

Agnieszka Kłodnicka
Uniwersytet Wrocławski

Cechy Spółdzielni Socjalnej — kierunek zmian ustawodawczych

JEL Classification: K: Law and Economics, K19: Other

Keywords: Law, Legal Economics, Legal Institutions, Social Economy, Social Cooperatives, Labor Law.

Abstract

Features of social cooperative — direction of legislative changes

It can be stated that Social Cooperative (SC) is a running-business-activity entity with specific attributes. However, classification of SC as an “entrepreneur” in the meaning of Polish law, is not clear.

The author indicates the inconsistency of legislator’s actions concerning the functioning of the SC in the area of business activity. It appears that legislator’s course of action is unclear, and concerned persons (i.e. socially and professionally excluded) have to use a difficult legal form for challenging the market.

Despite that fact, thanks to its unique and distinct legal character, it shall fill the gap between welfare state and free-market economy. Because there is no information on business and social effectiveness it is necessary to make an analysis of the main legal obstacles, risks and their effectiveness. Such analysis shall constitute a basis for future legal changes.

Wprowadzenie

Od kilku lat na naszym rynku gospodarczym funkcjonuje podmiot prawny o nazwie spółdzielnia socjalna. Jest on nietypową w swojej konstrukcji organizacyjno-prawnej, mało znaną w krajowym porządku prawnym oraz niezupełnie jeszcze przemyslaną i zdiagnozowaną propozycją legislacyjną.

Dobrze zorganizowane i prawnie ułożone spółdzielnie socjalne mogą pomagać w rozwiązywaniu najbardziej trudnego i palącego społecznie problemu — wykluczenia coraz większej części społeczeństwa z tzw. normalnego życia społeczno-gospodarczego. W krajach rozwiniętych problem wykluczenia nie dotyczy już tylko osób niewykształconych, chorych czy z przyczyn losowych lokujących się na marginesie społecznym, ale również coraz większej liczby osób młodych

i wykształconych, które nie potrafią odnaleźć się na rynku pracy i odczuwają tzw. społeczną nieprzydatność. Problem ten będzie narastał, a nierozwiązany może doprowadzić do wybuchu frustracji społecznych. Już dziś wiadomo, że system opieki społecznej tego problemu nie rozwiąże, trzeba więc wdrożyć inne projekty.

Spółdzielnie socjalne

Spółdzielnie socjalne są wytworem popularnej w niektórych krajach Unii Europejskiej ekonomii społecznej. Najpełniej jest ona uregulowana w prawie włoskim, a swoją karierę zawdzięcza swego rodzaju misji społecznej, jaką została obdarowana przez ustawodawcę¹.

Tworzenie spółdzielni socjalnych zależy w dużej mierze od tego, jaka regulacja prawna obowiązuje w danym państwie, nie ma bowiem modelu uniwersalnego i jednolitego dla całej Unii Europejskiej. Uregulowania prawne w tym zakresie wynikają ze specyfiki konkretnych krajów, lecz są podyktowane regulacjami dotyczącymi spółdzielczości oraz definicją pojęcia ekonomii społecznej. W polskim prawie nie ma jednoznacznej definicji tzw. przedsiębiorstwa społecznego, mimo że w literaturze przyjmuje się i określa, iż spółdzielnia socjalna jest specyficzną formą przedsiębiorstwa społecznego. Polski ustawodawca, powołując do życia spółdzielnie socjalne, niezupełnie chyba był przekonany co do zasadności podjętych kroków legislacyjnych, a jego działania w tym kierunku wynikały raczej z dostosowania porządku prawnego w tej materii do reguł wynikających z prawa unijnego. Przy próbie pierwszych regulacji okazało się, iż ustawodawca nie ma przemyślanej koncepcji i pomysłu na funkcjonowanie spółdzielni socjalnych.

