

Wędką zamiast ryby – spółdzielczość socjalna jako aktywny środek walki z wykluczeniem

1. Uwagi wprowadzające

Transformacja ustrojowo-gospodarcza 1989 r. przekształciła Polskę zarówno pod względem ustrojowym, jak i może przede wszystkim pod względem ekonomiczno-społecznym. Gospodarkę socjalistyczną opartą na centralnych planach produkcyjnych i kierowniczej roli partii komunistycznej zastąpiła bazująca na zasadach ekonomicznych gospodarka wolnorynkowa. O ile dzięki wielkiej przedsiębiorczości i pomysłowości części społeczeństwa Polska przez ostatnie 30 lat przeobraziła się w kraj o mocnych podstawach ekonomicznych i dobrych perspektywach rozwoju, to jednak nie całe społeczeństwo równo skorzystało z rosnącego poziomu życia. Pewne regiony i grupy społeczne pozostały jakby na marginesie, na uboczu tych wielkich przemian, co oznaczało dla nich pogorszenie się i tak nienajlepszych, choć stabilnych i przewidywalnych, warunków życia z czasów Polski ludowej. Autor ma tu na myśli regiony rolnicze (z upadającymi państwowymi gospodarstwami rolnymi), jak i grupy społeczne (górników, robotników ciężkiego przemysłu – pracujących w niewydajnych przedsiębiorstwach państwowych – czy osób z niepełnosprawnościami, tracących zatrudnienie i oparcie wskutek powolnego rozpadu dobrze funkcjonującego systemu spółdzielczości inwalidów i niewidomych). Z czasem, gdy gospodarka wolnorynkowa była ujmowana w coraz bardziej rygorystyczne regulacje prawne, „młode” demokratyczne państwo wskutek regulacji konstytucyjnych¹ coraz większą uwagę zaczęło zwracać na grupy zagrożone wykluczeniem oraz podejmować różnorakie działania zaradcze.

Niniejszy artykuł zaprezentuje instytucję spółdzielni socjalnej jako jednej z najnowszych form zwalczania przez władze publiczne wykluczenia społecznego. Autor scharakteryzuje pokrótce cele, zasady i strukturę organizacyjną tej nowej formy spółdzielczości. Zostanie także zakreślony krąg osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, z którego pochodzą spółdzielcy socjalni, a także zostaną ukazane spółdzielnie socjalne w opozycji

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

do innych podmiotów służących walce z wykluczeniem społecznym, tj. warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej, które prowadzą działania na polu rehabilitacji i zatrudnienia, lecz nie posiadają tak rozwiniętej struktury i mają mniejsze możliwości działania niż spółdzielnie socjalne. Artykuł ma na celu weryfikację tezy, iż spółdzielnie socjalne, ich struktura i możliwości działania czynią z nich wędkę dla osób wykluczonych społecznie, stwarzającą możliwości przywrócenia/podnoszenia swoich kompetencji zawodowych i społecznych, nie zaś ryby – półśrodków, nierozwiązujących problemu wykluczenia co do istoty. W niniejszym artykule została wykorzystana głównie metoda formalno-dogmatyczna wspierana przez metodę komparatystyczną.

2. Struktura i cele spółdzielni socjalnych jako podmiotów predystynowanych do zwalczania wykluczenia społecznego

Spółdzielnia socjalna, będąca przedmiotem niniejszego artykułu, w polskim porządku prawnym zafunkcjonowała w 2004 r. na mocy dużej nowelizacji ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (dalej: Pr. spółdz.)², dokonanej na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zwaną dalej ustawą o promocji)³, która wprowadzała nowy dział V, regulujący podstawowe cechy nowego typu spółdzielni⁴. Już po dwóch latach instytucja spółdzielni socjalnej „doczekała się” odrębnej regulacji ustawowej w postaci uchwalonej w 2006 r. ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (dalej: u.s.s.)⁵, która stanowi główny akt prawny dla spółdzielców socjalnych, natomiast Pr. spółdz. stosuje się jedynie w przypadkach nieuregulowanych w u.s.s. (art. 1 ust. 2 u.s.s.). W tym miejscu na uwagę zasługuje fakt, że mimo zmiany obozu rządzącego, projekt ustawy został przyjęty przez nową Radę Ministrów w niezmiennym kształcie. Jak wskazuje B. Godlewska-Bujok, „Był to jeden z niewielu przypadków o takim charakterze, który udowodnił, że niezależnie od reprezentowanych opcji politycznych, koncepcja ustawy jest akceptowana jako rozwiązanie nowatorskie i przydatne”⁶.

Najogólniej można powiedzieć, iż polska spółdzielczość socjalna została ukształtowana przy pomocy rozwiązań zapożyczonych z prawodawstwa włoskiego, gdzie

² T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 648.

³ Tekst ogłoszony Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001.

⁴ M.in. szczególne oznaczenie nazwy takiej spółdzielni, krąg założycieli warunki połączenia się, podziału, likwidacji spółdzielni, specyficzny przedmiot działalności spółdzielni socjalnej czy specyficzne zasady podziału majątku likwidowanej spółdzielni socjalnej – szerzej art. 203a–203d dawnego działu V Prawa spółdzielczego.

⁵ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2085.

