

ANDRZEJ MICHALIK¹

Finansowe instrumenty wsparcia przedsiębiorstw społecznych²

Wpłynął: 16.03.2024. Akceptacja: 29.05.2024

Streszczenie

Przedsiębiorcy działający na rynku mogą zyskać status przedsiębiorstwa społecznego, jeśli realizują cele społeczne oraz wspierają swym działaniem osoby zagrożone wykluczeniem społecznym poprzez ich reintegrację zawodową i społeczną. Uzyskanie statusu przedsiębiorstwa społecznego pozwala na skorzystanie przez podmiot z właściwych form wsparcia finansowego na rozwój i podnoszenie konkurencyjności organizacji. Przedmiotem artykułu jest analiza istniejących rozwiązań prawnych w zakresie pozyskania wsparcia finansowego. Analizie poddano formy wsparcia kierowane do różnych grup osób zagrożonych wykluczeniem. Z rozważań zawartych w artykule wynika, iż zaproponowane instrumenty pozostają niedopasowane do potrzeb tej grupy przedsiębiorstw. Dodatkowo w publikacji zawarto propozycje zmian prawnych, które wprowadzone pozwolą na wzmocnienie pozycji przedsiębiorstw społecznych na rynku.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo społeczne, ekonomia społeczna, spółdzielnia socjalna, osoby wykluczone, osoby niepełnosprawne.

¹ Dr Andrzej Michalik – Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Gdańsku (Polska); e-mail: amichalik@wsse.edu.pl; ORCID: 0009-0001-4786-4805.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

ANDRZEJ MICHALIK

Financial Instruments of Support Social Enterprises³

Abstract

All companies can gain the status of social enterprise. The main goal of this type of organization is to support excluded people on the labor market. The subject of the article is to analyze legal solutions in the field of obtaining financial support. The article shows that financial support system is not suit to the needs of this group of enterprises. At the end author included proposals of legal changes that will support position of social enterprises on the market.

Keywords: social enterprise, social economy, social cooperative, excluded people, disabled people.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Przedsiębiorstwa społeczne są kluczowym elementem systemu reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ich definicję włączono do systemu prawnego dopiero ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (zwana dalej: u.e.s.)⁴, która powstała po wieloletnich konsultacjach środowisk praktyków i teoretyków zajmujących się zagadnieniami ekonomii społecznej. W szczególności podwaliny pod powstanie tej ustawy położyli aktywni działacze środowisk spółdzielczości socjalnej, którzy wskazywali, iż podstawą tej grupy podmiotów winno być stawianie na pierwszym miejscu działalności gospodarczej, a tym samym oparcie jej rozwoju o konkurencyjność usług nie zaś o otrzymywane wsparcie przez cały okres działalności⁵.

Podczas prac nad ustawą nie udało się natomiast zdefiniować pojęcia wykluczenia społecznego z racji na jego interdyscyplinarność. Tym samym, określając kategorię osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, stworzono zamknięty katalog grup osób wymagających takiego wsparcia. To właśnie one stały się odbiorcami działalności przedsiębiorstw społecznych⁶.

Podstawową rolą przedsiębiorstw społecznych jest więc rozwijanie wśród nich odpowiednich kompetencji niezbędnych na rynku pracy. Pozwala to im na uniezależnienie się od pomocy z zewnątrz i podjęcie własnej działalności gospodarczej lub zatrudnienie się w podmiotach komercyjnych⁷.

Ich istnienie umożliwia także obniżenie bezrobocia wśród grup osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Z racji na ograniczone działania państwa w tym zakresie wydaje się, iż wspieranie rozwoju tego typu podmiotów jest jedynym racjonalnym działaniem poza podejmowaniem tej roli przez organizacje społeczne⁸.

Przedmiotem artykułu będzie więc ocena wprowadzonych nowych rozwiązań prawnych w zakresie prawa finansowego, które umożliwiają rozwijanie przedsię-

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1287 ze zm.

⁵ M.J. Sobczak, *Przebieg reintegracji zawodowej w spółdzielniach socjalnych w województwie łódzkim*, „Folia Oeconomica. Acta Universitatis Lodziensis” 2017, 6(332), s. 28.

⁶ J. Blicharz, *Teoretycznoprawne aspekty wykluczenia społecznego*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, 33, s. 78.

⁷ A. Szydlik-Leszczyńska, M. Leszczyński, *Przedsiębiorczość społeczna w tworzeniu podstaw bezpieczeństwa społecznego wspólnot lokalnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, 66, s. 129.

⁸ K.J. Chojnacka, *Ekonomia społeczna w Polsce, a rozwój gospodarczy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, 116, s. 170.

biorstw społecznych na ich początkowym etapie oraz podczas prowadzonej działalności. Analizując wprowadzoną ustawę, zauważyć należy, iż ustawodawca wbrew oczekiwaniom praktyków nie zdecydował się na stworzenie jednolitego aktu prawnego zawierającego wszystkie instrumenty wsparcia kierowane do przedsiębiorstw społecznych. Zdecydował się raczej na umieszczenie ich w ustawach szczegółowych, czyniąc z ustawy o ekonomii społecznej drogowskaz pozwalający na odesłanie do właściwych przepisów prawa.

