzyszowski J., *Dla kogo inkluzja, dla kogo ekskluzja. Instytucja pomocy społecznej wobec problemów wykluczenia społecznego*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005.
- Mędrzycki R., *Wybrane aspekty aksjologii prawa tworzonego w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Model kształcenia – studia podyplomowe specjalista ds. zarządzania rehabilitacją*, Warszawa 2018.
- Ochocki A., *Demograficzne i przestrzenne aspekty ubóstwa*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002.
- Ostrowska-Kobus K., *Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością. Aspekty ekonomiczne i społeczne*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego Aktywni Niepełnosprawni, Łódź 2018.
- Szahaj A., *Jaka wspólnota?*, [w:] M. Jakubowski, A. Szahaj, K. Abriszewski (red.), *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka*, Toruń 2002.

---

<sup>22</sup> *Model kształcenia ...*, s. 43–45.



Szarfenberg R., *Marginalizacja i wykluczenie społeczne – panorama językowo-teoretyczna*, [w:] R. Szarfenberg, C. Żołądowski, M. Theiss (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Perspektywa poznawcza*, Warszawa 2010.

Szarfenberg R., *Od trzech elementarnych strategii badawczych do programu badań wykluczenia społecznego*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005.

Witkowski T., *Demograficzne i przestrzenne aspekty bezrobocia*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002.

## **Źródła**

Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 511 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie warunków i trybu kierowania przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na świadczenia i usługi rehabilitacyjne (Dz. U. z 2013 r., poz. 860).

## **Internet**

*Konzept für die Einweisung und Fortbildung der Reha-Beraterinnen und Reha-Berater der Deutschen Rentenversicherung Bund*, DGUV 2012, s. 2, [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Reha/Traeger/Bund/reha\\_berater.html?https=1](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Reha/Traeger/Bund/reha_berater.html?https=1) [dostęp 19.09.2019].

*Model kształcenia studia podyplomowe specjalista ds. zarządzania rehabilitacją*, Warszawa 2018, s. 40 [https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Projekty\\_UE/Wdrozenie\\_modelu\\_ksztalcenia/dokumenty/wyciag\\_z\\_modelu.pdf](https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Projekty_UE/Wdrozenie_modelu_ksztalcenia/dokumenty/wyciag_z_modelu.pdf). [dostęp 19.09.2019].



## Rozdział 5

**Patryk Igor Gutierrez**

Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego

Zespół Dialogu Międzykulturowego

ORCID: [0000-0002-4368-0662](https://orcid.org/0000-0002-4368-0662)

### **Aktywizacja zawodowa cudzoziemców na przykładzie spółdzielni socjalnej – analiza wybranych uregulowań prawnych**

*Professional activation of foreigners on the example  
of a social cooperative – the analysis of selected legal  
regulations*

#### **Streszczenie**

Niniejsza praca dotyczy wybranych uregulowań prawnych związanych z aktywizacją zawodową cudzoziemców na przykładzie spółdzielni socjalnej. W szczególności omówiono takie kwestie, jak możliwość zakładania przez cudzoziemców spółdzielni socjalnych oraz zatrudnienia w nich innych osób. Przeprowadzona analiza wskazuje, że aktywizacja zawodowa cudzoziemców w ramach spółdzielni socjalnej może stanowić istotne wsparcie dla osób, które mogą być zagrożone marginalizacją, wykluczeniem społecznym.

#### **Słowa kluczowe**

cudzoziemcy, spółdzielnia socjalna, wykluczenie społeczne, aktywizacja zawodowa, osoby bezrobotne

#### **Key words**

foreigners, social cooperative, social exclusion, professional activation, the unemployed

### **Wprowadzenie**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zagadnienie aktywizacji zawodowej cudzoziemców w Polsce na przykładzie spółdzielni socjalnej. Za cel przyjęto zilustrowanie możliwości zakładania spółdzielni socjalnej przez cudzoziemców oraz zatrudnianie w nich innych osób. Cudzoziemcy, którzy przyjeżdżają do Polski z różnych państw świata, starają się zalegalizować swój pobyt głównie w celu podjęcia pracy lub studiów<sup>1</sup>. W niniejszej

---

<sup>1</sup> Strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców: <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-legalizacja-pobytu/2018-2/> [dostęp 05.08.2019].

pracy „cudzoziemcami” są określane przede wszystkim osoby<sup>2</sup>, które przybyły do Polski z państw spoza Unii Europejskiej<sup>3</sup> i nie mają obywatelstwa polskiego. Ponadto wyłączeni są obywatele państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), do których należą Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria<sup>4</sup>.

Chociaż zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami postępowania administracyjne w sprawach o zalegalizowanie pobytu teoretycznie powinny być zakończone do miesiąca, a w pewnych przypadkach w ciągu dwóch miesięcy, to w praktyce trwają one znacznie dłużej – na co zwrócił już uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w piśmie z dnia 10 sierpnia 2018 r. (o znaku: XI.540.16.2018.JS). W piśmie tym RPO podkreśla: „że ustawa o cudzoziemcach nie wskazuje terminu załatwienia sprawy, w przypadku złożenia przez cudzoziemca wniosku pobytowego, zgodnie z art. 35 § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania”<sup>5</sup>. Jednocześnie w tym miejscu należy wspomnieć, że organ, przed którym prowadzone początkowo są postępowania w sprawach o legalizację pobytu cudzoziemców, jest uprawniony do przedłużenia terminu ich zakończenia w określonych sytuacjach, na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach (dalej: u.c.) w związku z art. 35 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: KPA). A zatem na długość prowadzonych postępowań w sprawach o legalizację pobytu cudzoziemców mają wpływ zarówno przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>6</sup>, jak i ustawy o cudzoziemcach<sup>7</sup>.

## Geneza oraz definicja spółdzielni socjalnej w prawie polskim

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „prace koncepcyjne nad wykorzystaniem spółdzielczej formuły gospodarowania w ramach polityki zatrudnienia nie są

<sup>2</sup> Jednocześnie należy mieć na uwadze różnego typu porozumienia międzynarodowe, których Polska jest państwem–stroną, gdyż mogą one w stosunku do obywateli danego państwa regulować odmiennie ich status (na tle pozostałych).

<sup>3</sup> Aktualnie do państw członkowskich Unii Europejskiej należy 28 państw (stan na dzień 5 sierpnia 2019 r.): Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy, Zjednoczone Królestwo. Por. strona internetowa Unii Europejskiej: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pl) [dostęp 05.08.2019].

<sup>4</sup> Zob. szerzej: strona internetowa “Statistics Explained”: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:European\\_Free\\_Trade\\_Association\\_\(EFTA\)/pl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:European_Free_Trade_Association_(EFTA)/pl) [dostęp 05.08.2019].

<sup>5</sup> Zob. szerzej: strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie\\_do\\_MSWiA\\_w\\_sprawie\\_przewlekłości\\_postępowań\\_legalizacyjnych\\_wobec\\_cudzoziemców.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie_do_MSWiA_w_sprawie_przewlekłości_postępowań_legalizacyjnych_wobec_cudzoziemców.pdf) [dostęp 05.08.2019].

<sup>6</sup> Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096), art. 35.

<sup>7</sup> Ustawa o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2094 z późn. zm.), art. 109; dalej u.c.

w Polsce niczym nowym”. B. Godlewska-Bujok i C. Miżejewski podkreślają, że „w 1923 roku prekursor wielu działań spółdzielczych, Jan Wolski, rozpoczął prace nad przeniesieniem do Polski europejskich doświadczeń spółdzielczości wytwórców i spółdzielczości pracy”. Następnie podkreślają, że „dopiero jednak po 1945 roku, przy wykorzystaniu przedwojennych doświadczeń, wyrosła spółdzielczość pracy ze wszystkim swoimi zaletaniami i uwarunkowaniami ustroju minionej epoki”, a „zmiany, jakie zaszły w Polsce po 1990 roku, nie sprzyjały spółdzielczości”<sup>8</sup>. Z kolei R. Szarfenberg stwierdza, że „w polskim prawie spółdzielnia socjalna zaczęła funkcjonować od połowy 2004 roku wraz z wejściem w życie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzającej odpowiednie przepisy do ustawy Prawo spółdzielcze (wejście w życie 1 czerwca 2004)”<sup>9</sup>.

Inni autorzy natomiast podnoszą, że „spółdzielnia socjalna została pomyślana jako podmiot ekonomii społecznej, czyli jako instytucja, która prowadzi działalność, łącząc cele gospodarcze i społeczne”, a „zatem i działa ze względu na dwa podstawowe cele. Jednym jest wspólne prowadzenie przedsiębiorstwa, a drugim włączenie spółdzielców w życie społeczne i zawodowe, odbudowanie ich umiejętności tworzenia i podtrzymywania relacji zarówno w pracy, rodzinie, jak i w społeczności lokalnej”<sup>10</sup>. Jednocześnie należy pamiętać, że „zmiany wprowadzone do ustawy Prawo spółdzielcze w 2004 roku” wprowadziły „do polskiego ustawodawstwa pojęcie spółdzielni socjalnej jako odmiany spółdzielni pracy”, a następnie „pojawiła się w 2005 roku koncepcja nowego typu podmiotu prawnego, łączącego w sobie zarówno cechy przedsiębiorstwa spółdzielczego, jak i organizacji pozarządowej”<sup>11</sup>.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (ustawa o spółdzielniach socjalnych – dalej: u.s.s.) „przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej” (art. 2 ust. 1 u.s.s.). Ponadto na podstawie art. 2 ust. 2 u.s.s. „spółdzielnia socjalna działa na rzecz:

- 1) społecznej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej [...] przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu,

<sup>8</sup> B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, wyd. II uzupełnione, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>9</sup> R. Szarfenberg, *Opinia na temat projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych* (wersja 1, 23.10.07), [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/opinia\\_ss.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/opinia_ss.pdf) [dostęp 05.08.2019].

<sup>10</sup> G. Bodzioch, B. Krasuska, J. Szafrńska, *Spółdzielnia socjalna jako forma działalności gospodarczej*, Warszawa 2013, <https://wupwarszawa.praca.gov.pl/documents/47726/1319690/Sp%C3%B3%C5%82dzielnia%20socjalna%20jako%20forma%20jako%20forma%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20gospodarczej.pdf> [dostęp 05.08.2019].

<sup>11</sup> B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *op. cit.*, s. 8.

2) zawodowej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej [...] przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy – a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej”. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że „spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną”<sup>12</sup>. Starając się zdefiniować spółdzielnię socjalną, można posłużyć się następującym określeniem, że jest ona „zrzeszeniem osób, w znaczniej mierze zagrożonych wykluczeniem społecznym, które wspólnie, w oparciu o osobistą pracę, prowadzą przedsiębiorstwo i realizują cele społecznej oraz zawodowej reintegracji”<sup>13</sup>. Do osób, które są zagrożone wspomnianym wykluczeniem społecznym, należą również cudzoziemcy, a tym samym w dobie tzw. kryzysu migracyjnego<sup>14</sup> w Europie praca ta może mieć nie tylko walory teoretyczne, tzn. *per se* być społecznie użyteczna, ale i w praktyce pozytywnie oddziaływać na gospodarkę danego państwa czy też na jego rynek pracy (np. poprzez aktywizację przedsiębiorczości cudzoziemców, jak i poprzez tworzenie nowych miejsc pracy).

## Podmioty uprawnione do założenia spółdzielni socjalnej

Podmioty, które są uprawnione do założenia spółdzielni socjalnej, można podzielić według takich kryteriów, jak: przynależności państwowej (obywatelstwo osób fizycznych) i określonych cech związanych z ich podmiotowością. Na podstawie pierwszego z kryteriów można rozróżnić osoby fizyczne, które mają obywatelstwo polskie, i takie, które obywatelstwa polskiego nie mają. Jeśli chodzi o drugie kryterium, to zasadniczo można wyróżnić osoby fizyczne oraz inne podmioty, tj. osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Ponadto, celem bardziej szczegółowego wyodrębnienia różnych podmiotów można zastosować dwa lub więcej kryteriów jednocześnie, np. podzielić osoby fizyczne na obywateli polskich oraz obywateli innych państw. Na podstawie kryterium przynależności do państwa polskiego można dodatkowo dokonać rozróżnienia podmiotów na tzw. krajowe bądź zagraniczne (zastosowane kryterium może tutaj być związane np. z miejscem siedziby spółki).

<sup>12</sup> Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205 z późn. zm.), art. 2; dalej u.s.s.

<sup>13</sup> G. Bodzioch, B. Krasuska, J. Szafrąńska, *op. cit.*

<sup>14</sup> Zob. szerzej: strona internetowa Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170629STO78631/kryzys-migracyjny-w-europie> [dostęp 08.08.2019].

Jak wynika z art. 4 u.s.s.<sup>15</sup>, do założenia spółdzielni socjalnej uprawnione są *expressis verbis* nie tylko osoby fizyczne, ale również inne podmioty, na przykład jednostki samorządu terytorialnego oraz kościelne osoby prawne. Jednocześnie zauważyć można, że przepisy art. 4 u.s.s. nie wykluczają teoretycznie możliwości ich stosowania do osób zagranicznych z państw członkowskich, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup>. W myśl definicji legalnej, którą sformułowano w tej ustawie, za osobę zagraniczną uważa się m.in. „osobę prawną z siedzibą za granicą, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą”<sup>17</sup>, a za państwo członkowskie „inne niż Rzeczpospolita Polska państwo członkowskie Unii Europejskiej lub państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym”<sup>18</sup>.

Mimo że art. 4 u.s.s. co do zasady dotyczy obywateli polskich, jego analiza prowadzi do wniosku, że przepisy te mają również zastosowanie do cudzoziemców. W odniesieniu do obywateli polskich należy zaznaczyć, że spółdzielnię socjalną mogą zakładać np. osoby bezrobotne, niepełnosprawne<sup>19</sup>. Co istotne, takie uprawnienie przysługuje także bezrobotnym cudzoziemcom.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.s. do osób tych zalicza się „osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”<sup>20</sup>. Ściślej mówiąc, za bezrobotnego<sup>21</sup> cudzoziemca uważa się osobę, która:

- posiada w Polsce status uchodźcy;
- posiada w Polsce zezwolenie na pobyt stały;
- posiada w Polsce zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej;
- posiada w Polsce zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji<sup>22</sup>;
- posiada w Polsce zezwolenie na pobyt czasowy udzielone, pod pewnymi warunkami<sup>23</sup>, ze względu na inne okoliczności;

<sup>15</sup> Zob. szerzej: u.s.s., art. 4.

<sup>16</sup> Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1079), art. 4 ust. 1.

<sup>17</sup> *Ibidem*, art. 3 ust. 5.

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 3 ust. 6.

<sup>19</sup> Zob. szerzej: u.s.s., art. 4.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1265), art. 2 ust. 1 pkt 2; dalej u.p.z.i.r.p.

<sup>22</sup> U.c., art. 127.

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 186 ust. 1 pkt 3.

- posiada w Polsce zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;
- posiada w Polsce zgodę na pobyt tolerowany;
- korzysta w Polsce z ochrony czasowej;
- korzysta w Polsce z ochrony uzupełniającej<sup>24</sup>;
- na podstawie art. 114 ust. 1 albo art. 114 ust. 1a<sup>25</sup>, albo art. 126 ust. 1 u.c.<sup>26</sup> uzyskała zezwolenie na pobyt czasowy i pracę<sup>27</sup> oraz bezpośrednio przed rejestracją jako osoba bezrobotna była zatrudniona w Polsce nieprzerwanie przez co najmniej sześć miesięcy<sup>28</sup>;
- uzyskała wizę w celu wykonywania pracy w Polsce oraz bezpośrednio przed rejestracją jako osoba bezrobotna była zatrudniona jw. nieprzerwanie przez co najmniej sześć miesięcy<sup>29</sup>;
- jest członkiem rodziny cudzoziemca (inaczej: cudzoziemcem towarzyszącym w Polsce innemu obcokrajowcowi)<sup>30</sup>, który jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej<sup>31</sup> (małżonek lub do 21. roku życia bezpośredni zstępny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub jego małżonka, jak i ich bezpośredni zstępny do 21. roku życia albo wstępny – bez ograniczeń wiekowych – pozostający na utrzymaniu co najmniej jednego z nich<sup>32</sup>);
- jest członkiem rodziny cudzoziemca (inaczej: cudzoziemcem towarzyszącym w Polsce innemu obcokrajowcowi)<sup>33</sup>, który jest obywatelem jednego z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależącego do Unii Europejskiej<sup>34</sup> (małżonek lub do 21. roku życia bezpośredni zstępny obywatela takiego państwa lub jego małżonka, jak i ich bezpośredni zstępny do 21. roku życia albo wstępny – bez ograniczeń wiekowych – pozostający na utrzymaniu co najmniej jednego z nich<sup>35</sup>);
- jest członkiem rodziny cudzoziemca (inaczej: cudzoziemcem towarzyszącym w Polsce innemu obcokrajowcowi)<sup>36</sup>, który jest obywatelem państwa niebędącego

<sup>24</sup> U.p.z.i.r.p., art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. d–g, i, j, l.

<sup>25</sup> U.c., art. 114 ust. 1 i 1a.

<sup>26</sup> *Ibidem*, art. 126 ust. 1.

<sup>27</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, art. 114.

<sup>28</sup> U.p.z.i.r.p., art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha.

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 3 pkt 2.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a.

<sup>32</sup> Ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin z dnia 14 lipca 2006 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 293 z późn. zm.), art. 2 pkt 4.

<sup>33</sup> U.p.z.i.r.p., art. 1 ust. 3 pkt 3.

<sup>34</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. b.

<sup>35</sup> Ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej..., art. 2 pkt 4.

<sup>36</sup> U.p.z.i.r.p., art. 1 ust. 3 pkt 3.



stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym uprawnionym do korzystania ze swobody przepływu osób na podstawie zawartych umów przez to państwo ze Wspólnotą Europejską oraz jej państwami członkowskimi<sup>37</sup> (małżonek lub do 21. roku życia bezpośredni zstępny obywatela takiego państwa lub jego małżonka, jak i ich bezpośredni zstępny do 21. roku życia albo wstępny – bez ograniczeń wiekowych – pozostający na utrzymaniu co najmniej jednego z nich<sup>38</sup>);

- jest członkiem rodziny obywatela polskiego i zarazem uzyskała zezwolenie na pobyt czasowy w Polsce bądź po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały czy zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej przebywa ona w Polsce, ale pod pewnymi warunkami<sup>39</sup> (tzn. na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej posiadała zezwolenie na pobyt czasowy)<sup>40</sup>.

Od wszystkich osób, o których mowa powyżej, ustawodawca dodatkowo wymaga w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, aby spełnione zostały jednocześnie inne przesłanki (o charakterze pozytywnym oraz negatywnym), które w literaturze spotkały się z pewnymi uwagami<sup>41</sup>. Do tzw. pierwszej grupy przesłanek, od których uzależnia się przyznanie danej osobie statusu bezrobotnego, zalicza się:

- pozostawanie w niezatrudnieniu i niewykonywanie innej pracy zarobkowej;
- zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie, albo innej pracy zarobkowej;

albo

- jeżeli jest osobą niepełnosprawną, wymaga się od niej zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie powyższego wymiaru czasu pracy;
- wymóg nieuczenia się w szkole (z pewnymi wyjątkami);

<sup>37</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. c.

<sup>38</sup> Ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin z dnia 14 lipca 2006 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 293 z późn. zm.), art. 2 pkt 4.

<sup>39</sup> Zob. szerzej: u.p.z.i.r.p., art. 1 ust. 3 pkt 4 oraz u.c., art. 108 ust. 1 pkt 2 oraz art. 206 ust. 1 pkt 2.

<sup>40</sup> Por.: u.p.z.i.r.p., art. 2 ust. 1 pkt 2.

<sup>41</sup> Zob. szerzej: Z. Góral (red. nauk.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 56–57.

- zarejestrowanie we właściwym – dla miejsca zameldowania stałego bądź czasowego – powiatowym urzędzie pracy;
- poszukiwanie zatrudnienia czy innej pracy zarobkowej.

Natomiast do drugiej grupy przesłanek zawartych w tym artykule, które również warunkują przyznanie danej osobie statusu bezrobotnego, można przykładowo wymienić minimalny wymagany wiek, górną granicę wieku mężczyzn lub kobiet (ukończony bez względu na płeć 18. rok życia; mężczyźni, którzy nie ukończyli 65 lat, a kobiety 60 lat)<sup>42</sup>.

Pierwsza grupa przesłanek to tzw. przesłanki pozytywne, od których zależy, czy dana osoba może być uznana w Polsce za bezrobotną<sup>43</sup>. W przypadku wystąpienia jednej z przesłanek należących do drugiej grupy, tj. przesłanek negatywnych, z reguły takiej osobie odmawia się statusu bezrobotnego, pomimo że spełnione są jednocześnie pozostałe przesłanki o charakterze pozytywnym<sup>44</sup>.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie odbiera możliwości uzyskania statusu osoby bezrobotnej obywatelom innych państw członkowskich Unii Europejskiej, obywatelom państw z Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej, jak i obywatelom państwa niebędącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym uprawnionym do korzystania ze swobody przepływu osób na podstawie zawartych umów przez to państwo ze Wspólnotą Europejską oraz jej państwami członkowskimi<sup>45</sup>. W świetle powyższego, można uznać, że prawo do uzyskania statusu osoby bezrobotnej przysługuje nie tylko obywatelom polskim, ale również określonym ustawowo cudzoziemcom, co jest potwierdzone w literaturze przedmiotu<sup>46</sup>.

Podsumowując, cudzoziemcem w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest osoba niebędąca obywatelem polskim<sup>47</sup>. Oprócz tego, zgodnie z treścią tej ustawy, jej przepisy mają zastosowanie do tych cudzoziemców, którzy zamierzają wykonywać bądź wykonują pracę w Polsce<sup>48</sup>. Zakres podmiotowy cudzoziemców, do których ustawa ta ma zastosowanie<sup>49</sup>, jest szerszy w stosunku do tych, którym przysługują uprawnienia do uzyskania statusu osoby bezrobotnej<sup>50</sup>. Dodatkowo na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.s. wymaga się, aby każda osoba mająca status „bezrobotnego” (bez

<sup>42</sup> Zob. szerzej: u.p.z.i.r.p., art. 2 ust. 1 pkt 2.

<sup>43</sup> Zob. szerzej: Z. Góral (red. nauk.), *op. cit.*, s. 56–68.

<sup>44</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, s. 56–57, 68–86.

<sup>45</sup> U.p.z.i.r.p., art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c.

<sup>46</sup> Zob. szerzej: Z. Góral (red. nauk.), *op. cit.*, s. 57–58.

<sup>47</sup> U.p.z.i.r.p., art. 2 ust. 1 pkt 7.

<sup>48</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 3 pkt 2.

<sup>49</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, art. 1 ust. 3 pkt 2–5.

<sup>50</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, art. 2 ust. 1 pkt 2.

względu na jej obywatelstwo) miała pełną zdolność do czynności prawnych<sup>51</sup>, co jednocześnie także warunkuje możliwość zakładania spółdzielni socjalnej przez cudzoziemców w zależności od tego, czy korzystają oni lub nie korzystają z pełni praw (np. mając ograniczoną zdolność do czynności prawnych). Jednakże członkostwo w spółdzielni socjalnej mogą nabyć – na podstawie art. 5 ust. 4 u.s.s. – osoby (w tym cudzoziemcy) o ograniczonej zdolności do czynności prawnych<sup>52</sup>.

Kolejnym ważnym aspektem jest możliwość zakładania spółdzielni socjalnej przez absolwentów centrum lub klubu integracji społecznej. Zgodnie z treścią art. 4 u.s.s.<sup>53</sup> oraz na podstawie art. 2 pkt 1a i 1b ustawy o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (dalej: u.z.s.) spółdzielnia socjalna może być założona przez absolwenta centrum integracji społecznej lub absolwenta klubu integracji społecznej<sup>54</sup>. Art. 2 pkt 1a u.z.s. stanowi, iż absolwentem centrum integracji społecznej jest osoba, „która przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy uczestniczyła w zajęciach w centrum integracji społecznej i otrzymała zaświadczenie, o którym mowa w art. 13 ust. 5a”. Ponadto podkreśla się, że „osoba ta jest absolwentem centrum integracji społecznej przez okres 6 miesięcy od dnia zakończenia zajęć w centrum integracji społecznej”<sup>55</sup>. Natomiast absolwentem klubu integracji społecznej jest osoba, „która uczestniczyła w klubie integracji społecznej przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, posiada ważne zaświadczenie, o którym mowa w art. 18 ust. 5a, oraz zrealizowała postanowienia kontraktu socjalnego”<sup>56</sup>. W odniesieniu do centrum integracji społecznej „po zakończeniu uczestnictwa w zajęciach w Centrum kierownik Centrum wydaje uczestnikowi zaświadczenie potwierdzające uczestnictwo w zajęciach i umiejętności nabyte w ramach reintegracji zawodowej i społecznej”<sup>57</sup>. W drugim przypadku „Zakończenie uczestnictwa w klubie integracji społecznej jest potwierdzone zaświadczeniem wydawanym niezwłocznie przez podmiot prowadzący klub integracji społecznej”<sup>58</sup>.

Zakres podmiotowy ustawy o zatrudnieniu socjalnym *expressis verbis* ma zastosowanie, pod pewnymi warunkami<sup>59</sup>, „do:

- 1) bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 2) uzależnionych od alkoholu,

<sup>51</sup> U.s.s., art. 4.

<sup>52</sup> *Ibidem*, art. 5 ust. 4.

<sup>53</sup> *Ibidem*, art. 4 ust. 1 pkt 2.

<sup>54</sup> Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 217 z późn. zm.), art. 2 pkt 1a i 1b.

<sup>55</sup> *Ibidem*, art. 2 pkt 1a.

<sup>56</sup> *Ibidem*, art. 2 pkt 1b.

<sup>57</sup> *Ibidem*, art. 13 ust. 5a.

<sup>58</sup> *Ibidem*, art. 18 ust. 5a.

<sup>59</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 3.

- 3) uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających,
- 4) chorych psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
- 5) długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- 6) zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 7) uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 8) osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,

którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym” (art. 1 ust. 2 u.z.s.)<sup>60</sup>.

Na podstawie analizy obowiązujących uregulowań prawnych można stwierdzić, że przepisy u.z.s. mają zastosowanie do osób, którym przyznano status uchodźcy. A nadto, powinni oni jednocześnie realizować indywidualny program integracji. Z treści art. 12 u.z.s. jednoznacznie wynika, że osoby wymienione w art. 1 u.z.s. mogą być skierowane (w tym o statusie uchodźcy) do uczestnictwa w zajęciach, które są prowadzone przez centrum integracji społecznej<sup>61</sup>. Na podstawie art. 18 ust. 1 u.z.s. „gmina, organizacja pozarządowa oraz podmioty [...] prowadzące reintegrację zawodową i społeczną dla osób, o których mowa w art. 1, mogą prowadzić klub integracji społecznej. Klub integracji społecznej prowadzony jest po dokonaniu wpisu w rejestrze, o którym mowa w art. 18a”<sup>62</sup>. Zdaniem Grzegorza Wilgi „w podanym kręgu podmiotów uprawnionych w pkt 7 wymienione są osoby posiadające status uchodźcy i korzystające z indywidualnego programu integracji, którym ze względu na ciężką sytuację życiową grozi marginalizacja i wykluczenie społeczne”. Zwraca on także uwagę, że „wszyscy migranci przymusowi” (osoby mające status uchodźcy, osoby mające zgodę na pobyt tolerowany) pod pewnymi warunkami, tzn. „po dokonaniu pewnych formalności (chodzi tutaj głównie o rejestrację w urzędzie pracy)” mogą założyć spółdzielnię socjalną w Polsce<sup>63</sup>.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.z.s. założycielami spółdzielni socjalnej mogą być wyłącznie osoby, które mają pełną zdolność

<sup>60</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 2.

<sup>61</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, art. 12.

<sup>62</sup> *Ibidem*, art. 18 ust. 1.

<sup>63</sup> G. Wilga, *Spółdzielczość socjalna jako nowa forma integracji migrantów przymusowych na polskim rynku pracy*, „Stowarzyszenie Interwencji Prawnej: Analizy, Raporty, Ekspertyzy” 2007, nr 1 (5), s. 5, <https://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-107-spoldzielnie-socjalne.pdf> [dostęp 09.08.2019].

do czynności prawnych<sup>64</sup>. Jednakże na podstawie art. 5 ust. 4 członkostwo w spółdzielni socjalnej mogą nabyć osoby mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych<sup>65</sup>. Zwraca na to uwagę Grzegorz Wilga podnosząc, że „osoby, które zakładają spółdzielnię socjalną muszą mieć pełną zdolność do czynności prawnych – nie mogą być więc niepełnoletnie lub całkowicie ubezwłasnowolnione. Jednak od członka spółdzielni («niezałożyciela») nie wymaga się takiej pełnej zdolności – wystarczy ograniczona zdolność do czynności prawnych»<sup>66</sup>.

Na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.s. uprawnienie do założenia spółdzielni socjalnej również mają:

- osoby niepełnosprawne;
- osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50 roku życia, mające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia<sup>67</sup>;
- opiekunowie osoby niepełnosprawnej poszukujący pracy, którzy jednocześnie nie pozostają w zatrudnieniu lub nie wykonują innej pracy zarobkowej (pod pewnymi warunkami)<sup>68</sup>;
- osoby poszukujące pracy, jednocześnie niepozostające w zatrudnieniu i niewykonywujące innej pracy zarobkowej;
- osoby opuszczające, pod pewnymi warunkami, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą, regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną<sup>69</sup>;
- osoby, u których pobyt w rodzinnej pieczy zastępczej ustał, pod pewnymi warunkami, z powodu śmierci osób tworzących rodzinę zastępczą oraz w wyniku śmierci osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka<sup>70</sup>.

W stosunku do wymienionych powyżej osób istnieje wymóg posiadania przez nie pełnej zdolności do czynności prawnych<sup>71</sup>. Jednocześnie przepisy u.s.s. nie wykluczają nabycia przez te osoby członkostwa w spółdzielni socjalnej, nawet gdy mają one ograniczoną zdolność do czynności prawnych<sup>72</sup>. Ustawa o spółdzielniach socjalnych dopuszcza do założenia spółdzielni socjalnej również „inne osoby” niż te, które zostały powyżej wymienione zgodnie z warunkami, które określa ustawa. Dodatkowo bez żadnych

---

<sup>64</sup> U.s.s., art. 4 ust. 1.

<sup>65</sup> *Ibidem*, art. 5 ust. 4.

<sup>66</sup> G. Wilga, *op. cit.*, s. 5.

<sup>67</sup> U.s.s., art. 4 ust. 1.

<sup>68</sup> U.p.z.i.r.p., art. 49 pkt 7.

<sup>69</sup> Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1111 z późn. zm.), art. 140 ust. 1.

<sup>70</sup> *Ibidem*, art. 140 ust. 2.

<sup>71</sup> U.s.s., art. 4 ust. 1.

<sup>72</sup> *Ibidem*, art. 5 ust. 4.

ograniczeń czy wymogów związanych z zakresem prowadzonej działalności, o których stanowi art. 4 ust. 2 pkt 1 u.s.s., do zakładania spółdzielni socjalnej uprawnione są:

- organizacje pozarządowe;
- jednostki samorządu terytorialnego;
- kościelne osoby prawne<sup>73</sup>.

## Zatrudnienie w ramach spółdzielni socjalnej

Osoby świadczące prace w ramach spółdzielni socjalnej, a mianowicie jej członkowie, mogą być zatrudnieni na podstawie spółdzielczej umowy o pracę<sup>74</sup> (co do zasady) lub „jeśli jest to uzasadnione rodzajem działalności spółdzielni” umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia, umowy o dzieło<sup>75</sup> lub umowy o pracę (jeśli statut spółdzielni tak stanowi)<sup>76</sup>.

Do takich umów odpowiednio stosuje się przepisy art. 185 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>77</sup>, zgodnie z którym „w razie gospodarczej konieczności walne zgromadzenie, w celu zapewnienia pracy wszystkim członkom, może skrócić równomiernie czas pracy i zmniejszyć odpowiednio wynagrodzenie członków bez wypowiedzenia spółdzielczej umowy o pracę lub jej warunków. Uchwała walnego zgromadzenia powinna dotyczyć co najmniej jednego działu pracy lub wszystkich członków wykonujących pracę tego samego rodzaju”<sup>78</sup>. Jednocześnie przepisy u.s.s. nie przewidują, aby członkom spółdzielni przysługiwało prawo „do udziału w nadwyżce bilansowej” (w ramach prawa „do wynagrodzenia”)<sup>79</sup>.

Uregulowania prawne dotyczące zatrudniania w ramach spółdzielni socjalnej mają zastosowanie nie tylko do obywateli polskich, ale również do osób z innych państw, które zarówno są członkami-założycielami spółdzielni socjalnej<sup>80</sup> bądź nabyli później członkostwo<sup>81</sup> (członkostwo wtórnie), albo nie są w ogóle członkami spółdzielni socjalnej (przy zachowaniu określonych proporcji)<sup>82</sup>.

<sup>73</sup> *Ibidem*, art. 4 ust. 2.

<sup>74</sup> *Ibidem*, art. 12 ust. 1.

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1285 z późn. zm.), art. 201 § 1; dalej u.p.s.

<sup>76</sup> *Ibidem*, art. 201 § 1a.

<sup>77</sup> U.s.s., art. 12 ust. 1.

<sup>78</sup> U.p.s., art. 185.

<sup>79</sup> U.s.s., art. 12 ust. 2.

<sup>80</sup> G. Bodzioch, B. Krasuska, J. Szafrąńska, *op. cit.*

<sup>81</sup> U.s.s., art. 5 ust. 4–6.

<sup>82</sup> *Ibidem*, art. 12 ust. 1a.

Warto dodać, że spółdzielnia socjalna może być założona nawet przez trzy osoby fizyczne, przy czym liczba jej członków (w rozumieniu osób fizycznych) nie może być mniejsza niż pięć i przekraczać zasadniczo pięćdziesięciu (poza wyjątkami, które przewiduje ustawa)<sup>83</sup>.

## Podsumowanie

Aktywizacja zawodowa cudzoziemców w ramach spółdzielni socjalnej może stanowić istotne wsparcie dla osób, które mogą być zagrożone marginalizacją, wykluczeniem społecznym. Stwarza ona warunki dające możliwość osiągnięcia bardziej ustabilizowanej sytuacji życiowej osób, które w dłuższej perspektywie zmuszone byłyby do korzystania z pomocy pochodzącej ze środków publicznych bądź osób prywatnych (np. ze zbiórek charytatywnych). Przyjęte rozwiązania prawne stwarzają możliwość aktywizacji zawodowej cudzoziemców na rynku pracy, co bezpośrednio wynika z przypisów u.s.s.

W literaturze wyrażany jest pogląd, że „ustawa o spółdzielniach socjalnych wraz z innymi ustawami, m.in. ustawą o zatrudnieniu socjalnym i ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tworzy system aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a więc takich, którym najtrudniej znaleźć pracę. Spółdzielnie socjalne są ważnym instrumentem ułatwiającym stworzenie wspólnego przedsiębiorstwa osobom chcącym wspólnie je prowadzić, a które dotąd – z różnych powodów – nie były w stanie tego robić”<sup>84</sup>. Co więcej, „poprzez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa, spółdzielnia miała stanowić część systemu aktywnej integracji oraz zatrudnienia socjalnego, stwarzając nowe możliwości znalezienia pracy i powrotu na rynek pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zaliczanych do grupy osób o tzw. niskiej zatrudnialności. Uchwalenie ustawy oznaczało również dążenie ustawodawcy do realizacji aktywnej polityki zatrudnienia i integracji społecznej, za sprawą nowego mechanizmu aktywizacji zawodowej oraz reintegracji zawodowej i społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy”<sup>85</sup>.

Liczba osób, które np. uzyskały w Polsce w latach 2014–2016 status uchodźcy, wynosi 718. Wśród osób tych dominują przede wszystkim obywatele takich państw, jak: Syria – 388, Rosja – 60, Afganistan – 56, Irak – 49. Zgodę na pobyt tolerowany w Polsce uzyskało 471 osób, z czego 328 to obywatele Rosji, a 50 – Gruzji<sup>86</sup>. W 2018 roku 4135 osób

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, art. 5–5a.

<sup>84</sup> B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *op. cit.*, s. 15.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>86</sup> Strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców: *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w latach 2014–2016*, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> [dostęp 09.08.2019].



złożyło wnioski o udzielenie w Polsce ochrony międzynarodowej, a 168 osób uzyskało status uchodźcy i 16 zgodę na pobyt tolerowany<sup>87</sup>. Osoby przybywające do Polski mogą stanowić grupę potencjalnie zagrożoną wykluczeniem społecznym, dlatego aktywizacja zawodowa w ramach spółdzielni socjalnej wydaje się ważnym czynnikiem dla ich integracji społecznej. Aktywizacja zawodowa tych osób może być nie tylko pożądana z punktu widzenia społecznego, ale również gospodarczego, w szczególności biorąc pod uwagę niski stopień bezrobocia w Polsce<sup>88</sup>.

Należałoby także rozważyć możliwość rozszerzenia sytuacji, w których cudzoziemiec oczekujący na decyzję o udzielenie zezwolenia na pobyt i pracę w Polsce mógłby uzyskać legalne zatrudnienie<sup>89</sup>. Chodzi tutaj nie tylko o zatrudnienie stałe, ale również tymczasowe, np. na podstawie art. 12 ust. 1a u.s.s., gdy dany cudzoziemiec ma odcisk stempla w paszporcie, o którym mowa w art. 108 u.c., a postępowanie administracyjne z przyczyn od niego niezależnych trwa wiele miesięcy i nie ma on innej możliwości legalnego zatrudnienia w Polsce<sup>90</sup>. Tego rodzaju rozwiązanie, chociaż nie gwarantuje wyeliminowania całkowicie nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, mogłoby stanowić alternatywę dla osób przebywających w Polsce i starających się pokryć koszty swojego życia w sposób legalny (w tym również członków swojej rodziny) do czasu uzyskania ostatecznej decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt i pracę.

## Bibliografia

### Literatura

Godlewska-Bujok B., Miżejewski C., *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, wyd. II uzupełnione, Warszawa 2016.

Góral Z. (red. nauk.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, wyd. 2, Warszawa 2016.

---

<sup>87</sup> Strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców: *Zestawienie liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2018 roku*, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> [dostęp 09.08.2019].

<sup>88</sup> Według danych zamieszczonych na stronie internetowej “Statistics Explained” bezrobocie w czerwcu 2019 r. wynosiło w Polsce 3,8%. Strona internetowa “Statistics Explained”: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment\\_statistics-Recent\\_developments](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics-Recent_developments) [dostęp 09.08.2019]. Natomiast według danych Głównego Urzędu Statystycznego bezrobocie w marcu 2019 r. wynosiło w Polsce 5,9%. Zob. szerzej: Główny Urząd Statystyczny, *Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2019 r.*, Warszawa 2019, s. 8.

<sup>89</sup> Zob. szerzej: strona internetowa Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu: <https://przybysz.duw.pl/faq/> [dostęp 09.08.2019].

<sup>90</sup> Zob. szerzej: strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie\\_do\\_MSWiA\\_w\\_sprawie\\_przewlekłości\\_postępowań\\_legalizacyjnych\\_wobec\\_cudzoziemców.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie_do_MSWiA_w_sprawie_przewlekłości_postępowań_legalizacyjnych_wobec_cudzoziemców.pdf) [dostęp 09.08.2019].



Wilga G., *Spółdzielczość socjalna jako nowa forma integracji migrantów na polskim rynku pracy*, „Stowarzyszenie Interwencji Prawnej: Analizy, Raporty, Ekspertyzy” 2007, nr 1 (5).

## Źródła

Główny Urząd Statystyczny, *Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2019 r.*, Warszawa 2019.

Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096).

Ustawa o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2094 z późn. zm.).

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1265).

Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205 z późn. zm.).

Ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin z dnia 14 lipca 2006 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 293 z późn. zm.).

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1111 z późn. zm.).

Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1079).

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 217 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1285 z późn. zm.).

## Internet

Bodzioch G., Krasuska B., Szafrąńska, J., *Spółdzielnia socjalna jako forma działalności gospodarczej (wydanie drugie)*, <https://wupwarszawa.praca.gov.pl/documents/47726/1319690/Sp%C3%B3%C5%82dzielnia%20socjalna%20jako%20forma%20jako%20forma%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20gospodarczej.pdf>

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu: <https://przybysz.duw.pl>

Parlament Europejski: <http://www.europarl.europa.eu/portal/pl>

Rzecznik Praw Obywatelskich: <https://www.rpo.gov.pl>

“Statistics Explained”: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main\\_Page/pl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page/pl)

Szarfenberg R., *Opinia na temat projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych* (wersja 1, 23.10.07), [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/opinia\\_ss.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/opinia_ss.pdf)

Unia Europejska: [https://europa.eu/european-union/index\\_pl](https://europa.eu/european-union/index_pl)

Urząd do Spraw Cudzoziemców: <https://udsc.gov.pl>

Wilga G., *Spółdzielczość socjalna jako nowa forma integracji migrantów na polskim rynku pracy*, <https://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-107-spoldzielnie-socjalne.pdf>

## Rozdział 6

**Monika Kilimnik**

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0003-4584-2300](https://orcid.org/0000-0003-4584-2300)

### **Spółdzielnia socjalna jako forma instytucji wspierającej środowiska zagrożone wykluczeniem społecznym ze wskazaniem na grupę osób opuszczających jednostki penitencjarne**

*A social cooperative as a form of institution supporting environments threatened by social exclusion with an indication of a group of people leaving penitentiary units*

#### **Streszczenie**

Niniejszy artykuł prezentuje charakterystykę działalności spółdzielni socjalnych w Polsce przez pryzmat wspierania środowisk z tzw. kręgów wykluczenia społecznego, w tym prawne uregulowania oraz rzeczywiste dane dotyczące efektywności funkcjonowania tej instytucji w demokratycznym państwie. Autor porusza problem wykluczenia społecznego, skupiając się w dalszej części pracy na osobach opuszczających jednostki penitencjarne ze wskazaniem na organy władzy publicznej jako podmiotów odpowiedzialnych za wspieranie tej grupy społecznej. Niniejsza praca sygnalizuje także potrzebę wzajemnej współpracy pomiędzy władzą publiczną a organizacjami pozarządowymi. W podsumowaniu autor dokonuje syntezy, czy działania wspomnianych instytucji w sposób najbardziej efektywny chronią obywateli przed wykluczeniem społecznym.

#### **Słowa kluczowe**

spółdzielnia socjalna, organizacje pozarządowe, dotacja, jednostki penitencjarne, osoby zagrożone wykluczeniem, osadzony

#### **Key words**

social cooperative, non-governmental organizations, subsidies, penitentiary units, people at risk of exclusion, prisoners

## Wprowadzenie

Unia Europejska popiera rozwój ekonomii społecznej<sup>1</sup>, a także społecznych innowacji, które sprzyjają inteligentnemu i zrównoważonemu rozwojowi aktywizacji zawodowej obywateli. Międzynarodowe i krajowe trendy propagowania reintegracji społecznej i zawodowej uzasadniają konieczność wspierania tego obszaru ze strony organów władzy publicznej. Zadanie to realizowane może być m.in. przez spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe. Na gruncie prawa polskiego Rada Ministrów przyjęła dokument pn. *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES)*<sup>2</sup>, który ma na celu przede wszystkim wzmocnienie procesów dotyczących zwiększania spójności i solidarności społecznej<sup>3</sup> w wymiarze wspólnot lokalnych i samorządowych. Aktualizacja wspomnianego dokumentu daje nowe szanse na zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz większą dostępność lepiej zaplanowanych usług społecznych, które będą świadczone dla obywateli. Przyczyni się to również do większej konkurencyjności podmiotów chcących się ubiegać o realizację celów społecznych<sup>4</sup>.

## Charakterystyka spółdzielni socjalnych

Zasady powstania oraz funkcjonowania spółdzielni socjalnych określone są w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych<sup>5</sup>. Ustawa zawiera szczegółowe regulacje dotyczące m.in. zakładania, prowadzenia działalności oraz łączenia i likwidacji przedmiotowej instytucji. Przedmiotem jej działalności jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków i pracowników tej spółdzielni<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Ekonomia społeczna to sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu – definicja zawarta w Uchwale nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, Monitor Polski, Warszawa, dnia 27 lutego 2019 r., poz. 214.

<sup>2</sup> Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, Monitor Polski z 27 lutego 2019 r., poz. 214.

<sup>3</sup> Ekonomia solidarna to część ekonomii społecznej, której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych – definicja zawarta w KPRES.

<sup>4</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej, <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Krajowy,Program,Rozwoju,Ekonomii,Społecznej,do,2023,roku,Ekonomia,solidarnosci,spolecznej,4119.html> [dostęp 19.09.2019].

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205.

<sup>6</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).