⁶ B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 8.

skuteczność tej instytucji w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego okazała się nader istotna. Nie oznacza to bynajmniej bezpośredniej implementacji zagranicznych rozwiązań do krajowego porządku prawnego przede wszystkim dlatego, że w Polsce nie istniała instytucja spółdzielni socjalnej, tak powszechna we włoskim ustawodawstwie. Z tego względu podstawą jej funkcjonowania stała się w naszym kraju spółdzielnia pracy, posiadająca głębokie przedwojenne tradycje, co też przyczyniło się do łatwiejszej jej akceptacji przez polskich członków ruchu spółdzielczego i przedsiębiorców komercyjnych będących, obok samorządu lokalnego oraz sektora pozarządowego, jej naturalnymi partnerami w budowaniu pozycji na lokalnym i regionalnym rynku⁷.

Z Włoch spółdzielczość socjalna zaczerpnęła takie cechy jak:

- 1) prymat działalności gospodarczej jako podstawowego środka, za pomocą którego spółdzielcy odbudowują swoje kompetencje zawodowe/społeczne;
- 2) ulgi podatkowe ułatwiające prowadzenie działalności przez takie spółdzielnie (bardzo niski podatek dochodowy od osób prawnych);
- 3) możliwość udziału włoskich spółdzielni społecznych.

W procedurach ubiegania się o zamówienia publiczne, również poprzez tworzenie konsorcjów⁸, polski ustawodawca korzystał również z fińskiego modelu spółdzielczego w zakresie form współpracy ze społecznościami lokalnymi⁹.

Przechodząc do krótkiej charakterystyki celów działania i struktury spółdzielni socjalnych, należy na początku zaznaczyć, iż jest to wyodrębniony rodzaj spółdzielni i realizuje on zasady ukształtowane w toku rozwoju ruchu spółdzielczego – od pionierów z Rochdale poczynając, spółdzielnie socjalne opierają się na następujących zasadach:

- 1) dobrowolnego i otwartego członkostwa;
- 2) demokratycznej kontroli członkowskiej;
- 3) ekonomicznego uczestnictwa członków;
- 4) autonomii i niezależności;
- 5) kształcenia, szkolenia, informacji;
- 6) współdziałania;
- 7) troski o społeczność lokalną¹⁰.

⁷ A. Michalik, *Status spółdzielni socjalnych w prawie polskim*, Elbląg 2015, s. 7.

⁸ Szerzej o włoskim modelu spółdzielczości socjalnej: C. Borzaga, A. Santuari, *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Warszawa 2005; a także D. Baroni, Z. Pralat, *Analiza prawna włoskiego systemu spółdzielczości socjalnej z rekomendacjami dla ustawodawcy polskiego*, <http://www.spoldzielnie.org/download.php?ID=544> [dostęp: 17.10.2021].

⁹ Szerzej o doświadczeniach fińskich: E. Leś, *Europejskie doświadczenia w sprawie zatrudnienia socjalnego na przykładzie Włoch Francji i Finlandii – wybrane zagadnienia*, Informacyjny Biuletyn Inicjatyw Społecznych, Poznań 2002. Zob. również: P. Pattiniemi, *Work integration Social Enterprises in Finland*, „Working Papers Series”, No. 04/07.

¹⁰ Za stroną Krajowej Rady Spółdzielczej, <https://krs.org.pl/spoldzielczosc/zasady-spodzielcze> [dostęp: 17.10.2021], w kwestii źródeł zasad ruchu spółdzielczego od „pionierów z Rochdale” poczynając, zob.

Z powyższych zasad wynika niezbicie, że w centrum organizacji spółdzielczej jest człowiek, tak więc to ludzie stanowią główny substrat spółdzielni – również, a może nawet przede wszystkim, spółdzielni socjalnej. Oznacza to, że spółdzielnia socjalna będzie korporacją, a szerzej osobą prawną typu korporacyjnego¹¹.

Spółdzielnia socjalna realizuje dwa obligatoryjne i jeden fakultatywny cel. Po pierwsze, tak jak każda spółdzielnia działająca na podstawie Prawa spółdzielczego i innych ustaw regulujących poszczególne rodzaje spółdzielni, musi wykonywać działalność gospodarczą, określaną w art. 2 ust. 1 u.s.s. jako prowadzenie przedsiębiorstwa działającego w oparciu o osobistą pracę członków i pracowników spółdzielni socjalnej. Spółdzielnia socjalna musi również prowadzić działania nakierowane na reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym/defaworyzowanych (art. 2 ust. 2 u.s.s.). Krąg tych osób będzie zaprezentowany w następnej części niniejszego artykułu. Jest to wyznacznik wyróżniający spółdzielnie socjalne spośród innych rodzajów spółdzielni. Spółdzielnia socjalna może w myśl art. 2 ust. 3 u.s.s. prowadzić także działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, ale tylko gdy ma ku temu realne środki i istnieje taka potrzeba, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹². Nie zagłębiając się w definiowanie i omawianie powyższych aktywności, należy z całą mocą podkreślić jedno. Działalność gospodarcza prowadzona w ramach przedsiębiorstwa działającego w oparciu o osobistą pracę członków ma dwa równorzędne cele. Po pierwsze ma przynosić zyski (jest to przecież jeden z konstytutywnych warunków, aby dana działalność była uznana za gospodarczą, przynajmniej zamiar osiągnięcia zysku)¹³, po drugie zaś ma umożliwić przywrócenie kompetencji zawodowych i społecznych. Należy też podkreślić, iż zyski z prowadzonej działalności gospodarczej, oprócz zapewnienia godnego utrzymania członków/pracowników spółdzielni socjalnej, mają finansować działania reintegrujące – przywracające kompetencje zawodowe/społeczne, prowadzone poza działalnością gospodarczą. Takimi działaniami reintegrującymi, prowadzonymi poza działalnością gospodarczą, przykładowo mogą być działania przywracające kompetencje społeczne, proobywatelskie, lobbingsowe, prośrodowiskowe, prospołeczne (pomoc wzajemna

H. Cioch, *Zasady Roczne i ich realizacja w praktyce*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2009, t. II, s. 26–35.