Wprowadzone zmiany obejmują finansowe wsparcie na rzecz tworzenia stanowisk pracy i ich rozbudowy, ale także dofinansowanie do wynagrodzeń osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ustawodawca wprowadził również rozwinięcie wsparcia szczególnie dla podmiotów decydujących się na zatrudnianie osób z niepełnosprawnością kosztem innych grup, co wymaga głębszej analizy i komentarza.

Na pomoc mogą liczyć jedynie podmioty, które posiadają status przedsiębiorstw społecznych, co wymaga od części z już działających organizacji podjęcia stosownej procedury celem uzyskania takiego statusu poprzez wpis do właściwego rejestru. Bez niego nie można skorzystać ze wsparcia kierowanego do tej grupy organizacji.

Status prawny przedsiębiorstwa społecznego

Podmiot, aby zyskać status przedsiębiorstwa społecznego, musi przejść odpowiednią procedurę administracyjną. Przed złożeniem stosownego wniosku należy jednak ocenić, czy organizacja spełnia określone ustawą warunki. Zgodnie z art. 3 u.e.s. podmiot musi mieć formę spółdzielni socjalnej, spółdzielni pracy (w tym także spółdzielni inwalidów, spółdzielni niewidomych czy spółdzielni produkcji rolnej), organizacji pozarządowej zdefiniowanej w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹ z wykluczeniem partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych czy pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne i europejskich fundacji politycznych. Ustawodawca dał również taką możliwość kościelnym osobom prawnym¹⁰, spółkom z o.o. oraz spółkom akcyjnym niedziałającym celem osiągnięcia zysku¹¹ czy jednostkom tworzącym podmioty

⁹ Tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571 ze zm.

¹⁰ Wskazać tutaj należy na przepisy aktów prawnych: ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst. jedn. Dz.U. z 2023, poz. 1966; ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 265.

¹¹ J. Blicharz, *Gospodarka społeczna: nowy model przedsiębiorczości w służbie interesu ogólnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, s. 30.

ekonomii społecznej np. centra integracji społecznej pod warunkiem, że prowadzą działalność określoną w art. 3 u.e.s.

Powyższe podmioty muszą być w pełni niezależne. Tym samym nie mogą podlegać kontroli ze strony Skarbu Państwa lub jednostki samorządu. Wpływ na nie mogą mieć jedynie członkowie przedsiębiorstw społecznych, co sprawia, iż w pełni kierują one potencjałem takiej organizacji¹².

Innym kryterium, które musi być spełnione przez organizację, jest poziom zatrudnienia. Powinna ona zatrudniać co najmniej 3 osoby na podstawie umowy o pracę lub jej spółdzielczego odpowiednika w wymiarze nie mniej niż ½ etatu przy minimalnym poziomie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem wynoszącym 30%, gdy realizowane są cele zdefiniowane w art. 4 u.e.s. Do osób zagrożonych wykluczeniem zalicza się zamknięty katalog osób wskazany w art. 2 pkt. 6 u.e.s., do których można zaliczyć chociażby długotrwale bezrobotnych czy osoby z niepełnosprawnością.

Niezbędne jest nadto utworzenie w organizacji starającej się o status przedsiębiorstwa społecznego organu doradczo-konsultacyjnego. Składać się on winien ze wszystkich osób zagrożonych wykluczeniem, zaś gdy ich liczba jest większa niż 10 tworzy się organ przedstawicielski liczący nie mniej niż 3 osoby. Takie rozwiązanie jest oceniane właściwie, ponieważ przez niego osoby wykluczone mają chociażby wpływ na kierunki rozwoju przedsiębiorstwa poprzez opiniowanie regulaminu i zasad pracy. Nadto dla zapewnienia bezpieczeństwa osób zagrożonych wykluczeniem wprowadzono zakaz podziału zysków i nadwyżki bilansowej czy rozporządzania majątkiem w niekorzystny sposób zgodnie z art. 8 ust. 1 u.e.s. Działanie takie służy całemu przedsiębiorstwu, ponieważ wypracowany zysk służy jego rozwojowi¹³.

Spełnienie powyższych kryteriów przez podmiot stanowi podstawę do wszczęcia stosownej procedury o przyznanie statusu przedsiębiorstwa społecznego, które ma charakter wnioskowy. Właściwy miejscowo ze względu na siedzibę organizacji Wojewoda, rozpatrując złożony wniosek, analizuje spełnienie przez ubiegającego się wszystkich norm zawartych w art. 3–9 u.e.s. Wniosek musi zawierać potwierdzenie wszystkich tych faktów w formie właściwych załączników, takich jak np. uchwały, statuty czy regulaminy. Zwolnione ze składania załączników są jedynie spółdzielnie socjalne, które zostały uznane za podmioty z mocy ustawy spełniające powyższe założenia, o czym przesądził art. 12 ust. 3 i 4 u.e.s. z racji na spełnienie wszystkich wytycznych już na etapie tworzenia spółdzielni.

