

Uzasadnienie

Konstytucyjne zasady społecznej gospodarki rynkowej, idee i wartości solidarności społecznej, a także dążenie do pełnego i produktywnego zatrudnienia, stoją u podstaw działań, których celem jest łączenie aktywności ekonomicznej z dążeniem do przezwycięzania problemów społecznych oraz do zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Działania te w szczególności obejmują aktywizację oraz reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (w tym rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych) oraz zapewnianie obywatelom dostępu do efektywnych i wysokiej jakości usług społecznych. Aktywność ta podejmowana i realizowana jest najczęściej przez podmioty pozarządowe i wytycza ona granice obszaru ekonomii społecznej. Działalność w tym obszarze, dzięki wsparciu władz publicznych, skutecznie integruje wspólnoty lokalne i działa na rzecz ich rozwoju oraz wzrostu spójności społecznej, nie naruszając jednocześnie reguł konkurencji.

Celem projektowanej regulacji jest zatem aktywne włączenie społeczne osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności: bezrobotnych, czy też osób niepełnosprawnych, poprzez tworzenie wysokiej jakości, stabilnych miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych. Ekonomia społeczna ma stanowić narzędzie reintegracji społecznej i zawodowej, realizować cele zatrudnieniowe, a także wspierać szeroko rozumiany rozwój lokalny w jednostkach samorządu terytorialnego. Wsparcie rozwoju lokalnego wydaje się być w szczególności pożądane w sytuacji rosnącego zapotrzebowania na usługi społeczne wiążące się przede wszystkim ze zmianami demograficznymi w Polsce.

Kierunki rozwoju ekonomii społecznej zostały wyznaczone w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), będącej obecnie kluczowym dokumentem o charakterze strategicznym na poziomie kraju. Doprecyzowanie i rozwinięcie zapisów SOR dotyczących rozwoju ekonomii społecznej, włączania jej w główny nurt polityk publicznych, a także nadania charakteru istotnego instrumentu aktywnej polityki społecznej oraz stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy, ma miejsce w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. Ekonomia solidarności społecznej (KPRES)¹. Rozwiązania przyjęte w

¹ Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. Ekonomia solidarności społecznej. jest programem rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i

projekcie ustawy wynikają bezpośrednio z zapisów KPRES. Projekt stanowi także realizację programu *Dostępność+* w którym, założono zwiększenie dostępności usług społecznych, charakteryzujących się wysoką jakością oraz zindywidualizowanym podejściem do odbiorców, poprzez wzmocnienie potencjału podmiotów ekonomii społecznej i podkreśleniu ich istotnej roli w świadczeniu usług społecznych.

Zgodnie z wyznaczanymi w dokumentach programowych i strategicznych założeniami ustawa kompleksowo reguluje sferę ekonomii społecznej. Zakres regulacji obejmuje kwestie: przedsiębiorstw społecznych, zasady realizacji przez podmioty ekonomii społecznej (PES) usług społecznych, a także zasad i form wsparcia rozwoju sektora ekonomii społecznej. Niektóre aspekty aktywności w obszarze ekonomii społecznej uregulowana są już w innych przepisach. Dotyczy to chociażby zasad prowadzenia przez PES działalności gospodarczej i odpłatnej działalności pożytku publicznego, czy też funkcjonowania podmiotów zatrudnienia socjalnego i spółdzielni socjalnych. Nie zmienia to jednak faktu, że ustawa uzupełnia istniejącą lukę legislacyjną, stając się jednocześnie podstawowym aktem prawnym regulującym tę sferę aktywności.

Na kształt rozwiązań ujętych w projekcie ustawy istotny wpływ miały również doświadczenia z wspierania rozwoju ekonomii społecznej w ramach działań współfinansowanych ze środków europejskich. W ten sposób wypracowano m.in. definicję przedsiębiorstwa społecznego, nadano kształt podstawowym instrumentom wsparcia, a także określono ramy organizacyjne na szczeblu krajowym i regionalnym. Rozwiązania te, po dopasowaniu do krajowych uwarunkowań organizacyjnych i legislacyjnych obecne są w projekcie ustawy. Dzięki temu możliwe będzie utrwalenie mechanizmów, które sprawdzały się do tej pory na gruncie przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu UE. W przypadku instrumentów wsparcia, możliwe będzie ich równoległe funkcjonowanie i finansowanie w oparciu o środki europejskie i krajowe. Dzięki temu możliwe będzie zachowanie zwiększanie skali oddziaływania, ale również komplementarności tych instrumentów.

Ekonomia społeczna to pojęcie o szerokim zakresie znaczeniowym. Obejmuje ono zróżnicowane formy aktywności zarówno ze sfery gospodarczej jak i społecznej. Aktywność

stanowi załącznik do uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. poz. 214).

ta oznacza przede wszystkim działania oddolne działania obywateli realizowane wspólnie w określonym społecznym celu. Jednocześnie ekonomia społeczna jest również w istotny sposób powiązana z zadaniami realizowanymi przez administrację publiczną, zwłaszcza samorządową, w sferze usług społecznych i rozwoju lokalnego. Definiowanie w ustawie tak szerokiego pojęcia odnoszącego się do bardzo różnorodnych form społecznej działalności nie jest konieczne. Co więcej mogłoby prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu zawartych w tej regulacji rozwiązań. Z tego względu w ustawie zawarto regulacje dotyczące podmiotów i instrumentów sprzyjających rozwojowi ekonomii społecznej bez przesądzania o kształcie tego pojęcia. Nie mniej jednak na bazie zaproponowanych rozwiązań legislacyjnych, a także dokumentów programowych odnoszących się do tego obszaru należy przyjąć, że ekonomia społeczna to działalność społeczna lub ekonomiczna, która służy zwiększaniu spójności i solidarności społecznej i jest prowadzona przez podmioty ekonomii społecznej. W projekcie ustawy wyznaczono charakterystyczne dla ekonomii społecznej sfery aktywności społecznej, w których może się ona realizować. Pierwszą z nich to sfera usług społecznych. Działania w tym obszarze dotyczą odpowiadania na potrzeby lokalnych społeczności i świadczone są w interesie i na rzecz osób je tworzących. Drugą z kluczowych sfer odnosi się do wymiaru solidarnościowego i realizowany jest przez te podmioty ekonomii społecznej, w szczególności **przedsiębiorstwa społeczne**, które w ramach swojej działalności przyjmują funkcje tworzenia miejsc pracy w celu aktywizacji oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ekonomia społeczna pozostaje na pograniczu sektora przedsiębiorczości oraz sektora organizacji pozarządowych niedziałających w celu maksymalizacji zysku. Nie mniej istotnym aspektem ekonomii społecznej jest jej ekonomiczny charakter, oznaczający w praktyce możliwość prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności generującej przychód, służącej realizacji priorytetowych celów społecznych. Samo pojęcie ekonomii społecznej, mające wiele odniesień i definicji zarówno w wymiarze międzynarodowym jak i krajowym, zostało dotąd wielokrotnie określone, w tym w KPRES. Kategoria ta opisywana jest za pomocą cech wspólnych oraz zasad funkcjonowania identyfikujących różne podmioty działające w obszarze ekonomii społecznej. Za zasady wyróżniające podmioty ekonomii społecznej uznaje się:

- nadrzędność celów społecznych nad celami ekonomicznymi;
- nadrzędność świadczenia usług dla członków, pracowników lub wspólnoty nad kategoriami bezwzględnego zysku;

- autonomiczne zarządzanie i partycypacyjny proces decyzyjny;
- prowadzenie w sposób regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne oraz ponoszeniu w związku z tą działalnością ryzyka ekonomicznego.²

Definicje ustawowe

Podmioty ekonomii społecznej.

Pojęcie ekonomii społecznej recypowane jest do ustawy z doktryny nauk społecznych. Jednym z aspektów ekonomii społecznej jest rozumienie jej jako sfery z pogranicza działalności *not for profit* realizującej przede wszystkim cele społeczne oraz działalności o charakterze „zekonomizowanym”, której niezbędnym elementem jest pobieranie odpłatności za świadczone usługi. Podmioty zaliczane do sektora ekonomii społecznej łączą te pozornie rozbieżne cechy na różne sposoby i w różnych proporcjach. Wyróżnienie stosunkowo szerokiej grupy PES ma na celu zawarcie w tym katalogu możliwie pełnego spektrum form prawnych, które wymieniane są jako przedstawiciele tego sektora w literaturze przedmiotu. Są tu więc zaliczane zarówno podmioty *not for profit* a nawet *non-profit*, dla których pierwiastek „zekonomizowania” ogranicza się w istocie do faktu świadczenia jakiegoś typu usług (np. organizacje pozarządowe prowadzące jedynie działalność nieodpłatną pożytku publicznego), jak i podmioty, u których w sensie formalnym przeważa pierwiastek gospodarczy. Do tych drugich zaliczyć można np. spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych, nieprowadzące innej działalności niż gospodarcza, jednak realizujące doniosłą funkcję społeczną przez dobór osób zatrudnionych. Pomiędzy nimi znajdują się takie podmioty, które łączą działalność pożytku publicznego z typową działalnością gospodarczą – jak spółdzielnie socjalne oraz spółki kapitałowe nienastawione na osiągnięcie zysku, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z późn. zm.), z zasady wpisywane są do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego.

² Z kolei według definicji sformułowanej przez europejską sieć badawczą EMES (European Research Network) inicjatywy wpisujące się w przedsiębiorczość społeczną powinny charakteryzować się spełnianiem kryteriów ekonomicznych (prowadzeniem w sposób względnie ciągły, regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne, niezależnością, suwerennością instytucji w stosunku do instytucji publicznych; ponoszeniem ryzyka ekonomicznego; istnieniem choćby nielicznego płatnego personelu) i społecznych (wyraźną orientacją na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia; oddolnym, obywatelskim charakterem inicjatywy; specyficznym, możliwie demokratycznym systemem zarządzania; możliwie wspólnotowym charakterem działania; ograniczoną dystrybucją zysków).

Należy również pamiętać o kołach gospodyń wiejskich, których funkcjonowanie uregulowano w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 165). Podmioty te uzyskały nie tylko osobowość prawną, ale mogą one również prowadzić działalność zarobkową, w tym działalność gospodarczą, a także otrzymywać dotacje celowe. Ze względu na ich społeczny charakter, a także gospodarczy rys, zostały one uwzględnione w katalogu podmiotów ekonomii społecznej.

Powyższa różnorodność wskazuje na to, że katalog PES nie może w żadnym razie ograniczać się do podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Materia ekonomii społecznej wymaga regulacji dostosowanej do złożoności zjawiska. Jednocześnie szerokie ujęcie tego katalogu jest możliwe także z uwagi na relatywnie niewielki zawarty w projekcie ustawy zakres unormowań adresowany do wszystkich PES. Ponadto, do podmiotów działających stricte *non-profit* adresowana jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stąd też nie ma potrzeby, aby niniejsza ustawa w szerszym zakresie normowała tę problematykę.

Szeroki katalog PES obejmuje także jednostki, w których szczególne znaczenie ma aspekt solidarności społecznej z osobami najbardziej potrzebującymi wsparcia. Z tego względu w ustawowym zestawieniu PES uwzględniono także jednostki reintegracyjne, których podstawowym celem jest realizacja działań reintegracyjnych w stosunku do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym tj.: warsztaty terapii zajęciowej (WTZ), zakłady aktywności zawodowej (ZAZ), centra integracji społecznej (CIS), kluby integracji społecznej (KIS).

Sformułowany w ustawie katalog podmiotów ekonomii społecznej nie jest jednorodny. Obejmuje on podmioty różniące się między sobą kwestiami osobowości prawnej, prowadzenia działalności gospodarczej czy członkostwa. Nie mniej jednak właśnie takie podejście pozwala na całościowe ujęcie specyfiki tej formy społecznej aktywności. Wskazanie w ustawie katalogu podmiotów ekonomii społecznej ma także określony wymiar praktyczny. Dzięki temu możliwe jest sprawne zidentyfikowanie tych podmiotów bez potrzeby sprawdzania ich indywidualnej sytuacji. Służy to innym podmiotom gospodarczym, ale także podmiotom publicznym, które korzystać będą z przewidzianych w ustawie rozwiązań. Alternatywą dla tego rozwiązania byłoby zdefiniowanie PES przez zestaw cech charakterystycznych dla aktywności w sferze ekonomii społecznej. Z uwagi na fakt, że samo zjawisko ekonomii społecznej ma charakter dynamiczny, próba sformułowania takiej definicji

na gruncie prawnym byłyby źródłem wątpliwości interpretacyjnych narastających wraz z postępem w stosowaniu ustawy oraz rozwojem samego sektora. Jednocześnie utracony zostałby wskazany powyżej wymiar praktyczny. Oznaczałoby to bowiem konieczność zaangażowania dodatkowych nakładów czasu i środków w proces weryfikowania sytuacji i statusu poszczególnych podmiotów. Mogłoby to również stanowić barierę dla stosowania rozwiązań zawartych w projekcie, nie przynosząc dodatkowych korzyści. Warto również zauważyć, że w pracach nad przygotowaniem projektu ustawy, toczących się przy udziale PES, nie wskazywano na potrzebę uzupełnienia tego katalogu o konkretną grupę podmiotów, czy też organizacji.

Reintegracja społeczna i zawodowa.

Mianem reintegracji zawodowej określa się działania służące zdobyciu nowych kwalifikacji w celu odbudowania lub uzyskania i podtrzymania zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy i awansu zawodowego. Przez reintegrację społeczną rozumie się natomiast działania, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Oba pojęcia pojawiają się na gruncie różnych regulacji prawnych w podobnym ujęciu, w szczególności w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176), do której odwołują się inne akty prawne, jak choćby ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, z późn. zm.). Przepisy o zatrudnieniu socjalnym definiują reintegrację społeczną jako „działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej, klubie integracji społecznej lub zatrudnionej u pracodawcy, umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu”. Reintegracja zawodowa opisana jest jako „działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej i klubie integracji społecznej zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy”. Z uwagi na odniesienie tych definicji wprost do działań prowadzonych w określonych placówkach, niezasadne było zawarcie w projekcie ustawy odwołania do istniejących wcześniej definicji. Przejmując zasadnicze elementy pojęć, niniejszy projekt ustawy definiuje oba typy reintegracji w sposób nieco bardziej ogólny, co ma uzasadnienie w szerszym, aniżeli w przepisach o zatrudnieniu socjalnym, zakresie regulacji ustawowej. Ponadto, w niniejszym projekcie, do zakresu reintegracji społecznej i zawodowej włączona

zostaje również rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych. Takie rozwiązanie pozwoli uporządkować definiowaną sferę. Ze względu na fakt, iż reintegracja na gruncie ustawy o ekonomii społecznej odnosić się będzie do całego katalogu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym określonego tą ustawą, zasadne jest włączenie rehabilitacji, dotyczącej osób niepełnosprawnych, w zakres pojęcia reintegracji stanowiącej działania skierowane do najszerszego katalogu podmiotowego. Takie włączenie będzie miało walor porządkujący i pozwoli na wprowadzenie do porządku prawnego definicji legalnej pojęcia, którego zakres aktualnie należy odkodowywać z kilku różnych przepisów.

Readaptacja.

Na potrzeby ustawy zdefiniowano także pojęcie readaptacji. Działania w tym zakresie mogą być adresowane do osób opuszczających zakłady karne, a także do pełnoletnich osób opuszczających zakłady poprawcze. Dzięki nim możliwe będzie zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych takich osób, które może okazać się niezbędne dla efektywnego prowadzenia procesu reintegracji.

Osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.