Zgodnie z informacją zawartą na rządowej stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w czasie funkcjonowania przedmiotowej ustawy zauważono pewne kwestie, które wymagały ponownego uregulowania w zakresie dotyczącym działalności spółdzielni socjalnych oraz podmiotów w nich uczestniczących. W związku z powyższym zmienione zostały regulacje dotyczące m.in.:

- ułatwienia w zakładaniu spółdzielni socjalnej odnoszące się do warunkowego zmniejszenia liczby założycieli z obowiązkiem ich uzupełnienia w określonym czasie oraz zmianę limitów zatrudnieniowych w sytuacjach wskazanych w ustawie,
- wzmocnienia funkcji pracowników spółdzielni socjalnych niebędących jej członkami,
- możliwości tworzenia „konsorcjum spółdzielczego”,
- zwolnienia spółdzielni socjalnych ze składek na Krajową Radę Spółdzielczą,
- rozszerzenia katalogu osób, które mogą zakładać i przystąpić do spółdzielni socjalnej w charakterze członka lub osoby świadczącej pracę na rzecz spółdzielni socjalnej (poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu lub niewykonyjących innej pracy zarobkowej opiekunów osób niepełnosprawnych oraz osoby usamodzielniane wychodzące z pieczy zastępczej),
- nowych możliwości wsparcia z Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- wprowadzenia możliwości odbycia nieodpłatnych praktyk zawodowych u pracodawcy, w tym spółdzielni socjalnej przez osobę niepełnosprawną realizującą indywidualny program rehabilitacji zawodowej<sup>7</sup>.

Jak wskazuje art. 2 ust. 3 przedmiotowej ustawy, spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego. Ponadto spółdzielnia socjalna może także prowadzić działalność społecznie użyteczną w zakresie zadań publicznych, które są wyszczególnione w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>8</sup>.

Należy podkreślić, jak istotne znaczenie pełnią spółdzielnie socjalne w Polsce, które poprzez prowadzenie równoległe działalności gospodarczej oraz reintegracji społecznej i zawodowej obywateli stały się jednym z kluczowych podmiotów ekonomii społecznej, nieodzownym instrumentem polityki społecznej w zakresie aktywnej integracji i zwiększania spójności społecznej<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 688 ze zm.

<sup>9</sup> Dane zaczerpnięte z rządowej strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/spoldzielnie-socjalne> [dostęp 19.09.2019].

Dodatkowym atutem działalności spółdzielni socjalnej jest możliwość wsparcia ze środków budżetu państwa lub środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podmioty społeczne mogą korzystać m.in. z dotacji, pożyczek, poręczeń<sup>10</sup>, usług oraz doradztwa w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym, a także zrefundowania kosztów lustracji.

Niewątpliwym wsparciem w funkcjonowaniu spółdzielni jest możliwość wykonywania świadczeń przez wolontariuszy. „Ustawa wskazuje także, kto nie może być członkiem spółdzielni socjalnej, zaliczając do tej grupy osoby skazane na karę ograniczenia wolności. Takie osoby mogą jednak pracować w spółdzielni socjalnej na zasadach ustalonych w Kodeksie karnym wykonawczym”<sup>11,12</sup>.

Według raportu przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny – Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS w tematyce *Spółdzielczość sprzyjająca włączeniu społecznemu i zawodowemu – raport końcowy* „spółdzielnie socjalne wykazywały największe zróżnicowanie ze względu na założycieli: 60,8% z nich została założona przez osoby fizyczne, ok. 25,0% – z udziałem organizacji pozarządowej lub kościelnej, a 20,0% – z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Spośród badanych spółdzielni pracy 72,2% zostało założonych przez osoby fizyczne, zaś 24,7% – przez inne spółdzielnie. W przypadku spółdzielni socjalnych widoczny jest wzrost średniej liczby członków z 5 osób w 2016 r. do 6 w 2017 r. Największy udział liczby osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w strukturach członkowskich badanych spółdzielni występuje w spółdzielniach socjalnych (ok. 70,0%)”<sup>13</sup>.

Podstawową funkcją spółdzielni jest tworzenie miejsc pracy w szczególności dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Na ten cel spółdzielnia może uzyskać wsparcie ze środków publicznych, z których następnie jest rozliczana oraz powinna przynosić oczekiwane efekty. Ze wskazanego raportu GUS wynika, że „najliczniejszą kategorię spółdzielni (1/3) stanowiły te, które zatrudniały osoby niepełnosprawne, na drugim miejscu pod względem liczebności znajdują się spółdzielnie zatrudniające osoby długotrwale bezrobotne (ponad 1/4), blisko co dziesiąta spółdzielnia zatrudniała inne osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Ogółem w 2017 r. w badanych spółdzielniach pracowało 11,9 tys. osób zagrożonych wykluczeniem. W tej grupie 10,1 tys. stanowiły osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne – 1,4 tys., a 0,4 tys. osoby

<sup>10</sup> Mowa o poręczeniach w art. 5a ust. 6 ustawy o spółdzielniach socjalnych.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 2019 r., poz. 676 ze zm.

<sup>12</sup> M. Gersdorf, *Spółdzielnie socjalne*, [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy – Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009, s. 455.

<sup>13</sup> Główny Urząd Statystyczny – Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, *Spółdzielczość sprzyjająca włączeniu społecznemu i zawodowemu – raport końcowy*, Warszawa 2018, s. 16, <http://stat.gov.pl> [dostęp 19.09.2019].

należące do innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pracownicy należący do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym stanowili 35,6% kadry spółdzielni<sup>14</sup>.

Podsumowując, w spółdzielniach socjalnych pracują ludzie wykluczeni m.in.: długotrwale bezrobotni, starsi, byli więźniowie, alkoholicy, narkomani, osoby niepełnosprawne, bezdomni. Najczęściej zajmują się pracami fizycznymi typu prace remontowo-budowlane, ogrodnicze, opiekuńcze. Z roku na rok stopniowo przybywa spółdzielni socjalnych i stają się one alternatywą dla ludzi z problemami, szczególnie w mniejszych miejscowościach. Jednakże funkcjonowanie spółdzielni socjalnych pokazuje, że wymagane jest partnerstwo pomiędzy społecznością lokalną, władzą samorządową, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami ekonomii społecznej<sup>15</sup>.

## Osoby wykluczone społecznie

Definicja osoby lub rodziny zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zawarta jest w *wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020*<sup>16</sup>. Określa ona krąg osób poprzez wymienienie poszczególnych odbiorców<sup>17</sup>. Jednakże

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 18, <http://stat.gov.pl> [dostęp 19.09.2019].

<sup>15</sup> J. Koral, *Spółdzielnie socjalne*, [w:] „Podmioty Ekonomii Społecznej”, Warszawa 2008, [http://www.owes.info.pl/biblioteka/16\\_spoldzielnie\\_socjalne.pdf](http://www.owes.info.pl/biblioteka/16_spoldzielnie_socjalne.pdf) [dostęp 19.09.2019].

<sup>16</sup> Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczania-spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/> s. 9–10 [dostęp 19.09.2019].

<sup>17</sup> Osoby lub rodziny zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym to: a) osoby lub rodziny korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej lub kwalifikujące się do objęcia wsparciem pomocy społecznej, tj. spełniające co najmniej jedną z przesłanek określonych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; b) osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym; c) osoby przebywające w pieczy zastępczej lub opuszczające pieczę zastępczą oraz rodziny przeżywające trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; d) osoby nieletnie, wobec których zastosowano środki zapobiegania i zwalczania demoralizacji i przestępczości zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2018 r., poz. 969); e) osoby przebywające w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r., poz. 1457, z późn. zm.); f) osoby z niepełnosprawnością – osoby z niepełnosprawnością w rozumieniu Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014–2020 lub uczniowie/dzieci z niepełnosprawnościami w rozumieniu Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze edukacji na lata 2014–2020; g) członkowie gospodarstw domowych sprawujący opiekę nad osobą z niepełnosprawnością, o ile co najmniej jeden z nich nie pracuje ze względu na konieczność



zagadnienie wykluczenia społecznego jest problemem wielopłaszczyznowym<sup>18</sup>. Jak wskazuje Pani Jolanta Blicharz prof. zw. dr hab. nauk prawnych Uniwersytetu Wrocławskiego w monografii na temat *Ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym*, przedmiotowa kwestia związana jest z gwarancjami udzielanymi w zakresie praw konstytucyjnych, w szczególności z prawem do zabezpieczenia społecznego<sup>19</sup>. Należy wskazać na art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>20</sup>, który stanowi, że „obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”, a także obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego.

Ponadto art. 30 Konstytucji dotyczy zasady ochrony godności człowieka i stanowi, że 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. W związku z powyższym organy władzy publicznej powinny wspierać osoby zagrożone społecznie i chronić ich godność.

Mając powyższe na uwadze, ustawodawca w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>21</sup> uregulował zadania w zakresie pomocy społecznej, rodzaje świadczeń oraz zasady i tryb ich udzielania. Zgodnie z ustawą pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi<sup>22</sup>.

---

sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością; h) osoby potrzebujące wsparcia w codziennym funkcjonowaniu; i) osoby bezdomne lub dotknięte wykluczeniem z dostępu do mieszkań w rozumieniu *Wytucznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020*; j) osoby odbywające kary pozbawienia wolności; k) osoby korzystające z Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020.

<sup>18</sup> P. Broda-Wysocki, *Wykluczenie a koncepcje funkcjonowania welfare state*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red. nauk.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wrocław 2008, s. 409.

<sup>19</sup> J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 77, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/89920/Ochrona\\_prawna\\_przed\\_wykluczeniem\\_spolecznym.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/89920/Ochrona_prawna_przed_wykluczeniem_spolecznym.pdf) [dostęp 19.09.2019].

<sup>20</sup> Art. 67. Prawo do zabezpieczenia społecznego: 1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. 2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.

<sup>22</sup> Art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Zakres działań organów władzy publicznej powinien mieć charakter interdyscyplinarny, który obejmuje działania faktyczne oraz prawne, ponieważ ich celem jest dbanie o godność każdego obywatela, mając na uwadze sferę materialną i społeczną. Ustawodawca tak powinien skonstruować system prawny, aby głównym celem była troska o dobro człowieka, w szczególności o osoby słabsze, które narażone są na wykluczenie społeczne z różnych przyczyn. Obowiązek ten spoczywa na organach administracji publicznej, która poprzez odpowiednie działania może spowodować ograniczenie występowania zjawiska wykluczenia społecznego. Ważnym elementem usprawniającym system pomocy jest szybka i sprawna identyfikacja osób wykluczonych. W tym obszarze wsparciem mogą służyć osoby bezpośrednio z tego środowiska, które pomogą ustalić przyczynę wykluczenia, co spowoduje podjęcie działań mających na celu włączenie tych osób do społeczeństwa. Powyższa charakterystyka działań ukazuje wzajemne relacje podmiotów publicznych z organizacjami pozarządowymi a nawet osobami fizycznymi oraz uzupełnianie się działań prawnych i pozaprawnych<sup>23</sup>.

## **Niedostrzegani przez władzę – byli skazani, osoby opuszczające jednostki penitencjarne**

Osoby opuszczające jednostki penitencjarne zaliczamy do grona osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jednakże należy wskazać, że jest to szczególna grupa, z którą często, z powodu ich licznych problemów (takich jak bezdomność, uzależnienia, agresja, frustracja), trudno nawiązać współpracę. Przystosowanie tej grupy społecznej jest dużym wyzwaniem zarówno dla organów samorządowych, jak i innych instytucji za to odpowiedzialnych.

Zgodnie z art. 38<sup>24</sup> ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy<sup>25</sup> stowarzyszenia, fundacje, organizacje oraz instytucje, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania podejmują działania w celu zwiększenia efektywności działania organów państwowych oraz wzmacniania praworządnego

---

<sup>23</sup> J. Behr, J. Blicharz, *op. cit.*, s. 81–82.

<sup>24</sup> Art. 38 § 1: W wykonywaniu kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających i zapobiegawczych, w szczególności związanych z pozbawieniem wolności, oraz przypadku mogą współdziałać stowarzyszenia, fundacje, organizacje oraz instytucje, których celem działania jest realizacja zadań określonych w niniejszym rozdziale, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania. § 1a. W zakresie zapobiegania przestępczości i readaptacji społecznej podmioty, o których mowa w § 1, podejmują działania w celu zwiększenia efektywności działania organów państwowych oraz wzmacniania praworządnego działania tych organów. § 2. Podmioty, o których mowa w § 1, mogą w porozumieniu z dyrektorem zakładu karnego lub aresztu śledczego uczestniczyć w prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, sportowej i religijnej w tych zakładach lub aresztach.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 676 ze zm., dalej: k.k.w.

działania tych organów w zakresie zapobiegania przestępczości i readaptacji społecznej. Wymienione podmioty mogą w porozumieniu z dyrektorem zakładu karnego lub aresztu śledczego uczestniczyć w prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, sportowej i religijnej w tych zakładach lub aresztach.

Dodatkowo instytucjami odpowiedzialnymi za wspieranie byłych więźniów są: zakłady karne i areszty śledcze, kuratorska służba sądowa, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, instytucje rynku pracy oraz organizacje pozarządowe. Także wyspecjalizowanymi jednostkami organizacyjnymi, które świadczą usługi społeczne na rzecz osób niepełnosprawnych lub innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym w zakresie integracji społeczno-zawodowej są placówki integracji społeczno-zawodowej<sup>26</sup>, prowadzone zazwyczaj przez administrację samorządową lub podmioty pozarządowe<sup>27</sup>.

Art. 17 ust. 1 pkt 16a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>28</sup> wskazuje, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Nie można pominąć roli kuratora sądowego, który zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych<sup>29</sup> realizuje określone przez prawo zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu oraz współpracuje z właściwym samorządem i organizacjami społecznymi, które statutowo zajmują się opieką, wychowaniem, resocjalizacją, leczeniem i świadczeniem pomocy społecznej w środowisku otwartym<sup>30</sup>. Jak stanowi art. 41 k.k.w., w celu ułatwienia społecznej readaptacji, a w szczególności przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa, skazanym oraz ich rodzinom powinno się udzielać niezbędnej pomocy, zwłaszcza materialnej, medycznej, w znalezieniu pracy i zakwaterowaniu, a także porad prawnych, której udzielają właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz kuratorzy sądowi i inne podmioty określone w przedmiotowej ustawie.

W myśl art. 166 k.k.w. zwalnianym skazanym, mającym trudności w znalezieniu zatrudnienia, zakwaterowania oraz otrzymania niezbędnej pomocy lekarskiej, właściwe organy lub instytucje udzielają niezbędnej doraźnej pomocy. Dyrektor zakładu karnego, zwalniając skazanego, udziela mu stosownych informacji o możliwościach uzyskania niezbędnej pomocy.

<sup>26</sup> Placówki te zwane są również nowymi jednostkami gospodarki społecznej/ekonomii społecznej.

<sup>27</sup> Praca badawcza *Usługi integracji społeczno-zawodowej na poziomie NTS 4. Raport końcowy*, zamówienie jest współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/uslugi-publiczne/uslugi-integracji-spoeczno-zawodowej-na-pozomie-nts-4,5,1.html>, s. 11 [dostęp 19.09.2019].

<sup>28</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.

<sup>29</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1014.

<sup>30</sup> Art. 11 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1014.).

Osoby zwolnione z zakładów karnych zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>31</sup> mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia pieniężnego<sup>32</sup> lub niepieniężnego<sup>33</sup>. Istnieje również możliwość zawarcia kontraktu socjalnego mającego na celu określenie współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby skazanej, wzmocnienia jej aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu<sup>34</sup>. Dodatkowym wsparciem dla byłych więźniów, którzy stali się osobami bezdomnymi, jest możliwość objęcia ich indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności<sup>35</sup>. Głównym celem programu jest wspieranie osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Przedmiotowy plan opracowywany jest przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej wraz z osobą bezdomną i podlega zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka.

Zaprezentowane powyżej regulacje prawno-organizacyjne nie realizują w pełni założeń ustawodawcy. Najwyższa Izba Kontroli<sup>36</sup> przeprowadziła kontrolę *Pomocy społecznej świadczonej osobom opuszczającym zakłady karne*<sup>37</sup>. Zakres podmiotowy obejmował ośrodki pomocy społecznej. Jej wyniki świadczą o tym, że struktura organów, która ma wspierać byłych skazanych, nie jest kompleksowa. Osoby skazane stają się osobami wykluczonymi społecznie i borykają się z trudnym powrotem do rzeczywistości. Dlatego tak ważne jest wsparcie ze strony państwa i organów władzy publicznej. Jak wymienia NIK w swoim raporcie, „osoby opuszczające zakłady karne i areszty śledcze mogą ze strony ośrodków pomocy społecznej liczyć jedynie na pomoc doraźną. Brakuje pomocy długofalowej i kompleksowej, która pozwoliłaby tym osobom na ponowną adaptację w społeczeństwie. [...] Najczęstszymi przyczynami powrotu do przestępstwa są: trudności w znalezieniu pracy, brak jakiegokolwiek miejsca zakwaterowania i powrót do środowiska przestępczego, niedostateczne warunki materialne, niechęć ze strony otoczenia. Niezbędnym elementem zapobiegania przestępczości i jej skutkom jest pomoc postpenitencjarna. Wskazuje to na potrzebę zwiększenia zakresu udzielanego wsparcia osobom po opuszczeniu zakładu karnego, w celu przeciwdziałania ich wykluczeniu

<sup>31</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.

<sup>32</sup> To jest o zasiłek stały, okresowy, celowy.

<sup>33</sup> Jest to pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie się, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, składki na ubezpieczenie zdrowotne, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych.

<sup>34</sup> Art. 108 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.).

<sup>35</sup> Art. 49 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.).

<sup>36</sup> Dalej NIK.

<sup>37</sup> Informacja o wynikach kontroli P/18/041 – *Pomoc społeczna świadczonej osobom opuszczającym zakłady karne*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21039,yp,23671.pdf> strona: [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl) [dostęp 19.09.2019].

społecznemu oraz na konieczność zacieśnienia współpracy ośrodków pomocy społecznej z innymi instytucjami działającymi w tym zakresie”<sup>38</sup>.

Jak wynika z przeprowadzonej kontroli, odsetek osób korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej<sup>39</sup> po zwolnieniu z zakładu karnego lub aresztu śledczego zmniejsza się. W 2015 r. wynosił 17,2%, a w 2017 r. – 15,3%. W latach 2015–2018 (I półrocze) w całym kraju ze wsparcia OPS korzystało około 17% byłych osadzonych. Osoby zwolnione stanowiły ok. 1% korzystających z pomocy OPS<sup>40</sup>.

Jak wskazuje NIK, dominującą formą wsparcia byłych więźniów były świadczenia pieniężne, – w szczególności zasiłki okresowe<sup>41</sup>, celowe<sup>42</sup> i stałe<sup>43</sup> (najczęściej przyznawane), a także posiłki<sup>44</sup>.

NIK podkreśla niewielką aktywność OPS w zakresie organizowania spotkań swoich podopiecznych z potencjalnymi pracodawcami. Zdaniem NIK „powinno to być rutyną dla wszystkich jednostek świadczących pomoc byłym osadzonym. Izba uważa, że należy też skupić się na ich aktywizacji zawodowej i na powiązaniu udzielania pomocy finansowej z podjęciem przez te osoby szkolenia zawodowego, terapii, szukania pracy, np. poprzez motywujące kontrakty socjalne”<sup>45</sup>.

W informacji o wynikach kontroli poruszony został problem dotyczący wzajemnych relacji pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za realizację zadań w odniesieniu do byłych skazanych. Gmina nie wywiązywała się ze swoich zadań w zakresie rozpoznania

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Dalej OPS.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>41</sup> Dane zaczerpnięte z Informacji o wynikach kontroli P/18/041 – *Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21039,vp,23671.pdf> [dostęp 19.09.2019].

„W skontrolowanych ośrodkach (*badania kontrolne zostały przeprowadzone w 20 jednostkach – ośrodkach pomocy społecznej, które w gminach wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej. Do informacji o wynikach kontroli włączono także wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w MOPR w Siedlcach, która została zrealizowana w czerwcu i lipcu 2018 r. W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz sześć Delegatur NIK w: Bydgoszczy, Kielcach, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Zielonej Górze*) w latach 2015–2018 (I półrocze) byłym więźniom udzielono 3179 zasiłków okresowych na łączną kwotę 3782 tys. zł. W latach 2015–2018 (I półrocze) przeciętnie w tych gminach, pomocą w formie zasiłku okresowego objęto 67,6% osób z tej grupy podopiecznych”.

<sup>42</sup> *Ibidem*, „Zasiłki celowe przeznaczone są w szczególności na pokrycie części lub całości zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu. Skontrolowane OPS przyznały w latach 2015–2018 (I połowa) 2894 takie zasiłki na łączną kwotę 1262 tys. zł. Zasiłkami celowymi objęto średnio 61,5% osób opuszczających zakłady karne/areszty śledcze.”

<sup>43</sup> *Ibidem*, „W latach 2015–2018 (I połowa) przyznano 582 takie zasiłki. Przeciętnie zasiłkami stałymi objęto 12,4% podopiecznych korzystających ze wsparcia z powodu trudności po opuszczeniu zakładów karnych/aresztów śledczych.

<sup>44</sup> *Ibidem*, „W latach 2015–2018 (I połowa) pomocą taką objęto 2881 osób, a wydatki wyniosły 1703 tys. zł. Pomoc w formie posiłków przyznano średnio 61,2% podopiecznych otrzymujących wsparcie po opuszczeniu zakładów karnych/aresztów śledczych”.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

sytuacji osób opuszczających ośrodki penitencjarne, natomiast wnioski dotyczące współpracy OPS z zakładami karnymi skupiają się tylko na poziomie zasięgania informacji potrzebnych do naliczania świadczeń finansowych. Tymczasem, jak zauważa Izba, obowiązek takiej współpracy leży po obydwu stronach. Również współdziałanie z kuratorami sądowymi jest na poziomie śladowym. Brakuje jednolitych wytycznych dotyczących wspólnego działania w zakresie planowania długofalowej pomocy dla byłych osadzonych.

Jak podkreśla Izba, OPS nie przeprowadza badań w odniesieniu do skuteczności udzielanej pomocy. Podopieczni kończą współpracę z OPS z różnych przyczyn: 38,7% podjęło pracę (stałą bądź dorywczą), ale też część powróciła na drogę przestępczą i ponownie została pozbawiona wolności. Wskutek braku analizy efektywności proponowanych działań pracownicy OPS nie znali nawet aktualnej sytuacji wszystkich byłych podopiecznych, co wydaje się niedopuszczalne w obecnym systemie prawnym.

Wnioski płynące z przeprowadzonej kontroli wskazują, że obowiązujące regulacje prawne nakładają na różne, niezależne od siebie instytucje obowiązek udzielania pomocy byłym więźniom mającym problemy adaptacyjne po zwolnieniu z jednostek penitencjarnych. Brak wystarczającej współpracy pomiędzy tymi organami oraz niedostateczny przepływ informacji między nimi skutkuje niskim stopniem efektywności prowadzonych działań i brakiem kompleksowego rozwiązania problemu w zakresie pomocy dla byłych więźniów. W swoim raporcie Najwyższa Izba Kontroli wysunęła wiele wniosków pokontrolnych oraz zaleceń do instytucji publicznych. Jednym z nich jest skierowany do ministra sprawiedliwości wniosek dotyczący opracowania i wdrożenia ram strategicznych określających m.in. cele dla procesu i kryteria ich spełnienia, narzędzia readaptacji oraz instytucje wykonawcze, relacje pomiędzy nimi, wskaźniki realizacji celów, sposoby ich monitorowania i analizowania.

## **Podsumowanie**

Spółdzielnie socjalne stanowią jedną z form podmiotów, które przyczyniają się do pomocy osobom opuszczającym jednostki penitencjarne. Wspierają one ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym. Swoim funkcjonowaniem dają obywatelom szansę na aktywizację zawodową i społeczną. Umożliwiają ludziom poczucie własnej wartości, godności oraz wskazują, że poprzez ciężką pracę człowiek ma wpływ na własne życie. W odniesieniu do tej specyficznej grupy społecznej działania takie są bardzo potrzebne, ponieważ następstwem kary pozbawienia wolności może być m.in.: bezrobocie, bezdomność, uzależnienia, ubóstwo oraz nieporadność życiowa. Należy mieć również na uwadze,



że po opuszczeniu zakładu karnego lub aresztu śledczego osoby te w dalszym ciągu potrzebują pomocy w celu usamodzielnienia się i przystosowania społecznego.

Dlatego niezbędnym elementem profilaktyki w zapobieganiu przestępczości i ich skutkom jest pomoc postpenitencjarna, co podkreśla raport NIK. Jak wynika z przeprowadzonej kontroli NIK, brakuje kompleksowego mechanizmu działania przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację tych zadań. Podmioty te działają niezależnie od siebie i w granicach swoich kompetencji, przez co udzielana pomoc w pewnym stopniu pokrywa się.

Reasumując, działania różnych organizacji rządowych i pozarządowych powinny mieć charakter wspierający i aktywizujący obywateli, propagujący reintegrację społeczną i zawodową w odniesieniu do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Spółdzielnie socjalne w Polsce stały się jednym z kluczowych podmiotów ekonomii społecznej. Są nieodzownym instrumentem polityki społecznej w zakresie aktywnej integracji i zwiększania spójności społecznej.

## Bibliografia

### Literatura

- Broda-Wysocki P., *Wykluczenie a koncepcje funkcjonowania welfare state*, [w:] W. Bokajło, A. Paczeński (red. nauk.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wrocław 2008.
- Behr J., Blicharz J., *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.
- Gersdorf M., *Spółdzielnie socjalne*, [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy – Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009.
- Koral J., *Spółdzielnie socjalne*, [w:] *Podmioty Ekonomii Społecznej*, Warszawa 2008.

### Źródła

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r., poz. 676 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1014).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 217).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz., 1507 ze zm.)
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).



Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).  
Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, Monitor Polski z 27 lutego 2019 r., poz. 214. [dostęp 19.09.2019].

## **Internet**

Główny Urząd Statystyczny – Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, *Spółdzielczość sprzyjająca włączeniu społecznemu i zawodowemu - raport końcowy*, , Warszawa 2018, <http://stat.gov.pl> [dostęp 19.09.2019].

Informacja o wynikach kontroli P/18/041 – *Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21039,vp,23671.pdf>.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej, <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Krajowy,Program,Rozwoju,Ekonomii,Spoecznej,do,2023,roku.,Ekonomia,solidarnosci,spolecznej,4119.html> [dostęp 19.09.2019].

Dane zaczerpnięte z rządowej strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/spoldzielnie-socjalne> [dostęp 19.09.2019].

Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczania-spoiecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzy-staniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/> [dostęp 19.09.2019].

*Usługi integracji społeczno-zawodowej na poziomie NTS 4 Raport końcowy*, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/uslugi-publiczne/uslugi-integracji-spoieczno-zawodowej-na-poziomie-nts-4,5,1.html> [dostęp 19.09.2019].



## Rozdział 7

**Anna Kordik**

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0001-8784-668X](https://orcid.org/0000-0001-8784-668X)

### **Spółdzielnia socjalna – reintegracją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych**

*Social cooperative – social and professional integration of people with disabilities*

#### **Streszczenie**

Przedmiotem omówienia jest społeczna reintegracja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawnych form działania spółdzielni socjalnych, centr integracyjnych oraz zakładów aktywności zawodowej, które mają za cel wspomóc osoby niepełnosprawne w readaptacji społeczno-zawodowej.

#### **Słowa kluczowe**

niepełnosprawność, readaptacja, integracja społeczna i zawodowa, centra aktywności, zatrudnienie

#### **Key words**

disability, readaptation, social and professional integration, activity centres, employment

### **Uwagi wprowadzające**

Zapewnienie możliwości pracy i rozwoju zawodowego osobom niepełnosprawnym jest powinnością państwa. Jednakże należy podkreślić, że zatrudnienie nie zależy wyłącznie od samej dobrej woli władzy<sup>1</sup>. Twórcy ustawy zasadniczej ani sama ustawa zasadnicza w swoich postanowieniach nie są gwarantem zapewnienia stanowiska pracy każdemu. W tym przypadku brak jest możliwości wystąpienia z roszczeniem o pracę. Aczkolwiek słusznie w literaturze przedmiotu uwydatnia się to, iż suwerenowi winno zależeć na poprawie bytu społeczeństwa poprzez dążność do zatrudniania w godziwych warunkach pracy z odpowiednią płacą<sup>2</sup>. Potwierdza to art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej.

---

<sup>1</sup> M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 65 ustawy zasadniczej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska (red), Lexis Nexis, 2014, s. 23.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 23 i n.

Trybunał Konstytucyjny, również w tej płaszczyźnie, podkreślił, że wolność pracy rodzi ograniczenia nie po stronie pracodawców, ale właśnie władz publicznych<sup>3</sup>. Także treść art. 69 w zw. z art. 68 ust. 3 ustawy zasadniczej reguluje zakres wolności i praw ekonomiczno-społecznych w płaszczyźnie pomocy osobom niepełnosprawnym<sup>4</sup>. Orzecznictwo administracyjne wprost kładzie nacisk, że „konstytucyjnie nałożony obowiązek nakłada na państwo odrębne potraktowanie osób niepełnosprawnych. Obowiązek ten sprowadza się do stworzenia regulacji szczególnej dla tego rodzaju grupy osób. [...] Nie można, zatem twierdzić, że osoby niepełnosprawne mają prawo do zaspokojenia wszystkich swoich roszczeń. Sytuacja ich nie może abstrahować od aktualnego poziomu dobrobytu ogółu obywateli”<sup>5</sup>. Powołana treść art. 69 ustawy zasadniczej formułuje tzw. zasadę polityki państwa. W normie tej nie wyraża prawa podmiotowego. Orzecznictwo konstytucyjne również potwierdza powyższą zasadę, konstatując, że przepisy wyznaczają poziom konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla tej konkretnej grupy podmiotów. Treścią tych gwarancji jest zobowiązanie władz publicznych do wspierania osób niepełnosprawnych. Chodzi tu, po pierwsze, o działania, które umożliwią szczególne, a więc odmienne od pozostałych podmiotów, traktowanie osób niepełnosprawnych w ramach opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3), po drugie zaś, o działania zapewniające im pomoc w sferach: zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69)<sup>6</sup>. Rzeczona treść art. 69 ustawy zasadniczej uwydatnia pomoc osobom niepełnosprawnym w zakresie społecznej readaptacji życia codziennego. Norma ta zatem łączy się ze sferą poszanowania godności człowieka w tej materii i jest jedną z jej przesłanek, zgodnie z treścią art. 30 Konstytucji RP<sup>7</sup>.

Realizując powyższe konstytucyjne postanowienia, ustawodawca, w celu intensyfikacji walki z wykluczeniem tych osób, tworzy coraz szersze formy integracji społecznej w sferze tzw. ekonomii społecznej<sup>8</sup>. Zadaniem społecznej ekonomii jest pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem. Łączy ona dwa nurty: społeczny i ekonomiczny. Społeczna forma dba o system przedsiębiorstw, a także organizację w przedmiocie aktywizacji społeczeństwa oraz marginalizacji tych osób z życia społecznego<sup>9</sup>. Jak podkreśla doktryna, sfera ekonomii społecznej wspiera się na zasadach szeroko pojętej

<sup>3</sup> Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., SK 30/99, OTK 2001, nr 1, poz. 3.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 2743/15.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2016 r., K 37/13.

<sup>7</sup> B. Banaszak, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 69*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 128 i n.

<sup>8</sup> M. Wronka-Pośpiech, *Kulturowe uwarunkowania zarządzania przedsiębiorstwem społecznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 336, s. 91 i n.

<sup>9</sup> Z. Narski, *Ekonomia społeczna, zarys popularny*, Toruń 2001, s. 9.

solidarności, partycypacji, samorządności oraz budowie społeczeństwa obywatelskiego<sup>10</sup>. Jedną z form pomocy w tej sferze są spółdzielnie socjalne. Przedmiotowej analizie poddano nie tylko prawną formę działania spółdzielni socjalnych w płaszczyźnie promocji, pomocy oraz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, ale ukaże ona także inne formy przewidziane prawem, tj. centra integracji społecznej oraz zakłady aktywności zawodowej, które wspomagają osoby niepełnosprawne w zakresie readaptacji społeczno-zawodowej.

## Kontekst historyczny

Rozwój spółdzielczości rozpoczął się w Europie w wieku XIX. Wiek ten to czas wielkiego rozwoju Europy i świata<sup>11</sup>. Pokłosiem ekspansji spółdzielni była rewolucja ekonomiczno-społeczna oraz postęp gospodarczy<sup>12</sup>. Wielka Brytania jako pierwsza dała początek spółdzielczości. W roku 1844 w Rochdale utworzono pierwszą spółdzielnię – Stowarzyszenie Sprawiedliwych Pionierów. Założenia powstałego stowarzyszenia nie wspierały się tylko na fundamentalnych prawach, ale na obowiązkach oraz lojalności<sup>13</sup>. Za przykładem Wielkiej Brytanii kolejne państwa, tj. Dania, Belgia, Holandia, Francja i Niemcy, wprowadziły prawne unormowania tej formy integracji społecznej<sup>14</sup>. W Polsce tradycje wprowadzenia tego gatunku integracji miały kulisy historyczno-narodowe. Związane były z odzyskaniem niepodległości. Pierwszą taką formą było Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Ratowania się Wspólnie w Nieszczęściach. Utworzył je Stanisław Staszic<sup>15</sup>. Również w okresie drugiej wojny światowej spółdzielnie nie straciły na popularności i znaczeniu. Ich rozwój był dwutorowy. W Polsce spółdzielczość wykorzystano, niestety, dla ideologicznego systemu politycznego. W ramach tego systemu pozbawiono spółdzielczość cech niezależności, samorządności swoich struktur. Przejawem tego było podporządkowanie czy też uwarunkowanie jej formy działalności od decyzji *stricte* politycznych<sup>16</sup>. Natomiast w państwach demokratycznych Europy i świata ruch spółdzielczości przekształcał się, ulegał intensyfikacji, dostosowując się jednocześnie do

---

<sup>10</sup> A. Kożuch, E. Książek, *Spółdzielnia socjalna jako forma przedsiębiorstwa społecznego*, „Prace Naukowe Akademii im. J. Długosza w Częstochowie” 2014, s. 181 i n.

<sup>11</sup> <https://www.ciekawostkihistoryczne.pl/category/epoka/xix-wiek/> [dostęp 24.07.2019].

<sup>12</sup> J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o spółdzielniach socjalnych*, [w:] J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex 2012, s. 380 i n.

<sup>13</sup> *Ibidem*, zob. też i porównaj K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1973; K. Boczar, *Spółdzielczość i problematyka społeczna i ekonomiczna*, Warszawa 1986.

<sup>14</sup> J. Brzozowska, *Spółdzielnie socjalne*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej-wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 67 i n.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 67 i n.

<sup>16</sup> J. Blicharz, *op. cit.*, s. 382 i n.

ewoluującej gospodarki rynkowej. W Polsce system niezależności oraz samorządności spółdzielczości zaczął się kształtować dopiero w latach 80. i 90. XX wieku. W przedmiotowej płaszczyźnie rozważań należy uwypuklić, że spółdzielczość zyskuje na popularności i stanowi trzon tradycyjnej polityki państwa w ramach ekonomii społecznej. Realizacja i wykorzystywanie tej formy pomocy jest także częścią zainteresowania polityki unijnej<sup>17</sup>. Aktem regulującym unijną politykę spółdzielczości jest rozporządzenie 1435/2003 z dnia 22 marca 2003 roku w sprawie statutu spółdzielni europejskich<sup>18</sup>. Powyższy akt uwzględnia postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwłaszcza art. 308 tego traktatu. Celem niniejszego rozporządzenia jest likwidacja barier handlowych oraz reorganizacja struktur produkcji wspólnotowej<sup>19</sup>. W ramach polityki unijnej należy także wymienić postanowienia traktatu lizbońskiego i nicejskiego w materii wykluczenia zawodowego i społecznego.

## Spółdzielnia socjalna – regulacja ustawowa

Warto przypomnieć, że rozwój spółdzielczości w Polsce prawnie unormowano na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, poprzez odpowiednią prawną modyfikację prawa spółdzielczego<sup>20</sup>. Ustawa ta weszła w życie 1 czerwca 2004 roku<sup>21</sup>. W ramach tego aktu wyodrębniono ustawę o spółdzielniach socjalnych. Tekst przedmiotowej normatywizacji uchwalono 27 kwietnia 2006 roku, natomiast zaczął obowiązywać od 6 lipca 2006 roku. Był on nowelizowany 8-krotnie. W samym roku 2018 wprowadzono 3 nowelizacje. Istotą wyodrębnienia tej regulacji – jak wskazuje projektodawca w uzasadnieniu do tegoż projektu – był fakt doniosłej roli, jaka przypada spółdzielniom socjalnym w polityce rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego. Podmioty te łączą osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, których celem działania będzie reintegracja społeczno-zawodowa ich członków, a także działanie na rzecz ich środowiska lokalnego<sup>22</sup>. Nadmienić warto, że model spółdzielczości socjalnej jest jednym z instrumentów tzw. nowej ekonomii społecznej. Polski wzorzec nawiązuje do modelu włoskiego. Konfirmacją tego są przyjęte *per analogiam* rozwiązania w Polsce, co

<sup>17</sup> J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 64 i n.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE), Dz. Urz. UE L 207/1 z 18.08.2003.

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

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 października 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1285) weszła w życie 1 stycznia 1983 r.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).

<sup>22</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205), <https://sip.lex.pl/#/act-project/101117099?unitId=justification> [dostęp 31.07.2019].

uwydatnia projektodawca w uzasadnieniu do ustawy. Fundamentalnym zatem celem spółdzielczości socjalnej jest społeczna integracja swoich członków, osób wykluczonych z działalności gospodarczej i zawodowej, tj. osób przeżywających trudności na rynku pracy<sup>23</sup>. Zgodnie z uregulowaniem ustawowym przedmiotem spółdzielni socjalnych jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków oraz pracowników spółdzielni socjalnych. Ergo, rolą spółdzielni jest społeczna reintegracja jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, a także zawodowa reintegracja jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, będących: osobami bezrobotnymi<sup>24</sup>, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r., poz. 1065, z późn. zm.), absolwentami centrum integracji społecznej, tj. osobami, które przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy uczestniczyły w zajęciach w centrum integracji społecznej i otrzymały zaświadczenie od kierownika tego centrum, osobami, które są absolwentami centrum integracji społecznej przez okres 6 miesięcy od dnia zakończenia zajęć w centrum integracji społecznej oraz absolwentami klubu integracji społecznej, tzn. osobami uczestniczącymi w klubie integracji społecznej przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy i mającymi ważne zaświadczenie, o którym mowa w art. 18 ust. 5a<sup>25</sup>, albo osobami, które zrealizowały postanowienia kontraktu socjalnego, a także osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 511, 1000 i 1076)<sup>26</sup>, osobami do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadającymi status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, osobami, które poszukują pracy, jak również nie pozostają w zatrudnieniu lub nie wykonują innej pracy zarobkowej, z wyłączeniem opiekunów osób niepełnosprawnych oraz pobierających z tego tytułu świadczenia pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy zgodnie z przepisami o świadczeniach rodzinnych, lub zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, osób poszukujących pracy, które nie pozostają w zatrudnieniu lub nie wykonują innej pracy zarobkowej, osobami usamodzielniającymi się, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie

---

<sup>23</sup> J. Blicharz, *op. cit.*, s. 382 i n.

<sup>24</sup> Art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).

<sup>25</sup> Zakończenie uczestnictwa w klubie integracji społecznej jest potwierdzone zaświadczeniem wydanym niezwłocznie przez podmiot prowadzący klub integracji społecznej. Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 217).

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172). Niepełnosprawność to trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy.



pieczy zastępczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 998 i 1076)<sup>27</sup>. Warto podkreślić, że ustawodawca dopuszcza założenie spółdzielni socjalnej przez wyżej wymienione osoby, jednakże warunkuje to od posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych. Regulacja ta uwypukla, iż społecznej i zawodowej reintegracji nie podlegają osoby częściowo lub całkowicie ubezwłasnowolnione oraz niepełnoletnie. Rzeczone wynika z cywilnego uregulowania w normie art. 12 Kodeksu cywilnego<sup>28</sup>. J. Blicharz słusznie wskazuje, że w odniesieniu do członka spółdzielni, który nie jest założycielem, wymienione obostrzenie nie obowiązuje. Równoznaczne jest to z tym, że członkowie mogą mieć ograniczoną zdolność prawną lub w ogóle jej nie mieć. Synonimicznie oznacza to, że częściowe i całościowe ubezwłasnowolnienie uprawnia ich do członkostwa w spółdzielni<sup>29</sup>. Prawną restrykcją w stosunku do członków z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych lub też jej braku jest treść art. 15 § 3 prawa spółdzielczego, który stanowi, że osoby takie nie mogą być członkami organów spółdzielni. W walnym zgromadzeniu biorą one udział przez swoich przedstawicieli ustawowych<sup>30</sup>. Społeczna reintegracja spółdzielcza podejmuje działania mające za zadanie odbudowanie oraz podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej, a także pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. W przypadku zawodowej reintegracji działania te mają na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy. Zaznaczyć należy, że przedstawiona powyżej materia działań w przedmiocie społecznej i zawodowej reintegracji nie jest prowadzona przez spółdzielnie w ramach działalności gospodarczej, zgodnie z normą art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy<sup>31</sup>. Rzeczone ustawa w ramach swojej regulacji dozwala, aby spółdzielnie socjalną mogły założyć inne osoby niż te wymienione w art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Jednakże ustawodawca zastrzega, iż liczba tych osób nie może stanowić więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli. Natomiast w przypadku, gdy spółdzielnię socjalną chcą założyć osoby niepełnosprawne, tzn. osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, liczba ogólnych

<sup>27</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).

<sup>28</sup> Art. 12 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145). Zgodnie z ugruntowanym poglądem doktryny konsekwencją odrzucenia koncepcji naturalnej zdolności do czynności prawnych jest przyznanie zdolności do czynności prawnej (w pełni lub jako ograniczonej) osobie, która na przykład ukończyła określone lata i nie została ubezwłasnowolniona, nawet jeżeli osoba ta nie jest sprawna umysłowo, zob. szerzej: M. Wątrakiewicz, *Wiek a zdolność do czynności prawnych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3, s. 497–529. Ponadto, jak zauważa M. Pazdan, polska regulacja prawa cywilnego wskazuje, że choroba psychiczna nie wpływa wprost na zdolność do czynności prawnych (wpływ taki wywiera dopiero ubezwłasnowolnienie), a może stanowić jedynie wadę oświadczenia woli z art. 82 k.c., zob. szerzej: M. Pazdan, *Cudzoziemiec klientem polskiego notariusza*, „Rejent” 2001, z. 7–8, s. 172 i n.

<sup>29</sup> J. Blicharz, *Komentarz do art. 4 ustawy o spółdzielniach socjalnych*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex 2012, s. 382 i n.

<sup>30</sup> Art. 15 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1285).

<sup>31</sup> Art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).

założycieli nie może stanowić więcej niż 70%<sup>32</sup>. Spółdzielnię mogą również założyć organizacje pozarządowe, kościelne i osoby prawne<sup>33</sup>. Płaszczyzna przedmiotowego omówienia odnosi się także do prowadzenia przez spółdzielnie działalności w zakresie zadań i usług pomocy społecznej w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, opieki nad dziećmi do lat trzech, o której mowa w przepisach o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 996 i 1000), wspierania rodziny i pieczy zastępczej w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W płaszczyźnie przedmiotowego omówienia marginalnie nie sposób nie wspomnieć o możliwości uzyskania przez osobę niepełnosprawną dofinansowania przez PFRON do wniesienia jednorazowego wkładu do spółdzielni socjalnej po raz pierwszy, jak również na ponowne wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej. Słusznie wskazuje E. Staszewska, że regulacja art. 12a ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stwarza i kreuje odpowiednie warunki finansowe dla tej grupy osób. Nie rodzi to żadnych wątpliwości, że trudno by było wnieść takiej grupie podmiotów wkład do spółdzielni socjalnej. Działalność ta, jak podkreśla E. Staszewska, daje im szansę w przyszłości na usamodzielnienie zawodowe, a co za tym idzie – ich autonomiczną egzystencję<sup>34</sup>.

## Centra integracji społecznej a zakłady zawodowej aktywności

Kolejnym istotnym rozwiązaniem przyjętym przez polskiego ustawodawcę w celu wspierania oraz aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych jest jej realizacja w formie tzw. centr integracji społecznej, a także zakładów aktywności zawodowej. Społeczne centra realizują swoje działania na podstawie ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Zgodnie z uregulowaniem przedmiotowej ustawy centra mają pomóc w społecznej readaptacji pod kątem edukacyjnym. Jednakże przewidzianym elementem w tym zakresie może być praca<sup>35</sup>. W grupie ustawowych beneficjentów są także osoby niepełnosprawne.

