



Instytucja  
Województwa  
Małopolskiego

# INSTRUMENTY EKONOMII SPOŁECZNEJ W ROZWOJU LOKALNYM

PODRĘCZNIK



Publikacja powstała na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie w ramach projektu AKADEMIA ROZWOJU EKONOMII SPOŁECZNEJ - Etap I.

**Wydawca:**

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie

Akademia Rozwoju Ekonomii Społecznej - Etap I

ul. Piastowska 32

30-070 Kraków

[www.es.malopolska.pl](http://www.es.malopolska.pl)

**Redakcja:**

Marta Bohdziewicz-Lulewicz

**Projekt okładki i skład:**

Agencja Reklamowa Po Prostu Sp. z o.o.

ul. Zgodna 48, Libertów, 30-444 Kraków

e-mail: [biuro@arpoprostu.pl](mailto:biuro@arpoprostu.pl)

[www.arpoprostu.pl](http://www.arpoprostu.pl)

**Druk:**

GRAFPOL Agnieszka Blicharz-Krupińska

ul. Stefana Czarnieckiego 1

53-650 Wrocław

ISBN 978-83-6242-77-3

**Nakład:** 350 egz.

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej pod adresem:

[www.es.malopolska.pl](http://www.es.malopolska.pl)

**Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane z podaniem źródła.**

**Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.**

# INSTRUMENTY EKONOMII SPOŁECZNEJ W ROZWOJU LOKALNYM

PODRĘCZNIK

# SPIS TREŚCI

<b>Inicjatywa lokalna jako narzędzie aktywizacji lokalnej społeczności</b> .....	<b>6</b>
1. Podstawowe informacje o inicjatywie lokalnej. Podstawy prawne.....	6
2. Dwa modele stosowania inicjatywy lokalnej.....	8
3. Planowanie i realizacja inicjatywy lokalnej krok po kroku - wskazówki dla samorządu.....	14
4. Opis dobrej praktyki na przykładzie Gminy Stary Sącz.....	17
<b>Spółdzielnia socjalna zakładana przez osoby prawne</b> .....	<b>19</b>
1. Krótki opis instrumentu - spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne.....	19
2. Etapy tworzenia spółdzielni socjalnej.....	22
3. Korzyści dla społeczności lokalnej.....	29
<b>Klauzule społeczne - Narzędzie wspierające rozwój podmiotów ekonomii społecznej?</b> .....	<b>30</b>
1. Wprowadzenie.....	30
2. Po co stosować klauzule społeczne?.....	35
3. Praktyka stosowania klauzul społecznych.....	38
4. Bariery i szanse upowszechniania klauzul społecznych w Polsce.....	44
<b>Zlecenie wybranych zadań użyteczności publicznej podmiotom ekonomii społecznej w obszarze oświaty i edukacji</b> .....	<b>46</b>
1. Przyczyny zlecenia zadań użyteczności publicznej w obszarze oświaty i edukacji podmiotom ekonomii społecznej.....	46
2. Polityka zlecenia zadań publicznych w obszarze oświaty i edukacji podmiotom zewnętrznym.....	47
3. Opis procedury zlecenia zadań publicznych w obszarze oświaty i edukacji podmiotom ekonomii społecznej.....	48
4. Opis dobrej praktyki - Gmina Wielka Wieś.....	52
5. Opis korzyści z perspektywy gminy, mieszkańców i podmiotu realizującego zadanie.....	53

Każdy z nas chciałby żyć i utożsamiać się z miejscem, w którym jest ładnie, wygodnie, bezpiecznie, a do tego mieć poczucie, że może liczyć na pomoc i życzliwość sąsiadów. Rozwinięta społeczność lokalna to mieszkańcy, którzy świadomie podchodzą zarówno do swoich praw, jak i obowiązków związanych z miejscem zamieszkania. Przeświadczenie, że wiele zależy od nas - członków społeczności lokalnych jest pierwszym krokiem do zmiany - „sukces przychodzi jedynie do tych, którzy działają, podczas gdy pozostali oczekują jego nadejścia”.

Samorząd lokalny, mimo tego, że kojarzony z „władzą”, czyli czymś co jest poza (ponad) obywatelem, stanowią na danym terytorium mieszkańcy i to oni są najważniejszym podmiotem decydującym o jakości życia w danej miejscowości. To jesteśmy MY, i choć czasem nam się wydaje, że jesteśmy bezsilni, to jednak od nas zależy kto zostanie naszym wójtem, sołtysem, na jakie działania przeznaczają się w gminie pieniądze, jakie inicjatywy się wspiera.

Z drugiej strony, mamy przedstawicieli lokalnego samorządu, którzy przecież też mają na celu rozwój swojej miejscowości, chcą by się bogaciła, piękniała, by była miejscem, w którym zarówno mieszkańcy, jak i przyjezdni czują się dobrze. Bez względu na pobudki, ten cel jest najważniejszy - jak najwięcej mieszkańców, jak najwięcej przyjezdnych, jak najwięcej inwestycji i inicjatyw.

Władze samorządu, by móc realizować swoje przedsięwzięcia, szukają partnerów - zarówno wśród organizacji, jak i mieszkańców. I właśnie z tą myślą powstała publikacja, którą macie Państwo przed sobą - by zarówno mieszkańcom, jak i pracownikom jednostek samorządu terytorialnego przedstawić cztery praktyczne narzędzia, które mogą przyczynić się do ożywienia wspólnoty lokalnej.

Publikacja składa się z czterech rozdziałów, w których prezentujemy Państwu najważniejsze informacje na temat zasad zaplanowania i wdrożenia: inicjatywy lokalnej, spółdzielni socjalnej założonej przez osoby prawne (w tym jednostkę samorządu terytorialnego), zlecenia zadań publicznych podmiotom ekonomii społecznej w obszarze oświaty i edukacji oraz stosowania klauzul społecznych w prawie zamówień publicznych.

Narzędzia opierają się na współpracy samorządu lokalnego z mieszkańcami i organizacjami społecznymi. Wymagają one otwartości i gotowości na zmianę - zmianę myślenia i działania, a przede wszystkim nabycia przeświadczenia, że wszyscy „gramy do tej samej bramki”, którą jest poprawa jakości życia naszej społeczności lokalnej.

**Wioletta Wilimska**

Dyrektor Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie

# INICJATYWA LOKALNA JAKO NARZĘDZIE AKTYWIZACJI LOKALNEJ SPOŁECZNOŚCI

Tomasz Otko

## 1. PODSTAWOWE INFORMACJE O INICJATYWIE LOKALNEJ. PODSTAWY PRAWNE

Pojęcie inicjatywy lokalnej zostało wprowadzone nowelizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 roku<sup>1</sup> (zwanej dalej ustawą). Zgodnie z **art. 2 pkt. 4** przytoczonej ustawy, **inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej**. Inicjatywa lokalna to wspólne przedsięwzięcie, które jest zupełnie czymś innym niż zlecenie zadania mieszkańcom lub pokrycie przez samorząd kosztów ich pomysłu. Zgodnie z ustawą, strony umowy o realizację inicjatywy są równe i określają wzajemne zobowiązania oraz odpowiedzialność, jako współrealizatorzy zadania publicznego. Inicjatywa lokalna jest zatem najwyższą formą partycypacji obywatelskiej.

Inicjatywa lokalna kierowana jest bezpośrednio do mieszkańców. Co istotne, nie ma konieczności posiadania zameldowania na terenie danego samorządu. Zgodnie z **art. 19b ust. 1** ustawy: „W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy JST bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie, której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę”. Z powyższego zapisu wynika, że w imieniu mieszkańców mogą działać fundacje, stowarzyszenia, ich koła i oddziały oraz podmioty kościelne, spółdzielnie socjalne, spółki non-profit. Należy pamiętać jednak, że udział tych podmiotów jest tylko formą pośrednictwa, tzn. składają one wniosek w imieniu mieszkańców, którzy nadal są pod nim podpisani jako strona wnioskująca.

Nie każdy pomysł mieszkańców mieszczący się w ustawowych zadaniach samorządu może być zrealizowany w ramach inicjatywy lokalnej. Zamknięty katalog zadań określony jest

w **art. 19b ust.1** ustawy. Katalog ten należy analizować w połączeniu z art. 4 ustawy, gdzie znajduje się rozwinięcie wymienionych zadań.

Zgodnie z **art. 19c** ustawy, każda jednostka samorządu terytorialnego powinna opracować i przyjąć w formie aktu prawa miejscowego rozwiązanie prawne określające „tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej”. Należy przy tym koniecznie pamiętać, że każdy akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy podlega obowiązkowym konsultacjom z organizacjami pozarządowymi.

Wnioski składane w ramach inicjatywy lokalnej powinny być traktowane jako wnioski w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA), nie wymagają zatem żadnej szczególnej formy, ale ich ocena odbywa się na podstawie kryteriów określonych w uchwale. Zgodnie z **art. 19 c ust.2**: „Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczególne kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej”. Aby ułatwić przygotowanie wniosku, odpowiadającego na kryteria i wystandardyzować proces oceny, część samorządów wprowadza dodatkowo formularz.

Jak wynika z zapisów ustawy, z wnioskiem może wystąpić już dwóch mieszkańców (użyta jest tam liczba mnoga „z wnioskiem występują mieszkańcy”) i mają do tego prawo w dowolnym momencie. Wniosek, który wpłynął może być rozstrzygnięty pozytywnie lub negatywnie. Rozstrzygnięcie negatywne w zasadzie zamyka możliwość dalszej współpracy. Co prawda rozstrzygnięcie może zostać zaskarżone przez mieszkańców, ale trudno sobie wyobrazić przymuszanie samorządu do współpracy, której nie chce.

Pozytywne rozpatrzenie wniosku uruchamia tak naprawdę pracę nad wspólnym przedsięwzięciem. Strony wspólnie rozpoczynają szczegółowe planowanie projektu, określają swoje zobowiązania, opracowują zakres działań, harmonogram i budżet. Finałem ustaleń powinna być umowa o współpracy. **Umowa powinna określić szczególne zobowiązania obu stron i harmonogram współpracy**. Realizacja zadania w formie inicjatywy lokalnej to w praktyce wspólny projekt mieszkańców i samorządu, za który odpowiedzialność ponoszą obie strony, a jego wdrożenie odbywa się na zasadzie równości stron. Zgodnie z ustawą, aktywność mieszkańców przy realizacji inicjatywy lokalnej może mieć postać pracy społecznej, wkładu finansowego lub wkładu rzeczowego. Budżet przedsięwzięcia opracowany wspólnie przez strony powinien wyraźnie wskazywać kto i jakie koszty ponosi w ramach przedsięwzięcia. Co istotne w ramach tej formy współpracy nie ma przepływów finansowych ze strony samorządu do mieszkańców. Każda ze stron samodzielnie ponosi swoje wydatki. **Jeśli jednak wkładem mieszkańców mają być środki finansowe, przekazywane są one do samorządu w formie celowej darowizny**.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873).

## Są dwa sposoby finansowania inicjatywy lokalnej:

1. Jeden z nich to wydzielenie z budżetu samorządu oddzielnej puli środków na zadania, które samorząd będzie realizował razem z mieszkańcami. Korzyścią takiego podejścia jest to, że w każdej chwili wiadomo jaką pulą środków dysponuje samorząd, a wnioski składane przez mieszkańców w ciągu roku budżetowego mogą być na bieżąco realizowane z tej puli. Główną wadą jest to, że wydzielenie środków oznacza *de facto* konieczność zorganizowania „nowej puli” pieniędzy, co przy obecnej sytuacji finansowej samorządów jest trudne.
2. Drugie podejście zakłada, że środki na inicjatywę lokalną stanowią część budżetów poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych. Podejście takie oznacza, że wydatki danej jednostki będą mogły być kierowane również na realizację inicjatywy lokalnej. W tej sytuacji może się to przyczynić do oszczędności w budżecie samorządowym. Mieszkańcy wnoszą przecież swój wkład własny (praca społeczna, wkład rzeczowy czy finansowy).

## 2. DWA MODELE STOSOWANIA INICJATYWY LOKALNEJ

W oparciu o dotychczasową praktykę rozwijania inicjatywy lokalnej w Polsce można zauważyć dwa modele stosowania tego instrumentu.

1. Inicjatywa lokalna jako oddolna inicjatywa mieszkańców.
2. Inicjatywa lokalna jako narzędzie aktywizacji mieszkańców - konkurs JST.

### 2.1. Inicjatywa lokalna jako oddolna inicjatywa mieszkańców.

W tym ujęciu mieszkańcy **samodzielnie, z własnej inicjatywy identyfikują jakiś problem, proponują jak można go rozwiązać i występują z ofertą współpracy do władz samorządowych**. To po stronie społecznej jest aktywność w zakresie zgłoszenia wniosku na realizację inicjatywy lokalnej. Jest to wyraz idei partycypacji obywatelskiej mieszkańców oraz przejaw zasady pomocniczości w czystej, modelowej postaci. Kluczem dla zastosowania tego modelu jest otwartość administracji na aktywność mieszkańców.

#### Kiedy składany jest wniosek?

Wniosek składany może być w dowolnym czasie. Trzeba mieć jednak świadomość, że inicjatywa lokalna to realizacja zadania publicznego, co dla samorządu jest równoznaczne z koniecznością ponoszenia wydatków. Wdrażanie inicjatywy lokalnej wymaga najczęściej po stronie samorządu zaangażowania środków finansowych, czasami również zasobów rzeczowych będących w jego dyspozycji (np. w postaci mienia lub infrastruktury) lub zaangażowania osobowego,

poprzez włączenie do inicjatywy właściwych pracowników urzędu lub innych jednostek - pracowników domu kultury, szkoły, ośrodka sportu, itp. Specyfika zadania zgłoszonego przez mieszkańców musi więc wymagać ze strony samorządu rozważenia czy zadanie to wpisuje się w realizowane w danym roku przedsięwzięcia czy też nie. Inicjatywa lokalna jako pomysł mieszkańców na realizację zadania publicznego musi wpisać się w harmonogram i kalendarz. Oczywiście sytuacja upraszcza się w przypadku posiadania wydzielonej puli środków.

W związku z tym, że wniosek jest wnioskiem w rozumieniu KPA, mieszkańcy mogą go złożyć do dowolnej jednostki (np. wybrany wydział, referat, ośrodek kultury czy dzielnica). Istotne jest aby ustalić kto w samorządzie będzie odpowiadał za inicjatywę. Można spotkać rozwiązania, w których jest jedna osoba, do której wpływają wszystkie wnioski o realizację inicjatywy i to ona jest „przewodnikiem” dla mieszkańców po samorządzie lub, ze względu na zakres tematyczny wniosków, osoby takie są w różnych jednostkach.