¹² A. Majzel, M. Byczyńska, J. Soboń, *Wybrane problemy funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2021, 35(2), s. 145.

¹³ Ł. Górczyński, *Ustawa o ekonomii społecznej – omówienie i ocena regulacji oraz rekomendacje na przyszłość*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2022, 59–60(3–4), s. 25.

Pozytywne zakończenie postępowania skutkuje wydaniem decyzji o przyznaniu statusu przedsiębiorstwa społecznego. Należy zauważyć, że przedsiębiorca może zostać go pozbawiony, gdy zostaną naruszone normy art. 3–10 u.e.s. Nie następuje to jednak automatycznie. Wcześniej podmiot jest wzywany do zaprzestania naruszeń na mocy art. 14 u.e.s.¹⁴ Innymi kryteriami cofnięcia statusu może być postawienie podmiotu w stan likwidacji lub oddalenie wniosku z racji na brak funduszy na pokrycie powstałych zobowiązań.

Należy zaznaczyć, iż aby korzystać z instrumentów wsparcia wynikających z art. 21 i 22 u.e.s, należy realizować indywidualny plan reintegracyjny. Ma on na celu właściwe wydatkowanie środków, zaś jego tworzenie wymaga aktywnego udziału osoby nim objętej. Takie rozwiązanie jest korzystne, ponieważ pozwala indywidualizować formę wsparcia, zwiększając jej efektywność i zapewniając szerszą kontrolę nad środkami publicznymi.

Niwelowanie kosztów zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

Zatrudnienie pracowników nakłada na pracodawcę koszty znacząco podnoszące ich funkcjonowanie. Tym samym, zwłaszcza w pierwszym okresie działalności, winny istnieć rozwiązania prawne pozwalające na ich obniżenie, zwłaszcza w przypadku osób zagrożonych wykluczeniem.

Zgodnie z art. 21 u.e.s. wprowadzono możliwość dofinansowania w zakresie składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe oraz części kosztów osobowych pracodawcy odpowiadających tym składkom przypadającej na zatrudnionego. Ograniczeniem tego rozwiązania jest fakultatywność, mimo że strona społeczna podczas prac nad ustawą proponowała jego obligatoryjność, co spotkało się z akceptacją większości¹⁵. Można rozumieć racjonalność wydatkowania środków publicznych, zaś powinno się pamiętać o ważności realizacji celów przez przedsiębiorstwa społeczne. Istotne wydaje się wprowadzenie obowiązkowego wsparcia dla określonych grup osób wykluczonych. Wskazać tutaj można na osoby z niepełnosprawnością, osoby objęte wsparciem socjalnym (np. korzystających z pomocy społecznej) czy osoby z zaburzeniami psychicznymi. Dla nich praca stanowi źródło rozwiązania istotnych problemów społecznych.

¹⁴ E. Przeszło, *Ekonomia społeczna w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym – nowa konstrukcja prawna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, 2(896), s. 25.

¹⁵ Ł. Gorczyński, op. cit., s. 20.

Wsparcie obejmuje 24 miesiące od dnia zatrudnienia w pełnej wysokości oraz połowie wysokości w kolejnych 12 miesiącach odpowiadającej wysokości miesięcznej składki, której podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Nie do końca można zgodzić się z tym rozwiązaniem. W przypadku podmiotów, które zatrudniają dużą liczbę osób wykluczonych ze szczególnych kategorii (o których była mowa w powyższym akapicie) powinna istnieć możliwość fakultatywnego ich wydłużenia na kolejne 6 miesięcy.

Pozytywnie ocenić należy fakt, iż przekazywane środki na składki ZUS mogą być realizowane w formie refundacji lub zaliczek. Pozwala to na wsparcie również w momencie, gdy przedsiębiorstwo społeczne rozpoczyna działalność i nie posiada jeszcze własnych środków na pokrycie kosztów zatrudnienia nowych osób. Negatywnie należy natomiast ocenić zbyt długi termin przekazania środków, który winien być skrócony poniżej 30 dni.

Przekazywanie środków publicznych na refinansowanie składek ZUS następuje jedynie do momentu trwania stosunku pracy. Po jego rozwiązaniu zarządzający przedsiębiorstwem społecznym zobowiązany jest powiadomić wypłacającego wsparcie (najczęściej działający w imieniu Starosty Powiatowy Urząd Pracy), a w przypadku dalszego wypłacania środków liczyć się z ich zwrotem wraz z odsetkami¹⁶. Stanowi to zabezpieczenie środków publicznych przed ich niewłaściwym wydatkowaniem.