Wykluczenie społeczne to brak lub ograniczone możliwości uczestnictwa w życiu społecznym, politycznym, kulturalnym lub gospodarczym.

Projekt ustawy określa kategorie osób, które ustawodawca na potrzeby regulacji statusu przedsiębiorstwa społecznego uznaje za zagrożone wykluczeniem społecznym. Celem przepisów było możliwie szerokie uwzględnienie czynników tego zagrożenia. Większość wskazanych w wyliczeniu grup jest uznawana za zagrożone wykluczeniem społecznym także na gruncie innych ustaw. Szerokie ujęcie „osób społecznie marginalizowanych” reprezentuje chociażby prawo zamówień publicznych w ramach regulacji dotyczących tzw. zamówień zastrzeżonych. Jednocześnie wprowadzenie definicji ustawowej ma ścisły związek z wprowadzanym w ustawie statusem przedsiębiorstwa społecznego. Z tego względu nie odnosi się ona do całej złożonej rzeczywistości społecznej, w której próba wyliczenia określonych grup mogłaby okazać się niewystarczające do objęcia całego zjawiska wykluczenia społecznego.

Do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym zalicza się przede wszystkim osoby niepełnosprawne, których potrzebę reintegracji projekt ustawy uwzględnia w sposób szczególny przede wszystkim w rozwiązaniach dotyczących przedsiębiorstwa społecznego.

Wyniki Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wskazują, że po okresowej stabilizacji wartości wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, oscylującej w granicach 22-23% na przestrzeni lat 2013-2015, od 2016 r. systematycznie rosła i w III kw. 2019 r. wynosiła już 27,7%. Podobnie rosła także wartość współczynnika aktywności zawodowej, która w III kw. 2019 r. wyniosła 29,2%. Odwrotny trend można zauważyć w przypadku bezrobocia osób niepełnosprawnych, które spadło do poziomu 5,4%. Mimo pozytywnych zmian w zakresie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych na przestrzeni lat – ich aktywność zawodowa nadal znacząco odbiega od aktywności zawodowej osób sprawnych. W III kw. 2019 r. współczynnik aktywności zawodowej osób sprawnych w wieku produkcyjnym wynosił 81,7%, wskaźnik zatrudnienia 79,1% a stopa bezrobocia 3,1%. Porównując powyższe wskaźniki wyraźnie widać, że osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu są grupą szczególnie narażoną na wykluczenie społeczne. Dane z Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wskazują, że w styczniu br. liczba pracodawców składających wnioski oraz objętych nimi pracowników niepełnosprawnych spadła o 2% w stosunku do stycznia 2019 r.. Przyczyny takiego zjawiska są złożone, nie mniej jednak biorąc pod uwagę stosunkowo niski wskaźnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz negatywne konsekwencje dla rynku pracy wywołane epidemią koronawirusa, podejmowanie zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne może być utrudnione.

Nie da się zaprzeczyć, że prócz niepełnosprawności istnieją także inne, trwałe bądź okresowe, czynniki zagrożenia wykluczeniem na różnych płaszczyznach życia społecznego i zawodowego. Za osoby zagrożone wykluczeniem społecznym uznaje się osoby bezrobotne, a w szczególności osoby długotrwale bezrobotne.

Wg stanu na koniec czerwca 2020 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych jako bezrobotnych było ponad 1 026 tys. osób, a stopa bezrobocia wyniosła 6,1%. Status osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy posiadało blisko 826 tys. osób, co oznaczało, że około 80 na 100 bezrobotnych spełniało kryteria by być zaliczonym do tej kategorii. Najliczniejszą zbiorowość w tej grupie stanowiły osoby długotrwale bezrobotne. Status taki posiadało ponad 464 tys. osób tj. 45,3 % ogółu bezrobotnych.

Nie wszystkie osoby pozostające bez pracy posiadają status długotrwale bezrobotnego, co nie oznacza, że ich sytuacja życiowa jest łatwiejsza. Stąd też, obok bezrobotnych, wskazano na osoby poszukujące pracy, niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy

zarobkowej. Wśród nich najtrudniejsza bywa sytuacja osób młodych, wchodzących dopiero na rynek pracy (często zatrudnianych na podstawie umów cywilno-prawnych) oraz osób powyżej 50 roku życia, do których ustawa nie przewiduje wymogu nieposiadania innych źródeł dochodu.

Istotną, z perspektywy reintegracyjnych aspektów ekonomii społecznej, grupą są absolwenci centrów integracji społecznej oraz absolwenci klubów integracji społecznej. Ujęcie ich w ustawowym katalogu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wskazuje na współzależności występującej w sektorze ekonomii społecznej. W tym kontekście dotyczy ona podmiotów zatrudnienia socjalnego, w których często rozpoczyna się proces społecznej i zawodowej reintegracji osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej oraz przedsiębiorstw społecznych, w których proces ten może być kontynuowany, zwłaszcza w odniesieniu do osób, dla których zatrudnienie na otwartym rynku pracy pozostaje niedostępne.

Wśród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ujęto także grupę opiekunów osób niepełnosprawnych (określonych zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111), które ze względu na konieczność sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną zmuszone były zrezygnować z aktywności zawodowej. Zatrudnienie w przedsiębiorstwie społecznym może się dla nich wiązać z szansą na pogodzenie obowiązków opiekuńczych z powrotem do zawodowej aktywności.

Ponadto za osoby zagrożone wykluczeniem społecznym uznano także osoby opuszczające po osiągnięciu pełnoletności rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną oraz osoby z zaburzeniami psychicznymi, a także pełnoletnie osoby opuszczające zakłady poprawcze oraz zakłady karne.

Ponieważ zdarza się, że w krytycznej sytuacji życiowej (z uwagi na złą sytuację materialną) znajdują się osoby niespełniające żadnych powyższych kryteriów, w szczególności osoby pracujące, projekt ustawy określa jako zagrożone wykluczeniem społecznym także osoby spełniające kryteria dochodowa, umożliwiające korzystanie ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Wśród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym uwzględniono również osoby starsze w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705) to jest osoby po 60. roku życia. Biorąc pod uwagę znaczenie definicji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym dla innych rozwiązań ustawowych, ujęcie w katalogu tj. grupy

służyć będzie przede wszystkim integracji zawodowej i społecznej możliwej dzięki zatrudnieniu w przedsiębiorstwie społecznym. Rozwiązanie to może skłonić osoby starsze do dłuższej aktywności zawodowej.

Usługi społeczne.

Z pojęciem ekonomii społecznej, a zwłaszcza przedsiębiorstwa społecznego, łączy się kwestia usług społecznych. Są to usługi, których dostępność jest niezwykle istotna nie tylko z uwagi na indywidualny interes odbiorców, ale także z uwagi na interes społeczny. Nakierowane są na rozwiązywanie problemów społecznych, odpowiadając na ważne potrzeby, których członkowie społeczności lokalnych często nie są w stanie zaspokoić samodzielnie. Usługi te mają często deficytowy charakter, który z jednej strony oznacza niezaspokojone potrzeby społeczne w tych dziedzinach, a z drugiej ograniczone zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem tej działalności. Ustawa odwołuje się wprost do definicji tych usług określonej w ustawie z dnia 19 lipca 2019 o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

Partnerstwo publiczno-społeczne

Partnerstwo publiczno-społeczne to forma współdziałania samorządu z podmiotami ekonomii społecznej, które służy realizacji usługi społecznej. Szerzej zagadnienie to omówione zostało w części poświęconej zasadom realizacji usług społecznych.

Przedsiębiorstwo społeczne

Uzyskiwanie statusu przedsiębiorstwa społecznego.

W literaturze przedmiotu jako przedsiębiorstwa społeczne wskazuje się podmioty posiadające wyróżniający zestaw cech, takich jak cele społeczne, ekonomiczny charakter działalności, partycypacja pracownicza, zatrudnianie osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, realizacja usług społecznych. Mogą one działać w różnych formach prawnych. Należy zauważyć, że prawie żadna z osób prawnych działających na gruncie prawa polskiego nie posiada z mocy samego prawa wszystkich tych cech. O tym, czy za przedsiębiorstwo społeczne można uznać np. spółkę lub fundację decydują okoliczności konkretnego stanu faktycznego – jej zapisy statutowe, podejmowane uchwały, zatrudnianie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ponieważ cechy przedsiębiorstwa społecznego są zróżnicowane, analiza, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z takim podmiotem, może

następnie trudności. Z tego powodu w niniejszym projekcie ustawy zdecydowano się nie na wskazanie ogólnej definicji, ani na wyliczenie istniejących form prawnych, ale na model przyznawania formalnego statusu przedsiębiorstwa społecznego. Dzięki temu przesłanki posiadania statusu oceniać się będzie podczas postępowania o jego nadanie (oczywiście będą mogły być następnie weryfikowane podczas kontroli). Natomiast w dalszym obrocie prawnym podmiot ten będzie już jednoznacznie identyfikowany jako przedsiębiorstwo społeczne – np. przez kontrahentów lub organy administracji publicznej pragnące zlecić usługę społeczną.

Zrezygnowano z mechanizmu nadawania statusu przez sądy rejestrowe, jak ma to miejsce w przypadku statusu organizacji pożytku publicznego. Rozdzielenie mechanizmu nadawania statusu od funkcji organu nadzoru ma w praktyce szereg istotnych wad. Przede wszystkim ograniczony jest zakres kognicji sądów rejestrowych. Sądy te, co do zasady, prowadzą zresztą postępowania dotyczące zupełnie innej materii. Ponadto ewentualne rozbieżności interpretacyjne przepisów nie mają szans być rozstrzygane na poziomie sądu o charakterze centralnym. W postępowaniu rejestrowym skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego nie przysługuje od postanowień w przedmiocie zmiany wpisu, takich jak np. nadawanie i odbieranie statusu organizacji pożytku publicznego. Z tego powodu orzecznictwo jest rozproszone i sięga zaledwie poziomu sądów okręgowych. Nie jest to sytuacja korzystna z punktu widzenia jednolitości stosowania prawa.

Z tego powodu ważne jest, aby status był nadawany i odbierany przez organ nadzoru, który specjalizowałby się w materii polityki społecznej. Od decyzji organów administracji publicznej przysługują skargi do sądów administracyjnych, które rozpatrywane są w ramach dwuinstancyjnego postępowania. Zatem w praktyce wnioskodawca będzie miał, w razie niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, więcej środków prawnych niż to ma miejsce w modelu przewidzianym dla nadawania statusu organizacji pożytku publicznego. Możliwość poddania ewentualnych wątpliwości w zakresie stosowania prawa pod rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego sprzyjać będzie jednolitości stosowania przepisów.

Jednocześnie przesłanki nabycia statusu przedsiębiorstwa społecznego są w projekcie formalnie dookreślone, tak aby organ mógł jednoznacznie stwierdzić, czy zostały przez dany podmiot spełnione.

W przypadku podmiotów ekonomii społecznej nieposiadających podmiotowości prawnej warunki przyznania statusu przedsiębiorstwa społecznego spełniać musi podmiot prowadzący.

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego statusu przedsiębiorstwa społecznego ma także istotne znaczenie dla realizowanych do tej pory przedsięwzięć w zakresie wspierania rozwoju ekonomii społecznej finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zarówno definicja PS jak i niektóre istotne elementy systemu wsparcia tych podmiotów funkcjonowały do tej pory w ramach projektów współfinansowanych z budżetu UE. Wejście w życie zaproponowanych w ustawie przepisów umożliwi zastąpienie niektórych rozwiązań ujmowanych do tej pory w dokumentach takich jak wytyczne, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, z późn. zm.). Dzięki temu możliwe będzie zachowanie większej spójności we wsparciu finansowanym ze środków europejskich i krajowych. Jednocześnie niektóre rozwiązania stworzone na potrzeby projektowe (np. lista przedsiębiorstw społecznych) po wejściu w życie ustawy powinny być wygaszane w sposób stopniowy, aby zapewnić odpowiedni czas dla podmiotów ekonomii społecznej na zaadaptowanie się do nowych warunków prawnych.

Przesłanki nabycia statusu przedsiębiorstwa społecznego.

Przesłanki nabycia statusu przedsiębiorstwa społecznego polegają na wypełnieniu jego niezbędnych cech konstytutywnych. Tak więc przedsiębiorstwo społeczne to podmiot, który prowadzi jakąś formę działalności odpłatnej. W polskim systemie prawnym jest to działalność odpłatna pożytku publicznego oraz działalność gospodarcza. Ponadto może być to np. prowadzona odpłatnie działalność oświatowa, o której mowa w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, z późn. zm.), czy też działalność kulturalna w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, z późn. zm.).

Przedsiębiorstwo społeczne nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny stanowi, że przedsiębiorstwo to zespół składników majątkowych i niemajątkowych służących prowadzeniu działalności gospodarczej. W projekcie ustawy przedsiębiorstwem społecznym jest zaś podmiot posiadający określony formalnoprawny status. Znaczenie słowa „przedsiębiorstwo” użyte w projekcie jest różne od pojęcia „przedsiębiorstwo” ugruntowanego w prawie cywilnym. Jednakże niezasadne byłoby poszukiwanie w związku z tą różnicą znaczeniową innego określenia, bowiem pojęcie „przedsiębiorstwa społecznego” utrwaliło się już w literaturze dotyczącej gospodarki

społecznej. Jest to określenie używane w szeregu dokumentów oficjalnych, polskich i unijnych. Sam termin „przedsiębiorstwo” w rozumieniu niniejszego projektu ustawy bliski jest zresztą unijnemu rozumieniu tego zwrotu (ang. „enterprise”, używanego także w znaczeniu podmiotowym). Należy podkreślić, że prawo Unii Europejskiej rozumie działalność gospodarczą szerzej niż polska ustawa – Prawo przedsiębiorców, jako wszelkiego rodzaju, nawet nieodpłatne oferowanie usług na rynku. Stąd też niewątpliwie przedsiębiorstwo społeczne prowadzić będzie działalność gospodarczą w rozumieniu prawa europejskiego. Nie będzie to zresztą pierwszy przypadek użycia w ustawie pojęcia „przedsiębiorstwo” w sposób odmienny od rozumienia cywilistycznego. Choćby bowiem ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1644, z późn. zm.) użyła tego określenia w stosunku do typu osoby prawnej, a więc w sensie podmiotowym, a nie przedmiotowym (jako zespołu składników majątkowych). Działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców może nie być w ogóle przez przedsiębiorstwo społeczne prowadzona. Z uwagi na niezbędne elementy społeczne tej struktury organizacyjnej dopuszcza się, aby przedsiębiorstwem społecznym były w gruncie rzeczy podmioty *not for profit* (choć nie *non-profit*, ponieważ muszą prowadzić co najmniej działalność odpłatną pożytku publicznego lub inną działalność odpłatną niebędącą działalnością gospodarczą).

Prócz prowadzenia działalności za odpłatnością projekt ustawy wskazuje, że podstawowym celem działania jest reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub realizacja usług społecznych. Powyższe rozróżnienie ma wpływ na katalog warunków, które podmiot aplikujący o status przedsiębiorstwa społecznego będzie zobowiązany spełnić.