#### Jak realizować współpracę?

Oczywiście to samorząd ocenia pomysły mieszkańców. Decyzja powinna być jednak oparta na obiektywnych, znanych wszystkim zasadach oceny. **Kluczowe jest określenie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków jakie złożą mieszkańcy**. Ustawodawca pozostawił samorządom w zasadzie wolną rękę co do ich wyboru (obowiązkowe są jedynie kryteria celowości i wkładu pracy społecznej). Warto jednak zrobić to w porozumieniu z samymi mieszkańcami. Kryteria powinny być skonstruowane w sposób czytelny i prosty, po to, aby dawać maksymalnie szerokie możliwości współpracy. Zbyt duża liczba zbyt skomplikowanych kryteriów, do których należy się odnieść, na pewno nie zachęci obywateli do podjęcia aktywności. Samorząd powinien stworzyć takie warunki, aby maksymalnie ułatwić włączenie ludzi w rozwiązywanie problemów lokalnych. Żaden samorząd w Polsce nie rozwiąże sam wszystkich problemów, dlatego, jeżeli pojawiają się zainteresowani, którzy chcą włączyć się aktywnie w realizację zadań trzeba to docenić i wspierać ich działania. **Wniosek uznany za celowy uruchamia proces tworzenia szczegółowego planu określającego jak mieszkańcy i samorząd chcą zrealizować wspólnie zadanie**. Przy podejściu do inicjatywy lokalnej jako narzędzia aktywności mieszkańców ten moment jest tak naprawdę kluczowy. Nic tak nie zniechęca ludzi do pracy jak zbyt rozbudowane procedury oraz brak jasno wskazanego partnera po stronie samorządu. Strony muszą jasno określić swoje oczekiwania, możliwości podjęcia zobowiązań oraz czas ich realizacji. Po stronie samorządowej jest również jasne przedstawienie warunków formalnych realizacji inicjatywy lokalnej jako zadania publicznego, szczególnie obowiązujących w tym zakresie procedur, które często nie są znane mieszkańcom.

## 2.2. Inicjatywa lokalna jako narzędzie aktywizacji mieszkańców - konkurs JST.

Inicjatywę lokalną można wykorzystać do pobudzenia aktywności lokalnej - jest to drugie podejście do stosowania inicjatywy lokalnej. **W tym przypadku podstawą do realizacji inicjatywy są wybrane zadania publiczne. Samorząd realizując je szuka partnerów do ich wykonania, organizując nabór wniosków w formie konkursu.** W modelu tym samorząd, włączając mieszkańców, chce uczynić ich współodpowiedzialnymi za efekty realizacji zadania. W Łodzi z wykorzystaniem inicjatywy lokalnej realizowany był program „Zielone podwórka”. Zakładał on włączenie się mieszkańców i wspólnot mieszkaniowych z udziałem miasta w zagospodarowanie zdegradowanych podwórek i współodpowiedzialność w ich utrzymaniu.

### Kiedy składany jest wniosek?

Oczywiście wnioski powinny być składane w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie. Patrząc na to ze strony samorządu, najlepszym momentem ogłoszenia konkursu wydaje się czas poprzedzający planowanie działań i budżetu na kolejny rok. Cała procedura konkursowa ma wtedy na celu wyłonienie przedsięwzięć, które mieszkańcy chcą realizować we współpracy z samorządem.

Można też przyjąć scenariusz, w którym samorząd sam zdiagnozował potrzeby i zaplanował pomysły na działania, a partnerów szuka jedynie do ich realizacji. Tutaj konkurs jest postępowaniem nakierowanym na wybór partnera do realizacji już konkretnego przedsięwzięcia. To rozwiązanie jest bliższe procedurze zlecenia zadania niż inicjatywie lokalnej, ale w praktyce tworzy dobre warunki do aktywizowania różnych grup nieformalnych, które często nie mogą brać udziału w konkursach na zlecenie zadania publicznego np. nieposiadające osobowości prawnej koła organizacji pozarządowych, koła gospodyń wiejskich, czy grupy sąsiedzkie.

Przy podejściu konkursowym do inicjatywy lokalnej wniosek składany jest do wskazanej w ogłoszeniu konkursowym komórki organizacyjnej. Obecna praktyka wskazuje, że to głównie w tym podejściu samorządy wprowadzają do użycia formularze wniosków. Głównym celem takiego zabiegu jest możliwość uzyskania od mieszkańców ofert opisanych w podobny sposób, co daje możliwość ich zestawienia.

### Jak realizować współpracę?

Ocena wniosku realizowanego w podejściu konkursowym jest *de facto* porównywaniem ofert złożonych przez mieszkańców, zatem kryteria oceny powinny być w jak największym stopniu jednoznaczne i wystarczająco szczegółowe. Każdy wniosek oceniany powinien być indywidualnie. Przy konkursie pojawia się konkurencyjność ofert mieszkańców. Ich porównanie może powodować, że mieszkańcy nie będą zgadzać się z przyjętym rozstrzygnięciem, co może nieść za sobą konsekwencje w postaci składania odwołań.

Wybór wniosków do realizacji zarówno w podejściu pierwszym jak i drugim uruchamia procedurę ustalania szczegółów, w tym budżetu i harmonogramu w sposób identyczny dla obu rozwiązań.

Realizacja modelu drugiego nie może wykluczyć aktywności mieszkańców w zakresie samodzielnego składania wniosku. Wnioski mieszkańców są wnioskami w rozumieniu KPA. Oznacza to, że przepisy uchwał lokalnych nie mogą wykluczyć i ograniczyć uprawnień wynikających z ustawy. Co oznacza w praktyce, że mieszkańcy mogą składać wnioski w czasie, formie i miejscu, które sami uznają za właściwe. Samorząd musi takie wnioski rozpatrzyć na identycznych zasadach.

Na inicjatywę lokalną można również spojrzeć z trzeciej strony. Samorządy mogą wykorzystać ją do uatrakcyjnienia oferty swoich placówek np. poprzez wprowadzenie do programu realizacji zadań pomysłów mieszkańców wraz z ich zaangażowaniem. Taki model działania domu kultury czy biblioteki może być ciekawą formą rozwoju aktywności obywatelskiej.



## 2.3. Dwa modele stosowania inicjatywy lokalnej - zestawienie korzyści i zagrożeń.

### Inicjatywa lokalna - oddolna inicjatywa mieszkańców:

#### Korzyści

- ❑ Wnioski składane oddolnie z inicjatywy samych mieszkańców mogą w większym stopniu dotyczyć faktycznie występujących potrzeb.
- ❑ Składanie wniosku o inicjatywę lokalną bezpośrednio do jednostki, której to zadanie merytorycznie dotyczy „skraca dystans” między mieszkańcami a urzędnikami, upraszcza komunikację i obieg informacji.
- ❑ Bardziej ogólne kryteria, prostszy formularz i mniej skomplikowana procedura składania i oceny wniosków powodują, że inicjatywa lokalna jest bardziej powszechna, a zatem dostępna dla szerszej grupy mieszkańców.

#### Zagrożenia

- ❑ Bardziej ogólne kryteria oceny oraz to, że wnioski nie są ze sobą zestawiane może powodować podejrzenia o podejmowanie przez samorząd decyzji w sposób nieprzejrzysty i uznaniowy.
- ❑ Trudno promować ogólną uchwałę o inicjatywie lokalnej bez wskazywania konkretnych zadań możliwych do wspólnej realizacji i możliwych terminów składania wniosku.

#### Kiedy najlepiej stosować

- ❑ W sytuacji gdzie mieszkańcy mają już doświadczenie w bezpośredniej współpracy z samorządem.
- ❑ Lepiej sprawdza się w sytuacji mniejszych, bardziej zintegrowanych społeczności, gdzie relacje w większym stopniu opierają się na zaufaniu i bezpośrednich kontaktach.

### Inicjatywa lokalna - konkurs JST:

#### Korzyści

- ❑ Samorząd określa te zadania do wspólnej realizacji, które dzięki zaangażowaniu mieszkańców będą realizowane w sposób bardziej efektywny i oszczędny.
- ❑ Poprzez wskazanie konkretnych celów i priorytetów konkurs może być wykorzystany jako instrument do kierunkowego rozwoju gminy (np. w obszarze turystyki).
- ❑ Łatwiej pobudzić aktywność mieszkańców, wskazując możliwość realizacji konkretnych zadań.
- ❑ Łatwiej promować konkretny konkurs niż samą ogólną uchwałę o inicjatywie lokalnej.
- ❑ Określony termin składania wniosków mobilizuje ludzi do podjęcia aktywności i nieodkładania działań na później.

#### Zagrożenia

- ❑ Konkurs może powodować wyrobienie przekonania sprzecznego z ideą inicjatywy lokalnej, że to kolejny mechanizm, w którym samorząd zleca zadanie, a mieszkańcy lub organizacje pozarządowe są jedynymi, którzy odpowiadają za jego realizację.
- ❑ Wąsko określone zadania do realizacji w ramach inicjatywy powodują, że mieszkańcy mogą mieć problem z wpisaniem w „ramy” konkursu ciekawych pomysłów wynikających z realnych potrzeb.
- ❑ Tryb konkursu i wizja środków, „które można pozyskać” na realizację zadania mogą zachęcić do składania wniosków, które nie wynikają z faktycznych potrzeb.
- ❑ Konkurs wiąże się zazwyczaj z bardziej rozbudowaną i skomplikowaną procedurą, co może zniechęcić mieszkańców.
- ❑ Mechanizm zestawiania wniosków ze sobą może powodować konflikty w środowisku lokalnym pomiędzy grupami mieszkańców, które zgłaszają różne pomysły.
- ❑ W przypadku wyodrębnienia puli środków z przeznaczeniem na konkurs, jej wyczerpanie może powodować przekonanie, że nic więcej nie da się zrobić i inicjatywa lokalna „zamiera”.

### Kiedy najlepiej stosować

- ▣ W sytuacji kiedy aktywność mieszkańców nie jest na tyle rozwinięta, aby sami przejmowali inicjatywę i zgłaszali się ze swoimi pomysłami.
- ▣ Lepiej sprawdza się w większych społecznościach, gdzie mieszkańcy i przedstawiciele samorządu nie znają się nawzajem, a ocena wniosku powinna być maksymalnie zobiektywizowana i opierać się o jednoznaczne, precyzyjne kryteria.

## 3. PLANOWANIE I REALIZACJA INICJATYWY LOKALNEJ KROK PO KROKU - WSKAZÓWKI DLA SAMORZĄDU

### I. PRZYGOTOWANIE UCHWAŁY O INICJATYWIE LOKALNEJ

1. powołaj zespół złożony z przedstawicieli samorządu i aktywnych mieszkańców, który pomoże opracować lub skonsultować założenia do projektu uchwały
2. dokonaj analizy lokalnych problemów i potrzeb, określ, które zadania nadają się do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej we współpracy z mieszkańcami
3. rozważ, który model stosowania inicjatywy lokalnej zastosować
4. zastanów się, w jaki sposób finansować inicjatywę (osobna pula czy bezpośrednio z budżetów jednostek)
5. ustal, kto w urzędzie będzie odpowiadał za współpracę z mieszkańcami przy realizacji uchwały
6. zaplanuj odpowiednie kryteria oceny, tryb postępowania oraz wzór formularza wniosku
7. zadбай o edukację urzędników i radnych w zakresie tego, czym jest inicjatywa lokalna
8. skonsultuj projekt uchwały zgodnie z miejscową uchwałą o konsultacjach społecznych
9. przyjmij i opublikuj uchwałę

### II. PRZYGOTOWANIE DO WDROŻENIA INICJATYWY LOKALNEJ I PROMOCJA INICJATYWY LOKALNEJ

1. edukuj i informuj mieszkańców na czym polega istota inicjatywy lokalnej, jak korzystać z tego mechanizmu i w ramach jakich zadań może odbywać się współpraca

### III. PRZYJMOWANIE WNIOSKÓW

1. zmobilizuj i zachęć mieszkańców do składania wniosków:
  - ▣ wspieraj mieszkańców w analizie potrzeb lokalnego środowiska,
  - ▣ zorganizuj warsztaty lub konsultacje, na których mieszkańcy dowiedzą się jak przygotować wniosek, tak aby odpowiadał na wszystkie kryteria
2. jeśli nabór wniosków odbywa się w trybie konkursowym zaplanuj odpowiednio długi czas na składanie wniosków (minimum 1 miesiąc) i zadбай o szeroką promocję konkursu

### IV. OCENA WNIOSKÓW

1. poinformuj osoby oceniające wniosek w jaki sposób rozumieć poszczególne kryteria - dzięki temu wnioski będą oceniane w podobny sposób
2. dokumentuj proces oceny wniosków - posługuj się kartą oceny wniosku
3. informuj na bieżąco wnioskodawców o wynikach oceny
4. w przypadku odrzucenia wniosku pamiętaj o przekazaniu pisemnego uzasadnienia
5. pamiętaj, że wnioskodawcy mają prawo zaskarżyć rozstrzygnięcie.

### V. WSPÓLNE USTALENIE BUDŻETU I HARMONOGRAMU ORAZ PODPISYWANIE UMÓW

1. informuj o ograniczeniach formalno-prawnych obowiązujących urząd przy współpracy z mieszkańcami (np. konieczność stosowania ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy o finansach publicznych)
2. wyznacz osobę odpowiedzialną za współpracę z mieszkańcami przy realizacji inicjatywy



3. podczas spotkań z mieszkańcami wspólnie omówcie swoje oczekiwania odnośnie realizacji przedsięwzięcia, zakres zaangażowania samorządu i mieszkańców oraz czas realizacji poszczególnych działań
4. w przypadku projektów inwestycyjnych ustal w porozumieniu z mieszkańcami kto i w jakim zakresie po zakończeniu realizacji inicjatywy będzie odpowiadał za utrzymanie powstałej infrastruktury oraz bezpieczeństwo jej użytkowania (np. placu zabaw, boiska)
5. ustal wzory dokumentów potrzebnych do ewidencjonowania działań (np. wzór karty czasu pracy, wzór oświadczenia o wkładzie rzeczowym)
6. określ warunki dokonywania zmian w umowie
7. podpisz umowę

## VI. REALIZACJA INICJATYWY LOKALNEJ

1. utrzymuj bieżący kontakt z mieszkańcami, zadbaj o dobry przepływ informacji
2. dokumentuj postępy w realizacji projektu wynikające z zobowiązań samorządu
3. monitoruj czy mieszkańcy wywiązują się z przyjętych zobowiązań i zapisów umowy
4. pamiętaj, że mieszkańcy również mają prawo do kontroli społecznej czy samorząd wywiązuje się ze swoich zobowiązań
5. pamiętaj, że otwartość, zaufanie i partnerskie podejście to kluczowe elementy wspólnej realizacji przedsięwzięć

## VII. SPRAWOZDANIE I ROZLICZENIE INICJATYWY

1. pamiętaj, że obowiązek sprawozdania się z wykonania inicjatywy lokalnej spoczywa na obu stronach umowy
2. przygotowując zasady rozliczeń, pamiętaj o ograniczeniu formalności po stronie mieszkańców, aby nie zniechęcić ich do podejmowania aktywności

## 4. OPIS DOBREJ PRAKTYKI NA PRZYKŁADZIE GMINY STARY SĄCZ

Pomimo, że posiadanie uchwały o inicjatywie lokalnej jest obowiązkowe, to jednak zdecydowana większość samorządów nadal nie wdrożyła tego mechanizmu współpracy. Niestety, jak pokazuje doświadczenie ostatnich dwóch lat, często nawet tam gdzie udało się przyjąć uchwałę, w praktyce ta forma nadal jest niewykorzystywana. Jeśli posiadanie uchwały o inicjatywie lokalnej ma nie być wyłącznie spełnieniem wymogu ustawowego, to wymaga to od samorządu przekonania, że inicjatywa lokalna jest narzędziem, które przynosi autentyczne korzyści obu stronom i warto dołożyć wysiłku w postaci aktywnego informowania mieszkańców o nowych możliwościach i mobilizowania ich do składania wniosków. Praktycznych przykładów stosowania inicjatywy lokalnej jest wciąż zbyt mało. Jedną z gmin, która postawiła na rozwój tej formy współpracy w Małopolsce jest Stary Sącz.