¹¹ Szerzej o cechach osoby korporacyjnej jako głównego, obok fundacyjnego, rodzaju osób zob. A. Kidyba *Prawo handlowe*, Warszawa 2008, s. 112; S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976, s. 35.

¹² T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327.

¹³ Szerzej o definicji działalności gospodarczej: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, J. Grabowski et al., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 127–176; zob. także: Z. Szafranski, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 90–100.

członków i pracowników w czynnościach życia codziennego), integrujące (wyjazdy, rozgrywki sportowe), działania przywracające kompetencje zawodowe, praca z doradcą zawodowym, psychologiem pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, kompetencji miękkich *etc.*¹⁴ Obie obowiązkowe sfery działalności spółdzielni socjalnej są nierozłączne. Działalność gospodarcza służy zapewnieniu finansowania działalności reintegrującej, lecz same działania reintegrujące nie będą miały sensu bez prowadzonej efektywnej działalności gospodarczej. Trafnie, jak się wydaje, określił T. Kocowski spółdzielnię socjalną jako podmiot o charakterze dualnym – tj. organizację gospodarczą, która realizuje również cele społeczne¹⁵.

Przedstawione powyżej zasady funkcjonowania spółdzielni (w tym socjalnych), a także specyficzne cele działalności spółdzielni socjalnych determinują ich strukturę i wielkość. Z uwagi na fakt, że członkami, a często założycielami tych spółdzielni są osoby defaworyzowane, które mają poprzez pracę w tych spółdzielniach powrócić do życia zawodowego i społecznego, nie mogą to być podmioty duże. Nie można dopuścić do tego, aby dany członek z grupy defaworyzowanej „zniknął” w rozległej strukturze wielkiego organizmu gospodarczego. Dlatego też w myśl art. 5 ust. 2 u.s.s. spółdzielnie socjalne nie mogą zrzeszać więcej niż 50 członków, chyba że spółdzielnia socjalna powstaje wskutek przekształcenia ze spółdzielni inwalidów bądź niewidomych (art. 5 ust. 3 u.s.s.), które były bardzo powszechne w okresie Polski ludowej¹⁶. Jako ciekawą kwestię można w tym miejscu odnotować, iż pojawia się spór interpretacyjny, czy przekształcana spółdzielnia inwalidów/niewidomych może liczyć powyżej 50 członków jedynie w momencie przekształcenia i nie może w późniejszym czasie się powiększać, czy po przekształceniu w toku działalności tak przekształconej spółdzielni socjalnej może ona jednak zwiększać liczbę swoich członków ponad 50 członków. Pojawiają się dwie koncepcje wykładni. „Literalne brzmienie ww. przepisu spółdzielnia socjalna, która powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych, może liczyć więcej niż pięćdziesięciu członków”, przy zastosowaniu dyrektyw wykładni językowej, wskazuje, iż ustawa nie ogranicza możliwości przekroczenia liczby 50 członków wyłącznie do sytuacji, gdy taka liczba członków istnieje w momencie przekształcenia spółdzielni inwalidów. Wykładnia taka pozwala na przyjęcie, iż spółdzielnia socjalna powstała z przekształcenia spółdzielni inwalidów w każdym czasie może zwiększyć liczbę członków do liczby przekraczającej

¹⁴ Szerzej B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, A. Muzyka, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 20–21; a także A. Sobol (oprac.), *Společne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2009.

¹⁵ T. Kocowski, *Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorca wykonujący działalność społecznie użyteczną*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3977, „Prawo” 2019, t. CCCXXIX, s. 312.

¹⁶ Szerzej o spółdzielniach inwalidów i niewidomych: A. Michalik, *op. cit.*, s. 14–17 i podana tam literatura.

50 osób¹⁷. Należy również podkreślić, iż znacznie w stosunku do wymogów Prawa spółdzielczego (10 osób fizycznych i 3 osoby prawne – art. 6 § 2 Pr. spółdz.), zostały zliberalizowane wymogi odnośnie do liczby założycieli spółdzielni socjalnej. W art. 5 ust. 1 u.s.s. przewiduje się jedynie wymóg udziału tylko 3 osób fizycznych bądź 2 osób prawnych w momencie zakładania takiej spółdzielni. Należy przy tym podkreślić, iż ustawodawca preferuje zakładanie spółdzielni socjalnej przez same osoby defaworyzowane, ograniczając możliwość ich zakładania do wybranych grup podmiotów/osób prawnych, stanowiąc w art. 4 ust. 2 u.s.s., iż spółdzielnie socjalne mogą zakładać:

- 1) organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) kościelne osoby prawne, które zdaniem autora mogą odegrać bardzo pozytywną rolę szczególnie na terenach wiejskich w aktywizacji osób defaworyzowanych w formie spółdzielczej.

