

**Wiesław Koczur**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# ZATRUDNIENIE SOCJALNE

## – WYBRANE ZAGADNIENIA

### Wprowadzenie

Zjawisko marginalizacji i wykluczenia społecznego stało się w ostatnich latach jedną z kluczowych kwestii społecznych w Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Istotną rolę w jej rozwiązywaniu przypisuje się m.in. instytucji zatrudnienia socjalnego, której funkcja inkluzyjna wiąże się z umocnieniem pozycji osoby zagrożonej lub dotkniętej wykluczeniem społecznym na rynku pracy. Postrzega się je jako złożony proces, mający na celu reintegrację społeczną i zawodową wskazanej kategorii osób, na który składają się różne formy pomocy: zajęcia teoretyczne i praktyczne, poradnictwo i terapia, wykonywanie pracy w podmiotach określanych mianem przedsiębiorstw społecznych<sup>2</sup> itp. Podkreśla się przy tym, iż udzielana pomoc powinna mieć charakter przejściowy, a osoby, które z niej skorzystały, powinny docelowo, z nowymi kwalifikacjami i umiejętnościami podjąć zatrudnienie na otwartym rynku pracy lub rozpocząć działalność gospodarczą tak, aby będąc zintegrowanymi zawodowo i społecznie mogły prowadzić samodzielne życie<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Poverty and Social Exclusion. Report.* European Commission, Brussels 2010; *Social Trends and Dynamics of Poverty and Exclusion.* In: *Employment and Social Developments in Europe 2012.* European Commission, Directorate – General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg 2012, s. 143. Na temat definiowania pojęcia „wykluczenie społeczne” zob. *Understanding Social Exclusion.* Eds. J. Hills, J. Le Grand, D. Piachaud. Cambridge University Press 2002; L. Frąckiewicz: *Wykluczenie społeczne i formy jego łagodzenia.* W: *Wykluczenie, rewitalizacja, spójność społeczna.* Red. L. Frąckiewicz. Katowice-Warszawa 2006, s. 9.

<sup>2</sup> E. Marlier, T. Atkinson, B. Cantillon, B. Nolan: *The EU and Social Inclusion: Facing and Challenges.* Policy Press, Bristol 2007; J. Defournay, M. Nyssens: *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences.* „Journal of Entrepreneurship” 2010, Vol. 1, s. 32. Interesujące uwagi dotyczące znaczenia wskazanych podmiotów na polskim rynku pracy zawarto w opracowaniu E. Kryńskiej: *Przedsiębiorstwa społeczne na rynku pracy w Polsce.* W: *Człowiek w pracy i polityce społecznej.* Red. J. Szambelańczyk i M. Żukowski. UE, Poznań 2010, s. 89.

<sup>3</sup> K. Piątek: *Zatrudnienie socjalne a bezpieczeństwo socjalne.* W: *Bezpieczeństwo socjalne.* Red. L. Frąckiewicz. AE, Katowice 2003, s. 197.

Nawiązując do trwającej w Unii Europejskiej dyskusji dotyczącej roli i znaczenia zatrudnienia socjalnego w rozwiązywaniu kwestii wykluczenia społecznego, celem niniejszego opracowania jest prezentacja oraz ocena najważniejszych polskich rozwiązań normatywnych w zakresie wskazanej materii.

## 1. Istota i cel zatrudnienia socjalnego

W integracyjny obszar działań mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu wpisuje się także polska instytucja zatrudnienia socjalnego, ustanowiona w przepisach ustawy z 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym<sup>4</sup>, której zapisy stanowią efekt inspiracji pochodzących z nurtu tzw. ekonomii społecznej<sup>5</sup>. Opierając się na idei spółdzielczości przyjęto w niej rozwiązania mające służyć pomocą osobom wykluczonym społecznie w reintegracji społecznej i zawodowej. Jak stanowi art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, jej przepisy stosuje się w szczególności do:

- bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
- chorych psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
- długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz.U. 2011, nr 43, poz. 225 z późn. zm.