Popowice to jedna ze wsi, na terenie której samorząd chciał przetestować inicjatywę lokalną. W pierwszym kroku mieszkańcy wybrali spośród siebie kilkusobowy komitet organizacyjny, który miał na celu koordynację działań i reprezentację mieszkańców w rozmowach z samorządem. W drugiej kolejności samorząd i komitet, we współpracy z Fundacją Biuro Inicjatyw Społecznych przeprowadzili analizę potrzeb wśród mieszkańców wsi. Wyniknęło z niej, że mieszkańcy nie są usatysfakcjonowani z proponowanej im oferty kulturalnej oraz, że odczuwają dotkliwy brak miejsca, w którym mogliby spotkać się wspólnie z sąsiadami, aby miło spędzić wolny czas. Bolączką okazał się również brak placu zabaw dla dzieci, które poza szkołą nie mają miejsca, gdzie mogłyby się bawić. Przygotowano wniosek, który został poddany ocenie. Po zaakceptowaniu wniosku obie strony przystąpiły do szczegółowych ustaleń. Zaplanowano zakres odpowiedzialności i wkładu po obu stronach oraz harmonogram prac. Na końcu samorząd i przedstawiciele komitetu organizacyjnego podpisali umowę.

Pierwsze zadanie polegało na zagospodarowaniu miejsca pod plac zabaw, które należało od podstaw zaadaptować. W tym celu wybrano teren, który był własnością gminy (zgodnie z zasadami inicjatywy lokalnej działania o charakterze inwestycyjnym powinny być realizowane na mieniu samorządowym). W pracy nad zagospodarowaniem placu zabaw wzięły udział cały szereg mieszkańców - poczynając od dzieci, przez młodzież, na dorosłych kończąc. Został rozsypany żwir, pokryty odpowiednią ilością ziemi, zasiano trawę. Mieszkańcy sami zorganizowali potrzebny sprzęt i materiały niezbędne do prac ziemnych. Ze środków gminy zakupiono elementy inwestycji takie jak huśtawka, zjeżdżalnia, piaskownica. Gmina zakupiła również materiały na ogrodzenie terenu. Wykonaniem ogrodzenia zajęli się sami mieszkańcy.

Drugą częścią inicjatywy była organizacja szeregu imprez kulturalnych, konkursów, warsztatów, skierowanych odpowiednio do każdej grupy wiekowej. Motywem przewodnim była św. Kinga, która jest patronką miejscowej szkoły. Warsztaty teatralne poprowadzone przez grupę teatrologów z Robotniczego Teatru w Nowym Sączu pomogły dzieciom ze szkoły profe-

sjonalnie przygotować się do występów. O ich wygląd zadbali rodzice wraz z członkiniami Koła Gospodyń Wiejskich, którzy zaangażowali się w szycie epokowych strojów dla całej obsady biorącej udział w przedstawieniu. W szkole podstawowej zostały również zorganizowane warsztaty plastyczne dla dzieci i młodzieży, których efektem był konkurs plastyczny dotyczący legend i historii Starego Sącza.

Niezwykle ważną wartością dodaną projektu była integracja, jaka nastąpiła pomiędzy mieszkańcami, często różnych pokoleń, o różnorodnych poglądach, radnymi, nauczycielami i pracownikami Urzędu Gminy. Mieszkańcy przekonali się, że sami mają ogromny wpływ na poprawę swojej sytuacji. Nauczyli się odpowiedzialności za swoje otoczenie i tego, że nie warto czekać z założonymi rękami aż samorząd rozwiąże wszystkie problemy.

Jak twierdzi burmistrz Starego Sącza, gdyby nie wkład pracy mieszkańców i materiały, które wnieśli przy budowie samego placu, inwestycja pochłonęłaby około 3 razy więcej kosztów, a samorząd prawdopodobnie samodzielnie nie podjąłby się tego zadania. Łącznie mieszkańcy przeznaczili około 400 godzin na pracę społeczną, a do działania przyłączyło się około 50 osób. To dzięki temu zaangażowaniu projekt mógł się udać.

### Użyteczne adresy

- [www.samorzadzinicjatywa.pl/publikacja-samorząd-z-inicjatywa-lokalna/#more-1377](http://www.samorzadzinicjatywa.pl/publikacja-samorząd-z-inicjatywa-lokalna/#more-1377)
- <http://siecsplot.pl/aktualnosci/inicjatywa-lokalna-krok-po-kroku/>  
- do pobrania elektroniczna wersja poradnika „Inicjatywa lokalna - krok po kroku”
- [www.ngo.pl/x/340815](http://www.ngo.pl/x/340815) - informacje o inicjatywie lokalnej na stronie ngo.pl

#### Tomasz Otko

Specjalista w zakresie wspierania III sektora, edukacji obywatelskiej oraz rozwijania współpracy pomiędzy samorządem a sektorem obywatelskim, animator współpracy w środowisku lokalnym, trener i doradca organizacji pozarządowych i administracji publicznej. Na co dzień związany z Fundacją Biuro inicjatyw Społecznych.

# SPÓŁDZIELNIA SOCJALNA ZAKŁADANA PRZEZ OSOBY PRAWNE

## Justyna Żółtek

### 1. KRÓTKI OPIS INSTRUMENTU - SPÓŁDZIELNI SOCJALNEJ ZAKŁADANEJ PRZEZ OSOBY PRAWNE

Institucja spółdzielni socjalnej została wprowadzona do prawodawstwa polskiego w 2004 r. Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>1</sup>, która znowelizowała Prawo spółdzielcze<sup>2</sup> dodając do treści nowy typ spółdzielni - spółdzielnie socjalne (specyficzne spółdzielnie, dla których zysk jest środkiem do realizacji celów statutowych). Obecnie zasady zakładania i funkcjonowania spółdzielni socjalnych uregulowane są w oddzielnym akcie prawnym - **ustawie o spółdzielniach socjalnych**<sup>3</sup>. Spółdzielnie socjalnych dotyczą również wszystkie zapisy zawarte w Prawie spółdzielczym. Bardzo istotną zmianę, jaką jest **możliwość zakładania spółdzielni socjalnych przez osoby prawne** (już nie tylko przez osoby fizyczne), dopuściła nowelizacja ustawy o spółdzielniach socjalnych z 7 maja 2009 roku<sup>4</sup>.

Spółdzielnia socjalna (jak i inne spółdzielnie) jest dobrowolnym zrzeszeniem osób, prowadzącym działalność gospodarczą w interesie swoich członków i w oparciu o ich osobistą pracę. Posiada jednak **cechy łączące przedsiębiorstwo oraz organizację pozarządową**. Spółdzielnia może prowadzić bowiem 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 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>5</sup>. W zakresie działalności gospodarczej, spółdzielnie mogą prowadzić różno-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004, Nr 99 poz. 1001).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651 z późn.zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 Nr 91, poz. 742).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz.1536 z późn. zm.).

rodną działalność: od prac porządkowych, remontowych przez gastronomię po usługi internetowe.

Spółdzielnie socjalne to specjalny rodzaj spółdzielni pracy, tworzony przez (lub zatrudniający) określone w art. 4 ust 1 Ustawy o spółdzielniach socjalnych grupy osób<sup>6</sup>, które mogą liczyć na wsparcie i specjalne uprawnienia w prowadzeniu działalności. **Spółdzielnie mają zwiększać szanse grup marginalizowanych** na zatrudnienie, uzyskiwanie dochodu, poprawę swojej sytuacji materialnej, społecznej i życiowej.

Założycielami spółdzielni socjalnych mogą być zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne. Jeżeli założycielami spółdzielni socjalnej są osoby fizyczne, ich liczba nie może być mniejsza niż 5 i większa niż 50<sup>7</sup>. Spółdzielnię **socjalną mogą również założyć co najmniej dwie osoby prawne** spośród organizacji pozarządowych (NGO), jednostek samorządu terytorialnego (JST) czy kościelnych osób prawnych. Ustawa nie określa, jaki ma być skład osób prawnych tworzących spółdzielnię. Możliwe jest więc założenie spółdzielni socjalnej wspólnie przez dowolną JST i NGO, wyłącznie przez organizacje pozarządowe lub wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego.

Spółdzielnia socjalna założona przez osoby prawne, w terminie 6 miesięcy od zarejestrowania spółdzielni w Krajowym Rejestrze Sądowym, **zobowiązana jest do zatrudnienia co najmniej 5 osób** spośród tych wskazanych w art. 4 ust. 1 Ustawy o spółdzielniach socjalnych. Niewywiązanie się z warunku zatrudnienia ww. osób, prowadzi do postawienia spółdzielni socjalnej w stan likwidacji. Powyższe rozwiązanie daje jednak więcej czasu na organizację struktury, organizację pracy, rozpoczęcie procesu poszukiwania zleceń. Jest to rozwiązanie bardziej elastyczne, umożliwia bowiem na samym początku zatrudnienie np. 3 osób, a w dalszej perspektywie stopniowe rozszerzenie składu pracowników. Na samym początku działalności (jeśli nie korzystamy z zatrudnienia wspieranego) koszty zatrudnienia są dużym obciążeniem dla nowej spółdzielni. Rozłożenie procesu uzupełniania wymaganego zatrudnienia w czasie może się okazać korzystnym rozwiązaniem dla młodego podmiotu.

<sup>6</sup> **Osoby fizyczne uprawnione do tworzenia spółdzielni socjalnej (i obligatoryjnego zatrudnienia w spółdzielni osób prawnych) to: osoby bezrobotne** w rozumieniu Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1-4, 6, 7 Ustawy o zatrudnieniu socjalnym, czyli: bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, **uzależnieni od alkoholu**, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, **uzależnieni od narkotyków** lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej, **chorzy psychicznie**, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego, **zwalniani z zakładów karnych**, mający trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, **uchodźcy** realizujący indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, **osoby niepełnosprawne** w rozumieniu Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

<sup>7</sup> Wyjątkiem są spółdzielnie socjalne powstałe w wyniku przekształcenia się spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych.

Podstawą zatrudnienia w spółdzielni socjalnej osób prawnych może być spółdzielcza umowa o pracę, umowa o pracę, umowa zlecenia, umowa o dzieło i umowa o pracę nakładczą<sup>8</sup>. Ponadto osoby zatrudnione mają prawo do ubiegania się o członkostwo w spółdzielniach socjalnych na zasadach szczególnych - po dwunastu miesiącach nieprzerwanego zatrudnienia - pracownik spółdzielni ma prawo do złożenia wniosku o przyjęcie do spółdzielni, zaś spółdzielnia ma prawny obowiązek przyjęcia go w poczet członków, o ile osoba ta wypełni zobowiązania wynikające z zapisów statutowych<sup>9</sup>.

## Przywileje spółdzielni socjalnych zakładanych przez osoby prawne

Spółdzielnia może otrzymać (m.in.) następujące wsparcie:

- a) dotację na każdą osobę zatrudnianą<sup>10</sup> przez spółdzielnię z grupy docelowej określonej w art. 4 ust. 1 Ustawy o spółdzielniach socjalnych (w ramach projektów EFS nakierowanych na wsparcie ekonomii społecznej);
- b) dofinansowanie do wynagrodzenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych (z PFRON);
- c) zwolnienie z opłat w Krajowym Rejestrze Sądowym i Monitorze Sądowym i Gospodarczym;
- d) sfinansowanie ze środków Funduszu Pracy składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe zatrudnionych z grupy docelowej ustawy o spółdzielniach socjalnych (przez urząd pracy);
- e) wsparcie ze strony jednostek samorządu terytorialnego, w tym: pożyczki, poręczenia;
- f) zwolnienie z podatku dochodowego od dochodów wydatkowanych w danym roku podatkowym na cele związane z reintegracją społeczno-zawodową członków spółdzielni, w części niezaliczonej do kosztów uzyskania przychodów;
- g) organizację staży dla osób bezrobotnych finansowanych przez urząd pracy;
- h) usługi doradcze, marketingowe (oferowane przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej).

Dodatkowym wsparciem, nie tylko dla spółdzielni socjalnych, ale dla przedsiębiorstw społecznych zatrudniających osoby zagrożone wykluczeniem społecznym jest możliwość zastosowania przez instytucje publiczne w ramach postępowań z zakresu zamówień publicznych tzw. klauzul społecznych ułatwiających realizację zleceń publicznych tym właśnie podmiotom.

W przypadku spółdzielni osób prawnych ciężar organizacji i funkcjonowania nowego podmiotu spoczywa na osobach prawnych. Z tego m.in. względu **spółdzielnia socjalna może być**

<sup>8</sup> Art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 Nr 94 poz. 651), art. 201 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. 2003 Nr 188 poz.1848 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Art. 5 a ust. 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 Nr 94 poz. 651).

<sup>10</sup> W przypadku spółdzielni socjalnych osób fizycznych dotacja przysługuje członkom założycielom oraz osobom przystępującym do spółdzielni.

**podmiotem bardziej stabilnym** niż spółdzielnia zakładana przez osoby fizyczne. Bardzo często będzie miała mocniejsze zaplecze kadrowe i instytucjonalne, jak również „gwarantowane” zlecenia. Przedstawiciele JST czy organizacji pozarządowej mają doświadczenie w pozyskiwaniu środków, prowadzeniu negocjacji czy choćby w sprawach procedury rejestracyjnej.

Obowiązkiem każdego członka spółdzielni socjalnej jest **wniesienie wpisowego<sup>11</sup> i udziałów<sup>12</sup>**. Osoby prawne do funkcjonowania spółdzielni mogą wносить wkład - możliwe są różne jego formy, w tym przeniesienie własności rzeczy lub innych praw, obciążenie własności rzeczy, świadczenia pracowników.

Członkowie spółdzielni uczestniczą w pokrywaniu ewentualnych strat do wysokości swoich udziałów i nie odpowiadają osobiście za zobowiązania spółdzielni<sup>13</sup>. Majątek spółdzielni pozostaje własnością członków spółdzielni. Spółdzielnie socjalne charakteryzuje demokratyczne zarządzanie i zakaz dystrybucji zysku między członków. Każda spółdzielnia obowiązana jest przynajmniej raz na trzy lata poddać się lustracyjnemu badaniu legalności gospodarności i rzetelności całości jej działania.