Tworzenie ram prawnych dla spółdzielni socjalnej w Polsce

Pierwsze wrażenie jest takie, że nasz ustawodawca od początku nie bardzo wiedział, z jakim tworem organizacyjno-prawnym ma do czynienia — czy ma to być spółdzielnia, czy też specyficzna forma spółdzielni (inny podmiot gospodarczy), do której odnosiłyby się przepisy prawa spółdzielczego.

Do polskiego porządku prawnego spółdzielnie socjalne wprowadziła ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.²

¹ Spółdzielnie socjalne powstały w celu prowadzenia działalności nie tylko statutowej, lecz także zarobkowej. Trzeci sektor działa we Włoszech wyłącznie dla pożytku społecznego i nie wytwarza zysku. Całkowita liczba przedsiębiorstw społecznych we Włoszech to ok. 11 000 organizacji (najliczniejszym typem są spółdzielnie socjalne).

² Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 ze zm.

poprzez dodanie do ustawy prawo spółdzielcze³ działu V poświęconego spółdzielni socjalnej.

Taki stan prawny nie trwał zbyt długo, gdyż ustawodawca zdecydował się wyprowadzić spółdzielnie socjalne do odrębnej ustawy, tworząc specjalnie dla nich odrębną regulację, jaką jest ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r.⁴

Takie postępowanie ustawodawcy wskazuje, iż spółdzielnia socjalna jako specyficzny twór prawny wymagała odrębnych uregulowań odbiegających od ogólnych uregulowań zawartych w prawie spółdzielczym.

W tym miejscu należy podnieść, iż poza prawem spółdzielczym jako swoistą konstytucją spółdzielczości w RP osobno uregulowana jest też sprawa spółdzielni mieszkaniowych posiadających odrębną ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych⁵ oraz ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁶.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. była kilkakrotnie nowelizowana, przy czym wydaje się, iż ustawodawca, nie wprowadzając żadnej definicji ustawowej, chciał, aby spółdzielnia socjalnej można było przypisać przymiot przedsiębiorstwa społecznego. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na zdefiniowanie pojęcia przedsiębiorstwa społecznego i dlatego też tak doktryna, jak praktycy wskazują, iż spółdzielnia socjalna jest przedsiębiorstwem społecznym, wytworem ekonomii społecznej. Odnosząc się do regulacji prawnych dotyczących spółdzielni socjalnej, można stwierdzić z całym przekonaniem, iż jest to podmiot prawny realizujący zadania na rzecz pewnej społeczności lokalnej, prowadzący swą działalność na zasadach otwartego, konkurencyjnego rynku.

Ponieważ ustawa o spółdzielniach socjalnych jest dosyć „oszczędnym” aktem prawnym, wszelkie rozważania na ten temat muszą uwzględniać regulacje prawne, do których odsyła ta ustawa. Najważniejszymi z nich są:

- ustawa prawo spółdzielcze⁷,
- ustawa zatrudnienie socjalne⁸,
- ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁹,

³ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1982 r., Nr 30, poz. 210 z późn. zm.), zwana dalej ustawą prawo spółdzielcze.

⁴ Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651 ze zm.; Dz.U. z 2009 r., Nr 91, poz. 742; Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146; Dz.U. z 2011 r., Nr 205, poz. 1211, zwana dalej ustawą o spółdzielniach socjalnych.

⁵ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116) o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.).

⁶ Ustawa z dnia 15 grudnia 1995 r. (Dz.U. z 1996 r., Nr 1, poz. 2 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.) prawo spółdzielcze (tekst jedn.).

⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2011 r., Nr 43, poz. 225 z późn. zm.) o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn.).

⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 z późn. zm.) o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.).

- ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰,
- ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹¹.

Adresaci spółdzielni socjalnej — kierunek zmian

Dalsze rozważania na temat spółdzielni socjalnych powodują, iż należy odwołać się do regulacji prawnych wynikających z ustawy o spółdzielniach socjalnych. W pierwszej kolejności należy wskazać, kto może uczestniczyć w tworzeniu spółdzielni socjalnych.