Z uwagi na to, że wymiar społeczny przedsiębiorczości społecznej wyraża się nie tylko w realizacji funkcji reintegracyjnej, ale także w solidarnościowej strukturze organizacyjnej i sposobie zarządzania, projekt ustawy wprowadza następujące cechy konstytutywne przedsiębiorstwa społecznego. Musi ono być pracodawcą i zatrudniać nie mniej niż trzech pracowników na podstawie umowy o pracę albo spółdzielczej umowy o pracę. Status przedsiębiorstwa społecznego uzyskać mogą jednostki organizacyjne, a nie osoby fizyczne. Skoro zaś chodzi o podmioty zbiorowe, to należy zauważyć, że promowana powinna być wśród nich pracownicza forma zatrudnienia. Jednocześnie w stosunku do podmiotów, w których zatrudnione są mniej niż 3 osoby, trudno byłoby uzasadniać wprowadzanie relatywnie złożonego schematu organizacyjnego przedsiębiorstwa społecznego. Pracownicy,

którzy zaliczają się do minimalnego stanu zatrudnienia, powinni wykonywać pracę w wymiarze co najmniej ½ etatu. Poniżej tego poziomu łatwo byłoby np. o fikcyjne zatrudnienie. Minimalne wymagania dotyczące liczby zatrudnionych pracowników zostały określone tak, aby możliwość uzyskania statusu była otwarta także dla lokalnych podmiotów ekonomii społecznej o niewielkiej skali działalności. Jednocześnie taki model odpowiada strukturze zatrudnienia w sektorze non-profit stanowiącego istotną część populacji podmiotów ekonomii społecznej. Z wyników wstępnych przeprowadzonego przez GUS badania pn. *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 r.* wynika, że zarówno mediana liczby pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w organizacjach objętych badaniem, jak i mediana etatów w podmiotach zatrudniających pracowników na podstawie umowy o pracę wynosi odpowiednio 3 osoby i 3 etaty. Jednocześnie należy także pamiętać, że przedsiębiorstwa społeczne będą miały dostęp do usług wsparcia, które obejmować mogą m.in. pomoc w wywiązaniu się z obowiązków wynikających z przyznanego statusu. Należy także mieć na uwadze, że rozwiązanie takie było wdrażane w ramach przedsięwzięć współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, a doświadczenia z ich realizacji wskazują, że pozostawienie ustalenie minimalnego stanu zatrudnienia na zaproponowanym poziomie jest odpowiednie.

W przypadku PES zainteresowanego statusem przedsiębiorstwa społecznego działającego w celu reintegracyjnym, kluczowym warunkiem jest zachowanie odpowiedniej proporcji pracowników zagrożonych wykluczeniem społecznym do ogólnej liczby osób zatrudnionych. W projekcie zaproponowano, aby minimalny udział zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwie społecznym wynosił 30%. Co istotne na potrzeby ustalenia, czy warunek ten jest spełniony, za osoby zatrudnione w przedsiębiorstwie społecznym uznaje się, poza osobami pracującymi na podstawie umów o pracę i spółdzielczych umów o pracę, także osoby związane z przedsiębiorstwem umowami cywilnoprawnymi oraz tzw. samozatrudnionych. Zdarza się bowiem, że np. osoba na stanowisku zarządzającym jest zatrudniona na podstawie tzw. „kontraktu menedżerskiego”, czyli umowy cywilnoprawnej. Mimo to nie ulega wątpliwości, że z organizacyjnego punktu widzenia nie jest zewnętrznym dostawcą usług, ale znajduje się wewnątrz struktury organizacyjnej i pełni podobną funkcję co pracownicy. Na umowy cywilnoprawne zatrudniane bywają często również osoby o najslabszej pozycji w danej jednostce organizacyjnej. Nierzadko zresztą pozapracownicze formy zatrudnienia, tzw. „śmieciówki” są

w istocie umowami o pracę, co narusza Kodeks pracy i jest niekorzystnym zjawiskiem społecznym. Celem regulacji jest zniechęcanie do stosowania pozapracowniczych form zatrudnienia przez przedsiębiorstwa społeczne.

Z uwagi na złożoność możliwych stanów faktycznych należy jednak wprowadzić wskazówki pozwalające na rozróżnienie umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, które mogłyby być zastąpione zatrudnieniem pracowniczym, od takich, które mają czysto cywilnoprawny charakter i jest to w ich przypadku zasadne i prawidłowe.

Nie byłoby uzasadnione traktowanie tak samo jak pracowników, osób prowadzących działalność gospodarczą, z którymi zawarto umowę cywilnoprawną tylko w celu wykonania określonej usługi – np. hydraulika, który ma wymienić instalację, informatyka, u którego zamówiono stronę internetową itp.

Ponieważ jednak ustawa nie powinna być sformułowana w sposób kazuistyczny, a jednocześnie przepisy nie mogą być nieostre, konieczne jest wskazanie jednoznacznego kryterium rozróżnienia osoby zatrudnionej w przedsiębiorstwie społecznym w formie pozapracowniczej od osoby świadczącej usługę ad hoc, którą trudno uznać za pozostającą w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa. Pierwszym kryterium jest zawarcie umowy cywilnoprawnej na okres co najmniej 3 miesięcy. Jak się wydaje, większość usług o charakterze doraźnym może być wykonana w tym terminie. Po drugie nie jest zasadne traktowanie jak pracowników osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, jeżeli same są pracodawcami, nawet jeśli świadczą usługi przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Są to bowiem niewątpliwie, w sensie gospodarczym i organizacyjnym, osoby pozostające poza przedsiębiorstwem.

Do powyższego minimalnego poziomu zatrudnienia (30%) wlicza się jedynie osoby zagrożone wykluczeniem społecznym zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę w wymiarze co najmniej ½ etatu. Takie rozwiązania pozwalają minimalizować ryzyko pozornego zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. na niewielką część etatu). Jednocześnie gwarantują zachowanie społecznego charakteru przedsiębiorstwa poprzez utrzymanie odpowiedniego udziału pracowników znajdujących się w trudniejszej sytuacji życiowej do ogółu osób zatrudnionych bez względu na podstawę prawną. Konstrukcja taka powinna skłaniać do zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na podstawie umów o pracę, ponieważ w wypadku zatrudnienia ich na innych

zasadach zaliczają się one do ogólnej liczby pracowników przedsiębiorstwa nie wliczając się do pracowników zagrożonych wykluczeniem społecznym, których zatrudnienie jest wymagane do uzyskania lub utrzymania statusu.

Katalog osób zagrożonych wykluczeniem społecznym jest różnorodny, a czynniki zagrożenia wykluczeniem mogą mieć charakter trwały bądź nie. O ile nie ulega wątpliwości, że np. niepełnosprawność jest dla dotkniętej nią osoby stałym czynnikiem zagrożenia wykluczeniem społecznym, o tyle już na przykład status długotrwale bezrobotnego, jeżeli jest jedynym czynnikiem zagrożenia wykluczeniem, raczej będzie wiązał się z potrzebą reintegracji ograniczonej w czasie.

Z tego powodu osoby niepełnosprawne są uznawane za osoby zagrożone wykluczeniem społecznym przez cały okres zatrudnienia. Natomiast pozostałe kategorie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym co do zasady uważane są za zagrożone wykluczeniem społecznym przez okres realizacji indywidualnego planu reintegracyjnego, nie dłużej jednak niż przez okres 36 miesięcy. W uzasadnionych przypadkach, po uzyskaniu pozytywnej opinii powiatowego urzędu pracy lub ośrodka pomocy społecznej lub podmiotu świadczącego usługi wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej i przy braku sprzeciwu organu nadzoru, reintegracja ta mogłaby zostać przedłużona z uwagi na osobiste cechy pracownika oraz aktualną sytuację na rynku pracy, która nie pozwala przyjąć pozytywnej prognozy co do zatrudnienia danej osoby na otwartym rynku pracy.

Bezterminowo do wymaganego poziomu zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym zaliczani będą również członkowie spółdzielni socjalnej (posiadającej status przedsiębiorstwa społecznego), o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1205, z późn. zm.) (określony tam katalog osób uprawnionych do zakładania spółdzielni socjalnych w całości mieści się w katalogu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym). Takie rozwiązanie wynika z konieczności zabezpieczenia sytuacji osób będących członkami spółdzielni socjalnych, a zatem silniej związanych z podmiotem uzyskującym status przedsiębiorstwa społecznego. Jednocześnie rozwiązanie to powinno eliminować potencjalne obawy spółdzielni socjalnych dotyczące statusu przedsiębiorstwa społecznego, związane z dodatkowymi obowiązkami na rzecz członków nierzadko będących twórcami tych spółdzielni.

Ponadto w każdym przedsiębiorstwie społecznym działającym w celu reintegracyjnym i zatrudniającym powyżej 10 pracowników powinien zostać przygotowany program

reintegracyjny (zagadnienie to omówione jest szerzej w części poświęconej reintegracji w przedsiębiorstwie społecznym).

W celu ustalenia ogółu osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie społecznym nie wlicza się wolontariuszy.

Warto mieć na uwadze, że przedsiębiorstwo społeczne działające w celu realizacji usług społecznych także może zatrudniać osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. W takiej sytuacji, w stosunku do tych osób powinny zostać opracowane indywidualne plany reintegracji.

Przedsiębiorstwo społeczne nie powinno być podmiotem zależnym od organów administracji publicznej. Jest to jedna z jego cech wymienianych w literaturze. Statusu przedsiębiorstwa społecznego nie może uzyskać podmiot, nad którym Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub państwowa albo samorządowa osoba prawna posiada kontrolę, o której mowa w art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2021 r. poz. 275), z wyłączeniem spółdzielni socjalnych, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Odwołanie do powiązań określonych we wspomnianej ustawie ma na celu skorzystanie z mechanizmów sprawdzonych już w systemie prawnym. W związku z tym, że w praktyce największe znaczenie w obrocie ma definicja przewidziana w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów celowym jest zastosowanie tego modelu diagnozowania powiązań organizacyjnych i kapitałowych. Projekt przewiduje jednocześnie, że w szczególności w przedsiębiorstwie społecznym będącym spółdzielnią lub spółką prawa handlowego, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą posiadać więcej niż 50% akcji lub udziałów. Ze spełniania tego wymogu wyłączone są spółdzielnie socjalne. Wyłączenie to jest zasadne z tej przyczyny, że podmioty te mogą być tworzone przez osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, lecz stan ten ma – zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach socjalnych – charakter przejściowy, bowiem spółdzielnia taka musi przyjąć w określonym w ustawie terminie członków – osoby fizyczne, zaś osoby prawne będące założycielami siłą rzeczy stanowią mniejszość członków.

Do cech przedsiębiorstw społecznych zalicza się również partycypacyjna, demokratyczna formuła zarządzania. Wysuwany jest postulat umożliwienia pracownikom i innym osobom zaangażowanym w prowadzenie przedsiębiorstwa społecznego (np. członkom stowarzyszenia niebędącym jego pracownikami) wywierania wpływu na najważniejsze działania tej jednostki

organizacyjnej. Oczywiście nie jest zasadne wymaganie, aby wpływ ten polegał na stałym udziale w zarządzaniu czy też obligatoryjnym wyrażaniu zgody na określone działania. Dlatego też projekt ustawy przewiduje jedynie obligatoryjne tworzenie organu o cechach opiniodawczo-doradczych. Ewentualne rozszerzenie kompetencji tego ciała należy pozostawić przedsiębiorstwu społecznemu, które (jeżeli będzie miało możliwość formalną oraz organizacyjną) może rozważyć przyznanie organowi konsultacyjno-doradczemu dodatkowych kompetencji.

Ponadto organ konsultacyjno-doradczy nie musi być powoływany, jeżeli w danym podmiocie istnieje inny organ, którego kompetencje są takie same lub szersze od tych zaproponowanych w projekcie, a w skład tego organu wchodzi wszyscy zatrudnieni oraz ewentualnie członkowie. Sytuacja taka może wystąpić, np. w spółdzielni socjalnej, w przypadku, gdy wszyscy w niej zatrudnieni będą jednocześnie członkami. W takim wypadku, kompetencje szersze od zaproponowanych w projekcie, ma walne zgromadzenie. W związku z tym nie ma konieczności powoływania organu o zdublowanym zakresie praw i obowiązków. Wprowadzenie takiego mechanizmu może przełożyć się na większe zainteresowanie spółdzielni socjalnych uzyskiwaniem statusu przedsiębiorstwa społecznego.

W skład organu opiniodawczo-doradczego wchodzić będą zarówno osoby zatrudnione (w tym także na podstawie umów cywilnoprawnych), jak i członkowie podmiotu posiadającego status przedsiębiorstwa społecznego (o ile zrzesza on członków). Co istotne, w przypadku gdy liczba pracowników, osób zatrudnionych oraz członków nie przekracza 10, ustawa przyjmuje że wszyscy oni stają się członkami organu konsultacyjno-doradczego z mocy samej ustawy. Nie jest więc konieczne dokonywanie wyboru przedstawicieli. Z uwagi na to, że nie jest to organ obligatoryjny w świetle przepisów regulujących poszczególne formy prawne upoważnione do uzyskania statusu, niezbędne jest uregulowanie tych kwestii na poziomie statutowym.

Z uwagi na fakt, że regulacja dotyczy różnych form prawnych, należy pamiętać, że nie wszystkie ustawy stanowiące podstawę tworzenia osób prawnych mogących ubiegać się o status przedsiębiorstwa społecznego pozwalają na dowolność w kształtowaniu struktury organizacyjnej. W przypadku spółdzielni pracy funkcjonowanie organu zapewniającego udział pracowników w procesie decyzyjnym (walne zgromadzenie spółdzielców) jest określone w przepisach konstytuujących tę formę prawną. Co więcej kompetencje tego organu są szersze i z tego względu dopuszczalne będą przypadki przedsiębiorstw

społecznych, w których organ taki nie będzie powoływany. Jeśli chodzi o stowarzyszenie, to ustawa wyraźnie wskazuje, że jego najwyższą władzą jest walne zebranie członków. Nie byłoby więc w świetle ustawy Prawo o stowarzyszeniach prawidłowe zastrzeżenie dla organu konsultacyjno-doradczego kompetencji szerszych i dalej idących, niż przewidziane dla walnego zebrania członków.

Jeszcze bardziej ograniczone w kształtowaniu swej struktury są spółki kapitałowe. Nie mają one co do zasady prawnej możliwości tworzenia innych organów, niż określone w Kodeksie spółek handlowych. Funkcje poszczególnych organów, które spółki te posiadają z mocy prawa są zaś ściśle określone. Mając więc na względzie fakt, że przedsiębiorstwem społecznym może stać się spółka *not for profit*, która na gruncie większości ustaw zrównana jest w uprawnieniach z organizacjami pozarządowymi (a w świetle orzecznictwa spółka taka może być wręcz uznana za organizację pozarządową) – potrzebna jest wyraźna podstawa ustawowa dla tworzenia organu konsultacyjno-doradczego przez te spółki. Nie ma bowiem ani uzasadnienia dla wykluczania spółek *not for profit* z możliwości uzyskania statusu przedsiębiorstwa społecznego, ani zwalniania ich z obowiązku zapewnienia wewnętrznych standardów partycypacji. Celowym jest więc wyraźne wskazanie w ustawie, że spółki kapitałowe w celu uzyskania statusu przedsiębiorstwa społecznego mają prawo stworzyć organ tak, aby sąd rejestrowy nie miał podstaw takich zmian w statucie bądź umowie spółki kwestionować.

Wymagane przez ustawę kompetencje organu konsultacyjno-doradczego są ograniczone, jednak istotne z punktu widzenia kształtowania poczucia wspólnotowości i sprawstwa wśród osób zatrudnionych przedsiębiorstwie społecznym. Projekt ustawy przewiduje, że należy do nich w szczególności:

- zapoznawanie się, nie rzadziej niż raz do roku, z wynikami działalności przedsiębiorstwa społecznego oraz wyrażanie opinii w tym zakresie;
- opiniowanie regulaminu pracy lub zasad organizacji pracy ustalanych przez przedsiębiorstwo społeczne oraz zmian proponowanych w tym zakresie;
- opiniowanie planowanych działań przedsiębiorstwa społecznego, w tym działań na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej.