## 2. ETAPY TWORZENIA SPÓŁDZIELNI SOCJALNEJ

### ETAP I

#### POMYSŁ NA BIZNES - PRZYGOTOWANIE DO ZAŁOŻENIA SPÓŁDZIELNI

- ➔ Będąc na etapie podejmowania decyzji o założeniu spółdzielni, podstawową orientację o tej formie prawnej już z pewnością posiadamy. Zdecydowaliśmy z kim chcemy założyć spółdzielnię. Wiemy również, jaki problem społeczny, ekonomiczny czy organizacyjny chcemy rozwiązać. Przyjmujemy strategię działania.
- ➔ Samodzielne przejście od pomysłu do jego realizacji może być trudne i wymaga dużej determinacji. Dlatego, szczególnie na etapie przygotowań, warto szukać wsparcia, informacji w instytucjach i organizacjach, które taką pomoc świadczą. Nieocenione,

<sup>11</sup> Wpisowe spółdzielcy wnoszą jednorazowo i nie odzyskują go. Pieniądze te przeznaczone są np. na wydatki związane z zarejestrowaniem czy uruchomieniem działalności, zanim spółdzielnia zacznie zarabiać.

<sup>12</sup> Udziały wpłacane przez członków stanowią podstawę finansów spółdzielni. Udział to ta część finansów, która trafia do członka spółdzielni w przypadku jego odejścia ze spółdzielni.

<sup>13</sup> W przypadku wszystkich osób prawnych obowiązuje zasada, że to osoba prawna odpowiada za swoje zobowiązania. Przepisy mogą wprowadzać wyjątki od powyższej zasady, z których wymienić należy osobistą odpowiedzialność członków zarządu za zaległości podatkowe i składki z tytułu ubezpieczeń społecznych.

dla osób chcących założyć spółdzielnię socjalną, może być również doświadczenie działających już spółdzielni socjalnych. Warto na etapie przygotowań nawiązać także kontakt z powiatowym urzędem pracy, ośrodkiem pomocy społecznej, zespołem kuratorów sądowych oraz firmami i instytucjami publicznymi.

- ➔ Opracowujemy biznesplan. Sporządzamy go na potrzeby wewnętrzne firmy, ale także w celu pozyskania źródeł finansowania inwestycji tj. dotacji, kredytów. Czas poświęcony na analizę pomysłów na działalność gospodarczą to czas, od którego w dużej mierze może zależeć nasz sukces.

### ETAP II

#### OPRACOWANIE STATUTU

Opracowujemy **statut** (stanowi on podstawę prawną prowadzenia działalności przez spółdzielnię socjalną), który **powinien określać<sup>14</sup>**:

- ➔ Nazwę spółdzielni zawierającą oznaczenie „Spółdzielnia Socjalna”,
- ➔ Przedmiot działalności spółdzielni zgodny z PKD,
- ➔ Teren działania i siedzibę,
- ➔ Czas trwania, o ile spółdzielnia zostanie założona na czas określony,
- ➔ Wysokość wpisowego oraz wysokość i ilość udziałów, które członek obowiązany jest zadeklarować,
- ➔ Terminy wnoszenia i zwrotu oraz skutki niewniesienia udziału w terminie,
- ➔ Prawa, obowiązki oraz zasady przyjmowania, odwoływania, wykreślenia czy wykluczenia członków spółdzielni socjalnej,
- ➔ Zasady zwoływania walnych zgromadzeń,
- ➔ Zasady wyboru, odwoływania oraz kompetencje członków organów spółdzielni - zarządu, walnego zgromadzenia członków oraz rady nadzorczej (o ile liczba członków jest większa niż 15 osób),
- ➔ Zasady podziału nadwyżki bilansowej (dochodu ogólnego)<sup>15</sup> oraz pokrywania strat,

<sup>14</sup> Art. 5 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. 2003 Nr 188 poz.1848 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Z zastrzeżeniem art. 10 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, który określa, na jakich zasadach powinna być dzielona - nadwyżka bilansowa i na jakie fundusze należy przeznaczyć nadwyżkowe środki, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 Nr 94 poz. 651).

- Zasady wprowadzania zmian w statucie (decyzję o zmianie podejmuje walne zgromadzenie członków),
- Sposób podziału, połączenia się, a także likwidacji spółdzielni socjalnej.
- Można przyrzeć się statutom istniejących już spółdzielni socjalnych i dostosować je do potrzeb tworzonej spółdzielni z zachowaniem zapisów obowiązkowo wymaganych.

## ETAP III

### PODJĘCIE UCHWAŁ O POWOŁANIU SPÓŁDZIELNI

W celu założenia spółdzielni socjalnej przez osoby prawne należy podjąć stosowne uchwały intencyjne. W przypadku, gdy założycielem jest stowarzyszenie będzie to uchwała walnego zebrania o woli utworzenia spółdzielni socjalnej oraz wskazująca osobę, która będzie reprezentować podmiot na walnym zebraniu założycielskim spółdzielni socjalnej. W przypadku samorządów musi to być uchwała rady (gminy, powiatu), która będzie wskazywać na wolę powołania spółdzielni socjalnej oraz wskaże osobę uczestniczącą w walnym zebraniu założycielskim spółdzielni.

## ETAP IV

### ORGANIZACJA ZEBRANIA ZAŁOŻYCIELSKIEGO

Kolejnym etapem jest przeprowadzenie walnego zebrania założycielskiego<sup>16</sup>, na którym zostanie powołana spółdzielnia socjalna.

- Na początku zebrania członkowie założyciele podpisują listę obecności. Pierwszym dokumentem, który powinien być przedstawiony na zebraniu założycielskim jest **porządek obrad (wszystkie uchwały, które mają być podejmowane na zebraniu)**.

<sup>16</sup> Organizując zebranie założycielskie warto zaprosić, poza osobami oddelegowanymi przez osoby prawne, dodatkowe osoby np. przewodniczącego Rady Gminy, Sekretarza, dwóch dodatkowych przedstawicieli NGO, osoby zajmujące się zakładaniem spółdzielni oraz przedstawicieli przyszłych pracowników spółdzielni.

- Po przedstawieniu celu zebrania i zatwierdzeniu porządku obrad **wybijamy Przewodniczącego** (prowadzi spotkanie) i **Sekretarza zebrania** (protokołuje przebieg spotkania)<sup>17</sup>.
- Osoby oddelegowane przez instytucje założycielskie podejmują stosowne uchwały. Pierwszą uchwałą jest **uchwała o powołaniu spółdzielni socjalnej**, następną - **uchwała o przyjęciu statutu**.
- Po przyjęciu statutu wybieramy **Komisję Skrutacyjną** odpowiedzialną za liczenie głosów oddawanych w głosowaniach tajnych. Następnie zgłaszamy kandydatów na członków **Zarządu i wybieramy Zarząd spółdzielni** w głosowaniu tajnym<sup>18</sup>.
- Członkowie składają **deklaracje członkowskie** oraz **oświadczenia w sprawie wpisowego i udziałów**. W przypadku kiedy liczba członków założycieli przekracza 15 osób, należy powołać **Radę Nadzorczą**, która następnie powołuje Zarząd.
- Po wybraniu władz spółdzielni następują wolne wnioski, a następnie zamknięcie zebrania przez Przewodniczącego. Przewodniczący i Sekretarz podpisują się pod wszystkimi podjętymi uchwałami oraz pod protokołem.

**Należy pamiętać, iż uchwały powinny być ponumerowane w odpowiedniej kolejności, zawierać datę podjęcia oraz tytuł. Dokumenty warto przygotować w 2 egzemplarzach na potrzeby rejestracji oraz archiwum. Wszyscy członkowie założyciele powinni być podpisani na liście obecności z zebrania oraz powinni podpisać statut nowo powołanej spółdzielni.**

## ETAP V

### REJESTRACJA

- **Kompletną dokumentację potrzebną do zarejestrowania spółdzielni należy złożyć w ciągu 7 dni od dnia zebrania założycielskiego w Krajowym Rejestrze Sądowym (w rejestrze przedsiębiorców)**<sup>19</sup>. Za rejestrację odpowiada Zarząd.

<sup>17</sup> Kandydaci mogą być zgłaszani przez uczestników zebrania lub zgłosić się sami. Wyborów dokonuje się w trybie jawnym.

<sup>18</sup> Warto wcześniej zastanowić się, kto będzie kandydował. Kandydat na członka zarządu nie może być w komisji skrutacyjnej - nie może liczyć głosów oddanych na siebie.

<sup>19</sup> Jeżeli spółdzielnia stara się o dotację na zatrudnienie w spółdzielni, powinna przed złożeniem wniosku do KRS (czyli przed nabyciem osobowości prawnej) złożyć wniosek do danej instytucji o dotację.

- ➔ Wniosek o rejestrację spółdzielni składamy na formularzach dostępnych w siedzibie KRS oraz na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości ([www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)) są to:
  1. Druk KRS-W5 (zgłoszenie, rejestracja podmiotu).
  2. KRS-WK (załącznik służący do zgłaszania organów podmiotu).
  3. KRS-WM (załącznik służący do zgłaszania zakresu działalności podmiotu).
- ➔ Wraz z formularzem należy załączyć protokół z zebrania założycielskiego podpisany przez Przewodniczącego i Sekretarza zebrania, listę członków założycieli z oryginalnymi podpisami, uchwałę o powołaniu spółdzielni, uchwałę o przyjęciu statutu, statut podpisany przez członków spółdzielni, protokół potwierdzający wybór władz (zarządu oraz rady nadzorczej, o ile jest powoływana), deklaracje członkowskie i oświadczenia członkowskie w sprawie wpisowego i udziałów. W przypadku spółdzielni socjalnej, której założycielami są osoby prawne, do wniosku załącza się uchwały organów stanowiących tych jednostek. Dołączamy uwierzytelnione notarialnie lub przed pracownikiem sądu wzory podpisów członków zarządu.
- ➔ Dzięki tzw. „zasadzie jednego okienka” w tym samym miejscu można złożyć również wnioski o nadanie numeru NIP oraz REGON. Skutkiem tego w sądzie powinno się złożyć również umowę potwierdzającą prawo spółdzielni do lokalu będącego jej siedzibą oraz dodatkowy egzemplarz statutu.
- ➔ Należy pamiętać, że oprócz ww. dokumentów może okazać się niezbędne dostarczenie na żądanie sądu innych dokumentów w zależności od specyfiki naszej spółdzielni.
- ➔ Na rozpatrzenie wniosku sąd rejestrowy ma 7 dni od daty złożenia/wpłynięcia wniosku.

## ETAP VI ROZPOCZĘCIE DZIAŁALNOŚCI

Z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego spółdzielnia nabywa osobowość prawną i może rozpocząć działalność gospodarczą.

- ➔ Otwieramy rachunek bankowy (o rachunku informujemy ZUS i Urząd Skarbowy).
- ➔ Zakupujemy pieczęcie firmowe z nazwą spółdzielni, adresem oraz numerem NIP i REGON.
- ➔ Podstawą prawną prowadzenia księgowości spółdzielni socjalnej jest ustawa o rachunkowości. **Spółdzielnia socjalna zobowiązana jest do prowadzenia pełnej księgowości.**

- ➔ Jeśli spółdzielnia socjalna w ciągu roku od dnia zarejestrowania nie podejmie działalności gospodarczej zostaje wykreślona z KRS - bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego<sup>20</sup>.
- ➔ Zgłoszenie spółdzielni socjalnej w ZUS jako płatnika składek powinno nastąpić w ciągu 7 dni od dnia zatrudnienia pierwszego pracownika<sup>21</sup>.
- ➔ Sprawdzamy czy od początku musimy być „vatowcem” czy też nie (uzależnione od rodzaju działalności). Po przekroczeniu limitu dochodu konieczna jest rejestracja do VAT. Spółdzielnia zgłasza tę informację, składając w urzędzie skarbowym właściwym ze względu na siedzibę, **formularz VAT-R**.
- ➔ Dopełniamy formalności związanych z dotacjami (wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych).
- ➔ Podejmujemy (kontynuujemy) działania marketingowe, promocyjne.

Podjęcie działalności gospodarczej przez spółdzielnię socjalną wiąże się z szeregiem innych obowiązków określonych m.in. w przepisach prawa: pracy (szkolenia BHP, badania lekarskie pracowników), budowlanego, o rachunkowości, sanitarnego, przeciwpożarowego, ochrony zdrowia i innych.

### Na co należy zwrócić szczególną uwagę prowadząc spółdzielnię socjalną osób prawnych.

Działanie	Częstotliwość / Termin	Informacje uzupełniające
Walne zgromadzenie	Raz do roku / do 30 czerwca. Walne zgromadzenie może być zwoływane częściowo.	Posiedzenia muszą być protokołowane, bardzo istotny obowiązek informowania o Walnym Zgromadzeniu.
Lustracja	Raz na 3 lata / termin ustalony ze związkiem rewizyjnym spółdzielni socjalnych lub KRS.	Przy likwidacji, obowiązek co roku.
Posiedzenia zarządu	Określa statut.	Posiedzenia są zwoływane w miarę potrzeb.
Inwentaryzacja	Obowiązkowo na koniec roku inwentaryzacja kasy, uzgodnienie sald, uzgodnienie środków pieniężnych - zgodnie z ustawą o rachunkowości.	Zarząd powołuje komisję i zarządza spis (inwentaryzacją), podejmuje decyzję co do rozliczenia różnic.

<sup>20</sup> Art. 115 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. 2003 Nr 188 poz.1848 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Załączniki: ZUS ZUA (zgłoszenie pracownika do ZUS) ZUS ZPA (zgłoszenie płatnika składek - pracodawcy - do ZUS).



Działanie	Częstotliwość / Termin	Informacje uzupełniające
Sporządzenie bilansu	Zgodnie z Ustawą o rachunkowości, raz do roku do 31 marca.	W określonych przypadkach wymagane jest częściej - Ustawa o rachunkowości i Prawo Spółdzielcze.
Rozliczenia z ZUS	Miesięcznie, do 15 dnia każdego miesiąca.	Składamy zaliczki, deklaracje i płacimy zaliczki.
Zgłoszenia do ZUS	Do 7 dni od zatrudnienia pracownika.	Wszystkie zmiany zgłasza się na bieżąco.
Zgłoszenia do KRS	Do 7 dni od założenia spółdzielni, 30 dni od Walnego Zgromadzenia.	Zmiany statutu, Zarządu, Rady Nadzorczej, sprawozdanie finansowe (bilans) razem z protokołem Walnego Zgromadzenia.
Rozliczenia VAT	Miesięcznie do 25 dnia następnego miesiąca.	Składamy deklaracje i wpłacamy zaliczki.
Rozliczenia podatkowe PIT	Zgodnie z przepisami do 20 dnia miesiąca po miesiącu rozliczeniowym wpłaty zaliczki.	Wykonujemy obowiązki płatnika, potrącamy składki, wpłacamy zaliczki do 20 dnia miesiąca, do końca stycznia następnego roku deklaracja rozliczeniowa PIT-4R, PIT-11 dla pracowników.
Rozliczenia podatkowe CIT	Wstępne do 31 marca, ostateczne do 15 lipca.	Wpłaca się zaliczki, rozliczenia po zamknięciu okresu rozliczeniowego.
PIP, BHP, PPOŻ	Szkolenia pracowników.	Współpraca ze specjalistą BHP.
Współpraca z PFRON	Raz w miesiącu składana deklaracja do 20 dnia po wypłacie wynagrodzenia.	Refundacja na pracownika z orzeczonym stopniem niepełnosprawności.
Współpraca i obowiązki wobec PUP	Kwartalnie składany wniosek o refundację składek ZUS, raz na kwartał.	Refundacja na pracowników objętych umową z PUP.
Obowiązki wobec GUS	Składanie deklaracji zgodnie z terminami wyznaczonymi przez GUS.	Obowiązek sprawozdawczy w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej.
Współdziałania z JST	Udostępnienie lub wynajem pomieszczeń, główny odbiorca usług.	Kluczowi partnerzy, główni i stabilni zleceniodawcy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J.Brzozowska-Wabik, A. Bulka, materiał szkoleniowy w ramach projektu „INES - Infrastruktura Ekonomii Społecznej w Małopolsce”.