Pierwszym warunkiem utworzenia spółdzielni socjalnych jest wymóg podmiotowy, czyli: kto może uczestniczyć w zakładaniu tychże spółdzielni. W myśl art. 4 ustawy o spółdzielniach socjalnych mogą ją założyć:

1) osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹²,

2) osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1–4, 6 i 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹³,

3) osoby niepełnosprawne, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁴ — posiadające pełną zdolność do czynności prawnych,

4) inne osoby niż wskazane w punktach 1–3, o ile liczba tych osób nie stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli¹⁵,

5) organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub jednostki samorządu terytorialnego¹⁶,

6) kościelne osoby prawne¹⁷.

Powyższy katalog podmiotowy wskazuje, że tylko określone podmioty mogą rozpocząć działalność w formie spółdzielni socjalnej, mając ku temu odpowiednie podstawy prawne.

¹⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.) o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm.) o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.).

¹² Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

¹⁵ Dodane ustawą 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.

¹⁶ Dodane ustawą 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.

¹⁷ Dodane ustawą 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. Do dnia uchwalenia nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych mogły to być wyłącznie osoby fizyczne — zob. s. 3, punkty 1–3.

Warto pamiętać, że do czasu uchwalenia nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych w dniu 7 maja 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., Nr 91, poz. 742) były to wyłącznie osoby fizyczne określane mianem wykluczonych. Należy pamiętać, że jest to grupa osób obciążonych, która znalazła się w trudnej sytuacji życiowej, musi poradzić sobie z własnymi problemami, a ponadto podjąć ryzykowną, niosącą możliwość porażki decyzję o swoim przyszłym życiu.

Do czasu wprowadzenia wyżej wymienionej nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych lista osób mogących założyć spółdzielnię socjalną była węższa od katalogu osób mogących przystępować do tychże spółdzielni. Oznaczało to, że w najtrudniejszym momencie osoby z wykluczeniem społecznym pozostawione były bez wsparcia. Najwięcej sytuacji trudnych, mogących zniechęcać potencjalnych spółdzielców do zrzeszania, ma miejsce w fazie powstawania spółdzielni socjalnej. Dlatego powinna istnieć możliwość zakładania ich także przez inne podmioty wraz z osobami wykluczonymi. Zamiast tego w spółdzielni socjalnej mogły wyłącznie nabyć członkostwo także organizacje pozarządowe oraz gminne osoby prawne, obok osób pochodzących z wykluczenia¹⁸. Rozwiązanie to było zatem raczej iluzoryczne.

Znowelizowana ustawa pozwala, aby założycielami mogły być również organizacje pozarządowe lub jednostki samorządu terytorialnego oraz kościelne osoby prawne¹⁹, zobowiązując jednocześnie te podmioty do zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ta forma wsparcia ma znaczenie w szczególności na etapie początkowym i tak ma być realizowana. Ostatecznie spółdzielnia socjalna może przejmować zatrudnione w niej osoby z docelowych grup, wychodzące z wykluczenia społecznego. Osoby prawne tworzące w ten sposób spółdzielnie socjalne mogłyby realizować zadania społecznie użyteczne w sferze zadań publicznych zgodnie z przepisami o działalności pożytku publicznego²⁰.

Kolejnym korzystnym rozwiązaniem jest możliwość zwiększenia liczby osób zatrudnianych w spółdzielni socjalnej spoza kręgu osób wykluczonych. Aktualnie ta proporcja pozwala ustalać skład spółdzielców, w którym może znajdować się maksymalnie 50% osób innych niż wykluczone do 50% osób z grona wychodzących z wykluczenia²¹. Umożliwia to m.in. zatrudnienie profesjonalnej kadry zarządzającej, co w znaczącym stopniu wzmacnia szanse na skuteczne prowadzenie działalności reintegracyjnej i pozwala lepiej realizować zadania spółdzielni. Pozwala to też na zatrudnianie fachowców, co z kolei poszerza możliwości szyb-

¹⁸ „[...] których statutowym zadaniem jest działanie na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej mieszkańców gminy” — art. 5 ust. 7 ustawy o spółdzielniach socjalnych w brzmieniu sprzed nowelizacji.