Zasady funkcjonowania organu konsultacyjno-doradczego, w szczególności sposób wyboru członków, długość kadencji oraz ustanie członkostwa określa statut lub inny dokument o tym charakterze.

Co niezwykle istotne dla celów projektowanej ustawy, status przedsiębiorstwa społecznego ma również aspekt certyfikacyjny. Wraz ze wzrostem rozpoznawalności przedsiębiorstw społecznych oznaczenie to może stać się swoistą marką, z której usług będą chcieli korzystać kontrahenci, dla których społeczna odpowiedzialność jest jednym z motywów podejmowania decyzji. Dlatego też przedsiębiorstwo społeczne, po uzyskaniu statusu, może dokonać zmiany swojej nazwy (firmy) dodając do niej oznaczenie „przedsiębiorstwo społeczne”. Podmioty nieposiadające statusu nie będą natomiast mogły określać się tym mianem.

Reintegracja w przedsiębiorstwie społecznym.

Funkcja reintegracyjna przedsiębiorstwa społecznego nie może ograniczać się do faktu zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Nie powinna się także odbywać przez prowadzenie działań o charakterze przypadkowym czy doraźnym. Ustawodawca z uwagi na to, że celem projektu jest odpowiadanie na potrzeby wielu różnych grup wykluczonych, nie powinien przesądzać o tym, jakie konkretnie działania reintegracyjne mają być realizowane. Najlepsze rozeznanie potrzeb w konkretnym przypadku będzie miało samo przedsiębiorstwo społeczne. Projekt ustawy wymaga jednak, aby były to działania o charakterze planowym i w tym celu ustanawia wymóg przyjmowania dla przedsiębiorstwa społecznego, zatrudniającego powyżej 10 osób, programu reintegracyjnego, który określa w szczególności:

- wykaz stanowisk wraz z kompetencjami niezbędnymi i dodatkowymi na danym stanowisku;
- rodzaj podejmowanych działań w celu zdobycia bądź zwiększenia wskazanych kompetencji;
- rodzaj podejmowanych działań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej;
- sposób monitorowania.

Podmioty ekonomii społecznej zatrudniające mniej niż 10 osób są zwolnione ze spełniania tego wymogu podczas ubiegania się o status przedsiębiorstwa społecznego. Obowiązki nakładane ustawą powinny bowiem być dostosowane do wielkości przedsiębiorstwa. Przyjęto, iż dla podmiotów zatrudniających mniej niż 10 osób wymóg tworzenia programu

reintegracyjnego byłby większym obciążeniem, niż w przypadku przedsiębiorstw o bardziej rozbudowanej strukturze. Nie zwalnia to jednak żadnych podmiotów ekonomii społecznej, ubiegających się o status przedsiębiorstwa społecznego, z obowiązku przygotowywania indywidualnych planów reintegracyjnych, o których mowa poniżej.

Podjęcie zatrudnienia w PS może mieć wpływ na uprawnienia do specjalnego zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Z tego względu przed podjęciem pracy w przedsiębiorstwie społecznym, opiekun osoby niepełnosprawnej powinien zostać poinformowany o konsekwencjach takiej decyzji.

Każdemu pracownikowi z grupy zagrożonej wykluczeniem społecznym, należy stworzyć i wdrażać (opracowany w porozumieniu z nim) indywidualny plan reintegracyjny mający na celu wzrost kompetencji i umiejętności zawodowych i społecznych. W odniesieniu do pracowników będących osobami opuszczającymi zakłady karne i zakłady poprawcze, plan może być poszerzony o działania readaptacyjne. Decyzja w tym zakresie zależeć będzie zarówno od zasobów, w tym pieniędzy, którymi przedsiębiorstwo społeczne dysponuje na realizację zadań reintegracyjnych, a także od potrzeb pracownika, którego wsparcie to ma dotyczyć, a także potrzeb innych osób zatrudnionych. Dzięki umożliwieniu uwzględnienia w planie działań readaptacyjnych możliwe będzie ich właściwe skoordynowanie przedsięwzięciami z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej. Plan ten powinien być realizowany przez okres co najmniej 6 miesięcy. Wydaje się, że działania reintegracyjne w stosunku do pracownika realizowane w krótszym terminie mogłyby być nieskuteczne. Co do zasady plan reintegracyjny powinien zostać zakończony w okresie nie dłuższym niż 36 miesięcy. Okres taki powinien być wystarczający dla reintegracji osób, dla których czynnik zagrożenia wykluczeniem społecznym ma charakter usuwalny, przemijający.

Dobór okresu potrzebnego do reintegracji pozostawiony jest organowi zarządzającemu przedsiębiorstwa społecznego. Gdyby organ ten stwierdził potrzebę przedłużenia realizacji programu powyżej 36 miesięcy, wymagana będzie zgoda organu nadzoru. Należy pamiętać, że realizacja planu reintegracyjnego ma przełożenie na spełnianie przez przedsiębiorstwo społeczne wymogu zatrudnienia minimalnego odsetka osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Osoby te (z wyjątkiem niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym członków spółdzielni socjalnych, które uzyskały status PS) są bowiem uznawane za zagrożone wykluczeniem społecznym tylko przez okres realizacji indywidualnego planu reintegracyjnego. Niezasadne i niepodlegające kontroli przedłużanie realizacji planu

reintegracyjnego dla osoby, której jedynym czynnikiem zagrożenia wykluczeniem była na przykład przejściowa niemożność znalezienia pracy, powodować by mogło sytuacje niezgodne z celem ustanowienia ustawy. Za zagrożoną wykluczeniem społecznym uznawałoby się wtedy na przykład osobę, która była co prawda w przeszłości bezrobotna, natomiast od wielu lat pozostaje zatrudniona w przedsiębiorstwie społecznym. W przypadku takich osób trudno mówić o istnieniu czynników zagrożenia wykluczeniem społecznym i związku z tym również nie znajdowałyby uzasadnienia dalsze traktowanie ich w sposób szczególny.

Dopuszczalna jest także sytuacja, w której status przedsiębiorstwa społecznego uzyska jednostka prowadząca warsztat terapii zajęciowej, klub integracji społecznej lub centrum integracji społecznej. W każdym z tych podmiotów prowadzone są działania reintegracyjne na rzecz ich uczestników. Reintegracja ta odbywa się w oparciu o zindywidualizowany dokument tj. odpowiednio indywidualny program rehabilitacji, kontrakt socjalny, lub indywidualny program zatrudnienia socjalnego. W przypadku, w którym uczestnik takiej jednostki podejmie zatrudnienie w PS, które jednocześnie prowadzi tę jednostkę reintegracyjną, indywidualny plan reintegracji powinien być kontynuacją działań ujętych w dokumencie dotyczącym reintegracji, przygotowanym w związku ze wcześniejszym korzystaniem przez pracownika z usług tej jednostki. Rozwiązanie takie pozwoli zoptymalizować proces reintegracji pracownika, który toczyć się będzie w przedsiębiorstwie społecznym.

Możliwe jest również sytuacja, w której status przedsiębiorstwa społecznego uzyska organizator zakładu aktywności zawodowej. Inaczej niż w przypadku warsztatów terapii zajęciowej osoby niepełnosprawne nie są w takim przypadku uczestnikami, ale pracownikami. Są to również osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, których reintegracja jest jednym z zadań przedsiębiorstwa. Zważywszy jednak na fakt, że funkcja ta realizowana jest w ramach zakładu aktywności zawodowej, nie ma konieczności, aby dla osób, dla których sporządzony został indywidualne programy rehabilitacji zawodowej i społecznej, o którym mowa w § 13 ust 3 Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. z 2012 r. poz. 850, z późn. zm.) przygotowywać i realizować odrębne dokumenty wynikające z uzyskania statusu przedsiębiorstwa społecznego, tj. indywidualny plan reintegracji. Dokumenty te mają zbliżony cel, a ich powielanie nie miałyby istotnego wpływu na jakość i przebieg procesu reintegracji.

Ponadto zróżnicowanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z uwagi na charakter czynnika zagrożenia spowoduje, że przedsiębiorstwo społeczne, które będzie chciało zapewnić sobie względnie stałą strukturę organizacyjną i pewność posiadania statusu przez możliwie długi czas, będzie musiało preferować zatrudnianie osób z grupy najbardziej defaworyzowanej, to znaczy osób niepełnosprawnych. Do nich bowiem nie odnosi się ograniczenie czasowe w zakresie uznawania za osobę zagrożoną wykluczeniem społecznym.

Oczywiście należy mieć na względzie, że określone sytuacje życiowe mogą wykraczać poza stan typowy. Osoba, dla której jedynym formalnym czynnikiem zagrożenia wykluczeniem społecznym jest status bezrobotnego, może mieć w gruncie rzeczy tak niewielkie umiejętności zawodowe i społeczne (np. słabo czyta i pisze, ma zaburzenia psychiczne niebędące podstawą dla wydania orzeczenia o niepełnosprawności, lecz poważnie utrudniające nawiązywanie relacji społecznych), że zasadne jest przedłużenie procesu reintegracji ponad ustawowe 36 miesięcy. Projekt ustawy przewiduje taką możliwość, nadając przedsiębiorstwu społecznemu prawo do złożenia wniosku o przedłużenie realizacji planu reintegracyjnego do organu nadzoru, w czasie umożliwiającym temu organowi rzeczywiste zajęcie stanowiska. Przesłankami przedłużenia powinny być zarówno indywidualne uwarunkowania osoby, której wniosek dotyczy jak i aktualna sytuacja na rynku pracy. Do wniosku należy dołączyć opinię podmiotu świadczącego usługi wsparcia, potwierdzającą potrzebę dalszej reintegracji wraz z podaniem przyczyn i wskazaniem, na czym opiniujący oparł swe wnioski. W ocenie projektodawcy powinna to być opinia podmiotu zewnętrznego względem przedsiębiorstwa, jednocześnie wyspecjalizowanego w zagadnieniach związanych z ekonomią społeczną.

Brak obligatoryjnej opinii powodować mógłby natomiast zbyt daleko idącą uznaniowość w rozstrzygnięciu przez organ nadzoru o zasadności przedłużenia procesu reintegracji.

Jednocześnie, zarówno z punktu widzenia organu wydającego decyzję administracyjną jak i wnioskującego przedsiębiorstwa społecznego, korzystnym trybem zatwierdzania wniosku będzie tryb tzw. milczącej zgody. Organ w braku zastrzeżeń co do wniosku i dołączonej do niego opinii nie będzie musiał wydawać decyzji pozytywnej. Obowiązek wydania decyzji istniał będzie tylko w przypadku odmowy. Należy zauważyć, że rozwiązanie takie jest spójne z kierunkami, w jakich ostatnimi laty ewoluowało postępowanie administracyjne (instytucję milczącej zgody uregulowała nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r.).

W celu zapobieżenia sytuacjom, gdy zgoda organu jest wynikiem braku czasu na zbadanie sprawy i wydanie decyzji odmownej, wskazane jest wyznaczenie organowi dłuższego terminu na rozpatrzenie sprawy niż norma ogólna kodeksu postępowania administracyjnego przewidująca termin maksymalnie 30-dniowy na załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

Ponieważ wydanie decyzji odmownej co do zasady wymagać będzie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, termin 30-dniowy może okazać się w niektórych przypadkach zbyt krótki. Stąd zasadnym wydaje się jego przedłużenie do 2 miesięcy. Nie powinno to stanowić dla przedsiębiorstwa społecznego nadmiernego obciążenia, gdyż monitorując stale postępy w reintegracji pracownika będzie miało ono możliwość zdiagnozowania potrzeby przedłużenia tego procesu z odpowiednim wyprzedzeniem. Zgody wymagać będzie bowiem jedynie przedłużenie powodujące realizację planu w terminie dłuższym niż 36 miesięcy.

Praktyki w przedsiębiorstwie społecznym.

Na gruncie projektowanych przepisów WTZ będą mogli skierować swoich uczestników na nieodpłatne praktyki zawodowe do pracodawcy, w tym przedsiębiorstwa społecznego, w wymiarze do 15 godzin tygodniowo, przez okres do 3 miesięcy, z możliwością przedłużenia do 6 miesięcy bez obniżania dofinansowania kosztów uczestnictwa w tych podmiotach.

Przedsiębiorstwo społeczne, które zatrudni osobę, która wcześniej odbyła w nim nieodpłatne praktyki (w ramach uczestnictwa w WTZ) będzie mogło otrzymać środki z PFRON na pokrycie kosztów płacy takiego pracownika w wymiarze wydłużonym do 12 miesięcy. Wysokość tego wsparcia, wypłacanego comiesięcznie, będzie nie wyższa niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Z uwagi na fakt, że praktyki takie mogą odbywać się również w spółdzielniach socjalnych, z możliwości wydłużenia wsparcia na pokrycie kosztów płacy do 12 miesięcy będą mogły skorzystać także spółdzielnie socjalne.

Analizując to rozwiązanie należy mieć na uwadze, że ze wsparcia warsztatów korzystają przede wszystkim osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym i znacznym. Przeważnie są to osoby, dla których główną przesłanką utrudniającą aktywność społeczną i zawodową jest upośledzenie umysłowe lub choroba psychiczna. W 9 na 10 warsztatów ponad połowa

uczestników nie ma żadnego wykształcenia lub ma wykształcenie specjalne³. Czynniki te mają znaczący wpływ na ich sytuację na rynku pracy. Z tego względu rozwiązanie, które pozwala uczestnikom WTZ nabyć umiejętności niezbędne do podjęcia pracy na określonym stanowisku, a następnie płynnie przejść do tego zatrudnienia powinny być wspierane w sposób zaproponowany w projekcie. Jednocześnie możliwa jest także sytuacja, a której status przedsiębiorstwa społecznego uzyska podmiot prowadzący WTZ. Okoliczności takie nie powinny utrudniać skorzystania z tego instrumentu, ponieważ status osoby niepełnosprawnej będącej uczestnikiem WTZ, a także realizowane na jej rzecz w związku z tym uczestnictwem zadania reintegracyjne są wyraźnie oddzielone od zatrudnienia w PS.

Wydłużenie do 12 miesięcy okresu dofinansowania kosztów płacy osoby, która po uczestnictwie w WTZ podejmie zatrudnienie w PS zapewni odpowiedni czas i warunki na proces adaptacji osoby niepełnosprawnej do warunków funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego, zwiększając jednocześnie szansę na trwałość takiego zatrudnienia. Rozwiązanie to stymulować będzie również współpracę między PS i WTZ, wzmacniając kompleksowość planowania procesu reintegracji.

Rozwiązanie takie z jednej strony stworzy nowe możliwości reintegracji zawodowej dla osób korzystających ze wsparcia WTZ przy jednoczesnej możliwości dalszego korzystania z usług tych podmiotów. Jednocześnie stanowić to będzie realną zachętę do kontynuowania reintegracji po zakończeniu uczestnictwa w WTZ w środowisku pracy znanym z praktyk.

Regulacje dotyczące wykorzystania zysku i majątku.

Z uwagi na korzystanie przez przedsiębiorstwo społeczne z uprawnień publicznoprawnych, w tym ze środków publicznych, ustawa musi ze statusem tym wiązać rozsądne gospodarowanie mieniem i dochodem, jak również przeciwdziałać wykorzystywaniu publicznego charakteru statusu do celów prywatnych.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku organizacji pożytku publicznego, statut przedsiębiorstwa społecznego musi zabraniać dokonywania czynności prawnych z podmiotami powiązanymi. Prócz powiązań o charakterze osobowym, które ustawodawca

³ Badanie sytuacji warsztatów terapii zajęciowej, raport końcowy z badania, Warszawa Wrzesień 2014, https://www.pfron.org.pl/fileadmin/files/r/7764_Raport_koncowy_WTZ_1_.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download

wyróżnił w przypadku organizacji pożytku publicznego, projekt ustawy przewiduje zakaz zawierania nierynkowych transakcji także z podmiotami powiązаныmi jedynie kapitałowo bądź organizacyjnie.