### 3. KORZYŚCI DLA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ

Powołanie spółdzielni socjalnej osób prawnych może być **doskonałym uzupełnieniem dla funkcjonujących już struktur pomocy społecznej**, stanowiąc odpowiedź na konkretne problemy, które występują w gminie, takie jak np. problemy związane z aktywizacją zawodową, niewystarczającą efektywnością projektów systemowych. Spółdzielnia socjalna specjalizująca się w określonej działalności może zatrudniać osoby wcześniej przygotowywane do pracy m.in. przy wsparciu instytucji rynku pracy oraz ośrodka pomocy społecznej.

Wkład spółdzielni socjalnych - przy udziale partnerów publicznych i prywatnych - może być cenny dla stworzenia kompleksowej strategii aktywizacji zawodowej społeczności lokalnych. W takim partnerstwie obie strony, z których jedna ma doświadczenie w pracy z ludźmi wykluczonymi, a druga strukturę organizacyjną i wiedzę o rynku pracy, mogą się od siebie wiele nauczyć.

Warto zauważyć, że spółdzielnia socjalna osób prawnych świadczy **usługi niszowe**, nie cieszące się zainteresowaniem komercyjnych firm. Przy tym spółdzielnie socjalne są niezależnymi, samodzielnymi podmiotami gospodarczymi, które generują zyski i płacą podatki.

Instrumenty wsparcia (pozafinansowe i finansowe), jakie obecnie dają instytucje zajmujące się polityką społeczną, umacniają dodatkowo słuszność decyzji o podjęciu działalności w tej formie - możliwość pozyskania dotacji na rozwój i refundacji wynagrodzenia czy składek na ubezpieczenie daje możliwość rozwoju spółdzielni, tworzenia miejsc pracy, wyposażenia spółdzielni w wysokiej jakości urządzenia, maszyny oraz pozwala płynnie funkcjonować.

Zaangażowanie władz samorządowych w proces tworzenia i działania spółdzielni powoduje, iż spółdzielnia jest rozpoznawalna na rynku i cieszy się dużym zaufaniem potencjalnych klientów.

#### Justyna Żółtek

Pracownik Urzędu Miasta w Jordanowie, odpowiedzialna m.in. za współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz współodpowiedzialna za projekt utworzenia spółdzielni socjalnej osób prawnych, członek zarządu Spółdzielni Socjalnej „Grosik”.

# KLAUZULE SPOŁECZNE - NARZĘDZIE WSPIERAJĄCE ROZWÓJ PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ?

Tomasz Schimanek

## 1. WPROWADZENIE

### 1.1. Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych

**Klauzule społeczne** są potocznie stosowanym określeniem wyjątków od ogólnych zasad i reguł udzielania zamówień publicznych. **Zamówienia publiczne** to umowy odpłatne, zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane finansowane ze środków publicznych. Zasady, tryb i procedury wyboru wykonawcy oraz zawarcia umowy określa w Polsce **Prawo zamówień publicznych**<sup>1</sup>. Prawo to, co do zasady, muszą stosować wszystkie podmioty sektora finansów publicznych oraz wszystkie podmioty spoza sektora finansów publicznych, o ile składają zamówienia finansowane w ponad 50% ze środków publicznych. Przepisy przewidują jednak szereg zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, w efekcie których podmioty nie należące do sektora finansów publicznych świadczące usługi nie muszą stosować procedur zamówień publicznych.

Zamówienia publiczne są **podstawowym sposobem** dokonywania zakupu usług i towarów ze środków publicznych. Stąd też ich stosowanie jest dość restrykcyjnie regulowane prawem. Regulacje prawne mają służyć przede wszystkim zapewnieniu **konkurencyjności i równego dostępu** wykonawców do zamówień publicznych oraz **efektywności i przejrzystości** wydatkowania pieniędzy publicznych.

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nasze prawo zamówień publicznych musiało zostać dostosowane do prawa unijnego. Stąd w 2004 roku uchwalono ustawę **Prawo**

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

**zamówień publicznych**, która z licznymi zmianami obowiązuje do dnia dzisiejszego. Polskie prawo zamówień publicznych musi być zgodne z dyrektywami unijnymi, które regulują sferę zamówień publicznych, a Unia Europejska szczególnie dużo uwagi poświęca zamówieniom publicznym, dążąc do urzeczywistnienia w nich fundamentalnych zasad określonych jeszcze w Traktacie Rzymskim z 1957 roku, który dał podwaliny dzisiejszej Unii Europejskiej. W dziedzinie zamówień publicznych do najważniejszych spośród owych zasad należą:

- zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową,
- swobodny przepływ towarów, zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym,
- swoboda prowadzenia działalności gospodarczej,
- swoboda świadczenia usług<sup>2</sup>.

Prawo zamówień publicznych - w zgodzie z prawem unijnym - określa zasady zamówień publicznych, wśród których są m.in.: **zasada równego traktowania wykonawców i zasada uczciwej konkurencji**. Zgodnie z nimi stosowane kryteria oceny ofert mogą dotyczyć tylko i **wyłącznie przedmiotu zamówienia**, a nie np. właściwości czy cech wykonawcy<sup>3</sup>. Podstawowym kryterium wyboru wykonawcy jest **cena**, dodatkowo także jakość wykonania zamówienia oraz na przykład warunki dostawy czy serwisu posprzedażowego. Za naruszenie prawa zamawiającym grożą różne sankcje, włącznie z unieważnieniem postępowania, a nawet umowy zawartej z wykonawcą i karami finansowymi dla zamawiających, którzy je naruszyli<sup>4</sup>.

**Klauzule społeczne są odstępstwem** od zasad zamówień publicznych, umożliwiającym zastosowanie dodatkowych kryteriów wyboru wykonawcy z uwagi na ważne względy społeczne. Możliwość zastosowania klauzul wynika wprost z dyrektyw unijnych: dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych<sup>5</sup> oraz dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi<sup>6</sup>. Dają one zamawiającym - najogólniej rzecz ujmując - **możliwość zastosowania wyjątków od ogólnych zasad zamówień publicznych w sytuacji, w której służy to np. organizowaniu wewnętrznych szkoleń zawodowych, zatrudnieniu**

<sup>2</sup> Oficjalna wersja *Traktatu Rzymskiego* w języku polskim dostępna jest pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, dostęp z dnia

<sup>3</sup> *Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz*, red. T. Czajkowski, Wydanie III, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych* (Dz.U. L 134 z 30.4.2004 z późn. zm.).

<sup>6</sup> *Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. dotycząca koordynacji procedur przetargów publicznych na roboty budowlane, dostawy oraz usługi* (Dz.U. L 134 z 30.4.2004 z późn. zm.).

### osób mających szczególne trudności z integracją zawodową, a także zwalczaniu bezrobocia.

Analogicznie do klauzul społecznych, dyrektywy przewidują także możliwość zastosowania tak zwanych klauzul środowiskowych czyli zastosowania kryteriów dotyczących ochrony środowiska. Warunkiem skorzystania z klauzul społecznych jest zapisanie takiej możliwości w prawie krajowym. Warto przy tym zauważyć, że dyrektywy w tym zakresie nie są obligatoryjne, od decyzji kraju członkowskiego zależy to, czy klauzule zapisane w dyrektywach są wykorzystane w prawie krajowym.

Z dyrektyw unijnych wynikają trzy możliwości, które może wykorzystać zamawiający uwzględniając istotne kryteria społeczne:

- ❑ zamknięcie (zastrzeżenie) postępowania o udzielenie zamówienia wyłącznie do podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne,
- ❑ uzależnienie realizacji przedmiotu zamówienia od zatrudnienia osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy np. długotrwale bezrobotnych,
- ❑ uzależnienie realizacji przedmiotu zamówienia od podjęcia przez wykonawcę działań pro pracowniczych np. szkoleń dla pracowników lub kandydatów do pracy.

## 1.2. Prawne podstawy stosowania klauzul społecznych w Polsce

Do 2009 roku nasze władze nie zdecydowały się skorzystać z możliwości wprowadzenia klauzul społecznych, choć temat ten podejmowany był od roku 2005 (przez środowiska związane z ekonomią społeczną, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a następnie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako Instytucję Zarządzającą Inicjatywą Wspólnotową EQUAL w Polsce).

Dopiero po pięciu latach od pojawienia się możliwości stosowania klauzul społecznych w prawie unijnym została ona wdrożona w prawie polskim. Od 2009 roku Prawo zamówień publicznych przewiduje możliwość zastosowania przez zamawiających wszystkich trzech rozwiązań proponowanych przez Unię Europejską. Wprowadzone rozwiązania umożliwiają:

Rozwiązania objęte klauzulą	Podstawa prawna
zamknięcie ubiegania się o zamówienie publicznie wyłącznie do wykonawców, u których ponad 50 % zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego	Artykuł 22, ustęp 2 Ustawy Prawo zamówień publicznych

Rozwiązania objęte klauzulą	Podstawa prawna
uzależnienie realizacji przedmiotu zamówienia od zatrudnienia przynajmniej osób z grup w trudnej sytuacji na rynku pracy	Artykuł 29, ustęp 4, punkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych
uzależnienie realizacji przedmiotu zamówienia od utworzenia przez wykonawcę funduszu szkoleniowego w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (w którym wpłaty pracodawców stanowić będą co najmniej czterokrotność najniższej wpłaty określonej w tych przepisach lub zwiększenia wpłat pracodawcy na rzecz funduszu szkoleniowego do wysokości określonej co najmniej jako czterokrotność najniższej wpłaty określonej w tych przepisach)	Artykuł 29, ustęp 4, punkt 2 i 3 Ustawy Prawo zamówień publicznych

Klauzula z artykułu 22 PZP ma charakter **klauzuli zastrzeżonej** i jest dość jednoznacznie sformułowana. Klauzula z artykułu 29 ma bardziej złożony charakter - zawiera w sobie zarówno rozwiązanie **prozatrudnieniowe**, jak i **propracownicze**. W tym drugim przypadku ma zachęcać wykonawcę do utworzenia funduszu szkoleniowego przeznaczanego na finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, którego finansowanie ze strony pracodawcy będzie stanowić co najmniej 1% funduszu płać lub zwiększenia wpłat pracodawcy na fundusz szkoleniowy do wysokości 1%.

Klauzula prozatrudnieniowa zachęca do zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem zawodowym i społecznym, należących do następujących kategorii:

- ❑ bezrobotni,
- ❑ młodociani w celu przygotowania zawodowego,
- ❑ niepełnosprawni,
- ❑ bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności,
- ❑ uzależnieni od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- ❑ uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
- ❑ chorzy psychicznie,
- ❑ długotrwale bezrobotni, zwalniani z zakładów karnych,
- ❑ uchodźcy realizujący indywidualny program integracji.

Ustawa nie określa liczby osób z wyżej wymienionych grup, które mają być zatrudnione przez wykonawcę zamówienia, ani warunków ich zatrudnienia, pozostawiając to do decyzji zamawiającego.

Jednakże zgodnie z **artykułem 36, ustęp 2, punkt 9** Prawa zamówień publicznych zamawiający, który zastosował klauzulę z artykułu 29 musi określić:

- ▣ liczbę osób zagrożonych wykluczeniem, które mają być zatrudnione przez wykonawcę,
- ▣ okres ich wymaganego zatrudnienia,
- ▣ sposób dokumentowania zatrudnienia tych osób lub utworzenia albo zwiększenia funduszu szkoleniowego,
- ▣ swoje uprawnienia w zakresie kontroli wypełniania warunków klauzuli przez wykonawcę.

W stosowaniu klauzul społecznych pomocne jest także Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane. Rozporządzenie przewiduje, że zamawiający może żądać m.in. oświadczenia wykonawcy o zatrudnianiu ponad 50% osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w celu potwierdzenia spełnienia wymogu określonego w artykule 22 ust.2<sup>7</sup>.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki, wprowadziło w działaniu 7.2.1. „Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym” możliwość wyboru podwykonawcy z zastosowaniem wspomnianych klauzul społecznych. **Ministerstwo przygotowało także wspólnie z Urzędem Zamówień Publicznych „Zalecenia Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące stosowania „klauzul społecznych” w zamówieniach publicznych”**<sup>8</sup>. Z kolei Urząd Zamówień Publicznych, w dużej mierze pod wpływem zainteresowania klauzulami ze strony środowisk związanych z przedsiębiorczością społeczną, wprowadził stopniowo ten temat do prowadzonych przez siebie szkoleń adresowanych do zamawiających. Urząd przygotował także opinię prawną na temat opisu wymagań związanych z realizacją zamówienia publicznego, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. 2013 nr 0 poz. 231).

<sup>8</sup> Zalecenia Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące stosowania „klauzul społecznych” w zamówieniach publicznych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

<sup>9</sup> Opis wymagań związanych z realizacją zamówienia publicznego, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy - prawo zamówień publicznych, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.

## 2. PO CO STOSOWAĆ KLAUZULE SPOŁECZNE?

### 2.1. Korzyści płynące ze stosowania klauzul społecznych

Zamówienia publiczne są istotne z perspektywy zamawiających i wykonawców przede wszystkim ze względu na wielość zamówień i ich wartość. Szacunkowa wartość rynku zamówień publicznych w 2012 roku to prawie **133 miliardy złotych**, co stanowiło ok. 8,3% PKB. W 2012 ponad 14 tysięcy zamawiających udzieliło ponad 188 tysięcy zamówień. Największą grupę zamawiających (ponad 45%) stanowiły samorządy terytorialne<sup>10</sup>.

Zgodnie z Prawem zamówień publicznych zamawiający mogą, ale nie muszą stosować klauzul społecznych. **Decyzja o ich zastosowaniu należy do zamawiającego** i powinna być uzależniona przede wszystkim od możliwości uzyskania istotnych korzyści społecznych. Korzyści te powinny wpisywać się w działalność prowadzoną przez zamawiającego, na przykład w gminną czy regionalną politykę społeczną. Samorządy terytorialne oczekują także, aby korzyści z zastosowania klauzul społecznych służyły mieszkańcom w gminie, powiecie czy regionie.