Inną formą wsparcia obniżającą koszty pracy są wspomniane wcześniej środki na finansowanie kosztów zatrudnienia. Mogą być one przekazane na mocy art. 46 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zwana dalej: u.p.z.i.r.p.)¹⁷ do przedsiębiorstw społecznych. Wypłacane są one przez okres 6 miesięcy od dnia zawartej ze Starostą umowy. Adresatami wsparcia są między innymi posiadający status bezrobotnego skierowani do pracy przez PUP, poszukujący pracy niepozostający w zatrudnieniu lub niewykonujący innej pracy zarobkowej czy opiekun osoby niepełnosprawnej, który nie pobiera świadczeń proponowanych przez system pomocy społecznej. Pozytywnie należy ocenić włączenie do tego katalogu opiekunów osób z niepełnosprawnością z racji na umożliwienie im powrotu na rynek pracy. Ograniczeniem natomiast jest stosunkowo krótki okres wsparcia oraz jego fakultatywność¹⁸. Dofinansowanie wynagrodzenia winno być rozszerzone na kolejne miesiące jednak w wysokości

¹⁶ S. Sadowska, *Wyzwania i bariery tworzenia spółdzielni socjalnych w Polsce na przykładzie spółdzielni socjalnej „Zielony Serwis”*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka. Społeczeństwo. Środowisko” 2023, 11(1), s. 100.

¹⁷ Tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 237.

¹⁸ I. Jonak-Kowalska, *Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej a rozwój przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Wnioski sprzed kryzysu wywołanego przez COVID-19 i refleksje pokryzysowe*, [w:] M. Ćwiklicki, K. Sienkiewicz-Małyjurek (red.), *Przedsiębiorczość społeczna w czasie kryzysu*, Kraków 2020, s. 82.

zmniejszającej się ze 100% na przykład na kolejne 3 miesiące w wysokości 75% i 50% na kolejne 3 miesiące. Ustawodawca powinien się nadto zastanowić nad obligatoryjnym wsparciem dla opiekunów osób z niepełnosprawnością z racji na konieczność ich aktywizacji zawodowej.

Na podobne wsparcie co do wysokości (minimalne wynagrodzenie) oraz czasu wsparcia (6 miesięcy) mogą liczyć również osoby z niepełnosprawnością. Zgodnie z art. 26 g ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (zwaną dalej: u.r.z.s.) na takie wsparcie mogą liczyć osoby z niepełnosprawnością zarejestrowane w PUP jako bezrobotne lub poszukujące pracy i zatrudnione następnie w przedsiębiorstwach społecznych. Dobrym rozwiązaniem jest wydłużenie do 12 miesięcy czasu na pomoc dla osób realizujących wcześniej nieodpłatną praktykę zawodową pochodzących z Centrów Integracji Społecznej, bowiem dla nich praca jest dalszą formą reintegracji¹⁹.

Podsumowując, wskazać należy, iż wprowadzone istniejące rozwiązania prawne w zakresie wspierania zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem nie są do końca skuteczne. Brakuje w nich kwestii obligatoryjności wsparcia niektórych grup wykluczonych w zakresie dofinansowania wynagrodzenia czy składek ZUS. Zrozumiałe w tym zakresie mogą być obawy o ograniczone środki publiczne, jednak warto może w tym miejscu sięgnąć po rozwiązania zawarte w art. 166 ust. 2 projektu ustawy o aktywności zawodowej (zwana dalej: p.u.a.z.)²⁰. Zawierają one chociażby uszczegółowienie działalności podmiotów składających wnioski o dofinansowanie, np. obowiązek niekaralności członków zarządu, niezaleganie ze składkami i daninami na rzecz państwa czy wynagrodzeniami dla pracowników oraz zobowiązaniami względem innych przedsiębiorców. Ważnym elementem w zakresie uszczelnienia systemu dofinansowań jest proponowany w projekcie system monitorowania wydatków w formie sprawozdawczości realizowanej przez czas trwania umowy.

Wsparcie tworzenia miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych

Zmieniające się warunki gospodarcze wymagają tworzenia mechanizmów rozwijania miejsc pracy. W oparciu o art. 22 ust. 1 pkt. 1 u.e.s. fundusze na ten cel mogą pochodzić ze środków Funduszu Pracy lub PFRON. Z tego pierwszego

¹⁹ J. Żurakowska-Sawa, K. Artyszuk, *Źródła finansowania przedsiębiorstw społecznych na przykładzie spółdzielni socjalnych*, „Rozprawy Społeczne” 2021, 15(4), s. 142–155

²⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12364850/katalog/12917052#12917052> (dostęp: 9.02.2024).

funduszu można uzyskać środki na wkład do spółdzielni lub na tworzenie miejsc pracy.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt. 3 u.p.z.i.r.p. wsparcie obejmuje dofinansowanie do utworzenia lub przystąpienia do spółdzielni socjalnej. Należy to zaliczyć do systemu pomocy przedsiębiorstw społecznych z racji na to, iż zdecydowana część tych podmiotów przyjmuje właśnie taką formę prawną. Wysokość pomocy nie może być wyższa niż 6-krotność przeciętnego wynagrodzenia. Środki mogą być przeznaczane na koszty pomocy prawnej, konsultacje i doradztwo ekonomiczne czy analizy konkurencyjności. Katalog wydatków nie jest zamknięty, więc we właściwych umowach można tworzyć szerszy zakres wydatków akceptowanych przez strony. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ pozwala na swobodę kształtowania wydatków przez strony²¹.