<sup>32</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> E. Staszewska, *Komentarz do art. 12a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 10.

<sup>35</sup> J. Blicharz, *Komentarz do art. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex 2012, s. 382 i n.

Uwypuklić warto przy tej okazji, iż celem tej ustawy – jak wskazuje projektodawca w uzasadnieniu – jest realizacja unijnych postanowień polityki w tym zakresie. Wskazać należy tutaj na politykę czterech filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia<sup>36</sup>. Działania te podejmowane są na rzecz równości szans, dostępu do rynku pracy dla wszystkich, ze szczególnym uwzględnieniem osób wykluczonych z życia społecznego i zawodowego<sup>37</sup>. Ustawa ta podejmuje działania w zakresie usamodzielnienia osób z dysfunkcjami, zagrożonych lub podlegających wykluczeniu społecznemu, poprzez edukację zawodową i społeczną. Ma to za zadanie osiągnięcie przez osoby, które mają ograniczoną produktywności w tym zakresie, samodzielności ekonomicznej, a co za tym idzie zatrudnienia w zakresie readaptacji zawodowej i integracji społecznej<sup>38</sup>. Istotnym elementem wpływu na rozwój tej polityki społeczno-ekonomicznej jest możliwość pracy w zakresie działalności tych centr. Praca ta obejmuje prawną formę działalności centr w płaszczyźnie wytwórczej, handlowej, usługowej lub wytwórczej w rolnictwie<sup>39</sup>. Warto przy tym wspomnieć, że pomimo braku prawnej możliwości nawiązania stosunku pracy w ramach działalności centr integracyjnych, ustawodawca unormował tzw. świadczenie integracyjne. Nowelizacją z dnia 15 czerwca 2007 r. wdrożył również możliwość premii motywacyjnej. Premia ta uzależniona jest od aktywnej postawy uczestników oraz czynionych postępów<sup>40</sup>. Wysokość omawianej premii nie może przekroczyć 50% świadczenia integracyjnego. Projektodawca słusznie podnosi fakt wprowadzonej zmiany w przedmiocie premii motywacyjnej, gdyż ma ona za zadanie oddziaływać na postawy pozostałych uczestników zajęć, wskazując, że własny wysiłek, inicjatywa mogą być nagradzane i przynosić wymierne efekty. Motywacyjność ta, w tak szczególnej grupie osób, musi zawierać elementy szeroko pojmowanej edukacji, nauki powrotu do pełnienia ról społecznych oraz przywracania wśród uczestników wartości obowiązujących na otwartym rynku pracy<sup>41</sup>.

Zawodowa aktywność zakładów realizowana jest postanowieniami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Rolą zakładów jest zatrudnianie osób niepełnosprawnych, a także ich rehabilitacja społeczna i zawodowa. Działania te mają przygotować osoby niepełnosprawne do życia w społeczeństwie<sup>42</sup>. Normatywizacja ustawy wskazuje, że zakłady takie może prowadzić gmina, powiat, fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem

<sup>36</sup> Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego nr 1784/1999/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>37</sup> Projekt ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 217), <https://sip.lex.pl/#/act-project/100873915?unitId=justification> [dostęp 01.08.2019].

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> J. Blicharz, *Komentarz do art. 2...*, s. 382 i n.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225), <https://sip.lex.pl/#/act-project/101206237?unitId=justification> [dostęp 03.08.2019].

<sup>42</sup> *Ibidem*.

jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. W tak wyodrębnionej strukturze organizacyjno-finansowej jednostka tworzącą taki zakład uzyskuje status zakładu aktywności zawodowej<sup>43</sup>. Kluczowym prawnym obwarowaniem jest to, aby zakład aktywności zatrudniał osoby niepełnosprawne, skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy w liczbie 70% zatrudnionych w tej jednostce. W ustawodawczym brzmieniu niepełnosprawnymi osobami są osoby o znacznym oraz umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Ustawodawca również do tych osób zalicza: osoby, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, a także w stosunku do których rada programowa<sup>44</sup> zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej<sup>45</sup>. Kolejną obligatoryjną przesłanką uprawniającą do uzyskania statusu zakładu zawodowej aktywności są wymogi co do samego budynku, w którym zakład ma być prowadzony. Do wymogów tych zalicza się przystosowanie pomieszczenia zgodnie z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych w płaszczyźnie przystosowania miejsca pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych. Dalszym obustronieniem w tej materii jest zagwarantowanie opieki, poradnictwa medycznego i usług rehabilitacyjnych. Ponadto gmina, powiat, fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna powinny przeznaczać uzyskane dochody na zakładowy fundusz aktywności oraz uzyskać pozytywną opinię starosty o potrzebie utworzenia takiego zakładu aktywności zawodowej. Rzeczona zgoda starosty nie obowiązuje lub jest odstępstwem od reguły w przypadku, gdy organizatorem takiego zakładu jest powiat<sup>46</sup>. Warto w tym miejscu wspomnieć o przepisach wykonawczych, tj. rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej<sup>47</sup>. Przedmiotowe przepisy wprowadzono na podstawie wspomnianego art. 29 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Rozporządzenie to określa szczegółowy sposób, tryb i warunki tworzenia oraz finansowania i działania zakładów aktywności zawodowej. Formułuje zasady i tryb pracy oraz rehabilitacji osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności<sup>48</sup>,

<sup>43</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>44</sup> Zgodnie z treścią art. 10a ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>45</sup> Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>46</sup> Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 850).

<sup>48</sup> Zobacz również: M. Paluszkiwicz, *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 95, s. 77–87.

a także określa szczegółowy tryb i sposób tworzenia takich zakładów. Kluczową rolą w zakresie wykonawczych przepisów jest regulacja możliwości dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacyjnego. Środki te przeznaczane są na koszty utrzymania i działania takiego zakładu, w tym również na działalność wytwórczą i usługową. Właściwą formą w tym przypadku jest składany wniosek o dofinansowania do właściwej jednostki organizacyjnej samorządu województwa przez gminę, powiat, fundację, stowarzyszenie lub inną organizację społeczną<sup>49</sup>.

## Wnioski

Niepełnosprawność to określona cecha jednostki powodująca brak możliwości urzeczywistnienia i realizacji określonych ról społeczno-życiowych<sup>50</sup>. Jak zostało to podkreślone na łamach przedmiotowego opracowania, rolą państwa jest pomoc takim osobom. Pomoc jednak odnosi się do trzech sfer. Pierwszą z nich jest zabezpieczenie egzystencji. W tym względzie należy uwypuklić szczególnie prawny mechanizm, jaki państwo powinno zapewnić takim osobom. W szczególności doktryna podnosi tutaj kwestię wyrównywania szans takich osób względem innych obywateli<sup>51</sup>. Wynika to także z postanowień implementacyjnych dyrektywy 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>52</sup>, a także implementacji przepisów równościowych zgodnie z przyjętą ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania<sup>53</sup>. Warto wskazać, że implementacja tych przepisów nie uwzględnia i nie ustosunkowuje się do ochrony tych osób w sytuacjach życia codziennego oraz racjonalnego usprawnienia w zakresie ich zatrudnienia<sup>54</sup>. Słusznym poglądem podniesionym w doktrynie jest rozszerzenie tej ochrony na większą grupę podmiotów. Kwestionowaną materią w tym względzie jest fakt przyjęcia u polskiego ustawodawcy zawężonej definicji osób

<sup>49</sup> § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 850), zob. również i porównaj: J. Blicharz, *Komentarz do art. 2...*, s. 382 i n., zob. również: G. Ninard, *Dofinansowanie ze środków PFRON zakupu specjalistycznego fotelika*, „Naukowe Zeszyty Samorządowe” 2015, z. 6, s. 100.

<sup>50</sup> M. Paluszkiwicz, *op. cit.*, s. 77 i n.

<sup>51</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do art. 69 ustawy zasadniczej*, [w:] M. Zubik, L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 67.

<sup>52</sup> Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. UE L 303 z 2.12.2000 r.).

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1219).

<sup>54</sup> Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie funkcjonowania ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, z dnia 28 maja 2012 r., (RPO-687085-I/12/KW/MW), s. 3, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/> [dostęp 3.12.2015].

niepełnosprawnych. Skutkiem tego osoba bez orzeczonego stopnia niepełnosprawności (znaczny lub umiarkowany) albo orzeczenia o niezdolności do pracy pozostaje poza definicyjnym kręgiem takich osób. Aczkolwiek dyrektywa 2000/78/WE nie warunkuje tego uznania w celu uzyskania statusu takiej osoby<sup>55</sup>. Kolejną, drugą już powinnością w ramach art. 69 ustawy zasadniczej jest przysposobienie do pracy. Rolą w tej płaszczyźnie jest tworzenie odpowiednich miejsc pracy, edukacji, rehabilitacji tych osób, w celu lepszej społecznej readaptacji do codziennych warunków życia społecznego i zawodowego. W tej materii ustawodawca tworzy szczególne, omówione w tym opracowaniu, rozwiązania. Jak wskazują dane z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przedmiotowa płaszczyzna przysposobienia do pracy nie pozostaje w tyle. Według danych za III kwartał 2018 roku współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych wyniósł 28%, natomiast wskaźnik bezrobocia 6,9%<sup>56</sup>. Podkreślić warto, że wprowadzone nowelizacje, co do samej ustawy o spółdzielniach socjalnych, uwypuklają chęci ustawodawcy do poprawy egzystencji tych osób w codziennym życiu. Potwierdzeniem tego jest możliwość różnych dofinansowań przez PFRON, co jest niewątpliwym i niekwestionowanym czynnikiem wspomagającym. Jednakże wprowadzane zmiany nie uwzględniają ochrony przed dyskryminacją, co do postanowień implementowanej dyrektywy 2000/78/WE. Trzecią, ostatnią, przesłanką jest komunikacja społeczna, czyli najogólniej ujmując, jest to tworzenie odpowiedniej infrastruktury dla osób niepełnosprawnych<sup>57</sup>. Literatura prawa konstytucyjnego wskazuje, że art. 69 ustawy zasadniczej nie odnosi się w swoich regulacjach do innych sfer aktywności życiowych, jednak – jak uwypukla doktryna – powinno się go interpretować w sposób szeroki, odnosząc do sfery edukacji i życia publicznego<sup>58</sup>. Jak konstatuje M. Paluszkiewicz, niepełnosprawność nie jest bowiem problemem wybiórczej jednostki, ale zagadnieniem ogólnospołecznym<sup>59</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

Bartoszewicz M., *Komentarz do art. 65 ustawy zasadniczej*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lexis Nexis, 2014, s. 23.

---

<sup>55</sup> A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, z. 5, s. 4–15, zob. również: D. Grajewska, *Fakty i mity o osobach z niepełnosprawnościami*, Integracja, Warszawa 2006, s. 14 i n.

<sup>56</sup> <https://www.gov.pl/web/rodzina/spoldzielnie-socjalne> [dostęp 06.08.2019].

<sup>57</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, *op. cit.*, s. 67.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> M. Paluszkiewicz, *op. cit.*, s. 95 i n.



- Blicharz J., *Komentarz do art. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex, 2012.
- Blicharz J., *Komentarz do art. 4 ustawy o spółdzielniach socjalnych*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex 2012, s. 382 i n.
- Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP 1997*, Wrocław 1998.
- Bodnar A., Śledzińska-Simon A., *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, z. 5.
- Brzozowska J., *Spółdzielnie socjalne*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Grajewska D., *Fakty i mity o osobach z niepełnosprawnościami, Integracja*, Warszawa 2006.
- Kożuch A., Książek E., *Spółdzielnia socjalna jako forma przedsiębiorstwa społecznego*, „Prace Naukowe Akademii im. J. Długosza w Częstochowie” 2014, z. VIII.
- Narski Z., *Ekonomia społeczna. Zarys popularny*, Toruń 2001.
- Ninard G., *Dofinansowanie ze środków PFRON zakupu specjalistycznego fotelika*, „Naukowe Zeszyty Samorządowe” 2015, z. 6.
- Paluszkiwicz M., *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 95.
- Pazdan M., *Cudzoziemiec klientem polskiego notariusza*, „Rejent” 2001, z. 7–8.
- Staszewska E., *Komentarz do art 12 a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Watrakiewicz M., *Wiek a zdolność do czynności prawnych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3.
- Wronka-Pościech M., *Kulturowe uwarunkowania zarządzania przedsiębiorstwem społecznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 336.

## Źródła

- Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (DZ. U. UE L 303 z dnia 2.12.2000).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego 1784/1999/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.



Rozporządzenie 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SSCE).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 850).

Ustawa z dnia 6 października 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1285).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 217).

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

Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 2743/15.

Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2016 r., K 37/13.

Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., SK 30/99 (OTK 2001, nr 1, poz. 3).

## **Internet**

Uzasadnienie do projektu ustawy o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1205), <https://sip.lex.pl/#/act-project/101117099?unitId=justification> (dostęp 3.12.2015).

<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/>, Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie funkcjonowania ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, z dnia 28 maja 2012 r. (RPO-687085-I/12/KW/MW) (dostęp 3.12.2015).

<https://www.gov.pl/web/rodzina/spoldzielnie-socjalne> (dostęp 10.08.2019).



## Rozdział 8

**Jacek Mazurkiewicz<sup>1</sup>**

Uniwersytet Zielonogórski

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Cywilnego, Postępowania Cywilnego oraz Komparatystyki Prawa Prywatnego

ORCID: [0000-0001-5936-9038](https://orcid.org/0000-0001-5936-9038)

### Każdy jest jakoś wykluczony. Czego profesor nie dowie się w czytelni?

*Everyone is somehow excluded.*

*What will a professor not find out in the reading room?*

#### Streszczenie

Wykluczenia są zjawiskiem powszechnym, wszechogarniającym, bezwyjątkowym. Świadomość powszechności różnorodnych postaci wykluczenia ma również doniosły walor psychiczny i społeczny. Uświadamia naszą niedoskonałość, nieuchronność bycia wykluczonym, nierzadką naturalność tego stanu. Paradoksalną normalność tego, co na miano normalności pozornie nie zasługuje. A że chodzi tu o wyzwania, rzecz jasna, globalne, za nic mając jeśli nie inwektywy to nieuchronną ironię, powiedzmy, napiszmy, może zawołajmy: Wykluczeni wszystkich krajów, łączcie się!

#### Słowa kluczowe

wykluczenia, powszechność zjawiska, wykluczenia „pozastandardowe”

#### Key words

exclusions, universality of the phenomenon, „non-standard” exclusions

#### Zaczynając...

O wykluczeniu<sup>2</sup> – jak Alosza Awdiejew<sup>3</sup> o Odessie – mogę mówić bez przerwy dwa tygodnie, z przerwami trzy miesiące. O wykluczeniu sporadycznym i nie. Dostrzegalnym

<sup>1</sup> Prof. dr hab. n. praw., UZ.

<sup>2</sup> O jego rodzajach według różnych konwencji zob. wartościową monografię D. Becker-Pestka, G. Kubiński, M. Łojko, *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2017, s. 8 i n. oraz s. 52 i n.; por. np. J. Blicharz, *Wprowadzenie do problematyki wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 17–18, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775> (dostęp – do wszystkich publikacji elektronicznych wskazanych w moim artykule – 20 września 2019 r.).

<sup>3</sup> Prof. dr hab. n. hum., UJ.

i skrytym. Przypadkowym i zaplanowanym wysoko, choć nie w Niebie. Dziedzicznym (tak jak w śląskich rodzinach nie tylko w Fałkowicach, gdzie dziadek, syn i wnuk idą do roboty – dawniej, za Niemca, potem, za Polski, też do Niemiec – najczęściej w szesnastym roku życia). Łatwym do przewyciężenia i nie. Negatywnym – i co wydaje się niedopuszczalne – pożądanym. Wykluczeniu komunikacyjnym inaczej (gdy staruszek – przez pół wieku nieopłacany, jak tysiące innych wykorzystywanych w Polsce przez Kościół rzymskokatolicki, kościelny u świętego Józefa Robotnika w P. – nie ma czym dojechać do lekarza w B.). Wykluczeniu głuchych<sup>4</sup>, Romów<sup>5</sup> i kogokolwiek z biednie ubranych<sup>6</sup>. Wykluczeniu matek karmiących dziecko piersią, którym od blisko stulecia umożliwia się, co do zasady takie same<sup>7</sup>, dziś oczywiście bezwartościowe przerwy w pracy na karmienie<sup>8</sup>. Wykluczeniu globalnym z tajemnicy korespondencji internetowej<sup>9</sup>. Wielokrotnym wykluczeniu zmarłych z respektowania ich woli dotyczącej dóbr osobistych<sup>10</sup>. Wykluczeniu

<sup>4</sup> Zob. B. Bernfeld, E. Konopczyńska, J. Mazurkiewicz, M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Dla Józka i Jurka. Pięć prawniczych miniatur*, [w:] J. Jezioro, K. Zagrobelny (red.), *Wybrane zagadnienia polskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Doktora Józefa Kremisa i Doktora Jerzego Strzebinczyka*, Wrocław 2019, s. 23 i 24 przyp. 38.

<sup>5</sup> Jak łatwo przychodzi niektórym politykom państw należących do UE przygotowywać rządowe „Koncepcje przeciw cyganizacji” z propozycjami również rządowych przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie „niepożądaney” (nie tylko w niewolnej nawet od oficjalnej ksenofobii Bułgarii) rozrodności Romów zob. „Ponad 815 milionów lewów (prawie 420 milionów euro) przydzielonych w ciągu dziesięciu lat na integrację ludności cygańskiej miało zerowy wpływ, powiedział wicepremier ds. porządku publicznego i bezpieczeństwa i minister obrony Bułgarii Krasimir Karakaczanow, pisze agencja Novini. Oświadczenie zostało złożone podczas posiedzenia Rady Narodowej ds. Współpracy w Sferze Problemów Etnicznych i Integracyjnych, na którym Karakaczanow przedstawił swoją koncepcję zmian polityki w sprawie integracji cygańskiego etnosu, którą nazwano Koncepcją przeciwko cyganizacji [...]. Po raz pierwszy Karakaczanow przedstawił swoją koncepcję w lutym. Wśród środków mających na celu zmniejszenie przestępczości i poprawę umiejętności czytania i pisania wśród Cyganów proponuje się również środki mające na celu kontrolę wskaźnika urodzeń wśród tej części populacji, które przewidują dobrowolne kroki w celu zapobiegania dalszej ciąży wśród mieszanek Bułgarii (zwłaszcza, według Karakaczanowa, dotyczy to Cyganki), które oddają swoje dzieci pod opieką kraju” (*Cyganie nie chcą się integrować: ponad 400 mln euro wyrzucone w błoto*, <https://pl.sputniknews.com/swiat/2019072610796729-sputnik-cyganie-nie-chca-sie-integrowac-ponad-400-mln-euro-poszlo-na-marne/>).

<sup>6</sup> Zob. J. Mazurkiewicz, *Spoglądając na vulnerable persons nie tylko z perspektywy polskiego prawa*, [w:] O. Nawrot, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Temida w dobie rewolucji biotechnologicznej – wybrane problemy bioprawa*, Gdańsk 2015, s. 102 i n.

<sup>7</sup> Por. art. 15 ust. 3 ustawy z 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet (Dz. U. Nr 65, poz. 636) oraz obowiązujący dziś art. 187 § 1 zd. 1 k.p.

<sup>8</sup> Zob. B. Bernfeld, J. Mazurkiewicz, M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Wiązanka urodzinowa dla Profesora Jacka Sobczaka (Pięć prawniczych miniatur)*, [w:] J. W. Adamowski, T. Wallas, K. Kakareko (red.), *Między Klio a Themis. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, Warszawa 2016, s. 139 i n.

<sup>9</sup> Zob. M. Andreasik, D. Karkut, B. Mierzwiński, J. Mazurkiewicz, M. Popielas, K. Trzeciak, M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Orwell w realu, czyli o systemie Echelon z perspektywy polskiego prawa*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2014, nr 2, s. 55 i n.; J. Mazurkiewicz, „Wszystko na sprzedaż!” *Prawo umów wobec mizerni moralnej współczesnego Zachodu*, [w:] Z. Kuniewicz, D. Sokołowska (red.), *Prawo kontraktów*, Warszawa 2017, s. 309 i n.

<sup>10</sup> Zob. np. J. Mazurkiewicz, *Non omnis moriar. Ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie polskim*, Wrocław 2010, *passim*.

tysięcy, jeśli nie dziesiątków tysięcy dzieci z prawa do domu, w którym nie bluzga się na okrągło (dawno temu wędrowaliśmy z dziećmi ze świetlicy im. dr. Henryka Goldszmita<sup>11</sup> polami i lasami, z Trzebnicy do Szczodrego, z noclegiem w stodole u państwa X w Zaprażynie, gdy dwunastoletnia K. powiedziała ze zdziwieniem, bardziej do siebie niż do mnie: „Tyle już godzin idziemy, a ja żadnego brzydkiego wyrazu nie powiedziałam”). Wykluczeniu nie tylko z nauczania i nie tylko<sup>12</sup> większości emerytowanych akademickich profesorów<sup>13</sup> – nie tylko mojego znajomego, wybitnego biochemika – o wiedzy nierzadko niedościgłej dla części żadnej stanowisk i kasy młodzieży, dla niej starczych zawalidróg w korporacjach zwanych po dawnemu uniwersytetami<sup>14</sup>.

## Wykluczenie z prawa do prawdy<sup>15</sup>

*Historia magistra vitae.* Byle jej nie „poznawać” z propagandowych przekazów. Oceniać trzeźwo, bez fobii. Czy ponad fobiami. Tak jak Piotr Zychowicz w *Wołyniu zdradzonym*, który nie kryjąc wielokrotnie swego dosadnego antykomunizmu, analizuje „jak dowództwo AK porzuciło Polaków na pastwę UPA”. Oraz dokumentuje, iż to przede wszystkim radzieckie oddziały partyzanckie ratowały naszych rodaków na Wołyniu przed zagładą<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Zob. J. Mazurkiewicz, *Zanim pomysły nasze szczerą wraz z nami. Wrocławskie projekty ochrony prawnej dzieci i kobiet*, Wrocław 2016, s. 15–16, nadto s. 133 i 307.

<sup>12</sup> Zob. np. B. Bernfeld, J. Mazurkiewicz, M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Wiązanka urodzinowa dla Profesor Elżbiety Traple. Pięć prawniczych miniatur*, [w:] P. Kostański, P. Podrecki, T. Targosz (red.), *Experientia docet. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesor Elżbiecie Traple*, Warszawa 2017, s. 1474 i n.

<sup>13</sup> Powiedział mi rektor (mniejsza z tym, czy były) mojej *Alma Mater*, którego anonimowość muszę uszanować, że to jednak dobrze, iż mój do niedawna Uniwersytet nie jest, jak niegdyś, miejscem nauki lub pracy (prawie wyłącznie przyszłych) laureatów nagrody Nobla, bo gdyby dzisiaj pracował na nim tak uhonorowany 69. letni badacz, w następnym roku dziekan musiałby go poprosić do gabinetu na zaprawioną niekoniernie dobrą kawą z ekspresu „uroczystość we dwoje” wręczenia skierowania na dożywotni zusowski urlop.

<sup>14</sup> Przeczytałem na ulotce przyklepionej na ścianie przy rondzie Ronalda Regana we Wrocławiu cytaty z wypowiedzi innego Amerykanina, wielkiego Noama Chomsky’ego: „W 1968 roku zorientowano się, że młodzież stanowi zagrożenie dla kapitalizmu. Dlatego rozhuściano konsumpcję drogich dóbr i rozwinięto długoterminowe kredyty. Teraz młodzi są w chomacie do czasu, kiedy już z własnej woli będą siedzieć cicho. W 1968 roku zorientowano się, że uniwersytety stanowią zagrożenie dla kapitalizmu. Dlatego «przeorganizowano» je w korporacje”. Co w 2019 r. widać i w Polsce, jak na dłoni.

<sup>15</sup> Zob. nadto J. Mazurkiewicz, *Do diabła z prawdą! Kłamstwo medialne jako naruszenie dobra osobistego prawdy*, [w:] M. Łaszewska-Hellriegel, M. Skibińska (red.), *Dobra osobiste w prawie cywilnym, prasowym i karnym*, Zielona Góra 2018 (Acta Iuridica Lebusana, vol. 8), s. 9 i n.

<sup>16</sup> Zob. P. Zychowicz, *Wołyń zdradzony, czyli jak dowództwo AK porzuciło Polaków na pastwę UPA*, Poznań 2019, *passim*. Naduszuźni politycznie urzędnicy i dziennikarze podjęli właśnie, chwala Bogu, nieudaną próbę wyeliminowania tej książki z szerokiej świadomości; spośród rozlicznych publikacji zob. np. (dm), *Łukasz Warzecha napisał list otwarty o eliminacji książki „Wołyń zdradzony”*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/ksiazka-wolyn-zdradzony-wycofana-z-konkursu-lukasz-warzecha-to-niedopuszczalne/sjvxbzt>; Newsweek/PAP, *Książka Zychowicza wycofana z konkursu. „Cenzura jak za czasów PRL-u”*, <https://www.newsweek.pl/polska/piotr-zychowicz-ksiazka-wolyn-zdradzony-wycofana-z-konkursu/evkddpv> oraz K. Rogacin,

W czasach, gdy szkolne nauczanie historii jest w upadłości, zaś forum historycznej edukacji stają się również uliczne nazwy. Preferowane i deprecjonowane.

Główny odpowiedzialny za wydanie rozkazu rozpoczęcia powstania warszawskiego, które sprowokowało Niemców do prawie totalnego zniszczenia naszej stolicy i przyniosło śmierć blisko dwustu tysięcy przede wszystkim cywili. Który miesiąc później zabiegał o rozpoczęcie analogicznego powstania w Krakowie. I tylko dzięki odmowie wykonania jego rozkazu<sup>17</sup>, niecałe pięć miesięcy później Kraków został wyzwolony z nieporównywalnymi wobec warszawskich stratami. Generał Bór-Komorowski ma swoje ulice i place nie tylko w Warszawie, ale i w Krakowie.

Więziona we Wrocławiu za wzywanie niemieckich robotników do nieuczestniczenia w wojnie zwanej zrazu wielką, ogólnowiatowej jatce, służącej, nie tylko jej zdaniem, przede wszystkim interesom różnej nacji kapitalistów<sup>18</sup>. Pacyfistka. Bezwzględna zwolenniczka pluralizmu, wolności poglądów i prasy. Bolszewikom zarzucająca brak poszanowania dla demokracji. Dosadnie krytykująca (choć nie tylko) Lenina i Dzierżyńskiego w napisanej we wrocławskim więzieniu przy Kleczkowskiej *Rewolucji Rosyjskiej*, wydanej ponownie po polsku w 1957 r., dzięki październikowej odwilży, w «Biblioteczce „Po prostu”»<sup>19</sup>, krytycznie omówionej szeroko przez Adama Ciołkosza w monografii wydanej w Instytucie Literackim w Paryżu<sup>20</sup>, objętej, co pamiętam, „zapisem cenzury” w Peerelu. Ulicę jej imienia zlikwidowano we Wrocławiu jeszcze zanim pojawił się koncept ustawy zwanej profetycznie dekomunizacyjną albo chyba proroczco „deko”. Urodzona w Zamościu Róża Luksemburg<sup>21</sup>.

---

*Konkurs Książka Historyczna Roku unieważniony. Decyzja jury o wycofaniu książki „Wołyn zdradzony” z konkursu. To cenzura?* <https://polskatimes.pl/konkurs-ksiazka-historyczna-roku-uniewazniony-decyzja-jury-o-wycofaniu-ksiazki-wolyn-zdradzony-z-konkursu-to-cenzura/ar/c1-14532005>

<sup>17</sup> Zob. np. Edward Godlewski, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Edward\\_Godlewski](https://pl.wikipedia.org/wiki/Edward_Godlewski): „1 września 1944, pomimo istnienia planów operacyjnych w Dowództwie Armii Krajowej i bezpośredniego rozkazu komendanta głównego Armii Krajowej, generała „Bora” Komorowskiego, pomimo ogłoszenia stanu pełnego gotowości bojowej, [E. Godlewski – uwaga moja] nie wydał rozkazu rozpoczęcia powstania w Krakowie. W wielu źródłach decyzja ta jest do dziś różnie oceniana, acz przeważają opinie, że znacznie gorsza sytuacja militarna Armii Krajowej w Krakowie, w stosunku do Warszawy, nie rokowała żadnych szans powodzenia powstania, narażając tylko ludność cywilną na poważne straty. Faktem jest, że powstanie warszawskie nie było popierane przez rząd emigracyjny w Londynie, co również mogło mieć istotny wpływ na decyzję o odwołaniu się do powstania w Krakowie”.

<sup>18</sup> Tej, moim zdaniem najdonioślejszej, obserwacji nie doszukałem się, zadziwiony albo naiwny, u A. Chwalby, *Samobójstwo Europy. Wielka wojna 1914–1918*, Kraków 2014, *passim*.

<sup>19</sup> Zob. R. Luksemburg, *Rewolucja rosyjska*, Warszawa 1957, tłum. J. Płudowski, *passim*.

<sup>20</sup> Zob. A. Ciołkosz, *Róża Luksemburg a rewolucja rosyjska*, Paryż 1961, *passim*. Por. R. Okraska, „Luksemburgizm” Adama Ciołkosza. *Z zapomnianych kart emigracyjnej myśli lewicowej*, <http://lewicowo.pl/luksemburgizm-adama-ciolkosza-z-zapomnianych-kart-emigracyjnej-mysli-lewicowej/>

<sup>21</sup> W artykule przedstawianym na konferencji poświęconej wykluczeniu wspomnę o słowach, które recytowałem witając we wrocławskim schronisku matek ciężarnych „Betlejem” naszego największego mecenasa, wicekonsula RFN we Wrocławiu, którego imienia i nazwiska po latach nie pomnę: „Za akt stworzenia dziękujemy Panu! / Jakiegoż dzieła jest On praprzyczyną! / On stworzył bezkres głębi oceanu, / On stworzył statki, które po nim płyną. / On raj świetlisty stworzył dla nas w niebie, / On stworzył Ziemię i On

W tym samym mniej więcej czasie pozbawiono – w naszym dzisiaj mieście – ulicy wnuka powstańca styczniowego, dowodzącego wojskami radzieckimi, które ofiarą najmniej ponad ośmiu tysięcy poległych żołnierzy zdobyły Festung Breslau, zmuszając do kapitulacji – już po śmierci Hitlera i zdobyciu Berlina – żołnierzy Wermachtu i SS, wśród nich strażników z ewakuowanego KL Auschwitz-Birkenau. Generała lejtnanta Władimira A. Głuzdowskiego<sup>22</sup>.

Tylko na pozór zacznę nieskromnie. Od dziesiątego roku życia konspirator, którego działalność antypaństwową, po pięcioleciu pojmanego przez Służbę Bezpieczeństwa piętnastolatka, wzmiankowano nie we wszystkim wiarygodnie nie tylko w prawie niko- go nieinteresującym buchu<sup>23</sup>, dwukrotnie autor oświadczeń lustracyjnych, z których oba

---

stworzył Ciebie!” (R. Luksemburg, *Listy z więzienia*, Warszawa 1982, tłum. M. Bilewiczowa, s. 36). To stara hiszpańska pieśń przypomniana w – datowanym 19 maja 1917 r. we Wronkach – więziennym liście do młodej Soni Liebknecht, którą być może i w ten sposób chciała Luksemburg pocieszyć, gdy mąż Soni, Karl, jak i Róża osadzony był w więzieniu (a potem zabity przez bojówkarzy Freikorpsu tego samego dnia co Róża). Podczas powitania dyplomaty wspomniałem, że ulicy poświęconej Luksemburg już we Wrocławiu nie ma. Na co on odpowiedział: „W Berlinie jest i będzie! Bo to wybitna działaczka społeczna, wybitna badaczka, wielka Niemka”. Zob. nadto Z. Zaporowska, M. Matusiewicz, *Róża niegodna Wrocławia*, „Prze- gląd Tygodniowy. Magazyn Trybuny” 2004, nr 6, s. 2 i n. W tym miejscu nie mogę nie dodać, że jak się okazało podczas kwerend z artykułem tym związanych, wykluczenie we Wrocławiu z obiegu bibliotecznego pisanych przez R. Luksemburg także we Wrocławiu *Listów z więzienia* zostało przeprowadzone prawie skrupulatnie, ich polskie edycje zostały usunięte po 1989 r. ze wszystkich tutejszych bibliotek poza Ossolineum (znawca wrocławskich bibliotek powiedział mi, że tylko ta oparła się we Wrocławiu dzięki dekomunizacji zbiorów). Moim miłym obowiązkiem jest podziękować wyśmienitym bibliotekarzom: Tadeuszowi Juchniewiczowi i Krzysztofowi Mruszczałowi z Biblioteki Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, dzięki którym odnalazłem jedyną we wrocławskich bibliotekach przywołaną edycję *Listów z więzienia* (zachowano ją w Bibliotece Ossolineum obok wcześniejszej edycji polskiej oraz edycji niemieckiej). Gdzie indziej pisałem nie tak dawno (por. J. Mazurkiewicz, „*Wszystko na sprzedaż!*” *Prawo umów...*, s. 304 przyp. 7), że przyczynkiem do tego, jak wolną i swobodną jest działalność naukowa w Polsce po 1989 r., niech będzie i informacja, że we Wrocławiu nie znalazłem polskiego wydania *Położenie klasy robotniczej w Anglii* F. Engelsa z 1952 r., które zapewne jest nie tak łatwe do odszukania w wydaniach zbiorowych. System Katalogu Zbiorów Polskich Bibliotek Naukowych, największego bibliotecznego katalogu centralnego w Polsce, w ogóle nie wykazuje egzemplarza tego dzieła we wrocławskich, dolnośląskich i opolskich bibliotekach, zob. *nukat. Prosto do informacji. Katalog Zbiorów Polskich Bibliotek Naukowych*, <http://katalog.nukat.edu.pl/search/query?theme=nukat> (nie wykluczam, że to fascynujące dzieło Engelsa jest jednak w zasobach Biblioteki Ossolineum, w części nie wykazywanej w systemie NUKAT). Na marginesie tej obserwacji warto zachować i tę, którą usłyszałem od starej pani kustosz, iż przed laty, w czasach jakże często niekiedy także groteskowej dekomunizacji, z Biblioteki Uniwersyteckiej we Wrocławiu przy ul. Szajnochy, wyrzucano prace Marksa i Engelsa przez okno (byłem zdziwiony jawnością tego procederu, ale wskazano mi później to okno: nie wychodzi na ulicę). Z zaciętrzewienia wyrzucono wtedy też wiele prac matematycznych po rosyjsku, o co później awanturowali się uniwersyteccy matematycy, o czym wiem od prof. dr. hab. Józefa Łukaszewicza, nieżyjącego już rektora Uniwersytetu Wrocławskiego. Podobne postawy nie były czymś wyjątkowym wśród ówczesnych „decyzyjnych” (nie szeregowych) bibliotekarzy, miały swoje przejawy także w innych niegodnych „sposobach”, zob. np. Z. Zaporowska, M. Matusiewicz, *Narodowcy z Narodowej*, „Nie” 2004, nr 50, s. 3.

<sup>22</sup> Zob. Władimir Głuzdowski, [https://pl.wikipedia.org/wiki/W%C5%82adimir\\_G%C5%82uzdowski](https://pl.wikipedia.org/wiki/W%C5%82adimir_G%C5%82uzdowski)

<sup>23</sup> Zob. J. Jakubów, *Pacyfikacja wystąpień w obronie Kościoła w Brzegu 25–26 maja 1966. Opozycja – Kościół – organy bezpieczeństwa PRL na terenie powiatu brzeskiego 1945–1966*, Wrocław 2006, s. 28, 62, 232 i 233.



okazały się bezwartościowe, chciałbym – za protekcją Instytutu Pamięci Narodowej kierującego trudną do przecenienia państwową polityką historyczną (*nb.* kiedyś ją ocenią w doktoratach, rozprawach habilitacyjnych i książkach profesorskich bezstronni inaczej, starzy i młodzi badacze, nie tylko IPN) – by przy wypasionej, choć o nierównych tu i tam chodnikach, wrocławskiej ulicy imienia Marszałka Józefa Piłsudskiego, gdzie pomieszkuję, ulokować prowadzący donikąd Zaulek Ofiar Przewrotu Majowego. Chętnie się tam przeniosę. Też do mieszkania jednopokojowego. Na parterze. Łatwiej wchodzić, a okraść nadal nie ma co.

## Wykluczenie z prawa do wątpienia

W czasach, gdy nie było wątpliwości, że „myślenie” znaczy myślenie, można było twierdzić *cogito ergo sum*. Nigdy nie miało szans na *publicity* bezcenne *amo ergo sum*. Do popularnej percepcji nigdy nie „przebiło” się podejrzane dla wielu *dubio ergo sum*.

Tak jak podstawą budowli są materialne fundamenty, a podstawą budowania dobra duchowego są godziwe fundamenty etyczne, tak podstawą zachowania prężności umysłu są nierzadko wątpliwości, niekoniecznie zwątpienia.

Mój *vater imago*, profesor Jerzy Faleniak, mówił przy mnie niczym aktor na stronie: „Tyle tytułów naukowych nadano za głupio udzielone odpowiedzi, a żadnego za mądrze zadane pytanie...”

Wątpiących mało.

Pewnych siebie bez liku.

W każdej formacji i deformacji. Wśród freelancerów nawet.

Mainstreamowe media wyzute tylko z „bezinteresownych” znaków zapytania, choć znak zapytania nieco przypomina symbol waluty przez ich kapitałodawców ogromnie pożądanym.

Czy święty Maksymilian Kolbe zostałby świętym, gdyby zginął zamordowany nie 14 sierpnia 1941 r. w Konzentrationslager Auschwitz, ale niecałe cztery lata później, 8 sierpnia 1945 r., z dziesiątkami tysięcy cywili, także swych parafian, w Nagasaki, gdzie na sześć lat przed męczeńską śmiercią prowadził działalność misyjną<sup>24</sup>?

Czy uczestniczylibyśmy dziś we Wrocławiu w tej naukowej konferencji przemawiając i dyskutując w języku polskim, gdyby Wrocław nie został zdobyty ofiarą tysięcy żołnierzy, których grobów nie odwiedzają nawet szkolne wycieczki?

Itepe, idede, etcetera, jak kto chce.

---

<sup>24</sup> Zob. np. A. Kozłowska, *Św. Maksymilian w Japonii*, <https://misje.franciszkanie.pl/sw-maksymilian-japonii/>

## Wykluczeni z praw zagwarantowanych Konstytucją

Artykuł 38 Konstytucji naszej ojczyzny stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”. Przepis ten, jak i pozostałe postanowienia Ustawy Zasadniczej nie przewidują odstępstwa od tej fundamentalnej zasady. Konsekwencją tego jest i to, że kodeks karny Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje kary śmierci nawet za zbrodnię ludobójstwa.

Artykuł 4a pkt 1 lit. b ustawy z 7 stycznia 1993 r. o zadziwiający, w gruncie rzeczy absurdalnym tytule, bo o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>25</sup> stanowi, że przerwanie ciąży może być dokonane między innymi wtedy, gdy „badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu [...]”.

A więc jedynie prawdopodobnie ciężko i nieodwracalnie upośledzeni lub jedynie prawdopodobnie nieuleczalnie chorzy, których życie jest zagrożone, są z tych właśnie powodów pozbawieni przed narodzeniem prawnej ochrony życia. Mogą być wykluczeni poprzez unicestwienie. I od ponad półwiecza są tak „wykluczani”.

\* \* \*

Poalkoholowe uszkodzenia płodu (zespół alkoholowych zaburzeń płodu, *fetal alcohol spectrum disorder*, FASD) powodowane są spożyciem napojów alkoholowych przez kobiety w ciąży. Konsekwencje tego są zróżnicowane. Najcięższe występują w postaci uszkodzeń, które określa się jako alkoholowy zespół płodowy (*fetal alcohol syndrome*, FAS). FAS jest ciężką, nieuleczalną chorobą.

To tragiczne i... zadziwiające. Matka powoduje śmierć albo ciężką, nieuleczalną chorobę własnego dziecka, lecz brak jest instrumentów prawnych, które mogłyby temu przeciwdziałać.

Nie ma bowiem jakichkolwiek unormowań, które mogłyby skutecznie powstrzymać ciążarną przed upijaniem swego nienarodzonego dziecka ani by poniosła ona odpowiedzialność za jego prenatalną albo okołonatalną śmierć. Oraz żadnego realnego sposobu uzyskania od sprawcy (sprawców) odszkodowania dla dziecka obciążonego tą ciężką, nieuleczalną chorobą.

Często słyszymy, że złu należy zapobiegać przy pomocy prawa dopiero w ostateczności. Ale nawet gdy zagrożone są nie tak cenne dobra człowieka jak życie i zdrowie, prawo przewiduje konsekwencje czynów, których dopuszcza się ten, kto dobra te na niebezpieczeństwo wystawia. Cóż dopiero, gdy je narusza.

---

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm.

Dzieci, których matki spożywając alkohol podczas ciąży powodują ich ciężką, nieuleczalną chorobę, nie są chronione przez polskie prawo. Gdy z tego powodu umierają przed narodzeniem, konstytucyjna ochrona ich życia okazuje się fikcją. Niemniejszą fikcją jest zagwarantowana w art. 68 ust. 1 naszej Konstytucji ochrona ich pre- i postnatalnego zdrowia<sup>26</sup>.

## Wykluczenia z prawa do nietoksycznej szkoły

W szkole próbowano zmusić mnie do „posięcia”<sup>27</sup> wiedzy o pratchawcu. Do dziś nie mam pewności, czy pratchawców nie wymyśliła – jak wypada (może już należy?) teraz mówić i pisać – propaganda Peerelu. Wiem natomiast, że nigdy dotąd, a zbliżam się do siedemdziesiątki, nikt mnie o pratchawca nie zapytał. I że ten wyraz napisałem przed chwilą po raz pierwszy w życiu.

<sup>26</sup> Por. M. Jarząbek-Słobodzian, *Narzędzia ochrony życia poczętego pozostające w dyspozycji sędziego rodzinnego*, <http://www.ssrwp.pl/aktualnosci.php?typ=kk&art=78&start=24&irek=28>; B. Bernfeld, J. Mazurkiewicz, „*Za młody, by pić*”. *Naruszanie prawa do życia lub zdrowia dziecka przez pijące alkohol kobiety ciężarne*, Wrocław 2016, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=77815>; B. Bernfeld, J. Mazurkiewicz, M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Wiązanka urodzinowa dla Profesora Jacka Sobczaka...*, s. 132 i n.; *idem*, *Prawo powinno chronić wartości i być przestrzegane!*, „*Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. До 25 річниці юридичного факультету” 2016, № 3, s. 9 i n.; K. Kurosz, *Środki ochrony nasciturusa przed ryzykowanymi zachowaniami matki w okresie ciąży*, Część 1, „*Metryka*” 2016, nr 2, s. 71 i n.; B. Bernfeld, J. Mazurkiewicz, „*Za młody, by pić*”. *Naruszanie prawa do życia lub zdrowia dziecka przez pijące alkohol kobiety ciężarne*, [w:] J. Mazurkiewicz, P. Mysiak (red.), *Nasciturus pro iam nato habetur. O ochronę dziecka poczętego i jego matki*, Wrocław 2017, s. 58 i n., [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78893/Nasciturus\\_pro\\_iam\\_nato\\_habetur\\_O\\_ochrone\\_dziecka\\_poczetego\\_i\\_jego\\_matki.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78893/Nasciturus_pro_iam_nato_habetur_O_ochrone_dziecka_poczetego_i_jego_matki.pdf); M. Jarząbek-Słobodzian, *Ochrona życia poczętego w praktyce sędziego rodzinnego* [w:] J. Mazurkiewicz, P. Mysiak (red.), *Dobro pojemne jak krzywdą. Prawna ochrona dziecka. Deklaracje a rzeczywistość*, Wrocław 2017, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/79193/Dobro\\_pojemne\\_jak\\_krzywdą\\_Prawna\\_ochrona\\_dziecka.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/79193/Dobro_pojemne_jak_krzywda_Prawna_ochrona_dziecka.pdf); K. Kurosz, *Środki ochrony nasciturusa przed ryzykowanymi zachowaniami matki w okresie ciąży*, [w:] J. Mazurkiewicz, P. Mysiak (red.), *Nasciturus pro iam nato habetur. O ochronę dziecka poczętego i jego matki*, Wrocław 2017, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78893/Nasciturus\\_pro\\_iam\\_nato\\_habetur\\_O\\_ochrone\\_dziecka\\_poczetego\\_i\\_jego\\_matki.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78893/Nasciturus_pro_iam_nato_habetur_O_ochrone_dziecka_poczetego_i_jego_matki.pdf); *idem*, *Środki ochrony nasciturusa przed ryzykowanymi zachowaniami matki w okresie ciąży*, Część 2, „*Metryka*” 2017, nr 1, s. 107 i n.; B. Kmiecik, *Socjo-prawne uwagi dotyczące propozycji przymusowego leczenia odwykowego kobiet w ciąży*, „*Fides et Ratio*” 2018, nr 1, s. 172 i n., <http://www.stowarzyszeniefidesetratio.pl/Presentations/0/2018-1-13Kmiecik.pdf>; B. Bernfeld, J. Mazurkiewicz (red.), M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Czy prawo musi pozostać bezradne? Prawne aspekty przeciwdziałania poalkoholowym uszkodzeniom płodu*, Warszawa 2019, *passim*.

