



W poszukiwaniu
polskiego modelu
ekonomii społecznej



*Projekt roboczy 16.01.2008
oprac. Hubert Izdebski, Jerzy Hausner*

ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY O PRZEDSIĘBIORCZOŚCI SPOŁECZNEJ

„Przedsiębiorstwo społeczne” jest kluczowym ogniwem „ekonomii społecznej”. Jego funkcją nie jest tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale też mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku, przez włączanie do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Przedsiębiorstwo społeczne jest częścią gospodarki rynkowej, ale specyficzną, bowiem lokującą swoją misję i cele poza rynkiem. Uczestniczy w gospodarce rynkowej, ale według specyficznych reguł, co różni je od przedsiębiorstwa prywatnego.

„Ekonomia społeczna” jest sektorem gospodarki, w którym organizacje są zorientowane na społeczną użyteczność a wypracowywana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Taka ich misja wynika z i jest chroniona przez autonomię zarządzania, demokratyczne decydowanie oraz lokalne zakorzenienie tych organizacji.

Za podstawowe cechy wyróżniające przedsiębiorstwo społeczne uznać należy:

- wytwarzanie produktów lub usług, wiążące się z ryzykiem gospodarczym i ekonomiczną weryfikacją efektów tej działalności;
- ukierunkowanie działalności na integrację społeczną w skali społeczności lokalnej;
- zarządzanie osadzone na partnerstwie i partycypacji;
- demokratyczną kontrolę ze strony interesariuszy;
- regułę, że wytworzona nadwyżka i zakumulowany kapitał nie są przywłaszczane indywidualnie, lecz służą wypełnieniu określonej misji społecznej.

Obowiązujące w Polsce regulacje prawne dopuszczają tworzenie i funkcjonowanie organizacji, które mają cechy przedsiębiorstwa społecznego. Jednakże niewielka liczba faktycznie działających organizacji tego rodzaju wskazuje, że regulacje te nie są korzystne i nie tworzą sprzyjających warunków rozwoju przedsiębiorczości społecznej w naszym kraju. W rezultacie, np. mimo pięknych i wieloletnich tradycji w zakresie aktywizacji zawodowej i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, jesteśmy państwem, w którym wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest bardzo niski. Zarazem, o czym świadczą między innymi przykłady zakładów pracy chronionej, obowiązujące przepisy bywają nadużywane i omijane, co prowadzi do wykorzystywania możliwych form przedsiębiorczości społecznej do prowadzenia nieuczciwej konkurencji rynkowej. To stanowi podstawowe uzasadnienie potrzeby opracowania nowej całościowej ustawowej regulacji odnoszącej się do przedsiębiorczości społecznej.

Unormowanie takie, w szczególności, powinno korzystnie wpłynąć na racjonalność wydatkowania środków publicznych. Tym samym przyczynić się do tego, że będą one w odniesieniu do podmiotów ekonomii społecznej wydatkowane efektywnie, w przejrzysty sposób i uda się przy tym uniknąć nadużyć.

Zasadniczo jednak ekonomia społeczna może się rozwijać tylko wówczas, kiedy przedsiębiorstwa społeczne będą miały możliwość pozyskiwania środków spoza sektora publicznego. Tylko wtedy podmioty ekonomii społecznej nie uzależnią się od władzy publicznej i będą w stanie realizować swoje społeczne, autonomicznie przyjmowane cele. Proponowana regulacja jest potrzebna także po to, aby stworzyć prawną podstawę prowadzenia opłacalnej działalności gospodarczej w celach społecznych, poprzez rynkową sprzedaż określonych towarów i usług.

Kwestia uregulowania działalności gospodarczej w celach społecznych jest po części rozwiązana obecnie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczne stosowanie tej regulacji napotyka jednak na poważne trudności. Zatem wskazane wydaje się rozwinięcie tej regulacji w postaci odrębnej ustawy odnoszącej się do prowadzenia działalności gospodarczej w celach społecznych. Ustawa tak umożliwiłaby różnym podmiotom prawnym uruchomienie i prowadzenie takiej działalności, na zasadach w niej określonych. W rezultacie ustawa o działalności pożytku publicznego oraz projektowana ustawa o przedsiębiorczości społecznej pozostawałyby ze sobą w ścisłym związku, swoistej korespondencji. Pierwsza odnosiłaby się do organizacji pozarządowych i prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego. Druga do prowadzenia działalności gospodarczej w celach społecznych, w tym przez organizacje pozarządowe. Pierwsza określałaby możliwości prowadzenia przez niezależne od władzy publicznej organizacje działalności na rzecz dobra publicznego (zbiorowego), druga możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, której efekty ekonomiczne byłyby wyraźnie ukierunkowane na finansowanie działalności pożytku publicznego.