Tak więc statut lub inny dokument o tym charakterze powinien zabraniać udzielania przez przedsiębiorstwo społeczne pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań mieniem tego przedsiębiorstwa, w stosunku do jednostek organizacyjnych powiązanych jak również osób fizycznych - członków organów lub członków organu konsultacyjno-doradczego oraz osób, z którymi pozostają w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo są związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.

Statut musi też wyraźnie zakazywać przekazywania majątku przedsiębiorstwa społecznego, na rzecz powiązanych osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje nieodpłatnie lub na preferencyjnych warunkach, wykorzystywania majątku przedsiębiorstwa społecznego, na rzecz tych podmiotów, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, chyba że to wykorzystanie bezpośrednio wynika z celu działalności społecznej, oraz zakupu towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą osoby fizyczne, o których mowa w pkt 76 uzasadnienia lub jednostek organizacyjnych powiązanych, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich lub po cenach wyższych niż rynkowe.

Jako jednostki organizacyjne powiązane projekt ustawy określa osoby prawne spełniające definicję przedsiębiorcy dominującego lub zależnego w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Co prawda przepisy te odwołują się do definicji przedsiębiorcy zależnego i dominującego, a nie każde przedsiębiorstwo społeczne będzie przedsiębiorcą w rozumieniu tych przepisów, jednak sama konstrukcja zależności i dominacji da się bez przeszkód zastosować do podmiotów niebędących przedsiębiorcami. Aby jednak uniknąć wątpliwości interpretacyjnych niezbędne jest wyraźne wskazanie, że jednostki organizacyjne powiązane z przedsiębiorstwem społecznym nie muszą być przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

W celu przełożenia na język ustawy, wyróżnianej w literaturze, cechy przedsiębiorstwa społecznego jaką jest nieprywatyzowanie zysku, projekt zakłada, że przedsiębiorstwo społeczne nie może przeznaczyć zysku (w przypadku spółek kapitałowych, stowarzyszeń,

fundacji) lub nadwyżki bilansowej (w przypadku spółdzielni) do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Ustawa reguluje także sytuacje, w których status przedsiębiorstwa społecznego uzyska spółdzielnia pracy, spółdzielnia inwalidów lub spółdzielnia niewidomych. Podmioty te zwolnione są z obowiązku wynikającego z art. 189 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648), tj. przekazania części wypracowanej nadwyżki dla spółdzielców.

Wprowadzone rozwiązanie w zakresie gospodarowania zyskiem służyć wzmocnieniu kondycji całego podmiotu (środki mogą być przeznaczone na rozwój prowadzonej działalności ekonomicznej), ale także dają możliwość na zabezpieczenie potrzeb pracowników zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jednocześnie rozwiązanie takie jest także jednoznacznym sygnałem wskazującym, że maksymalizacja zysków indywidualnych nie jest celem funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, a podstawowe znaczenie ma tu wywieranie pozytywnego oddziaływania na pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, społeczność lokalną lub inwestowanie w rozwój podmiotu.

Sprawozdawczość przedsiębiorstwa społecznego.

Ponieważ przedsiębiorstwo społeczne spełniać musi w sposób stały szereg wymogów, projekt ustawy nakłada na nie obowiązek sprawozdawania się organowi nadzoru. Przedsiębiorstwo społeczne sporządzać powinno roczne sprawozdanie merytoryczne z działalności, o ile obowiązek sprawozdawczy nie wynika z innych ustaw (np. obowiązek ciążyący na fundacjach czy organizacjach pożytku publicznego). Projekt ustawy precyzuje, że sprawozdanie merytoryczne przedsiębiorstwo społeczne sporządza po raz pierwszy za pełny rok kalendarzowy, w którym uzyskało status przedsiębiorstwa społecznego. Przedsiębiorstwo zobowiązane będzie także złożyć sprawozdanie za rok kalendarzowy, w którym utraciło status przedsiębiorstwa społecznego. To ostatnie unormowanie ułatwi ustalenie wysokości środków podlegających ewentualnemu zwrotowi na rzecz Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej lub innych organów udzielających podmiotowi wsparcia w związku z posiadaniem statusu przedsiębiorstwa społecznego.

Sprawozdania będą składane organowi nadzoru, tj. wojewodzie, w terminie do dnia 15 lipca roku następującego po roku, za który składane jest to sprawozdanie. Sprawozdanie merytoryczne powinno zawierać najistotniejsze kwestie związane przede wszystkim

z realizacją funkcji społecznej. Jednak, ponieważ społeczny i solidarnościowy charakter przedsiębiorstwa społecznego nie ogranicza się do realizacji programu reintegracji zawodowej, w sprawozdaniu powinien zostać opisany zakres działalności przedsiębiorstwa społecznego prowadzonej w danym roku oraz opis prowadzonej działalności gospodarczej lub działalności odpłatnej pożytku publicznego. Jeśli chodzi o kwestię reintegracji, sprawozdanie zawierać powinno informacje o podjętych działaniach dotyczących reintegracji zawodowej i społecznej zatrudnionych osób wraz z osiągniętymi efektami. Do sprawozdania załączyć należy realizowane w danym roku indywidualne plany reintegracyjne.

Przedsiębiorstwo społeczne powinno również podać informacje o spełnianiu wymogu w zakresie zatrudniania minimalnego odsetka osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz informacje o kwocie wynagrodzeń, jakie wypłacono pracownikom.

Z uwagi na wymogi co do sposobu przeznaczenia nadwyżki bilansowej, sprawozdanie winno mieć również część dotyczącą, najistotniejszych z punktu widzenia posiadanego statusu przedsiębiorstwa społecznego, kwestii finansowych. Projekt zakłada, że zawierać ono będzie informacje o: uzyskanych przychodach i poniesionych kosztach wraz z ich strukturą, sposobie podziału zysku lub nadwyżki bilansowej, korzystaniu z uprawnień. Powinny się tam również znaleźć informacje o przeprowadzonych kontrolach.

Dla ułatwienia wypełniania obowiązku sprawozdawczego, projekt przewiduje delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzenia określającego wzór sprawozdania merytorycznego, który ma uwzględniać potrzebę zgromadzenia dostatecznych danych w celu oceny prawidłowości realizacji przez przedsiębiorstwo społeczne jego celów.

W przypadku obligatoryjnego składania sprawozdań pożądane jest wskazanie składającemu sprawozdanie struktury tego dokumentu. Zapewni to uspoźnienie pozyskiwanych przez organ nadzoru informacji o przedsiębiorczości społecznej. Po stronie przedsiębiorstw społecznych ułatwi tworzenie sprawozdań. Warto podkreślić, że nawet tam, gdzie przepisy nie ustalają wzorów czy formularzy sprawozdawczych, podmioty zobowiązane do składania sprawozdań chętnie korzystają z niewiążących publikowanych przez urzędy przykładowych schematów sprawozdań (dotyczy to na przykład sprawozdań fundacji).

Usprawnieniu procesu sprawozdawczego służyć będzie wprowadzenie obowiązku składania sprawozdania w formie elektronicznej. Warunek ten dotyczyć będzie zarówno

przedsiębiorstw społecznych, jak i wojewodów przekazujących zbiorcze informacje ministrowi do spraw zabezpieczenia społecznego.

Tryb uzyskiwania i utraty statusu przedsiębiorstwa społecznego.

Uzyskanie statusu przedsiębiorstwa społecznego następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na siedzibę wnioskodawcy. Do wniosku o przyznanie statusu przedsiębiorstwa społecznego dołącza się dokumenty potwierdzające spełnianie wymogów uzyskania statusu przedsiębiorstwa społecznego, w tym statut oraz program reintegracyjny. Wojewoda może również wymagać dokumentów potwierdzających, że pracownicy odpowiednia część pracowników mieści się w katalogu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Stosowne oświadczenia lub zaświadczenia zależą będą od przesłanki wykluczenia. Przykładowo: w stosunku do osób bezrobotnych, lub poszukujących pracy może być to zaświadczenie z powiatowego urzędu pracy, w przypadku osób niepełnosprawnych zaświadczenie o stopniu niepełnosprawności, stosowne zaświadczenie z ośrodka pomocy społecznej (np. w stosunku do bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, zaświadczenie potwierdzające uprawnienie do korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej), w przypadku osób uzależnionych od alkoholu lub narkotyków zaświadczenie potwierdzające udział w terapii odwykowej, czy też zaświadczenie potwierdzające status absolwenta CIS lub KIS. Ponadto podmiot wnoszący o przyznanie statusu przedsiębiorstwa społecznego zobowiązany będzie do przedstawienia dokumentów potwierdzających, że nie zalega on z opłacaniem podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Dzięki temu na etapie przyznawania statusu przedsiębiorstwa możliwe będzie również zbadanie stabilności funkcjonowania wnioskodawcy. Co istotne, z warunku przekazywania dokumentów potwierdzających spełnienie warunków niezbędnych dla uzyskania statusu przedsiębiorstwa społecznego zwolnione będą spółdzielnie socjalne. Rozwiązanie to wynika z faktu, że cechy decydujące o przyznaniu statusu są również charakterystyczne właśnie dla tego rodzaju spółdzielni. W tej sytuacji ponowne ich weryfikowanie byłoby nieuzasadnione.

Wykaz przedsiębiorstw społecznych.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego prowadzi na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej elektroniczny wykaz przedsiębiorstw społecznych zawierający najważniejsze informacje na temat przedsiębiorstwa: nazwę i formę prawną, siedzibę, datę uzyskania statusu, przedmiot podstawowej działalności oraz wskazanie czy

działa ono w celu realizacji usług społecznych, czy w celu reintegracyjnym. Prowadzenie wykazu będzie możliwe dzięki wskazywaniu przez marszałków województw informacji na temat nadawania i odbierania statusu poszczególnym przedsiębiorstwom. Posiadanie statusu przedsiębiorstwa społecznego wiąże się z realizacją funkcji społecznych, a sam fakt nadawania tego statusu niewątpliwie stanowi informację publiczną. W celu wzmocnienia rozpoznawalności tej instytucji zasadnym jest stworzenie jednego centralnego wykazu przedsiębiorstw społecznych. Będzie to mieć walor promocyjny i edukacyjny. Sprzyjać będzie kontroli społecznej tego sektora i budować zaufanie do statusu jako rynkowej marki.

Utrata statusu przedsiębiorstwa społecznego.

Utrata statusu przedsiębiorstwa społecznego, podobnie jak jego nadanie, następuje na mocy decyzji wojewody. Decyzja taka może zostać wydana na wniosek przedsiębiorstwa społecznego. Może być jednak również sankcją za naruszenie obowiązków wynikających z projektowanej ustawy. Skoro status przedsiębiorstwa społecznego jest związany ze spełnianiem określonych wymagań, to musi istnieć mechanizm pozbawiania statusu podmiotów, które wymogów tych nie spełniają lub nie jest możliwa weryfikacji spełniania tych obowiązków. Utrata statusu na mocy decyzji organu nadzoru jest naturalnym rozwiązaniem w modelu, w którym to wojewoda nadaje status decyzją.

Projekt ustawy wskazuje przesłanki, w których możliwe jest pozbawienie statusu przedsiębiorstwa społecznego. Po pierwsze może to nastąpić, gdy przedsiębiorstwo społeczne przestało spełniać wymagania określone w art. 3-14 oraz nie dotrzymało określonego przez wojewodę terminu przedstawienia wyjaśnień i zaniechania naruszeń. Po drugie, gdy nie zastosowało się do wezwania do zaniechania naruszeń czy do zaleceń pokontrolnych wydanych w ramach kontroli (jeżeli oczywiście nie została wydana decyzja czasowo zwalniająca z obowiązku spełniania wymogów statusu). Na równi z niespełnianiem wymogów posiadania statusu przedsiębiorstwa społecznego, projekt ustawy traktuje nieprzekazanie do wojewody sprawozdania merytorycznego. Brak informacji o przedsiębiorstwie społecznym nie pozwala stwierdzić, że w dalszym ciągu spełnia ono ustawowe kryteria.

Wojewoda powinien mieć również możliwość wydania decyzji w przedmiocie utraty statusu przedsiębiorstwa społecznego, gdy przedsiębiorstwo społeczne w inny sposób rażąco narusza porządek prawny. Z uwagi na fakt, że kontrola wojewody w przedsiębiorstwie społecznym ma zakres przedmiotowy ograniczony do wypełniania norm projektowanej ustawy, rażąco

naruszenie innych przepisów niż te, których przestrzeganie stwierdzono w toku kontroli wojewody, powinno wynikać z informacji przekazanej przez inny kompetentny organ.

Wojewoda niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja, o przedmiocie utraty statusu stała się ostateczna, powinien poinformować ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o utracie statusu przedsiębiorstwa społecznego.

Utrata statusu przedsiębiorstwa społecznego następuje także w przypadku ogłoszenia upadłości przedsiębiorstwa społecznego. Podmiot w stanie upadłości nie jest bowiem w stanie prawidłowo realizować wszystkich funkcji przedsiębiorstwa społecznego. Nadto upadłość wiąże się ze specyficznym zarządzaniem majątkiem masy upadłościowej i ustawowo określonym schematem zaspokajania wierzycieli. Nie jest zatem zasadne umożliwianie upadłemu korzystania z uprawnień przedsiębiorstwa społecznego. Status utracą także te PES, w przypadku których wniosek o upadłość został oddalony ze względu na fakt, że ich majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania. Ponadto przesłanką do utraty statusu będzie także otwarcie likwidacji podmiotu.

Do postępowań w przedmiocie utraty i nadania statusu przedsiębiorstwa społecznego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów szczególnych zawartych w projektowanej ustawie.

Z utratą statusu przedsiębiorstwa społecznego wiąże się utrata uprawnień przysługujących temu podmiotowi. Projekt ustawy przewiduje, że podmiot ekonomii społecznej, który utracił status przedsiębiorstwa społecznego na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 i ust. 2, może ponownie uzyskać ten status nie wcześniej niż po upływie 1 roku od dnia, w którym decyzja w zakresie utraty statusu stała się ostateczna. Ponowne przyznanie statusu przedsiębiorstwa społecznego nie powinno mieć miejsca bezpośrednio po jego utracie. Gdyby bowiem nie było takiego ustawowego okresu karencji, mogłoby to powodować brak dotkliwości sankcji. W takim przypadku podmiot, który nie wypełniał na przykład obowiązku sprawozdawczego, ale jest w stanie wykazać formalne spełnianie wymogów musiałby mieć ponownie nadany status niezwłocznie po złożeniu wniosku o jego nadanie. Sankcja pozbawienia statusu byłaby w takim przypadku fikcją.

Sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorstwem społecznym.

Pozyskawszy informację o naruszeniu wymogów posiadania statusu przedsiębiorstwa społecznego, organ nadzoru powinien wezwać przedsiębiorstwo społeczne do zaniechania naruszeń oraz przedstawienia niezbędnych wyjaśnień w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania, uwzględniając rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości.