<sup>27</sup> Szanownym redaktorom zwracam uwagę, że właśnie stworzyłem nowe słowo. Wiem, że dotąd tego wyrazu w publikacjach naukowych nie było. Stąd za zdeaktualizowaną od dzisiaj uważam poniższą odpowiedź na poniższe pytanie: „19.02.2004. «Jak powinien brzmieć rzeczownik utworzony od czasownika *posiąść*? W trakcie rozmowy z koleżanką chciałem zażartować, że – przekazując sens – zdobycie jej byłoby wartością bezdyskusyjną. Ale zdanie „Wartość posięcia ciebie...” nie przeszło mi przez usta. To „posięcie” jakoś zgrzyta, a nie udało mi się znaleźć tego rzeczownika w żadnym z dostępnych słowników». «Dobrze, że nie chciał Pan na serio „posiąść” koleżanki w trakcie rozmowy, nawet jeśli było to dla Pana „wartością bezdyskusyjną”. Przechodząc do meritum: od czasownika *posiąść* nie tworzy się rzeczownika, więc trzeba sięgnąć w zamian po słowo *zdobycie*. Podobnie defektywnych czasowników jest więcej, np. *iść, musieć, woleć*” (M. Bańko, *posiąść* [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/poradnia/haslo/posiasec;5002.html>).

W ramach przemocy szkolnej posiadam na krótko wiedzę o przewodzie moczowym żaby. Będąc emerytem nie tracę nadziei, że u drzwi mych zarechocze kiedyś żaba z prośbą o udzielenie pilnej pomocy urologicznej.

Z ochotą nie dałem sobie wtłoczyć do głowy definicji imiesłowu przymiotnikowego biernego. I bezwstydnie nie żywię rozterki, że przez lat tyle posługuję się nim bezmyślnie, cóż z tego, że poprawnie.

Szkole zawdzięczam znajomość pieśni, którą w ciężkich chwilach pragnąłbym śpiewać, gdybym pamiętał muzykę do słów: „Mam dziewczynę z oczami jak chabry, lecz czym innym zajęta ma myśl. Stutysięczny kilometr na trasie mój parowóz ma przebiec dziś” (i do dziś nie wiem dlaczego parowóz „biegnie”, tak jak nie wiem, dlaczego 28 sierpnia 2019 r. dowiaduję się z megafonu na głównym we Wrocławiu, że pociąg z ukochanego Letohradu wjechał na peron trzeci, gdzie „kończy bieg”).

Szkole zawdzięcza moja córka Marysia znajomość „Roty”, o której Stefan Kisielewski mówił, że zawiera program niezbyt ambitny. W twarz ma nam nie pluć (tylko?) Niemiec, a jeśli już zechce pluć, to nie w twarz. Choć to w jakimś stopniu odzwierciedla politykę tej polskiej formacji politycznej, o której także po ostatnich wyborach z radością piszę, chwala Bogu: *passé*.

Wiem, że to nie szkole zawdzięczam salwy śmiechu podczas lektury „Tańca kogutów” Stanisława Brozskiewicza, ani rozkosze duszy „na” „Moście na Drinie” Ivo Andrića.

Wiem, że to nie szkole zawdzięczam wiedzę o prostacie, z którą pożegnałem się bez bólu – bo pod narkozą – i bez żalu, gdy mi się zbiesiła.

Wiem, że to nie szkole zawdzięczam wiedzę, którą przekazuję malcom zdziwionym, że z okna bloku na Litewskiej 36 widać góry od północnej, nie południowej, strony. Te ostatnie za daleko do oglądania<sup>28</sup>, te pierwsze blisko, z niemiecka zwane Górami Kocimi, dziś zdegradowane do Wzgórz Trzebnickich.

Wiem, że to nie szkole zawdzięczamy wiedzę przekazaną Piotrkowi, Zosi, Marysi i mnie przez siostrę Leonilli Longchamps de Bérier, Różę Siemieńską, ps. Kasia, pielęgniarkę i sanitariuszkę w powstaniu warszawskim<sup>29</sup>, co robić, żeby podczas wędrówek bezdrożami Erytrei i Jemenu nie upaść, a jeśli upaść, to bez pogruchotanych kości nadgarstka lub śródstopia. W szkole nauczono mnie podnoszenia się na drabinkach (co mogłoby być pożyteczne w trakcie „nauki demokracji” w niewątpliwie sojusznicy

---

<sup>28</sup> Raz tylko, gdy nad Wrocławiem i daleko na południu zalegały ciemne chmury, z okna korytarza przylegającego do strychu tego domu dostrzegłem na horyzoncie, leżące pod wolnym od chmur niebem, już po czechosłowackiej wtedy stronie, grzbiety zapewne Gór Opawskich, z wyraźnym szczytem chyba Pradziada, choć może Śnieżnika (à propos: opowiadał mi ks. prof. dr hab. Roman R. Rogowski, że jego znajomy, pilot wojskowy w czasach Peerelu, z największej wysokości, na którą mógł się wzniesić nad Wrocławiem, dostrzegł zarys Tatr).

<sup>29</sup> Zob. Róża Siemieńska, <https://www.1944.pl/powstancze-biogramy/roza-siemienska,39937.html>

ośrodka badawczo-praktycznym w Starych Kiejkutach<sup>30</sup>, za którego powstanie i istnienie nikogo nigdy nie ukarano i nie ukarzą w moim „państwie prawa”).

Za doniosłe życiowe osiągnięcie – porównywalne chyba tylko z profesurą tytularną – uważam to, że nigdy na lekcjach wuefu nie przeskoczyłem przez kozła. I choć nie było dotąd okazji, obiecuję do końca życia przez kozła nie przeskoczyć.

Tym, którzy doświadczyli innych szkół gratuluję. Jako odpowiedzialny badacz poprzestałem na przedstawieniu eksperymentów przeprowadzonych na mnie i nie tylko moich dzieciach przez – powiem w przenośni – funkcjonariuszy ministerstw zajmujących się oświatą, edukacją, wychowaniem etcetera.

## Wykluczenie z wiedzy o „pożydowskich” ziemniakach

W mieście mego dzieciństwa, ukochanej i od wieków biednej jak mysz kościelna Bychawie, były do drugiej wojny dwa kirkuty, zwane nie tylko na Lubelszczyźnie okopiskami<sup>31</sup>. Czyli żydowskie cmentarze. Na nowym chowano Żydów zmarłych przed wojną i zabitych podczas niemieckiej okupacji nie tylko przez Niemców. Dziś jest tam pole orne<sup>32</sup>. Takich cmentarzy w Polsce nie brakuje nie tylko w Błazkach<sup>33</sup>, Jabłonce Kościelnej<sup>34</sup>, Jarczowie<sup>35</sup>, Jaśliskach<sup>36</sup>, Miechowie<sup>37</sup>, czy Wyszkanie<sup>38</sup>.

<sup>30</sup> Zob. np. *Amerykański polityk: w Polsce były więzienia CIA*, <https://polskieradio24.pl/5/3/Artykul/478467,Amerykanski-polityk-w-Polsce-byly-wiezienia-CIA>; *Tajne więzienia CIA w Polsce – Najnowsze informacje*, <https://wiadomosci.wp.pl/tajne-wiezienia-cia-w-polsce-6034417292838017c>; *Sprawa tajnych więzień CIA w Europie*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Sprawa\\_tajnych\\_wi%C4%99zie%C5%84\\_CIA\\_w\\_Europie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Sprawa_tajnych_wi%C4%99zie%C5%84_CIA_w_Europie); *Polska wypłaciła odszkodowania za tortury CIA*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1587189,1,polska-wyplacila-odszkodowania-za-tortury-cia.read>

<sup>31</sup> Zob. np. *Stary cmentarz żydowski w Bychawie*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary\\_cmentarz\\_%C5%BCydowski\\_w\\_Bychawie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary_cmentarz_%C5%BCydowski_w_Bychawie); *Zaniedbany cmentarz żydowski w Bychawie (materiał Dziennikarza Obywatelskiego)*, <https://lublin.naszemiasto.pl/zaniedbany-cmentarz-zydowski-w-bychawie-material/ar/c4-2945538>; *Nowy cmentarz żydowski w Bychawie*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowy\\_cmentarz\\_%C5%BCydowski\\_w\\_Bychawie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowy_cmentarz_%C5%BCydowski_w_Bychawie)

<sup>32</sup> Zob. np. *Nowy cmentarz żydowski w Bychawie (ul. Partyzantów)*, <https://sztetl.org.pl/pl/miejscowosci/b/610-bychawa/114-cmentarze/8896-nowy-cmentarz-zydowski-w-bychawie-ul-partyzantow>; *BYCHAWA*, <http://www.kirkuty.xip.pl/bychawa.htm>; *Cmentarz żydowski w Bychawie*, <http://synagoga-bychawa.blogspot.com/p/cmentarz-zydowski-w-bychawie.html>

<sup>33</sup> Zob. *Stary cmentarz żydowski w Błazkach*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary\\_cmentarz\\_%C5%BCydowski\\_w\\_B%C5%82azkach](https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary_cmentarz_%C5%BCydowski_w_B%C5%82azkach)

<sup>34</sup> *Stary cmentarz żydowski w Jabłonce Kościelnej*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary\\_cmentarz\\_%C5%BCydowski\\_w\\_Jab%C5%82once\\_Ko%C5%9Bcielnej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary_cmentarz_%C5%BCydowski_w_Jab%C5%82once_Ko%C5%9Bcielnej)

<sup>35</sup> *Cmentarz żydowski w Jarczowie (ul. 3-go Maja 31)*, <https://sztetl.org.pl/pl/miejscowosci/j/706-jarczow/114-cmentarze/14456-cmentarz-zydowski-w-jarczowie-ul-3-go-maja-31>

<sup>36</sup> *Cmentarz żydowski obecnie pole uprawne*, <https://sztetl.org.pl/pl/media/82452-cmentarz-zydowski-obecnie-pole-uprawne> (na zdjęciu pole okopanych ziemniaków).

<sup>37</sup> *Miechów – cmentarz żydowski*, <https://zapomniane.org/miejscie/miechow/>

<sup>38</sup> *WYSZKÓW*, <http://www.kirkuty.xip.pl/wyszkw.html>

Bychawa znana jest nie tylko z jesziwy, gdzie nauki pobierała mądra i odważna dziewczyna ze słynnego opowiadania Isaaca Bashevisa Singera *Jentl, chłopiec z jesziwy*, ale i z Ogólnopolskiego Festiwalu „W krainie pierogów”<sup>39</sup>. Pierogi tu lepienie są wyśmienite, nie tylko z farszem z kaszy gryczanej. Choć najlepsze na świecie pierogi ruskie ziemniaków wymagają<sup>40</sup>.

Hołubiąc świętą zasadę swobody działalności gospodarczej podzielam stanowisko, że wszelkie ziemniaki, jeśli tylko spełniają standardy Unii Europejskiej, do farszu pierogowego mogą być wykorzystywane. Wszelako te, które wyrosły na kirkucie, okopisku, żydowskim cmentarzu, przynajmniej na tym, z którego nie dokonano ekshumacji<sup>41</sup>, powinny rodzić obowiązek – nie tylko producenta np. pierogów ruskich – wskazania, że są one np. „ruskie inaczej”. Podstawę prawną takiego obowiązku upatruję *de lege lata* (tak, jak gdzie indziej Barbara Bernfeld<sup>42</sup>) w art. 546 § 1 k.c., który nakłada na sprzedawcę, przed zawarciem umowy, obowiązek udzielenia kupującemu potrzebnych wyjaśnień także o stosunkach faktycznych dotyczących rzeczy<sup>43</sup>.

Zachęcam do rozważenia tego postulatu zanim dostaniemy kolejną, tym razem w zupełności uzasadnioną, połajankę kongresmenów *et consortes* zza Oceanu.

## Wykluczeni ze spokojnego powrotu do chałupy w leśnej osadzie

*Dedykowane doktorowi habilitowanemu nauk ekonomicznych, byłemu wykładowcy Instytutu Podstawowych Problemów Marksizmu-Leninizmu w Warszawie, który nie tracąc wigoru peregrynuje z gościnnymi wykładami nie tylko po polskich uniwersytetach, nie ujawniając wyrzutów sumienia i mimo stanowczych wezwań „nie chcąc odejść”.*

Poparta także kapitalistyczną troską o niemarnotrawienie zasobów gospodarstwa narodowego reforma systemu oświaty zaowocowała koniecznością dowieżenia dzieci do

<sup>39</sup> Zob. np. *Święto pierogów w Bychawie 2019. Na scenie wystąpi MiłyPan, Łobuzy i Defis*, <https://spottedlublin.pl/swieto-pierogow-w-bychawie-2019-na-scenie-wystapi-milypan-lobuzy-i-defis/>

<sup>40</sup> Moja dobra znajoma, Polka repatriowana z Władywostoku, sprzątaczką na wydziale „prawniczym”, którego adresu tutaj nie wymienię, obrzydliwie wyrzucona z pracy z głodową pensją, co kiedyś opiszę w opowiadaniu, twierdziła, że ruskie muszą być albo z farszem ziemniaczanym albo z serowym, nigdy – jak się to w Polsce praktykuje – zmieszany. Ziemniaczano-serowym farszem w tzw. w Polsce „ruskich pierogach” była szczerze oburzona.

<sup>41</sup> „W 1984 r. Wyszaków odwiedził Naczelny Rabin Izraela Mosze Goren w towarzystwie Josepha Schorera. Cmentarz był wtedy wykorzystywany jako pole uprawne. Podczas wizyty na cmentarzu Mosze Goren i Joseph Schorer znaleźli dwie czaszki, walające się na powierzchni ziemi. Kości zostały zabrane i pochowane na cmentarzu żydowskim w Warszawie przy ul. Okopowej, w pobliżu pomnika Jana [Janusza – uwaga J.M.] Korczaka” (*WYSZKÓW*, <http://www.kirkuty.xip.pl/wyszkow.html>).

<sup>42</sup> Zob. B. Bernfeld, J. Mazurkiewicz, M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Wiązanek urodzinowa dla Profesora Elżbiety Traple...*, s. 1469.

<sup>43</sup> W żadnym razie obowiązku tego nie podważa art. 9 ustawy z 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2019 r., poz. 134 ze zm.).



szkół zbiorczych. Czego logistykę zapewniały gimbusy. W żadnym razie nie można byłego pana wicepremiera, ministra, prezesa i przewodniczącego winić za to, że drogi od szosy do kolonii leśnej Kołoczek nie utwardzono za Hitlera, Bieruta, Gomułki, Gierka i długo potem. Kierowca chciał maluchy dowieźć pod chałupy, ale już za pierwszym razem bus utknął w bryi, skąd traktorem wezwanym na pomoc z Zawięści go wyciągnięto. Od tego czasu zostawiał pierwszoklasistów na skraju szosy i nawet nie czekał aż znikną mu z oczu. Szły o zmierzchu lasem ponad kilometr w grudniowym błocie. Mnie pytały z niepokojem, czy wilki, które już podchodzą pod podwrocławskie Siechnice<sup>44</sup> idą koło Kołoczka.

W kolejnej marszrucie naukowo-promocyjnej byłego pana wicepremiera *u прочая, u прочая, u прочая*, zachęcam go do wygłoszenia wykładu w Kołoczku. Przez las zawieziemy za darmo. Traktorem Rajnhardta.

## **Wykluczenie z możliwości rozwiedzenia się bez nadmiaru łez i prania brudów przed panią protokolantką**

Na ogół zawarcie małżeństwa wymaga spełnienia wyłącznie przesłanek formalnych.

Zamierzający zawrzeć małżeństwo nie są tak bogaci w wiedzę o małżeńskich nadziejach i obawach, jak ci, którzy wiedzą dlaczego zamierzają się rozwieść.

Jeżeli ustawodawca słusznie nie zadaje sobie trudu, aby upewnić się co do pozaformalnych kwalifikacji tych, którzy chcą wstąpić w związek małżeński, powinien okazać powściągliwość w traktowaniu decyzji małżonków, którzy chcą się rozwieść.

Podstawową przesłanką dopuszczalności orzeczenia rozwodu, wskazaną w art. 56 § 1 k.r.o., jest zupełny i trwały rozkład pożycia między małżonkami.

Zupełnego i trwałego „rozkładu pożycia” między małżonkami można być pewnym dopiero w momencie śmierci tego z nich, który umrze wcześniej.

Gdyby z powagą wielu doktorantów upierać się, że ustawodawca jest (zawsze) racjonalny, polskie sądy, respektując art. 56 § 1 k.r.o., nie powinny orzec żadnego rozwodu.

Wartą rozważenia jest alternatywna dopuszczalność rozwodu pozasądowego, w szczególności umownego, np. dokonanego przed notariuszem (choćby i zatwierdzonego przez sąd). Warianty, które mogą tu wchodzić w rachubę są rozliczne: co do przesłanek dopuszczalności tego rozwodu, jego przebiegu, w tym możliwości zaskarżenia *etc.*

---

<sup>44</sup> Zob. np. *Gmina Siechnice ostrzega przed...wilkami! Czy ktoś je widział?*, <https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/67365/Gmina-Siechnice-ostreza-przed-wilkami>; *Wilki pod Wrocławiem!*, <http://wdolnymyslasku.com/2017/04/11/wilki-pod-wroclawiem/>; *Wilk widziany na obrzeżach Wrocławia*, <https://gazetawroclawska.pl/wilk-widziany-na-obrzezach-wroclawia/ar/13172127>



Oczywistą jest i tu potrzeba i możliwość zagwarantowania ochrony przede wszystkim praw małoletnich dzieci rozwodzących się małżonków.

Rozwody pozasądowe znają niektóre ustawodawstwa, np. białoruskie, estońskie, francuskie, portugalskie, rosyjskie, ukraińskie, włoskie<sup>45</sup>.

## **Wykluczeni z prawa do sprawiedliwości**

Przed kilkunastu laty toczył się w naszym kraju spór o to, czy obowiązek przewidziany w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>46</sup>, w części nakładającej na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych bezpośrednio wzdłuż ich nieruchomości, jest zgodny z art. 2, 7, 32 i 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Znalazł on finał przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ten w wyroku z 5 listopada 1997 r.<sup>47</sup> nie podzielił poglądów o takiej niezgodności zawartych we wnioskach ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich i Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, lecz – podobnie jak ówczesny Prokurator Generalny – uznał, że obowiązek ten jest zgodny ze wskazanymi przepisami Ustawy Zasadniczej.

Charakterystyczne jest to, jak Trybunał potraktował zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP). Wnioskodawcom chodziło m.in. o to, że obowiązek oczyszczania chodników położonych wzdłuż nieruchomości spoczywa tylko na ich właścicielach, nie spoczywa zaś na właścicielach nieruchomości, które nie przylegają do chodnika. Otóż Trybunał Konstytucyjny stosunkowo obszernie wyjaśnił, nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, że równość oznacza „także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami, oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami”.

Trybunał nie ograniczył się do takich, ogólnie mówiąc, ogólnikowych, bo przecież nie filozoficznych, refleksji. Podjął on również starania, aby konieczność zróżnicowania

---

<sup>45</sup> Por. np. J. Zaporowska, J. Mazurkiewicz, „Rozwodzić” się jest przeciwieństwem „zwodzić”, „Rzeczpospolita” 1995, nr 103, s. 22; J. Mazurkiewicz, „Rozwodzić” jest przeciwieństwem „zwodzić”, czyli o potrzebie zasadniczej reformy prawa rozwodowego, [w:] J. Pisuliński, P. Tereszkiewicz, F. Zoll (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Bogusławowi Gawlikowi*, Warszawa 2012, s. 461 i n.; J. Mazurkiewicz, *Rodzinne do remontu! Czyli o potrzebie wielkiej reformy prawa rodzinnego*, [w:] P. Stec., M. Załucki (red.), *50 lat kodeksu cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji*, Warszawa 2015, s. 307 i n.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.

<sup>47</sup> Sygn. akt K. 22/97, OTK Zb. Urz., poz. 41/1997.

istnienia lub nieistnienia opisanego obowiązku uzasadnić doniosłym w rozpatrywanych okolicznościach argumentem. Znalazł więc i przytoczył taki argument. Tylko jeden. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, iż na „marginesie należy zauważyć, że status nieruchomości położonych i nie położonych przy ulicach jest zróżnicowany pod względem faktycznym i ekonomicznym. Nieruchomość położona przy ulicy ma ułatwiony dostęp do różnych mediów (telefon, światło, gaz, wodociągi, kanalizacja itp.) i przez to jest bardziej atrakcyjna pod względem komercyjnym od nieruchomości nie posiadającej tego samego przymiotu, dla której częstokroć zachodzi konieczność ustanowienia drogi koniecznej”.

Wartość tego jedyne, jak widać także dla TK *expressis verbis* marginesowego argumentu, jest niewielka, żeby nie powiedzieć żadna.

Niemala część nieruchomości nieprzylegających do chodników ma bowiem taki sam dostęp do wskazanych mediów jak te położone przy chodnikach. W takich sytuacjach przyleganie lub nieprzyleganie do chodnika można co prawda uznać za różnicujące sytuację właścicieli nieruchomości ze względu na to, czy przylegają do nich chodniki, ale *à rebours*. Tylko właściciele (i inni uprawnieni do) nieruchomości nieprzylegających do chodnika są bowiem wolni od uciążliwego i nieopłacanego obowiązku jego oczyszczenia oraz prawnych konsekwencji niewykonania tego obowiązku. Stąd uzasadnionym może być przypuszczenie, że z dwóch nieruchomości położonych przy tej samej ulicy, wartość nieruchomości, do której przylega chodnik, może być z tego właśnie powodu mniejsza.

Ale przede wszystkim sędziowie Trybunału Konstytucyjnego najwyraźniej pominęli gołym okiem widoczną sytuację, gdy ulica ma chodnik tylko z jednej strony (na co zwróciła uwagę mnie, miastowemu, Zosia Zaporowska). Tak się zdarza w miasteczkach i miastach, nawet tak dużych jak Wrocław, jest zaś chyba regułą w większości polskich wsi. Wszędzie tam, gdzie chodnik znajduje się tylko po jednej stronie ulicy, obowiązek jego oczyszczenia spoczywa wyłącznie na uprawnionych do nieruchomości, przy których chodnik ten się znajduje, nie obciąża zaś uprawnionych do nieruchomości położonych przy tej samej ulicy, po jej drugiej stronie, do której chodnik nie przylega. Nie jest więc prawdziwym, ale jest fałszywym, argument podniesiony przez Trybunał, że obowiązki „wynikające z art. 5 ust. 1 pkt 4 ciążyą na wszystkich właścicielach nieruchomości położonych przy ulicach w sposób równy [...]”.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne. To, jak widać, nie zawsze jest dobrym rozwiązaniem. Co bowiem, poza możliwą, ale przecież nie prostą do zrealizowania zmianą przepisu ustawy, można w opisanym przypadku uczynić? Najwyraźniej nic, jeśli od kilkunastu lat obowiązuje wyrok TK nie tylko niesprawiedliwy, ale też naruszający konstytucyjną zasadę równości.

\* \* \*

D.M. i R.J. zawarli małżeństwo w 1993 r. Po pięciu latach urodziło się im pierwsze dziecko, córka. Dwa lata potem syn, po kolejnych dwóch latach druga córka i po następnych dwóch drugi syn. Od zawarcia małżeństwa mąż pracował w Niemczech, tak jak reszta głównie niezamożnych Polaków z dotkniętej wówczas transformacyjnym kryzysem nie tylko Lubelszczyzny. Utrzymywał rodzinę, przyjeżdżał co dwa, trzy miesiące, finansował budowę wspólnego domu.

Może wcześniej, ale co najmniej od czterech lat po ślubie żona zdradzała męża z jego kolegą, S.J. Dopiero po wielu latach D.M. zaczął podejrzewać żonę o niewierność. W 2006 r. zastał ją, będącą w zaawansowanej ciąży, „w objęciach” S.J. Ale nie opuścił żony, nie wytoczył powództwa o separację, czy rozwód. To ona, po urodzeniu czwartego dziecka, odeszła do S.J., zabierając wszystkie dzieci. Potem wniosła o separację, później o rozwód, który orzeczono z winy męża. Ten nie wziął czynnego udziału w procesie rozwodowym. Przypuszczać można, że była to dla niego sytuacja psychicznie nie do udźwignięcia. Załamał się jednak dopiero wtedy, gdy dowiedział się, że żadne z czworga dzieci urodzonych w małżeństwie, nie jest jego. Badania genetyczne nie pozostawiły co do tego wątpliwości. „Wstydził się wyjść z domu, pójść do sklepu, czy kościoła”. Była żona i były kolega zawarli małżeństwo i mieszkają razem z czworgiem niegdyś jego dzieci.

Po siedmiu latach od opuszczenia przez żonę i pięć lat po rozwodzie, były mąż wytoczył jej i byłemu koledze powództwo o zadośćuczynienie. Twierdził, że naruszyli oni jego dobra osobiste. Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2018 r.<sup>48</sup>, nie dostarcza informacji o naruszeniu jakich dóbr osobistych była mowa w pozwie. Opuszczony mąż żądał od każdego z pozwanych po 35 tysięcy złotych. Sąd Rejonowy w K. uznał, że była żona „naruszyła cześć, dobre imię i szacunek powoda do samego siebie [...]”, pozbawiła go poczucia „istnienia więzi rodzinnych z nią i z dziećmi” oraz szacunku otoczenia. Zdaniem tego Sądu były kolega naraził powoda na „poczucie wstydu w lokalnym środowisku, na poczucie niższości, czy utraty wartości jako mężczyzny i głowy rodziny”. Tak uzasadniono przyznanie D.M. zadośćuczynienia pieniężnego za krzywdę doznaną wskutek naruszenia dóbr osobistych, od pozwanej w wysokości 20 tysięcy złotych, od pozwanego połowę tej sumy. Po wniesieniu przez obie strony apelacji, Sąd Okręgowy w L. jedynie podwyższył zadośćuczynienie od byłego kolegi o 5 tysięcy złotych. Uzasadnił to tym, że naraził on „powoda na utratę czci, godności osobistej, więzi rodzinnych, powodując [...] poczucie osamotnienia, utraty wartości jako

---

<sup>48</sup> Zob. IV CNP 31/17, *Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń. Szczegółowy opis orzeczenia*, [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx?ItemSID=37978-57a0abe2-a73c-441d-9691-b79a0c36be5c&ListName=Orzeczenia3](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?ItemSID=37978-57a0abe2-a73c-441d-9691-b79a0c36be5c&ListName=Orzeczenia3)

mężczyzny, poczucie niższości i wstydu”. Sąd ten podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że pozwani naruszyli więzi rodzinne powoda.

Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia SO wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zarzucił naruszenie art. 24 § 1 k.c. w zw. z jego art. 448 „przez ich zastosowanie w odniesieniu do roszczeń skierowanych do obojga pozwanych [...]”, a nadto art. 31 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP, które gwarantują wolność osobistą i prawo do prywatności, w tym „prawo do decydowania o swoim życiu rodzinnym i osobistym”. Sąd Najwyższy na podstawie art. 424<sup>11</sup> § 2 k.p.c. uwzględnił tę skargę i stwierdził, że zaskarżony wyrok SO w L. jest niezgodny z prawem w części uwzględniającej apelację powoda oraz oddalającą apelację pozwanych.

Pewnie jak wiele osób nie tylko bliskich tak strasznie oszukanemu człowiekowi myślę z niepokojem, jak sobie po tym wyroku poradzi, w „co” ucieknie, czy przeżyje? Podobne niepokoje chyba nie psują satysfakcji z sądowego sukcesu hołubionemu przez wielu admiratorów praw człowieka Adamowi Bodnarowi?

## Kończąc...

Wykluczenia są zjawiskiem powszechnym, wszechogarniającym, bezwyjątkowym. To unaocznia skalę nieporównywalnie większą niż się powszechnie przypuszcza.

I rodzi wyzwania, kreśli zadania, ukazuje bariery oraz odmienności, ale i rodzi nadzieje.

Uzasadnia też konieczność wszechstronnych badań, conceptów i projektów, niezbędnych środków finansowych, zasobów osobowych, instytucjonalnego „oprzyrządowania” i kontroli realizacji, za przeproszeniem: ewaluacji, potem sprawozdawczości, analiz skutków, propozycji zmian na koniec.

Świadomość powszechności różnorodnych postaci wykluczenia ma również doniosły walor psychiczny i społeczny.

Uświadamia naszą niedoskonałość, nieuchronność bycia wykluczonym, nierzadką naturalność tego stanu. Paradoksalną normalność tego, co na miano normalności pozornie nie zasługuje.

Rodzi nadzieje i szanse na podjęcie próby uwolnienia się tych wykluczonych, którzy są mniej lub bardziej przytłoczeni tym stanem, a przynajmniej zdystansowania się wobec mniej lub większej traumy, z którą przychodzi im żyć.

Zmusza jakże liczną resztę nas, na pozór niewykluczonych, do refleksji, zadumy, daj Boże, pokory.

Rodzi racjonalne przeświadczenie o *sui generis* wspólnotcie, choć poprawnie i niepoprawnie zarazem powinienem powiedzieć: wspólnotci niby jednych i niby drugich, w gruncie rzeczy nas wszystkich z natury rzeczy różnorako wykluczonych.

Powinno też kształtować przynajmniej postawę zrozumienia, może nawet empatii, czy – to prawie nieprawdopodobne – solidarności.

Stąd już krok do podjęcia wysiłków samopomocowych, które muszą uzupełniać przedsięwzięcia instytucjonalne, ekonomiczne, prawne, informacyjne, podejmowane przede wszystkim przez państwo, samorządy, kościoły, związki wyznaniowe.

A że chodzi tu o wyzwania, rzecz jasna, globalne, za nic mając, jeśli nie inwektyw, to nieuchronną ironię, powiedzmy, napiszmy, może zawołajmy:

Wykluczeni wszystkich krajów, łączcie się!

## Bibliografia

- Amerykański polityk: w Polsce były więzienia CIA*, <https://polskieradio24.pl/5/3/Artykul/478467,Amerykański-polityk-w-Polsce-byly-wiezienia-CIA>
- Andreasik M., Karkut D., Mierzwiński B., Mazurkiewicz J., Popielas M., Trzeciak K., Zaporowska M., Zaporowska Z., *Orwell w realu, czyli o systemie Echelon z perspektywy polskiego prawa*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2014, nr 2.
- Bańko M., *posiąć* [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/poradnia/haslo/posiadc;5002.html>
- Becker-Pestka D., Kubiński G., Łojko M., *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2017.
- Bernfeld B., Konopczyńska E., Mazurkiewicz J., Zaporowska M., Zaporowska Z., *Dla Józka i Jurka. Pięć prawniczy miniatur*, [w:] J. Jezioro, K. Zagrobelny (red.), *Wybrane zagadnienia polskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Doktora Józefa Kremisa i Doktora Jerzego Strzebinczyka*, Wrocław 2019.
- Bernfeld B., Mazurkiewicz J., „*Za młody, by pić*”. *Naruszanie prawa do życia lub zdrowia dziecka przez pijące alkohol kobiety ciężarne*, Wrocław 2016, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=77815>
- Bernfeld B., Mazurkiewicz J., „*Za młody, by pić*”. *Naruszanie prawa do życia lub zdrowia dziecka przez pijące alkohol kobiety ciężarne*, [w:] J. Mazurkiewicz, P. Mysiak (red.), *Nasciturus pro iam nato habetur. O ochronę dziecka poczętego i jego matki*, Wrocław 2017, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78893/Nasciturus\\_pro\\_iam\\_nato\\_habetur\\_O\\_ochrone\\_dziecka\\_poczeteo\\_i\\_jego\\_matki.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78893/Nasciturus_pro_iam_nato_habetur_O_ochrone_dziecka_poczeteo_i_jego_matki.pdf)

- Bernfeld B., Mazurkiewicz J. (red.), Zaporowska M., Zaporowska Z., *Czy prawo musi pozostać bezradne? Prawne aspekty przeciwdziałania poalkoholowym uszkodzeniom płodu*, Warszawa 2019.
- Bernfeld B., Mazurkiewicz J., Zaporowska M., Zaporowska Z., *Prawo powinno chronić wartości i być przestrzegane!*, „Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. До 25 річниці юридичного факультету” 2016, № 3.
- Bernfeld B., Mazurkiewicz J., Zaporowska M., Zaporowska Z., *Wiązanka urodzinowa dla Profesor Elżbiety Traple. Pięć prawniczych miniatur*, [w:] P. Kostański, P. Podrecki, T. Targosz (red.), *Experientia docet. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesor Elżbiecie Traple*, Warszawa 2017.
- Bernfeld B., Mazurkiewicz J., Zaporowska M., Zaporowska Z., *Wiązanka urodzinowa dla Profesora Jacka Sobczaka (Pięć prawniczych miniatur)*, [w:] J. W. Adamowski, T. Wallas, K. Kakareko (red.), *Między Klio a Themis. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, Warszawa 2016.
- Blicharz J., *Wprowadzenie do problematyki wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>
- BYCHAWA, <http://www.kirkuty.xip.pl/bychawa.htm>
- Chwalba A., *Samobójstwo Europy. Wielka wojna 1914–1918*, Kraków 2014.
- Ciołkosz A., *Róża Luksemburg a rewolucja rosyjska*, Paryż 1961.
- Cmentarz żydowski obecnie pole uprawne*, <https://sztetl.org.pl/pl/media/82452-cmentarz-zydowski-obecnie-pole-uprawne>
- Cmentarz żydowski w Bychawie*, <http://synagoga-bychawa.blogspot.com/p/cmentarz-zydowski-w-bychawie.html>
- Cmentarz żydowski w Jarczowie (ul. 3-go Maja 31)*, <https://sztetl.org.pl/pl/miejscowosci/j/706-jarczow/114-cmentarze/14456-cmentarz-zydowski-w-jarczowie-ul-3-go-maja-31>
- Cyganie nie chcą się integrować: ponad 400 mln euro wyrzucone w błoto*, <https://pl.sputniknews.com/swiat/2019072610796729-sputnik-cyganie-nie-chca-sie-integrowac-ponad-400-mln-euro-poszlo-na-marne/>
- (dm), *Lukasz Warzecha napisał list otwarty o eliminacji książki „Wołyń zdradzony”*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/ksiazka-wolyn-zdradzony-wycofana-z-konkursu-lukasz-warzecha-to-niedopuszczalne/sjvxbzt>
- Edward Godlewski, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Edward\\_Godlewski](https://pl.wikipedia.org/wiki/Edward_Godlewski)
- Gmina Siechnice ostrzega przed...wilkami! Czy ktoś je widział?*, <https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/67365/Gmina-Siechnice-ostrezga-przed-wilkami>



- Jakubów J., *Pacyfikacja wystąpień w obronie Kościoła w Brzegu 25–26 maja 1966. Opozycja – Kościół – organy bezpieczeństwa PRL na terenie powiatu brzeskiego 1945–1966*, Wrocław 2006.
- Jarząbek-Słobodzian M., *Ochrona życia poczętego w praktyce sędziego rodzinnego*, [w:] J. Mazurkiewicz, P. Mysiak (red.), *Dobro pojemne jak krzywda. Prawna ochrona dziecka. Deklaracje a rzeczywistość*, Wrocław 2017, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/79193/Dobro\\_pojemne\\_jak\\_krzywda\\_Prawna\\_ochrona\\_dziecka.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/79193/Dobro_pojemne_jak_krzywda_Prawna_ochrona_dziecka.pdf)
- Jarząbek-Słobodzian M., *Narzędzia ochrony życia poczętego pozostające w dyspozycji sędziego rodzinnego*, <http://www.ssrwp.pl/aktualnosci.php?typ=kk&art=78&start=24&irek=28>
- Kmieciak B., *Socjo-prawne uwagi dotyczące propozycji przymusowego leczenia odwykowego kobiet w ciąży*, „Fides et Ratio” 2018, nr 1, <http://www.stowarzyszeniefidesetratio.pl/Presentations0/2018-1-13Kmieciak.pdf>
- Kozłowska A., *Św. Maksymilian w Japonii*, <https://misje.franciszkanie.pl/sw-maksymilian-japonii/>
- Kuros K., *Środki ochrony nasciturusa przed ryzykowanymi zachowaniami matki w okresie ciąży*, Część 1, „Metryka” 2016, nr 2.
- Kuros K., *Środki ochrony nasciturusa przed ryzykowanymi zachowaniami matki w okresie ciąży*. Część 2, „Metryka” 2016, nr 1.
- Kuros K., *Środki ochrony nasciturusa przed ryzykowanymi zachowaniami matki w okresie ciąży*, [w:] J. Mazurkiewicz, P. Mysiak (red.), *Nasciturus pro iam nato habetur. O ochronę dziecka poczętego i jego matki*, Wrocław 2017, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78893/Nasciturus\\_pro\\_iam\\_nato\\_habetur\\_O\\_ochrone\\_dziecka\\_poczetego\\_i\\_jego\\_matki.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78893/Nasciturus_pro_iam_nato_habetur_O_ochrone_dziecka_poczetego_i_jego_matki.pdf)
- Luksemburg R., *Listy z więzienia*, Warszawa 1982, tłum. M. Bilewiczowa.
- Luksemburg R., *Rewolucja rosyjska*, Warszawa 1957, tłum. J. Płudowski.
- Mazurkiewicz J., *Do diabła z prawdą! Kłamstwo medialne jako naruszenie dobra osobistego prawdy*, [w:] M. Łaszewska-Hellriegel, M. Skibińska (red.), *Dobra osobiste w prawie cywilnym, prasowym i karnym*, Zielona Góra 2018 („Acta Iuridica Lebusana”, vol. 8).
- Mazurkiewicz J., *Non omnis moriar. Ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie polskim*, Wrocław 2010.
- Mazurkiewicz J., *Rodzinne do remontu! Czyli o potrzebie wielkiej reformy prawa rodzinnego*, [w:] P. Stec., M. Załucki (red.), *50 lat kodeksu cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji*, Warszawa 2015.
- Mazurkiewicz J., *„Rozwodzić” jest przeciwieństwem „zwodzić”, czyli o potrzebie zasadniczej reformy prawa rodzinnego*, [w:] J. Pisuliński, P. Tereszkievicz, F. Zoll (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Bogusławowi Gawlikowi*, Warszawa 2012.



- Mazurkiewicz J., *Spoglądając na vulnerable persons nie tylko z perspektywy polskiego prawa*, [w:] O. Nawrot, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Temida w dobie rewolucji biotechnologicznej – wybrane problemy bioprawa*, Gdańsk 2015.
- Mazurkiewicz J., „*Wszystko na sprzedaż!*” *Prawo umów wobec mizერი moralnej współczesnego Zachodu*, [w:] Z. Kuniewicz, D. Sokołowska (red.), *Prawo kontraktów*, Warszawa 2017.
- Mazurkiewicz J., *Zanim pomysły nasze szczerą wraz z nami. Wrocławskie projekty ochrony prawnej dzieci i kobiet*, Wrocław 2016.
- Miechów – cmentarz żydowski*, <https://zapomniane.org/miejsce/miechow/>
- Newsweek/PAP, *Książka Zychowicza wycofana z konkursu. „Cenzura jak za czasów PRL-u”*, <https://www.newsweek.pl/polska/piotr-zychowicz-ksiazka-wolyn-zdradzony-wycofana-z-konkursu/evkddpv>
- Nowy cmentarz żydowski w Bychawie*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowy\\_cmentarz\\_%C5%BCydowski\\_w\\_Bychawie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowy_cmentarz_%C5%BCydowski_w_Bychawie)
- Nowy cmentarz żydowski w Bychawie (ul. Partyzantów)*, <https://sztetl.org.pl/pl/miejscowosci/b/610-bychawa/114-cmentarze/8896-nowy-cmentarz-zydowski-w-bychawie-ul-partyzantow>
- nukat. Prosto do informacji. Katalog Zbiorów Polskich Bibliotek Naukowych*, <http://katalog.nukat.edu.pl/search/query?theme=nukat>
- Okraska R., „*Luksemburgizm*” *Adama Ciolkosza. Z zapomnianych kart emigracyjnej myśli lewicowej*, <http://lewicowo.pl/luksemburgizm-adama-ciolkosza-z-zapomnianych-kart-emigracyjnej-mysli-lewicowej/>
- Polska wyplaciła odszkodowania za tortury CIA*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1587189,1,polska-wyplacila-odszkodowania-za-tortury-cia.read>
- Rogacin K., *Konkurs Książka Historyczna Roku unieważniony. Decyzja jury o wycofaniu książki „Wołyń zdradzony” z konkursu. To cenzura?*, <https://polskatimes.pl/konkurs-ksiazka-historyczna-roku-uniewazniony-decyzja-jury-o-wycofaniu-ksiazki-wolyn-zdradzony-z-konkursu-to-cenzura/ar/c1-14532005>
- Róża Siemieńska*, <https://www.1944.pl/powstancze-biogramy/roza-siemenska,39937.html>
- Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń. Szczegółowy opis orzeczenia*, [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx?ItemSID=37978-57a0abe2-a73c-441d-9691-b79a0c36be5c&ListName=Orzeczenia3](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?ItemSID=37978-57a0abe2-a73c-441d-9691-b79a0c36be5c&ListName=Orzeczenia3)
- Sprawa tajnych więzień CIA w Europie*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Sprawa\\_tajnych\\_wi%C4%99zie%C5%84\\_CIA\\_w\\_Europie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Sprawa_tajnych_wi%C4%99zie%C5%84_CIA_w_Europie)
- Stary cmentarz żydowski w Błazskach*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary\\_cmentarz\\_%C5%BCydowski\\_w\\_B%C5%82aszkach](https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary_cmentarz_%C5%BCydowski_w_B%C5%82aszkach)
- Stary cmentarz żydowski w Bychawie*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary\\_cmentarz\\_%C5%BCydowski\\_w\\_Bychawie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary_cmentarz_%C5%BCydowski_w_Bychawie)

*Stary cmentarz żydowski w Jabłonce Kościelnej*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary\\_cmentarz\\_%C5%BCydowski\\_w\\_Jab%C5%82once\\_Ko%C5%9Bcielnej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Stary_cmentarz_%C5%BCydowski_w_Jab%C5%82once_Ko%C5%9Bcielnej)

*Święto pierogów w Bychawie 2019. Na scenie wystąpi MiłyPan, Łobuzy i Defis*, <https://spottedlublin.pl/swieto-pierogow-w-bychawie-2019-na-scenie-wystapi-milypan-lobuzy-i-defis/>

*Tajne więzienia CIA w Polsce - Najnowsze informacje*, <https://wiadomosci.wp.pl/tajne-wiezienia-cia-w-polsce-6034417292838017c>

*Wilki pod Wrocławiem!*, <http://wdolnymyslasku.com/2017/04/11/wilki-pod-wroclawiem/>

*Wilk widziany na obrzeżach Wrocławia*, <https://gazetawroclawska.pl/wilk-widziany-na-obrzezach-wroclawia/ar/13172127>

*Władimir Głuzdowski*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/W%C5%82adimir\\_G%C5%82uzdowski](https://pl.wikipedia.org/wiki/W%C5%82adimir_G%C5%82uzdowski)  
*WYSZKÓW*, <http://www.kirkuty.xip.pl/wyszkow.html>

*Zaniedbany cmentarz żydowski w Bychawie (materiał Dziennikarza Obywatelskiego)*, <https://lublin.naszemiasto.pl/zaniedbany-cmentarz-zydowski-w-bychawie-material/ar/c4-2945538>

Zaporowska J., Mazurkiewicz J., „Rozwodzić” się jest przeciwieństwem „zwodzić”, „Rzeczpospolita” 1995, nr 103.

Zaporowska Z., Matusiewicz M., *Narodowcy z Narodowej*, „Nie” 2004, nr 50.

Zychowicz P., *Wołyń zdradzony, czyli jak dowództwo AK porzuciło Polaków na pastwę UPA*, Poznań 2019.