Wydaje się także, że właśnie obecnie przychodzi czas na ustawowe

unormowanie kwestii przedsiębiorczości społecznej, zważywszy na paroletni okres obowiązywania i stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz – związane z tym – intensywne kształtowanie się w naszym kraju różnych form ekonomii społecznej. Przyczynia się do tego szybko rosnąca pula środków strukturalnych Unii Europejskiej, z której szeroko korzystają organizacje pozarządowe. Tym bardziej potrzebna jest teraz regulacja, która tworzyłaby ramy dla partnerstwa społeczno-publiczno-prawnego.

Trzeba też dostrzec, że analogiczne potrzeby legislacyjne są dostrzegane w wielu państwach UE (np. W. Brytania, Włochy, Belgia, Finlandia), które przyjmują właściwe dla swoich systemów prawnych nowe uregulowania przedsiębiorczości społecznej.

Proponowane rozwiązania ustawowe:

1. Ustawa reguluje zasady:
 - 1) ustroju i działalności przedsiębiorstw społecznych,
 - 2) szczególnych uprawnień przedsiębiorstw społecznych,
 - 3) uzyskiwania statusu przedsiębiorstwa społecznego,
 - 4) sprawowania nadzoru nad działalnością przedsiębiorstw społecznych.
2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651), jak również przepisów dotyczących prowadzenia odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe oraz przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także przepisów o zatrudnieniu socjalnym.
3. Przedsiębiorstwem społecznym w rozumieniu ustawy jest jednostka organizacyjna, spełniająca warunki określone w ustawie, utworzona przez podmiot spełniający warunki określone w ustawie – która, na wniosek tego podmiotu, uzyskała status przedsiębiorstwa społecznego na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
4. Przedsiębiorstwo społeczne może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, w związku z czym stosuje się do niego przepis art. 33, § 1 Kodeksu cywilnego. Podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, ponosi odpowiedzialność subsydiarną za zobowiązania przedsiębiorstwa społecznego; odpowiedzialność ta powstaje, gdy egzekucja przeciwko przedsiębiorstwu społecznemu okazała się bezskuteczna.
5. Przedsiębiorstwem społecznym może być, utworzona na podstawie odpowiednich dla niej przepisów prawa, osoba prawna, jeżeli spełnia ona warunki określone w ustawie i uzyskała, na swój wniosek, status przedsiębiorstwa społecznego, w szczególności spółdzielnia socjalna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Przepisy dotyczące przedsiębiorstwa społecznego stosuje się odpowiednio do tych

osób prawnych.

6. Przedsiębiorstwo społeczne może być utworzone przez:
 - 1) posiadającą osobowość prawną organizację pozarządową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn.zm.), z wyłączeniem organizacji, o których mowa w art. 3 ust. 4 tej ustawy, albo przez osobę prawną, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 tej ustawy;
 - 2) niebędącego organizacją pozarządową, o której mowa w ppkt 1, przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn.zm.), z wyłączeniem przedsiębiorców będących państwowymi albo samorządowymi osobami prawnymi i przedsiębiorców prowadzących wyłącznie działalność zawodową w rozumieniu powołanej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
7. Oświadczenie woli o utworzeniu przedsiębiorstwa społecznego wymaga formy aktu notarialnego.
8. W oświadczeniu woli o utworzeniu przedsiębiorstwa społecznego podmiot, który tworzy przedsiębiorstwo społeczne, wskazuje:
 - 1) cel przedsiębiorstwa społecznego,
 - 2) obszar działania przedsiębiorstwa społecznego,
 - 3) składniki majątkowe, które przeznacza na realizację celu przedsiębiorstwa społecznego.
9. Nazwę i siedzibę, znajdującą się na obszarze działania, przedsiębiorstwa społecznego, jego przedmiot działalności, w ramach oświadczenia woli, o którym mowa w pkt 7 i 8, ustrój oraz zasady gospodarki finansowej przedsiębiorstwa społecznego, w ramach wynikających z ustawy i innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak również sposób informowania interesariuszy przedsiębiorstwa, w tym pracowników, o podstawowych problemach związanych z działalnością przedsiębiorstwa oraz dopuszczalny rozmiar zatrudnienia przedsiębiorstwa społecznego, określa statut, ustalony przez podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne. Statut zawiera także postanowienia dotyczące innych przedmiotów określonych w ustawie oraz może zawierać postanowienia dotyczące podziału przedsiębiorstwa społecznego lub jego połączenia z innym przedsiębiorstwem społecznym, a także likwidacji przedsiębiorstwa społecznego i przeznaczenia majątku pozostałego po likwidacji.
10. Podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, nie może wykonywać w stosunku do tego przedsiębiorstwa innych uprawnień niż określone w statucie. Uprawnienia te nie mogą obejmować czynności bieżącego zarządzania i nie mogą stać na przeszkodzie realizacji zasad, o których mowa w pkt 15, z tym że podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, jest również interesariuszem tego przedsiębiorstwa.

