**Uchwała nr 189**

**Rady Działalności Pożytku Publicznego**

**z dnia 21 czerwca 2021 r.**

**w sprawie projektu ustawy o ekonomii społecznej**

Na podstawie § 10 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. poz. 2052) oraz art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z 2021 r. poz. 1038), uchwala się opinię Rady Działalności Pożytku Publicznego w sprawie projektu ustawy o ekonomii społecznej.

**§ 1**

Rada Działalności Pożytku Publicznego, zwana dalej „Radą”, uznaje zasadność i konieczność prawnej regulacji w obszarze ekonomii społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia przedsiębiorczości społecznej, przy równoczesnym zachowaniu spójności z systemem pożytku publicznego.

**§ 2**

Rada negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy o ekonomii społecznej, zgłaszając jednocześnie Ministerstwu Rodziny i Polityki Społecznej, zwanym dalej Ministerstwem, szereg uwag do projektu.

**§ 3**

Rada wskazuje, że nieustannie od 3 lat (podobnie jak Konwent Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego oraz liczne rady działalności pożytku publicznego różnych szczebli) zachęca Ministerstwo do szerokiego włączenia organizacji pozarządowych do dyskusji nt. ustawowych rozwiązań w obszarze ekonomii społecznej po to, by wszystkim podmiotom prawnym tworzyć w Polsce równe szanse w rozwoju w przedmiotowym temacie. Rada zauważa jednak, że nadal dialog ze środowiskiem organizacji pozarządowych jest prowadzony w ograniczonym stopniu, a zaproponowane w ustawie rozwiązania w bardzo wyraźny sposób ingerują w funkcjonujący od 18 lat system pożytku publicznego, co budzi poważny niepokój i liczne zastrzeżenia wielu środowisk organizacji pozarządowych oraz samorządów.

**§ 4**

1. Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania utrwalają model ekonomii społecznej, jako dedykowanej głównie rozwiązaniom socjalnym, odbiegając w bardzo wyraźny sposób od polskiej tradycji przedwojennej oraz większości europejskich rozwiązań, które akcentują takie cechy przedsiębiorstwa społecznego, jak:

* duża różnorodność form i modeli prawnych przedsiębiorstw społecznych; częste łączenie różnych form prawnych lub zmiany formy stosownie do potrzeb;
* ukierunkowanie głównie na cele społeczne, a nie na zysk, oraz przynoszenie korzyści społecznych całemu społeczeństwu lub jego członkom;
* charakter w przeważającej mierze niekomercyjny, przy czym nadwyżki ulegają zasadniczo reinwestycji, a nie są rozprowadzane wśród prywatnych udziałowców czy właścicieli;
* bycie podmiotem gospodarczym wytwarzającym towary i usługi, których istotnym elementem jest częstokroć innowacja społeczna;
* działanie w postaci niezależnych podmiotów, w wypadku których istotne są partycypacja i współdecydowanie (pracowników, użytkowników, członków), dobre rządy i demokracja (albo przedstawicielska, albo otwarta);
* przeważnie wywodzenie się z organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub powiązanie z taką organizacją.

1. Model zaproponowany w projekcie ustawy w sposób zdecydowany koncentruje się na elementach socjalnych, na reintegracyjnym charakterze przedsiębiorstw społecznych, nie dając szans na zrównoważony rozwój przedsiębiorstw społecznych nie pełniących takiej funkcji. Jest to rozwiązanie bardzo zawężające i nie znajduje szerszego uzasadnienia.

**§ 5**

Rada wskazuje na potrzebę wyraźnego podkreślenia w projekcie ustawy faktu usankcjonowania prawa organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienianych w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzących działalność odpłatną i/lub gospodarczą, do posiadania statusu przedsiębiorstwa społecznego bez wprowadzania dodatkowych wymogów określonych w dziale II projektu ustawy oraz sztucznego wprowadzania podziału przedsiębiorstw społecznych na przedsiębiorstwa reintegracyjne i usługowe. W ramie tej w żaden sposób nie mieszczą się np. przedsiębiorstwa społeczne prowadzące działalność produkcyjną, które nie prowadzą działalności reintegracyjnej, ani usługowej a mimo wszystko z uwagi na formę prawną reinwestują zyski w cele społeczne, a ich ład korporacyjny odpowiada demokratycznemu zarządzaniu.