## Rozdział 9

**Joanna Nowak**

Absolwentka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego  
ORCID: [0000-0003-0832-3704](https://orcid.org/0000-0003-0832-3704)

### **Wykluczenie społeczne osób starszych a zasada pomocniczości, czyli jak nie tracić potencjału gminy. Z doświadczeń polskich i włoskich w świetle badań wrocławskiej szkoły administratywistycznej**

*Social exclusion of the older people and the principle of subsidiarity – how not to lose the potential of the municipalities. From experience of the Polish and Italian in the light of the research of the Administrative School of Wrocław*

#### **Streszczenie**

Badania nad wykluczeniem społecznym były i nadal są przedmiotem analiz i dociekań Wrocławskich Uczonych (J. Blicharz, J. Behr). Niniejszy artykuł za zasadniczy przedmiot badań przyjmuje ukazanie dorobku badawczego tejże Szkoły. Opracowanie rozpoczyna krótki zarys dotyczący problemu badawczego, czyli zasady pomocniczości, ukazanej w różnych kontekstach (np. pomocniczość jako wizja, idea – J. Jeżewski, jako zasadnicza zasada Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, a także Lokalnego – L. Kieres, J. Korczak). Wynikiem badawczym artykułu jest przedstawienie pomocniczości jako zasady i mechanizmu umożliwiającego wykorzystanie potencjału seniorów.

#### **Słowa kluczowe**

wykluczenie, seniorzy, zasada pomocniczości, F. Longchamps de Bériér, gmina

#### **Key words**

exclusion, older people, principle of subsidiarity, F. Longchamps de Bériér, municipality

#### **Wprowadzenie**

U podstaw tworzenia się, a przede wszystkim kształtowania wrocławskiej szkoły administratywistycznej legły piękne, doniosłe hasła, wartości – dotyczące m.in.

„humanizacji prawa administracyjnego” – Jana Jendroški<sup>1</sup>, skierowania się ku człowiekowi – „człowiek w administracji” – jak pisał Tadeusz Kuta<sup>2</sup>, postulatory Adama Błasia dotyczące sytuacji i bezpieczeństwa prawnego, pewności prawnej jednostki<sup>3</sup> czy poszukiwania i budowania narzędzi, uchwycenia i zbadania sytuacji jednostki – choćby studia A. Chełmońskiego<sup>4</sup>, wspomnianego T. Kutę, J. Bocia<sup>5</sup>, B. Adamiak<sup>6</sup>, J. Blicharz<sup>7</sup>, J. Supernata<sup>8</sup>, J. Korczaka<sup>9</sup> czy Lidii Klat-Werteleckiej<sup>10</sup> i inne, wywiedzione z badań jednego z założycieli szkoły Franciszka Longchamps de Bériera<sup>11</sup>. Jego badania nad prawami podmiotowymi były fundamentalne dla nauki prawa administracyjnego. Dorobek ten dopełnia jego postawa badawcza oraz T. Bigi i J. Jeżewskiego<sup>12</sup>, a także kunszt badawczy A. Błasia. Ten bardzo wartościowy pomnik twórczości i wartości: poszanowania

<sup>1</sup> J. Jendroška, *Prawo administracyjne we współczesnych przemianach cywilizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2, s. 96.

<sup>2</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2, 1972, s. 107-115. *Idem*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, *passim*.

<sup>3</sup> A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, *passim*.

<sup>4</sup> A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 16, s. 71–75.

<sup>5</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985; *idem*, *Prawo administracyjne normujące sytuację prawną obywatela*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 453–518.

<sup>6</sup> B. Adamiak, *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1981, t. 16, s. 37–63.

<sup>7</sup> J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.

<sup>8</sup> J. Supernat, *Arbitralność prawa*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 45–49; *idem*, *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, z. 5, s. 111–121.

<sup>9</sup> J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania: refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] *idem*, *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 217–231; *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, *passim*.

<sup>10</sup> L. Klat-Wertelecka, *Ochrona jednostki w postępowaniu uproszczonym w administracji*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Pozasądowa ochrona prawa i wolności jednostki. Instytucje, standardy, efektywność*, Częstochowa 2014, s. 253–263.

<sup>11</sup> F. Longchamps de Bérier, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Prawo” 1960, t. V; s. 33-83; *idem*, *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Prawo” 1961, t. VIII, s. 107-125; *idem*, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, „Prawo” 1962, t. X; *idem*, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 1969, s. 54–66, 170–178; *idem*, „Biografia pojęć” (o ostatnich pracach Riccardo Orestano), „SWTN” 1961, t. 16A, s. 61–63; *idem*, *Pozycja jednostki państwowej w stosunkach cywilnoprawnych. [Komentarz do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 29 VI 1967]*, [w:] J. Starościak, J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967, s. 52, 59. Do badań tych nawiązywał także w kontekście dorobku włoskiego J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.

<sup>12</sup> Dotyczy to badań nad dorobkiem F. Longchamps de Bérier, nad prawem i doktryną francuską, i nie tylko. Zob. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego, Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974; *idem*, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.

godności<sup>13</sup>, praw podstawowych, szacunku, prawdy, dialogu, przejmują kolejne pokolenia. Prowadzone są badania m.in. nad ubóstwem<sup>14</sup>, niepewnością<sup>15</sup>, szeroko pojętym zaufaniem<sup>16</sup>. Bardzo ważna jest pamięć i kontynuacja tematów. Za każdym zaś tematem, jak jest to podkreślane, powinna stać nie tylko postawa badawcza, ale i życiowa, wpajana młodym ze szczególnym uwzględnieniem wartości: prawdy i szacunku. Wydaje się, że zagadnienie „etosu uczonego”<sup>17</sup> w trudnych czasach moralnych, i w tym kontekście, pytania, jakie stawiają uczeni wrocławscy we wstępie do reprintu pracy F. Longchamps de Bériera, są ponadczasowe i nader aktualne<sup>18</sup>. Sytuacja osób starszych była także przedmiotem opracowań monograficznych wrocławskich badaczy<sup>19</sup>, jednakże dziś w zapatrywaniu na seniorów przyjmuje się, czy raczej powinno się przyjąć, nieco inną perspektywę. Wydłużenie życia, ale też przynajmniej w założeniu poprawa jego jakości sprawia, że osoby, które ustawa o osobach starszych określa tym mianem, czyli zgodnie z art. 4 pkt 1 to osoby, które ukończyły 60. rok życia, nie tylko młode duchem, ale także pełne energii, aktywne. Przede wszystkim są to ludzie o ogromnym doświadczeniu, potencjale, wychowani w „idei czynu społecznego”, a co za tym idzie chętni do działania na rzecz wspólnego dobra i jednocześnie umiejące docenić wartość wolności i demokracji. A w wielu przypadkach obdarzeni również daleko idącą tolerancją, co nie zawsze można powiedzieć o pokoleniu, które tak bardzo tej tolerancji się domaga. Celem badawczym artykułu oprócz ukazania dorobku wrocławskich uczonych będzie ukazanie potrzeby ewolucji w podejściu do postrzegania seniorów oraz że te zmiany są nie tylko potrzebne, ale i konieczne.

<sup>13</sup> K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001, *passim*.

<sup>14</sup> J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014, *passim*.

<sup>15</sup> J. Supernat, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 34–38; R. Raszewska-Skałeczka, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty: (wybrane zagadnienia)*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji...*, s. 266–274; M. Tabernacka, *Między studium a planem – obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji...*, s. 185–199.

<sup>16</sup> J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 98–114.

<sup>17</sup> Por. „Dopóki człowiek nie obawia się myśleć, dopóki nie obawia się mówić tego co myśli, dopóty może poddać otwartej krytyce, to z czym się nie chce pogodzić, dopóty [...] ograniczenia swobody działania mogą nie wypatrzeć jego charakteru, nie łamią wówczas same przez się kręgosłupa moralnego” – S. Ossowski, *Ku nowym formom życia społecznego – koncepcja demokracji ogólnohumanitarnej*, Warszawa 1947.

<sup>18</sup> A. Błaś, J. Boć, A. Chełmoński, J. Jeżewski, K. Nowacki, *Wstęp do drugiego wydania*, [w:] F. Longchamps de Bériera, *Współczesne kierunki...*, s. XI.

<sup>19</sup> J. Kosik (red.), *Ochrona praw człowieka starego*, „Prawo” 1986, t. CXXXV, *passim*.

**Zasada pomocniczości**, która jest także przedmiotem badań szkoły wrocławskiej<sup>20</sup>, stwarza do tego warunki. Materiałem badawczym podstawowym będą gminne regulacje prawne dotyczące seniorów, głównie gmin Dolnego Śląska, choć nie tylko. Mimo że artykuł nie ma charakteru porównawczego, autorka pomocniczo używać będzie materiału normatywnego Republiki Włoskiej – regionu Emilia-Romagna. Materiał doktrynalny obejmuje wybrane prace administratywistycznej szkoły wrocławskiej, uzupełniony o raporty i dane GUS dotyczące omawianej problematyki<sup>21</sup>.

## Wykluczenie a pomocniczość i demokracja z badań wrocławskich uczonych

W badaniach nad demokracją<sup>22</sup> bardzo często w niewielkim stopniu eksponowane są jakże wartościowe koncepcje rodzime. Jedną z definicji, która dość trafnie oddaje znaczenie przeciwdziałania wykluczeniu w demokracji, jest myśl, że „Idealem demokracji jest nie zostawić poza sobą ani jednego elementu, ale wyznaczyć mu jego właściwy pełny dla całości jak najwartościowszy sens. Nikt bez własnej winy nie może być poza jej objęciem. Organizacja musi być oddolna”<sup>23</sup>. Oczywiście wszystkie te postulaty muszą być niejako nawet nie tyle połączone, co wyrastać z klauzuli demokratycznego państwa prawnego<sup>24</sup>.

Jak pisze A. Błaś: „Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne realizuje dwa fundamentalne priorytety: poszanowanie praw i wolności obywateli oraz poszanowanie prymatu prawa, oznaczającego pierwszeństwo reguł prawnych przed

<sup>20</sup> J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 140–141; L. Kieres, *Wrocław w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (KWLIRE)*, „Kalendarz Wrocławski”, s. 253–262; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, Tom 12: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 181–182; J. Blicharz, *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. 76, s. 7–12. Gdy idzie o kontekst włoski zob. J. Sługocki, *Zasada subsydiarności poziomej w teorii i praktyce*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Szczecin 2009, s. 195–204.

<sup>21</sup> Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-na-podstawie-badan-glownego-urzedu-statystycznego,1,2.html> [dostęp 17.07.2019].

<sup>22</sup> Szerzej patrz: R. Balicki, *Demokracja w czasach internetu*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 347–353; R. Balicki, A. Ławniczak, *Merytokracyjny wymiar demokracji*, [w:] M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, Białystok 2018, s. 217–224.

<sup>23</sup> I. Fik, *O żywą treść demokracji*, Katowice 1938, s. 22.

<sup>24</sup> Por. S. Kaźmierczyk, *Klauzule państwa prawnego*, (głos w dyskusji: dopisek JN), [w:] A. Preisner, T. Zalański (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, Wrocław 2005, s. 28.



innymi regułami postępowania”<sup>25</sup>. W konstytucji Włoch zaś myśl ta jest zawarta w art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Republika uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka, zarówno jako jednostki, jak i uczestnika grup społecznych, w których rozwija ona swoją osobowość i wymaga wypełniania nie dających się uchylić obowiązków solidarności politycznej, ekonomicznej i społecznej”<sup>26</sup>. W przypadku Konstytucji RP jest to preambuła oraz nawiązanie do zasady pomocniczości i solidarności, czyli przede wszystkim art. 1 i art. 2<sup>27</sup>, choć także art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 163 i art. 167 ust. 1<sup>28</sup>. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego K 41/02 „treść art. 2 Konstytucji, który rozstrzyga o modelu państwa<sup>29</sup>, określając je jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>30</sup>. Przywołane zasady wynikające z demokratycznego państwa prawnego dopełnia wspomniana zasada pomocniczości. Powołując się na wyrok (K 54/05), K. Działocha i S. Jarosz-Żukowska piszą: „Konstytucja przyjmuje w preambule zasadę pomocniczości. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli”. Podkreślają także związek zasady pomocniczości z innymi wyrażanymi w rozdziale I Konstytucji<sup>31</sup>. Jednocześnie, w kontekście tej zasady, na co trafnie zwraca uwagę w przywołanym orzeczeniu TK, M. Zubik (K 24/02) pisze, że „Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”<sup>32</sup>; co także eksponuje w swoich pracach J. Blicharz. Jak podkreśla K. Complak: „Według konstytucyjnego brzmienia zasada ta powinna umacniać «uprawnienia obywateli i ich wspólnoty». Zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna szersza społeczność

<sup>25</sup> A. Błaś, *Komentarz do art. 1, [w:] Konstytucje...*, s. 19.

<sup>26</sup> Z. Witkowski, *Konstytucja Włoch*, Warszawa 2004, s. 57.

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>28</sup> Postanowienie TK z dnia 26 maja 2010 r., sygn. Tw 23/09, OTK ZU 3B/2010, poz. 141.

<sup>29</sup> Por. A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 40–47; A. Błaś, J. Boć, *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, *passim*.

<sup>30</sup> Wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU 6A/2002, poz. 83 za: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.

<sup>31</sup> K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego: księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 97–98, 106. J. Trzeciński, L. Garlicki (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, *passim*.

<sup>32</sup> M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 7.

nie może zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich”<sup>33</sup>. Przez innych wrocławskich uczonych, i nie tylko, pomocniczość była traktowana jako wizja, idea (J. Jeżewski)<sup>34</sup>, jako zasada, na której oparta jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego (L. Kieres)<sup>35</sup>, Europejska Karta Samorządu Lokalnego (J. Korczak)<sup>36</sup> czy ukazana jako wymiar horyzontalny (J. Blicharz<sup>37</sup> lub szczeciński uczyony J. Sługocki<sup>38</sup>). Demokratyczne państwo prawne oparte na solidarności i pomocniczości to państwo aktywne, aktywnych obywateli, ale także aktywnej władzy państwowej i samorządowej. Władza ta tworzy warunki i sprzyja tej aktywności, a także w razie konieczności, proporcjonalnie do potrzeb, dla ochrony praw jednostek, podejmuje aktywne działania, na podstawie i w granicach prawa. Wspomniana na samym początku ewolucja w postrzeganiu roli seniorów w społeczeństwie sprawia, że z jednej strony istnieje grupa seniorów, której państwo – zgodnie z przedstawionymi powyżej zasadami – powinno zapewnić opiekę szeroko pojętą. Z drugiej obecna jest też znaczna grupa, której państwo, samorząd powinno stworzyć warunki już nie tylko, aby pomóc owym seniorom, ale aby pomóc sobie samemu – społeczeństwu. W wielu dokumentach, także i unijnych, podkreśla się coraz większy odsetek osób po 60. roku życia, przedstawiając jedynie negatywne zjawiska związane ze „starzeniem się społeczeństwa”<sup>39</sup>. Jednocześnie, niewiele dokumentów podkreśla ogromną wartość seniorów, ukazuje ich jako wielki potencjał gminy, a przede wszystkim nadal bardzo niewiele mówi się o możliwości „wykorzystania” tego potencjału. W wielu przypadkach są to osoby, które chcą same dać coś od siebie innym. Brakuje zatem, czy raczej nadal jest ich niewystarczająca ilość, programów integrujących pokolenia, wspierających tzw. srebrną gospodarkę, a także „srebrny wolontariat”. Mimo że wielu młodym ludziom mogłoby się wydawać, iż ze względu choćby na przepracowany okres w życiu seniorzy oczekują tylko wsparcia od państwa, to jednak w wielu przypadkach jest odwrotnie. Co oczywiście nie oznacza, że sytuacja materialna seniorów, zwłaszcza polskich, jest dobra. Tak nie jest. Jednakże może chęć do aktywności, siły, zaangażowanie, a przede wszystkim chęć działania *pro publico bono*, nie oczekując nie tylko wynagrodzenia czy gratyfikacji, ale nawet podziękowań, bierze się z wychowania

<sup>33</sup> J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 12.

<sup>34</sup> J. Jeżewski, *Podstawowe założenia...*, s. 140–141.

<sup>35</sup> L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, „Prawo” 1999, t. 266, s. 141–148.

<sup>36</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 181–182.

<sup>37</sup> J. Blicharz, *op. cit.*, s. 7–12.

<sup>38</sup> J. Sługocki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005, s. 138 i n.

<sup>39</sup> „W 2030 roku udział osób starszych przekroczy wartość 25% i seniorzy (powyżej 60 lat) będą stanowili już prawie 28% mieszkańców miasta”. Podają za: Raport o stanie miasta Wrocławia za 2018 rok, <http://bip.um.wroc.pl/attachments/download/72828> [dostęp 20.07.2019].

w nieco innej kulturze. I może właśnie obecnie obserwowane zmiany w społeczeństwie potęgują w seniorach chęć przekazania, zwłaszcza młodemu pokoleniu, pewnych wartości i kultury, w jakiej sami wyrastali. Poniżej przedstawię ramy prawne w zakresie omawianej tu problematyki.

## Seniorzy a prawo administracyjne na tle badań nad koncepcjami wrocławskimi

Badania wrocławskiej szkoły administratywistycznej i wypracowane przez nią koncepcje niewątpliwie mogą stanowić cenny punkt wyjścia do poszczególnych opracowań monograficznych, także w zakresie omawianej tu problematyki seniorów. Przedstawiając koncepcję badawczą dotyczącą badania sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym Adam Chełmoński, podnosząc znaczenie dlań norm materialnych, pisał: „coraz szerszy zasięg działania administracji sprawia, że od treści tych norm zależy coraz bardziej zaspokajanie podstawowych, elementarnych potrzeb życiowych człowieka”<sup>40</sup>. Zaś jego kontynuator Jan Jendrośka wskazywał, że „Prawo administracyjne, stanowiące normatywny model działalności państwa, jest ściśle związane z administracją państwową. Historia wykazuje, iż każda epoka realizowała swoją wizję administracji państwowej i jej determinacji prawnej”<sup>41</sup>. Także ich następca Jan Boć zwracał na te problemy uwagę<sup>42</sup>. Tym samym także i prawo administracyjne, i jego poszczególne działy odnoszą się do omawianych tu problemów, zwłaszcza wobec zjawisk takich jak: starzenie się społeczeństwa połączone z depopulacją małych miejscowości. Sprawia to, że współczesna „wizja administracji”, jak to ujmują J. Jendrośka, nie tylko nie może pozostawać obojętna na potrzeby seniorów, ale także musi poszukiwać nowych rozwiązań. Jednakże ze względu na cele artykułu, którymi nie są badanie i przedstawienie sytuacji prawnej osób starszych, uwaga w tym miejscu skupiona będzie głównie na tych aktach prawnych, które wspierają lub też mogą wspierać tworzenie warunków do aktywności seniorów. Oprócz Konstytucji RP drugim ważnym źródłem prawa są ustawy. Poza regulacją prawną dotyczącą pomocy społecznej<sup>43</sup> wskazać tu można ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>44</sup> czy

---

<sup>40</sup> A. Chełmoński, *op. cit.*, s. 71.

<sup>41</sup> J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 85.

<sup>42</sup> Por. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 78.

<sup>43</sup> K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, *passim*; D. Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017, *passim*.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2019 r., poz. 1696).

wzmiankowaną już niewielkich rozmiarów ustawę z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych<sup>45</sup>. Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotna jest normatywna definicja polityki senioralnej określona w art. 4 pkt 2, ujmująca ją jako „ogół działań organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”. Także i w tym ujęciu raczej bardziej kładzie się nacisk, co oczywiście także jest potrzebne, na pomoc seniorom. Niemniej bardzo istotne jest dostrzeżenie ogromnej wartości tego pokolenia, w wymiarze nie tylko ludzkim, ale także gospodarczym. W tym miejscu warto kilka słów uwagi poświęcić przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 26 października 2018 r. „Polityce społecznej wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność”<sup>46</sup>. Już w samym tytule dokumentu zarysowują się podstawowe wartości. Wśród postulatów i założeń znalazło się także „Tworzenie warunków umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych jako aktywnych uczestników życia gospodarczego i rynku pracy, dostosowanych do ich możliwości psychofizycznych oraz sytuacji rodzinnej”. Zagadnienie to omówiono na tle zasady społecznej odpowiedzialności biznesu oraz „srebrnej gospodarki”. Jednakże jest to także postulat związany z zasadą pomocniczości, tworzeniem warunków dla pełnego rozwoju jednostki, wykorzystania jej potencjału, przestrzeni, w której jednostka będzie mogła jak najefektywniej działać, przyczyniając się do budowania wspólnego dobra. Zatem idzie już nie tylko o przeciwdziałanie wykluczeniom seniorów gospodarczym, społecznym czy np. „wykluczeniu cyfrowemu i technologicznemu”, ale o włączenie, a przede wszystkim wykorzystanie potencjału ludzi dojrzałych. Niewątpliwie Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 wychodzi naprzeciw tym postulatom, jako jeden z celów strategicznych ustanawia wzmocnienie regionalnego kapitału ludzkiego i społecznego, wskazuje na cel operacyjny Regionalna polityka wspierania seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami, wymieniając dwa zasadnicze kierunki działań strategicznych: wspieranie systemu aktywizacji osób starszych oraz realizowanie działań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami<sup>47</sup>. Wsparcie to również ma dotyczyć najnowszych technologii, co także koresponduje z zawartym w bardzo istotnym dla rozwoju Dolnego Śląska porozumieniu gmin – Strategia Sudety 2030. Cel strategiczny to: zintegrowane, aktywne społeczeństwo, a priorytety: rozwój infrastruktury i usług „srebrnego sektora” (dla osób

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705).

<sup>46</sup> Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność (M.P. z 2018 r., poz. 1169).

<sup>47</sup> Uchwała Nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 21 czerwca 2017 r., poz. 2902).

starszych) oraz aktywizacja społeczna osób starszych<sup>48</sup>. Nie są to jedynie zapisy programowe. Przekładają się one na konkretne działania podejmowane przez Województwo Dolnośląskie, jak choćby np. podpisanie porozumienia w 2015 r. w imieniu zarządu województwa przez ówczesną wicemarszałek E. Mańkowską projektu „Bezpieczny Senior”, realizowanego w ramach szerszego programu „Bezpieczny Dolnoślązak”, oraz prace nad Koncepcją Wojewódzkiego Programu Profilaktycznego „Bezpieczny Senior”<sup>49</sup>. Oczywiście Województwo Dolnośląskie podejmuje wiele innych działań mających na celu wsparcie poszczególnych inicjatyw odnoszących się do problematyki seniorów. Zatem już tylko z tego krótkiego zestawienia widać, że na ponadlokalnym szczeblu władzy publicznej problematyka środowiska seniorów, przynajmniej w ostatnim czasie, stała się przedmiotem debat i dyskusji. Już ustawa o samorządzie gminnym w art. 5c podkreśla rolę i znaczenie seniorów, umożliwiając czy wręcz obligując gminę do podejmowania działań wspierających solidarność międzypokoleniową i środowiska senioralne, dając także jej możliwość utworzenia gminnej rady seniorów<sup>50</sup>. Jednakże nałożenie na gminę obowiązków związanych z tworzeniem warunków nie wyczerpuje zagadnień, jakie ustawodawca zawarł w tym artykule. Regulacja ta dotyczy problemu tworzenia, charakteru, składu, statutu rady, a także ewentualnego tworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej<sup>51</sup>. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo w poszczególnych kwestiach nie zawsze są jednolite. Tytułem przykładu wskazać można zagadnienie ograniczenia (cenzus) wieku osób kandydujących do gminnej rady seniorów w statutach tychże rad. Zgodnie z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gminna rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku<sup>52</sup>. W wielu orzeczeniach podnoszono, że mowa jest o przedstawicielach, a nie tylko o samych seniorach. Tym samym zarówno wojewodowie w rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzali nieważność aktów na podstawie art. 91 ust. 1 omawianej ustawy, jak i sądy administracyjne podejmowały to zagadnienie. Także statuty rad seniorów, w których

<sup>48</sup> Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego południowej i zachodniej części województwa dolnośląskiego na lata 2020–2030, obejmująca swoim zasięgiem subregiony Wałbrzyski i Jeleniogórski (NUTS3) Strategia Rozwoju Sudety 2030.

<sup>49</sup> Szerzej patrz: Program „Bezpieczny Senior”, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/> [dostęp 17.07.2019].

<sup>50</sup> Por. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309 i 1571). Wart uwagi jest także poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustaw o samorządzie wojewódzkim, w który przewiduje powstanie Rad Seniorów na każdym ze szczebli samorządu.

<sup>51</sup> Por. Uchwała Nr XLI/718/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r. zmieniająca uchwałę Nr LXXVI/1148/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Krzyżowniki-Smochowice. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 926 z 31.01.2017).

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 19 czerwca 2018 r., IV SA/Po 353/18.; Wyrok WSA w Gliwicach z 14 września 2015 r., IV SA/GI 14/15, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].

wskazywano cele powołania rad i obszary ich działania były przedmiotem badań sądów i rozstrzygnięć nadzorczych. Zgodnie z art. 5c ust. 5 Rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających w organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów. Podnoszone zarzuty dotyczyły tych zapisów, które regulują np. cele czy obszary<sup>53</sup> działania rady, a te według części orzecznictwa nie mieszczą się w pojęciu trybu wyboru członków ani zasad działania<sup>54</sup>. Ponadto zarówno doktryna<sup>55</sup>, jak i orzecznictwo<sup>56</sup> podejmują zagadnienie charakteru uchwały i statutu gminnej rady seniorów jako aktu normatywnego, aktu prawa miejscowego. Wskazać należy także na rolę – funkcję, jaką wyznacza radzie seniorów ustawodawca. W porównaniu z młodzieżową radą gminy (art. 5b), która ma jedynie charakter konsultacyjny, gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, ale także doradczy i inicjatywny. Choć pozornie może się wydawać, że różnica nie jest znacząca, to jednak jest to podkreślenie jej czynnej – aktywnej – roli, ale przede wszystkim docenienie wiedzy, jaką seniorzy niewątpliwie posiadają. Działa nie tylko Wrocławska Rada Seniorów, którą utworzono na mocy uchwały z 2014<sup>57</sup>. Także w mniejszych gminach Regionu Karkonoskiego widać podejmowane działania w tym obszarze, m.in. w gminie Podgórzyn<sup>58</sup>, Janowicach Wielkich<sup>59</sup>, Kowarach<sup>60</sup>, a ostatnio także w Jeleniej Górze<sup>61</sup> czy Szklarskiej

<sup>53</sup> Por. Wyrok WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2015 r., IV SA/GI 893/14 i Wyrok NSA z 27 października 2017 r., II OSK 349/16, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].

<sup>54</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.641.2017 Wojewody Śląskiego z dnia 4 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 6708 z 06.12.2017); Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.152.27.2016. MG Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3004 z 24.06.2016).

<sup>55</sup> Por. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 168.

<sup>56</sup> Por. Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18; Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].

<sup>57</sup> Uchwała nr LX/1526/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Wrocławskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3004 z 07.07.2014).

Postulat dotyczący zmiany postrzegania Seniorów, jaki przyjęła autorka w niniejszym opracowaniu, znalazł także swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu do uchwały powołującej Wrocławską Radę Seniorów, stanowiąc, że „Istotnym zadaniem Rady będzie też podejmowanie działań, które służą zmianie obrazu starości i starzenia się”. Połączone to zostało z postulatami nie tylko aktywizowania środowisk senioralnych, ale także wykorzystaniem bogactwa wiedzy i doświadczenia, jakie ono posiada.

<sup>58</sup> Uchwała nr XXXIV/281/16 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Podgórzynie i nadanie jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 473 z 01.02.2017).

<sup>59</sup> Uchwała nr XXXVI/174/2018 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Janowicach Wielkich i nadanie jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 2242 z 24.04.2018).

<sup>60</sup> Uchwała nr XLVII/256/18 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Kowarach (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3204 z 25.06.2018).

<sup>61</sup> Uchwała nr 20.III.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Jeleniej Górze (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 20 z 02.01.2019).



Porębie<sup>62</sup>. Niewątpliwie, mimo wielu wątpliwości co do treści i zawartości statutów rad seniorów, ważne jest to, że gminy podejmują trud i chcą stwarzać warunki aktywności także i w ten sposób seniorom. Należy podkreślić, że problematyka senioralna znalazła swoje odzwierciedlenie również w Gminnych Strategiach Rozwoju, które stanowiły wytyczne dla poszczególnych działań. We wprowadzeniu do Strategii Rozwoju Wrocławia czytamy: „Chcemy też, by proponowane tu wartości – solidarność, kreatywność, jakość życia, ekologia – dotyczyły możliwie jak największej liczby dziedzin życia. Wrocław ma być miastem przyjaznym i dostępnym – w tym dla seniorów, osób z niepełnosprawnościami i dzieci”<sup>63</sup>. To zaś przekłada się na wiele działań i akcji podejmowanych na rzecz seniorów. Tytułem przykładu wskazać można organizowane już po raz trzeci Wrocławskie Forum Senioralne, liczne warsztaty (dla seniorów i nie tylko) i wykłady, jak np. „Muzealni pasjonaci” czy „Haftujemy: Haftuj na zdrowie!”, a także organizowane przy współdziałaniu różnych środowisk i instytucji, np. Zakładu Narodowego im. Ossolińskich – „Ossolińskie spotkania z kulturą – wykłady nie tylko dla seniorów”. Wiele z tych akcji podejmowanych czy koordynowanych jest również przez Wrocławskie Centrum Seniora, w tym także powołanego Rzecznika Seniora i Opiekuna (od 2019 r. I. Zakowicz). Do najważniejszych projektów realizowanych przez Centrum wskazać można: Akademię Rozwoju Seniora, Dni Seniora, Dni Gerontologii, Federację Klubów Seniora, Miejsca Przyjazne Osobom Starszym, Szkołę Liderów czy Edukatorów, Kartę Seniora i wiele innych<sup>64</sup>. Oczywiście we Wrocławiu, tak jak i w wielu innych miastach Dolnego Śląska, coraz prężniej działają liczne powstałe kluby seniorów czy Uniwersytety Trzeciego Wieku (UTW). Przykładem jest Dolnośląski Obywatelski Uniwersytet III Wieku prowadzony przez E. Rzewuską, przy ogromnym wsparciu pozostałych członków zarządu i nie tylko, w ramach którego prowadzone są wykłady ze specjalistami z różnych dziedzin, np. z historii sztuki czy ochrony środowiska, w tym z gospodarki wodnej czy leśnej, połączone z wyjazdami i wyjazdami studyjnymi, pozwalającymi poznać poszczególne problemy zarówno w teorii, jak i w praktyce. Jednocześnie, co niezwykle cenne i godne naśladowania, organizowane wyjazdy mają na celu integrację międzypokoleniową seniorów z młodzieżą oraz budowanie tożsamości regionalnej, poczucia związku z Dolnym Śląskiem. Niewątpliwym wsparciem w realizacji polityki senioralnej miasta są także Uniwersytety Trzeciego Wieku działające przy uczelniach, jak np. utworzony w 1976 r. Uniwersytet Trzeciego Wieku Uniwersytetu Wrocławskiego,

<sup>62</sup> Uchwała nr LIV/602/18 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szklarskiej Porębie i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 1399 z 20.03.2019).

<sup>63</sup> Uchwała Nr LI/1193/18 z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie strategii rozwoju Wrocławia pod nazwą „Strategia Wrocław 2030”.

<sup>64</sup> Wrocławskiego Centrum Seniora, <http://seniorzy.wroclaw.pl/> [dostęp 20.07.2019].



Uniwersytet Trzeciego Wieku Uniwersytetu Ekonomicznego, UTW w Uniwersytecie Medycznym, Otwarty Uniwersytet Trzeciego Wieku UP przy Uniwersytecie Przyrodniczym. Warto także wspomnieć o programach realizowanych choćby przy UW, jak np. projekt „Uniwersytet Seniorom – nowatorskie podejście w edukacji osób dorosłych” realizowany przez Bognę Bartoszą<sup>65</sup>. Warto także dodać, że oprócz Gminnej Rady Seniorów we Wrocławiu powołano także odrębną Komisję ds. Polityki Senioralnej rady miejskiej Wrocławia. Do jej zakresu działania należą sprawy „szeroko rozumianego bezpieczeństwa, zdrowia i aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym osób starszych, wspieranie wszelkich form aktywności i możliwości edukacji”<sup>66</sup>. Oczywiście, także, jak już była o tym mowa, inne miasta Dolnego Śląska wdrażają własne działania. W „Strategii rozwoju miasta Jelenia Góra” w strefie „Społeczeństwo i partnerstwo” ustanawiano priorytet w pkt 4 „Wsparcie seniorów zagrożonych wykluczeniem społecznym”<sup>67</sup>. Tak jak i we Wrocławiu organizowane są uroczyste obchody Dni Seniora „Senioralia”, wdrażane są projekty, m.in. „Pudełko Życia” – program mający na celu ułatwienie samotnym osobom starszym w nagłych sytuacjach zdrowotnych dostarczenie lekarzom najistotniejszych informacji o pacjencie<sup>68</sup>. Podejmowanych jest wiele akcji w celu przybliżenia kultury i sztuki, np. „Prasowy Klub Seniora” realizowany przez Jeleniogórskie Centrum Informacji i Edukacji Regionalnej (JCIER)–Książnica Karkonoska, a także poświęconych aktywnemu spędzaniu wolnego czasu, np. Karkonoska Akademia Aktywnych Seniorów. Podobnie działania podejmowane są na terenie mniejszych miast, m.in. przez instytucje kultury, np. MOKSiAL w Szklarskiej Porębie czy Centrum Aktywności Społecznej „Pogórze” w Podgórzynie, a także w ramach Lokalnej Grupy Działania Partnerstwo Duchy Gór, np. projekt „Seniorzy decydują! Gminne Rady Seniorów”<sup>69</sup>. Niezwykle cenne i pomocne gminom mogą być badania i ich efekty prowadzone przez Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych powołaną przez I. Lipowicz, rzeczniczkę praw obywatelskich<sup>70</sup>. Kontynuacja badań w tym obszarze przyniosła efekty w postaci m.in. Złotej

<sup>65</sup> B. Bartosz o UTW i seniorach: *Nadchodzi srebrne tsunami*, <https://uni.wroc.pl/bogna-bartosz-otw-i-seniorach-nadchodzi-srebrne-tsunami/> [dostęp 20.07.2019]. B. Ziębińska, *Uniwersytety Trzeciego Wieku jako instytucje przeciwdziałające marginalizacji osób starszych*, Katowice 2010, *passim*.

<sup>66</sup> Uchwała NR III/41/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca uchwałę nr III/3/14 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie powołania i trybu pracy komisji stałych Rady Miejskiej Wrocławia.

<sup>67</sup> Uchwała Rada Miejskiej Jeleniej Góry nr 574.LXI.2014 w sprawie Strategii rozwoju Miasta Jeleniej Góry na lata 2014–2025.

<sup>68</sup> Projekt realizowany przez Urząd Miasta Jelenia Góra Wydział Spraw Społecznych, Zdrowia i Organizacji Pozarządowych.

<sup>69</sup> *LGD Partnerstwo Duchy Gór ASOS 2016 – Seniorzy decydują! Gminne Rady Seniorów!*, <http://www.konkursy.duchgor.org/> [dostęp 20.07.2019].

<sup>70</sup> W ramach prac prowadzonych przez RPO powstało wiele innych cennych publikacji, m.in.: B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – przegląd sytuacji propozycja modelu*, Warszawa 2016; Raport RPO „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego” (2016).

Księgi Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych, które mogą stać się także pewną wskazówką w zakresie podejmowania działań na rzecz i we współpracy z seniorami.

Analizując praktykę gmin włoskich (np. Cervia, Parma, Bologna) w zakresie działań podejmowanych na rzecz osób starszych, można stwierdzić, że wiele działań takich jak spotkania, wspólne spacer, prelekcje, kursy gimnastyki, także gimnastyki dla umysłu, wycieczki organizowane są podobnie<sup>71</sup> jak w naszych gminach. Część z nich odbywa się w ramach Gminnych Centrów Społecznych dla Seniorów (*Centri Sociali per gli Anziani*) czy uniwersytetów trzeciego wieku. Można chyba nawet stwierdzić, że polskie samorządy, w niektórych przypadkach, mogą stanowić wzór „dobrych praktyk” dla gmin włoskich. Już z tego bardzo krótkiego zarysu problemu badawczego, jakim jest przeciwdziałanie wykluczeniu konkretnej grupy społecznej, w tym przypadku seniorów, doskonale widać, jak użyteczna może być i jest idea, zasada pomocniczości. Tworzenie warunków, w których jednostka będzie mogła najpełniej się rozwijać jako człowiek (jak podaje J. Korczak za Arystotelesem – jako całość psychofizyczna<sup>72</sup>), któremu daje się tym samym możliwość współprzyczyniania się do budowania wspólnego dobra, czyli także do tworzenia tychże warunków, wykorzystując jego potencjał. Umożliwienie oddolnego powstawania organizacji senioralnych, będących najbliższe seniorów, np. w postaci klubów seniora lub przy innych instytucjach, jak parafie – Kościoły, Instytucje Kultury, oraz umożliwienie funkcjonowania rad seniorów jednostek pomocniczych, dalej zaś gminnych rad seniorów, czy nawet – jak to przewidują wysuwane projekty zmian w ustawach samorządowych – tworzenie powiatowych i wojewódzkich rad seniorów, powstawanie organizacji na poziomie krajowym, także branżowych, jak np. Związek Emerytów i Rencistów Pożarnictwa Rzeczypospolitej Polskiej, musi uzupełniać aktywna rola państwa. Reasumując, można stwierdzić, także na podstawie dostępnej literatury (dogłębne badania nad wykluczeniem prowadzi J. Blicharz i J. Behr)<sup>73</sup> i rozwiązań normatywnych, że przyczyną wykluczenia seniorów są różnego rodzaju bariery<sup>74</sup>, np. fizyczne, związane z ograniczeniem ruchowym, niemożnością pokonania znacznej odległości do miejsc, w którym odbywają się spotkania seniorów, co może potęgować położenie górskich gmin. Kolejna kwestia to wykluczenie spowodowane barierą ekonomiczną, finansową, które łączą się z najważniejszą

---

<sup>71</sup> *Iniziative organizzate per la popolazione anziana di Pavia 2018*, <https://www.comune.pv.it> [dostęp 01.20.2019].

<sup>72</sup> J. Korczak, *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006, s. 245.

<sup>73</sup> J. Behr, J. Blicharz, *op. cit.*, *passim*.

<sup>74</sup> Por. art. 2 pkt 1, art. 6 ustawy z dnia 19 lipca 2019 o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

i podstawową barierą – psychologiczną, bo nawet jeśli sami obywatele, jako stowarzyszenia czy kluby wspierane przez władze publiczne, stworzą warunki w postaci spotkań, prelekcji, warsztatów czy festynów, pozostaje jeszcze najistotniejsza i podstawowa kwestia – ten pojedynczy senior musi przyjść. I często nie jest to związane z tym, że osoba taka nie chce. Jest wiele nasuwających się obaw, począwszy od ekonomicznych (choć w dużej mierze są to raczej bariery psychologiczne, gdyż większość wydarzeń jest bezpłatna). Przede wszystkim są to jednak obawy związane z tym, że dana osoba boi się nowego środowiska, że nie będzie się w nim mogła odnaleźć czy też przeżyje kolejne rozczarowanie, których zapewne w swoim codziennym życiu ma pod dostatkiem. Są to problemy i wyzwania nie tylko dla psychologów czy socjologów, ale także dla prawników, a zwłaszcza dla administratywistów. Zjawisko administracyjne, jakim jest „wykluczenie społeczne”, można i należy badać, odwołując się do dorobku nauk administracyjnych. Można to uczynić choćby za pomocą schematu badania oglądowego i poszukiwania przyczyn i skutków danego zjawiska zgodnie z koncepcją F. Longchamps de Bériera<sup>75</sup>. Jak pisał: „w badaniu oglądowym jest właściwe miejsce dla wykrywania związków przyczynowych co do przedmiotu. Przesądzenie czegokolwiek przed oglądem byłoby przedwczesne. [...] To uściślenie związków przyczynowych powinno iść najpierw w dwóch kierunkach: ustalenia przyczyn danego konkretnego zjawiska lub układu i ustalenia ich skutków”<sup>76</sup>. W opinii autorki dopiero takie postępowanie pozwoli na realne rozwiązanie problemów. Z punktu widzenia normatywnego, „obrazu prawnego”<sup>77</sup> wydawać by się mogło, że wystarczy zwiększyć nakłady finansowe na już istniejące organizacje lub zwiększyć liczbę nowych, jednakże przez „ogląd zjawiska” można dostrzec główną barierę, czyli barierę psychologiczną. Zdaje się, że w tym przypadku bardzo cenna będzie współpraca środowisk senioralnych ze środowiskami, w których te osoby już funkcjonują (np. Kościoły, parafie), albo z osobami takimi jak pracownicy socjalni czy pielęgniarki środowiskowe, ale także nas samych jako sąsiadów, gdyż dopiero dotarcie to tych osób pozwoli na podjęcie próby włączenia poszczególnych seniorów, czasem osób bardzo samotnych i nieufnych, do szeroko pojętego życia społecznego, tak aby znów poczuły się potrzebne i aby społeczeństwo uwrażliwione i świadome nie traciło potencjału i mądrości, jaki jest w naszych seniorach<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 197.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 197.

<sup>77</sup> Obraz prawa do obrazu administracji szerzej patrz *ibidem*, s. 165–171.

<sup>78</sup> Por. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony. Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”, <https://www.premier.gov.pl> [dostęp 17.09.2019].

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1981, t. 16.
- Blicharz J., *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. 76.
- Blicharz J., Behr J., *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.
- Blicharz J., Klat-Wertelecka L., Rutkowska-Tomaszewska E. (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.
- Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Błaś A., Boć J. (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2012.
- Cendrowicz D., *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017.
- Chełmoński J., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2.
- Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001.
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Działocha K., Jarosz-Żukowska S., „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego: księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Jendrośka J., *Prawo administracyjne we współczesnych przemianach cywilizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.
- Jeżewski J., *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.

- Klat-Wertelecka L., *Ochrona jednostki w postępowaniu uproszczonym w administracji*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Pozasądowa ochrona prawa i wolności jednostki. Instytucje, standardy, efektywność*, Częstochowa 2014.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, „Prawo” 1999, t. 266.
- Kieres L., *Wrocław w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (KWLIRE)*, „Kalendarz Wrocławski”.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, T. 12: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006.
- Korczak J., *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania: refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] idem (red.), *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Korczak J. (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2.
- Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.
- Longchamps de Bérier F., „*Biografia pojęć*” (o ostatnich pracach Riccardo Orestano), „SWTN” 1961, t. 16A.
- Longchamps de Bérier F., *Pozycja jednostki państwowej w stosunkach cywilnoprawnych*. [Komentarz do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 29 VI 1967], [w:] J. Starościak, J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967.
- Longchamps de Bérier F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Wrocław 1962.
- Longchamps de Bérier F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Prawo” 1960, t. V.
- Longchamps de Bérier F., *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Prawo” 1961, t. VIII.
- Longchamps de Bérier F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, (reprint 2001), Wrocław 1969.
- Longchamps de Bérier F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.

- Kosik J. (red.), *Ochrona praw człowieka starego*, „Prawo” 1986, t. CXXXV.
- Raszewska-Skałeczka R., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty: (wybrane zagadnienia)*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Sługocki J., *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005.
- Supernat J., *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowski Zeszyty Prawnicze ” 2014, z. 5.
- Supernat J., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Tabernacka M., *Między studium a planem – obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Trzcіński J., Garlicki L. (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990.

## Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2019 r., poz. 1696).
- Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność (M.P.2018, poz. 1169).
- Uchwała Nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 21 czerwca 2017 r., poz. 2902).
- Uchwała nr LIV/602/18 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szklarskiej Porębie i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 1399 z 20.03.2019).



- Uchwała Nr XLI/718/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r. zmieniająca uchwałę Nr LXXVI/1148/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Krzyżownicy-Smochowice (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 926 z 31.01.2017).
- Uchwała nr LX/1526/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Wrocławskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3004 z 07.07.2014).
- Uchwała nr XXXIV/281/16 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Podgórzynie i nadanie jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 473 z 01.02.2017).
- Uchwała nr XXXVI/174/2018 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Janowicach Wielkich i nadanie jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 2242 z 24.04.2018).
- Uchwała nr XLVII/256/18 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Kowarach (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3204 z 25.06.2018).
- Uchwała nr 20.III.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Jeleniej Górze (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 20 z 02.01.2019).
- Uchwała NR III/41/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca uchwałę nr III/3/14 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie powołania i trybu pracy komisji stałych Rady Miejskiej Wrocławia.
- Uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 574.LXI.2014 w sprawie Strategii rozwoju Miasta Jeleniej Góry na lata 2014–2025.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].
- Wyrok WSA w Poznaniu z 19 czerwca 2018 r., IV SA/Po 353/18.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 14 września 2015 r., IV SA/GI 14/15, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].
- Wyrok WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2015 r., IV SA/GI 893/14.
- Wyrok NSA z 27 października 2017 r., II OSK 349/16, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].
- Postanowienie TKz dnia 26 maja 2010 r., sygn. Tw 23/09, OTK ZU 3B/2010, poz. 141.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.641.2017 Wojewody Śląskiego z dnia 4 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 6708 z 06.12.2017).



Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.152.27.2016.MG Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3004 z 24.06.2016).

Biuletyn Informacji Publicznej Głównego Urzędu Statystycznego <https://stat.gov.pl/>.

Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Pavia <https://www.comune.pv.it>.

Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Wrocław <http://bip.um.wroc.pl/>.

Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego <http://www.umwd.dolnyslask.pl/>.

Lokalne Partnerstwo Ducha Gór <http://www.konkursy.duchgor.org/>.

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/).

Wrocławskie Centrum Seniora, <http://seniorzy.wroclaw.pl/>.

Uniwersytet Wrocławski <https://uni.wroc.pl/>.

Raport o stanie miasta Wrocławia za 2018 rok, <http://bip.um.wroc.pl/attachments/download/72828> [dostęp 20.07.2019].

Raport RPO „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego” (2016).



## Rozdział 10

### **Mateusz Paplicki**

Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego, Wydział Lekarski,  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0002-4169-9298](https://orcid.org/0000-0002-4169-9298)

### **Robert Susio**

Zakład Gerontologii, Katedra Zdrowia Publicznego, Wydział Nauk o Zdrowiu,  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0002-2680-7617](https://orcid.org/0000-0002-2680-7617)

### **Jarosław Drobnik**

Zakład Gerontologii, Katedra Zdrowia Publicznego, Wydział Nauk o Zdrowiu,  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0001-5472-1485](https://orcid.org/0000-0001-5472-1485)

### **Małgorzata Sobieszkańska**

Katedra i Klinika Geriatrii, Wydział Lekarski,  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0003-4374-9866](https://orcid.org/0000-0003-4374-9866)

## **Osoby starsze jako osoby niepełnosprawne**

### *The elderly as the disabled*

#### **Streszczenie**

Osoba starsza wymaga zastosowania specjalnego podejścia nie ze względu na osiągnięty wiek, lecz wynikające z niego zaawansowanie procesów degeneracyjnych i chorobowych, przejawiające się w ograniczeniu funkcji organizmu. Utrata sprawności bywa udziałem osób już przed osiągnięciem wieku starszego, zwykle temu wiekowi towarzyszy, a po jego osiągnięciu wraz dalszym upływem czasu występuje wcześniej czy później praktycznie nieuchronnie. W konsekwencji osoby w wieku starszym często są również osobami niepełnosprawnymi. Problem niepełnosprawności w wieku starszym nabrzmiewa. Szacuje się, że statystycznemu Polakowi średnio niemal 20% życia upłynie jako osobie żyjącej z niepełnosprawnością. Problemy starzejących się społeczeństw nie wynikają jedynie z rosnącego udziału osób w wieku starszym, lecz przede wszystkim z wielorakich negatywnych następstw utraty sprawności przez członków tej grupy wiekowej, w tym: utraty zdolności do pracy, zwiększonego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze i medyczne, oraz zależności od otoczenia. W konsekwencji, rozwiązanie problemów osób w wieku starszym faktycznie nie jest możliwe bez kompleksowego uregulowania sytuacji wszystkich osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, zapobiegania niepełnosprawności, opóźniania jej występowania i ograniczania jej negatywnych skutków.

#### **Słowa kluczowe**

osoby starsze, osoby niepełnosprawne, jakość życia

#### **Key words**

elderly people, disabled people, quality of life

## Uwagi wstępne

Odmienność sytuacji osób starszych w stosunku do innych osób w społeczeństwie może mieć podstawy realne lub formalne. Istnieje wiele regulacji prawnych należących do tej drugiej grupy, w tym głównie o charakterze konstytuującym szczególnie uprawnienia przysługujące osobom, które osiągnęły określony wiek, jak np. uprawnienia do pobierania świadczenia emerytalnego, korzystania z darmowych przejazdów środkami komunikacji lub bezpłatnego uzyskiwania określonych leków. Uzasadnieniem dla nich wszystkich jest jednak, wynikające z fizjologii starzenia się i często towarzyszących mu procesów patologicznych, realne obniżenie sprawności organizmu typowo pogłębiające się wraz z wiekiem aż do momentu, gdy funkcjonowanie danej osoby w społeczeństwie staje się przez nie istotnie ograniczone. Faktycznie osoba starsza wymaga zastosowania specjalnego podejścia nie ze względu na osiągnięty wiek, lecz wynikające z niego zaawansowanie procesów degeneracyjnych i chorobowych, przejawiające się w ograniczeniu funkcji organizmu. Idąc tym tokiem rozumowania, utrata sprawności bywa udziałem osób już przed osiągnięciem wieku starszego; zwykle temu wiekowi towarzyszy, a po jego osiągnięciu wraz dalszym upływem czasu występuje wcześniej czy później praktycznie nieuchronnie. Okazuje się zatem, że osoby w wieku starszym często są również osobami niepełnosprawnymi.

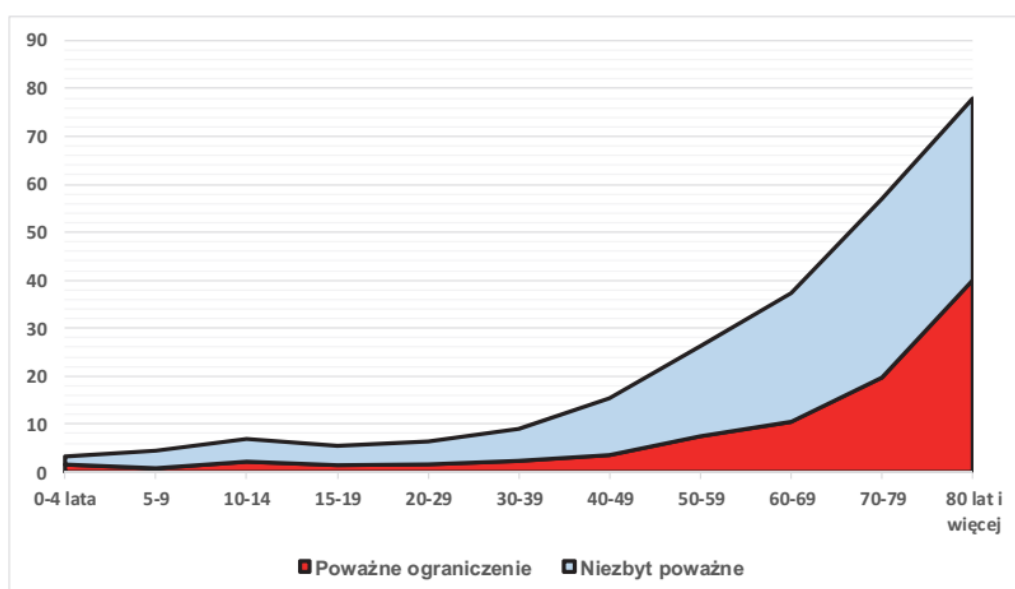
Wiek jest istotnym czynnikiem determinującym wzrost ryzyka wystąpienia niepełnosprawności, a tym samym i zmniejszenia stopnia samodzielności w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym życiu, co z kolei wyznacza rosnący zakres jakościowy i ilościowy zapotrzebowania na pomoc udzielaną osobom w wieku starszym. W Polsce odsetek osób odczuwających niepełnosprawność rośnie w kolejnych grupach wiekowych i w roku 2002 wynosił odpowiednio: w grupie 60–64 lata – 34,7%; 65–69 lat – 35,8%; 70–74 lata – 42,0%, 75–79 lat – 46,6%, przekraczając 50,0% w grupie wiekowej 80 lat i więcej<sup>1</sup>. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) z roku 2014 odsetek osób deklarujących, że z powodu problemów zdrowotnych miały ograniczoną zdolność wykonywania czynności, jakie ludzie zwykle wykonują, wśród pięćdziesięciolatków wynosił około 25%, a w przypadku siedemdziesięciolatków około 60%. Jak to obrazuje wykres 1, w grupach wiekowych począwszy od 50. roku życia dynamicznie przyrasta liczba tak zdefiniowanych osób niepełnosprawnych, wykazujących poważne i mniej poważne ograniczenia wykonywanych czynności<sup>2</sup>. Nasilanie się zjawiska

<sup>1</sup> P. Błędowski, B. Szatur-Jaworska, Z. Szweda-Lewandowska, P. Kubicki, *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce 2012*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, [http://senior.gov.pl/source/raport\\_osoby%20starsze.pdf](http://senior.gov.pl/source/raport_osoby%20starsze.pdf) [dostęp 19.09.2019].

<sup>2</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Stan zdrowia ludności Polski w 2014 r.*, GUS 2016, s. 107, [http://bezekranu.zszwolsztyn.pl/zo\\_stan\\_zdrowia\\_ludnosci\\_2014.pdf](http://bezekranu.zszwolsztyn.pl/zo_stan_zdrowia_ludnosci_2014.pdf) [dostęp 19.09.2019].

niepełnosprawności wraz z wiekiem znalazło swe odbicie w fakcie, że niemal 60,0% spośród osób niepełnosprawnych stanowiły osoby w wieku poprodukcyjnym<sup>3</sup>. Warto podkreślić, że na potrzeby okresowych spisów ludności osoba niesprawna jest definiowana na podstawie posiadania odpowiedniego orzeczenia (kryterium prawne) lub faktu odczuwania ograniczenia sprawności w wykonywaniu czynności podstawowych dla swojego wieku (kryterium biologiczne) – w przypadku osób w wieku starszym kryterium to jest mało wymagające i oznacza „podstawową samoobsługę przy czynnościach higienicznych, zakupach lub przyrządzaniu posiłków”<sup>4</sup>.

**Wykres 1. Częstość występowania niepełnosprawności według kryterium unijnego w grupach wiekowych [w odsetkach] – za GUS<sup>5</sup>.**



Sprawność grupy osób w wieku starszym podlega w Polsce również okresowej ocenie naukowej. Przeprowadzone w roku 2011 badanie POLSENIOR wykazało, że ponad 90% osób w wieku 65 lat i więcej jest w stanie bez potrzeby korzystania z pomocy innych osób wykonywać czynności życia codziennego, jak: mycie całego ciała, ubieranie się, korzystanie z toalety, poruszanie się, kontrolowanie potrzeb fizjologicznych i jedzenie. Niezależność pod względem funkcjonalnym, której wykładnikiem jest samodzielność w wykonywaniu przez daną osobę co najmniej pięciu z tych czynności,

<sup>3</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002 – Raport z wyników*, GUS 2003, s. 35, [https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport\\_z\\_wynikow\\_nsp\\_ludnosci\\_i\\_mieszkan\\_2002.pdf](https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport_z_wynikow_nsp_ludnosci_i_mieszkan_2002.pdf) [dostęp 19.09.2019].

<sup>4</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011 – Raport z wyników*, GUS 2012, s. 34, [https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud\\_raport\\_z\\_wynikow\\_NSP2011.pdf](https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf) [dostęp 19.09.2019].

<sup>5</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Stan zdrowia ludności Polski w 2014 r.*, GUS 2016..., s. 107.

malą jednak z wiekiem – od 99,9% w grupie wiekowej 65–69 lat do 79,1% w grupie wiekowej 85 lat i więcej. Znacznie gorzej prezentuje się niezależność osób w wieku starszym w aspekcie wykonywania złożonych czynności życia codziennego, w przypadku których ograniczenia dotyczyły około 20% osób w grupie wiekowej 65–69 lat i około 90% osób w grupie wiekowej 85 lat i więcej. W grupie wiekowej 65 lat i więcej: 18,6% osób nie było w stanie skorzystać z telefonu, a dalsze 8,9% osób wymagało w tym pomocy; korzystanie z komunikacji miejskiej czy taksówek nie było możliwe dla 24,7% osób, a 10,8% osób było w stanie zrobić to z pomocą; zrobienie zakupów było niemożliwe dla 30,4% osób, a 5,6% osób wykonywało je z pomocą; 9,7% osób wymagało pomocy przy przygotowywaniu posiłków, a 15,9% osób nie było w stanie tego zrobić w ogóle; 11,0% osób wykonywało z pomocą prace domowe, jak sprzątanie i drobne naprawy, a 23,7% osób nie było w stanie ich wykonywać w ogóle; pranie nie było możliwe do wykonania dla 24,5% osób, a 9,6% osób było w stanie je wykonać, korzystając z pomocy; 13,5% osób nie było w stanie gospodarować pieniędzmi, a 6,2% robiło to z pomocą; 10,0% osób wymagało pomocy przy przyjmowaniu leków, a 13,2% osób nie było w stanie tego zrobić w ogóle<sup>6</sup>. Z innych badań wynika, że w Polsce trudności w wykonywaniu prac domowych dotyczą około 30% osób sześćdziesięcioletnich, ponad 60% osób siedemdziesięcioletnich i niemal 85% osób liczących 80 lat i więcej<sup>7</sup>.

## Starość i niepełnosprawność w ujęciu formalno-prawnym

Od roku 2015 obowiązuje w Polsce ustawa o osobach starszych<sup>8</sup>, która definiuje takie osoby jako te, które ukończyły 60. rok życia. Natomiast ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>9</sup> określa niepełnosprawność jako trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Status osoby niepełnosprawnej przyznawany jest na podstawie potwierdzenia występowania niepełnosprawności orzeczeniem: o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16. roku życia; o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy lub o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni

<sup>6</sup> M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski, *POLSENIOR. Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Termedia Poznań 2012, s.82, <http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/pliki/ol/polsenior.pdf> [dostęp 19.09.2019].

<sup>7</sup> A. Gutowska, *(Nie)pełnosprawna starość – przyczyny, uwarunkowania, wsparcie*, „Interdyscyplinarne Konteksty Pedagogiki Specjalnej” 2015, nr 8, s. 9, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ikps/article/viewFile/1595/1567> [dostęp 19.09.2019].

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

niepełnosprawności: znacznego, umiarkowanego albo lekkiego – w przypadku spełnienia warunków kwalifikowania osób powyżej 16. roku życia do odpowiednich stopni niepełnosprawności. Do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu ze zdolnością, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne. Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Niezdolność do samodzielnej egzystencji oznacza natomiast naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację.

## Jednostkowe i systemowe konsekwencje ograniczenia sprawności organizmu ludzkiego w wieku starszym

Chwilowe zaburzenia oraz coraz częściej występujące ograniczenia sprawności psychicznej o charakterze przewlekłym<sup>10</sup> – wynikające zarówno z samego procesu starzenia, jak i chorób współistniejących czy ich terapii – nierzadko czynią osoby w wieku starszym faktycznie niezdolnymi do skutecznego wyrażania woli na potrzeby czynności wynikających z prawa cywilnego, jak bieżące rozporządzanie majątkiem czy sporządzenie testamentu<sup>11</sup>. Na gruncie medycznym stanowi to często źródło problemów w dążeniu do zapewnienia adekwatnej współpracy ze strony pacjenta w wieku starszym, a zwłaszcza może utrudniać bądź nawet uniemożliwiać uzyskanie od niego w prawidłowy sposób

---

<sup>10</sup> J. Drobnik, R. Susło, A. Krześcińska-Nowacka, D. Kurpas, A. Muszyńska, A. Mastalerz-Migas, I. Pirogowicz, *Analiza występowania otępienia oraz chorób powodujących zespoły otępienne w populacji Dolnego Śląska*, "Family Medicine & Primary Care Review" 2010, vol. 12, no 1, s. 9 (dalej "Fam Med Prim Care Rev").

<sup>11</sup> J. Trnka, J. Drobnik, R. Susło, *The role of primary care physicians in enabling validation of a patient's ability to make legal statements and express a last will*, "Fam Med Prim Care Rev" 2017, vol. 19, no 3, s. 319, <http://doi.org/10.5114/fmPCR.2017.69298>.



zgody na poddanie się czynnościom medycznym<sup>12</sup>. Ograniczenia sprawności psychoruchowej stanowią także o zwiększonej podatności osób w wieku starszym na urazy, których doznają one w różnych okolicznościach – w wyniku upadków i innych wypadków<sup>13</sup>, w tym komunikacyjnych<sup>14</sup>, a także w wyniku przestępstw<sup>15</sup>. Ustalenie tych przyczyn oraz okoliczności ewentualnego zgonu osoby starszej jest utrudnione z uwagi na opóźnienie ujawnienia zwłok wynikające z życia w samotności i izolacji, typowo znaczny w chwili zgonu stopień zaawansowania licznych współistniejących chorób przewlekłych, polipragmatyzę lub nadużywanie leków i alkoholu<sup>16</sup>, a także konieczność wykluczenia możliwości samobójstwa lub eutanazji<sup>17</sup>.

Potrzeba bezpieczeństwa zdrowotnego jest uniwersalna<sup>18</sup>, jednak najdobitniej przejawia się ona w razie nagłego zachorowania lub pogorszenia stanu zdrowia w przypadku osoby starszej jako jednocześnie szczególnie podatnej i często w znacznym stopniu zależnej od otoczenia<sup>19</sup>. Przekłada się to na zapotrzebowanie na świadczenia doraźnej opieki medycznej o specyficznym profilu<sup>20</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem terapii bólu<sup>21</sup>, która w swym nowoczesnym ujęciu umożliwia stosowanie silnie działających

<sup>12</sup> J. Drobnik, J. Trnka, R. Susło, *Ambushes related to collecting patients' consent for medical procedures by family doctors*, "Fam Med Prim Care Rev" 2017, vol. 19, no 3, s. 298, <https://doi.org/10.5114/fmPCR.2017.69294>.

<sup>13</sup> I. Wróblewska, R. Susło, Z. Wróblewska, J. Drobnik, *Zespół kruchości – częsty problem obniżający jakość życia osób w podeszłym wieku*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018, s. 73.

<sup>14</sup> R. Susło, J. Siuta, J. Trnka, M. Gęsicki, J. Drobnik, *Osoby w podeszłym wieku jako szczególnie uczestnicy ruchu drogowego*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica” 2013, nr 297 (dalej „Acta Univ. Lodz., Folia Oecon.”), *Pomyślne starzenie się – uwarunkowania społeczne, przestrzenne i zdrowotne*, s.171, <http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/10513>.

<sup>15</sup> M. Gęsicki, J. Trnka, R. Susło, J. Siuta, J. Drobnik, *Ludzie starsi jako ofiary przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu*, „Acta Univ. Lodz., Folia Oecon.” 2013, nr 297, *Pomyślne starzenie się – uwarunkowania społeczne, przestrzenne i zdrowotne*, s.149, <http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/10511>.

<sup>16</sup> R. Susło, J. Siuta, J. Trnka, M. Gęsicki, J. Drobnik, *Sądowo-lekarskie problemy przy określaniu przyczyny zgonu w przypadku osób starszych, które zmarły w niejasnych okolicznościach*, „Acta Univ. Lodz., Folia Oecon.” 2013, nr 297, *Pomyślne starzenie się – uwarunkowania społeczne, przestrzenne i zdrowotne*, s.225, <http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/10517>.

<sup>17</sup> J. Trnka, R. Susło, Ł. Szleszkowski, *Eutanazja a ludzie w podeszłym wieku*, [w:] J. Kowalski, P. Szukalski (red.), *Nasze starzejące się społeczeństwo: nadzieje i zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2004, s. 223.

<sup>18</sup> M. Paplicki, R. Susło, M. Kwiaton, J. Drobnik, L. Styka, K. Niewińska, G. Chourasia, J. Godziński, *Oczekiwania pacjenta co do jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych w szpitalnych oddziałach ratunkowych*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2019*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2019, s. 11.

<sup>19</sup> I. Wróblewska, R. Susło, Z. Wróblewska, J. Drobnik, *op. cit.*, s. 73.

<sup>20</sup> T. Kocowski, R. Susło, M. Paplicki, *System ratownictwa medycznego a potrzeby zdrowotne starzejącego się społeczeństwa*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018, s. 85.

<sup>21</sup> U. Grata-Borkowska, I. Wróblewska, R. Susło, J. Drobnik, *Leczenie bólu ostrego i zaostrzeń przewlekłych zespołów bólowych u pacjentów w wieku starszym*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018, s. 49.

analgetyków również w przypadku, powszechnych w wieku starszym, przewlekłych dolegliwości bólowych pochodzenia nienowotworowego<sup>22</sup>. Zapewnienie osobom w wieku starszym stanu zadowalającego bezpieczeństwa medycznego nie może opierać się głównie na działaniach doraźnych, może natomiast zostać osiągnięte na drodze długofalowego i kompleksowego wdrażania rozwiązań o charakterze systemowym<sup>23</sup>. W szczególności, stosunkowo tanie działania profilaktyczne, jak szczepienia ochronne, przynoszą szczególną korzyść osobom w wieku starszym<sup>24</sup>. Generalnie, szanse na utrzymanie sprawności w okresie starości zwiększają wydatnie działania w zakresie promocji zdrowia<sup>25</sup> i prewencji chorób cywilizacyjnych, które powinny być adresowane do osób od jak najwcześniejszych etapów ich życia<sup>26</sup>. Służy temu również podejmowana w odpowiednim czasie rehabilitacja medyczna, przywracająca utraconą sprawność lub ograniczająca i opóźniająca pogłębianie się jej ubytków<sup>27</sup>. Uniwersalnym celem pozostaje umożliwienie osobom starszym jak najdłuższego prowadzenia samodzielnego życia i pozostawania w społeczności lokalnej<sup>28</sup>, a także utrzymanie sprawności już po ewentualnej niezbędnej instytucjonalizacji<sup>29</sup>. Działania podejmowane wobec osób starszych, zarówno przez profesjonalistów medycznych, jak i opiekunów nieformalnych, powinny zatem ogniskować się na sprawności funkcjonalnej, zdefiniowanej jako niezależność

---

<sup>22</sup> J. Dobrogowski, J. Wordliczek, A. Szczudlik, A. Stępień, J. Drobniak, W. Leppert, M. Krajnik, J. Woźniak, R. Zajączkowska, M. Kocot-Kepska, A. Przeklasa-Muszyńska, J. Jakowicka-Wordliczek, M. Kołtątaj, M. Janecki, J. Pyszkowska, K. Boczar, M. Suchorzewski, S. Mordarski, R. Susło, M. Malcewicz, *Zasady stosowania silnie działających opioidów u pacjentów z bólem przewlekłym pochodzenia nienowotworowego – przegląd piśmiennictwa i zalecenia Polskiego Towarzystwa Badania Bólu, Polskiego Towarzystwa Neurologicznego i Polskiego Towarzystwa Medycyny Rodzinnej*, „Ból” 2015, t. 16(3), s. 9, <https://doi.org/10.5604/1640324x.1178726>.

<sup>23</sup> M. Paplicki, R. Susło, K. Dopierała, J. Drobniak, *Systemic aspects of securing the health safety of the elderly*, „Fam Med Prim Care Rev” 2018, vol. 20, no 3, s. 267, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.78272>.

<sup>24</sup> M. Paplicki, R. Susło, N. Najjar, P. Ciesielski, J. Augustyn, J. Drobniak, *Conflict of individual freedom and community health safety: legal conditions on mandatory vaccinations and changes in the judicial approach in the case of avoidance*, „Fam Med Prim Care Rev” 2018, vol. 20, no 4, s. 389, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.80081>.

<sup>25</sup> J. Drobniak, M. Malcewicz, P. Józefowski, D. Kurpas, R. Susło, *Wpływ promocji zdrowia na poprawę wiedzy o zdrowiu wśród osób starszych – badania pilotażowe*, „Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 3, s. 639.

<sup>26</sup> J. Drobniak, M. Malcewicz, P. Józefowski, D. Kurpas, R. Susło, A. Steciwko, *Wpływ aktywności fizycznej uprawianej w okresie wczesnej dorosłości na kształtowanie pozytywnego przebiegu starości – badania pilotażowe*, „Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 3, s. 643.

<sup>27</sup> J. Drobniak, M. Malcewicz, P. Józefowski, R. Susło, A. Steciwko, *Starzenie się człowieka w kontekście działań rehabilitacyjnych w świetle literatury przedmiotu*, „Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 3, s. 885.

<sup>28</sup> I. Wróblewska, I. Zborowska, A. Dąbek, R. Susło, Z. Wróblewska, J. Drobniak, *Health status, health behaviors, and the ability to perform everyday activities in Poles aged  $\geq 65$  years staying in their home environment*, „Clinical Interventions in Aging” 2018, vol. 13, s. 355, <https://doi.org/10.2147/CIA.S152456>.

<sup>29</sup> I. Wróblewska, D. Talarska, Z. Wróblewska, R. Susło, J. Drobniak, *Pain and symptoms of depression: international comparative study on selected factors affecting the quality of life of elderly people residing in institutions in Europe*, „BMC Geriatrics” 2019, vol. 19, s. 147, <https://doi.org/10.1186/s12877-019-1164-5>.

i samodzielność w codziennym funkcjonowaniu w zakresie podstawowych i złożonych funkcji życiowych. Priorytetem powinna być optymalizacja sprawności funkcjonalnej, rozumiana jako jej poprawa, utrzymanie, a co najmniej spowolnienie tempa utraty sprawności z zachowaniem możliwie najlepszej jakości życia<sup>30</sup>. Z uwagi na postępujące zjawisko starzenia się społeczeństwa polskiego<sup>31</sup> od wielu lat występuje wzrost zapotrzebowania na adresowane do osób w wieku starszym świadczenia opiekuńcze, pielęgnacyjne<sup>32</sup> i lecznicze<sup>33</sup>. Niestety utrzymuje się ich deficyt<sup>34</sup> – na tym polu szczególnie widoczna jest niewydolność mechanizmów opieki długoterminowej<sup>35</sup>, zwłaszcza w przypadku osób o zwiększonych potrzebach, np. przy schorzeniach przebiegających z otępieniem<sup>36</sup>.

W ostatnim dziesięcioleciu obserwuje się rosnącą tendencję do zastępowania produktami nowoczesnych technologii elementów dotychczasowego – opartego na udziale wyspecjalizowanego personelu i scentralizowanych usług stacjonarnych – systemu świadczeń opiekuńczych, pielęgnacyjnych<sup>37</sup> oraz medycznych – w zakresie profilaktyki, diagnostyki i leczenia<sup>38</sup> – a zwłaszcza rosnące zainteresowanie produktami mobilnymi lub zapewniającymi zdalną komunikację<sup>39</sup>. Również w zakresie leczenia zamkniętego nowoczesne technologie medyczne zorientowane w sposób szczególny na zaspokajanie

<sup>30</sup> K. Wieczorowska-Tobis, A. Stogowski, *Związek starzenia z niepełnosprawnością*, „Gerontologia Polska” 2014, t. 3, s. 159, [http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/2016/07/2014-3\\_Gerontologia\\_5.pdf](http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/2016/07/2014-3_Gerontologia_5.pdf) [dostęp 19.09.2019].

<sup>31</sup> J. Drobniak, L. Lenkiewicz, P. Kollbek, R. Susło, *Starzenie się populacji jako wyzwanie dla woj. dolnośląskiego*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2006, t. 87, supl. s. 10.

<sup>32</sup> J. Drobniak, J. Trnka, R. Susło, *Przegląd instrumentów opieki służących zabezpieczeniu potrzeb osób w podeszłym wieku*, [w:] J. Kowaleski, P. Szukalski (red.), *Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich*, Zakład Demografii UŁ, Łódź 2006, s. 244.

<sup>33</sup> J. Drobniak, R. Susło, J. Trnka, *Założenia i realia systemu opieki nad osobami w podeszłym wieku w ramach ochrony zdrowia*, [w:] J. Kowaleski, P. Szukalski (red.), *Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich*, Zakład Demografii UŁ, Łódź 2006, s. 248.

<sup>34</sup> J. Drobniak, R. Susło, D. Kurpas, J. Trnka, *Analiza systemu opieki nad osobami starszymi i ich potrzeb zdrowotnych na Dolnym Śląsku*, „Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 2, s. 165.

<sup>35</sup> J. Furtak-Pobrotyn, P. Pobrotyn, Ł. Rypicz, R. Susło, J. Drobniak, I. Witczak, *Forced prolonged hospital stays as a manifestation of the dysfunction of the Polish long-term care system*, „Fam Med Prim Care Rev” 2018, vol. 20, no 3, s. 218, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.78254>.

<sup>36</sup> J. Drobniak, R. Susło, A. Steciwko, A. Krzesińska-Nowacka, D. Kurpas, B. Sapilak, A. Muszyńska, *Instrumenty zabezpieczenia społecznego osób z chorobami otępiennymi na terenie Dolnego Śląska*, „Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 1, s. 15.

<sup>37</sup> R. Susło, M. Paplicki, K. Dopierała, J. Drobniak, *Fostering digital literacy in the elderly as a means to secure their health needs and human rights in the reality of the twenty-first century*, „Fam Med Prim Care Rev” 2018, vol. 20, no 3, s. 271, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.78273>.

<sup>38</sup> R. Susło, M. Paplicki, I. Wróblewska, U. Grata-Borkowska, J. Drobniak, *Modern technologies serving health safety of old people*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018, s. 145.

<sup>39</sup> R. Susło, J. Drobniak, A. Mastalerz-Migas, *Systemy zdalnej diagnostyki i monitoringu stanu zdrowia oraz medyczne testy domowe jako środki umacniające podmiotową rolę pacjenta w starzejącym się społeczeństwie*, „Lekarz POZ” 2017, t. 3(4), s. 269, <https://www.termia.pl/Systemy-zdalnej-diagnostyki-i-monitoringu-stanu-zdrowia-oraz-medyczne-testy-domowe-jako-srodki-umacniajace-podmiotowa-role-pacjenta-w-starzejacym-sie-spoleszenstwie,98,30716,1,0.html> [dostęp 19.09.2019].

potrzeb zdrowotnych osób starszych mogą podnosić efektywność kosztową placówek medycznych<sup>40</sup> – i to pomimo braku adekwatnej wyceny świadczeń medycznych przez płatnika (Narodowy Fundusz Zdrowia – NFZ), które typowo są bardziej kosztochłonne w przypadku osób starszych<sup>41</sup>.

Ograniczenia sprawności występujące w wieku starszym mają swe liczne praktyczne konsekwencje, nie tylko z perspektywy jednostek, ale i dla całego społeczeństwa<sup>42</sup>. Jednym z interesujących aspektów zachodzących zmian społecznych w zakresie podejścia do starości i starzenia się jest coraz częściej dostrzegane, dyskutowane i kontestowane zjawisko ich medykalizacji. Jest ono rozumiane jako utożsamianie ich – odpowiednio – ze stanem i procesem o charakterze nie naturalnym, a patologicznym, negatywnym, stanowiącym kolejny problem kliniczny, który nie tylko usprawiedliwia interwencję medyczną, ale coraz częściej wprost jej wymaga. Do grupy tej zaliczane są zwłaszcza zjawiska związane z obniżoną sprawnością organizmu, jak meno- czy andropauza, osteoporoza, schorzenia degeneracyjne stawów czy niewydolność narządów wewnętrznych, które mogą być zaopatrzone farmakologicznie, za pomocą interwencji chirurgicznej lub zabiegami przedłużającymi życie. Medykalizacja starości może być stymulowana odgórnie – przez polityków lub instytucje medyczne – lub mieć charakter oddolny – w tym wynikać z autoetykietowania się osób w wieku starszym jako pacjentów w dążeniu do uzyskania określonych przywilejów. Zjawisko medykalizacji starości związane jest z wieloma negatywnymi konsekwencjami o charakterze medycznym, ekonomicznym i społecznym. W kontekście medyczno-ekonomicznym wymieniane są: reorientacja priorytetów medycyny i przesuwanie ograniczonych dostępnych zasobów na badania problemów wieku starszego oraz profilaktykę, diagnostykę i terapię seniorów kosztem innych dziedzin medycyny i zaopatrzenia pozostałych grup wiekowych; sztuczne zwiększenie liczby stanów zdefiniowanych jako choroba lub stan poprzedzający wystąpienie choroby, wymagających od większej liczby osób poddawania się dodatkowym procedurom medycznym i przyjmowania dodatkowych leków (co wiąże się z dodatkowym ryzykiem wystąpienia powikłań i koniecznością podejmowania kolejnych ryzykownych działań naprawczych, zwiększa obciążenie pracą systemu opieki zdrowotnej oraz generuje dodatkowe koszty, a także skłania osoby starsze do akceptacji faktu zdefiniowania siebie jako osób chorych i przyjęcia odpowiedniej do tego podporządkowanej i biernej postawy życiowej oraz wyklucza je z wielu aktywności jako niezdolnych z etykieta

<sup>40</sup> J. Furtak-Pobrotyn, P. Pobrotyn, I. Witczak, Ł. Rypicz, R. Susło, R. Jażdż-Zaleska, J. Drobnik, *The effect of modern medical technology on the availability and cost of cataract treatment in older patients*, „Fam Med Prim Care Rev” 2018, vol. 20, no 3, s. 222, <https://doi.org/10.5114/fmPCR.2018.78255>.

<sup>41</sup> P. Pobrotyn, R. Susło, I. Witczak, P. Milczanowski, J. Drobnik, *Differences in selected medical care parameters in rheumatic disease ward patients of different ages of life*, „Reumatologia” 2016, t. 54(2), s. 54, <https://doi.org/10.5114/reum.2016.60213>.

<sup>42</sup> P. Błędowski, B. Szatur-Jaworska, Z. Szweda-Lewandowska, P. Kubicki, *op. cit.*

osoby chorej, w tym zwłaszcza z rynku pracy jako osoby mniej przydatne w oczach potencjalnych pracodawców) oraz wynikający z powyższych ogólny nieadekwatny wzrost znaczenia medycznej kontroli społecznej i uzależnienia konkretnych osób od instytucji medycznych. Dodatkowo, technologiczna i finansowa dostępność procedur przedłużających życie ludziom w wieku starszym i jednoczesna gotowość otoczenia do współudziału w ich kosztownej, uciążliwej lub ryzykownej realizacji, powodują silną presję odczuwaną przez osoby starsze na poddanie się tym procedurom, mimo że powodują one często znaczne obniżenie jakości pozostałego okresu życia, w tym obniżenie sprawności organizmu i następne nieodwracalne uzależnienie od otoczenia, których osoba starsza w innych okolicznościach by nie zaakceptowała<sup>43</sup>.

## Wnioski

Problem niepełnosprawności w wieku starszym nabrzmiewa. Szacuje się, że statystycznemu Polakowi średnio niemal 20% życia upłynie jako osobie żyjącej z niepełnosprawnością: urodzony w Polsce w roku 2015 mężczyzna przeżyje 14 lat swego spodziewanego około 73-letniego życia jako osoba niesprawna, a kobieta średnio 19 lat, z uwagi na wiek, przewidywalny na około 81 lat<sup>44</sup>. Problemy starzejących się społeczeństw nie wynikają jedynie z rosnącego udziału osób w wieku starszym, lecz przede wszystkim z wielorakich negatywnych następstw utraty sprawności przez członków tej grupy wiekowej, w tym: utraty zdolności do pracy, zwiększonego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze i medyczne oraz zależności od otoczenia. W konsekwencji, rozwiązanie problemów osób w wieku starszym faktycznie nie jest możliwe bez kompleksowego uregulowania sytuacji wszystkich osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, zapobiegania niepełnosprawności, opóźniania jej występowania i ograniczania jej negatywnych skutków.

## Literatura

Błądowski P., Szatur-Jaworska B., Szweda-Lewandowska Z., Kubicki P., *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce 2012*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, [http://senior.gov.pl/source/raport\\_osoby%20starsze.pdf](http://senior.gov.pl/source/raport_osoby%20starsze.pdf) [dostęp 19.09.2019].

---

<sup>43</sup> M. Wieczorkowska, *Spoleczne i ekonomiczne konsekwencje medykalizacji starości i starzenia się*, „Acta Univ. Lodz., Folia Oecon.” 2018, Vol. 2, nr 334, s. 19, <https://doi.org/10.18778/0208-6018.334.02>.

<sup>44</sup> D. Koszał, *Polska starość jest samotna, chora i biedna*, „Krytyka Polityczna” z 21.02.2018 r., <https://krytykapolityczna.pl/kraj/seniorzy-polska-opieka-opiekunki-osoby-starsze/> [dostęp 19.09.2019].



- Dobrogowski J., Wordliczek J., Szczudlik A., Stępień A., Drobnik J., Leppert W., Krajnik M., Woron J., Zajączkowska R., Kocot-Kepska M., Przeklasa-Muszyńska A., Jakowicka-Wordliczek J., Kołłątaj M., Janecki M., Pyszkowska J., Boczar K., Suchorzewski M., Mordarski S., Susło R., Malec-Milewska M., *Zasady stosowania silnie działających opioidów u pacjentów z bólem przewlekłym pochodzenia nienowotworowego – przegląd piśmiennictwa i zalecenia Polskiego Towarzystwa Badania Bólu, Polskiego Towarzystwa Neurologicznego i Polskiego Towarzystwa Medycyny Rodzinnej*, „Ból” 2015, t. 16(3), <https://doi.org/10.5604/1640324x.1178726>.
- Drobnik J., Lenkiewicz L., Kollbek P., Susło R., *Starzenie się populacji jako wyzwanie dla woj. dolnośląskiego*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2006, t. 87, supl.
- Drobnik J., Malcewicz M., Józefowski P., Kurpas D., Susło R., *Wpływ promocji zdrowia na poprawę wiedzy o zdrowiu wśród osób starszych – badania pilotażowe*, “Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 3.
- Drobnik J., Malcewicz M., Józefowski P., Susło R., Steciwko A., *Starzenie się człowieka w kontekście działań rehabilitacyjnych w świetle literatury przedmiotu*, „Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 3.
- Drobnik J., Malcewicz M., Józefowski P., Kurpas D., Susło R., Steciwko A., *Wpływ aktywności fizycznej uprawianej w okresie wczesnej dorosłości na kształtowanie pozytywnego przebiegu starości – badania pilotażowe*, “Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 3.
- Drobnik J., Susło R., Krzesińska-Nowacka A., Kurpas D., Muszyńska A., Mastalerz-Migas A., Pirogowicz I., *Analiza występowania otępienia oraz chorób powodujących zespoły otępienne w populacji Dolnego Śląska*, “Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 1.
- Drobnik J., Susło R., Kurpas D., Trnka J., *Analiza systemu opieki nad osobami starszymi i ich potrzeb zdrowotnych na Dolnym Śląsku*, “Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 2.
- Drobnik J., Susło R., Steciwko A., Krzesińska-Nowacka A., Kurpas D., Sapilak B., Muszyńska A., *Instrumenty zabezpieczenia społecznego osób z chorobami otępiennymi na terenie Dolnego Śląska*, “Fam Med Prim Care Rev” 2010, vol. 12, no 1.
- Drobnik J., Susło R., Trnka J., *Założenia i realia systemu opieki nad osobami w podeszłym wieku w ramach ochrony zdrowia*, [w:] J. Kowaleski, P. Szukalski (red.), *Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich*, Zakład Demografii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.
- Drobnik J., Trnka J., Susło R., *Ambushes related to collecting patients’ consent for medical procedures by family doctors*, “Fam Med Prim Care Rev” 2017, vol. 19, no 3, <https://doi.org/10.5114/fmpr.2017.69294>.
- Drobnik J., Trnka J., Susło R., *Przegląd instrumentów opieki służących zabezpieczeniu potrzeb osób w podeszłym wieku*, [w:] J. Kowaleski, P. Szukalski (red.), *Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich*, Zakład Demografii UŁ, Łódź 2006.

- Furtak-Pobrotyn J., Pobrotyn P., Rypicz Ł., Susło R., Drobnik J., Witczak I., *Forced prolonged hospital stays as a manifestation of the dysfunction of the Polish long-term care system*, "Fam Med Prim Care Rev" 2018, vol. 20, no 3, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.78254>.
- Furtak-Pobrotyn J., Pobrotyn P., Witczak I., Rypicz Ł., Susło R., Jażdż-Zaleska R., Drobnik J., *The effect of modern medical technology on the availability and cost of cataract treatment in older patients*, "Fam Med Prim Care Rev" 2018, vol. 20, no 3, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.78255>.
- Gęsiński M., Trnka J., Susło R., Siuta J., Drobnik J., *Ludzie starsi jako ofiary przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu*, „Acta Univ Lodz., Folia Oecon.” 2013, nr 297, *Pomyślne starzenie się – uwarunkowania społeczne, przestrzenne i zdrowotne*, <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/10511>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002 – Raport z wyników*, GUS 2003, [https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport\\_z\\_wynikow\\_nsp\\_ludnosci\\_i\\_mieszkan\\_2002.pdf](https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport_z_wynikow_nsp_ludnosci_i_mieszkan_2002.pdf) [dostęp 19.09.2019].
- Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011 – Raport z wyników*, GUS 2012, [https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud\\_raport\\_z\\_wynikow\\_NSP\\_2011.pdf](https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP_2011.pdf) [dostęp 19.09.2019].
- Główny Urząd Statystyczny, *Stan zdrowia ludności Polski w 2014 r.*, GUS 2016, [http://bezekranu.zszwolsztyn.pl/zo\\_stan\\_zdrowia\\_ludnosci\\_2014.pdf](http://bezekranu.zszwolsztyn.pl/zo_stan_zdrowia_ludnosci_2014.pdf) [dostęp 19.09.2019].
- Grata-Borkowska U., Wróblewska I., Susło R., Drobnik J., *Leczenie bólu ostrego i zaostrzeń przewlekłych zespołów bólowych u pacjentów w wieku starszym*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018.
- Gutowska A., *(Nie)pełnosprawna starość - przyczyny, uwarunkowania, wsparcie*, „Interdyscyplinarne Konteksty Pedagogiki Specjalnej” 2015, nr 8, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ikps/article/viewFile/1595/1567> [dostęp 19.09.2019].
- Kocowski T., Susło R., Paplicki M., *System ratownictwa medycznego a potrzeby zdrowotne starzejącego się społeczeństwa*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018.
- Koszal D., *Polska starość jest samotna, chora i biedna*. „Krytyka Polityczna” z 21.02.2018 r., <https://krytykapolityczna.pl/kraj/seniorzy-polska-opieka-opiekunki-osoby-starsze/> [dostęp 19.09.2019].
- Mossakowska M., Więcek A., Błędowski P., *POLSENIOR. Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Termedia, Poznań 2012, <http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/pliki/ol/polsenior.pdf> [dostęp 19.09.2019].
- Paplicki M., Susło R., Dopierała K., Drobnik J., *Systemic aspects of securing the health safety of the elderly*, "Fam Med Prim Care Rev" 2018, vol. 20, no 3, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.78272>.



- Paplicki M., Susło R., Kwiaton M., Drobniak J., Styka L., Niewińska K., Chourasia G., Godziński J., *Oczekiwania pacjenta co do jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych w szpitalnych oddziałach ratunkowych*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2019*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2019.
- Paplicki M., Susło R., Najjar N., Ciesielski P., Augustyn J., Drobniak J., *Conflict of individual freedom and community health safety: legal conditions on mandatory vaccinations and changes in the judicial approach in the case of avoidance*, "Fam Med Prim Care Rev" 2018, vol. 20, no 4, <https://doi.org/10.5114/fmPCR.2018.80081>.
- Pobrotyn P., Susło R., Witczak I., Milczanowski P., Drobniak J., *Differences in selected medical care parameters in rheumatic disease ward patients of different ages of life*, „Reumatologia” 2016, t. 54(2), <https://doi.org/10.5114/reum.2016.60213>.
- Susło R., Drobniak J., Mastalerz-Migas A., *Systemy zdalnej diagnostyki i monitoringu stanu zdrowia oraz medyczne testy domowe jako środki umacniające podmiotową rolę pacjenta w starzejącym się społeczeństwie*, „Lekarz POZ” 2017, t. 3(4), <https://www.termedia.pl/Systemy-zdalnej-diagnostyki-i-monitoringu-stanu-zdrowia-oraz-medyczne-testy-domowe-jako-srodki-umacniajace-podmiotowa-role-pacjenta-w-starzejacym-sie-spoleczenstwie,98,30716,1,0.html> [dostęp 19.09.2019].
- Susło R., Paplicki M., Dopierała K., Drobniak J., *Fostering digital literacy in the elderly as a means to secure their health needs and human rights in the reality of the twenty-first century*. "Fam Med Prim Care Rev" 2018, vol. 20, no 3, <https://doi.org/10.5114/fmPCR.2018.78273>.
- Susło R., Paplicki M., Wróblewska I., Grata-Borkowska U., Drobniak J., *Modern technologies serving health safety of old people*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018.
- Susło R., Siuta J., Trnka J., Gęsicki M., Drobniak J., *Osoby w podeszłym wieku jako szczególnie uczestnicy ruchu drogowego*, „Acta Univ Lodz., Folia Oecon.” 2013, nr 297, *Pomyślne starzenie się - uwarunkowania społeczne, przestrzenne i zdrowotne*, <http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/10513>.
- Susło R., Siuta J., Trnka J., Gęsicki M., Drobniak J., *Sądowo-lekarskie problemy przy określaniu przyczyny zgonu w przypadku osób starszych, które zmarły w niejasnych okolicznościach*, „Acta Univ Lodz., Folia Oecon.” 2013, nr 297, *Pomyślne starzenie się - uwarunkowania społeczne, przestrzenne i zdrowotne*, <http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/10517>.
- Trnka J., Drobniak J., Susło R., *The role of primary care physicians in enabling validation of a patient's ability to make legal statements and express a last will*, "Fam Med Prim Care Rev" 2017, vol. 19, no 3, <http://doi.org/10.5114/fmPCR.2017.69298>.