11. Zmiana statutu przedsiębiorstwa społecznego, zwanego dalej „statutem”, wymaga zgody większości pracowników tego przedsiębiorstwa, w tym większości pracowników, o których mowa w pkt 14. Zmiana statutu może dotyczyć także zmiany celu przedsiębiorstwa społecznego oraz zmiany obszaru działania przedsiębiorstwa społecznego.
12. Postanowienie pkt 11 stosuje się odpowiednio do likwidacji przedsiębiorstwa społecznego.
13. Przedsiębiorstwo społeczne prowadzi działalność gospodarczą na obszarze jednostki samorządu lokalnego lub nie więcej niż trzech sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu lokalnego, mającą na celu wyłącznie:
 - 1) zawodową reintegrację:
 - a) pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji w rozumieniu art. 2 lit. f rozporządzenia Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia (Dz.Urz. UE L z dnia 13 grudnia 2002 r., Nr 337),
 - b) pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu art. 2 lit. g rozporządzenia, o którym mowa w lit. a; lub
 - 2) wytwarzanie lub wymianę dóbr i usług, wytworzonych lub wymienionych w zakresie:
 - a) pomocy społecznej,
 - b) opieki zdrowotnej,
 - c) ochrony środowiska,
 - d) usług o charakterze użyteczności publicznej na rzecz społeczności lokalnych,
 - d) usług na rzecz przedsiębiorstw społecznych w zakresie ich działalności, o której mowa w niniejszym punkcie¹,
14. Pracownicy, o których mowa w pkt 13 ppkt 1, stanowią więcej niż połowę pracowników przedsiębiorstwa społecznych bez względu na podstawę zatrudnienia, a w przypadku prowadzenia działalności w celu, o którym mowa w pkt 13 ppkt 2 – więcej niż 1/3 takich pracowników.
15. Zarządzanie przedsiębiorstwem społecznym opiera się na partnerstwie i partycypacji oraz demokratycznej kontroli ze strony interesariuszy. W przedsiębiorstwie społecznym jest organ zarządzający oraz ogólne zebranie, w skład którego wchodzi pracownicy, jak również, na zasadach określonych w statucie, przedstawiciele innych interesariuszy. Pierwszy skład organu zarządzającego powołuje podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne. Ogólne zebranie wypowiada się w przedmiocie udzielenia absolutorium członkom

¹Tego rodzaju sformułowanie wynika z dyskusji nad projektem ogólnych założeń – i ma charakter ściśle roboczy.

organu zarządzającego. W przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 100 pracowników, a w pozostałych przedsiębiorstwach jeżeli statut to przewiduje, jest organ nadzoru, wybierany przez pracowników i przedstawicieli innych interesariuszy na jednoroczną kadencję. Pierwszy skład organu nadzoru powołuje podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne. Organ nadzoru jest odrębny od organu zarządzającego i nie podlega mu w zakresie wykonywania nadzoru, przy czym członkowie organu nadzoru nie mogą być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nimi w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa ani w bezpośredniej podległości z tytułu zatrudnienia.