<sup>5</sup> Na temat istoty ekonomii społecznej zob. *The Social Economy: Building Inclusive Economies*. Ed. by A. Noya and E. Clarence. OECD, Paris 2007; H. Haugh, M. Kitson: *The Third Way and the Third Sector: New Labour's Economic Policy and The Social Economy*. „Cambridge Journal of Economics” 2007, Vol. 31, No. 6, s. 973; N. Neamtan: *Social Economy: Concepts and Challenges*. „Universitas Forum” 2009, Vol. 1, No. 3, s. 1; *The Social Economy in the European Union*. European Economic and Social Committee, Bruxelles 2012.

Przepisy te stosuje się więc wobec tych, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Podkreślić przy tym należy, iż przepisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym nie stosuje się do tych spośród wymienionych wyżej kategorii osób, które mają prawo do: zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, renty strukturalnej, renty z tytułu niezdolności do pracy, emerytury lub nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

Użyty w przytoczonym wyżej zapisie zwrot „w szczególności” oznacza, iż zawarty w nim katalog adresatów rozwiązań ustanowionych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym ma charakter egzemplaryczny, a zatem mogą z nich korzystać także inne kategorie osób wykluczonych społecznie, niewskazane w tym katalogu. Zaznaczyć przy tym wypada, iż posługiwanie się przez ustawodawcę przy definiowaniu adresatów przedmiotowej ustawy językiem stygmatyzującym jest dalece niefortunne. Jak trafnie zauważono w literaturze przedmiotu, pojawia się tu pytanie, czy ustawa o zatrudnieniu socjalnym nie jest wewnętrznie sprzeczna, skoro chce integrować wykluczonych społecznie używając języka, który owo wykluczenie wzmacnia<sup>6</sup>.

Zatrudnienie socjalne zdefiniowano w powołanej ustawie jako zapewnienie wskazanym wyżej kategoriom osób możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zatrudnienia wspieranego, oznaczającego udzielenie wsparcia o charakterze doradczym i finansowym w utrzymaniu aktywności zawodowej umożliwiającej podjęcie zatrudnienia, prac społecznie użytecznych, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub podjęcie działalności gospodarczej. Celem tak rozumianego zatrudnienia socjalnego ma być reintegracja społeczna (zmierzająca do odbudowy i podtrzymania umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu) oraz zawodowa (zmierzająca do odbudowy zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy). Instytucję prawną, o której mowa, powiązano zatem z nową treścią zatrudnienia, wykraczającą dalece poza formułę przyjętą zarówno w przepisach i w doktrynie prawa pracy<sup>7</sup>, jak i w nauce ekonomii<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> T. Kaźmierczak: *Centra integracji społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu? Refleksje wokół ustawy o zatrudnieniu socjalnym*. „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, s. 96.

<sup>7</sup> W szczególności Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jednolity: Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94 z późn. zm.); L. Florek, T. Zieliński: *Prawo pracy*. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 45; T. Liszcz: *Prawo pracy*. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 95; B.M. Ćwiertniak: *Stosunek pracy*. W: *Prawo pracy*. Red. K.W. Baran. Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 37.

Uznano bowiem, iż praca jest nie tylko źródłem zarobkowania, ale może służyć także odzyskiwaniu zdolności zatrudnieniowej oraz wiary w siebie. U podstaw przyjętej konstrukcji pojęcia „zatrudnienie socjalne” leży zatem pojęcie pracy rozumianej przede wszystkim jako aktywność służąca celom terapeutycznym lub rehabilitacyjnym<sup>9</sup>. Nie sposób zatem oprzeć się wrażeniu, iż tytuł przedmiotowej ustawy nie jest zbyt trafny, albowiem reguluje ona nie tyle kwestie dotyczące zatrudnienia osób wykluczonych społecznie, ile określony system działań integracyjnych wobec tych osób. Trudno także nazwać zatrudnieniem usługi świadczone przez centra integracji społecznej (jako jednostki organizacyjne realizujące reintegrację zawodową i społeczną), do których zaliczono: 1) kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu, 2) nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji zawodowych, 3) naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, 4) uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Podobnie w przypadku klubów integracji społecznej, których podstawowe formy aktywności (poza organizowaniem prac społecznie użytecznych i robót publicznych) obejmują działania terapeutyczne i samopomocowe. Jakkolwiek wymienione formy działań mogą służyć pozyskaniu i otrzymaniu pracy, to na pewno zatrudnieniem nie są. Za zatrudnienie socjalne sensu stricto możemy uznać jedynie rozwiązania zaproponowane przez ustawodawcę w rozdziale 6 powołanej ustawy zatytułowanym „Zatrudnienie wspierane”. Jak stanowi jej art. 16 ust. 1, po zakończeniu uczestnictwa w zajęciach w centrum integracji społecznej (CIS), a w uzasadnionych przypadkach także przed jego zakończeniem, jednak nie wcześniej niż po 6 miesiącach uczestnictwa w nich, na wniosek kierownika centrum, pracownika socjalnego lub samego uczestnika zajęć, powiatowy urząd pracy może skierować go do pracy u pracodawcy lub w centrum. Skierowanie do pracy, o którym mowa, odbywa się na podstawie umowy zawartej między starostą właściwym dla siedziby centrum a pracodawcą, w której pra-