- Trnka J., Susło R., Szleszkowski Ł., *Eutanazja a ludzie w podeszłym wieku*, [w:] J. Kowalski, P. Szukalski (red.), *Nasze starzejące się społeczeństwo: nadzieje i zagrożenia*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Wieczorkowska M., *Spoleczne i ekonomiczne konsekwencje medykalizacji starości i starzenia się*, "Acta Univ. Lodz. Folia Oecon." 2018, Vol. 2, nr 334, <https://doi.org/10.18778/0208-6018.334.02>.
- Wieczorowska-Tobis K., Stogowski A., *Związek starzenia z niepełnosprawnością*, „Gerontologia Polska” 2014, nr 3, [http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/2016/07/2014-3\\_Gerontologia\\_5.pdf](http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/2016/07/2014-3_Gerontologia_5.pdf) [dostęp 19.09.2019].
- Wróblewska I., Susło R., Wróblewska Z., Drobnik J., *Zespół kruchości – częsty problem obniżający jakość życia osób w podeszłym wieku*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018.
- Wróblewska I., Talarska D., Wróblewska Z., Susło R., Drobnik J., *Pain and symptoms of depression: international comparative study on selected factors affecting the quality of life of elderly people residing in institutions in Europe*, "BMC Geriatrics" 2019, vol. 19, <https://doi.org/10.1186/s12877-019-1164-5>.
- Wróblewska I., Zborowska I., Dąbek A., Susło R., Wróblewska Z., Drobnik J., *Health status, health behaviors, and the ability to perform everyday activities in Poles aged ≥65 years staying in their home environment*, "Clinical Interventions in Aging" 2018, vol. 13, <https://doi.org/10.2147/CIA.S152456>.

## Źródła

- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001705/T/D20151705L.pdf> [dostęp 13.09.2019].
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971230776/U/D19970776Lj.pdf> [dostęp 13.09.2019].

# Rozdział 11

**Marcin Pleśniak**

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Instytut Nauk Administracyjnych

ORCID: [0000-0002-3024-2735](https://orcid.org/0000-0002-3024-2735)

## Spółdzielnie socjalne jako nowy środek walki z wykluczeniem

### *Social cooperatives as a new means of fighting exclusion*

#### Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia instytucję spółdzielni socjalnej, funkcjonującą w polskim porządku prawnym od 15 lat. Podstawą prawną funkcjonowania tego rodzaju spółdzielni jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Ten nowy rodzaj spółdzielni ukazano jako jeden z najnowszych środków zwalczania zjawiska wykluczenia, narastającego po przemianach ustrojowych i gospodarczych 1989 r. Jest to rodzaj spółdzielni, można by rzec dedykowany osobom z grup wykluczonych. Walka z wykluczeniem odbywa się poprzez dwa podstawowe rodzaje działalności, tj. po pierwsze, prowadzenie przedsiębiorstwa opartego na wspólnej pracy członków spółdzielni, po drugie zaś prowadzeniu działań reintegrujących w sferze zawodowej i społecznej, członków pochodzących z grup zagrożonych wykluczeniem, tj. np. osób bezrobotnych, wychodzących z uzależnień, osób niepełnosprawnych czy osób usamodzielniających się. Do takich działań reintegrujących należą m.in. kreowanie postaw obywatelskich poprzez pobudzenie aktywności lokalnej i społecznej, wzmacnianie kompetencji miękkich, wzmacnianie umiejętności interpersonalnych i kooperacyjnych. Sama praca ma być również oczywiście formą reintegracji. Wszelkie zyski, korzystanie z majątku ma być również podporządkowane celowi reintegracji spółdzielców socjalnych. Innymi cechami sprzyjającymi są również m.in. obniżony limit założycieli spółdzielni socjalnej, preferencje podatkowe, możliwość zakładania spółdzielni przez osoby prawne, głównie organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego czy specjalne reguły gospodarowania zyskami wypracowanymi przez spółdzielnie socjalne.

#### Słowa kluczowe

spółdzielnia socjalna, wykluczenie społeczne, działalność gospodarcza, działalność społeczna, reintegracja zawodowa i społeczna

#### Key words

social cooperation, social exclusion, economic activity, social activity, work and social reintegration

## Uwagi wprowadzające

Przedmiotem niniejszego artykułu jest spółdzielnia socjalna. Jest ona jedną z najnowszych „odpowiedzi” polskiego ustawodawcy na narastający po przemianach ustrojowych i gospodarczych przełomu lat 80. i 90. XX wieku problem wykluczenia społecznego dość dużej grupy obywateli naszego kraju. Autor artykułu używa pojęcia „nowy środek” dla instytucji, która istnieje w polskim porządku prawnym od 15 lat. Mogłoby się wydawać, że jest to już dość długi okres, lecz jak na nowy, nieznanym wcześniej rodzaj spółdzielni jest to okres kształtowania się praktyki, miejsca tego podmiotu w naszym kraju. Kształtują się dopiero zwyczaje, orzecznictwo. Rozstrzygane są konkretne problemy wynikające z bieżącej działalności spółdzielni. Spółdzielnie socjalne „oponowują” kolejne dziedziny gospodarcze. Piętnastoletni okres niesie za sobą już pewne wnioski i doświadczenia, lecz w porównaniu z prawie 200-letnią historią samego ruchu spółdzielczego jest jedynie, miejmy nadzieję, zaczątkiem pozytywnego funkcjonowania i rozwoju tego rodzaju spółdzielni. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie genezy spółdzielni socjalnych wywodzących się z chlubnych tradycji ruchu spółdzielczego. Zostaną również przedstawione: droga do polskiej regulacji spółdzielczości socjalnej oraz wzorce, z których polski ustawodawca czerpał, tworząc obowiązujące przepisy. Celem zasadniczym autora jest przedstawienie cech, możliwości tego nowego podmiotu, pozwalających na skuteczne zwalczanie istotnego szczególnie po transformacji ustrojowej, problemu wykluczenia społecznego wielu grup obywateli naszego kraju. W niniejszym artykule autor posłuży się metodą formalno-dogmatyczną polegającą na analizie obowiązujących aktów prawnych i bogatej literatury z dziedziny wykluczenia społecznego i spółdzielczości.

## Geneza spółdzielczości socjalnej i problemu wykluczenia.

W wielu językach źródłosłowem pojęcia spółdzielnia/spółdzielczość, jest łacińskie *cooperatio* – współdziałanie, wspólne działanie<sup>1</sup>.

Sam ruch spółdzielczy we współczesnej formie istnieje od około 200 lat. Był od samego początku sposobem obrony przed marginalizacją drobnych rzemieślników, wytwórców, rolników i robotników i innych grup słabszych ekonomicznie, przed dominacją bogatego mieszczaństwa i arystokracji<sup>2</sup>. Owo łacińskie *cooperatio*, czyli zrzeszanie się, współdziałanie drobnych wytwórców, miało na celu umocnienie ich pozycji ekonomicznej i zapewnienie pewnego poziomu stabilizacji i możliwości konkurowania wobec

<sup>1</sup> K. Boczar, *Spółdzielczość*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1973, s. 176.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 42.

dużych, należących do bogatych warstw mieszczańskich i szlacheckich fabryk i koncernów przemysłowych. Spółdzielcy kierowali się następującymi zasadami, zwanymi zasadami rocdzelskimi (nazwa pochodzi od uznawanej za pierwszą spółdzielnię spożywczą w Rochdale), które są obecnie trzonem zasad spółdzielczych uznawanych przez międzynarodowy ruch spółdzielczy. Należą do nich następujące zasady:

1. Zasada dobrowolnego i otwartego członkostwa;
2. Zasada Demokratycznej kontroli członkowskiej;
3. Zasada ekonomicznego uczestnictwa członków;
4. Zasada autonomii i niezależności;
5. Zasada kształcenia, szkolenia, informacji;
6. Zasada współdziałania;
7. Zasada troski o społeczność lokalną<sup>3</sup>.

Przez około 150 lat spółdzielnie realizowały głównie zadania gospodarcze. Działania społeczne i kulturalne dopiero z czasem nabierały znaczenia, lecz były nakierowane na spółdzielców, rolników, producentów, rzemieślników. Dopiero po drugiej wojnie światowej zaczęto dostrzegać ich potencjał w zakresie walki z ubóstwem, marginalizacją wielu grup zagrożonych wykluczeniem. Jako pierwsi potencjał ten dostrzegli Włosi, którzy w latach 70. i 80. XX wieku wykształcili nowy, odrębny rodzaj spółdzielni – spółdzielnię społeczną, wieńcząc ten proces ich prawną regulacją w 1991 r. dotyczącą wolontariatu i spółdzielni społecznych<sup>4</sup>. Genezą powstania odrębnego sektora spółdzielni społecznych we Włoszech była słabość administracji świadczącej usługi wobec starzejącego się społeczeństwa i zmiany na rynku pracy. Słabnąca rola rodziny powodowała zwrócenie się ku spółdzielni jako optymalnej formie ich zaspokajania. Wynikało to też z faktu, że włoskie stowarzyszenia nie mogły prowadzić działalności gospodarczej<sup>5</sup>. Polski ustawodawca za wzór postawił sobie włoskie rozwiązania spółdzielczości społecznej, tworząc obowiązującą ustawę o spółdzielniach socjalnych. Przedstawienie krótkiej genezy włoskich rozwiązań wydaje się nieodzowne<sup>6</sup>.

Spółdzielnie socjalne zarówno w Polsce, jak i ich włoskie protoplastki odpowiadają na narastające zjawisko wykluczenia społecznego. Definiuje się je w różnoraki sposób. Ze względu na szczupłość artykułu nie będziemy ich omawiać zbyt szeroko.

<sup>3</sup> Za stroną Krajowej Rady Spółdzielczej – <https://www.krs.org.pl/ruch-spodzielczy-sp-1235027509/zasady-spodzielcze> [dostęp 05.08.2019].

<sup>4</sup> Są to ustawy: 1. ustawa nr 266/91 w sprawie „organizacji wolontariuszy”, 2. ustawa nr 381/91 w sprawie „spółdzielni społecznych”.

<sup>5</sup> C. Borzaga, A. Santuari, *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2005, s. 7–9.

<sup>6</sup> Ustawodawca kierował się również fińskimi rozwiązaniami spółdzielczości pracy, zob. Rządowy projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych – Druk nr 49, Uzasadnienie s. 2–6.

Generalnie należy wskazać, że zjawisko wykluczenia społecznego polega na marginalizacji pewnych grup obywateli ze względu na ich specyficzne cechy<sup>7</sup>. W literaturze wskazuje się, że wykluczenie, inaczej ekskluzja, z francuskiego (*exclusion*), podobnie jak jej anglofoński odpowiednik (*exclusion*) oznacza usunięcie, wyłączenie, wykluczenie<sup>8</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 do rozpowszechnionych norm<sup>9</sup>. Inni autorzy ukazują zjawisko wykluczenia społecznego bądź jako proces, bądź jako stan<sup>10</sup>. Wykluczenie społeczne traktowane jako stan rozumiane jest przez pryzmat „bycia wykluczonym”<sup>11</sup>. Kryteriami kwalifikującymi są np. sfera biologiczna, choroba, przynależność etniczna, sfera sytuacyjna, czy środowiskowa, sfera poglądów i orientacji czy sfera subiektywna, poczucie bycia wykluczonym<sup>12</sup>. Wykluczenie społeczne jako proces ujmuje się poprzez ukazanie swoistych cech:

1. Brak odpowiednich zasobów;
2. Prowadzi do wielowymiarowej deprivacji o różnych stopniach natężenia;
3. Charakteryzuje się deficytami uczestnictwa (o różnym stopniu natężenia) w różnych obszarach, jak rynek pracy, zabezpieczenie społeczne, edukacja, opieka medyczna;
4. Może oznaczać zerwanie więzi z rodziną i ze społeczeństwem;
5. Może powodować utratę poczucia tożsamości i celu w życiu;
6. Może być przekazywane międzypokoleniowo<sup>13</sup>.

Tak definiowany problem wykluczenia nasilił się po transformacji ustrojowej 1989 r., lecz warto zauważyć, że w poprzednim ustroju gospodarki centralnie planowanej

<sup>7</sup> J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 2018, s. 13–14.

<sup>8</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 2003, s. 209.

<sup>9</sup> M.J. Sobczak, *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2016, s. 9–14.

<sup>10</sup> A. Kanios, *Wokół istoty wykluczenia społecznego – wymiar teoretyczny*, [w:] B. Szluz (red.), *Wielowymiarowość wykluczenia społecznego. Diagnoza i profilaktyka*, Občianske združenie SPEKTRUM-VÝCHOD, Spišská Nová Ves 2015, s. 51.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 51–52; Zob. również J. Grotowska-Leder, *Ekskluzja społeczna – aspekty teoretyczne i metodologiczne*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – uwarunkowania – kierunki działań*, Wydawnictwo Edukacyjne „AKAPIT” s.c., Toruń 2005, s. 39.

<sup>13</sup> R. Szarfenberg, *Pojęcie wykluczenia społecznego*, [w:] M. Duda, M. Gulla (red.), *Przeciw wykluczeniu społecznemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II Kraków 2008, s. 20; inne ujęcia wykluczenia społecznego zob. np. J. Czapiński, *Pojęcie wykluczenia społecznego*, [w:] I. Kotowska (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – Diagnoza Społeczna 2011*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, s. 129.

to zjawisko występowało, choć było starannie ukrywane i władze PRL zaczęły się do niego „przyznawać” dopiero pod koniec istnienia Polski Ludowej w latach 80.<sup>14</sup> Spółdzielnia socjalna, wzorowana na rozwiązaniach włoskich i fińskich, stała się jedną z odpowiedzi państwa na pogłębiający się problem wykluczenia, powiększającej się pauperyzacji społeczeństwa, utraty przez całe regiony oraz społeczności lokalne poczucia stabilizacji związane z upadkiem wielu gałęzi przemysłu, spowodowanego pospieszonymi, często nieprzemyślanymi działaniami prywatyzacyjnymi. Zmianę podejścia władz państwowych dotyczącą osób wykluczonych, nazywanych również defaworyzowanymi, wymusiło uchwalenie obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>. Zdaniem autora artykułu spółdzielnie socjalne są jednym z wyrazów wprowadzonej w obowiązującej Konstytucji zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP). Ustanawia ona swoistą równowagę pomiędzy interesem indywidualnym podmiotów gospodarczych działających na wolnym rynku opierając się na wolnej konkurencji, a interesem społecznym, opartym na gruncie zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazuje L. Garlicki odnośnie do pojęcia „społeczna”, to przy braku konstytucyjnej ścisłej definicji tego terminu należy przyjąć, że „oznacza to odejście od tradycyjnego, liberalnego rozumienia tego pojęcia, które odrzucało wszelkie właściwie formy ingerencji państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych”<sup>16</sup>. Właśnie spółdzielnia socjalna, kierująca się oczywiście zasadami ekonomicznymi, dbająca o osiągnięcie zysków, musi zachować swoisty balans między zyskami a dobrem spółdzielców, mających odbudowywać w jej ramach swoje kompetencje zawodowe i społeczne.

## Charakterystyka spółdzielni socjalnej

Spółdzielnia socjalna, „obecna” w polskim porządku prawnym od 2004 r., jest swoistą hybrydą przedsiębiorcy, prowadzącego działalność gospodarczą, i organizacji pozarządowej działającej społecznie na rzecz konkretnej wyodrębnionej grupy społecznej. Wprowadzona na mocy nowelizacji ustawy Prawo spółdzielcze<sup>17</sup>. Nowela Prawa

<sup>14</sup> R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Pomiar; wyjaśnianie, strategie przeciwdziałania*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej Pracownia Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2012, s. 4.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>16</sup> Zob. szerzej o pojęciu społecznej gospodarki rynkowej B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 70–71; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2006, s. 78.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1285).



spółdzielczego z 2004 r.<sup>18</sup> wprowadzała szczerą regulację spółdzielni socjalnej (art. 203a–203d), określającą specyficzny krąg założycieli, szczególne oznaczenie spółdzielni socjalnej, tryb jej likwidacji, możliwości przekształcania spółdzielni inwalidów i niewidomych oraz warunki łączenia się i podziału spółdzielni socjalnych. Już po kilku miesiącach funkcjonowania owych przepisów podjęto prace nad odrębną ustawą regulującą materię spółdzielczości socjalnej. Ich zwińczeniem było uchwalenie obowiązującej ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych<sup>19</sup> (zwanej dalej u.o.s.s.) Zdaniem autora wyodrębnia ona ostatecznie spółdzielnię socjalną jako nowy rodzaj spółdzielni, regulując takie kwestie jak:

1. Obszary działalności, tj. prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków i prowadzenie działań reintegrujących osoby zagrożone wykluczeniem w sferze zawodowej i społecznej;
2. Krąg podmiotowy założycieli i członków (o czym szerzej w następnym punkcie niniejszego artykułu);
3. Obniżone limity założycielskie w stosunku do zwykłych spółdzielni, działających na podstawie Prawa spółdzielczego (3 osoby fizyczne, 2 osoby prawne);
4. Dodatkowe obowiązki dokumentowania statusu założycieli/członków z grup zagrożonych wykluczeniem;
5. Odrębny sposób podziału nadwyżki bilansowej spółdzielni;
6. Możliwości dofinansowywania stanowisk pracy, ich wynagrodzeń i składek oraz świadczeń publicznych;
7. Możliwości udziału spółdzielni socjalnych w zamówieniach publicznych (tzw. klauzule społeczne);
8. Możliwość tworzenia konsorcjów spółdzielni socjalnych, w celu zwiększenia ich potencjału ekonomicznego i szans w postępowaniach w sprawie zamówień publicznych;
9. Zasady likwidacji spółdzielni;
10. Podział majątku likwidowanej spółdzielni.

Kwestie nieuregulowane w u.o.s.s. są rozstrzygane na podstawie przepisów Prawa spółdzielczego (art. 1 ust. 2 u.o.s.s.).

---

<sup>18</sup> Dokonana przez ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).

<sup>19</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205.

## Wykluczeni jako spółdzielcy socjalni – preferencje, możliwości rozwoju

Spółdzielnie socjalne, można by śmiało stwierdzić, są dedykowane osobom wykluczonym. Art. 4. u.o.s.s. wskazuje wyczerpująco zakres podmiotowy założycieli, zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych. Po ostatniej nowelizacji u.o.s.s. z 2017 r.<sup>20</sup> osoby, które mogą założyć spółdzielnię socjalną, to:

- 1) osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tj. osoby, które przed rejestracją były zatrudnione na terenie RP co najmniej 6 miesięcy;
- 2) absolwenci centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej, tj.
  - a. bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
  - b. uzależnieni od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
  - c. uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
  - d. chorzy psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
  - e. zwalniani z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
  - f. uchodźcy realizujący indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej<sup>21</sup>;
- 3) Osoby niepełnosprawne, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>22</sup>;
- 4) Osoby do 30. roku życia i powyżej 50. roku życia, poszukujące pracy i niemające zatrudnienia, będące według przepisów ustawy o promocji osobami w szczególnej sytuacji na rynku pracy;
- 5) Opiekunowie osób niepełnosprawnych;
- 6) Osoby poszukujące pracy, niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej;
- 7) Osoby usamodzielniane, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>23</sup>. Chodzi tu o osoby opuszczające domy dziecka, rodzinne domy dziecka oraz rodziny zastępcze.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 2494).

<sup>21</sup> Zob. art. 2 pkt 1a i 1b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 217).

<sup>22</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172.

<sup>23</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1111.

Zamknięty krąg osób fizycznych, mogących założyć spółdzielnię socjalną, należy odebrać pozytywnie. Spółdzielnia socjalna to właśnie im jest – można by rzec – dedykowana. W myśl art. 4 ust. 2 u.o.s.s. liczba założycieli spółdzielni socjalnej wywodząca się z powyższych grup nie może być niższa niż 50%, podobnie jest z zatrudnianiem osób nie pochodzących z tych grup. Przepisy te mają funkcję gwarancyjną, „zmuszającą” do respektowania głównych idei leżących u podstaw spółdzielczości socjalnej.

Kolejną preferencją wobec osób wykluczonych są obniżone limity założycieli spółdzielni socjalnej. W myśl art. 5 ust. 1 u.o.s.s. wystarczy zebranie jedynie trzech osób fizycznych, pochodzących z grup zagrożonych wykluczeniem. Niski limit jest motywowany przez ustawodawcę barierami w zgromadzeniu grupy osób, „chętnych” do podjęcia tego przedsięwzięcia. Często założyciele pochodzący z grup zagrożonych wykluczeniem mają obniżone kompetencje zawodowe i społeczne, co powoduje słabszą ich organizację i trudności w zebraniu większej liczby takich założycieli<sup>24</sup>. W razie niemożności zebrania osób fizycznych z grup zagrożonych wykluczeniem spółdzielnia socjalną mogą założyć również dwie osoby prawne. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 takimi osobami prawnymi mogą być: organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego (głównie gminy) i kościelne osoby prawne (kościół bądź wyodrębnione z nich osoby prawne, parafie, diecezje, fundacje kościelne *etc.*). Mają one niejako zastępować osoby wykluczone w pierwszym, najtrudniejszym etapie działalności spółdzielni socjalnej. Sama ustawa „zaleca” przekazywanie zarządzania spółdzielni utworzonej przez osoby prawne osobom fizycznym z grup zagrożonych wykluczeniem (art. 5a ust. 2 u.o.s.s.), co w praktyce nie jest takie oczywiste. Często osoby prawne, szczególnie jednostki samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) zakładane przez siebie spółdzielnie traktują jako tanie „narzędzia” realizacji zadań nakładanych na j.s.t.<sup>25</sup> Przedmiotowo działalność spółdzielni socjalnych również nakierowana jest na likwidację wykluczenia społecznego. Ustawodawca w art. 2 u.o.s.s. wykreował dwa główne obszary działalności. Po pierwsze – jest to prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków spółdzielni, należących do omówionych powyżej grup wykluczonych. Po drugie – spółdzielnia ma obowiązek prowadzenia działań w sferze reintegracji zawodowej i społecznej członków z tych grup. O ile prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na pracy członków spółdzielni socjalnej nie jest niczym nowym, gdyż taka działalność jest wyznacznikiem konstytutywnym dla spółdzielni pracy i ich rodzajów (art. 181 Prawa spółdzielczego), o tyle reintegracja zawodowa i społeczna jest nowym pojęciem prawnym,

<sup>24</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych – Druk nr 1779, Uzasadnienie s. 22.

<sup>25</sup> L. Węsierska-Chyc, *Czy spółdzielnia socjalna osób prawnych jest przedsiębiorstwem społecznym?*, [w:] W. Janocha, J. Koperek, K. Zielińska-Król, *Spółdzielnie socjalne jako instrument polityki społecznej państwa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II Instytut Nauk o Rodzinie i Pracy Socjalnej Lublin 2008, s. 53–54.

użytych po raz pierwszy w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. W największym skrócie reintegracja polega na stwarzaniu warunków sprzyjających społecznemu uczestnictwu osobom zmarginalizowanym i wykluczonym, u których zostało ono zachwiane przez wydarzenie o charakterze kryzysowym<sup>26</sup>. Trzeba zaznaczyć, że sama praca w spółdzielni socjalnej ma przywracać osoby wykluczone, wzmacniać ich kompetencje zarówno zawodowe, jak i społeczne. Ma ona być dopasowana do ich kwalifikacji i możliwości zdrowotnych oraz psychofizycznych. Działania reintegracyjne mają wspierać ten proces powrotu do pełnienia ról społecznych. W literaturze podaje się następujące przykłady takich działań, wypracowanych przez praktyczne działania spółdzielców socjalnych:

1. Działania o charakterze obywatelskim, np. działalność lobbująca, rzecznictwo, edukacja ekologiczna, pobudzanie aktywności w życiu lokalnym, społecznym;
2. O wiele praktyczniejsza i bardziej przyziemna działalność samopomocowa, prospołeczna – samopomoc, udzielanie wzajemnego wsparcia w sprawach pozaprofesjonalnych, życiowych, pomagających odbudować umiejętności życia społecznego, np. wspólne zakupy, akcje sprzątaniny czy organizacja akcji charytatywnych;
3. Działalność o charakterze kooperacyjnym – wszelka działalność o charakterze integracyjnym, wspólne szkolenia z umiejętności społecznych, tzw. kompetencji miękkich, budowania zespołu;
4. Praca ze specjalistami, doradcami zawodowymi, psychologami pracy, mająca na celu motywowanie członków spółdzielni socjalnej do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych, odnalezienia swojej własnej ścieżki rozwoju i kariery zawodowej<sup>27</sup>. Na marginesie należy dodać, że działalność w sferze reintegracji jest zwolniona z podatku dochodowego od osób prawnych<sup>28</sup>. Ponadto dysponowanie nadwyżkami bilansowymi wypracowywanymi przez spółdzielców socjalnych nakierowane jest również na finansowanie działań reintegracyjnych. Nadwyżki te są przeznaczane na różne fundusze.

Art. 10 u.o.s.s. ustanawia zasady rozdziału tych nadwyżek, i tak:

1. Co najmniej 20% nadwyżki bilansowej musi być przeznaczony na zwiększenie funduszu zasobowego spółdzielni. Fundusz zasobowy powstaje z wpłat wpisowego. Później dokonywane są nań inne wpłaty. Fundusz zasobowy nie podlega podziałowi między członków, natomiast pokrywane mogą być z niego straty spółdzielni. Jest on szczególnie

---

<sup>26</sup> A. Grudziński, *Spółdzielnie socjalne jako forma reintegracji społecznej i zawodowej grup marginalizowanych społecznie*, [w:] W. Janocha, J. Koperek, K. Zielińska-Król (red.), *Spółdzielnie socjalne jako instrument polityki społecznej państwa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II Instytut Nauk o Rodzinie i Pracy Socjalnej Lublin 2008, s. 117.

<sup>27</sup> Przykłady za B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego, Warszawa 2012, s. 20.

<sup>28</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 43 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 865).

istotny w utrzymaniu stabilności spółdzielni socjalnej niezmiernie ważnej dla spełniania przez nią funkcji rehabilitacji społecznej i zawodowej osób defaworyzowanych.

2. Niemniej niż 30% – na prowadzenie przez spółdzielnię socjalną działalności w sferze reintegracji zawodowej i społecznej grup defaworyzowanych i prowadzenie wobec członków działalności społecznej, oświatowej i kulturalnej. Zdaniem autora jest to niezmiernie ważny zapis, gwarantujący utrzymanie przez spółdzielnię środków na prowadzenie kluczowej działalności w sferze reintegracji zawodowej i społecznej, bez której spółdzielnia socjalna nie ma racji bytu i w zasadzie niczym nie różniłaby się od zwykłej spółdzielni, prowadzącej głównie działalność gospodarczą.

3. Nadwyżka musi być również przeznaczona na fundusz wzajemnościowy, przy czym ustawa nie ustanawia minimalnych limitów procentowych, które walne zgromadzenie przy przeprowadzaniu podziału nadwyżki musi uwzględnić. Fundusz wzajemnościowy jest tworzony w przypadku przystąpienia spółdzielni do konsorcjum mającego na celu m.in.:

- 1) zwiększenie potencjału ekonomicznego i społecznego zrzeszonych spółdzielni socjalnych lub
- 2) wspólne organizowanie sieci produkcji, handlu lub usług, albo
- 3) organizowanie wspólnej promocji działań spółdzielczych lub ekonomicznych czy
- 4) promocję wspólnego znaku towarowego, o którym mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej<sup>29</sup> (art. 15b ust. 1 pkt 1–4 u.o.s.s.).

Ponadto takie konsorcjum może ubiegać się wspólnie o udzielenie zamówienia na zasadzie wspólnego występowania w zamówieniach publicznych oraz zapytaniach ofertowych, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>30</sup> (art. 15b ust. 2 u.o.s.s.) Nie rozwijając kwestii konsorcjów, jest to nowa regulacja, która zdaniem autora dopiero nabierze praktycznego znaczenia i autor żywi nadzieję, że zostanie wzmocniony potencjał spółdzielczości socjalnej. Ze względu na ograniczenia artykułu należy tylko jeszcze wspomnieć o innych uprawnieniach, działaniach służących spółdzielcom pochodzącym z grup wykluczonych. Będą to m.in.:

1. Oparcie zatrudnienia spółdzielców na spółdzielczej umowie o pracę, wzmacniająca pozycję takiego pracownika względem umowy o pracę z Kodeksu pracy<sup>31</sup> (zob. również art. 182–199 Prawa spółdzielczego);
2. Możliwość przeznaczania majątku likwidowanych spółdzielni socjalnych na rzecz innych spółdzielni socjalnych bądź związków zrzeszających takie spółdzielnie (art. 19 ust. 3 u.o.s.s.);

<sup>29</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 776.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 843).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040).

3. Możliwość refundacji ze środków publicznych kosztów pracy (składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne) zatrudnionych spółdzielców w całości do 24 miesiąca i w połowie do 36 miesiąca od rozpoczęcia działalności spółdzielni socjalnej (art. 12 ust. 3a u.o.s.s.);
4. Udział spółdzielców w organach zarządzających spółdzielnią socjalną, przede wszystkim w wyznaczającym główne kierunki rozwoju i podejmującym strategiczne decyzje walnym zgromadzeniu spółdzielni.

## Podsumowanie

Podsumowując, w niniejszy artykule autor starał się przedstawić instytucję spółdzielni socjalnej, która jest odpowiedzią władz publicznych na pogłębiający się od początku lat 90. XX wieku problem wykluczenia społecznego. Jest to rodzaj spółdzielni wzorowany na włoskich rozwiązaniach spółdzielni społecznych i spółdzielniach pracy, funkcjonujących w polskim porządku prawnym od dawna. Zostały również przedstawione szczególne rozwiązania wyróżniające spółdzielnię socjalną, przeznaczone właśnie na walkę ze społecznym wykluczeniem. Dokonując przeglądu obu rozwiązań, autor szerzej opisał te fundamentalne. Zawężony krąg spółdzielców socjalnych, szczególne zasady dysponowania nadwyżkami pochodzącymi z działalności gospodarczej spółdzielców czy obowiązek prowadzenia działań reintegrujących mają za zadanie zapewnienie poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa spółdzielcom z grup wykluczonych. Pewne rozwiązania, takie jak możliwość tworzenia konsorcjów spółdzielni, są jeszcze stosunkowo nowe i nie są jeszcze wykorzystywane w praktyce, dlatego nie mogą być zbyt szeroko skomentowane.

## Bibliografia

### Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Behr J., Blicharz J., *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 2018.
- Boczar K., *Spółdzielczość*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1973.

- Borzaga C., Santuari A., *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2005.
- Czapiński J., *Pojęcie wykluczenia społecznego*, [w:] I. Kotowska (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – Diagnoza Społeczna 2011*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011.
- Dziewięcka-Bokun L., *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2006.
- Godlewska-Bujok B., Miżejewski C., *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Pożytku Publicznego, Warszawa, 2012.
- Grudziński A., *Spółdzielnie socjalne jako forma reintegracji społecznej i zawodowej grup marginalizowanych społecznie*, [w:] W. Janocha, J. Koperek, K. Zielińska-Król (red.), *Spółdzielnie socjalne jako instrument polityki społecznej państwa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II Instytut Nauk o Rodzinie i Pracy Socjalnej Lublin 2008.
- Kanios A., *Wokół istoty wykluczenia społecznego – wymiar teoretyczny*, [w:] B. Szluz (red.), *Wielowymiarowość wykluczenia społecznego. Diagnoza i profilaktyka*, Občianske združenie SPEKTRUM-VÝCHOD, Spišská Nová Ves 2015.
- Sobczak M.J., *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2016.
- Szarfenberg R., *Pojęcie wykluczenia społecznego*, [w:] M. Duda, M. Gulla (red.), *Przeciw wykluczeniu społecznemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II Kraków 2008.
- Szarfenberg R., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Pomiar, wyjaśnianie, strategie przeciwdziałania*, Uniwersytet Warszawski Instytut Polityki Społecznej Pracownia Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2012.
- Węsierska-Chyc L., *Czy spółdzielnia socjalna osób prawnych jest przedsiębiorstwem społecznym?*, [w:] W. Janocha, J. Koperek, K. Zielińska-Król, *Spółdzielnie socjalne jako instrument polityki społecznej państwa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II Instytut Nauk o Rodzinie i Pracy Socjalnej, Lublin 2008.

## Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym



w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1285).

Ustawa nr 266/91 w sprawie „organizacji wolontariuszy”.

Ustawa nr 381/91 w sprawie „spółdzielni społecznych”.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 865).

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

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 776).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 217).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1111).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 2494).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych. Druk nr 1779.

Rządowy projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych. Druk nr 49.

## **Internet**

<https://www.krs.org.pl/ruch-spodzielczy-sp-1235027509/zasady-spodzielcze> [dostęp 05.08.2019].



## Rozdział 12

### **Robert Susio**

Zakład Gerontologii, Katedra Zdrowia Publicznego, Wydział Nauk o Zdrowiu,  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0002-2680-7617](https://orcid.org/0000-0002-2680-7617)

### **Mateusz Paplicki**

Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego, Wydział Lekarski,  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0002-4169-9298](https://orcid.org/0000-0002-4169-9298)

### **Jarosław Drobniak**

Zakład Gerontologii, Katedra Zdrowia Publicznego, Wydział Nauk o Zdrowiu,  
Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu  
ORCID: [0000-0001-5472-1485](https://orcid.org/0000-0001-5472-1485)

## **Wykluczenie cyfrowe osób starszych lub niepełnosprawnych**

### *Digital exclusion of the elderly and disabled*

#### **Streszczenie**

Integracja funkcjonalna pomiędzy człowiekiem a produktami oprogramowanymi postępuje bardzo dynamicznie. Starość dotyczy będzie w przyszłości ludzi dziś jeszcze młodych, stąd zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu osób w wieku starszym opierać się musi na jak najwcześniejszej rozpoczynanej, ustawicznej i możliwie jak najszerzej odpowiedniej edukacji ogółu społeczeństwa, połączonej z zapewnieniem powszechnej dostępności do usług teleinformatycznych choćby w zakresie podstawowym. Z uwagi na rosnący deficyt personelu medycznego i związany z tym wzrost kosztu tradycyjnych porad lekarskich i pielęgniarskich, coraz częściej personel medyczny zastępowany jest w zróżnicowanym zakresie przez systemy informatyczne, wykorzystujące interaktywny przekaz multimedialny, a osoby objęte wykluczeniem cyfrowym nie mogą z nich korzystać. Zwalczenie już istniejącego wykluczenia cyfrowego osób w wieku starszym daje jedynie ograniczone efekty i należy traktować je jako niezbędną, ale jednak ostateczność – wymuszoną brakiem odpowiednich działań podjętych na wcześniejszych etapach życia lub ich nieskutecznością. Szczególnie cenne są inicjatywy zmierzające do zdefiniowania katalogu kompetencji zapewniających obsługę produktów oprogramowanych w stopniu podstawowym, a następnie zapewnienia powszechnej i ustandaryzowanej edukacji w tym zakresie. W przypadku osób żyjących z niepełnosprawnością przyjęta w danym indywidualnym przypadku strategia ograniczania wykluczenia cyfrowego jest zależna od momentu wystąpienia niepełnosprawności oraz charakteru i stopnia występujących naruszeń sprawności organizmu.

#### **Słowa kluczowe**

wykluczenie cyfrowe, osoby starsze, niepełnosprawność

#### **Key words**

digital exclusion, elderly people, disability

## Uwagi wstępne

Integracja funkcjonalna pomiędzy człowiekiem a produktami oprogramowanymi postępuje bardzo dynamicznie – również przez opracowywanie nowych sposobów pozwalających na interakcję z nimi (ang. *interface*): od kart perforowanych, przez interfejsy tekstowe wymagające klawiatury, interfejsy graficzne oparte na myszy do interfejsów trójwymiarowych interpretujących ruchy ciała, jak Microsoft Kinect, po rozwijane obecnie interfejsy interpretujące bezpośrednio sygnały centralnego układu nerwowego (ang. *Brain-Computer Interface*, BCI). Wraz ze wzrastającym zaawansowaniem interfejsów osoby wyposażone w nie i wyszkolone w ich użytkowaniu stają się zdolne do obsługi maszyny cyfrowej lub bardziej efektywne w wykonywanych czynnościach – i przeciwnie, osoby nieposiadające do nich dostępu lub niewytrenowane ogranicza lub nawet wyklucza całkowicie z pewnych rodzajów aktywności. Część z tych osób nie jest w stanie z różnych powodów opanować obsługi danego rodzaju interfejsu, mimo posiadania do niego dostępu i przejścia odpowiedniego treningu w jego obsłudze<sup>1</sup> – analogicznie dotyczy to również innych aspektów korzystania z produktów oprogramowanych. Zgodnie z powyższym, we współczesnym świecie brak umiejętności ich obsługi obniża efektywność działań osób cieszących się pełną sprawnością umysłową i fizyczną, natomiast ich posiadanie może potencjalnie wyrównywać deficyty tej sprawności.

## Starzenie się społeczeństwa a niepełnosprawność

Poszukiwanie narzędzi pozwalających na jak najdłuższe utrzymanie jak najwyższego stopnia samodzielności członków społeczeństwa staje się szczególnie istotne w kontekście zjawiska postępującego dynamicznie starzenia się społeczeństwa. Wraz z wiekiem typowo postępującemu ograniczeniu ulega w wielu aspektach wydolność organizmu ludzkiego, co przekłada się na pogłębiające się z czasem ograniczenie niezależności funkcjonowania osób w wieku starszym<sup>2</sup>, którego granicę umownie przyjmuje się zwykle na poziomie równym wiekowi emerytalnemu – jego granicą w krajach gospodarczo rozwiniętych, w tym w Polsce, jest ukończenie 60. roku życia<sup>3</sup>. Znaczna i dynamicznie rosnąca z roku na rok jest liczba osób pobierających w Polsce emerytury i renty, która w latach 2016–2018 wzrosła z 8,879 mln do 8,935 mln; w roku 2018 liczba

<sup>1</sup> M. Thompson, *Critiquing the Concept of BCI Illiteracy*, "Science and Engineering Ethics" 2019, vol. 25, no 4, s. 1217.

<sup>2</sup> I. Wróblewska, I. Zborowska, A. Dąbek, R. Susło, Z. Wróblewska, J. Drobnik, *Health status, health behaviors, and the ability to perform everyday activities in Poles aged ≥65 years staying in their home environment*, "Clinical Interventions in Aging" 2018, vol. 13, s. 355.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705).

osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy wynosiła ogółem 1,119 mln, a renty rodzinne – 1,381 mln<sup>4</sup>. Zjawisko niepełnosprawności jest często spotykane we współczesnych społeczeństwach. W tym przypadku ograniczenie funkcjonowania może wynikać z zaawansowanego wieku, ale również z wielu innych niezależnych od niego przyczyn – zgodnie z art. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>5</sup>, w związku z art. 1 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Karta Praw Osób Niepełnosprawnych<sup>6</sup>, są to osoby z naruszoną sprawnością organizmu, w których przypadku ich stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności ogranicza zdolności do wykonywania pracy zawodowej.

## Kompetencje cyfrowe

Wobec szybkiego postępu w dziedzinie ICT oraz ciągle dużego zróżnicowania ich faktycznej dostępności, trudnym zadaniem jest zdefiniowanie zakresu kompetencji cyfrowych, których należałoby spodziewać się od współczesnego człowieka. Do wiodących międzynarodowych inicjatyw w tym zakresie należy Międzynarodowy Certyfikat Umiejętności Komputerowych (ang. *International Computer Driving Licence*, ICDL), w krajach europejskich znany bardziej jako Europejskie Komputerowe Prawo Jazdy (ang. *European Computer Driving Licence*, ECDL). Stworzone w ich ramach szczegółowe sylabusy wyznaczają standardy umiejętności cyfrowych, które są przedmiotem szkoleń lub certyfikacji prowadzonych w różnych regionach świata. Kompetencje cyfrowe podzielone zostały na moduły podstawowe, średniozaawansowane i zaawansowane<sup>7</sup>. W grupie modułów podstawowych znajdują się: podstawy pracy z komputerem; podstawy pracy w sieci; przetwarzanie tekstów oraz arkusze kalkulacyjne. Moduł definiujący podstawy pracy z komputerem obejmuje „podstawowe zagadnienia i umiejętności związane z korzystaniem z komputerów, tworzeniem i zarządzaniem plikami oraz bezpieczeństwem danych”, do których w opisie modułu zaliczono „znajomość kluczowych zagadnień związanych z technologią informacyjno-komunikacyjną, komputerami, urządzeniami i oprogramowaniem; umiejętność uruchamiania i włączania komputera; efektywną pracę na komputerze przy użyciu ikon i okien; umiejętność dostosowania głównych ustawień systemu operacyjnego i korzystania z wbudowanej pomocy;

---

<sup>4</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Mały rocznik statystyczny Polski 2018*, s. 149.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm., t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).

<sup>6</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 475).

<sup>7</sup> *International Computer Driving Licence*, ICDL.org.

umiejętność tworzenia i wydruku prostych dokumentów; stosowanie głównych zasad zarządzania plikami oraz efektywną organizację pracy na plikach i folderach; znajomość zasad przechowywania danych i umiejętność korzystania z oprogramowania narzędziowego w celu kompresji i dekompresji danych; rozumienie założeń sieci komputerowych, umiejętność łączenia się z siecią oraz korzystania z różnych opcji połączeń; rozumienie potrzeby ochrony danych i ochrony urządzeń przed złośliwym oprogramowaniem oraz konieczności tworzenia kopii zapasowej danych; znajomość zasad poprawnego zachowania w odniesieniu do ochrony przyrody oraz zdrowia”. Powyższe w założeniu mają stanowić o „posiadaniu kluczowych umiejętności i znajomości głównych zagadnień z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnej, komputerów, sprzętu i oprogramowania”<sup>8</sup>. Z dokładniejszej analizy zakresu wiedzy i umiejętności mieszczących się w sylabusie tego modułu wynika, że uwzględnia on również zagadnienia „ergonomii i dostępności dla osób z ograniczoną sprawnością; konfiguracji ustawień oprogramowania; oraz podstaw tworzenia stron internetowych”<sup>9</sup>.

Zgodnie z sylabusem modułu ECDL definiującego kompetencje stanowiące podstawy pracy z komputerem<sup>10</sup> od osoby posiadającej umiejętności w tym zakresie oczekuje się prawidłowej identyfikacji różnych pól zastosowań ICT, jak dostarczanie treści internetowych, usług świadczonych z użyciem urządzeń przenośnych czy wspomaganie wykonywania czynności biurowych. Według założeń ECDL powinna ona rozróżniać urządzenia oprogramowane (ang. *hardware*) od ich oprogramowania (ang. *software*), a także poprawnie identyfikować różne rodzaje sprzętu: komputery stacjonarne, przenośne, tablety, smartfony, urządzenia nagrywające lub odtwarzające dźwięk, obraz czy filmy. Sylabus ECDL zakłada również, że współcześnie nieodzowna jest znajomość podstawowych elementów składowych urządzeń oprogramowanych, jak procesor, pamięć swobodnego dostępu (ang. *random access memory*, RAM), pamięć trwała (np. dysk twardy, ang. *Hard Disk Drive*, HDD), a także urządzeń peryferyjnych. Należą tu zarówno urządzenia wejścia, jak klawiatura, mysz, gładzik (ang. *touchpad*), mikrofon, kamera, skaner, jak i urządzenia wyjścia, w tym różne rodzaje wyświetlaczy, głośnik, drukarka, a także służące do ich podłączania gniazda różnych standardów i agregujące je stacje dokujące. W przypadku każdego rodzaju z tych urządzeń wymagana jest również znajomość zakresu spełnianych przez nie funkcji oraz parametrów kluczowych dla ich działania, które w praktyce są również kryteriami niezbędnymi do dokonywania porównań pomiędzy dostępnymi modelami i pozwalającymi na dokonanie właściwego wyboru. Za potrzebną uznawana jest przez ECDL umiejętność rozróżnienia rozmaitych kategorii oprogramowania, zwłaszcza pomiędzy systemem

<sup>8</sup> ECDL Polska. *Moduł ECDL Base B1 – podstawy pracy z komputerem*.

