



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych
oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk nr 522)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa, zgodnie z uzasadnieniem do projektu (druk sejmowy nr 1136), ma na celu aktywizację osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez ułatwienie tworzenia i funkcjonowania spółdzielni socjalnych, rozbudowę instrumentów wspomagających zatrudnienie, a także umożliwienie wspierania spółdzielni socjalnych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Nowelizacja ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych zmienia przede wszystkim proporcje pomiędzy będącymi członkami spółdzielni socjalnej osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym a pozostałymi członkami spółdzielni socjalnej. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym liczba członków spółdzielni socjalnej nienależących do grupy zagrożonej wykluczeniem społecznym nie może być większa niż 20% ogólnej liczby członków spółdzielni. Zgodnie z nowelą liczba ta nie będzie mogła przekraczać 50% ogólnej liczby członków.

Ustawa nowelizująca rozszerza katalog podmiotów uprawnionych do założenia spółdzielni socjalnej oraz do uzyskania członkostwa w takiej spółdzielni o osoby nienależące do grupy zagrożonej wykluczeniem społecznym, a także o osoby prawne: jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe. Nowela wprowadza również przepis umożliwiający zatrudnianie pracowników niebędących członkami spółdzielni, przy czym łączna liczba osób zatrudnionych w spółdzielni należących do grupy zagrożonej wykluczeniem społecznym nie będzie mogła być niższa niż 50% w stosunku do ogółu członków spółdzielni i osób zatrudnionych w spółdzielni.

Zgodnie z przedmiotową ustawą zatrudnianie członków spółdzielni możliwe będzie nie tylko na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, ale również w formach określonych w art. 201 ustawy – Prawo spółdzielcze, czyli na podstawie umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

Ustawa przewiduje ponadto możliwość niewybierania rad nadzorczych w spółdzielniach liczących mniej niż 15 osób.

Na mocy przepisów ustawy wydłużony został okres refundowania części wynagrodzenia osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym, odpowiadającej składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz części kosztów osobowych pracodawcy, z tym, że refundacja w pełnej wysokości przysługiwać będzie przez okres 24 miesięcy od dnia zatrudnienia. Przez kolejne 12 miesięcy przysługiwać będzie ona w połowie tej wysokości. Podstawę wymiaru składki miesięcznej stanowić będzie kwota minimalnego wynagrodzenia.

W ustawie doprecyzowano również zasady wspierania finansowego spółdzielni socjalnych ze środków z budżetu państwa oraz wprowadzono możliwość finansowania spółdzielni ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Przedmiotowa ustawa nowelizuje ponadto ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Do najistotniejszych zmian wprowadzanych w wyżej wymienionych ustawach należy zaliczyć:

- rozszerzenie o spółdzielnie socjalne katalogu podmiotów, do których stosuje się przepisy ustawy o rachunkowości,
- wprowadzenie nowej definicji zatrudnienia wspieranego oraz określenie form realizacji takiego zatrudnienia,
- umożliwienie uwzględniania kwestii społecznych przy określaniu przedmiotu zamówienia publicznego,
- zapewnienie możliwości zlecania usług rynku pracy centrom integracji społecznej.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm na 39. posiedzeniu w dniu 2 kwietnia 2009 r. w oparciu o projekt przedłożony przez sejmową Komisję Polityki Społecznej i Rodziny. Na etapie prac w Sejmie wprowadzone zostały w szczególności następujące zmiany:

- uznano, że możliwość założenia spółdzielni socjalnej powinna być przyznana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, a nie tylko gminom,
- skrócono okresy refundowania ze środków Funduszu Pracy opłaconej składki miesięcznej, a także doprecyzowano, że podstawą wymiaru składki jest kwota minimalnego wynagrodzenia,

- doprecyzowano przepisy dotyczące udzielania spółdzielniom socjalnym wsparcia ze środków z budżetu państwa lub środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) W przepisie art. 5 ust. 4 ustawy o spółdzielniach socjalnych (art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej) zawarto odesłanie do art. 4 ust. 1 tej ustawy w związku z nadaniem temu przepisowi nowego brzmienia. Wydaje się, że art. 5 ust. 5 ustawy o spółdzielniach socjalnych wymaga podobnej korekty. Przepis ten umożliwi uzyskanie członkostwa w spółdzielni osobom posiadającym szczególne kwalifikacje. Z uwagi na to, że art. 5 ust. 5 dotyczy osób fizycznych, odesłanie do art. 4 w nowym brzmieniu bez jego doprecyzowania nie jest poprawne, ponieważ art. 4 odnosi się zarówno do osób fizycznych (ust. 1 i ust. 2 pkt 1) jak i osób prawnych (ust. 2 pkt 2).