Dlatego wielokrotnie Rada zachęcała Ministerstwo do wypracowania definicji przedsiębiorstwa społecznego, które da równe szanse rozwoju różnorodnym formom prawnym, w tym stowarzyszeniom, fundacjom, spółdzielniom, w tym spółdzielniom socjalnym, spółkom non-profit, kołom gospodyń wiejskich, stawiając za wspólny mianownik:

* ukierunkowanie działalności głównie na cele społeczne, a nie na zysk, oraz przynoszenie korzyści społecznych całemu społeczeństwu lub jego członkom;
* charakter w przeważającej mierze niekomercyjny, przy czym nadwyżki ulegają zasadniczo reinwestycji, a nie są rozprowadzane wśród prywatnych udziałowców czy właścicieli;
* wytwarzanie towarów i usług;
* działanie w postaci niezależnych podmiotów, w wypadku których istotne są partycypacja i współdecydowanie (pracowników, użytkowników, członków), dobre rządy i demokracja (albo przedstawicielska, albo otwarta);

**§ 6**

1. Przedstawionyprojekt ustawy o ekonomii społecznej dokonuje niebezpiecznego mieszania dwóch systemów prawnych: prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego w odniesieniu do definicji, zasad uzyskiwania i utraty statusów, organizacji i zasad działania oraz kontroli przedsiębiorstwa społecznego. Skutkuje to problemami z właściwym określeniem podmiotowości przedsiębiorstw społecznych w projekcie. Choć bowiem wymagania wobec podmiotów art. 3 pkt 3 lit. b i c projektowanego katalogu definicyjnego podmiotu ekonomii społecznej (dalej PES), mają być spełniane przez organizację prowadzącą, to jednak późniejszy w projekcie sposób używania pojęcia przedsiębiorstwa społecznego, jak i pojęcia podmiotów ekonomii społecznej, jako pojęć jasno zdefiniowanych w ustawie, powoduje, że łatwo przewidzieć problemy z ustalaniem podmiotowości ww. jednostek w relacjach z organami władzy publicznej, zarówno na płaszczyźnie funkcjonowania bezpośrednio jako PS, ale też jako PES, w tym na potrzeby wchodzenia w relacje umowne związane z realizacją dotacji, na których udzielanie projekt ustawy przewiduje swoje autonomiczne tryby. Rada wskazuje, że nie jest jasne. kto będzie uczestniczył w trybach oraz podpisywał umowę na dotację (organizacja prowadząca przykładowy ZAZ czy sam ZAZ).
2. Rada wskazuje na nieudaną próbę skopiowania w art. 4 niniejszego projektu art. 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych. Projektodawcy nie zauważyli, że ten ostatni przepis jest osadzony w kontekście art. 43 i in. Kodeksu Cywilnego (zwanego dalej KC), gdyż spółdzielnia socjalna z założenia jest zarówno podmiotem z osobowością prawną, jak i przedsiębiorcą w klasycznym rozumieniu. Proste skopiowanie do art. 4 projektu nie uwzględnia, że nie każdy PS (PES) jest podmiotem, który może samodzielnie uczestniczyć w obrocie prawnym i gospodarczym (osoba prawna. ew. ułomna osoba prawna), jak i nie każdy PS będzie z założenia przedsiębiorcą, gdyż może prowadzić działalność odpłatną pożytku lub inną, w obu przypadkach nie czyniącą go przedsiębiorcą. Chcąc podtrzymać art. 4, należałoby go rozbudować w sposób uwzględniający zastrzeżenia oraz kontekst właściwych przepisów KC, jak i kolizję z informacjami udostępnianymi w Krajowym Rejestrze Sądowym.
3. Rada reasumuje, że proponowany projekt ustawy nie rozstrzyga, czy przedsiębiorstwo społeczne posiada osobowość prawną lub ułomną osobowość prawną, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 3 pkt 3 lit. b i c. Jeszcze większe zamieszanie budzi art. 3 ust. 4 wskazując, że warunki przyznania statusu PS spełnia jednostka prowadząca, nie rozstrzygając wyżej wskazanego problemu. Wydaje się możliwym, że projektodawca w sposób niezamierzony przyznaje status PS podmiotom z litery b i c.
4. Zaproponowane rozwiązania dotyczące zasad uzyskiwania i utraty statusu bardziej przypominają udzielanie akredytacji niż powstanie podmiotu o nowym statusie. Projektodawca wydaje się w tym zakresie niekonsekwentny, wskazując w art. 4 ust 1 rozwiązanie z zakresu prawa cywilnego (patrz art. 43(5) Kodeksu Cywilnego).

Rada wskazuje, że lepszym rozwiązaniem jest mechanizm prawny stosowany przy uzyskiwaniu statusu OPP, który pełni bliźniaczą funkcję.

**§ 7**

Rada wskazuje kolizję podmiotową i przedmiotową projektu ustawy o ekonomii społecznej z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawą o centrach usług społecznych.