Warto jeszcze w tym miejscu podkreślić, iż możliwość kreacji spółdzielni socjalnych przez wskazane wyżej osoby prawne pojawiła się dopiero wraz z uchwaleniem nowelizacji u.s.s. z 7 maja 2009 r.¹⁸ W kontekście motywu przewodniego niniejszego artykułu kwestia możliwości zakładania spółdzielni socjalnych przez osoby prawne może się wydać kontrowersyjna, gdyż potencjalni spółdzielcy socjalni mogą zostać sprowadzeni do roli pracowników podmiotu zarządzanego przez założycielskie osoby prawne. Należy zaznaczyć, że pierwotną intencją ustawodawcy było, aby po 12 miesiącach funkcjonowania założonej w ten sposób spółdzielni socjalnej osoby prawne „wycofywały” się z niej, przekazując zarządzanie i udziały zatrudnionym tam spółdzielcom z grup zagrożonych wykluczeniem¹⁹. W praktyce bywa różnie. Często jednostki samorządu terytorialnego mocno utrudniały uzyskanie członkostwa zatrudnionym tam osobom defaworyzowanym w spółdzielni. Odwołując się do badań prowadzonych kilka lat temu przez L. Węsierską-Chyc, można stwierdzić, iż w pewnej liczbie przypadków podmioty, choć dopuszczają członkostwo osób fizycznych w spółdzielni, tak formułują warunki przystąpienia do niej, aby faktycznie zablokować taką możliwość. Dla przykładu skutecznym narzędziem jest tu ustalenie zaporowej wysokości udziału, który każdy członek powinien wnieść²⁰.

¹⁷ Zob. również M. Ołdak, M. Syty, G. Wojtanowski, *Funkcjonowanie ustawy o spółdzielniach socjalnych. Wnioski i rekomendacje*, [w:] J. Tittenbrun, *Spółdzielnie socjalne. Skuteczny mechanizm walki z wykluczeniem społecznym czy ślepa uliczka?*, Poznań 2010, s. 301.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 91, poz. 742.

¹⁹ Zob. art. 5a u.s.s.

²⁰ L. Węsierska-Chyc, *Czy spółdzielnia socjalna osób prawnych jest przedsiębiorstwem społecznym?*, [w:] W. Janocha, J. Koperek, K. Zielińska-Król, *Spółdzielnie socjalne jako instrument polityki społecznej państwa*, Lublin 2015, s. 51–54.

Odnosząc się krótko do kwestii organów spółdzielni socjalnej, należy już na wstępie podkreślić, iż praca w nich i podejmowanie kluczowych decyzji przez osoby wykluczone stanowi kolejny bardzo ważny element w procesie ich zawodowej i społecznej reintegracji. Ustawa o spółdzielniach socjalnych nie przewiduje żadnych dodatkowych wymogów czy dodatkowych organów, oprócz tych przewidywanych przez Prawo spółdzielcze. Tak więc w spółdzielniach socjalnych funkcjonować muszą:

- 1) walne zgromadzenie;
- 2) rada nadzorcza;
- 3) zarząd;
- 4) zebranie przedstawicieli – zebrania grup członkowskich (ze względu na małe rozmiary spółdzielni socjalnych bardzo mało prawdopodobne, aby one zafunkcjonowały).

Walne zebranie jest najwyższą władzą spółdzielni. Składa się ono ze wszystkich członków spółdzielni, tak więc daje spore możliwości osobom defaworyzowanym podniesienia swoich kompetencji zarządczych przy podejmowaniu decyzji strategicznych, rzutujących na działalność i kierunek rozwoju ich spółdzielni. Uprawnienia zgromadzenia uregulowane w art. 38 Pr. spółdz. koncentrują się wokół podejmowania decyzji o charakterze kierunkowym, planistycznym i kontrolnym. Szczegółowy katalog kompetencji walnego zebrania znajduje się w art. 38 Pr. spółdz., co nie oznacza, że statut spółdzielni socjalnej nie może tych kompetencji rozszerzać kosztem innych organów. Co jeszcze bardzo istotne, w myśl zasad spółdzielczych, głównie zasady demokratycznej kontroli członkowskiej, nie ma uprzywilejowania poszczególnych członków. Obowiązuje zasada jeden członek – jeden głos.

Rada nadzorcza jest typowym organem kontrolno-nadzorczym (art. 44 Pr. spółdz.). Członkami rady nadzorczej mogą być tylko członkowie spółdzielni. Szczegółowy katalog kompetencji jest ustanowiony w art. 46 Pr. spółdz., przy czym należy powtórzyć uwagi odnoszące się do walnego zgromadzenia o możliwości ich rozszerzania, ale i zawężania, na rzecz innych organów spółdzielni. Również w przypadku rady nadzorczej udział w jej pracach osób z grup zagrożonych wykluczeniem daje im bardzo istotne możliwości poszerzania swoich kompetencji zawodowych/społecznych, a także poszerzenia wiedzy z zakresu prawa czy ekonomii.

Ponadto należy jeszcze wskazać, iż rada nadzorcza nie jest obligatoryjna w przypadku najmniejszych, niezrzeszających więcej niż 15 członków, spółdzielni socjalnych (art. 7 ust. 2 u.s.s.). Kompetencje rady przejmuje wówczas walne zgromadzenie. Należy w tym miejscu podkreślić, że taka regulacja prawna odnosząca się do najmniejszych spółdzielni socjalnych jest krytykowana, gdyż mimo małych rozmiarów spółdzielni i zważając na fakt, że ma ona na celu reintegrować, a więc podnosić kompetencje osób/członków z grup

defaworyzowanych, należałoby zapewnić możliwość uczestnictwa w pracach wszystkich organów przewidzianych dla tej korporacyjnej struktury²¹.