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 2:

a) w lit. b:

- *zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:*

"ust. 4 - 7 otrzymują brzmienie:",

- *po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:*

"5. Członkostwo w spółdzielni socjalnej mogą nabyć także inne osoby niż wskazane w art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, jeżeli ich praca na rzecz spółdzielni socjalnej wymaga szczególnych kwalifikacji, których nie posiadają pozostali członkowie tej spółdzielni."

- *po ust. 5 umieszcza się zmianę brzmienia ust. 6 i 7,*

b) skreśla się lit. c;

- 2) W przepisie art. 5a ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych, w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą (art. 1 pkt 3), posłużono się potocznym określeniem w odniesieniu do czynności zarejestrowania spółdzielni socjalnej w Krajowym Rejestrze Sądowym. Przedstawiona poniżej propozycja poprawki ma na celu zastąpienie tego określenia powszechnie stosowaną w systemie prawa formułą.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 3, w art. 5a w ust. 1 wyrazy *"zarejestrowania się tej spółdzielni socjalnej"* zastępuje się wyrazami *"wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego"*;

Przepis art. 1 pkt 3 budzi ponadto inne wątpliwości.

Wyjaśnienia wymaga kwestia, co należy rozumieć pod pojęciem "działalności w formie spółdzielni socjalnej" (art. 5a ust. 3). Z treści ustawy i uzasadnienia do jej projektu wynika, że pojęcie to obejmuje swoim zakresem założenie spółdzielni socjalnej oraz przystąpienie do takiej spółdzielni. Przyjmując takie założenie należy stwierdzić, że ustawodawca posługuje się wymienionym pojęciem w sposób niekonsekwentny. Ponadto jego literalne brzmienie sugeruje, że działalność w ramach spółdzielni socjalnej prowadzona jest przez osoby fizyczne, co wprowadza w błąd, ponieważ to spółdzielnia socjalna (osoba prawna) prowadzi działalność, a nie osoby fizyczne będące jej członkami.

W przepisie art. 5a ust. 3 sformułowano odesłanie do ust. 2. Nie jest jednak jasne czy przepis ten powinien dotyczyć osób zatrudnionych w spółdzielni, której założycielem jest organizacja pozarządowa lub jednostka samorządu terytorialnego, czy też osób, które mogą uzyskać członkostwo po 12 miesiącach zatrudnienia. Poza tym odesłanie do przepisu, który zawiera już odesłanie jest rozwiązaniem sprzecznym z § 157 Zasad techniki prawodawczej.

Ponadto art. 5a ust. 3 *in fine* odsyła do art. 5 ust. 6 nakazując jego stosowanie. Wobec brzmienia ust. 3 (spółdzielnia socjalna ma obowiązek zatrudnienia w miejsce osób odchodzących ze spółdzielni takiej samej liczby osób spośród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym) wydaje się, że odesłanie to jest zbędne. Parytet określony w ust. 6 jest bowiem zasadą wobec czego znajdzie on również zastosowanie w przypadku, o którym mowa w dodawanym art. 5a ust. 3.

Wątpliwości budzi również art. 5a ust. 6. Zgodnie z tym przepisem poręczenia i zabezpieczenia mogą być udzielane na podjęcie działalności gospodarczej lub **założenie spółdzielni socjalnej**. Mając na uwadze brzmienie art. 46 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którym starosta może przyznać środki na podjęcie działalności gospodarczej, **założenie lub przystąpienie do spółdzielni**, nasuwa się pytanie, czy intencją ustawodawcy było ograniczenie stosowania art. 5a ust. 6 ustawy o spółdzielniach socjalnych do przypadku założenia spółdzielni socjalnej, i czy nie powinien on być stosowany również w przypadku przystąpienia do spółdzielni.

Wobec powyższych uwag proponuje się wprowadzenie następujących poprawek:

1) w art. 1 w pkt 3, w art. 5a:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Osoba, która została zatrudniona na zasadach określonych w ust. 1, może:

- 1) *być założycielem lub przystąpić do innej spółdzielni socjalnej;*
 - 2) *podjąć działalność gospodarczą;*
 - 3) *podjąć zatrudnienie u innego pracodawcy."*
- b) *dodaje się ust. 3a i 3b w brzmieniu:*
- "3a. W przypadku, o którym mowa ust. 3, spółdzielczą umowę o pracę rozwiązuje się.*
- 3b. W terminie 3 miesięcy od dnia rozwiązania spółdzielczej umowy o pracę na podstawie ust. 3a spółdzielnia socjalna ma obowiązek zatrudnić w miejsce pracownika, z którym rozwiązano tę umowę, osobę spośród osób wymienionych w art. 4 ust. 1."*
- 2) *w art. 1 w pkt 3, w art. 5a w ust. 6 wyrazy "lub założenie spółdzielni socjalnej" zastępuje się wyrazami ", założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej";*
- 3) *w art. 3 w pkt 1, w pkt 8 wyrazy "podjęcie działalności w formie spółdzielni socjalnej lub" zastępuje się wyrazami "założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub podjęcie";*
- 4) *w art. 3 w pkt 3, w ust. 5 wyrazy "podjął działalność w formie spółdzielni socjalnej lub" zastępuje się wyrazami "założył lub przystąpił do spółdzielni socjalnej lub podjął";*
- 5) *w art. 3 w pkt 5, w art. 15b w ust. 1 w pkt 3 wyrazy "lub podejmujących działalność gospodarczą lub w formie spółdzielni socjalnej;" zastępuje się wyrazami ", działalność gospodarczą, zakładających lub przystępujących do spółdzielni socjalnej.";*