¹⁹ Dotychczas organizacje pozarządowe oraz gminne osoby prawne nie mogły założyć spółdzielni, lecz wyłącznie przystąpić do niej jako jej członkowie. Rozwiązanie to nie sprawdziło się i znacznie utrudniało rozpoczęcie działalności tego rodzaju.

²⁰ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²¹ We Włoszech proporcje te są jeszcze bardziej liberalne — 30% osób zagrożonych wykluczeniem w stosunku do stanu zatrudnienia.

szego założenia i rozpoczęcia działalności przez spółdzielców. Ustawodawca tą zmianą znacznie zwiększa nie tylko szanse na powodzenie przedsięwzięcia, lecz także przede wszystkim trwałość jego efektów.

Rada nadzorcza

Należy wskazać, iż po nowelizacji z dnia 7 maja 2009 r. w spółdzielniach socjalnych zaistniała możliwość utworzenia rad nadzorczych, jeśli liczba spółdzielców przekracza 15 osób²². Zamysłem tego rozwiązania jest wzmocnienie nadzoru wewnętrznego nad tymi spółdzielniami i zapewnienie im ochrony przed zagrożeniami rynkowymi. Do chwili wejścia w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych zadania rady nadzorczej wykonywało walne zgromadzenie, a prawo kontroli przysługiwało każdemu członkowi.

Korzyści dla spółdzielców

Obecnie spółdzielnia socjalna zyskała różne możliwości wsparcia finansowego w ramach tzw. pomocy publicznej. Jedną z form wsparcia dla założycieli spółdzielni socjalnych jest fakultatywna możliwość uzyskania jednorazowego dofinansowania dla osoby bezrobotnej z Funduszu Pracy, a także dla osób przystępujących do spółdzielni socjalnej zgodnie z przepisami o promocji zatrudnienia²³, dla których — zgodnie z przepisami o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁴ — możliwe jest jednorazowe wsparcie ze strony PFRON na wniesienie wkładu w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą.

Takie rozwiązania prawne znacznie poszerzają zakres wsparcia finansowego dla osób reintegrujących się w formie spółdzielni socjalnej. Na pozytywną ocenę zasługują zmiany dotyczące zakresu zwolnień od opłat sądowych oraz większych możliwości korzystania ze środków Funduszu Pracy w ramach refundacji składek na ubezpieczenie rentowe, chorobowe, emerytalne. Mowa jest o pełnej wysokości refundacji składek na ubezpieczenie społeczne przez okres aż 36 miesięcy oraz przez kolejnych 18 miesięcy w połowie wysokości. Ponadto wprowadzone zostają nowe instrumenty wsparcia, takie jak dotacje, pożyczki, poręczenia, usługi doradztwa finansowego, prawnego, marketingowego. Częściowo także będzie można zrefundować koszty lustracji (audytu) w pierwszych trzech latach działania spółdzielni.

²² I o ile statut tak stanowi. Zasadą jest, że w spółdzielni socjalnej, w której liczba członków nie przekracza 15, nie wybiera się rady nadzorczej.

²³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r., Nr. 123, poz. 776 z późn. zm.).

Różne formy wsparcia spółdzielni socjalnych stanowią pomoc publiczną. Są one najczęściej limitowane okresem jej otrzymywania, co jest podyktowane z jednej strony racjonalnością zarządzania środkami publicznymi, z drugiej zaś przede wszystkim tym, że okres rozpoczęcia jest najtrudniejszym momentem. W tym właśnie okresie pomoc państwa jest najpotrzebniejsza, daje poczucie bezpieczeństwa i gwarancję sukcesu. Nie może być ona ciągła i stała, gdyż utrudniałaby realizację celu zawodowej i społecznej reintegracji, która ma być przede wszystkim ugruntowaniem wspólnego społecznego i zawodowego charakteru tej formy organizacyjnej w celu powrotu do aktywności i wyjścia z wykluczenia publicznego.