Zarząd jest organem odpowiedzialnym za bieżące operacyjne zarządzanie sprawami i kierowanie działalnością spółdzielni socjalnej, również reprezentuje ją w stosunkach z innymi podmiotami prywatnymi i publicznymi. W myśl art. 48 § 2 Pr. spółdz. zarządowi przysługuje domniemanie kompetencyjne, co oznacza, że ustawodawca pozostawia zarządowi decydowanie o wszelkich sprawach nienależących do kompetencji innych organów spółdzielni. W przypadku spółdzielni socjalnych rola zarządu jeszcze się zwiększa, gdyż oprócz koordynowania, działalności gospodarczej, prowadzonej przez spółdzielnię, zarząd musi kierować procesami reintegracji zawodowej i społecznej osób pochodzących z grup defaworyzowanych. Na zarządzie spoczywa ciężar takiej organizacji spółdzielni socjalnej, aby oba równorzędne cele były spełniane efektywnie i trwale. Ponieważ zarząd spółdzielni socjalnej ma silny mandat pochodzący od członków spółdzielni, musi być złożony z osób wiarygodnych i o wysokich kompetencjach. Dlatego w literaturze postuluje się raczej powoływanie zarządów zawodowych, których członkowie są zatrudniani u profesjonalnych menedżerów²². Jest to postulat dość odważny, biorąc pod uwagę rozmiary i ograniczone zasoby na początku funkcjonowania większości spółdzielni socjalnych.

Podsumowując, spółdzielnie socjalne są osobami prawnymi typu korporacyjnego, zrzeszeniowego, tworzonymi albo przez samych członków pochodzących z grup defaworyzowanych, albo przez osoby prawne, z koniecznością zatrudnienia i późniejszego przekazania spółdzielni w „ręce” członków pochodzących z grup defaworyzowanych. Rozbudowana struktura zarządcza spółdzielni już na pierwszy rzut oka prowadzi do konstatacji, iż członkowie spółdzielni z grup defaworyzowanych nie mogą być biernymi pracownikami, lecz muszą brać udział w zarządzaniu zarówno strategicznym, jak i bieżącym, daną spółdzielnią. Nie jest to więc gotowe rozwiązanie dane przez innych. Co do zasady jest to rozwiązanie – „remedium na” – tworzone przez członków grup wykluczonych, dla samych siebie.

3. Osoby zagrożone wykluczeniem jako założyciele i beneficjenci spółdzielni socjalnych

Przedstawione powyżej uwagi dotyczące liczby założycieli spółdzielni socjalnych bądź konieczności zatrudnienia odpowiedniej liczby osób z grup defaworyzowanych prowadzą do wniosku, że spółdzielnia socjalna jest predystynowana, adresowana do

²¹ B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *op. cit.*, s. 68–69.

²² A. Michalik, *op. cit.*, s. 157.

ograniczonego podmiotowo kręgu odbiorców. Są to odbiorcy pochodzący z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, których zamknięty katalog został uregulowany w art. 4 ust. 1 u.s.s. Nie wdając się w dłuższe rozważania dotyczące pojęcia wykluczenia, należy zdefiniować je krótko jako marginalizację pewnych grup obywateli ze względu na ich specyficzne cechy²³. W literaturze wskazuje się, że wykluczenie – inaczej ekskluzja, z francuskiego *exclusion*, podobnie jak jej angielski odpowiednik *exclusion* – oznacza usunięcie, wyłączenie, wykluczenie²⁴. Źródłami owego wykluczenia, marginalizacji są wielorakie czynniki, prowadzące do izolacji. Przyczyn ekskluzji można poszukiwać w sferze ekonomicznej (ubóstwo jako stan wykluczający prowadzenie społecznie akceptowanego sposobu życia), produkcji (bezrobocie jako element ekskluzji) oraz spójności społecznej (brak rodziny, izolacja społeczna itp.)²⁵. Inne przyczyny to np. niepełnosprawność czy przekonania religijne²⁶.

Jak już wspomniano, ustawodawca w u.s.s. ustanowił katalog grup defaworyzowanych, z których rekrutować się będą założyciele/członkowie spółdzielni socjalnych. Ostateczny kształt owego katalogu został ukształtowany na mocy ostatniej dużej nowelizacji u.s.s., tj. ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych i niektórych innych ustaw²⁷.

Ów katalog grup zagrożonych wykluczeniem społecznym wygląda następująco:
Spółdzielnię socjalną mogą założyć:

1. Osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 przytaczanej już wyżej ustawy o promocji²⁸. Za osobę bezrobotną uznaje się w największym skrócie osobę, która była zatrudniona przynajmniej przez 6 miesięcy na terenie RP przed rejestracją w urzędzie pracy.
2. Osoby, o których mowa w art. 2 pkt 1a i 1b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²⁹, przez które rozumie się absolwentów centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej. Absolwentami takich klubów są osoby wychodzące z uzależnień (od alkoholu, narkotyków, innych środków odurzających), wychodzące z bezdomności, zwalniane z zakładów karnych, chore psychicznie w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego, uchodźcy realizujący programy integracyjne.

²³ J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 13–14.

²⁴ L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław, 2003, s. 209.

²⁵ J. Behr, J. Blicharz, *op. cit.*, s. 16.

²⁶ L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 212–213.

²⁷ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2494.

²⁸ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 690.

²⁹ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2241.