Szczególnej analizy wymaga również art. 5a ust. 4 i 5. Nie jest jasne jaki charakter ma "wkład" organizacji pozarządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w wymienionych wyżej przepisach. Z brzmienia przepisów nie wynika czy dotyczą one wnoszenia wkładów przez te podmioty w chwili zakładania spółdzielni socjalnej (co wiązałoby się z koniecznością przeniesienia treści tych przepisów do art. 5), czy chodzi o stworzenie podstawy prawnej, w oparciu o którą możliwe będzie przekazywanie wkładów osobom zatrudnionym w spółdzielni socjalnej założonej przez te podmioty, zgodnie z treścią art. 5a ust. 1. Takie rozumienie tego przepisu nie wynika

jednak wprost z jego brzmienia, ale z analizy uzasadnienia do projektu i innych przepisów ustawy m.in. art. 15 ust. 3 w nowym brzmieniu. W przekonaniu Biura Legislacyjnego powyższe przepisy nie są jednoznaczne i wymagają doprecyzowania w kierunku wskazanym przez wnioskodawcę.

- 3) W przepisie art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych (art. 1 pkt 4 lit. b ustawy nowelizującej) zasadne wydaje się wprowadzenie zmiany w celu dostosowania terminologii zastosowanej w opiniowanej ustawie do ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, która w odniesieniu do wpisów w Krajowym Rejestrze Sądowym posługuje się pojęciem "zmiana wpisu".

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w ust. 3 wyrazy *"zmiany w tym wpisie"* zastępuje się wyrazami *"zmiany wpisu"*;

- 4) W przepisie art. 7 ust. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych (art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej), użyto pojęcia "walne zgromadzenie członków" podczas, gdy ustawa o spółdzielniach socjalnych posługuje się terminem "walne zgromadzenie". Zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, w związku z czym proponuje się wprowadzenie poprawki w celu ujednoczenia terminologii ustawy.

Podobna uwaga dotyczy art. 19 ust. 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych (art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej).

Propozycja poprawki:

- w art. 1:
 - a) w pkt 5, w ust. 2 wyrazy *"walne zgromadzenie członków"* zastępuje się wyrazami *"walne zgromadzenie"*,
 - b) w pkt 10, w art. 19 w ust. 3 wyrazy *"walne zgromadzenie członków"* zastępuje się wyrazami *"walne zgromadzenie"*;

- 5) W przepisie art. 12 ust. 3d ustawy o spółdzielniach socjalnych (art. 1 pkt 7 lit. d ustawy nowelizującej) należy skorygować odesłanie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 7 w lit. d, w ust. 3d wyrazy *"ust. 3a"* zastępuje się wyrazami *"ust. 3b"*;

- 6) Przepis sformułowany w art. 15b ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym (art. 3 pkt 5 ustawy nowelizującej), określający formy zatrudnienia wspieranego, nie jest spójny z definicją pojęcia "zatrudnienie wspierane" określoną w art. 2 pkt 8 ustawy o zatrudnieniu socjalnym (art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej). Mając na względzie zasady formułowania przepisów zawierających wyliczenie oraz kierując się definicją pojęcia "zatrudnienie wspierane" należałoby rozważyć wprowadzenie niżej zaproponowanej poprawki redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

- w art. 3 w pkt 5, w art. 15b w ust. 1 w pkt 3 skreśla się wyrazy "wsparcia w zakresie";

- 7) Przepis art. 24 ust. 1 pkt 7 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 5 pkt 1 ustawy nowelizującej) rozszerza katalog podmiotów, którym marszałek województwa lub starosta mogą zlecić realizację usług rynku pracy, o "Centrum Integracji Społecznej". Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu socjalnym (art. 3) nazwa tego podmiotu powinna być pisana małą literą. Ponadto brzmienie art. 24 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazuje, że poprawnym byłoby użycie liczby mnogiej.

Podobna uwaga dotyczy art. 43 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Propozycje poprawek:

- w art. 5 w pkt 1, w pkt 7 wyrazy "Centrum Integracji Społecznej" zastępuje się wyrazami "centrom integracji społecznej";

- w art. 5 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

"1a) w art. 43 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

"4) uczestniczy w zajęciach w centrum integracji społecznej lub indywidualnym programie integracji, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej,";

Iwona Kozera

Młodszy legislator