1. Projektowana definicja podmiotów ekonomii społecznej, obejmująca organizacje i podmioty z art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku, w połączeniu z oparciem się o katalog usług społecznych z ustawy o usługach społecznych, powoduje właściwie tożsamość podmiotowo-przedmiotową projektowanej ustawy z zakresem objętym ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
2. W efekcie projektowana ustawa staje się w tym zakresie konkurencyjną podstawą współpracy finansowej JST i organów administracji rządowej z tymi podmiotami i w tym zakresie (obejmującym nawet aktywizację obywatelską) względem obowiązującej ustawy o działalności pożytku publicznego. W przeciwieństwie do art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy o usługach społecznych, projektowana ustawa nie respektuje autonomii trybów i adresatów ustawy o pożytku.  
   Dodatkowo proponowany w ww. art. 7 ust. 2 pkt 3a (art. 75 projektu) będzie czynił ww. pkt 3 bezprzedmiotowym, gdyż definicja PES konsumuje wskazane w pkt 3 organizacje pozarządowe i podmioty z art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku.
3. Projektodawca, nie dookreślając relacji, mimo wyraźnej ingerencji, pomiędzy wskazanymi powyżej ustawami, stwarza bardzo duże ryzyko, które będzie skutkowało niepewnością w ich stosowaniu, zwłaszcza na niższych poziomach samorządu terytorialnego.

**§ 8**

Przedstawiona w projekcie ustawy koncepcja Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, programów na rzecz rozwoju i strategii wejdzie w efekcie w konkurencyjną relację do rad działalności pożytku publicznego i programów współpracy wskazanych w ustawie o działalności pożytku publicznego. Można się spodziewać, że wskazana konkurencja nie wzmocni rozwoju organizacji pozarządowych ani nie umocni ich pozycji względem organów administracji publicznej w tym JST, doprowadzając do inflacji znaczenia dotychczasowego systemu współpracy i dialogu.

**§ 9**

Niepokojące wydają się rozwiązania dotyczące sposobów powoływania, działania oraz kontroli PS-ów. Wskazują one na możliwe „upaństwowienie” systemu ekonomii społecznej. Przemawiają za tym trzy argumenty:

1. analiza znaczenia i pozycji administracji rządowej w terenie tj. wojewody w projekcie, w połączeniu z kompetencjami właściwego ministra;
2. delegacja stosowania przepisów o kontroli w administracji rządowej do kontroli w prywatnych podmiotach, jakimi są PESy, jak i brak gwarancji jawności oraz aktualizacji zarówno bazy sprawozdań, jak i bazy samych przedsiębiorstw społecznych;
3. pozycja Komitetu Krajowego, a ściślej brak gwarancji reprezentatywności ani siły głosu PES w Komitecie.

**§ 10**

Uznaniowość, nieprecyzyjne kryteria, poufność, podporządkowanie komisji administracji publicznej powoduje, że zaproponowany tryb negocjacyjny oraz partnerstwo publiczno-prywatne mogą powodować liczne nadużycia w stosowaniu aktualnej wersji projektu. Stosowane tryby i formy w zlecaniu usług społecznych zawsze powinny być w pełni transparentne i przejrzyste oraz powinny podlegać kontroli społecznej.

**§ 11**

Rada nie znajduje uzasadnienia dla:

1. zawężania w projekcie ustawy profilu działalności przedsiębiorstwa społecznego. Wytwarzanie towarów i/lub usług powinno być w tym względzie jedyną przesłanką decydującą o tym, czy dany podmiot jest przedsiębiorstwem społecznym;
2. narzucania przedsiębiorstwom społecznym liczby zatrudnianych pracowników oraz wymiaru etatów. Taka praktyka nie znajduje żadnego odzwierciedlenia i uzasadnienia w praktyce gospodarczej. W żaden sposób nie przyczynia się do tworzenia trwałych i dobrze płatnych miejsc pracy w obszarze ekonomii społecznej, a pogłębiać wręcz może zjawisko rozdrobnienia i tak nielicznych etatów oraz zaniżania wysokości wynagrodzeń. Problem pauperyzacji i prekariatu jest powszechnym zjawiskiem zarówno w organizacjach pozarządowych, jak i w przedsiębiorstwach społecznych, stąd należy w sposób przemyślany i odpowiedzialny kształtować przepisy, by nie pogłębiały wykluczenia. Rada przychyla się do zatrudniania pracowników w oparciu o umowy o pracę, a nie umowy cywilno-prawne, a tworzone etaty powinny być dobrze wynagradzane, dlatego ich liczba nie powinna być narzucana prawnie, lecz wynikać z kondycji finansowej przedsiębiorstwa. Wprowadzone w projekcie ustawy rozwiązania nie mogą prowadzić do pogłębiania się zjawiska ubogich pracujących w podmiotach o charakterze społecznym;
3. narzucania przedsiębiorstwom społecznym wymogów dotyczących struktury zatrudnienia oraz procentowych limitów zatrudnianych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,. Należy zrezygnować z wprowadzania sztucznych limitów, określających procent zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w ogólnej liczbie osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach społecznych na rzecz rozwiązań, które za zatrudnienie takich osób w przedsiębiorstwie społecznym i podmiocie ekonomii społecznej wprowadzać będą system preferencji podatkowych i benefitów, które będą zachęcały do zatrudniania tychże;
4. ustawowego osadzania w statutach podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa społeczne nadmiernych regulacji dotyczących sposobu funkcjonowania organów konsultacyjno-doradczych, sposobów ich wyboru czy trwania kadencji, tym bardziej w przypadku podmiotów posiadających strukturę członkowską. Narzucanie kadencyjności organów, w skład których mają wchodzić pracownicy, jest sprzeczne w wolnością podmiotu do autonomicznego kształtowania struktury zatrudnienia. Wprowadzanie zasad demokratycznego i partycypacyjnego zarządzania przedsiębiorstwem społecznym powinno odbywać się w oparciu o regulaminy wewnętrzne, uchwalane przez władze podmiotów, a nie regulowane ustawowo, generując dodatkowe koszty i skazując podmioty na uruchamianie zmian w Krajowym Rejestrze Sądowym.