3. Osoby niepełnosprawne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁰. Za osoby niepełnosprawne uznaje się tylko te, legitymujące się wydanym w odpowiednim trybie orzeczeniem o zaliczeniu do znacznego, umiarkowanego bądź lekkiego stopnia niepełnosprawności.
4. Osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, określane przez ustawodawcę jako osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
5. Osoby/opiekunowie osób niepełnosprawnych, poszukujący pracy, niepozostający w zatrudnieniu lub niewykonujący innej pracy zarobkowej z wyłączeniem opiekunów osoby niepełnosprawnej pobierających świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych lub zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (art. 49 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).
6. Osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej, które nie posiadają statusu bezrobotnego.
7. Osoby usamodzielniane, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³¹. Takimi osobami usamodzielnianymi będą osoby „wychodzące” spod opieki instytucji pieczy zastępczej po ukończeniu 18 lat. Mowa tu bądź o rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych czy regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych. Na marginesie, w przypadku osób usamodzielnianych trudno mówić o prowadzeniu reintegracji zawodowej i społecznej. Należy w ich przypadku mówić zdecydowanie o integracji zawodowej i społecznej, gdyż z racji swojego wieku nie można mówić o powrocie, o przywracaniu kompetencji zawodowych i społecznych tylko o ich nabywaniu.

Powyższy katalog grup zagrożonych wykluczeniem jest szeroki, a na przestrzeni obowiązywania u.s.s. rozszerzał się. To właśnie osoby z tych grup będą założycielami/członkami/pracownikami spółdzielni socjalnych. Muszą one w zasadzie samodzielnie (choć oczywiście z postulowaną pomocą doradcą odpowiednich organizacji pozarządowych bądź jednostek samorządu terytorialnego) dokonać wszystkich czynności formalnych, sporządzić statut i przeprowadzić procedurę rejestracyjną przed Krajowym Rejestrem Sądowym. Nawet gdy są jedynie pracownikami bądź członkami spółdzielni

³⁰ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 100.

³¹ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447.

socjalnych osób prawnych, muszą prowadzić tak jej działalność gospodarczą, aby spółdzielnia taka osiągała realne zyski, które jak to już było wskazywane będą pożytkowane na działania reintegrujące. Do nich wreszcie będzie kierowana wszelka pomoc publiczna (dotacje na wkłady członkowskie, refundacja kosztów pracy przez pierwsze 2 lata funkcjonowania spółdzielni, wszelkie doradztwo i zwolnienia podatkowe), której ze względu na szczupłość artykułu autor nie jest w stanie szerzej ukazać.

4. Spółdzielnia socjalna jako najwyższa forma organizacyjna zwalczania wykluczenia społecznego

Powyższe rozważania odnoszące się do zasad rządzących ruchem spółdzielczym, które oczywiście stosowane są do spółdzielni socjalnych, organizacji, struktury spółdzielni socjalnych, kręgu możliwych członków/założycieli spółdzielni socjalnych oraz ich celów działania, prowadzą do konstatacji, iż są to podmioty predystynowane do zwalczania wykluczenia społecznego. Są to organizacje wprawdzie dość małe, lecz nastawione na prowadzenie działań reintegrujących zawodowo i społecznie poprzez:

- 1) prowadzenie efektywnej działalności gospodarczej oraz
- 2) prowadzenie reintegracji zawodowej i społecznej poprzez prowadzenie działań wzmacniających potencjał, umiejętności społeczne i zawodowe, w tym wskazane powyżej umiejętności miękkie, które służą samodzielnej egzystencji zawodowej i społecznej. Są one prowadzone poza działalnością gospodarczą, która ma dostarczać środków potrzebnych do ich prowadzenia.

Omówiona powyżej struktura organizacyjna spółdzielni socjalnych niejako wymusza uczestnictwo w zarządzaniu członków pochodzących z grup defaworyzowanych, którzy nie powinni być jedynie biernymi odbiorcami aktywności oferowanych przez spółdzielnie socjalne, lecz muszą aktywnie uczestniczyć w kreacji i bieżącym funkcjonowaniu tego podmiotu. Dla uwidocznienia tej kreacyjnej, motywującej roli spółdzielni socjalnych autor pragnie jeszcze pokrótce przedstawić strukturę i różnice dzielące spółdzielnie socjalne i inne podmioty *quasi*-gospodarcze, zwalczające wykluczenie społeczne. Autor ma tu na myśli takie podmioty jak zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej.

Od warsztatów terapii zajęciowej (zwanych dalej warsztatami bądź WTZ-ami) poczynając, podstawami prawnymi ich działania są:

1. Art. 10a i 10b ustawy o rehabilitacji, a także
2. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej³².

³² Dz. U. z 2004 r. Nr 63, poz. 587 ze zm.

Definiując WTZ-y, należy za art. 10a ust. 1 ustawy o rehabilitacji stwierdzić, iż są to wyodrębnione organizacyjnie i finansowo placówki stwarzające osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Powyższy cel realizowany jest poprzez realizację indywidualnego programu rehabilitacji zmierzającego do nabycia:

- 1) umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej;
- 2) psychofizycznych sprawności oraz podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiających uczestnictwo w szkoleniu zawodowym albo podjęcie pracy. Owe indywidualne terapie są przygotowywane przez specjalistów ds. rehabilitacji/rewalidacji, psychologów, instruktorów terapii zajęciowej, doradców zawodowych/instruktorów zawodu.