Analogiczne zapisy zostały wprowadzone również przez art. 12a u.r.z.s. na rzecz osób z niepełnosprawnością. Uzależnia on wysokość przyznanego dofinansowania od czasu udziału w spółdzielni socjalnej. W przypadku gdy okres ten wynosi co najmniej 12 miesięcy, przysługuje maksymalnie 6-krotność przeciętnego wynagrodzenia, zaś w przypadku gdy będzie ona wynosić co najmniej 24 miesięcy, można liczyć na wsparcie w wysokości od 6-krotności do 15-krotności. Podobne rozwiązanie winno być wprowadzone na wsparcie z Funduszu Pracy.

Mankamentem obydwu rozwiązań jest brak monitorowania wydatkowania środków w szczegółowym zakresie. Należy się zastanowić nad wprowadzeniem szerszych uprawnień dla organów do monitorowania stosownych wydatków w trakcie obowiązywania umowy, ale także i po jej zakończeniu²².

Poza tym przedsiębiorstwa społeczne mogą liczyć również na dofinansowanie tworzenia miejsc pracy. W przypadku środków pochodzących na ten cel z Funduszu Pracy reguluje to art. 46 ust. 1 pkt. 1d u.p.z.i.r.p. Wskazuje on bezpośrednio, iż mogą one uzyskać jednorazowe środki na tworzenie stanowiska pracy w wysokości maksymalnie 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Odbiorcami tego narzędzia są te same grupy osób jak w przypadku wsparcia uzyskania środków na rozpoczęcie działalności spółdzielni socjalnych. Porównując to rozwiązanie do zapisów art. 26g ust. 1 pkt. 1 u.r.z.s., widzimy, że w przypadku osób z niepełnosprawnością przepisy są bardziej korzystne. Po pierwsze wprowadzają one wyższe środki na tworzenie miejsca pracy w wysokości od 6-krotności do 15-krotności przeciętnego wynagrodzenia pod warunkiem utrzymania miejsca pracy przez okres od 12 do 24 miesięcy. Po drugie zawierają szczegółowe zapisy dotyczące ochrony środków

²¹ M. Łojko, *Przedsiębiorstwa społeczne – źródła finansowania spółdzielni socjalnych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, 7(1), s. 78 i n.

²² M. Szczęsny, *Instrumenty rynku pracy. De jure i de facto*, „Polityka Społeczna” 2018, 4, s. 10 i n.

publicznych. Zauważyć należy, iż w przypadku regulacji dotyczących Funduszu Pracy rozwiązania prawne w tym zakresie powinny być doprecyzowane²³.

Odnosząc się do rozwiązań zawartych w aktach wykonawczych dotyczących Funduszu Pracy zapisanych w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 12 maja 2023 r. w sprawie przyznawania środków na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej, utworzenie stanowiska pracy oraz na finansowanie kosztów wynagrodzenia skierowanej osoby w spółdzielni socjalnej lub przedsiębiorstwie społecznym (zwanym dalej: rozp.p.ś.n.dz.p.s.)²⁴, zauważyć należy, iż zawierają one złożone rozwiązania prawne w tym zakresie. Właściwe jest wprowadzenie kategorii osób uprawnionych do pozyskania tych środków na założenie spółdzielni socjalnej poprzez ich enumeratywne wymienienie w § 2 rozp.p.ś.n.dz.p.s., wskazując na bezrobotnego, absolwenta CIS i KIS, opiekuna i poszukującego pracy. Podobnie jak załączenie do wniosku klasyfikacji kosztów, kryteriów wydatków czy ich zabezpieczenie z racji na ich publiczny charakter. Składający wniosek musi się nadto zobowiązać się do ich wydatkowania zgodnie z umową, a w przypadku ich niedopełnienia konieczności zwrotu kosztów zgodnie z § 3 pkt. 2 rozp.p.ś.n.dz.p.s. Nie może on również być beneficjentem środków publicznych na tworzenie spółdzielni, prowadzenia działalności gospodarczej czy niekaralności lub niepełnienia funkcji we władzach innych spółdzielni. Analogiczne rozwiązania funkcjonują również w zakresie przystąpienia do spółdzielni socjalnej zapisane w § 4 cytowanego rozporządzenia.

Więcej uwag można mieć natomiast do kryteriów akceptacji wniosku. Podobnie jak w ustawie mają one fakultatywny charakter. Tym samym, nawet spełniając wszystkie warunki zawarte w § 5 rozp.p.ś.n.dz.p.s., można nie uzyskać dofinansowania. Zauważyć należy, iż aby uzyskać wsparcie, nie jest wymagane jedynie złożenie kompletnego wniosku, ale także wypełnienie kryteriów dodatkowych związanych z pełnym korzystaniem z narzędzi pomocy rynku pracy. Nie można się zgodzić z tym, iż wniosek odmowny, mimo że uzasadniony nie podlega żadnej kontroli instancyjnej, na co wskazuje § 5 pkt. 5 rozp.p.ś.n.dz.p.s., który winien wprowadzać stosowną procedurę odwoławczą.