---

<sup>8</sup> Zob. np. C. McConnel, S. Brue: *Contemporary Labor Economics*. McGraw-Hill Book Company, New York 1996, s. 487; D. Kotlorz, U. Zagóra-Jonszta: *Rynek pracy w teorii i praktyce*. AE, Katowice 1998, s. 75; D. Kotlorz: *Podstawowe pojęcia*. W: *Ekonomia rynku pracy*. Red. D. Kotlorz. AE, Katowice 2007, s. 15.

<sup>9</sup> C. Mierzejewski: *Założenia ustawy o zatrudnieniu socjalnym* W: *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Red. T. Kaźmierczak i M. Rymysza. ISP, Warszawa 2003, s. 202.

codawca ów zobowiązuje się do zatrudnienia skierowanego uczestnika przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy, a starosta do refundowania pracodawcy części wypłaconego tej osobie wynagrodzenia przez okres pierwszych 12 miesięcy, w wysokości nieprzekraczającej:

- 100% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne, w pierwszych 3 miesiącach,
- 80% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne, w kolejnych 3 miesiącach,
- 60% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne, w następnych 6 miesiącach.

Refundacji, o której mowa, dokonuje starosta ze środków Funduszu Pracy, w okresach miesięcznych, na podstawie wniosku pracodawcy, w terminie 30 dni od dnia jego złożenia. Przedmiotowa refundacja jest udzielana jako pomoc „de minimis” zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do pomocy „de minimis”<sup>10</sup>.

## 2. Podmioty realizujące zadania w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej

Jak wskazano wyżej, podstawową jednostką organizacyjną realizującą działania z zakresu poruszanej materii jest centrum integracji społecznej, które może prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie, z wyłączeniem działalności polegającej na wytwarzaniu i handlu wyrobami przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości powyżej 0,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali. Podkreślić przy tym należy, iż w myśl art. 9 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, wskazana aktywność nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej<sup>11</sup> i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>12</sup>. Wskazane rozwiązanie normatywne, aczkolwiek istotne i ko-

<sup>10</sup> Dz.Urz. UE L 379 z 28 grudnia 2006 r. Na temat charakteru i dopuszczalności udzielania pomocy „de minimis” zob. I. Pustuła, A. Werner: *Pomoc publiczna*. LexisNexis, Warszawa 2008, s. 148.

<sup>11</sup> Tekst jednolity: Dz.U. 2010, nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

<sup>12</sup> Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity. Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

rzystne z punktu widzenia organizacji pozarządowych prowadzących centra integracji, prowokuje jednak pytanie o rolę tych ostatnich jako pracodawców. Zastrzeżenia wzbudza także nieprecyzyjna formuła organizacyjno-prawna centrów integracji. Chociaż uprawnione do ich tworzenia są jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta), organizacje pożytku publicznego, kościelne osoby prawne oraz spółdzielnie socjalne, które decydują o tym samodzielnie, na zasadzie dobrowolności, to wskazane centra są tworem administracji rządowej, albowiem status centrum nadaje wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie wniosku instytucji tworzącej owo centrum. Dodać przy tym należy, iż w świetle obowiązującego stanu prawnego wskazane podmioty nie należą ani do instytucji rynku pracy, ani też do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej<sup>13</sup>.