Uczestnikami warsztatów mogą być osoby posiadające prawnie potwierdzony status niepełnosprawności, niezdolne do podjęcia pracy.

Osoby niepełnosprawne, przyjmowane do warsztatu po 1 stycznia 1998 r., muszą posiadać w swoim orzeczeniu wskazanie do uczestnictwa w terapii zajęciowej. Zgłoszenia osób niepełnosprawnych, które chcą uczestniczyć w warsztacie, przyjmuje i zatwierdza jednostka zamierzająca utworzyć warsztat lub jednostka prowadząca warsztat, w uzgodnieniu z powiatowym centrum pomocy rodzinie. Podmiot prowadzący warsztat prowadzi listę osób niepełnosprawnych, których zgłoszenie do uczestnictwa w warsztacie zostało zatwierdzone i które nie rozpoczęły terapii w warsztacie³³. Warsztaty są tworzone jako wyodrębnione jednostki organizacyjne, wyodrębnione również finansowo, jednak, co należy podkreślić z całą mocą, nie mają one osobowości prawnej, tak więc nie są odrębnymi podmiotami praw i obowiązków. Są one tworzone przez fundacje, stowarzyszenia i inne podmioty (art. 10b ust. 1 ustawy o rehabilitacji) jako wyodrębnione organizacyjnie i finansowo ich części. Finansowane są po pierwsze ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (zwanego dalej PFRON), a także ze środków samorządu powiatowego (szczegółowa procedura została określona w § 2 i 3 rozporządzenia dot. WTZ). Uczestnikami warsztatów mogą być osoby o stwierdzonej niepełnosprawności, jednak co ważne, muszą one mieć również orzeczoną niezdolność do pracy.

Ta krótka charakterystyka WTZ-ów pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Warsztaty są podmiotami prowadzącymi działalność rehabilitacyjną, mającą na celu umożliwienie bądź przynajmniej poprawę funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy i w życiu codziennym. Przede wszystkim używane jest

³³ Za stronę biura pełnomocnika rządu do spraw osób niepełnosprawnych, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,10,warsztaty-terapii-zajeciowej> [dostęp: 28.10.2021].

pojęcie rehabilitacji zawodowej i społecznej, które jest zakresowo węższe od pojęcia reintegracji, używanego w aktach regulujących działalność spółdzielni socjalnych.

2. Warsztaty są podmiotami zdecydowanie niesamodzielnymi finansowo, w przeciwieństwie do spółdzielni socjalnych, które muszą same się utrzymywać, co stwarza konieczność dbania o ich interesy przez samych członków wywodzących się z grup wykluczonych społecznie.
3. Warsztaty obejmują swoją działalnością jedynie osoby z niepełnosprawnościami, w przeciwieństwie do znacznie szerszego zakresu podmiotowego spółdzielni socjalnych.
4. Wreszcie istotą działalności WTZ-ów jest rehabilitacja zawodowa, która nawet jeśli będzie obejmować wyrób jakichś przedmiotów czy przyuczanie do wykonywania usług, to nie będzie działalnością gospodarczą, stanowiąc ewentualnie zaczątek późniejszej pracy osoby objętej terapią w spółdzielni socjalnej.
5. Warsztaty wreszcie nie są samorządnym, autonomicznym i demokratycznym podmiotem, gdyż są zarządzane przez po pierwsze kierownika warsztatu w kwestiach bieżących, a w kwestiach strategicznych przez władze zwierzchnie podmiotu go tworzącego, tak więc podopieczni (osoby niepełnosprawne) nie będą mieli zbyt dużego wpływu na funkcjonowanie WTZ-u. natomiast spółdzielcy socjalni będą zobowiązani do podejmowania strategicznych, ale i często bieżących, decyzji dotyczących działalności swojej spółdzielni.

Można więc skonstruować powyższe różnice stwierdzeniem, iż warsztaty mogą stanowić przesłankę do podjęcia późniejszej działalności, pracy w spółdzielni socjalnej, lecz nie są one z pewnością ową „wędką” – podopieczni są przyuczani do podjęcia pracy, ale są cały czas pod opieką całego grona wymienionych wyżej specjalistów.

Odnosząc się do zakładów aktywności zawodowej (nazywanych w dalszej części artykułu ZAZ-ami bądź zakładami), należy na początku wskazać, iż są one prawnie uregulowane, tak jak WTZ-y w ustawie o rehabilitacji (art. 29 ustawy) oraz w rozporządzeniu ministra pracy i polityki społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej³⁴. Definiując ZAZ-y za art. 29 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, należy stwierdzić, iż zakładem aktywności zawodowej jest wyodrębniona i organizacyjnie, i finansowo jednostka w której:

- 1) co najmniej 70% ogółu osób zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne, w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy,
 - a) zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności,
 - b) zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób,

³⁴ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1934.

w stosunku do których rada programowa warsztatu terapii zajęciowej zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej;

- 2) spełnia warunki do zaliczenia tej jednostki do zakładów pracy chronionej (szczegółowo w art. 28 ust. 1–3 ustawy o rehabilitacji);
- 3) przeznacza uzyskane dochody na zakładowy fundusz aktywności;
- 4) uzyska pozytywną opinię starosty o potrzebie utworzenia zakładu aktywności zawodowej, z wyjątkiem przypadku, gdy organizatorem jest powiat.