Odnosnie do konstrukcji umowy: powinna być ona zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Właściwe jest, iż zapis § 6 rozp.p.ś.n.dz.p.s. nie stanowi zamkniętego katalogu elementów umowy. Obligatoryjnie powinna ona zawierać warunki rozliczenia i zwrotu wsparcia czy obowiązku wydatkowania środków zgodnie z prawem. Podobnie właściwie ocenić można prawo Starosty

²³ H. Cichy, E. Galecka-Burdziak, P. Kaczorowski, K. Maciejca, *Reintegracja zawodowa osób po odbyciu kary pozbawienia wolności – kto się rejestruje w Powiatowych Urzędach Pracy?*, „Polityka Społeczna” 2019, 544(7), s. 26 i n.

²⁴ Tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 963.

do wydłużenia terminów sprawozdawczości z racji na sytuacje losowe niezależne od wnioskodawcy czy prawo do swobodnej kwalifikacji wydatków, gdy są one zgodne z profilami działalności spółdzielni²⁵.

W tym samym akcie wykonawczym opisana jest procedura przyznawania środków na tworzenie miejsc pracy i wyposażenie ich w odpowiednie maszyny i urządzenia. Wnioski są przyjmowane przez Starostę właściwego ze względu na miejsce lokalizacji przedsiębiorstwa społecznego lub miejsce wykonywania pracy. Zgodnie z § 8 pkt. 2 rozp.p.ś.n.dz.p. występujący o środki zobowiązany jest dokładnie opisać szczegółową specyfikację zakupionego sprzętu, czyli środków trwałych, urządzeń i maszyn, wskazując jednocześnie ich zgodność z przepisami bhp. Dodatkowo niezbędne jest określenie kwalifikacji osób pracujących na stworzonych stanowiskach oraz rodzaju wykonywanej pracy. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ, podejmując decyzje, organ ma pełną informację o sytuacji organizacji, przydzielając środki, zwłaszcza że są one ograniczone.

Pozyskując środki publiczne, przedsiębiorstwo musi dawać rękojmię wiarygodności wykonania zadania. Oceniane jest to przez pryzmat stabilizacji zatrudnienia, utrzymania wymiaru czasu pracy oraz niezwalniania zatrudnionych tam pracowników przez okres 6 miesięcy, niezalegania z tytułu danin publicznych czy składek ZUS oraz wynagrodzeń pracownikom, posiadania statusu przedsiębiorstwa społecznego przez okres 6 miesięcy czy oświadczenia o niekaralności spełnione przez okres 2 lat²⁶. O ile zastosowanie powyższych rozwiązań w zakresie ochrony środków publicznych wydaje się zrozumiałe, o tyle już brak zapewnienia możliwości odwoławczych od decyzji o ich nieprzyznaniu nie może być akceptowalny. Mimo że odpowiedź zgodnie z § 9 pkt. 2 rozp.p.ś.n.dz.p. powinna zawierać uzasadnienie, nie może być ono wykorzystane celem odwołania. Właściwy minister winien w tym zakresie rozważyć procedurę ścieżki odwoławczej, uwzględniając chociażby Wojewódzkie Urzędy Pracy jako organy odwoławcze.

Nabycie środków wiąże przedsiębiorcę w zakresie ich wykorzystania. Jest on przede wszystkim na podstawie § 10 pkt. 2 rozp.p.ś.n.dz.p. zobowiązany do utrzymania danego stanowiska i zatrudnieniu na nim osoby przez okres co najmniej 24 miesięcy lub zwrotu tych środków w przypadku ich nieutrzymania czy rozliczenia w ciągu 2 miesięcy od otrzymania środków. Przedstawione dokumenty muszą zawierać wszystkie niezbędne informacje, zaś pełna akceptacja rozliczenia może nastąpić jedynie, gdy wydatki są zgodnie z założeniami umowy. Pozytywnie należy ocenić zapisy § 11 pkt. 2 i 3 rozp.p.ś.n.dz.p., który wprowadza luz decyzyjny

²⁵ R. Krenz, *Instrumenty finansowe w ekonomii społecznej wobec kryzysu związanego z pandemią COVID-19*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, 8(4), s. 124.

²⁶ B. Godlewska-Bujok, *Ekonomia społeczna – nowa ustawa krokiem ku pełniejszemu zatrudnieniu?*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, s. 9 i n.

dla Starosty i pozwala mu akceptować wydatki niezawarte w specyfikacji umowy, ale zgodne z zasadnością ich poniesienia.

Środki z FP zabezpieczone są stosownymi formami określonymi w § 16 rozp.p.ś.n.dz.p. Jako przykład można tu wymienić poręczenie, weksel in blanco czy gwarancję bankową. Zauważyć jednak należy, iż jest to poważną barierą dla przedsiębiorstw społecznych, które nie mogą ich wypełnić. Alternatywą może być wprowadzenie lokalnych funduszy poręczeniowych, których inicjatorami mogą być organizacje pozarządowe lub jednostki samorządu terytorialnego z racji na to, że przedsiębiorstwa społeczne rozwiązują wiele istotnych problemów leżących w zakresie ich działań.