Przedsiębiorstwo społeczne zobligowane będzie do zgłaszania wojewodzie zmian powodujących zaprzestanie spełniania wymagań posiadania statusu – w terminie 14 dni od dnia powstania tych zmian. Wojewoda natomiast będzie wzywał przedsiębiorstwo społeczne do przedstawienia wyjaśnień oraz przywrócenia stanu, w którym podmiot spełnia wymogi związane ze statusem przedsiębiorstwa społecznego. Termin na realizację takich działań nie może być krótszy niż 1 miesiąc. Szczególną sytuacją jest natomiast uchybienie warunkom związanym z minimalnym poziomem zatrudnienia w przedsiębiorstwie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, z przyczyn nieleżących po stronie pracodawcy. W takim przypadku marszałek będzie mógł zawiesić (w drodze decyzji administracyjnej) ten wymóg na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Skorzystanie z opisywanego mechanizmu będzie możliwe wyłącznie jeżeli podmiot zawiadomi o takiej sytuacji w terminie 14 dni. Celem rozwiązania jest zapewnienie przedsiębiorstwu społecznemu możliwości względnie stabilnego funkcjonowania w sytuacji, w której nie z jego winy, liczba pracowników zagrożonych wykluczeniem społecznym spadnie poniżej określonego minimum. W praktyce taki stan może wynikać z sytuacji rodzinnej, zdrowotnej lub innych okoliczności dotyczących pracownika, na które nie ma wpływu pracodawca i z tego względu nie powinien on również ponosić ich negatywnych konsekwencji.

Niezbędnym elementem skutecznego nadzoru jest kontrola. Dlatego też projekt ustawy zawiera podstawę prawną oraz tryb przeprowadzenia kontroli w przedsiębiorstwie społecznym. Z uwagi na to, że organem nadzoru jest wojewoda. Z tego względu zastosowanie znajdą tu przepisy o kontroli w administracji rządowej. Kontrola może być przeprowadzona z urzędu lub na wniosek.

Instrumenty wsparcia przedsiębiorstwa społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że nie da się stworzyć proponowanego modelu organizacyjno-biznesowego jakim jest przedsiębiorstwo społeczne bez stosownego wsparcia tych podmiotów w zakresie realizacji najbardziej pożądaných, z punktu widzenia interesu publicznego, funkcji.

Innymi słowy – nie można nakładać wymogów, bez oferowania odpowiednich zachęt do ich stosowania. Takie podejście spowodowałoby, iż projektowane przepisy nie byłyby stosowane i przedsiębiorstwa społeczne nie byłyby tworzone.

Istotne jest równocześnie, aby projektowane wsparcie nie naruszało unormowań prawa europejskiego, zwłaszcza w zakresie pomocy publicznej. Z tego powodu rozwiązania koncentrują się na finansowaniu usług społecznych w interesie ogólnym oraz wspieraniu wewnętrznej funkcji reintegracyjnej przedsiębiorstwa społecznego.

Rozwiązania powinny być zachętą przede wszystkim dla realizacji funkcji społecznych, która ograniczać może przedsiębiorstwa społeczne w konkurowaniu na rynku.

Funkcjonowanie przedsiębiorstwa społecznego może zostać wsparte ze środków publicznych na zasadach określonych w zmienianych ustawach: z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, z późn. zm.), z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, z późn. zm.) lub ze środków budżetu Unii Europejskiej.

Przedsiębiorstwu społecznemu przysługuje, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, wsparcie w formie:

- jednorazowych środków z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy dla skierowanego przez powiatowy urząd pracy bezrobotnego, skierowanego opiekuna lub skierowanego poszukującego pracy, w wysokości nie wyższej niż 6-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia;
- środków Funduszu Pracy na finansowanie kosztów wynagrodzenia dla skierowanego przez powiatowy urząd pracy do pracy bezrobotnego, skierowanego opiekuna lub skierowanego poszukującego pracy, w okresie do 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy, wypłacane miesięcznie w wysokości nie wyższej niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy;
- jednorazowych środków z PFRON na utworzenie stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej: w wysokości nie wyższej niż sześciokrotna przeciętnego wynagrodzenia w przypadku podjęcia zobowiązania do zatrudnienia osoby niepełnosprawnej na 12 miesięcy lub w wysokości powyżej sześciokrotności do piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia w przypadku podjęcia zobowiązania do zatrudnienia osoby niepełnosprawnej na 24 miesiące,

- środków z PFRON na finansowanie kosztów płacy osoby niepełnosprawnej, w okresie do 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy ze starostą lub w okresie do 12 miesięcy w przypadku zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, która w trakcie uczestnictwa w WTZ brała udział w praktykach w PS, wypłacane miesięcznie w wysokości nie wyższej niż kwota najniższego wynagrodzenia,
- refundacji, przez okres realizacji indywidualnego planu reintegracyjnego, części wynagrodzenia, odpowiadającej składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz części kosztów osobowych pracodawcy odpowiadającej składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe w pełnej wysokości przez okres realizacji indywidualnego planu integracyjnego (jednakże bez możliwości wydłużenia refundacji w przypadku wydłużenia realizacji tego planu), do wysokości odpowiadającej miesięcznie wysokości składki, której podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Analogiczne rozwiązania adresowane są obecnie do spółdzielni socjalnych. Postulat spójności systemowej przemawia za rozciągnięciem ich na podmioty, które mają pełnić analogiczne do spółdzielni socjalnych funkcje. W przypadku spółdzielni socjalnych, które uzyskały status przedsiębiorstwa społecznego uprawnienia do uzyskania refundacji składek, wynikające z projektowanych przepisów oraz ustawy o spółdzielniach socjalnych nie będą się dublować. Różnicowanie funkcjonujących obecnie instrumentów, wspierających zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych, prowadziłyby także do nieuzasadnionego różnego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji. Zaproponowane rozwiązania, co do zasady nie ingerują w przyjęte już teraz warunki korzystania z tych instrumentów rozszerzając jedynie krąg uprawnionych podmiotów.

Przedsiębiorstwu społecznemu przysługiwać będzie, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych w części przeznaczony na reintegrację pracowników zagrożonych wykluczeniem społecznym. Podobny mechanizm wprowadzony został w odniesieniu do spółdzielni socjalnych, w których dochody wydatkowane na cele reintegracyjne zostały zwolnione z podatku. Takie uprawnienie wynika w szczególności z reintegracyjnej funkcji wypełnianej przez przedsiębiorstwo społeczne. Należy mieć na uwadze, że zadania z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej (w tym rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych) są jednym z kluczowych celów polityki społecznej. Z tego względu uznać należy, że włączenie w proces reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym podmiotów niepublicznych, dla których

zadanie to jest istotnym celem działalności, uzasadnia zwolnienie ich z obciążeń podatkowych. Funkcja reintegracyjna ma istotne znaczenie nie tylko dla pracowników przedsiębiorstwa, ale także dla społeczności lokalnej, w której dany podmiot funkcjonuje i jest pożądane z perspektywy rozwiązywania problemów społecznych. W związku z tym uzasadnione jest wprowadzenie rozwiązania promującego lokowanie zysków i nadwyżek w przedsiębiorstwie właśnie na ten cel.

Do przedsiębiorstw społecznych mają zastosowanie przepisy w sprawie obniżenia wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), o których mowa w art. 22 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, z zastrzeżeniem, że minimalna liczba zatrudnionych pracowników (w przeliczeniu na pełen wymiar czasu pracy) wynosi 10 osób (inaczej niż w przypadku pozostałych przedsiębiorców, którzy muszą zatrudniać przynajmniej 25 pracowników). Ponadto obniżenie wpłat na PFRON będzie możliwe także w przypadku zakupu produkcji lub usługi w ZAZ. Proponowana regulacja stanowi dla podmiotów rynkowych zachętę do zakupywania usług także u najmniejszych przedsiębiorstw społecznych, zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz ZAZ. Podmioty o takim profilu zatrudnienia nie zawsze zdolne będą do konkurencyjności z innymi przedsiębiorcami. Z uwagi na ważny cel społeczny jakim jest aktywizacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych, mechanizm obniżenia wpłat na PFRON dla kontrahentów takich podmiotów może częściowo zrekompensować ich ograniczoną konkurencyjność. Mechanizm ten pozwala także ugruntować pozycję PS lub ZAZ jako partnera gospodarczego dla innych uczestników obrotu, co ostatecznie zwiększa szanse na trwałość funkcjonowania tego podmiotu oraz jego pozytywne społeczne oddziaływanie. Dotychczasowe doświadczenia i dostępne dane wskazują, że wiele spośród przedsiębiorstw społecznych będzie podmiotami zatrudniającymi relatywnie niewielkie zespoły pracowników, zatem funkcjonujący obecnie mechanizm pozostawałby dla nich niedostępny. Warto mieć również na uwadze, że rozwiązanie to bezpośrednio przyczynia się do realizacji celów funkcjonowania PFRON przez wzmacnianie popytu na towary i usługi podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Większy udział w rynku, nawet niewielkich, podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne na godnych warunkach i przy udzielaniu dodatkowego wsparcia reintegracyjnego jest równie pożądany, jak promowanie dużych zakładów pracy, które likwidują wykluczenie osób niepełnosprawnych głównie w sferze zatrudnienia. Można

powiedzieć, że zaproponowano tym rozwiązaniem mechanizm promujący transakcje z podmiotami zatrudniającymi osoby niepełnosprawne z uwagi na kwestie nie tylko ilościowe odnoszące się do tego zatrudnienia, ale także jakościowe (partycypacja pracownicza, reintegracja).

Projekt przewiduje, na wzór rozwiązania przyjętego w ustawie o spółdzielniach socjalnych, możliwość udzielania zamówień zastrzeżonych poniżej progu, od którego stosowana jest ustawa Prawo zamówień publicznych. Jednostka sektora finansów publicznych, udzielając zamówienia, które nie podlega ze względu na jego wartość ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019, z późn. zm.), może zastrzec, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie przedsiębiorstwa społeczne. Informacja o zastrzeżeniu podmiotowym musi znaleźć się we wniosku o uruchomienie procedury udzielenia zamówienia publicznego oraz w odpowiednich dokumentach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Projekt ustawy zakłada, że wszystkie przedsiębiorstwa społeczne będą mogły skorzystać z uprawnień przysługujących ZPCh na podstawie art. 32 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Chodzi tu o dofinansowanie do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, a także o zwrot kosztów: budowy lub przebudowy związanej z modernizacją obiektów i pomieszczeń, transportowych, administracyjnych, o ile wynikają one z zatrudnienia osoby niepełnosprawnej.

Z uwagi na fakt, że wojewoda dysponuje najbardziej aktualnymi i kompleksowymi informacjami na temat konkretnego przedsiębiorstwa społecznego, organ ten zajmie się także wydawaniem zaświadczeń potwierdzających spełnianie przesłanek, o których mowa w art. 361 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Zaświadczenie takie wydawane jest na wniosek przedsiębiorstwa społecznego. Jednocześnie weryfikacja odbywać się będzie na podstawie wykazu przedsiębiorstw społecznych. Dzięki temu procedura wydawania zaświadczenia nie powinna stanowić znacznego obciążenia administracyjnego. Jednocześnie dokument ten ułatwiać będzie przedsiębiorstwom społecznym udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których stosuje się przywołane zastrzeżenie. Wydanie takiego zaświadczenia zwolnione będzie z opłaty skarbowej.

Zasady realizacji usług społecznych.

Zgodnie z Konstytucją RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1). Zasady i formy wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w ramach gospodarki komunalnej określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679). Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Organy stanowiące lub wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- wyborze sposobu prowadzenia i form usług użyteczności publicznej;
- wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), w trybie przepisów:

- ustawy dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711, z późn. zm.);
- ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2021 r. poz. 541);
- ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019), zwanej dalej również: ustawą PZP;
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym albo na zasadach ogólnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944, z późn. zm.).

Doświadczenia wskazują, że kluczowe w powyższych kwestiach są regulacje zawarte w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawie PZP. W dziedzinach obejmujących sfery pożytku publicznego w 2015 r. JST wydatkowały 46,7 mld zł., co stanowiło 24% całkowitych wydatków JST. Duża część spośród zakupionych usług i zleczanych zadań ma charakter usług społecznych mających coraz większe znaczenie w kontekście wzmocnienia spójności społecznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że środki przekazywane podmiotom sektora pozarządowego w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2015 r. stanowiły zaledwie 1,8 mld zł (0,9%) budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Środki te są najczęściej oznaczone na poziomie budżetów samorządowych, jako odrębny element budżetu przeznaczony na „wsparcie” organizacji obywatelskich, choć dotyczą one realizacji zadań publicznych, a w większości przypadków realizatorzy tych zadań mają obowiązek ich współfinansowania. W kontekście powyższego, wykorzystanie zapisów wynikających z Umowy Partnerstwa, krajowych strategii i programów rozwoju (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu oraz Regionalnych Programów Operacyjnych), mówiących o możliwości rozwoju usług społecznych i społecznie odpowiedzialnych terytoriów, stwarza niepowtarzalną możliwość nadania istotnego impulsu rozwojowi społeczno-gospodarczemu zarówno wspólnot samorządowych, jak i całego kraju.

W celu stworzenia optymalnych warunków rozwojowych i współpracy administracji samorządowej z podmiotami ekonomii społecznej, niezbędne jest kompleksowe uregulowanie relacji jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi, realizującymi zadania w zakresie: zatrudniania i reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz usług społecznych. W powyższym kontekście ekonomia społeczna łączy bowiem możliwości zatrudnieniowe mieszkańców wspólnoty samorządowej i realizacji usług społecznych z tworzeniem społecznie odpowiedzialnego terytorium, w którym zarówno sektor publiczny, przedsiębiorcy, jak i sektor ekonomii społecznej kooperują na rzecz rozwoju wspólnoty.

Zgodnie z ustawą jednostki samorządu terytorialnego powinny dążyć do realizacji usług społecznych, która uwzględniać będzie cele społeczne związane z wzmocnieniem spójności społecznej, zatrudnianiem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, czy też sprzyjających budowaniu partnerstwa sektora publicznego i sektora ekonomii społecznej. Rozwiązanie takie wynika z założenia, że pozytywne efekty dla społeczności lokalnej nie

wynikają tylko z zakresu przedmiotowego zleconej usługi, ale również z samej formy jej zlecenia, a także katalogu podmiotów je realizujących. Jednocześnie projektowane rozwiązania nie naruszają autonomii samorządu terytorialnego w zakresie możliwości samodzielnego realizowania zadań publicznych, a także decydowania o tym, które z nich mogą być zleczone podmiotom niepublicznym.

Proces włączania podmiotów ekonomii społecznej w realizację usług społecznych powinien być odpowiednio zaplanowany i zintegrowany z programowaniem działań dotyczących problemów społecznych. Z tego względu w ustawie zaproponowano uzupełnienie strategii rozwiązywania problemów społecznych (uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej) o dwa elementy. Pierwszy z nich dotyczy oceny potencjału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług społecznych. Element ten będzie częścią diagnozy sytuacji społecznej i pozwoli ocenić możliwości współpracy z sektorem ekonomii społecznej. Drugim istotnym uzupełnieniem strategii będą informacje o zadaniach publicznych i usługach społecznych, które zlecane będą podmiotom ekonomii społecznej w trybach określonych w projektowanej ustawie lub na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dzięki temu współpraca samorządu z podmiotami ekonomii społecznej będzie ujęta w szerszy kontekst zadań działań realizowanych w związku z ograniczaniem problemów społecznych, także przez inne podmioty. Jednocześnie zapisy strategii będą także zobowiązaniem samorządu do podjęcia współpracy z sektorem ekonomii społecznej w zadeklarowanych trybach.

Mając na uwadze powyższe założenia zaproponowano rozwiązania w zakresie podniesienia jakości realizacji usług społecznych wprowadzenie nowych zasad współpracy JST z PES w zakresie realizacji usług społecznych.

W ustawie wprowadzono nowe formy zlecenia i współrealizacji usług społecznych. Przyjęto bowiem założenie, że projektowana ustawa ma dawać nowe możliwości wyłaniania usługodawców, poprzez zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego wyboru trybu kontraktowania usługi najbardziej w danym przypadku adekwatnego.