Przed wszystkim, tak jak w przypadku WTZ-ów, zakłady aktywności zawodowej są adresowane jedynie do osób niepełnosprawnych, jednak w myśl art. 29 ust. 1 ustawy o rehabilitacji są one w tych jednostkach zatrudniane, nie są zaś podopiecznymi podlegającymi indywidualnym programom rehabilitacji. Co więcej istnieje możliwość skierowania takich osób przez powiatowe urzędy pracy. Słowo „zatrudnienie” oznacza, iż osoby niepełnosprawne wykonują pracę, za którą otrzymują wynagrodzenie. Tak więc podobnie jak w przypadku spółdzielni socjalnych odbywa się w ZAZ-ach działalność produkcyjna/wytwórcza czy usługowa, lecz ustawodawca nie „wymaga” wprost od ZAZ-ów uzyskiwania dochodów. Ponadto zakłady nie mają odrębnej osobowości prawnej, tak jak WTZ-y są jedynie wyodrębnione organizacyjnie i finansowo. Również jak w przypadku WTZ-ów podmiotami zakładającymi ZAZ-y są:

- 1) powiat,
- 2) gmina,
- 3) fundacja,
- 4) stowarzyszenie,
- 5) inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

Również finansowanie ZAZ-ów jest dość podobne do finansowania warsztatów terapii zajęciowej. Odbywa się ono po pierwsze ze środków PFRON, po drugie zaś ze środków samorządu województwa, co stanowi pewną różnicę w stosunku do WTZ-ów, które są finansowane przez samorząd powiatowy. Szczegółowa procedura finansowania i ubiegania się o status zakładu aktywności zawodowej została uregulowana w rozporządzeniu w sprawie zakładów aktywności zawodowej.

Konkludując zagadnienie zakładów aktywności zawodowej, zestawiając je ze spółdzielniami socjalnymi, można zaznaczyć, tak jak w przypadku WTZ-ów, istotne różnice:

- 1) o ile WTZ-y prowadziły działalność rehabilitacyjną, przyuczającą do danej pracy i do pewnej zaradności społecznej, o tyle ZAZ-y osoby niepełnosprawne już

zatrudniają, jednak w odróżnieniu od spółdzielni socjalnych nie prowadzą efektywnej działalności gospodarczej;

- 2) tak jak WTZ-y ZAZ-y są jedynie wyodrębnionymi częściami podmiotów je tworzących, w przeciwieństwie do spółdzielni socjalnych, które są osobami prawnymi, samodzielnie prawnie, organizacyjnie i finansowo;
- 3) w zakładach nie ma także jakiegokolwiek formy współdecydowania przez osoby niepełnosprawne o kierunkach rozwoju tej organizacji;
- 4) wreszcie tak jak WTZ-y zakłady są tworzone przez inne podmioty dla niepełnosprawnych, nie zaś przez samych niepełnosprawnych – jak to jest w przypadku spółdzielni socjalnych.

5. Podsumowanie i wnioski

Przedstawiona w niniejszym artykule spółdzielnia socjalna – jej cele działalności, zasady funkcjonowania, krąg podmiotowy założycieli i członków, struktura organizacyjna – wskazuje, iż jest to podmiot służący zwalczaniu wykluczenia społecznego. Nie czyni tego jednak za pomocą gotowych schematów, narzucanych przez jakieś zewnętrzne podmioty, lecz jest ona, a w każdym razie powinna być, emanacją woli swoich założycieli. To spółdzielcy socjalni, oczywiście również z silnym wsparciem organizacji pozarządowych i władz publicznych, powinni kreować kierunki rozwoju zarówno spółdzielni jako całości, jak i swojego rozwoju osobistego. Spółdzielnie socjalne, choć to podmioty niezbyt duże, mogą osiągnąć silną pozycję gospodarczą na ograniczonym obszarze rynku lokalnego w wielu dziedzinach, których katalog stale się poszerza³⁵. Pewnym wyłomem jest możliwość zakładania i prowadzenia spółdzielni socjalnych przez osoby prawne, jednakże z obowiązkiem ich przekazywania osobom wykluczonym w nich zatrudnionym. W artykule autor zestawiał spółdzielczość socjalną z innymi podmiotami walczącymi z wykluczeniem społecznym, szczególnie z tymi działającymi w środowisku osób niepełnosprawnych, bliskim autorowi ze względu na jego niepełnosprawność. Jednak nie należy zapominać o takich jednostkach jak kluby integracji społecznej czy centra integracji społecznej. Warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej nie są przede wszystkim osobami prawnymi, a jedynie wyodrębnionymi organizacyjnie częściami innych podmiotów, tak jak również kluby i centra. Nie prowadzą one również działalności gospodarczej, choć mogą wytwarzać pewne produkty czy świadczyć usługi mające na celu przyuczanie do danego zawodu czy profesji osób niepełnosprawnych.

³⁵ Zob. najaktualniejsza *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2018-2019*, druk nr 521, Warszawa 22.07.2020 r.

W tych podmiotach osoby zagrożone wykluczeniem będą pod opieką instruktorów/terapeutów etc., natomiast w spółdzielniach socjalnych spółdzielcy pochodzący z grup wykluczonych już muszą stanowić sami o sobie, choć oczywiście pożądane i bardzo ważne jest doradztwo ze strony organizacji pozarządowych czy władz publicznych.

Tak więc z powyższych rozważań wyłania się jednoznaczna konstatacja, iż spółdzielnia socjalna jest aktywnym, bo wymagającym zaangażowania i odpowiedzialności ze strony członków, środkiem walki z wykluczeniem, najbardziej zaawansowanym i zorganizowanym.