Projektując nowe rozwiązania w tym zakresie, ustawodawca wyszedł nieco dalej. Przede wszystkim dał możliwość pozyskania wsparcia jedynie określonym podmiotom prowadzącym działalność charakterystyczne dla branży przedsiębiorstw społecznych. Zgodnie z art. 166 p.u.a.z. wniosek o wsparcie, podobnie jak obecnie, złożyć może jedynie podmiot spełniający określone warunki, z tą jednak różnicą, iż przedsiębiorstwo nie może znajdować się w stanie likwidacji. Takie rozwiązanie winno być wprowadzone już na obecnym etapie, ponieważ środki te nie służą naprawie sytuacji ekonomicznej, lecz rozwojowi przedsiębiorstwa. Z kolei art. 167 p.u.a.z. utrzymuje w mocy obowiązujące rozwiązania bez modyfikacji ich w zakresie procedur odwoławczych w zakresie przyznawania środków mimo wskazanych podczas konsultacji uwag²⁷.

Na koniec zauważyć należy, iż do tej pory nie ma aktu wykonawczego dotyczącego przydzielania wsparcia ze środków PFRON na wsparcie przedsiębiorstw społecznych wynikających z art. 26 g u.r.z.s. Tym samym mimo zabezpieczenia stosownych środków w budżecie funduszu nie można ich dysponować. Jego wprowadzenie winno być dla ustawodawcy priorytetem, zwłaszcza że osoby z niepełnosprawnością borykają się z licznymi problemami na rynku pracy²⁸.

Zakończenie

Wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych w zakresie wspierania przedsiębiorstw społecznych nie można uznać za w pełni skuteczne. Przede wszystkim wbrew zapewnieniom ustawodawcy i oczekiwaniom środowiska nie powstał zbiór jednolitych przepisów regulujących kwestie pomocy tej grupie podmiotów. Instru-

²⁷ I. Bordziłowska, *Wpływ COVID-19 na funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, [w:] M. Gasz, A. Politaj (red.), *Ekonomia – wybrane problemy*, Wrocław 2022, s. 48.

²⁸ L. Prorok, *Reintegracja społeczno-zawodowa w czasach pandemii*, „Acta Univeratis Lodziensis. Folia Sociologica” 2021, 78, s. 5 i n.

menty prawne nadal pozostają rozdzielone pomiędzy akty prawne obejmujące wspieranie osób bezrobotnych a niepełnosprawnych. Tym samym prowadzący przedsiębiorstwa społeczne muszą poruszać się w gąszczu przepisów, które nie są do końca jasne i precyzyjne, zaś samo wsparcie może być udzielone dopiero po uzyskaniu formalnego statusu.

Podstawowym kosztem prowadzenia działalności są wynagrodzenia pracowników. Ustawodawca wprowadził możliwość dofinansowania składek na ubezpieczenie społeczne. Podstawowym ograniczeniem tego rozwiązania jest jego fakultatywność. Dobrym rozwiązaniem wspierającym przedsiębiorstwa społeczne byłoby obligatoryjne wsparcie kierowane do wybranych grup osób zagrożonych, np. osób z niepełnosprawnością czy opuszczających zakłady karne. Zwiększałoby to ich szanse na zatrudnienie w tej grupie podmiotów. Pozytywnie należy w tym aspekcie ocenić degresywny charakter przekazywanego wsparcia oraz możliwość przekazywania składek w formie zarówno zwrotów, jak i zaliczek. To ostatnie jest istotne, zwłaszcza dla nowych podmiotów.

Poza tym przedsiębiorstwo społeczne może wystąpić o dofinansowanie kosztów wynagrodzenia. W tym zakresie jest ono jednak zbyt krótkie, bowiem obejmuje jedynie 6 miesięcy. Powinno dążyć się do jego wydłużenia, jednak z zachowaniem redukcji kwoty na przykład do 50% wysokości początkowego wsparcia przez okres kolejnych 3 miesięcy.

Przyznanie środków na utworzenie stanowiska pracy ma charakter jednorazowy. Pozytywnie należy ocenić zróżnicowanie przyznanej wysokości dofinansowania dla osób z niepełnosprawnością. Nie do końca można się zgodzić w tym przypadku z fakultatywnością tej formy wsparcia. Należałoby rozważyć jej obligatoryjność dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz osób obciążonych czynnikami społecznymi, na przykład tych korzystających ze wsparcia systemu pomocy społecznej oraz opuszczających zakłady karne.

Krokiem w dobrym kierunku jest wprowadzenie w życie zapisów o resortowych programach wsparcia. Program „Przedsiębiorstwo Społeczne+” na lata 2023–2025 jest próbą uporządkowania istniejącego systemu. Dzięki niemu będzie możliwość chociażby zwrotu kosztów doradztwa czy realizacji działań związanych z reintegracją. Stanowią one dodatkowe poza Funduszem Pracy i PFRON środki na pomoc tej grupy przedsiębiorców.