Podstawowy argument za stosowaniem klauzul społecznych to zwiększenie **efektywności** wydatkowania środków publicznych, poprzez osiągnięcie tak zwanej **społecznej wartości dodanej**. Zamawiający dokonuje zakupu usługi czy też towarów, którego i tak musi dokonać, dodatkowo osiągając korzyści społeczne np. w postaci zatrudnienia osób bezrobotnych czy niepełnosprawnych. Stosowanie klauzul społecznych daje wyjątkową możliwość łączenia zakupów usług czy towarów niezbędnych do realizacji zadań publicznych z osiąganiem dodatkowych korzyści społecznych.

Korzyści społeczne, które mogą osiągać zamawiający ze stosowania klauzul społecznych to przede wszystkim:

- ▣ **wsparcie podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne**, np. zakładów pracy chronionej, spółdzielni socjalnych zatrudniających powyżej 50% pracowników niepełnosprawnych czy spółdzielni inwalidów; klauzula zastrzeżona, która to umożliwia, służy podtrzymywaniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, poprzez udzielanie zamówień podmiotom zatrudniającym te osoby, ale nie wymusza dodatkowego zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Nie wymaga także, aby osoby niepełnosprawne zatrudnione przez podmiot, który uzyskał zamówienie publiczne wykonywały to zamówienie;

<sup>10</sup> Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013.

- ▣ **stymulowanie zatrudnienia osób w trudnej sytuacji na rynku pracy** - klauzula z artykułu 29 PZP ma zachęcać pracodawców do zatrudniania tych osób przy realizacji zamówień publicznych. Wykonawca, który chce realizować zamówienie publiczne musi zatrudnić osoby wskazane przez zamawiającego do realizacji tego zatrudnienia. Klauzula prozatrudnieniowa w przeciwieństwie do klauzuli zastrzeżonej wymaga zatrudnienia osoby zagrożonej wykluczeniem do wykonania zamówienia publicznego. To zamawiający określa do jakich grup określonych w PZP mają należeć osoby zatrudnione oraz jaka ma być ich liczba. Zamawiający może więc stosować klauzulę selektywnie i koncentrować ją na tych osobach, których sytuacja jest najtrudniejsza. Jeżeli na przykład zamawiający uzna, że grupą wymagającą dodatkowego wsparcia, ze względu na szczególnie trudną sytuację na lokalnym rynku pracy, są więźniowie, to może zastosować klauzulę dotyczącą zatrudniania wyłącznie więźniów;
- ▣ trzecie zastosowanie, dotyczące także klauzuli społecznej z art. 29, to **zachęcanie pracodawców do działań propracowniczych** czyli tworzenia i/lub wzmocnienia funduszu szkoleniowego, który tworzy pracodawca. Z tego funduszu finansowane są m.in. szkolenia dla pracowników, co podnosi poziom ich kompetencji i kwalifikacji, a zatem poprawia ich sytuację na rynku pracy.

Klauzule społeczne mogą być więc **narzędziem uzupełniającym aktywizację i integrację zawodową osób zagrożonych społecznym wykluczeniem** prowadzoną na przykład przez Ośrodki Pomocy Społecznej, Powiatowe Urzędy Pracy czy Centra Integracji Społecznej. Narzędziem bardzo ważnym, bo oferującym zatrudnienie, którego często nie mogą zagwarantować instytucje prowadzące integrację zawodową.

## 2.2. Klauzule społeczne jako narzędzie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej

Klauzule społeczne mogą także być **instrumentem wsparcia rozwoju podmiotów ekonomii społecznej**. Ale, aby tak się stało musi być spełnionych kilka warunków, gdyż nie ma możliwości podmiotowego zaadresowania klauzul - na przykład skierowania ich wyłącznie do podmiotów ekonomii społecznej. Ograniczałoby to zasadę konkurencyjności, a więc naruszałoby prawo krajowe i unijne. Dodatkowa trudność to brak w polskim prawie określenia, czym jest podmiot ekonomii społecznej.

Wymogi określone w klauzulach mogą być spełnione przez różne podmioty, również w pełni rynkowe. To czy klauzule służą rozwojowi przedsiębiorczości społecznej, zależy wyłącznie od intencji zamawiających i takiego zastosowania przez nich tego instrumentu, aby te intencje realizować. Wymaga to przede wszystkim od zamawiającego dokonania dobrego **rozpoznania** potencjału i ofert podmiotów ekonomii społecznej, po to, by dostosować klauzulę do potrzeb i możliwości podmiotów ekonomii społecznej. Stosowanie klauzul bez takiego rozpoznania, o czym świadczy praktyka, może zakończyć się niepowodzeniem, polegającym na przykład na braku ofert złożonych w postępowaniu. Zamawiający musi wiedzieć, jakie są możliwości

zatrudnieniowe przedsiębiorstw społecznych, a także w jakich usługach czy dostawach te przedsiębiorstwa się specjalizują. Pozwala to zamawiającemu określić realnie ile osób i z jakich grup zagrożonych wykluczeniem społecznym może uwzględnić w klauzulach oraz w jakich obszarach dotyczących zamówień można uwzględnić klauzule, biorąc pod uwagę ofertę przedsiębiorstw społecznych.

Wymaga to także aktywności ze strony podmiotów ekonomii społecznej (PES), a także zrozumienia przez nie, że **stosowanie klauzul nie znosi generalnych zasad udzielania zamówień publicznych**. Klauzule ułatwiają dostęp do zamówień, ale zamawiającego nadal obowiązuje stosowanie do wyboru wykonawcy kryterium ceny oraz jakości wykonania zamówienia. PES muszą pamiętać, że ubiegając się o zamówienie publiczne mogą rywalizować ceną i jakością z innymi podmiotami, w tym także rynkowymi. Klauzule społeczne wyrównują szanse podmiotów ekonomii społecznej, ale nie zwalniają ich z konieczności dbania o jakość i cenę, bo są to elementy decydujące o wyborze wykonawcy. Zapominanie o tym powoduje, że pomimo chęci zastosowania klauzuli jako instrumentu wsparcia podmiotów ekonomii społecznej, postępowania z klauzulami wygrywają firmy rynkowe.

Z punktu widzenia PES, **klauzule społeczne ułatwiają im dostęp do zamówień publicznych**, w szczególności zleczanych przez samorządy. Realizując zamówienia publiczne, podmioty ekonomii społecznej mogą prowadzić działalność gospodarczą będącą źródłem ich przychodów, ale jednocześnie realizować swoją działalność społeczną, polegającą na integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem. Realizacja zamówień publicznych to także okazja do zdobycia doświadczeń biznesowych i rozwoju potencjału PES. Jest to również możliwość pokazania się PES jako solidnego partnera dla samorządu i dobrego sąsiada dla społeczności lokalnej.

Z punktu widzenia zamawiających, a w szczególności samorządów lokalnych, podmioty ekonomii społecznej jako realizatorzy zamówień publicznych z klauzulami społecznymi mają dwa ważne atuty. Większość PES nastawionych jest na integrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem, a więc w pełni realizuje zatrudnieniowy cel klauzul społecznych. Z punktu widzenia tego celu **PES dają potencjalnie znacznie większe szanse na trwałą integrację zawodową i zatrudnienie osób wykluczonych** (trwające także po zakończeniu realizacji zamówienia) niż inne firmy, bo taka jest misja ich działania. Podmioty ekonomii społecznej mają z reguły wiedzę i doświadczenie w integracji zawodowej osób wykluczonych, dzięki czemu szansa na trwały efekt zatrudnieniowy znacznie się zwiększa w porównaniu z podmiotem, który takich kompetencji i doświadczeń nie ma.

Po drugie, zdecydowana większość PES jest silnie zakorzeniona w społecznościach lokalnych - jest tworzona lokalnie - wspierana przez lokalne instytucje - zatrudnia osoby wykluczone mieszkające w społeczności lokalnej, których rynkiem zbytu jest lokalny rynek. To bardzo ważny atut z punktu widzenia samorządu powiatowego czy gminnego, który chciałby, co jest



zupełnie naturalne, aby zarówno pieniądze, jak i korzyści społeczne w ramach zamówień publicznych trafiały do ich społeczności. W imię zachowania równego dostępu do zamówień publicznych prawo nie pozwala na terytorialne ograniczanie podmiotów, które mogą ubiegać się o zamówienie. Inaczej mówiąc, zamawiający nie może zamknąć postępowania o udzielenie zamówienia wyłącznie do podmiotów działających na lokalnym rynku. Wykorzystanie klauzul społecznych zwiększa szanse na realizację zamówień przez PES, a dzięki temu **zwiększa szanse na to, że korzyści z realizacji zamówień „zostaną” w społeczności lokalnej.**

### 3. PRAKTYKA STOSOWANIA KLAUZUL SPOŁECZNYCH

#### 3.1. Skala i zakres stosowania klauzul społecznych

W dużej mierze pod wpływem działań informacyjnych środowisk związanych z ekonomią społeczną, klauzule zaczęły być stosowane przez samorządy terytorialne, choć skala tego zjawiska jest nadal marginalna. Urząd Zamówień Publicznych ma możliwość identyfikowania jedynie postępowań z zastosowaniem klauzuli zastrzeżonej; według danych urzędu w 2011 roku było ich w całym kraju 325, co stanowiło ok. 2 promili ogólnej liczby postępowań. Jeżeli chodzi o klauzulę z artykułu 29 PZP to można szacować, że w roku 2011 zastosowano ją w około 100 postępowaniach.

W przypadku samorządów lokalnych czy regionalnych, klauzule stosowane były z reguły w zakresie zamówień na usługi porządkowe, ochronę mienia, pielęgnację zieleni, usługi cateringowe i opiekuńcze, choć zdarzały się też zamówienia np. na dostawę preparatów do żywienia pozajelitowego czy też budowę drogi. Są to najczęściej te obszary, w których działają przedsiębiorstwa społeczne lub firmy zatrudniające osoby niepełnosprawne.

Częściej stosowana jest klauzula zastrzeżona, przede wszystkim dlatego, że jest znacznie bardziej konkretna i łatwiejsza w weryfikacji dla zamawiającego niż klauzula zatrudnieniowa. Stosowanie klauzuli z art. 29 PZP z pewnością wymaga więcej wysiłku ze strony Zamawiającego, który musi podjąć decyzję, z jakich grup mają wywodzić się osoby wykluczone, które ma zatrudnić wykonawcę i ile tych osób ma być zatrudnionych przy realizacji zamówienia. W ramach klauzuli prozatrudnieniowej najczęściej zatrudniane są osoby bezrobotne i osoby niepełnosprawne, rzadziej pojawiają się osoby z innych grup wymienionych w ustawie, np. więźniowie czy młodociani w celu przygotowania zawodowego. Zamawiający najczęściej stawiają warunek zatrudnienia 2-3 osób, rzadziej ta liczba jest większa, ale oczywiście w dużej mierze zależy to od skali i zakresu zamówienia.

#### 3.2. Przykłady zapisów dotyczących klauzul społecznych znajdujących się w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia

Podstawowym dokumentem w ramach postępowania o zamówienie publiczne jest Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), w której zamawiający określa zasady i warunki ubiegania się o zamówienie publiczne. Zastosowanie klauzuli społecznej wymaga zapisania tego w SIWZ. Dla przejrzystości postępowania powinna ona znaleźć się również w ogłoszeniu o zamówieniu.

W przypadku klauzuli zastrzeżonej z art. 22 PZP, zamawiający powinien w odpowiednim punkcie SIWZ potwierdzić zastosowanie tej klauzuli i określić czy będzie wymagał od uczestnika postępowania odpowiedniego oświadczenia, potwierdzającego zatrudnienie co najmniej 50% osób niepełnosprawnych:

##### SPECYFIKACJA ISTOTNYCH WARUNKÓW ZAMÓWIENIA

- Numer ogłoszenia: 156778 - 2012,
- Zamawiający: Zakład Komunalny „Kleszczów” Sp. z o. o. , województwo łódzkie,
- Przedmiot zamówienia: Usługa ochrony dla Zakładu Komunalnego Kleszczów.

„III.7) Czy ogranicza się możliwość ubiegania się o zamówienie publiczne tylko dla wykonawców, u których ponad 50 % pracowników stanowią osoby niepełnosprawne: tak.

Należy przedłożyć oświadczenie wykonawcy o zatrudnieniu ponad 50% osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, lub w rozumieniu właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego - jeżeli wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania w tych państwach”.

Niektórzy zamawiający określają format oświadczenia o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych:

##### SPECYFIKACJA ISTOTNYCH WARUNKÓW ZAMÓWIENIA

- Znak sprawy: SS/26/2012/01/ochrona,
- Zamawiający: Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych, Oddział Szkla i Materiałów Budowlanych w Krakowie, województwo małopolskie,
- Przedmiot zamówienia: całodobowa ochrona fizyczna mienia wraz z monitoringiem obiektów Oddziału Szkla i Materiałów Budowlanych w Krakowie.



.....  
/pieczęć wykonawcy/

## OŚWIADCZENIE O ZATRUDNIENIU OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Składając ofertę w trybie przetarg nieograniczony na:

### Całodobowa ochrona fizyczna mienia wraz z monitoringiem obiektów Oddziału Szkła i Materiałów Budowlanych

oświadczamy, że zatrudnimy ponad 50% osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub w rozumieniu właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego\*.

....., dnia .....

.....

podpis osoby uprawnionej  
do składania oświadczeń  
woli w imieniu Wykonawcy

\* jeżeli Wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania w tych państwach

W przypadku klauzuli prozatrudnieniowej z art. 29 PZP, zapisy w SIWZ muszą być nieco bardziej rozbudowane. Niektórzy zamawiający stosują w SIWZ określenie klauzula społeczna, co nie wydaje się błędem, ale trzeba pamiętać, że jest to określenie, które w prawie nie występuje. Dlatego i tak trzeba opisać jego podstawy prawne czyli powołać się na artykuł 29 ustęp 4 Ustawy Prawo zamówień publicznych.

Odpowiednie sformułowanie powinno być zapisane w SIWZ w części „Dodatkowe wymagania związane z realizacją przedmiotu zamówienia”:

## SPECYFIKACJA ISTOTNYCH WARUNKÓW ZAMÓWIENIA

- Numer zamówienia nadany przez zamawiającego: NZ-6/2011,
- Zamawiający: Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu,
- Przedmiot zamówienia: świadczenie usług w zakresie utrzymania czystości i porządku w obrębie nieruchomości gminnych, administrowanych przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu.

### „Dodatkowe wymagania związane z realizacją zamówienia - klauzula społeczna:

Na podstawie art. 29 ust. 4 Ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający będzie wymagał, aby wśród osób bezpośrednio uczestniczących w wykonywaniu zamówienia zatrudnionych było minimum 10 osób bezrobotnych. Osoby winny być zatrudnione w jednej z poniższych form:

- na podstawie skierowania właściwego urzędu pracy zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz.U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415 j.t. z późn. zm.,
- na podstawie właściwego dokumentu kierującego bezrobotnego do pracodawcy wystawionego przez organ zajmujący się realizacją zadań z zakresu rynku pracy określony w analogicznych przepisach państwa członkowskiego UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- w ramach zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym Dz.U. z 2011 r. Nr 122, poz. 143 j.t. z późn. zm. (np. zatrudnienie wspierane lub Indywidualne Programy Zatrudnienia Socjalnego) lub odpowiadające mu programy lub formy zatrudnienia określone w przepisach państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Zatrudnienie minimalnej liczby wskazanych osób powinno trwać nieprzerwanie przez cały okres trwania umowy”.