Przedmiot działalności spółdzielni socjalnej

Równie ważne jak poszerzenie kręgu potencjalnych uczestników sfery spółdzielczości socjalnej jest zdefiniowanie przez ustawodawcę przedmiotu działalności spółdzielni socjalnych oraz celu ich działania. Art. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych, stanowi, iż:

„Przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Spółdzielnia socjalna działa na rzecz:

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

2) zawodowej reintegracji jej członków, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy — a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej.

Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.)”.

Działalność gospodarcza, działalność pożytku publicznego, przedsiębiorca

Warto zwrócić uwagę, że w powyższej definicji ustawowej przedmiotu działalności spółdzielni socjalnej dużo większą uwagę zwraca się na społeczne cele i efekty niż na samą działalność gospodarczą. Budzi to uzasadnione wątpliwości

co do traktowania spółdzielni socjalnej jako jednostki *stricte* gospodarczej. Należy zatem głęboko zastanowić się, czy spółdzielnia socjalna jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, czy też należy ją zakwalifikować jako inny rodzaj przedsiębiorców, np. przedsiębiorców socjalnych.

Osoby prawne powoływane są do realizacji rozmaitych celów gospodarczych i w sposób „ogólnikowy” nazywane są przedsiębiorcami. Pojęcie przedsiębiorcy jest co prawda rozmaicie definiowane w różnych ustawach — art. 43¹ k.c., art. 479² k.p.c., art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów — jednakże podstawą każdej z tych definicji jest działalność zarobkowa. W wypadku spółdzielni socjalnych działalność zarobkowa jest i powinna być tylko jednym spośród wielu celów o charakterze społecznym²⁵. Cel zarobkowy wręcz nie powinien być najważniejszy (wiadomo, że brak takiego celu jako podstawowego nie wyklucza instytucji z kategorii przedsiębiorców²⁶, co więcej, dla posiadania takiego statusu Kodeks cywilny²⁷ nie przewiduje dopełnienia niezbędnych formalności, takich jak odpowiedni wpis do rejestru sądowego lub ewidencji działalności gospodarczej).

Warto więc zwrócić uwagę na fakt, że spółdzielnie socjalne, zgodnie z ideą prawa spółdzielczego, mają prowadzić nie tylko działalność gospodarczą, ale i tzw. działalność statutową. Spółdzielnie socjalne dodatkowo zostały uprawnione do wykonywania zadań podobnych do organizacji pożytku publicznego, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Spółdzielnie socjalne nie zostały zaliczone wprost do organizacji pożytku publicznego, lecz zgodnie z powyższym mogą prowadzić działalność pożytku publicznego.

Działalność ta może być prowadzona odpłatnie bądź nieodpłatnie, co uregulowane zostało w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w szczególności w art. 8 i art. 9 omawianej ustawy.

Przy nowelizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r., którą to wprowadzono m.in. zmianę do ustawy o spółdzielniach socjalnych, dokonano zapisu zmieniającego dotychczasowy art. 8 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych, wskazując, iż: „Statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność, o której mowa

²⁵ Por. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 35 nn.

²⁶ „Kryterium dochodowości nie jest konieczną cechą definiującą działalność gospodarczą” — Uchwała SN z 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 79; odróżnić je należy od pojęcia „zarobkowy”, czyli odnoszący się do zysku, oraz „odpłatny”, co wcale nie musi oznaczać spełniania kryterium zysku, szerzej S. Koroluk, *Działalność gospodarcza*, EP 2003, nr 7; także C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej...*, s. 33.