Podobnie pozytywnie należy ocenić wprowadzenie akredytacji dla ośrodków wspierania ekonomii społecznej. Zauważyć należy, iż bez właściwego doradztwa przedsiębiorstwa społeczne nie mogą w pełni rozwijać swojego potencjału. Poprzez czasową akredytację odbywającą się co 2 lata jakość usług może być właściwie monitorowana.

Podsumowując, wskazać należy, iż rozwiązania prawne regulujące rozwój przedsiębiorstw społecznych nie są doskonałe. Należy przeprowadzić wiele zmian legislacyjnych, aby go udoskonalili. Pierwsze próby są już podejmowane, chociażby poprzez wprowadzenie programów resortowych, jednak ich oceny będzie można się podjąć dopiero po zakończeniu ich funkcjonowania.

Bibliografia

Literatura

- Blicharz J., *Gospodarka społeczna: nowy model przedsiębiorczości w służbie interesu ogólnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022. doi:10.19195/0137-1134.128.2.
- Blicharz J., *Teoretycznoprawne aspekty wykluczenia społecznego*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, 33. doi:10.19195/1733-5779.32.5.
- Bordziłowska I., *Wpływ COVID-19 na funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, [w:] M. Gasz, A. Politaj (red.), *Ekonomia – wybrane problemy*, Wrocław 2022.
- Chojnacka K.J., *Ekonomia społeczna w Polsce, a rozwój gospodarczy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, 116, s. 170. doi:10.26485/SPE/2020/116/9.
- Cichy H., Gałęcka-Burdziak E., Kaczorowski P., Maciejca K., *Reintegracja zawodowa osób po odbyciu kary pozbawienia wolności – kto się rejestruje w Powiatowych Urzędach Pracy?*, „Polityka Społeczna” 2019, 544(7).
- Godlewska-Bujok B., *Ekonomia społeczna – nowa ustawa krokiem ku pełniejszemu zatrudnieniu?*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2022. doi:10.33226/0032-6186.2022.10.3
- Gorczyński Ł., *Ustawa o ekonomii społecznej – omówienie i ocena regulacji oraz rekomendacje na przyszłość*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2022, 59–60(3–4). doi:10.26368/17332265-59/60-3/4-2022-1.
- Jonek-Kowalska I., *Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej a rozwój przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Wnioski sprzed kryzysu wywołanego przez COVID-19 i refleksje pokryzysowe*, [w:] M. Ćwiklicki, K. Sienkiewicz-Małyjurek (red.), *Przedsiębiorczość społeczna w czasie kryzysu*, Kraków 2020.
- Krenz R., *Instrumenty finansowe w ekonomii społecznej wobec kryzysu związanego z pandemią COVID-19*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, 8(4). doi: 10.33119/KSzPP/2021.4.6.
- Łojko M., *Przedsiębiorstwa społeczne – źródła finansowania spółdzielni socjalnych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, 7(1(25)). doi:10.33119/KSzPP/2020.1.4.
- Majzel A., Byczyńska M., Soboń J., *Wybrane problemy funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2021, 35(2). doi:10.24917/20801653.352.9.
- Prorok L., *Reintegracja społeczno-zawodowa w czasach pandemii*, „Acta Univeratis Lodziensis. Folia Sociologica” 2021, 78. doi:10.18778/0208-600X.78.01.
- Przeszło E., *Ekonomia społeczna w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym – nowa konstrukcja prawna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, 2(896). doi:10.33226/0137-5490.2023.2.3.

- Sadowska S., *Wyzwania i bariery tworzenia spółdzielni socjalnych w Polsce na przykładzie spółdzielni socjalnej „Zielony Serwis”*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka. Społeczeństwo. Środowisko” 2023, 11(1).
- Sobczak M.J., *Przebieg reintegracji zawodowej w spółdzielniach socjalnych w województwie łódzkim*, „Folia Oeconomica. Acta Universitatis Lodzianensis” 2017, 6(332). doi:10.18778/0208-6018.332.02.
- Szczyński M., *Instrumenty rynku pracy. De jure i de facto*, „Polityka Społeczna” 2018, 4.
- Szydlik-Leszczyńska A., Leszczyński M., *Przedsiębiorczość społeczna w tworzeniu podstaw bezpieczeństwa społecznego wspólnot lokalnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, 66. doi:10.15584/nsawg.2021.2.9.
- Żurakowska-Sawa J., Artyszuk K., *Źródła finansowania przedsiębiorstw społecznych na przykładzie spółdzielni socjalnych*, „Rozprawy Społeczne” 2021, 15(4), s. 142–155. doi:10.29316/rs/143000.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1966.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 265.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 237.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1287 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 12 maja 2023 r w sprawie przyznawania środków na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej, utworzenie stanowiska pracy oraz na finansowanie kosztów wynagrodzenia skierowanej osoby w spółdzielni socjalnej lub przedsiębiorstwie społecznym, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 963.
- Projekt ustawy o aktywności zawodowej, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12364850/katalog/12917052#12917052> (dostęp: 9.02.2024).