16. Statut określa dopuszczalną maksymalną ogólną wysokość wynagrodzenia osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami z tytułu zatrudnienia w przedsiębiorstwie społecznym lub wysokość wynagrodzenia tych osób na określonych rodzajach stanowisk, przy czym wysokość ta nie może przekraczać dwukrotności kwoty określonej na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy, o której mowa w pkt 6 ppkt 1. Postanowienie to odnosi się odpowiednio do wynagrodzenia członków organu zarządzającego przedsiębiorstwa społecznego z tytułu innego niż zatrudnienie; wynagrodzenie członków organu nadzoru nie może jednak być wyższe niż czwarta część kwoty, o której mowa w zdaniu 1 *in fine*.
17. Dochód przedsiębiorstwa społecznego podlega podziałowi na podstawie uchwały ogólnego zebrania, z tym że może być przeznaczony wyłącznie na cel tego przedsiębiorstwa i nie może być podzielony między pracowników ani innych interesariuszy przedsiębiorstwa. Statut określa szczegółowe zasady podziału dochodu.
18. Przedsiębiorstwu socjelnemu przysługują, na zasadach określonych w przepisach odrębnych:
 - 1) zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych,
 - 2) ulgi w składkach na ubezpieczenie społeczne zatrudnionych w nim osób,
 - 3) prawo uzyskiwania, na zasadach i w trybie określonych w przepisach odrębnych, 1% podatku dochodowego przekazanego przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych albo podatku dochodowego od osób fizycznych będących przedsiębiorcami².
19. Przedsiębiorstwu socjelnemu można udzielać zamówień publicznych w zakresie odpowiadającym jego celowi, na zasadach i w szczególnym trybie określonych w przepisach odrębnych³.
Przedsiębiorstwa społeczne mogą korzystać ze wsparcia tworzonych w tym celu funduszy, działających na podstawie przepisów odrębnych.

²Katalog przywilejów podatkowych oraz treść zmian odpowiednich przepisów podatkowych (w przepisach zmieniających proponowanej ustawy) w oczywisty sposób wymaga dalszych dyskusji.

³Odpowiednio do treści przypisu 2.

20. Przedsiębiorstwo społeczne może korzystać ze świadczeń wolontariuszy na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w pkt 6 ppkt 1, z tym że łączna wartość świadczeń wolontariuszy w ciągu roku kalendarzowego nie może przewyższać połowy wynagrodzeń pracowników, o których mowa w art. 14.
21. Przedsiębiorstwo społeczne korzysta z uprawnień, o których mowa w pkt 18-20, oraz z innych uprawnień przewidzianych dla tego przedsiębiorstwa od chwili doręczenia podmiotowi, który je utworzył, ostatecznej decyzji o uzyskaniu statusu przedsiębiorstwa społecznego. Organem właściwym do wydania decyzji jest marszałek województwa, właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorstwa społecznego.
22. Marszałek województwa prowadzi wykaz przedsiębiorstw społecznych, które na obszarze województwa uzyskały status tego przedsiębiorstwa, zwany dalej „wykazem”. Wykaz jest ogłaszany przez marszałka województwa w „Biuletynie Informacji Publicznej” wraz z informacją o członkach organu zarządzającego i organu nadzoru oraz statutem każdego z przedsiębiorstw umieszczonych w wykazie. *Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego*⁴ określi, w drodze rozporządzenia, wzór wykazu oraz wzór ogłaszania wykazu w „Biuletynie Informacji Publicznej”. Prawo do używania przy nazwie oznaczenia „przedsiębiorstwo społeczne” ma jedynie przedsiębiorstwo umieszczone w wykazie. Jednocześnie przedsiębiorstwo to ma obowiązek działania pod firmą, w której występuje to oznaczenie”.
23. W Krajowym Rejestrze Sądowym, w rejestrze właściwym dla podmiotu, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, umieszcza się wzmiankę o utworzeniu przez ten podmiot przedsiębiorstwa społecznego ze wskazaniem nazwy, siedziby, obszaru działania oraz celu przedsiębiorstwa społecznego, wraz z danymi decyzji o przyznaniu statusu temu przedsiębiorstwu.
24. Podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, składa marszałkowi województwa wnioski o przyznanie statusu przedsiębiorstwa społecznego, załączając akt o utworzeniu przedsiębiorstwa społecznego, statut oraz dowód powołania organów przedsiębiorstwa społecznego. Decyzję wydaje marszałek województwa po stwierdzeniu, że czynności prawne stanowiące podstawę wydania decyzji zostały podjęte przez uprawnioną osobę lub organ i są ważne, a przedstawione dokumenty są zgodne z prawem, a także ze statutem. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o przyznanie statusu przedsiębiorstwa społecznego, mając na względzie uzyskanie informacji niezbędnych do dokonania oceny zgodności przedstawionych dokumentów z prawem i statutem.
25. Marszałek województwa wyraża, w drodze decyzji, zgodę na zmianę statutu