W powyższym przykładzie zamawiający nie tylko określił rodzaj i liczbę zatrudnionych osób, ale także wskazał okres wymaganego ich zatrudnienia oraz jego formę, w tym przypadku będącą jednocześnie formą weryfikacji statusu zatrudnianych osób.

Zgodnie z art. 36 PZP zamawiający powinien jeszcze określić sposób dokumentowania zatrudnienia oraz swoje uprawnienia w zakresie kontroli wypełniania warunków klauzuli przez wykonawcę:

### SPECYFIKACJA ISTOTNYCH WARUNKÓW ZAMÓWIENIA

- Numer ogłoszenia: 133224-2011,
- Zamawiający: Gmina Miasto Brzeziny, województwo łódzkie,
- Przedmiot zamówienia: przebudowa ulicy Moniuszki (Nr 121230E) i ulicy Piłsudskiego (Nr 121248E) w Brzezinach.

#### „Dodatkowe wymagania związane z realizacją przedmiotu zamówienia:

Zamawiający określa wymagania związane z realizacją zamówienia stosownie do art. 29 ust. 4 Ustawy, dotyczące klauzuli społecznej:

- Wykonawca, przyjmując do realizacji zamówienie, musi zatrudnić w pełnym wymiarze czasu pracy przy wykonywaniu zamówienia co najmniej 3 osoby niepełnosprawne (osoba niepełnosprawna - osoba spełniająca przesłanki statusu niepełnosprawności określone Ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14 poz. 92 j.t. ze zm.)).
- Status niepełnosprawnego określony jest posiadaniem orzeczeniem o niepełnosprawności wydanym przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności lub orzeczeniem o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy pracownika niepełnosprawnego, wydanym przez lekarza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
- Zatrudnienie przy realizacji zamówienia powinno trwać w okresie wykonywania robót remontowych. W przypadku rozwiązania stosunku pracy przez osobę niepełnosprawną lub przez pracodawcę przed zakończeniem tego okresu, Wykonawca będzie zobowiązany do zatrudnienia na to miejsce innej osoby niepełnosprawnej.
- Wykonawca, przy wykonywaniu zamówienia, przedstawia Zamawiającemu umowę o pracę lub spółdzielczą umowę o pracę z osobą niepełnosprawną.
- Zamawiający ma prawo w każdym okresie realizacji zamówienia zwrócić się do Wykonawcy o przedstawienie dokumentacji zatrudnienia osób niepełnosprawnych, natomiast Wykonawca ma obowiązek przedstawić ją niezwłocznie Zamawiającemu.
- W przypadku niezatrudnienia przy realizacji zamówienia wymaganej przez Zamawiającego liczby osób niepełnosprawnych, Wykonawca będzie zobowiązany do zapłacenia kary umownej Zamawiającemu w wysokości 10 % wynagrodzenia ryczałtowego brutto umowy za każdą niezatrudnioną osobą niepełnosprawną poniżej liczby wymaganej przez zamawiającego”.

Warto zwrócić także uwagę, że jeżeli zamówienie publiczne składa się z kilku części/zadań, to wymóg zatrudnienia nie musi dotyczyć wszystkich tych zadań, a np. jedynie tych, które będą w stanie wykonać należycie starannie osoby bezrobotne czy niepełnosprawne.

Przydatne dla Zamawiającego jest również umieszczenie w umowie zgody Wykonawcy na wgląd przez Zamawiającego w dane osobowe pracowników i w informacje zawarte w umowach ich zatrudnienia. Brak takiej zgody może utrudnić Zamawiającemu kontrolę spełniania warunków dotyczących zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Zamawiający mogą także wymagać od ubiegających się o zamówienie złożenia wraz z ofertą stosowanego oświadczenia, potwierdzającego spełnianie warunków dotyczących realizacji przedmiotu zamówienia.

### 3.3. Praktyczny sposób stosowania klauzul społecznych

Na podstawie praktyki stosowania przez samorządy terytorialne i ich jednostki klauzul społecznych, można określić optymalny sposób działania służący skutecznemu zastosowaniu klauzul w postępowaniach przetargowych:

Krok 1: zapoznanie się przez zamawiającego z regulacjami prawnymi dotyczącymi klauzul społecznych oraz opiniami UZP w tym zakresie

Krok 2: określenie potrzeb społecznych w zakresie zatrudniania określonych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym

Krok 3: rozpoznanie rynku - w jakich strefach zamówień operują potencjalni wykonawcy, np. PES, jaki jest ich potencjał wykonawczy i jakie są ich możliwości w zakresie zatrudnienia osób wykluczonych

Krok 4: podjęcie przez zamawiającego (na podstawie wyników kroku 2 i 3) decyzji dotyczącej zastosowania klauzuli społecznej - czy zostanie zastosowana, jaka klauzula, dla jakich przedmiotów zamówienia, w jakim trybie udzielone zostanie zamówienie, ile osób ma być zatrudnionych i z jakich grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, czy do całości czy do części zamówienia, na jakich warunkach mają być one zatrudnione, w jakiej formie zamawiający będzie kontrolował zamówienie, jakie konsekwencje poniesie wykonawca w przypadku niedotrzymania warunków klauzuli

Krok 5: przygotowanie dokumentacji przetargowej lub innej związanej z udzieleniem zamówienia uwzględniające klauzule społeczne

Krok 6: przeprowadzenie postępowania, zweryfikowanie wymogów określonych w klauzuli i podpisanie umowy z wykonawcą

Krok 7: monitorowanie realizacji zamówienia i kontrolowania wypełniania warunków określonych w klauzuli społecznej

Krok 8: ocena realizacji zamówienia, w tym oszacowanie korzyści wynikających z zastosowania klauzuli społecznej

## 4. BARIERY I SZANSE UPOWSZECHNIANIA KLAUZUL SPOŁECZNYCH W POLSCE

### 4.1. Bariery

Podstawową przyczyną ograniczonego stosowania klauzul społecznych w Polsce jest nadal **brak powszechnej wiedzy** na temat tej możliwości. Wielu zamawiających, w szczególności przedstawicieli samorządów lokalnych, nie wie, że w Prawie zamówień publicznych znajdują się klauzule społeczne. Natomiast wśród tych, którzy o tym wiedzą, spora część nie uświadamia sobie jeszcze, jakie cele mogą realizować dzięki zastosowaniu klauzul społecznych i jakie korzyści może przynieść ich stosowanie. Inne przyczyny marginalnego jak dotąd wykorzystania klauzul to:

- ▣ obawa przed stosowaniem klauzul wynikająca z tego, że wciąż jest to rozwiązanie nowe, a zatem „ryzykowne”,
- ▣ obawa przed unieważnieniem postępowań przez organy kontroli oraz z powodu odwołań uczestników postępowań,
- ▣ brak dobrego rozpoznania rynku potencjalnych wykonawców, wiedzy nt. podmiotów, które spełnią dodatkowe warunki społeczne,

- ▣ przywiązywanie zbyt dużej wagi do ceny, jako jedynego kryterium decydującego o wyborze wykonawcy,

### 4.2. Szanse

Szansą na upowszechnienie klauzul społecznych jest przede wszystkim to, że powoli, ale konsekwentnie, rośnie liczba zamawiających stosujących to rozwiązanie. Nic bowiem lepiej nie działa jak **dobry przykład** - możliwość skorzystania z doświadczeń tych, którzy już zastosowali klauzule. Ważne dla upowszechniania stosowania klauzul społecznych jest także:

- ▣ zainteresowanie **Komisji Europejskiej** poszerzeniem i wzmocnieniem stosowania klauzul społecznych jako instrumentu stymulującego zatrudnienie w czasach kryzysu gospodarczego, a także wspierającego przedsiębiorczość społeczną. Komisja przygotowała propozycje zmian w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych, które umożliwiałyby na przykład poszerzenie stosowania klauzuli zastrzeżonej na inne grupy osób w trudnej sytuacji na rynku pracy,
- ▣ zainteresowanie **Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej** upowszechnianiem klauzul społecznych jako instrumentu wspierającego zatrudnienie i stymulującego rozwój ekonomii społecznej. Także w projekcie **Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej** do 2020 roku oraz w wielu regionalnych programach rozwoju ekonomii społecznej proponowane są działania służące upowszechnianiu klauzul społecznych,
- ▣ zainteresowanie klauzulami ze strony **Urzędu Zamówień Publicznych**, który m.in. w planach działań na najbliższe lata przewidział szkolenia dla zamawiających w zakresie stosowania klauzul społecznych,
- ▣ działania na rzecz upowszechniania klauzul społecznych podejmowane przez **środowiska związane z ekonomią społeczną** oraz przez samorządy terytorialne zainteresowane wykorzystaniem klauzul jako instrumentu prozatrudnieniowego i wspierającego rozwój PES.

### Użyteczne strony internetowe:

- ▣ Strona internetowa Urzędu Zamówień Publicznych: [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)
- ▣ Portal ekonomii społecznej, na którym znajdują się informacje o stosowaniu klauzul społecznych: [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl)

**Tomasz Schimanek**

Polityk społeczny, działacz i ekspert organizacji pozarządowych, od ponad sześciu lat zaangażowany w rozwój ekonomii społecznej w Polsce, ekspert Instytutu Spraw Publicznych w projekcie systemowym „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej”, zajmujący się m.in. popularyzowaniem klauzul społecznych.

# ZLECANIE WYBRANYCH ZADAŃ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ PODMIOTOM EKONOMII SPOŁECZNEJ W OBSZARZE OŚWIATY I EDUKACJI

Krystyna Hrabia

## 1. PRZYCZYNY ZLECANIA ZADAŃ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W OBSZARZE OŚWIATY I EDUKACJI PODMIOTOM EKONOMII SPOŁECZNEJ

Oświata jest wspólnym dobrem, a jej prawidłowe funkcjonowanie ma służyć przede wszystkim przygotowaniu młodych ludzi do włączenia się w realizację złożonych zadań zawodowych, społecznych i rodzinnych w świecie ludzi dorosłych. Większość gmin wiejskich w Polsce zaczęła dokonywać szczegółowej analizy stanu gminnej oświaty, co jest związane z trudnym zadaniem dofinansowywania corocznie oświaty na swoim terenie (ponieważ część środków otrzymuje w formie subwencji z budżetu państwa, a pozostałe środki przeznacza z własnego budżetu). Przepisy określające zasady finansowania oświaty stanowią, że liczba uczniów jest podstawowym elementem podziału subwencji oświatowej w budżecie państwa. Nie uwzględnia się w ten sposób indywidualnych uwarunkowań gmin wiejskich, a w tym poszczególnych placówek oświatowych. Dotychczasowe zasady zwiększania subwencji dla obszarów wiejskich nie rekompensują wysokich kosztów wynikających ze średniej liczby uczniów w oddziale, konieczności wypłaty dodatkowych elementów wynagrodzenia dla nauczycieli (takich jak dodatki socjalne, dodatki uzupełniające) oraz kosztów dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół, związanej z tym opieki czy głównymi kosztami utrzymania placówek oświatowych.

Od kilku lat w całym kraju występuje zjawisko postępującego niżu demograficznego i stąd rodzi się pytanie, czy gminy posiadają racjonalną sieć szkół? Sieć szkół podstawowych tzw. „małych”, przy postępującym niżu demograficznym, generuje bardzo duże koszty finansowe. Pomimo to, w większości gmin podejmowane są działania gwarantujące takie standardy edukacyjne,

aby dzieci miały zapewnioną we wszystkich placówkach na terenie gminy bogatą ofertę zajęć pozalekcyjnych, opiekę psychologiczno-pedagogiczną, pomoce dydaktyczne, doświadczenia, zajęcia sportowe i rekreacyjne, itp. Następuje jednak czas na wnikliwe zapoznanie się ze stanem oświaty na terenie gmin, ze stanem finansów gmin, z potrzebami społeczeństwa. Z analizy często wynika, że w obliczu niżu demograficznego i kurczącego się budżetu lokalnego należy szukać oszczędności, także w obszarze oświaty<sup>1</sup>.

## 2. POLITYKA ZLECANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH W OBSZARZE OŚWIATY I EDUKACJI PODMIOTOM ZEWNĘTRZNYM

Nowelizacja Ustawy o systemie oświaty<sup>2</sup> dała jednostce samorządu terytorialnego, będącego organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, możliwość przekazania osobie prawnej lub osobie fizycznej prowadzenia takiej szkoły. **Przekazywana szkoła nie ulega likwidacji, zmienia się osoba prowadząca, ale szkoła nadal ma status szkoły publicznej. Zachowana jest też ciągłość finansowania.**

Władze Gminy Wielka Wieś rozpoczęły proces komunikowania o planach przekazania dwóch szkół, podczas którego mieszkańcy mieli okazję wyrazić swoją opinię i zapoznać się z przyczynami powyższych zamiarów. Władze samorządowe informowały o trybie i szczegółowych warunkach przekazania szkoły oraz o odpowiedzialności podmiotu przejmującego szkołę. Uświadamiano mieszkańców, że nauka w tych szkołach jest dla uczniów nadal bezpłatna. Samorząd przekazuje bowiem podmiotom prowadzącym szkoły dotacje na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym ponoszonym na jednego ucznia w szkołach publicznych prowadzonych przez gminę.

Obecnie w Gminie Wielka Wieś dwie szkoły podstawowe, liczące nie więcej niż 70 uczniów tj. Szkoła Podstawowa w Czajowicach i Szkoła Podstawowa w Będkowicach prowadzone są przez lokalne stowarzyszenia. Jednak dla Szkoły Podstawowej w Czajowicach należało przeprowadzić procedurę likwidacyjną zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, gdyż szkoła ta przekazana była do prowadzenia stowarzyszeniu przed zmianą ustawy o systemie oświaty w 2004 r. tj. przed wprowadzeniem przepisów o możliwości przekazywania „małych szkół” bez stosowania likwidacji<sup>3</sup>. Po likwidacji szkoły nastąpiło utworzenie w jej miejscu nowej placówki założonej i prowadzonej przez stowarzyszenie<sup>4</sup>. Natomiast Szkoła Podstawowa

<sup>1</sup> Opracowanie własne ujęte w Raporcie Oświatowym za rok 2011 i 2012.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 19 marca 2009 r., o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458).

<sup>3</sup> Art. 59 Ust. 1 Ustawy o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Art. 58 Ust. 3 Ustawy o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

w Będkovicach została przekazana do prowadzenia stowarzyszeniu metodą uproszczoną, ale i tak wiązało się to z koniecznością dopełnienia wielu formalności.

