

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, osadzeni

Key words

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

Wprowadzenie

Unia Europejska popiera rozwój ekonomii społecznej¹, 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)*², który ma na celu przede wszystkim wzmocnienie procesów dotyczących zwiększania spójności i solidarności społecznej³ 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 społecznych⁴.

Charakterystyka spółdzielni socjalnych

Zasady powstania oraz funkcjonowania spółdzielni socjalnych określone są w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych⁵. 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 spółdzielni⁶.

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ 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].

⁵ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1205.

⁶ 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 niewykonyujących 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 zawodowej⁷.

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 wolontariacie⁸.

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 społecznej⁹.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 688 ze zm.

⁹ 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, poręczeń¹⁰, 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”^{11,12}.

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%)”¹³.

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

¹⁰ Mowa o poręczeniach w art. 5a ust. 6 ustawy o spółdzielniach socjalnych.

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

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

¹³ 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 spółdzielni¹⁴.

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 społecznej¹⁵.

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*¹⁶. Określa ona krąg osób poprzez wymienienie poszczególnych odbiorców¹⁷. Jednakże

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

¹⁵ J. Koral, *Spółdzielnie socjalne*, [w:] „Podmioty Ekonomii Społecznej”, Warszawa 2008, http://www.owes.info.pl/biblioteka/16_spoldzielnie_socjalne.pdf [dostęp 19.09.2019].

¹⁶ 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].

¹⁷ 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 wielopłaszczyznowym¹⁸. 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 społecznego¹⁹. Należy wskazać na art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, 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 społecznej²¹ 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 prawnymi²².

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 *Wytocznych 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 [dostęp 19.09.2019].

²⁰ 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.

²¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.

²² 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 pozaprawnych²³.

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. 38²⁴ ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy²⁵ 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

²³ J. Behr, J. Blicharz, *op. cit.*, s. 81–82.

²⁴ 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.

²⁵ 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-zawodowej²⁶, prowadzone zazwyczaj przez administrację samorządową lub podmioty pozarządowe²⁷.

Art. 17 ust. 1 pkt 16a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁸ 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 sądowych²⁹ 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 otwartym³⁰. 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.

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

²⁷ 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-poziomie-nts-4,5,1.html>, s. 11 [dostęp 19.09.2019].

²⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.

²⁹ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1014.

³⁰ 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 społecznej³¹ mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia pieniężnego³² lub niepieniężnego³³. 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 społecznemu³⁴. Dodatkowym wsparciem dla byłych więźniów, którzy stali się osobami bezdomnymi, jest możliwość objęcia ich indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności³⁵. 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 Kontroli³⁶ przeprowadziła kontrolę *Pomocy społecznej świadczonej osobom opuszczającym zakłady karne*³⁷. 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

³¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.

³² To jest o zasiłek stały, okresowy, celowy.

³³ 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.

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

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

³⁶ Dalej NIK.

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

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

Jak wynika z przeprowadzonej kontroli, odsetek osób korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej³⁹ 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 OPS⁴⁰.

Jak wskazuje NIK, dominującą formą wsparcia byłych więźniów były świadczenia pieniężne, – w szczególności zasiłki okresowe⁴¹, celowe⁴² i stałe⁴³ (najrzadziej przyznawane), a także posiłki⁴⁴.

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”⁴⁵.

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

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Dalej OPS.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 9.

⁴¹ 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”.

⁴² *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.”

⁴³ *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.

⁴⁴ *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”.

⁴⁵ *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-wlaczenia-spoiecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-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].