Projektowane rozwiązania tworzą dogodne warunki do osiągnięcia dodatkowych korzyści społecznych przez organy zlecające realizację usług społecznych. Z uwagi na fakt, że katalog usług społecznych dotyczy przede wszystkim zadań realizowanych przez samorządy, projektowany schemat realizacji usług, a także nowe tryby ich kontraktowania adresowane są w szczególności do JST. Jednocześnie możliwość skorzystania z nowych trybów

przewidziano również dla organów administracji rządowej. Dzięki temu organy dokonujące zlecenia w prostszy i bardziej elastyczny sposób będą mogły porozumieć się z podmiotami zainteresowanymi realizacją usług społecznych. Zlecenie realizacji usług społecznych może następować w dwóch nowych, wskazanych w projektowanej ustawie, trybach tj. w trybie negocjacyjnym oraz trybie partnerstwa publiczno-społecznego lub po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organ zainteresowany zleceniem realizacji usługi będzie miał zatem wybór między ugruntowanym trybem konkursowym, a dwoma nowymi trybami, które w określonych sytuacjach mogą okazać się bardziej odpowiednie do jego potrzeb. Należy także zwrócić uwagę, że w przypadku trybu konkursowego w projekcie przewidziano wielokrotnie podnoszony przez organizacje pozarządowe postulat, aby samorząd nie wymagał od zleceniobiorcy wkładu własnego.

W projekcie ustawy zaproponowano rozwiązanie, skłaniające organ administracji publicznej do zlecenia realizacji usługi społecznej podmiotom ekonomii społecznej lub zakontraktowania ich z zastosowaniem aspektów społecznych zamówień publicznych. Organ administracji samorządowej dopiero w przypadku niewyłonienia wykonawcy w jednym z powyższych trybów, mógłby zlecić usługę społeczną przez udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych lub ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym.

Z perspektywy społeczności lokalnych kluczowe znaczenie ma dostępność do wskazanych usług. W sytuacji, w której organ stwierdzi, że w danym obszarze potencjał podmiotów ekonomii społecznej jest niewystarczający do powierzenia im realizacji usługi, może zdecydować się na pominięcie stosowania trybów określonych w projekcie ustawy. Taka decyzja powinna być uzasadniona pisemnie, a uzasadnienie powinno zostać przedstawione każdemu kto tego zażąda.

Uspołecznienie zlecenia usług społecznych jest istotne z punktu widzenia promowania przedsiębiorczości społecznej oraz umacniania pozycji rynkowej tego sektora. Ideą, która przyświeca tzw. społecznie odpowiedzialnym zamówieniom publicznym (promowanym na poziomie Unii Europejskiej jak i krajowym) jest „kupowanie”, oprócz zasadniczego przedmiotu zamówienia, także dodatkowego efektu społecznego osiąganego przez zastosowanie tzw. klauzuli społecznej – np. zatrudnienia osób, które mają trudności na rynku pracy. Zamawiający dostaje zatem rodzaj społecznego bonusu. Polega ona na niwelowaniu

problemów społecznych, za których zwalczanie jest tak czy inaczej odpowiedzialny, co dzieje się niejako „przy okazji” zaspokajania innych potrzeb społeczności.

Zbliżony do stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych efekt ma zapewnianie świadczenia określonych usług społecznych przez podmioty ekonomii społecznej. W tym przypadku, organ administracji publicznej poza realizacją przez PES określonego zadania publicznego może osiągnąć dodatkowe cele społeczne (np. związane z reintegracją osób zagrożonych wykluczeniem społecznym), leżące w interesie społeczności lokalnej. Jednocześnie warto mieć również na uwadze, że środki finansowe przeznaczone przez samorząd terytorialny na realizację usług społecznych w proponowanej w projekcie formule, mają większą szansę pozostać w społeczności lokalnej. Wynika to z faktu, że za realizację tych zadań często odpowiadać będą podmioty o lokalnej skali działania, nierzadko zatrudniające przede wszystkim pracowników z terenu gminy, w której świadczone są usługi.

Warunki realizacji usług społecznych określone w projekcie ustawy muszą pozostać komplementarne w stosunku do uregulowań określonych w ustawie z dnia 19 lipca 2019 o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Z tego względu zdecydowano się na uzupełnienie katalogu wykonawców i trybów ich wyłaniania ujętego w art. 7 tej ustawy o podmioty ekonomii społecznej i tryby przewidziane w projekcie. Konieczne jest także zachowanie zgodności z regulacjami szczegółowymi dotyczącymi określonych obszarów (np. pomocy społecznej, opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, czy rehabilitacji osób niepełnosprawnych). W tym celu przepisy ww. ustaw zostały uzupełnione o wskazanie możliwości skorzystania z trybów przewidzianych w niniejszym projekcie.

Reasumując, schemat postępowania JST w przypadku zlecenia realizacji usług społecznych przebiegać będzie w następujący sposób:

- organ JST powinien, w oparciu o przepisy szczegółowe regulujące świadczenie określonych usług społecznych, ustalić czy usługa może zostać zlecona innemu podmiotowi (ograniczenia w tym zakresie ujęte są np. w ustawie o pomocy społecznej przedmiotem zlecenia nie może być m.in. wypłata świadczeń pieniężnych),
- jeżeli istnieje taka możliwość organ na podstawie przepisów szczegółowych powinien zdecydować o wyborze trybu wyłonienia realizatora takiej usługi,

- w przypadku przeprowadzenia postępowania z wykorzystaniem trybu ujętego w projekcie niniejszej ustawy, które nie doprowadzi do wyłonienia realizatora usługi społecznej organ JSE może wykorzystać PZP.

Możliwość ograniczenia kręgu oferentów w trybach dotacyjnych.

Organ administracji publicznej, zapewniając realizację usługi społecznej, w trybach dotacyjnych, będzie mógł ograniczyć udział wykonawców do podmiotów ekonomii społecznej:

- mających siedzibę na terenie zlecającej jednostki samorządu terytorialnego, lub
- zatrudniających przy realizacji tego zlecenia co najmniej 50% pracowników zamieszkałych na terenie zlecającej jednostki samorządu terytorialnego.

Jest to istotne w kontekście lokalnego wymiaru ekonomii społecznej. Wyraża się częstokroć przekonanie (poparte licznymi studiami przypadku opisywanymi w literaturze przedmiotu), że na rzecz społeczności lokalnej najlepiej działają podmioty lokalne. Jednocześnie zapłata, za usługi dalej służy tej społeczności, gdyż pozostaje w obrocie na terenie danej społeczności – usługodawca dalej kupuje towary i usługi na tym samym lokalnym rynku i zatrudnia pracowników zamieszkujących w miejscu gdzie usługa jest świadczona. Projekt przewiduje, iż omawianego rozwiązanie byłoby dopuszczalne jedynie w ramach trybów dotacyjnych (poza reżimem prawa zamówień publicznych).

Nowe sposoby zlecania realizacji usług społecznych – tryb negocjacyjny.

Organ administracji publicznej może powierzyć podmiotom ekonomii społecznej realizację usługi społecznej w trybie negocjacyjnym. Ogłoszenie o zleceniu realizacji usługi w trybie negocjacyjnym stanowi zaproszenie PES do wzięcia udziału w negocjacjach, w celu doprecyzowania lub uzupełnienia opisu przedmiotu zlecenia lub warunków umowy oraz złożenia ostatecznych ofert. Ogłoszenie zawiera: określenie usługi społecznej, które ma zostać zlecone, wysokość środków przeznaczonych na realizację tej usługi lub zadania, wzór zgłoszenia do wzięcia udziału w negocjacjach określający minimalny zakres informacji o sposobie realizacji zadania, informacje o terminie składania zgłoszeń, kryteria oceny złożonych w wyniku negocjacji ofert. Ogłoszenie powinno zostać opublikowane w BIP, na stronie internetowej urzędu oraz w jego siedzibie. Tryb jest zbliżony do negocjacji z ogłoszeniem, o których mowa w ustawie PZP. Istotna różnica polega na tym, że umowa zawierana w wyniku zastosowania tej procedury przewiduje nie zakup usługi za

wynagrodzeniem, a przyznanie dotacji na określone w ustawie działania w ramach zadania publicznego. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego powołuje komisję w celu przeprowadzenia negocjacji i oceny złożonych ofert, w której skład wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Komisja zaprasza do udziału w negocjacjach nie więcej niż 5 podmiotów spełniających wymagani określone w ogłoszeniu. Rozwiązanie to powinno służyć zapewnieniu sprawnego przebiegu negocjacji. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że tryb ten powinien być wykorzystywany w sytuacjach, w których organ nie ma pewności w jaki sposób określić zakres usługi lub zadania, które planuje zlecić. Zatem w postępowaniu powinny uczestniczyć te podmioty, które posiadają wiedzę i doświadczenie pozwalające uzupełnić wizję zlecniodawcy.

Negocjacje nie mogą prowadzić do zmiany minimalnych wymagań oraz kryteriów oceny ofert określonych w ogłoszeniu. Brak tego zastrzeżenia powodować mógłby niezasadne wykraczanie poza pierwotnie ustalone ramy zlecenia, co mogłoby zakłócać konkurencję.

Negocjacje mają także charakter poufny. Oznacza to, że informacje o ich przebiegu nie mogą być upubliczniane bez zgody stron uczestniczących w tym procesie.

Po zakończeniu negocjacji organ administracji publicznej określa termin (nie krótszy niż 14 dni) na złożenie oferty realizacji usługi lub zadania.

Informacje związane z negocjacjami, w szczególności ich wynik, zmiany wprowadzone po negocjacjach, a także dokumenty i wyjaśnienia związane z negocjacjami są informacją publiczną, zatem zgodnie z projektem ustawy powinny być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki samorządu terytorialnego.

Projekt zakłada również, że w toku negocjacji dla wzmocnienia swojej pozycji - dwóch lub więcej oferentów może porozumieć się co do wspólnej realizacji zadania. W przypadku uzasadniającym realizację usługi przez więcej niż jeden podmiot ekonomii społecznej, w wyniku prowadzonych negocjacji podmioty biorące w nich udział mogą złożyć ofertę wspólną w terminie określonym przez komisję, nie krótszym jednak niż 7 dni.

W przypadku uzasadniającym realizację usługi społecznej w partnerstwie publiczno-społecznym, w wyniku prowadzonych negocjacji może zostać zawarta umowa partnerstwa publiczno-społecznego.

Kryterium wyboru ofert powinno być dążenie do zapewnienia najlepszej relacji jakości usługi społecznej do kosztów jej realizacji.

Ponieważ na realizację zadania przyznawana będzie dotacja celowa, nie jest zasadne pozostawienie (jako warunku uznania umowy za wykonaną) jedynie odbioru merytorycznego przedmiotu umowy. Podobnie jak w innych tego typu regulacjach, przewiduje się obowiązek złożenia sprawozdania z realizacji usługi społecznej w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji.

Podobnie jak ma to miejsce w innych przypadkach, ustawa przewiduje delegację ustawową do wydania przez ministra do spraw zabezpieczenia społecznego rozporządzenia, które określi ramowe wzory oferty umowy i sprawozdania.

Nowe sposoby zlecania realizacji usług społecznych – partnerstwo publiczno-społeczne.

Drugim z nowych trybów zlecania usług jest partnerstwo publiczno-społeczne. Organ jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z podmiotem ekonomii społecznej mogą utworzyć partnerstwo publiczno-społeczne w celu wspólnej realizacji usług społecznych. Model mieszanego sektorowo partnerstwa niejednokrotnie sprawdzał się w realizacji projektów finansowanych ze środków europejskich, na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności. Brak jednak było systemowego uregulowania i narzędzia odpowiedniego dla współpracy, dla której finansowanie pochodzi z innych środków niż unijne. Co prawda dla niewielkich inicjatyw społecznych, w ramach których dochodzi do wspólnej realizacji zadania publicznego, przewidziano formułę inicjatywy lokalnej, jednak rozwiązanie to ma ograniczony zasięg oddziaływania i możliwość podziału zadań między umawiające się strony (niemożliwe są na przykład przepływy pieniężne).

Z kolei partnerstwo publiczno-prywatne to w istocie zakup usługi, lecz gratyfikacją nie jest zapłata kwoty pieniężnej, lecz zyski z innego rodzaju świadczenia (np. pobieranie w określonym czasie opłat z tytułu przejazdów wybudowaną przy udziale partnera autostradą).

Z tego powodu zasadne jest wykorzystanie doświadczeń z realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich także do środków krajowych przez wprowadzenie partnerstwa publiczno-społecznego.

Organ jednostki samorządu terytorialnego planujący zawrzeć tego typu umowę, zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej informację o planowanym partnerstwie, wyznacza termin na złożenie zgłoszeń oraz wskazuje kryteria oceny złożonych zgłoszeń.

Organ jednostki samorządu terytorialnego przy rozpatrywaniu złożonych ofert uwzględnia planowany udział własnych środków finansowych, wkład rzeczowy i osobowy, dotychczasowe doświadczenie w zakresie realizacji zadań publicznych oraz dotychczasową współpracę z jednostką samorządu terytorialnego. Organ jednostki samorządu terytorialnego może wybrać więcej niż 1 partnera do zawarcia umowy partnerstwa publiczno-społecznego.

Po dokonaniu wyboru, organ będzie zamieszczać informację o wyborze partnera. Umowa partnerstwa publiczno-społecznego ma określać w szczególności przedmiot umowy; zadania poszczególnych partnerów, w tym lidera partnerstwa, którym będzie dany organ; zakres praw i obowiązków partnerów; zasady rozliczania płatności oraz sankcje za naruszenie postanowień umowy.

Umowa partnerstwa publiczno-społecznego nie może być zawarta pomiędzy jednostkami powiązanymi rozumianymi jako osoby prawne spełniające definicję przedsiębiorcy dominującego lub zależnego w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, z tym zastrzeżeniem, że nie muszą być one przedsiębiorcami w rozumieniu tych przepisów.

Organ jednostki samorządu terytorialnego ma prawo do bieżącej kontroli realizacji umowy przez partnera. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa o partnerstwie publiczno-społecznym, w szczególności może przewidywać, że stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Klauzula zastrzeżona dla zamówień publicznych, dla których (z uwagi na ich wartość) nie stosuje się PZP.

Konstrukcja przedsiębiorstwa społecznego działającego w celu reintegracyjnym, oparta jest przede wszystkim na wymogu związanym z zatrudnianiem osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznych powoduje, że posiada ono cechy podmiotów, dla których zastrzec można udział w zamówieniu publicznym. Ustawa przewiduje uzupełnienie katalogu podmiotów, dla których może zostać zastrzeżone zamówienie zgodnie z art. 94 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Podobną regulację, swoistą „małą” klauzulę zastrzeżoną, przewidziano również dla zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy PZP. Jednostka sektora finansów publicznych udzielając

zamówienia, które nie podlega ze względu na jego wartość ustawie PZP, może zastrzec, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie przedsiębiorstwa społeczne, działające na podstawie ustawy lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z uwzględnieniem przepisów art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Informacja o zastrzeżeniu, musi znaleźć się we wniosku o uruchomienie procedury udzielenia zamówienia publicznego oraz w odpowiednich dokumentach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zasady realizacji polityki publicznej w obszarze ekonomii społecznej.