Przyjęcie do centrum integracji społecznej osoby do niego skierowanej (przez właściwy dla miejsca jej zamieszkania lub pobytu ośrodek pomocy społecznej) następuje po podpisaniu z nią przez kierownika centrum indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, określającego w szczególności: zakres i formy reintegracji zawodowej i społecznej, rodzaje sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy oraz metody ich ćwiczenia, osoby odpowiedzialne za realizację programu. Podkreślić przy tym należy, iż realizacja wskazanego programu jest warunkiem korzystania przez uczestnika zajęć w centrum zarówno ze świadczeń z powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (na zasadach określonych w przepisach ustawy z 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych<sup>14</sup>), jak i z pieniężnych świadczeń integracyjnych, przysługujących w okresie uczestnictwa w przedmiotowych zajęciach w wysokości zasiłku dla bezrobotnych<sup>15</sup>. Okres uczestnictwa w zajęciach w centrum integracji społecznej może trwać do 11 miesięcy, jednak jeżeli analiza stanu realizacji programu, o którym mowa

<sup>13</sup> Art. 6 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz.U. 2008, nr 69, poz. 415 z późn. zm.) oraz art. 6 pkt 5 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Tekst jednolity: Dz.U. 2008, nr 164, poz. 1027 z późn. zm. Dodajmy, iż uczestnikom zajęć w centrum integracji społecznej przysługują także świadczenia zaopatrzeniowe z tytułu wypadku w trakcie pobytu w centrum. Por. Ustawa z 30 października 2003 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz.U. 2003, nr 199, poz. 1674 z późn. zm.). Por. szerzej: J. Jończyk: *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Zakamycze, Kraków 2006, s. 219; W. Koczur: *Zabezpieczenie społeczne. Zarys problematyki*. UE, Katowice 2012, s. 114.

<sup>15</sup> Można zatem stwierdzić, iż w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej biorą udział osoby, których motywacja do realizacji zadań reintegracyjnych jest wzmocniona postanowieniami wskazanego kontraktu, który pod groźbą utraty prawa do wymienionych świadczeń społecznych zobowiązuje je do przedmiotowej aktywności.

wyżej, uzasadnia potrzebę przedłużenia okresu uczestnictwa w owych zajęciach, kierownik centrum, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii pracownika socjalnego centrum, może przedłużyć okres uczestnictwa o kolejne 6 miesięcy. Zakończenie realizacji programu następuje w okresie do 6 miesięcy, po dniu, w którym uczestnik objęty programem podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, założył lub przystąpił do spółdzielni socjalnej lub podjął działalność gospodarczą albo w dniu, w którym upłynął okres uczestnictwa w zajęciach w centrum. Jak wynika z informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, skuteczność funkcjonowania wskazanych podmiotów ocenia się wysoko, albowiem 74% osób objętych oferowanym w nich wsparciem zdołało podjąć zatrudnienie na otwartym rynku pracy<sup>16</sup>.

Istotne znaczenie w zakresie realizacji zatrudnienia socjalnego przypisano także spółdzielniom socjalnym<sup>17</sup>, których przedmiotem działalności jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy jej członków. Choć podstawowym celem wskazanych podmiotów jest podejmowanie działań na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji członków spółdzielni, to fakultatywnie spółdzielnia socjalna może prowadzić także działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zaznaczyć przy tym należy, iż zarówno owa fakultatywna działalność spółdzielni socjalnej, jak i działalność statutowa w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji jej członków nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna<sup>18</sup>, do której stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tak więc spółdzielnie socjalne od spółdzielni pracy różni nie

<sup>16</sup> <http://www.mps.gov.pl/userfiles>

<sup>17</sup> Zasady i tryb funkcjonowania wskazanych podmiotów regulują obecnie przepisy Ustawy z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006, nr 94, poz. 651 z późn. zm.). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, wskazana regulacja jest wyrazem realizacji przez Polskę tych zobowiązań wynikających z Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, których celem jest wspieranie zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy, zapewnienie właściwej ochrony socjalnej, rozwój zasobów ludzkich na rzecz trwałego wysokiego zatrudnienia oraz zwalczanie marginalizacji społecznej. Por. H. Cioch: *Zarys prawa spółdzielczego*. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 136.