<sup>9</sup> ECDL Polska. *ECDL/ICDL Podstawy pracy z komputerem Moduł B1. Sylabus – wersja 1.0*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

operacyjnym a aplikacjami oraz znajomość różnych pozostających aktualnie w użyciu systemów operacyjnych. Wymagana jest również wiedza, że aplikacje mogą być instalowane lokalnie lub użytkowane za pośrednictwem sieci komputerowej, a także, że są one projektowane lub optymalizowane do użytkowania na różnych urządzeniach oprogramowanych. Praktycznie ważny jest też wspomniany przez sylabusa ECDL podstawowy podział aplikacji z uwagi na oferowaną przez nie funkcjonalność, w tym na: wspomagające pracę biurową, umożliwiające komunikację, dostęp do obrazu, dźwięku lub filmu. Podstawowy zakres kompetencji komputerowych według ECDL obejmuje również kwestie własności intelektualnej oraz zasad i legalności użytkowania oprogramowania, ze szczególnym uwzględnieniem jego podziału według licznych obecnie i bardzo zróżnicowanych modeli ich licencjonowania, w tym na: oprogramowanie o kodzie otwartym (ang. *open source*), oprogramowanie darmowe (ang. *freeware*), oprogramowanie dostępne darmowo z ograniczoną funkcjonalnością o pełnej funkcjonalności dostępnej za opłatą (ang. *shareware*), oprogramowanie dostępne darmowo w ograniczonym zakresie dla celów testowych (ang. *trial version*) oraz oprogramowanie o kodzie zamkniętym (ang. *proprietary software*). Niekwestionowaną podstawą jest umiejętność prawidłowego uruchamiania, wyłączenia lub ponownego uruchamiania komputera, z uwzględnieniem logowania z użyciem nazwy użytkownika (ang. *login*) i hasła (ang. *password*, *passphrase*) oraz wylogowywania się z konta użytkownika. Swoje odbicie w dokumencie ECDL znalazła również potrzeba posiadania umiejętności w zakresie personalizacji pulpitu systemu operacyjnego i jego elementów, jak pasek zadań i ikony, a także tworzenia, usuwania i modyfikacji skrótów. W nowoczesnych interfejsach graficznych niezbędne jest także opanowanie korzystania z okien, w tym znajomość ich typowych elementów składowych, jak paski: tytuł, menu, narzędzi, stanu, przewijania oraz oferowanych przez nie funkcjonalności, a także pracy z oknami: ich otwierania, przesuwania, minimalizacji, przywracania, maksymalizacji, dowolnego dostosowywania rozmiaru, zamykania oraz przełączania się pomiędzy otwartymi oknami. W zakresie dostosowywania systemu operacyjnego i aplikacji wymagana jest przez ECDL co najmniej umiejętność korzystania z oferowanych przez nie opcji pomocy, a także znajomość sposobu uzyskiwania informacji o zainstalowanym systemie operacyjnym, w tym o jego aktualnie użytkowanej wersji, oraz umiejętność modyfikacji podstawowych parametrów użytkowych, jak ustawienia daty i czasu, głośności, rozdzielczości obrazu prezentowanego na wyświetlaczu i jego tła czy zmiana wersji językowej układu znaków klawiatury. Nawet mało zaawansowany użytkownik powinien potrafić samodzielnie wykonać zrzut zawartości całości lub fragmentu ekranu wyświetlacza komputera, zamknąć aplikację, która działa nieprawidłowo, a także samodzielnie zainstalować lub usunąć aplikację z urządzenia oprogramowanego. Zawartość dokumentu ECDL podkreśla również praktyczną wagę umiejętności prawidłowego podłączania do komputera



urządzeń peryferyjnych i odłączania ich w sposób bezpieczny z punktu widzenia ryzyka dla zapisanych w nich danych. Pożądana jest również sprawność w przetwarzaniu tekstu, obejmująca otwieranie i zamykanie zarówno odpowiedniej aplikacji, jak i plików, umiejętność utworzenia dokumentu i zapisania go w pliku opatrzonym określoną nazwą, wprowadzania tekstu i operowania nim, w tym kopiowania i przenoszenia jego fragmentów w obrębie dokumentu i pomiędzy różnymi dokumentami. ECDL wskazuje, że do katalogu niezbędnych należy również umiejętność wydrukowania zawartości dokumentu na drukarce – w miarę potrzeby poprzedzonej jej instalacją i wyborem konkretnej drukarki spośród innych ewentualnie udostępnionych przez system operacyjny – z kontrolą nad procesem drukowania, przejawiającą się w szczególności umiejętnością wstrzymania go, wznowienia lub anulowania. Istotne znaczenie przypisuje się w sylabusie ECDL umiejętnościom w zakresie operowania plikami, dla którego kluczowe znaczenie ma rozumienie hierarchicznej struktury przechowywania danych w systemach informatycznych, opartej na podziale na napędy, foldery, podfoldery i pliki. Na podstawie tej wiedzy z punktu widzenia wymagań ECDL istotna jest sprawność w uzyskiwaniu informacji o właściwościach tych jednostek i właściwej ich identyfikacji, wyszukiwania lub sortowania ich według określonych kryteriów, takich jak element nazwy, rodzaj zawartości czy data dokonania ostatniej zmiany, oraz uzyskiwania dostępu do ich zawartości i poddawania ich pojedynczo lub w grupach modyfikacjom: kopiowaniu, przenoszeniu lub usuwaniu, przywracaniu usuniętych i permanentnemu usuwaniu. Duże znaczenie ECDL przypisuje kompetencjom w zakresie przechowywania danych, obejmującym znajomość najpowszechniej stosowanych w tym celu urządzeń, takich jak dyski twarde wewnętrzne, zewnętrzne i udostępnione w lokalnej sieci komputerowej lub przez Internet oraz nośników: płyt CD, DVD i Bluray oraz pamięci flash w postaci kart pamięci lub pendrive standardu USB. Sylabus ECDL wymienia, potrzebną każdemu użytkownikowi komputera, orientację w sposobie określania rozmiarów plików i folderów, w tym stosowanych w tym celu jednostek i pozostałego wolnego miejsca na nośniku; praktycznie przydatna jest również wzmiankowana tam umiejętność optymalizacji jego wykorzystania na drodze kompresji danych oraz operowania już skompresowanymi plikami, w tym ich rozpakowywania do określonej lokalizacji. Autorzy sylabusu ECDL dostrzegają, że we współczesnym zglobalizowanym świecie kluczowa jest znajomość pojęcia sieci komputerowej i głównych jej zastosowań, do których należy współdzielenie zasobów w postaci danych i urządzeń oraz umożliwienie bezpiecznego dostępu do nich. Potrzebne jest zwłaszcza rozróżnienie ogólnosiwiatowego Internetu z jego różnymi usługami, m.in. przeglądanie stron, poczta elektroniczna, połączenia głosowe, od izolowanych sieci wewnętrznych (ang. intranet) oraz szyfrowanych bezpiecznych połączeń tunelowych (ang. *Virtual Private Network*, VPN), podobnie jak zrozumienie sposobu określania prędkości przesyłania danych w sieciach, w tym zasad jej pomiaru

i stosowanych do jej opisu jednostek, a także podziału ruchu danych pomiędzy siecią a urządzeniem końcowym na wysyłanie (ang. *upload*) i odbieranie (ang. *download*). W powiązaniu z powyższym sylabus ECDL wymienia, praktycznie niezbędną w codziennym życiu, orientację w dostępnych sposobach uzyskiwania połączenia z siecią Internet, jak stacjonarna linia telefoniczna, telefon komórkowy, linia kablowa czy światłowodowa, czy lokalna sieć bezprzewodowa, oraz parametrach pozwalających na porównanie dostępnych ofert w tym zakresie. Na co dzień istotne jest również rozróżnienie pomiędzy lokalnymi sieciami bezprzewodowymi otwartymi i zabezpieczonymi oraz umiejętność uzyskiwania do nich dostępu. Kluczowe znaczenie, również zgodnie z zapisami sylabusu ECDL, ma znajomość zasad bezpieczeństwa informatycznego, w tym kryteriów oceny stopnia bezpieczeństwa hasła, a zwłaszcza zasad tworzenia trudnych do złamania haseł, zakazu ich udostępniania innym osobom oraz konieczności okresowej ich zmiany. Ważne również jest zrozumienie przez współczesnego użytkownika komputera uzasadnienia stosowania oprogramowania typu zapor sieciowa (ang. *firewall*) monitorującego połączenia sieciowe, programów do sporządzania kopii zapasowych danych (ang. *backup*) oraz potrzeby regularnej aktualizacji oprogramowania w celu usunięcia wykrytych w nim luk zagrażających bezpieczeństwu danych. Za kluczową uznać należy zwłaszcza, wymienianą w dokumencie ECDL, świadomość zagrożeń stwarzanych przez różnego rodzaju złośliwe oprogramowanie i wynikającej z nich konieczności stosowania oprogramowania antywirusowego. Nie mniej od zabezpieczenia sprzętu, oprogramowania i danych istotna jest ochrona zdrowia użytkowników urządzeń oprogramowanych – sylabus ECDL promuje je, narzucając wymóg znajomości i umiejętności praktycznego wdrażania zasad ergonomii, dotyczących zwłaszcza maksymalnego czasu i rytmu użytkowania urządzeń oprogramowanych, prawidłowego oświetlenia i utrzymywania odpowiedniej postawy ciała; w zakresie mającym wpływ na ergonomię użytkownik powinien również umieć samodzielnie dostosować konfigurację i ustawienia systemu operacyjnego oraz aplikacji. Zagadnienia z dziedziny ekologii reprezentowane są w sylabusie ECDL przede wszystkim w formie nacisku na opanowanie odpowiednich ustawień gospodarowania energią (ang. *power management*) i recyklingu zużytych urządzeń elektronicznych, ich elementów lub materiałów eksploatacyjnych. Należy podkreślić, że zgodnie z założeniami ECDL podstawy pracy z komputerem obejmują również znajomość stosowania ułatwień dla osób żyjących z ograniczeniami sprawności, które są oferowane przez nowoczesne urządzenia oprogramowane – od klasycznych, jak zwiększony kontrast treści prezentowanych na wyświetlaczu, odczytywanie na głos lub powiększanie fragmentu wyświetlanych treści, klawiatura ekranowa, po zaawansowane systemy rozpoznawania głosu ludzkiego<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

## Wykluczenie cyfrowe

Mianem „analfabetyzmu funkcjonalnego” czy też „wykluczenia funkcjonalnego” (ang. *functional illiteracy*) określany jest brak zdolności do rozwiązywania problemów życia codziennego z użyciem aktualnie dostępnych narzędzi. W kontekście transformacji praktycznie wszystkich aspektów życia codziennego współczesnego człowieka w kierunku stosowania technologii teleinformatycznych (ang. *information and communication technologies*, ICT), w odniesieniu do braku zdolności ich wykorzystania, używany jest termin „wykluczenie cyfrowe” (ang. *digital illiteracy*). Brak ten może dotyczyć wszystkich lub jedynie niektórych aspektów korzystania z ICT: obsługi sprzętu, oprogramowania lub sieci do uzyskiwania dostępu do istniejących danych, uzyskiwania na ich podstawie potrzebnych informacji, dokonywania ich oceny i przekazywania ich dalej, a także kreowania nowych danych i umieszczania ich w zasobach cyfrowych<sup>12</sup>.

Zasięg wykluczenia cyfrowego – jako zjawiska braku możliwości korzystania z produktów nowoczesnych technologii w stopniu choćby podstawowym – jest trudny do obiektywnej oceny, lecz z pewnością zróżnicowany zarówno pomiędzy społeczeństwami różnych krajów, jak i w ich obrębie; w grupie krajów byłego bloku wschodniego, przechodzących po roku 1989 głęboką transformację polityczno-gospodarczo-społeczno-technologiczną, wskaźniki różnią się stosunkowo nieznacznie.

W Polsce według danych zebranych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) w roku 2018 na 37,8 mln osób z komputera korzystało 21,9 mln (58%), a 20,7 mln użytkowało go regularnie. Należy zatem wnioskować, że 32% mieszkańców kraju nie korzystało z komputera. W grupie wiekowej 16–74 lata udział regularnych użytkowników komputerów w ogólnej liczbie osób wyniósł 70,9%, czyli 29,1% nie korzystało regularnie z komputera. Największy udział osób regularnie korzystających z komputera odnotowano w grupie uczniów i studentów (97,4%), osób w grupie wiekowej 16–24 lata (95,1%) oraz osób z wyższym wykształceniem (95,2%). Najmniejszy odsetek takich osób natomiast dotyczył ludzi w wieku 65–74 lata (27,9%). W badaniach GUS osoby nieposiadające żadnych ogólnych umiejętności cyfrowych zdefiniowano jako „osoby, które korzystały z Internetu w ciągu ostatnich 3 miesięcy i nie posiadały żadnych cyfrowych umiejętności informacyjnych, komunikacyjnych, rozwiązywania problemów i związanych z oprogramowaniem”. Badanie wykazało, że w Polsce ogółem 45,9% osób posiadało podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe, 21,8% wykazywało się posiadaniem ponadpodstawowych umiejętności cyfrowych, 24,1% osób posiadało jedynie podstawowe umiejętności cyfrowe, 30,8% miało niskie umiejętności cyfrowe, a 0,8% nie posiadało

---

<sup>12</sup> M. Baskakova, I. Soboleva, *Novye grani funktsional'noy negramotnosti v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki*, „Voprosy obrazovaniya” 2019, no 1, s. 244.

jakichkolwiek umiejętności cyfrowych<sup>13</sup>. Dla porównania, w przypadku Federacji Rosyjskiej wykluczeniem cyfrowym objęte jest około 30% ludności – w kontekście zarówno umiejętności obsługi produktów oprogramowanych, jak i posiadania dostępu do zasobów internetowych, w tym zwłaszcza osoby o niskim stopniu wykształcenia, należące do gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz mieszkańcy wsi. Według danych z roku 2016 jedynie około 40% obywateli rosyjskich umie obsługiwać oprogramowanie do wprowadzania i edycji tekstów, około 30% potrafi przenieść dane pomiędzy komputerem a urządzeniem peryferyjnym, około 20% jest w stanie obsługiwać komputerowe arkusze kalkulacyjne lub dokonać edycji plików zawierających obraz, dźwięk albo film, około 8% potrafi samodzielnie podłączyć do komputera nowe urządzenia i zainstalować ich oprogramowanie lub sporządzić prezentację multimedialną, tylko około 3% jest w stanie dokonać instalacji lub ponownej instalacji systemu operacyjnego komputera lub dostosować ustawienia jego oprogramowania, a około 1% posiada kompetencje w zakresie tworzenia nowego oprogramowania komputerowego<sup>14</sup>.

Udział osób starszych w zjawisku wykluczenia cyfrowego jest nieproporcjonalnie duży. Według danych GUS w Polsce w roku 2018 odsetek osób posiadających umiejętności cyfrowych spadał w starszych grupach wiekowych. Podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe w grupie wiekowej 16–24 lata posiadało 81,5%, natomiast w grupie wiekowej 65–74 lata jedynie 9,1%. W grupie wiekowej 16–24 lata regularnie korzystało z Internetu 98,8% osób, natomiast w grupie wiekowej 65–74 lata jedynie 29,8%<sup>15</sup>. Również według danych dla Federacji Rosyjskiej, zarówno umiejętność obsługi produktów oprogramowanych, jak i dostęp do Internetu, spadają dynamicznie wraz z wiekiem obywateli: o ile w grupie wiekowej 16–17 wykluczenie w tych zakresach dotyczy odpowiednio 4,2% i 1,5% osób, to w grupie wiekowej 40–44 lata jest to już 14,7% i 14,4%, a w grupie wiekowej 60–64 lata – odpowiednio 57,5% i 55,6%. Wśród osób starszych wskaźniki te są gorsze: w grupie wiekowej 65–69 lat urządzeń oprogramowanych nie potrafi obsługiwać 69,4% obywateli, a dostępu do Internetu nie ma 67,4% z nich, w grupie wiekowej 70–74 lata jest to odpowiednio 82,1% i 81,1%, w grupie wiekowej 75–79 lat – 89,9% i 91,4%<sup>16</sup>.

Skalę zjawiska wykluczenia cyfrowego jeszcze dobitniej pokazuje porównanie rozpowszechnienia poszczególnych kompetencji cyfrowych pomiędzy grupami wiekowymi. Według badania GUS z roku 2018 w ciągu roku przed badaniem pliki pomiędzy

<sup>13</sup> M. Gumiński, M. Huet, M. Jacykowska, M. Kwiatkowska, P. Mordan, M. Orczykowska, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2014–2018*, Główny Urząd Statystyczny 2018, s. 117–118, 157–158.

<sup>14</sup> M. Baskakova, I. Soboleva, *op. cit.*, s. 244.

<sup>15</sup> M. Gumiński, M. Huet, M. Jacykowska, M. Kwiatkowska, P. Mordan, M. Orczykowska, *op. cit.*, s. 136, 156–157.

<sup>16</sup> M. Baskakova, I. Soboleva, *op. cit.*, s. 244.

komputerami lub innymi urządzeniami przenosi 47,0% osób w grupie wiekowej 16–24 lata i 81,4% osób w grupie wiekowej 25–34 lata, a tylko 9,3% osób w grupie wiekowej 65–74 lata. Oprogramowanie lub aplikacje instaluje 33,9% osób w wieku 16–24 lata i 65,6% osób w wieku 25–34 lata, natomiast udział takich osób w grupie wiekowej 65–74 lata wyniósł jedynie 5,3%. Zmiany ustawień dowolnego oprogramowania, systemu operacyjnego lub programów zapewniających bezpieczeństwo urządzenia dokonuje 31,5% osób w grupie wiekowej 16–24 lata, 58,3% w grupie wiekowej 24–35 lat i tylko 5,2% w grupie wiekowej 65–74 lata. Kopiowanie lub przenoszenie pliku lub folderu wykonuje 49,9% osób w wieku 16–24 lata, 84,1% osób w wieku 25–34 lata, a w wieku 65–74 lata odsetek takich osób wynosi 10,8%. Z procesora tekstu korzysta 41,9% osób w wieku 16–24 lata, 76,3% osób w wieku 25–34 lata i 8,9% osób w wieku 65–74 lata. Prezentacje lub dokumenty łączące tekst, obrazy, tabele lub wykresy tworzy 26,9% osób w wieku 16–24 lata, 62% osób w wieku 25–34 lata i jedynie 3,5% osób w wieku 65–74 lata. W grupie wiekowej 16–24 lata 28,9% osób korzysta z arkuszy kalkulacyjnych, dla grupy wiekowej 25–34 lata odsetek ten wynosi 53,0%, a dla grupy wiekowej 65–74 lata – 4,4%, natomiast zaawansowanych funkcji arkuszy kalkulacyjnych używa w tych grupach wiekowych odpowiednio jedynie 14,2, 25,2 oraz 1,5%. Edycją obrazów, filmów lub dźwięku za pomocą oprogramowania zajmowało się 28,8% osób w grupie wiekowej 16–24 lata, 57,1% w grupie wiekowej 25–34 lata oraz 4,7% w grupie wiekowej 65–74 lata. Tworzenie kodu w języku oprogramowania deklaruje 3,3% osób w wieku 16–24 lata, 7,9% osób w wieku 25–34 lata oraz jedynie 0,2% osób w wieku 65–74 lata<sup>17</sup>.

Dla porównania, w roku 2016 badanie dla Federacji Rosyjskiej wykazało, że w grupach wiekowych 15–24 lata i 65–72 lata umiejętność obsługi procesora tekstu posiada odpowiednio 64,4% oraz 9,1% obu grup, umiejętność przenoszenia danych pomiędzy komputerem a urządzeniami peryferyjnymi – 48,1% i 4,2%; edycję plików obrazów, filmów lub dźwięków zna 40,3% vs 3,4%, umiejętność pracy z arkuszami kalkulacyjnymi ma 39,7% vs 2,5%, umiejętność podłączenia nowych urządzeń do komputera i instalacji ich oprogramowania posiada 16,1% vs 0,9%, zmienić konfigurację produktów oprogramowanych potrafi 5,4% vs 0,3%, a umiejętność instalacji lub ponownej instalacji systemu operacyjnego komputera opanowało 5,0% vs 0,2%<sup>18</sup>.

Wbrew krzywdzącym stereotypom wskazującym na bezradność techniczną kobiet różnice kompetencji cyfrowej w zależności od płci nie są duże. W Polsce w roku 2018 według badania GUS podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe posiadało 47,2% mężczyzn i 44,7% kobiet<sup>19</sup>. Natomiast w badaniu populacji Federacji Rosyjskiej

<sup>17</sup> M. Gumiński, M. Huet, M. Jacykowska, M. Kwiatkowska, P. Mordan, M. Orczykowska, *op. cit.*,

<sup>18</sup> M. Baskakova, I. Soboleva, *op. cit.*, s. 244.

<sup>19</sup> M. Gumiński, M. Huet, M. Jacykowska, M. Kwiatkowska, P. Mordan, M. Orczykowska, *op. cit.*, s. 157.

z roku 2016 w grupie wiekowej 16–65 lat pod względem odsetka osób nieposiadających umiejętności obsługi komputera przeważają mężczyźni, większy odsetek kobiet niż mężczyzn pozbawionych tych umiejętności jest wśród osób w wieku starszym. Wśród kobiet bardziej powszechne niż wśród mężczyzn są umiejętności praktycznego wykorzystania produktów oprogramowanych, jak obsługa edytorów tekstu i arkuszy kalkulacyjnych oraz tworzenie prezentacji, natomiast mężczyźni dominują nad kobietami w zakresie czynności obsługowych, jak przenoszenie i edycja plików, podłączanie nowych urządzeń i instalacja ich oprogramowania, zmiana konfiguracji produktów oprogramowanych czy instalacja albo ponowna instalacja systemu operacyjnego komputera<sup>20</sup>.

## Negatywne następstwa wykluczenia cyfrowego

Jednym z kluczowych aspektów posiadania bądź braku kompetencji cyfrowych w dzisiejszym świecie jest dostęp do danych, jakość uzyskiwanych informacji oraz zdolność do optymalizacji podejmowanych na ich podstawie decyzji w świecie rzeczywistym. W drugiej połowie XX wieku pojawił się fenomen niespotykany wcześniej w dziejach ludzkości – zjawisko zalewu informacji i przeciążenia informacyjnego (ang. *information overload*)<sup>21</sup>. Jest on związany z rosnącym stopniem złożoności otoczenia człowieka w cywilizowanym świecie i równoległością wielu wydarzeń, a w ostatnich dziesięcioleciach również z dynamicznym rozwojem rozlicznych mediów przekazywania informacji oraz rosnącą skalą ekspozycji na nią przeciętnego człowieka – początkowo dotyczyło to prasy i książki, następnie radia, telewizji, telefonii i reklamy wizualnej, obecnie zaś odnosi się głównie do mediów opartych na sieciach teleinformatycznych (stron internetowych, komunikatorów i sieci społecznościowych) – początkowo w środowisku pracy, a następnie również życia poza nim<sup>22</sup>. Należy pamiętać, że przeciętna osoba jest w stanie odebrać, przetworzyć i zapamiętać jednocześnie jedynie około siedmiu równoległe docierających do niej informacji<sup>23</sup>. Tymczasem ich ilość docierająca codziennie do przeciętnego człowieka stała się tak wielka, że coraz trudniejsze, a może nawet niemożliwe, staje się dokonanie jej krytycznej oceny przez jednostkę pod kątem zgodności z rzeczywistością oraz harmonijne połączenie nowych informacji z już posiadanym zasobem informacyjnym. Sytuacja taka generuje u jednostki stres i coraz częściej

<sup>20</sup> M. Baskakova, I. Soboleva, *op. cit.*, s. 244.

<sup>21</sup> A. Ostfeld, D. D’Atri, *Psychophysiological responses to the urban environment*, “Psychiatry in Medicine” 1975, vol. 6, no 1-2, s. 15.

<sup>22</sup> J. Stich, M. Tarafdar, C. Cooper, *Electronic communication in the workplace: boon or bane?*, “Journal of Organizational Effectiveness” 2018, vol. 5, no 1, s. 98.

<sup>23</sup> G. Miller, *The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information*, “Psychological Review” 1956, vol. 63, no 2, s. 81.



miejsce potrzebnej a niemożliwej do przeprowadzenia pogłębionej analizy problemu zajmują mechanizmy szybkiego i uproszczonego podejmowania decyzji<sup>24</sup>, jak kierowanie się stereotypami, odpowiedź na ładunek emocjonalny przekazu z pominięciem analizy jego warstwy merytorycznej.

Działanie mechanizmów aktywowanych przez stres informacyjny stało się przedmiotem badań naukowych i coraz częściej znajduje swe praktyczne zastosowanie, w tym w postaci opracowywanych przez państwa lub organizacje strategii wojen informacyjnych (ang. *information warfare*) oraz manipulacji gospodarczych, światopoglądowych czy politycznych z użyciem masowego rozpowszechniania fałszywych informacji (ang. *fake news*). Te ostatnie coraz częściej stanowią umiejętnie dobrany kolaż danych prawdziwych, aczkolwiek wyjętych z ich szerszego kontekstu, co tym bardziej utrudnia ich szybką identyfikację i odrzucenie<sup>25</sup>. Stanowi to jedynie fragment szerszego zjawiska: w powszechnym odbiorze ulega postępującemu zatarciu świadomość, że uzyskanie dostępu do danych, który w krajach gospodarczo rozwiniętych stał się względnie powszechny dzięki technologiom informacyjnym; nie oznacza to jednak automatycznego nabycia biegłości w ich prawidłowej interpretacji i praktycznym stosowaniu uzyskanych informacji. W konsekwencji, zachwianiu ulega jeden z fundamentów demokratycznego społeczeństwa: niemożliwe staje się prowadzenie intelektualnych sporów i ich konstruktywne rozwiązywanie na podstawie merytorycznie poprawnych kryteriów; w ostatnim dziesięcioleciu we wszelkiego rodzaju debatach coraz częściej zastępowane są one przez emocje. Podminowana zostaje również instytucja eksperta bądź biegłego, jako osoby posiadającej wiedzę w danej dziedzinie i udzielającej na podstawie tej wiedzy wyjaśnień lub rozwiązującej problemy w sposób możliwie najbardziej obiektywnie prawidłowy i bezstronny, oraz zaufanie do niej. Dzieje się tak w sytuacjach życia codziennego oraz w środowisku medycznym, prawnym, naukowym i dydaktycznym – w coraz powszechniejszym odbiorze przestaje być dostrzegana różnica pomiędzy specjalistą a laikiem, nauczycielem a uczniem, lekarzem/pielęgniarką/ratownikiem a pacjentem. W szerszej perspektywie prowadzi to do zakwestionowania zasadności podziału pracy w nowoczesnym społeczeństwie w ogóle i relacji wzajemnego zaufania pomiędzy profesjonalistą a laikiem czy pomiędzy przedstawicielami różnych zawodów<sup>26</sup>. W środowisku medycznym zjawisko to podminowuje relację pomiędzy profesjonalistami a pacjentami i osobami z ich otoczenia, torując drogę wszelkiego rodzaju samozwańczym uzdrawiaczom, znachorstwu i „medycynie

---

<sup>24</sup> C. Speier, J. Valacich, I. Vessey, *The influence of task interruption on individual decision making: An information overload perspective*, „Decision Sciences” 1999, vol. 30, no 2, s. 337.

<sup>25</sup> P. Koshkin, *Think Tanks: Challenges and Opportunities in the Era of “Fake News” and Digital Technologies*, „Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya” 2019, vol. 63, no 7, s. 92.

<sup>26</sup> T. Nichols, *How America Lost Faith in Expertise, and Why That’s a Giant Problem*, „Foreign Affairs” 2017, vol. 9, no 2.



alternatywnej”, teoriom spiskowym czy ruchom anty-szczepionkowym – aż do momentu, gdy jakkolwiek merytoryczna dyskusja staje się niemożliwa<sup>27</sup>.

Procesy informatyzacji obejmują coraz bardziej zdecydowanie również środowisko usług medycznych. Odpowiedni poziom wiedzy pacjenta jest niezbędny do skutecznego wyrażenia przez niego świadomej zgody na poddanie się procedurom medycznym<sup>28</sup>. Edukacja i odpowiednie przygotowanie do nich pacjentów jest jednym z elementów kluczowych dla zapewnienia efektywności ich świadczenia<sup>29</sup>, a także poprawiających ich subiektywny odbiór przez pacjentów, zwłaszcza zmniejszających poziom niepokoju<sup>30</sup>. Co interesujące, skrótowo i pobieżnie z braku czasu przeprowadzona rozmowa informacyjna może paradoksalnie zwiększać stres, zwłaszcza u pacjentów z wyjściowo niskim poziomem niepokoju<sup>31</sup>. Z tego powodu rozmowę pacjenta z personelem medycznym próbuje się zastąpić – z różnym skutkiem – udostępnianiem adresowanych do pacjentów drukowanych materiałów informacyjnych o różnym stopniu złożoności<sup>32, 33, 34</sup>. Wśród nowoczesnych technologii prekursorem na tym polu były informacyjne materiały wideo, które cechuje skuteczność zarówno w edukacji medycznej, jak i zmniejszaniu poziomu niepokoju pacjentów<sup>35</sup> – nie wyparły one jednak skutecznie z tej roli porad udzielanych bezpośrednio przez personel medyczny. Z uwagi na rosnący deficyt personelu medycznego i związany z tym wzrost kosztu tradycyjnych porad lekarskich i pielęgniarskich oraz uciążliwość wynikającą dla pacjentów z konieczności dodatkowego osobistego stawiennictwa w ambulatorium, a także występowanie trudności z zachowaniem we wszystkich przypadkach standardowej zawartości merytorycznej przekazywanych treści coraz częściej personel medyczny zastępowany jest w tym zakresie przez różnego

---

<sup>27</sup> M. Paplicki, R. Susło, N. Najjar, P. Ciesielski, J. Augustyn, J. Drobnik, *Conflict of individual freedom and community health safety: legal conditions on mandatory vaccinations and changes in the judicial approach in the case of avoidance*, „Family Medicine Primary & Care Review” 2018, vol. 20, no 4, 389 (dalej „Fam Med Prim Care Rev”).

<sup>28</sup> J. Drobnik, J. Trnka, R. Susło, *Ambushes related to collecting patients' consent for medical procedures by family doctors*, „Fam Med Prim Care Rev” 2017, vol. 19, no 3, s. 298.

<sup>29</sup> S. Madsen, P. Schlichting, B. Davidsen, O. Nielsen, B. Federspiel, P. Riis, P. Munkholm, *A patient education program is cost-effective for preventing failure of endoscopic procedures in a gastroenterology department*, „American Journal of Gastroenterology” 2001, vol. 96, no 6, s. 1786.

<sup>30</sup> J. Morgan, L. Roufeil, S. Kaushik, M. Bassett, *Influence of coping style and precolonoscopy information on pain and anxiety of colonoscopy*, „Gastrointestinal Endoscopy” 1998, vol. 48, no 2, s. 119.

<sup>31</sup> J. Williams, J. Jones, M. Workhoven, B. Williams, *The Psychological Control of Preoperative Anxiety*, „Psychophysiology” 1975, vol. 12, no 1, s. 50.

<sup>32</sup> T. Marteau, J. Kidd, L. Cuddeford, P. Walker, *Reducing anxiety in women referred for colposcopy using an information booklet*, „British Journal of Health Psychology” 1996, vol. 1, no 2, s. 181.

<sup>33</sup> A. Eardlev, *Patients' worries about radiotherapy: Evaluation of a preparatory booklet*. „Psychology & Health” 1988, vol. 2, no 1, s. 79.

<sup>34</sup> L. Wallace, *Psychological preparation as a method of reducing the stress of surgery*. „Journal of Human Stress” 1984, vol. 10, no 2, s. 62.

<sup>35</sup> A. Luck, S. Pearson, G. Maddern, P. Hewett, *Effects of video information on precolonoscopy anxiety and knowledge: A randomised trial*, „Lancet” 1999, vol. 354, no 9195, s. 2032.

rodzaju systemy informatyczne, wykorzystujące interaktywny przekaz multimedialny<sup>36</sup>. Osoby objęte wykluczeniem cyfrowym nie mogą skorzystać z ich zalet, podobnie jak nie jest w ich przypadku możliwe obniżenie na tej drodze kosztów opieki zdrowotnej. Należy podkreślić, że potrzeby zdrowotne ludzi starszych lub żyjących z niepełnosprawnością występują w związku z – odpowiednio – patofizjologią procesu starzenia, włącznie z postępującym z wiekiem ograniczeniem wydolności licznych narządów, lub charakterem i stopniem występujących naruszeń sprawności organizmu. Z nich z kolei wynika popyt na konkretne usługi: edukację i poradnictwo medyczne, konsultacje lekarskie, monitoring stanu zdrowia oraz przebiegu terapii, wczesne wykrywanie medycznych stanów nagłych z następowym niezwłocznym wezwaniem pomocy i szybką lokalizacją, diagnostyką i leczeniem. W sytuacji zapotrzebowania na nie, które rośnie znacznie szybciej niż dostępna liczba personelu medycznego i opiekuńczego, mogą one potencjalnie być w znacznej części zaspokajane za pomocą stojących już do dyspozycji lub aktualnie ciągle rozwijanych nowoczesnych środków technicznych, w postaci: edukacji internetowej, usług telekomunikacyjnych, lokalizacyjnych i telemedycyny, włącznie z możliwością kontaktu na odległość i zdalnego nadzoru, prowadzenia pół- lub w pełni automatycznej diagnostyki lub leczenia, uzyskiwania konsultacji lekarskiej na odległość, utrwalania, agregacji oraz zdalnego dostępu do danych medycznych. Niestety, ze względu na brak możliwości uzyskania niezbędnej adekwatnej współpracy ze strony pacjenta, pozostają one częściowo lub całkowicie niedostępne dla osób objętych zjawiskiem wykluczenia cyfrowego<sup>37</sup>.

## Wnioski

W związku z faktem, że starość dotyczyć będzie w przyszłości ludzi dziś jeszcze młodych, zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu osób w wieku starszym opierać się musi na jak najwcześniej rozpoczynanej, ustawicznej i możliwie jak najszerzej odpowiedniej edukacji ogółu społeczeństwa, połączonej z zapewnieniem powszechnej dostępności do usług teleinformatycznych choćby w zakresie podstawowym, zgodnie z potocznym powiedzeniem „czym skorupka za młodu nasiąknie, tym na starość trąci”. Zwalczanie już istniejącego wykluczenia cyfrowego osób w wieku starszym daje jedynie ograniczone

---

<sup>36</sup> G. Veldhuijzen, A. van Esch, M. Klemm-Kropp, J. Terhaar Sive Droste, J. Drenth, *E-patient counseling trial (E-PACO): Computer based education versus nurse counseling for patients to prepare for colonoscopy*, „Journal of Visualized Experiments” 2019, vol. 150, e58798.

<sup>37</sup> R. Susło, M. Paplicki, I. Wróblewska, U. Grata-Borkowska, J. Drobnik, *Modern technologies serving health safety of old people*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018, s. 145.

efekty<sup>38</sup> i należy traktować je jako niezbędną, ale jednak ostateczność – wymuszoną brakiem odpowiednich działań podjętych na wcześniejszych etapach życia lub ich nieskutecznością. Szczególnie cenne są inicjatywy zmierzające, jak w przypadku ECDL, do zdefiniowania katalogu kompetencji zapewniających obsługę produktów oprogramowanych w stopniu podstawowym, a następnie zapewnienia powszechniej i ustandaryzowanej edukacji w tym zakresie. W świetle powyższych wniosków, w przypadku osób żyjących z niepełnosprawnością, przyjęta w danym indywidualnym przypadku strategia ograniczania wykluczenia cyfrowego jest zależna od momentu wystąpienia niepełnosprawności oraz charakteru i stopnia występujących naruszeń sprawności organizmu. Zakres pożądaných kompetencji cyfrowych nie różni się istotnie w zależności od wieku, natomiast pomiędzy grupami wiekowymi występują znaczne różnice dotyczące stopnia ich faktycznego opanowania.

## Bibliografia

### Literatura

- Baskakova M., Soboleva I., *Novye grani funktsional'noy negramotnosti v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki*, „Voprosy obrazovaniya” 2019, no 1, <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2019-1-244-263>.
- Drobnik J., Trnka J., Susło R., *Ambushes related to collecting patients' consent for medical procedures by family doctors*, “Family Medicine Primary Care Review” 2017, vol. 19, no 3, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2017.69294>.
- Eardlev A., *Patients' worries about radiotherapy: Evaluation of a preparatory booklet*, “Psychology & Health” 1988, vol. 2, 1, <https://doi.org/10.1080/08870448808400345>.
- Gumiński M., Huet M., Jacykowska M., Kwiatkowska M., Mordan P., Orczykowska M., *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce Wyniki badań statystycznych z lat 2014–2018*, Główny Urząd Statystyczny 2018, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/12/1/spoleczenstwo\\_informacyjne\\_w\\_polsce.\\_wyniki\\_badan\\_statystycznych\\_z\\_lat\\_2014-2018.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/12/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce._wyniki_badan_statystycznych_z_lat_2014-2018.pdf).
- International Computer Driving Licence*, ICDL, <https://icdl.org>.
- Koshkin P., *Think Tanks: Challenges and Opportunities in the Era of “Fake News” and Digital Technologies*, “Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya” 2019, vol. 63, no 7, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-7-92-101>.

---

<sup>38</sup> R. Susło, M. Paplicki, K. Dopierała, J. Drobnik, *Fostering digital literacy in the elderly as a means to secure their health needs and human rights in the reality of the twenty-first century*, “Fam. Med. Prim. Care Rev.” 2018, vol. 20(3), s. 271.

- Luck A., Pearson S., Maddern G., Hewett P., *Effects of video information on precolonoscopy anxiety and knowledge: A randomised trial*, "Lancet" 1999, vol. 354, no 195, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(98\)10495-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(98)10495-6).
- Madsen S., Schlichting P., Davidsen B., Nielsen O., Federspiel B., Riis P., Munkholm P., *A patient education program is cost-effective for preventing failure of endoscopic procedures in a gastroenterology department*, "American Journal of Gastroenterology" 2001, vol. 96, no 6, [https://doi.org/10.1016/S0002-9270\(01\)02435-2](https://doi.org/10.1016/S0002-9270(01)02435-2).
- Marteau T., Kidd J., Cuddeford L., Walker P., *Reducing anxiety in women referred for colposcopy using an information booklet*, "British Journal of Health Psychology" 1996, vol. 1, no 2, <https://doi.org/10.1111/j.2044-8287.1996.tb00501.x>.
- Miller G., *The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information*, "Psychological Review" 1956, vol. 63, no 2, <https://doi.org/10.1037/h0043158>.
- Morgan J., Roufeil L., Kaushik S., Bassett M., *Influence of coping style and precolonoscopy information on pain and anxiety of colonoscopy*, "Gastrointestinal Endoscopy" 1998, vol. 48, no 2, [https://doi.org/10.1016/S0016-5107\(98\)70152-X](https://doi.org/10.1016/S0016-5107(98)70152-X).
- Nichols T., *How America Lost Faith in Expertise, and Why That's a Giant Problem*, "Foreign Affairs" 2017, vol. 9, no 2, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-02-13/how-america-lost-faith-expertise>.
- Ostfeld A., D'Atri D., *Psychophysiological responses to the urban environment*, "Psychiatry in Medicine" 1975, vol. 6, no 1–2.
- Paplicki M., Susło R., Najjar N., Ciesielski P., Augustyn J., Drobnik J., *Conflict of individual freedom and community health safety: legal conditions on mandatory vaccinations and changes in the judicial approach in the case of avoidance*, Family Medicine Primary Care Review" 2018, vol. 20, no 4, <https://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.80081>.
- Speier C., Valacich J., Vessey I., *The influence of task interruption on individual decision making: An information overload perspective*, "Decision Sciences" 1999, vol. 30, no 2.
- Stich J., Tarafdar M., Cooper C., *Electronic communication in the workplace: boon or bane?*, "Journal of Organizational Effectiveness" 2018, vol. 5, no 1, <https://doi.org/10.1108/JOEPP-05-2017-0046>.
- Susło R., Paplicki M., Dopierała K., Drobnik J., *Fostering digital literacy in the elderly as a means to secure their health needs and human rights in the reality of the twenty-first century*, Family Medicine Primary Care Review" 2018, vol. 20, no 3, <http://doi.org/10.5114/fmpcr.2018.78273>.
- Susło R., Paplicki M., Wróblewska I., Grata-Borkowska U., Drobnik J., *Modern technologies serving health safety of old people*, [w:] J. Jakubaszko (red.), *Postępy medycyny ratunkowej 2018*, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej, SR-Poligrafia, Wrocław 2018.

- Thompson M., *Critiquing the Concept of BCI Illiteracy*, "Science and Engineering Ethics" 2019, vol. 25, no 4, <https://doi.org/10.1007/s11948-018-0061-1>.
- Veldhuijzen G., van Esch A., Klemm-Kropp M., Terhaar Sive Droste J., Drenth J., *E-patient counseling trial (E-PACO): Computer based education versus nurse counseling for patients to prepare for colonoscopy*, "Journal of Visualized Experiments" 2019, vol. 150, <https://doi.org/10.3791/58798>.
- Wallace L., *Psychological preparation as a method of reducing the stress of surgery*, "Journal of Human Stress" 1984, vol. 10, no 2, <https://doi.org/10.1080/0097840X.1984.9934961>.
- Williams J., Jones J., Workhoven M., Williams B., *The Psychological Control of Preoperative Anxiety*, "Psychophysiology" 1975, vol. 12, no 1, <https://doi.org/10.1111/j.1469-8986.1975.tb03059.x>.
- Wróblewska I., Zborowska I., Dąbek A., Susło R., Wróblewska Z., Drobnik J., *Health status, health behaviors, and the ability to perform everyday activities in Poles aged  $\geq 65$  years staying in their home environment*, "Clinical Intervention in Aging" 2018, vol. 13, <https://doi.org/10.2147/CIA.S152456>.

## Źródła

- ECDL Polska. *ECDL/ICDL Podstawy pracy z komputerem Moduł B1. Sylabus – wersja 1.0*, <https://ecdl.pl/wp-content/uploads/2015/12/b1.pdf>.
- ECDL Polska. *Moduł ECDL Base B1 - podstawy pracy z komputerem*, [https://ecdl.pl/wp-content/uploads/2019/01/base-b1\\_podstawy-pracy-z-komputerem.pdf](https://ecdl.pl/wp-content/uploads/2019/01/base-b1_podstawy-pracy-z-komputerem.pdf).
- Główny Urząd Statystyczny, *Mały rocznik statystyczny Polski 2018*, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/1/19/1/maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_polski\\_2018.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/1/19/1/maly_rocznik_statystyczny_polski_2018.pdf).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 475), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19970500475/O/M19970475.pdf>.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001705/T/D20151705L.pdf>
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, ze zm. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1172)), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971230776/U/D19970776Lj.pdf>



**Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr**

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

*Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

*Mediacje ponad podziałami*, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013,

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

*Ubóstwo w Polsce*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

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

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>



*Zarządzanie szkołą wyższą*, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

*Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

*Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

*Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

*Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

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

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

*Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz*, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błazewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016,

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

*Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

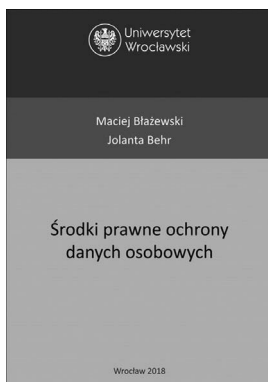
*Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

*Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law*, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

*Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018,  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>



Maciej Błażewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018,

Dostęp online:

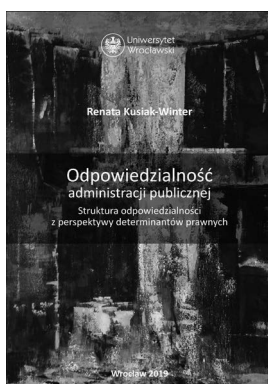
<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>



Renata Raszevska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019,

Dostęp online:

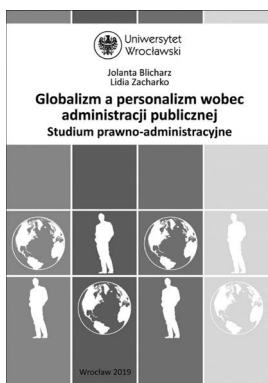
<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>



Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019,

Dostęp online:

<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>



Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019,

Dostęp online:

<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>



Wykluczenie jest zjawiskiem powszechnym, dotyczącym coraz liczniejsze grupy społeczne. Ze względu na szeroki krąg osób ekskludowanych niniejsze opracowanie, mające charakter monografii wielu Autorów, porusza nie tylko problemy osób wykluczonych, ale również wskazuje na możliwości udzielania pomocy tym osobom na wielu płaszczyznach. W opracowaniu skupiono się m.in. na osobach opuszczających jednostki penitencjarne, wskazując potrzebę wzajemnej współpracy pomiędzy władzą publiczną a organizacjami pozarządowymi. Zbadano również system orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy, który jest podstawą w ubieganiu się o konieczne świadczenia i rehabilitację. Zwrócono też uwagę na tzw. wykluczenie cyfrowe jako formę wykluczenia społecznego oraz nowy rodzaj wykluczenia społecznego, jakim jest wykluczenie transportowe. W monografii przedstawiono również praktyczne zastosowanie możliwości prawnych i organizacyjnych w pomocy osobom niepełnosprawnym intelektualnie.

*Redaktorzy*

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO



**DOLNY  
ŚLĄSK**

[www.umwd.pl](http://www.umwd.pl)

ISBN 978-83-66066-79-3 (druk)  
ISBN 978-83-66066-80-9 (online)