⁴Ministrem właściwym w materii ustawy powinien być, w celu umożliwienia prowadzenia koherentnej polityki, ten sam minister, który jest właściwy w materii działalności pożytku publicznego.

przedsiębiorstwa społecznego.

26. Marszałek województwa sprawuje, na zasadach i w trybie określonych w ustawie, nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa społecznego w zakresie prawidłowości korzystania z uprawnień określonych w ustawie, zwany dalej „nadzorem”.
27. Marszałek województwa otrzymuje roczne sprawozdanie finansowe przedsiębiorstwa społecznego, sporządzone na podstawie przepisów odrębnych, oraz, w tym samym terminie, roczne sprawozdanie z działalności, sporządzone zgodnie ze wzorem określonym, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w sposób umożliwiający dokonanie oceny prawidłowości realizacji przez przedsiębiorstwo społeczne jego celów oraz prawidłowości korzystania z uprawnień określonych w ustawie.
28. W związku ze sprawowaniem nadzoru, i w zakresie określonym w pkt 26, marszałek województwa:
 - 1) może żądać od organu zarządzającego przedsiębiorstwa społecznego lub od podmiotu, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, wyjaśnień we wskazanych przez siebie sprawach, niezbędnych do wykonywania nadzoru, wyznaczając w tym celu odpowiedni termin;
 - 2) może zarządzić przeprowadzenie kontroli przedsiębiorstwa społecznego; art. 29 ust. 2, 3 i 6, art. 30-32, art. 33 ust. 1 oraz art. 34 ustawy, o której mowa w pkt 6 ppkt 1, stosuje się odpowiednio;
 - 3) może, w przypadku co najmniej dwukrotnego niedostarczenia sprawozdań, o których mowa w pkt 26, wielokrotnego niedostarczenia w wyznaczonym terminie wyjaśnień, o których mowa w ppkt 1, lub nieusunięcia uchybień stwierdzonych w wyniku kontroli, o której mowa w ppkt 2, po uprzednim wezwaniu wskazującym na możliwość zastosowania tego środka, wydać decyzję o pozbawieniu przedsiębiorstwa społecznego statusu tego przedsiębiorstwa.
29. Marszałek województwa wydaje decyzję o pozbawieniu przedsiębiorstwa społecznego statusu tego przedsiębiorstwa, po uprzednim wezwaniu, w przypadku gdy przedsiębiorstwo nie spełnia lub nie stosuje się do wymogów określonych w pkt 13-17.
30. Jeżeli decyzja o pozbawieniu przedsiębiorstwa społecznego statusu tego przedsiębiorstwa, staje się ostateczna:
 - 1) wykreśla się z urzędu wzmiankę, o której mowa w pkt 23,
 - 2) podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, podejmuje rozstrzygnięcie co do likwidacji tego przedsiębiorstwa, jeżeli statut zawiera postanowienia dotyczące likwidacji; w razie podjęcia takiego rozstrzygnięcia, likwidacja następuje zgodnie z tymi postanowieniami, a w innym przypadku przedsiębiorstwo społeczne może działać, na podstawie przepisów odrębnych, w ramach działalności prowadzonej przez podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo

społeczne.

31. Projekt ustawy powinien zawierać ponadto przepisy zmieniające (w szczególności dotyczące materii, o których mowa w pkt 18 i 19, lecz także, co najmniej, niektórych kwestii uregulowanych w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także przepisach o zatrudnieniu socjalnym oraz o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy)⁵ oraz przepisy wprowadzające i przepisy końcowe (przewidując długą *vacatio legis*, kończącą się 31 grudnia, tak aby ustawa mogła wejść w życie z dniem 1 stycznia odpowiedniego roku).

⁵Kwestie te wymagają dalszego dopracowania.