**§ 12**

1. Rada wskazuje, że w projekcie ustawy brakuje zachęt do ubiegania się o status przedsiębiorstwa społecznego nawet dla tzw. przedsiębiorstw reintegracyjnych. Dlatego cały system zachęt, preferencji i instrumentów wsparcia powinien być gruntownie przemyślany, przedyskutowany z różnymi środowiskami, w tym organizacjami pozarządowymi i samorządami oraz resortem finansów i stworzony w taki sposób, by posiadanie statusu przedsiębiorstwa społecznego, jako podmiotu, który poza zyskiem ekonomicznym generuje zysk społeczny, było faktycznie pożądane. Wskazane w projekcie ustawy korzyści są niewystarczające i narzucają przedsiębiorstwom społecznym dodatkowe obowiązki, co czyni cały system nadmiernie zbiurokratyzowanym i obciążającym. System zachęt i korzyści powinien być dostępny na równych prawach dla wszystkich przedsiębiorstw społecznych, bez względu na charakter prowadzonej działalności (reintegracyjna lub nie), liczbę zatrudnianych osób, ich pochodzenie czy status społeczny.
2. Oznacza to de facto potrzebę wypracowania dwóch kategorii korzyści:
3. dla tych przedsiębiorstw społecznych, które decydują się na zatrudnianie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – np. całkowite zwolnienie pracodawcy z płacenia ZUS-u i podatku przez okres 36 miesięcy na takich samych zasadach dla każdej z form prawnych, jakie przyjmuje przedsiębiorstwo społeczne i profilu działalności, z możliwością przedłużenia w uzasadnionych przypadkach; system dotacji inwestycyjnych, w tym na tworzenie miejsc pracy itp.;
4. dla wszystkich przedsiębiorstw społecznych, z uwagi na prospołeczny charakter prowadzonych działań – np. mniejsza skala podatkowa dla zatrudnianych w PS pracowników, zwolnienie PS z podatku od dochodu, system dotacji na rozwój działalności odpłatnej i gospodarczej, dostęp do niskooprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek bezzwrotnych, system dotacji inwestycyjnych, w tym na tworzenie miejsc pracy, łatwiejszy dostęp do zamówień bagatelnych itp.
5. Należy wyraźnie podkreślić, że Rada wskazuje na potrzebę dostępu do proponowanych rozwiązań dla wszystkich podmiotów na równych prawach, bez wprowadzania preferencji dla profilu działalności czy formy prawnej.

**§ 13**

Wobec tak licznych uwag o charakterze fundamentalnym do projektu ustawy, Rada nie widzi możliwości zaopiniowania go pozytywnie oraz rekomenduje Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej podjęcie dalszych prac nad założeniami ustawy w szerokim konsensusie i włączając do grona interesariuszy zainteresowanych przedmiotową ustawą zdecydowanie bardziej różnorodnego grona niż do tej pory, włączając również środowiska, które w swojej działalności nie koncentrują się tylko na zagadnieniach związanych z wykluczeniem społecznym i pomocą społeczną.

**§ 14**

Rada wnosi o przekazanie niniejszej uchwały:

1. Prezesowi Rady Ministrów Rzeczpospolitej Polskiej;
2. Przewodniczącemu Komitetu Pożytku Publicznego;
3. Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej;
4. Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej;
5. Konwentowi Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego.

**§ 15**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.