<sup>18</sup> Prowadzenie przez spółdzielnię socjalną statutowej działalności odpłatnej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z uwzględnieniem przepisów o rachunkowości.

tylko przedmiot działalności. W przeciwieństwie bowiem do tych ostatnich, zaliczanych do kategorii przedsiębiorstw rejestrowych, spółdzielnie socjalne nie mają takiego statusu. Są to organizacje typu non-profit.

Spółdzielnię socjalną mogą założyć: osoby bezrobotne (w rozumieniu art. 2 ust.1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), osoby niepełnosprawne (w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), a także osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. Spółdzielnia taka liczy nie mniej niż pięciu i nie więcej niż pięćdziesięciu członków, chyba że powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych. W takim przypadku, liczba jej członków może liczyć więcej niż pięćdziesięciu. Podkreślenia wymaga, iż obecnie członkowie spółdzielni socjalnych mogą być zatrudniani nie tylko (tak jak uprzednio) na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, ale także na podstawie umowy zlecenia, umowy o dzieło oraz umowy o pracę nakładczą. Wskazane rozszerzenie katalogu podstaw zatrudniania wskazanej kategorii osób należy ocenić pozytywnie, gdyż sprzyja ono obniżaniu kosztów działalności omawianych podmiotów.

Analizując rozwiązania normatywne dotyczące zatrudnienia w spółdzielniach socjalnych zauważamy jednak brak unormowania dotyczącego dopuszczalnego (maksymalnego) okresu owego zatrudnienia oraz pożądanego (minimalnego) poziomu aktywizacji osób w nich zatrudnionych. Wskazany stan rzeczy powoduje, iż zdecydowana większość osób zatrudnionych we wskazanych podmiotach niechętnie rozważa poszukiwanie zatrudnienia na otwartym rynku pracy lub podjęcie własnej działalności gospodarczej<sup>19</sup>, co, prowadząc do utrwalenia zatrudnienia w spółdzielniach socjalnych, pozostaje w sprzeczności z ideą zatrudnienia socjalnego, mającego w założeniu stanowić jedynie etap na drodze do aktywności zawodowej realizowanej poza obszarem wskazanych przedsiębiorstw społecznych.

Odrębną kategorię podmiotów realizujących zadania w zakresie zatrudnienia socjalnego stanowią kluby integracji społecznej, których organizacją mogą zajmować się gminy oraz organizacje pozarządowe prowadzące reintegrację zawodową i społeczną dla osób wykluczonych społecznie. W klubach, o których mowa, można organizować w szczególności: działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonywania określonej pracy, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywa-

---

<sup>19</sup> Wyniki badań zaprezentowane w opracowaniu A. Skalec: *Underemployment w przedsiębiorstwach społecznych – przypadek spółdzielni socjalnych*. „Polityka Społeczna” 2012, nr 9, s. 28.

nia usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia lub podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, poradnictwo prawne, działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych, staże, o których mowa w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Uczestnictwo w klubach integracji społecznej jest dobrowolne. Jego warunkiem jest realizacja kontraktu socjalnego, o którym mowa wyżej, unormowanego w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Obserwacja praktyki funkcjonowania wskazanych podmiotów pokazuje, iż pełnią one ważną rolę w procesie powrotu na otwarty rynek pracy osób zagrożonych lub dotkniętych marginalizacją społeczną, sprawdzając się zwłaszcza w małych społecznościach, jako tańsza niż centra integracji społecznej forma organizacyjna realizacji zatrudnienia socjalnego. Działając niezależnie od centrów, mogą przygotowywać osoby wykluczone społecznie do uczestniczenia w zajęciach w centrum, a także odgrywać znaczącą rolę we wspieraniu osób, które po zakończeniu zajęć w centrum nie zdołały wrócić na rynek pracy ani też podjąć działalności gospodarczej<sup>20</sup>. Problemem pozostaje jednak wciąż niskie zainteresowanie powoływaniem ich do życia.

## Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu rozwiązania normatywne dotyczące zatrudnienia socjalnego, mające służyć reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem społecznym, nie poddają się jednoznacznej ocenie. Zauważyć bowiem należy, iż poza wskazanymi wyżej mankamentami regulacje te zawierają także rozwiązania zasługujące na uznanie. Niewątpliwie ich zaletą jest generalne dowartościowanie znaczenia pracy jako czynnika zapobiegającego wykluczeniu społecznemu, co pozostaje w zgodzie zarówno z postulowanymi przez Komisję Europejską kierunkami działań inkluzywnych, jak i z praktyką wielu państw członkowskich Unii Europejskiej. Podkreślenia wymaga zwłaszcza podjęcie próby aktywizowania osób z grup zagrożenia w rozwiązywaniu własnych problemów poprzez podjęcie pracy, szkolenie, przekwalifikowanie itp. Zaznaczyć jednak należy, iż możliwość zatrudnienia socjalnego powinna mieć miejsce także w sytuacji niepołączonej z uczestnictwem w zajęciach realizowanych w centrach integracji społecznej, których potrzebę

---

<sup>20</sup> K. Piątek, A. Karwacki: *Wykluczenie społeczne a kluby integracji społecznej*. W: *Wykluczenie społeczne*. Red. L. Frąckiewicz. AE, Katowice 2006, s. 129.

i zasadność powołania do życia poddano nota bene w literaturze przedmiotu w wątpliwość podnosząc, iż przypisane im zadania mogą z powodzeniem realizować instytucje działające już od lat – rozbudowany system publicznej pomocy społecznej oraz urzędów pracy, a także spółdzielczości pracy<sup>21</sup>. Pojawia się także wątpliwość, czy nadanie działaniom samorządu terytorialnego w zakresie organizacji zatrudnienia socjalnego charakteru dobrowolnego jest rozwiązaniem trafnym<sup>22</sup>. Osobną kwestią pozostaje poruszony w niniejszym opracowaniu brak precyzji zapisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym w określaniu nowo wprowadzonych instytucji, co w praktyce powoduje znaczne komplikacje w realizacji jej postanowień. Z ubolewaniem należy także przyjąć fakt, iż unormowanie poruszanej tu materii, w szczególności zaś zasad tworzenia i funkcjonowania podmiotów realizujących zadania z zakresu zatrudnienia socjalnego, charakteryzuje nadmierne, jak się wydaje, sformalizowanie i skomplikowanie zapisów powodujące, iż często ich zrozumienie jest możliwe jedynie przez osoby posiadające specjalistyczne przygotowanie do dekodowania tekstów prawnych. Wskazany stan rzeczy powinien niewątpliwie ulec zmianie.

## SOCIAL EMPLOYMENT – SELECTED ISSUE

### Summary

Polish legislator has defined social employment as providing certain categories of people who are threatened or affected by social exclusion (e.g. unemployment, homeless or addicted) with some opportunities to either participate in workshops that are run in centres for social integration clubs or take up supported employment. Social employment understood in this way is to aim at social reintegration that leads to restoring and maintaining the skills to participate in the life of a particular local community, and to perform social roles in one's place of work and domicile. In addition, social employment is supposed to result in vocational reintegration that leads to restoring the abilities to provide work on the labour market. The legal institution in question is, therefore, linked to a new meaning of employment that goes beyond the Polish Labour Code provisions. As it has been agreed, work is not only a source of income but it also may help one's recovery of employability and self-confidence.

---

<sup>21</sup> A. Rajkiewicz: *Wątpliwa regulacja prawna*. „Polityka Społeczna” 2003, nr 7, s. 6; M. Szyłko-Skoczny: *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*. IPS UW, Warszawa 2004, s. 248.

<sup>22</sup> A. Karwacki: *Usługi społeczne w zakresie zatrudnienia socjalnego*. W: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*. Red. M. Grewiński i M. Rymśa. WSP TWP, Warszawa 2011, s. 206.