²⁷ Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.

w art. 2 ust. 3, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r., Nr 220 poz. 1447 z późn. zm.) i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub działalność nieodpłatna”. Taki zapis wskazuje na fakt, iż ustawodawca dąży jednak, pomimo braku ustawowej definicji przedsiębiorstwa socjalnego, do przydania spółdzielni socjalnej wszelkich atrybutów takiej instytucji. Wcześniejsza nowelizacja z dnia 7 maja 2009 r., która zmierzała w kierunku nadania spółdzielni socjalnej podwójnego statusu, z jednej strony spółdzielni prowadzącej „normalną” działalność gospodarczą, a z drugiej — instytucji występującej w ramach obrotu tzw. instytucji pożytku publicznego, znalazła tu swoje zwięźczenie. Tym samym w ocenie autora podstawowym celem spółdzielni socjalnych jest prowadzenie działalności gospodarczej.

Do czasu nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych przeprowadzonej w dniu 7 maja 2009 i 19 sierpnia 2011 r. mogły zrodzić się pewne wątpliwości dotyczące charakteru spółdzielni socjalnej jako podmiotu gospodarczego i przedsiębiorcy.

Wprawdzie ustawodawca w art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych definiuje, iż przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków, jednakże nie wprowadza do tej definicji jednoznacznego oznaczenia, które by przesądzało, iż ma to być nie tylko prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa, lecz wprost, iż jest to prowadzenie działalności gospodarczej. Nie jest to pierwsza niekonsekwencja ustawodawcy, który w art. 25²⁸ ustawy o spółdzielniach socjalnych przesądza, iż przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie działalności gospodarczej w formie spółdzielni socjalnej.

Wyłączenie działalności gospodarczej

Należy również wskazać, iż w art. 8 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych ustawodawca wskazał *a contrario*, iż spółdzielnia socjalna prowadzi działalność gospodarczą, natomiast jej działalność statutowa w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub działalność nieodpłatna. Wprowadzenie ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. zapisu, iż może być to

²⁸ Artykuł 25 ustawy o spółdzielniach socjalnych ma następujące brzmienie: „W ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143, z późn. zm.) w art. 16 ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie: »2) uczestnicy mogą podjąć wspólną działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej na zasadach określonych w przepisach o spółdzielniach socjalnych«”.

działalność nieodpłatna wskazuje, iż ustawodawca postanowił nadać ostatecznie spółdzielni socjalnej przymiot przedsiębiorstwa społecznego działającego w ramach zatrudniania socjalnego, które łączy elementy przedsiębiorstwa — podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność gospodarczą i podmiotu, który jest jednocześnie pełnoprawnym uczestnikiem organizacji pożytku publicznego. Niewątpliwie spółdzielnia socjalna łączy w sobie te dwie cechy.

Przedmiot działalności — niekonsekwencja ustawodawcy

Przy tak zdefiniowanym przedmiocie działalności należy również wskazać na bardzo ciekawe zjawisko legislacyjne. Art. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych stanowi bowiem że

„1. Ustawa określa zasady zakładania, prowadzenia działalności, łączenia oraz likwidacji spółdzielni socjalnej. 2. W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do spółdzielni socjalnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. — Prawo spółdzielcze” (Dz.U. z 2003 r., Nr 88, poz. 1848, z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 oraz z 2005 r., Nr 122, poz. 1024).

Zasady i techniki legislacji wskazują, iż ustawodawca w pierwszej kolejności dokonuje unormowania prawnego przedmiotu legislacji, następnie w razie podobieństwa bądź też niedookreślenia przedmiotu legislacji odwołuje się do innych przepisów, przy czym to odwołanie zostaje umieszczone zazwyczaj w tzw. przepisach końcowych.

W omawianym wypadku ustawodawca stwierdził, iż w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do spółdzielni socjalnych stosuje się przepisy prawo spółdzielcze.