Działania zmierzające do przekazania placówek pozwoliły na zachowanie społecznej i kulturotwórczej roli szkoły i uniknięcie konfliktu społecznego związanego z ich likwidacją, a także wyzwoiliło aktywność społeczną, polegającą na tworzeniu lokalnych stowarzyszeń, które mogły przejmować szkoły.

### 3. OPIS PROCEDURY ZLECANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH W OBSZARZE OŚWIATY I EDUKACJI PODMIOTOM EKONOMII SPOŁECZNEJ

Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy prowadzenie takiej szkoły, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej.

Umowa przekazania szkoły do prowadzenia przez stowarzyszenie określa w szczególności:

- w przypadku szkoły podstawowej i gimnazjum - wskazanie, czy szkole ustala się obwód, a jeżeli szkole nie ustala się obwodu - warunki przyjmowania uczniów do szkoły,
- tryb powrotnego przejęcia szkoły lub placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- warunki korzystania z mienia przejętej szkoły lub placówki,
- tryb kontroli przestrzegania warunków umowy,
- warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem.

W przeciwieństwie do procedury likwidacji szkoły, uchwała o przekazaniu prowadzenia szkoły nie jest poprzedzana uchwałą intencyjną tj. uchwałą o zamiarze przekazania prowadzenia szkoły. **Procedura prawna ogranicza się więc do podjęcia jednej uchwały o przekazaniu szkoły.**

Ze względu na fakt, że ustawodawca nie określił żadnych, nawet ramowych, wymagań co do treści uchwały, wydaje się koniecznym, aby uchwała taka zawierała co najmniej wskazanie, czy szkole ustala się obwód, a jeżeli szkole nie ustala się obwodu - warunki przyjmowania uczniów do szkoły - ogólne warunki zatrudniania nauczycieli i pracowników niebędących

nauczycielami oraz ogólne warunki korzystania z mienia przejmowanej szkoły lub placówki. Projekt uchwały (lub jej założenia) powinien być także skonsultowany ze związkami zawodowymi<sup>5</sup>.

Do projektu uchwały o przekazaniu szkoły do prowadzenia winno być dołączone uzasadnienie<sup>6</sup>. W uzasadnieniu uchwały winien znaleźć się co najmniej szczegółowy opis przyczyn podjęcia decyzji o przekazaniu szkoły do prowadzenia osobie fizycznej lub osobie prawnej<sup>7</sup>.

Uzasadnienie uchwały powinno zawierać:

- informację gdzie przejdą uczniowie z przekazywanej szkoły,
- szczegółowe przyczyny decyzji o przekazaniu,
- informację o pracownikach (czy znajdują zatrudnienie).

**Do szkoły lub placówki przejętej w drodze uchwały i na podstawie umowy przekazania, stosuje się przepisy dotyczące szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne<sup>8</sup>, a więc nie wymaga się w takim przypadku zezwolenia na założenie szkoły oraz wniosku o udzielenie zezwolenia. Przekazanie szkoły do prowadzenia osobie fizycznej lub prawnej jest równoznaczne z likwidacją dotychczasowej formy organizacyjno-prawnej szkoły lub placówki<sup>9</sup>. **Oznacza to, że szkoła przestaje być jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego.****

Procedura przekazania szkoły do prowadzenia powinna być poprzedzona pozytywną opinią kuratora oświaty, jako organu sprawującego nadzór pedagogiczny. **Opinia kuratora oświaty może być wydana na każdym etapie procedury przekazywania szkoły, ale z całą pewnością przed podpisaniem umowy o przekazaniu.** W przypadku negatywnej opinii kuratora uchwała o przekazaniu staje się bezprzedmiotowa. Negatywna opinia kuratora lub niewystąpienie o taką opinię stanowi istotną przeszkodę do skutecznego przekazania szkoły.

Szkołę można przekazać w każdym czasie, niekoniecznie z początkiem roku szkolnego, co wynika z faktu, że samo przejęcie szkoły do prowadzenia np. przez stowarzyszenie nie ma wpływu na prawa i obowiązki uczniów szkoły. Niezależnie od tego, w jakim momencie roku szkolnego stowarzyszenie, czy też inna osoba prawna lub fizyczna przejmie szkołę, jej uczniowie nadal kontynuują kształcenie na dotychczasowych warunkach, realizując dotych-

<sup>5</sup> W myśl art. 19 Ust. 2 Ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

<sup>6</sup> §131 i §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. „Zasady techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

<sup>7</sup> Opinia Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 21 kwietnia 2009 r. (sygn. DS.-WPZN-423/21/BSZ/09).

<sup>8</sup> Z wyjątkiem art. 58 Ust. 3-5, który nakazuje założenie szkoły na podstawie aktu założycielskiego.

<sup>9</sup> Art. 59 Ust. 9 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).

czasowy program nauczania<sup>10</sup>. Z przepisów jednak wynika w jakim terminie szkoła może zostać faktycznie przekazana stowarzyszeniu - **organ prowadzący musi podjąć decyzję o przekazaniu placówki w takim czasie, aby pozostawić sobie odpowiedni czas na powiadomienie pracowników szkoły oraz zakładowej organizacji związkowej<sup>11</sup> i aby po dokonanych powiadomieniach pozostało jeszcze sześć miesięcy do faktycznego przekazania szkoły**. Jeżeli zatem organ prowadzący uzna, iż przekazanie powinno nastąpić od 1 września, wówczas uchwała o przekazaniu powinna zostać podjęta najpóźniej na początku lutego.

O ile z punktu widzenia uczniów przekazanie szkoły nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami, o tyle konsekwencje takie występują po stronie nauczycieli i pracowników niepedagogicznych szkoły ponieważ zmiana organu prowadzącego może mieć istotny wpływ na treść ich stosunków pracy. Szkoła zatem, na pół roku przed planowanym przekazaniem, informuje o tym nauczycieli i pracowników szkoły, którzy z kolei w terminie 3 miesięcy od uzyskania tej informacji mogą złożyć oświadczenie o odmowie przejścia do tej szkoły, co skutkuje rozwiązaniem stosunku pracy (i prawem do odprawy pieniężnej) z dniem przekazania szkoły. Jeśli nauczyciel nie złoży takiego oświadczenia, pozostaje w zatrudnieniu. Z dniem przejścia szkoły stowarzyszenie jest zobowiązane zaproponować nauczycielom na piśmie nowe warunki pracy i płacy oraz wskazać termin, do którego nauczyciele mają złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia proponowanych warunków. Odmowa przyjęcia nowych warunków pracy i płacy powoduje rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem z upływem 3 miesięcy od dnia, do którego nauczyciel miał złożyć oświadczenie. Do nauczyciela, który odmówił przyjęcia nowych warunków pracy i płacy, stosuje się przepisy o rozwiązaniu stosunków pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy (bez względu na to, czy są to nauczyciele zatrudnieni na podstawie mianowania, czy też na podstawie umowy o pracę).

Szkoła publiczna przekazana do prowadzenia innemu podmiotowi (np. stowarzyszeniu) otrzymuje dotację z budżetu gminy na każdego ucznia na podstawie art. 80 ust. 3h Ustawy o systemie oświaty<sup>12</sup>. Dotacje przeznaczone są na dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły, a wójt gminy ma prawo kontrolować prawidłowość wykorzystania przekazanych dotacji.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę, że nowelizacja ustawy o systemie oświaty zawiera normy, które umożliwiają jednostce samorządu terytorialnego ponowne przejście prowadzenia szkoły od osoby fizycznej lub prawnej w przypadku stwierdzenia niedostatecznych efektów

<sup>10</sup> Art. 5 Ust. 5g - 5r. *Ustawy o systemie oświaty* (t.j. Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Ust. 51 *Ustawy o systemie oświaty* (t.j. Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572z późn. zm.).

<sup>12</sup> W wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego od dnia przekazania szkoły lub placówki.

kształcenia lub wychowania w szkole - naruszania ustawy lub niedotrzymywania warunków prowadzenia szkoły lub placówki określonych w umowie przekazania<sup>13</sup>.

Przekazanie szkoły jest równoznaczne z likwidacją dotychczasowej formy organizacyjno-prawnej. Oznacza to, że przekazana szkoła przestaje być jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego.

Przekazanie prowadzenia szkoły następuje w drodze umowy, której zawarcie poprzedzają:

1. Konsultacje społeczne i wybór podmiotu, któremu zostanie przekazana szkoła.
2. Podjęcie przez organ stanowiący JST uchwały o przekazaniu prowadzenia danej szkoły osobie prawnej lub fizycznej wraz z uzasadnieniem i projektem umowy.
3. Poinformowanie przez JST pracowników szkoły oraz zakładowej organizacji związkowej o planowanym przekazaniu prowadzenia szkoły innemu podmiotowi społecznemu (min. na 6 miesięcy przed faktycznym przekazaniem szkoły).
4. Przedstawienie uchwały (lub projektu) o przekazaniu prowadzenia szkoły osobie prawnej lub fizycznej właściwemu organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny (tj. kuratorowi oświaty), celem uzyskania jego opinii.
5. Podpisanie umowy z osobą prawną lub fizyczną.

<sup>13</sup> Art. 34 Ust.1 i Ust 2. *Ustawy o systemie oświaty* (t.j. Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).



## Obowiązki i uprawnienia stron umowy po przekazaniu prowadzenia szkoły

Po przekazaniu prowadzenia szkoły innemu podmiotowi, **JST ma obowiązek:**

- ▣ dopilnować, aby podmiot, który przejął prowadzenie szkoły, przestrzegał warunków zawartej umowy i przepisów prawa;
- ▣ przejąc przekazaną szkołę jeżeli w toku jej działalności naruszono ustawę lub umowę lub jeśli podmiot, który przejął prowadzenie szkoły nie wykonał polecenia organu nadzoru pedagogicznego;
- ▣ przejąc prowadzenie szkoły od podmiotu jeśli wystąpił on do JST z takim wnioskiem, na zasadach umownych;
- ▣ finansować działalność przekazanej szkoły tj. udzielać jej dotacji na zasadach właściwych dla szkół publicznych prowadzonych przez inną niż JST osobę prawną lub fizyczną. Finansowanie to powinno rozpoczynać się z dniem jej przejęcia, a nie z początkiem roku szkolnego.

**Podmiot, który przejął prowadzenie szkoły**, zobowiązany jest zaproponować nauczycielom na piśmie w dniu przejęcia prowadzenia szkoły nowe warunki pracy i płacy oraz wskazać termin nie krótszy niż 7 dni, do którego mają oni złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia tych warunków. Do momentu złożenia przedmiotowych oświadczeń w zakresie praw i obowiązków nauczyciela stosuje się dotychczasowe przepisy<sup>14</sup>.

## 4. OPIS DOBREJ PRAKTYKI - GMINA WIELKA WIEŚ

Szkoła Podstawowa w Czajowicach po procedurze likwidacyjnej została założona i jest prowadzona przez Stowarzyszenie „ŚRODOWISKO I MY”, natomiast Szkoła Podstawowa w Będkowicach została przekazana Stowarzyszeniu Miłośników Ziemi Będkowickiej „SOKOLICA”.

Należy zauważyć, że stowarzyszenia, które podejmują się prowadzenia placówki oświatowej na drodze przejęcia od samorządu istniejącej już szkoły, realizują swoje działania w oparciu o idee przedsiębiorczości społecznej. Przekazanie szkoły stowarzyszeniu pozwala na dalsze utrzymanie placówki, a także może stworzyć szansę na rozszerzenie oferty edukacyjnej i kulturalnej skierowanej nie tylko do dzieci, ale i do całej społeczności lokalnej. Takie stowarzyszenie mogą założyć wszyscy, którym zależy na dalszym funkcjonowaniu i rozwoju placówki oświatowej: rodzice, nauczyciele czy mieszkańcy. Celem stowarzyszenia jest więc nie działalność zarobkowa, a prowadzenie szkoły i animowanie życia społecznego i kulturalnego.

W szkołach prowadzone są dodatkowe zajęcia rozbudzające i rozwijające zainteresowania uczniów, m.in. dodatkowy język angielski, zajęcia plastyczne, język japoński, koło matema-

tyczne, koło dziennikarskie, itp. W działania szkół zaangażowani są rodzice (organizowanie wszelkich imprez okolicznościowych, zbiórek i akcji charytatywnych), jak również Straż Pożarna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy.

## 5. OPIS KORZYŚCI Z PERSPEKTYWY GMINY, MIESZKAŃCÓW I PODMIOTU REALIZUJĄCEGO ZADANIE

Zlecenie zadań publicznych podmiotom ekonomii społecznej powinno być dla samorządów lokalnych jednym z najważniejszych elementów ich działalności. Stowarzyszenia bardziej racjonalnie wykorzystują przekazywaną dotację, pozyskują środki zewnętrzne, współpracują z przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi (np. w przypadku gminy Wielka Wieś - miejscowa Straż Pożarna przekazała miniautobus na potrzeby dowożenia uczniów do szkoły), wprowadzają oszczędności, co znacznie zmniejsza wydatki rzeczowe. Dla porównania, gdy gmina musiała utrzymać szkołę liczącą ponad 30 uczniów wydawała rocznie ok. 530 tys. zł. Obecnie stowarzyszenie prowadzi szkołę za ok. 300 tys. zł. Jednocześnie samorząd zachowuje kontrolę nad realizacją umowy zawartej z podmiotem prowadzącym szkołę.

Ważną korzyścią jest też fakt, że szkoła pozostaje w środowisku, uczniowie kontynuują kształcenie na dotychczasowych warunkach - realizują dotychczasowy program nauczania. Szkoła nadal musi spełniać wszystkie wymagania, w tym zapewniać bezpłatne nauczanie oraz prowadzić rekrutację uczniów według zasad określonych w przepisach wykonawczych.

Korzyści dla podmiotu realizującego zadanie to m.in. rezygnacja z Karty Nauczyciela, lepsze relacje personalne w zespole nauczycielskim, większe zaangażowanie rodziców, niższe nakłady na edukację przy jednoczesnym utrzymaniu jakości nauczania.

Na zakończenie należy też zwrócić uwagę na słabe strony wskazywane przez nauczycieli, wynikające z mniejszych zarobków i zwiększonego wymiaru zatrudnienia. Niskie pensje odstraszały kandydatów do pracy, występują również niskie wymagania i nakłady związane z doskonaleniem nauczycieli. Niemniej jednak, z punktu widzenia mieszkańców gminy oraz budżetu samorządu, korzyści znacznie przewyższają słabe strony takiego rozwiązania.

**Krystyna Hrabia**

Od 1985 roku dyrektor Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Wielkiej Wsi. Odpowiedzialna, m.in. za opracowywanie analiz i strategii edukacyjnych oświaty w gminie oraz aktów prawnych dotyczących oświaty.

<sup>14</sup> Kodeks Oświaty, Komentarz 1/2011, Instytut Doskonalenia Wiedzy Prawno-Ekonomicznej, Kraków 2011.





**Wydawca:**

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie  
w ramach projektu  
Akademia Rozwoju Ekonomii Społecznej - Etap I  
ul. Piastowska 32, 30-070 Kraków  
[www.es.malopolska.pl](http://www.es.malopolska.pl)