Projekt ustawy przewiduje, że rozwój ekonomii społecznej wspierany jest przez władze publiczne, w szczególności za pomocą programu na rzecz rozwoju ekonomii społecznej oraz programów wojewódzkich na rzecz rozwoju ekonomii społecznej tworzonych na podstawie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale także dostarczania usług wspierających rozwój podmiotów ekonomii społecznej. Za kompetencję władz publicznych uznaje także tworzenie nowych inicjatyw w zakresie ekonomii społecznej, w tym w zakresie usług wspierających rozwój przedsiębiorstw społecznych. Sektor ekonomii społecznej wspierać mają także instrumenty wsparcia działań reintegracyjnych przedsiębiorstw społecznych.

Ponieważ problematyka ekonomii społecznej nie była dotąd uregulowana ustawowo, wyznaczenie organu koordynacyjnego, nakreślającego kierunki rozwoju w tym obszarze konieczne z perspektywy zapewnienia spójności działań realizowanych przez administrację publiczną.

Zadania ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, z późn. zm.), dział zabezpieczenie społeczne obejmuje między innymi sprawy: ekonomii społecznej, przedsiębiorczości społecznej, w tym spółdzielczości socjalnej. Z tego względu koordynację działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej sprawować ma minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Organ ten, jako właściwy w zakresie problemów społecznych dla rozwiązywania, których projektowane są niniejsze przepisy, jest naturalnym koordynatorem polityk publicznych w tym zakresie.

Do zadań ministra należeć będzie opracowanie, realizacja i monitorowanie programu na rzecz rozwoju ekonomii społecznej opracowywanego na podstawie przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Obecnie dokumentem takim jest *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. Ekonomia Solidarności Społecznej*. Oznacza to, że rozwiązania ujęte w projekcie ustawy nie prowadzą do obowiązkowego podjęcia prac nad dokumentem programowym bezpośrednio po wejściu w życie ustawy. Są natomiast wskazaniem dla ministra odpowiedzialnego za koordynację tej problematyki do opracowania lub aktualizacji programu, w celu efektywnej koordynacji działań po 2023 r. Ponadto minister realizować będzie również działania z zakresu upowszechniania ekonomii społecznej; przyznawanie akredytacji podmiotom świadczącym usługi wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej oraz prowadzenia wykazu tych podmiotów. Minister będzie mógł również podejmować działania o charakterze ponadregionalnym polegające na zapewnieniu podmiotom ekonomii społecznej dostępu do usług wsparcia. Rozwiązanie takie realizuje zasadę subsydiarności pozostawiając obowiązki w zakresie zapewnienia podstawowych usług na poziomie wojewódzkim. Minister będzie miał również za zadanie monitorowanie funkcjonowania sektora ekonomii społecznej we współpracy z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego. Informacje te pozwolą m. in. na dokonanie oceny skutków regulacji *ex post* oraz ocenę przepisów pod kątem ewentualnych potrzeb doprecyzowania lub zmiany.

Programy resortowe i rządowe.

Minister będzie mógł opracować i finansować resortowe lub rządowe programy na rzecz rozwoju ekonomii społecznej. Warto zaznaczyć, że nie będą to programy rozwoju w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Programy te będą miały charakter operacyjny i wdrożeniowy w stosunku do nadrzędnego programu na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, który powinien zostać przygotowany przez ministra właściwego do spraw włączenia społecznego. Obecnie praktykowane jest takie rozróżnienie np. w zakresie programowania działań w obszarze wspierania osób niepełnosprawnych czy włączenia społecznego - w obszarach tych funkcjonuje jeden kompleksowy dokument (program lub strategia) regulujący zadania różnych aktorów i określający w sposób kompleksowy cele i działania dotyczące określonego obszaru polityki społecznej. Ponadto funkcjonują również spójne z tym dokumentem programy resortowe finansowane np. z Funduszu Solidarnościowego, które koncentrują się na konkretnych zagadnieniach np. zwiększaniu dostępności do określonej usługi lub wprowadzających nowy instrument polityki społecznej.

Zapewnienie możliwości tworzenia i wdrażania programów ministra pozwoli także przyspieszyć czas reakcji na zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą, w szczególności. w sytuacjach nieprzewidzianych i nagłych, takich jak np. epidemia COVID-19. Programy ministra będą służyć w szczególności rozwojowi ekonomii społecznej, tworzeniu i rozwijaniu przedsiębiorstw społecznych, wzmocnieniu ich innowacyjności, zatrudnianiu w przedsiębiorstwach społecznych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, podnoszeniu wiedzy, kompetencji i kwalifikacji osób zatrudnionych w PES, budowaniu wspólnych przedsięwzięć przedsiębiorstw społecznych oraz podmiotów ekonomii społecznej na rzecz rozwoju ich potencjału, a także rozwoju lokalnego oraz realizacji usług społecznych.

Nowy instrument pozwoli na elastyczne uzupełnianie narzędzi wsparcia sektora ekonomii społecznej przewidzianych w ustawie. Mechanizmy bezpośredniego wsparcia finansowane ze środków Funduszu Pracy, czy też Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych powiązane są z tworzeniem nowych miejsc pracy dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym osób niepełnosprawnych. Wsparcie to będzie miało istotne znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, jednakże nie odnosi się ono do innych obszarów aktywności tych podmiotów, ważnych z perspektywy realizacji celów polityki społecznej. W szczególności wskazać należy tu dwa kluczowe aspekty. Pierwszy z nich dotyczy rozwoju przedsiębiorstw społecznych, rozumianego także, jako zwiększanie konkurencyjności tych podmiotów. Wspieranie takiego rozwoju, którego bezpośrednim rezultatem nie zawsze będzie wzrost zatrudnienia, służy m.in. większej trwałości samych przedsiębiorstw społecznych, a także już istniejących w tych podmiotach miejsc pracy. W dłuższej perspektywie taka inwestycja zwiększa również szanse na większą niezależność przedsiębiorstw społecznych od wsparcia publicznego. Drugim istotnym z perspektywy celów ustawy obszarem, w którym potrzebne jest wsparcie funduszu jest budowanie potencjału do realizowania usług społecznych. Aktywność podmiotów ekonomii społecznej w tej sferze jest naturalna, jednakże z uwagi na różnorodne bariery dotyczące m.in. utrudnionego dostępu do finansowania rozwoju, podmioty ekonomii społecznej często nie mają możliwości, aby świadczyć usługi społeczne wymagające np. specjalistycznego wyposażenia lub odpowiedniego zaplecza.

Program ministra będzie mógł być finansowany ze środków pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a także z Funduszu Pracy. Instrument ten pozwoli uzupełniać w sposób elastyczny ofertę zaplanowanych w ustawie

instrumentów wsparcia dedykowanych przedsiębiorstwom społecznym, finansowanych z Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, czy też ze środków europejskich. Ponadto dzięki jego wdrożeniu możliwa będzie intensyfikacja działań z zakresu reintegracji prowadzonych w przedsiębiorstwach społecznych, a także wspieranie zatrudnienia osób wykluczonych, których zatrudnienie do tej pory nie wiązało się z możliwością uzyskania wsparcia finansowego. Instrument ten pozwoli również elastycznie reagować na zmieniające się potrzeby podmiotów ekonomii społecznej, a w szczególności przedsiębiorstw społecznych.

W celu zapewnienia odpowiedniej elastyczności wydatkowania środków z programów, dopuszczono możliwość ich realizacji we wszystkich trybach określonych w art. 33 ust. 1 i 2 ustawy. Dwa z tych trybów to mechanizmy wprowadzone w projekcie ustawy, tj. partnerstwo publiczno-społeczne oraz tryb negocjacyjny. Ponadto w ramach programu możliwe będzie również powierzenie realizacji zadań publicznych podmiotom ekonomii społecznej wyłonionym w trybie otwartego konkursu ofert na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czy też w trybach określonych w prawie zamówień publicznych. Poza tymi mechanizmami przewidziano także możliwość finansowego wsparcia podmiotów ekonomii społecznej w trybie naboru wniosków. W projekcie ustawy określono niezbędne elementy procedury naboru: zakres i zasady publikacji ogłoszenia o naborze, sposób oceny i informowania o wynikach, a także kwestie dot. zawierania umów, wypłaty środków, rozliczenia i kontroli.

Wprowadzenie nowego trybu naboru wniosków jest również konieczne z uwagi na fakt, że wsparcie w ramach programu dotyczyć może działalności gospodarczej prowadzonej przez PES, a wymienione powyżej tryby pozwalają na sfinansowanie realizacji usług społecznych lub zadań publicznych, bądź też na dokonanie zakupu. Tryb ten pozwoli również zaangażować w proces wdrażania programów jednostki samorządu terytorialnego. Będą mogły one uczestniczyć w realizacji programów zarówno w charakterze podmiotów otrzymujących wsparcie w realizacji ich zadań dotyczących wspierania ekonomii społecznej, jak również w charakterze pośredników odpowiedzialnych za udzielanie wsparcia w zakresie swojej właściwości terytorialnej

Akredytacja i usługi wsparcia

Istotnym zadaniem ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego będzie przyznawanie akredytacji podmiotom świadczącym usługi na rzecz podmiotów ekonomii społecznej. Co

istotne zapewnienie dostępu do tych usług będzie przede wszystkim zadaniem marszałka województwa. Usługi te obejmować będą:

- animację lokalną rozumianą jako upowszechnianie idei i zasad ekonomii społecznej, pobudzanie aktywności społecznej w społecznościach lokalnych oraz inicjowaniu i rozwoju międzysektorowych partnerstw lokalnych,
- wspieranie tworzenia podmiotów ekonomii społecznej, w szczególności przedsiębiorstw społecznych oraz podejmowania przez te podmioty działań reintegracyjnych, odpłatnej działalności pożytku publicznego lub działalności gospodarczej,
- wspieranie podejmowanych przez przedsiębiorstwo społeczne działań reintegracyjnych
- wzmacniania potencjału kadrowego, finansowego i innowacyjnego oraz udzielania wsparcia biznesowego.

Rozwiązanie łączące przyznawanie akredytacji na poziomie centralnym z realizacją tych usług na poziomie regionalnym powinno zapewnić, że z jednej strony usługi te odznaczać się będą porównywalnym wysokim poziomem na terenie całego kraju, a z drugiej, że świadczone będą blisko podmiotów ekonomii społecznej oraz z uwzględnieniem regionalnej specyfiki i potrzeb. Uzupełnieniem tego systemu będzie dostępny publicznie wykaz podmiotów akredytowanych.

Warunki oraz tryb przyznawania i utraty akredytacji zostaną określone przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego w rozporządzeniu.

Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej

W pełnieniu powyższych zadań ministra wspierać ma organ opiniodawczo-doradczy tj. Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej, do którego zadań będzie należeć w szczególności: wyrażanie opinii o programie na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, programach rządowych oraz projektach aktów prawnych, związanych z funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej oraz o stosowaniu ustawy o ekonomii społecznej, opracowywanie propozycji działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej o charakterze innowacyjnym, monitorowanie realizacji rozwoju na rzecz rozwoju ekonomii społecznej.

Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej składa się w szczególności z przedstawicieli:

- organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych;
- jednostek samorządu terytorialnego;
- podmiotów ekonomii społecznej;
- związków zawodowych i organizacji pracodawców;
- instytucji finansowych;
- nauki i edukacji.

Taki skład komitetu oraz zastrzeżenie, że zasiadać w nim będzie co najmniej 15 osób zapewnią, że kwestie dotyczące ekonomii społecznej będą mogły być rozpatrywane z różnych perspektyw. Przełoży się to zarówno na jakość rozwiązań, a także na poziom ich legitymizacji wśród kluczowych interesariuszy.

Członków Krajowego Komitetu powołuje i odwołuje na kadencję 3-letnią minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Ponadto Krajowy Komitet może zapraszać do uczestnictwa w swoich posiedzeniach ekspertów oraz przedstawicieli organów administracji publicznej i podmiotów ekonomii społecznej niereprezentowanych w Krajowym Komitecie.

Koszty funkcjonowania Krajowego Komitetu związane z obsługą oraz uczestnictwem w jej posiedzeniach ekspertów, członków Krajowego Komitetu i osób niebędących jego członkami, pokrywa się z części budżetu, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego lub ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Obsługę administracyjno-biurową Krajowego Komitetu zapewnić będzie urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Z uwagi na to, że Komitet będzie ciałem społecznym, za udział w posiedzeniach Krajowego Komitetu przysługiwać będzie zwrot kosztów podróży na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 Kodeksu pracy.

Sposób zgłaszania kandydatów do Krajowego Komitetu, a także organizację i tryb działania Komitetu oraz zasady uczestnictwa w jego pracach, Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia. Ponieważ w Komitecie zasiadać będą osoby, które nie będą podporządkowane ministrowi pod względem instytucjonalnym, zasadnym jest rozstrzygnięcie tych kwestii przepisami o charakterze

powszechnie obowiązującym. Jednocześnie będą to normy techniczne, więc nie ma konieczności regulowania ich ustawą.

Rola samorządu województwa.

Poza obowiązkami w zakresie nadzoru nad przedsiębiorstwami społecznymi przez marszałka województwa, projekt ustawy przewiduje inne istotne funkcje samorządu województwa w zakresie rozwoju ekonomii społecznej. Samorząd ten koordynuje w województwie działania na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, w szczególności: opracowuje, realizuje i monitoruje regionalny program na rzecz rozwoju ekonomii społecznej; konsultuje programy oraz inne dokumenty w zakresie ekonomii społecznej służące realizacji umowy partnerstwa, o której mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; monitoruje działania w zakresie usług społecznych w województwie; monitoruje wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej w województwie.

Działania samorządu województwa wykonywane będą przy pomocy regionalnego ośrodka polityki społecznej. Ponadto, z uwagi na zakres kompetencji przyznanych samorządowi województwa, zasadnym jest tworzenie międzysektorowych organów opiniotwórczo – doradczych, wspomagających jednostkę samorządu terytorialnego. W tym celu projekt ustawy przewiduje, że marszałek województwa tworzyć będzie Regionalny Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej, do którego zadań należeć będzie w szczególności: wyrażanie opinii o regionalnym programie na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej; monitorowanie realizacji regionalnego programu na rzecz rozwoju ekonomii społecznej.

Analogicznie jak w przypadku Krajowego Komitetu, kadencja Regionalnego Komitetu trwać będzie 3 lata, a w jego skład będą wchodzić w szczególności z przedstawicieli:

- marszałka województwa;
- wojewody;
- podmiotów ekonomii społecznej prowadzących działalność na terenie województwa;
- nauki i edukacji;
- związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Marszałek województwa zapewni realizację zadania publicznego polegającego na świadczeniu na rzecz podmiotów ekonomii społecznej usług wsparcia. Zapewnienie realizacji

tych usług powinno odbyć się przez zlecenie ich podmiotowi akredytowanemu. Zlecenie powyższych zadań będzie mogło być dokonywane w trybie, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 lub w trybach dotacyjnych określonych w projekcie (w trybie partnerstwa publiczno-społecznego, trybie negocjacyjnym, trybie otwartego konkursu ofert) lub na podstawie prawa zamówień publicznych z wykorzystaniem klauzul społecznych. Usługi będą finansowane ze środków budżetu samorządu województwa, a dodatkowo mogą być finansowane lub dofinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, podobnie jak ma to miejsce obecnie w toku realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych.

W celu zapewnienia zgodności między celami projektowanej ustawy a rezultatami jej wdrożenia, po 3 latach od wejścia w życie projektowanych przepisów planowane jest przedstawienie Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawozdania z wykonania ustawy.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii właściwych organów i instytucji Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Banku Centralnego, na podstawie § 27 ust. 4 uchwały Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Przedmiot projektowanej regulacji nie powoduje zagrożeń korupcyjnych.

Projekt ustawy będzie miał wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców przez zwiększenie poziomu współpracy przedsiębiorstw na poziomie lokalnym.

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na prawa i obowiązki przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz został zamieszczony

na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.