Takie stanowisko ustawodawcy wskazuje, iż do spółdzielni socjalnych stosują się wszelkie unormowania wynikające z ustawy prawo spółdzielcze z uwzględnieniem specyfiki spółdzielni socjalnej określonej w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r.

Należałoby wskazać, iż niewątpliwie unormowania dotyczące spółdzielni socjalnych są najbardziej zbliżone do unormowań zawartych w ustawie prawo spółdzielcze, a mianowicie dotyczące spółdzielni pracy — art. 181 i następne ustawy prawo spółdzielcze.

Wszelkie inne uregulowania wynikające z ustawy prawo spółdzielcze, które mają zastosowanie do spółdzielni socjalnych, wskazują, iż ustawodawca wykreował podmiot gospodarczy podlegający wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego w dziale przedsiębiorców. Postanowił nadto traktować spółdzielnie socjalne jako przedsiębiorcę podlegającego wszelkim wynikającym stąd regulacjom prawnym. Dodatkowo, ustawodawca, odwołując się w ustawie o spółdzielniach socjalnych do regulacji zawartych w ustawach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz do ustawy o promocji zatrudniania i instytucjach rynku pracy, ustawy

o zatrudnianiu socjalnym, a także ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wykreował podmiot prawny prowadzący działalność gospodarczą o szczególnych cechach i charakterze. Z jednej strony spółdzielnia socjalna usytuowana została jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, z drugiej zaś jako podmiot wykonujący działalność pożytku publicznego i działający w sferze ekonomii socjalnej.

Podsumowanie

Reasumując, należy zauważyć, że idea spółdzielni socjalnych jest niezwykle ważnym i potrzebnym elementem w polskim porządku prawnym. Jej wyjątkowy i odmienny charakter pozwala na niezbędne społecznie wypełnianie przestrzeni pomiędzy sferą opiekuńczości państwa a konkurencyjnością gospodarki rynkowej. Omawiając dotychczasową ewolucję ustawodawczą w tej materii, trzeba też przyznać, że podjęty przez ustawodawcę kierunek wydaje się całkiem dobry, jednakże na tym etapie jest nieco zbyt wcześnie, by w sposób jednoznaczny to ocenić. Dzisiaj istnieją już pewne dane odnośnie do efektów działania spółdzielni socjalnych²⁹. Wydaje się, że pewne kierunki zostały wytyczone, określono obszary działalności oraz sytuację finansową spółdzielni socjalnych³⁰. Pozytywnie ocenione zostały także zmiany w przepisach prawa dotyczące spółdzielców ekonomii społecznej³¹. Stanowią one jednak podstawę do dalszych prac nad stabilizacją tej formy prawnej w polskim porządku prawnym. Zmiany te, zdaniem autora, wraz z ich ciągłym monitoringiem winny stale towarzyszyć działalności spółdzielni socjalnych. Istotną kwestią pozostaje upowszechnianie wiedzy na temat spółdzielni socjalnych, aby stały się trwałym elementem życia społeczno-gospodarczego w naszym kraju.

²⁹ J. Kobielska, *Obraz spółdzielni socjalnych w świetle badań przeprowadzonych w ramach projektu „Wykluczenie społeczne: diagnoza i mechanizmy przeciwdziałania w województwie wielkopolskim”*, [w:] *Spółdzielnie socjalne. Skuteczny mechanizm walki z wykluczeniem społecznym czy ślepa uliczka?*, red. J. Tittenbrun, Poznań 2010; Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2010–2011 r., Warszawa, sierpień 2012 (raport został przygotowany przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2012 r., a następnie rozpatrzony przez Komisję Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP w dniu 25 października 2012 r. (jako druk senacki nr 180) oraz przez Komisję Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP w dniu 6 grudnia 2012 r. (jako druk sejmowy nr 738)); J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej — Wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.

³⁰ Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych..., s. 101–102.

³¹ *Ibidem*, s. 102–103.