

**Panie i Panowie
Dyrektorzy
Wojewódzkich Urzędów Pracy**

Dotyczy: statusu spółdzielni socjalnych i organizacji pozarządowych jako podmiotów uprawnionych do wsparcia na podstawie art. 15gga ustawy COVID-19

Szanowni Państwo,


W związku z wątpliwościami zgłaszanymi przez Państwa dotyczącymi statusu spółdzielni socjalnych i organizacji pozarządowych jako podmiotów uprawnionych do wsparcia na podstawie art. 15gga ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą COVID-19, przedstawiam stanowisko Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

Zgodnie z art. 15gga ustawy COVID-19, adresatem wsparcia w postaci świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jest przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

W myśl art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Kluczowym elementem definicji przedsiębiorcy jest przesłanka wykonywania przez niego działalności gospodarczej, rozumianej – zgodnie z art. 3 Prawa przedsiębiorców – jako zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Status spółdzielni socjalnej został unormowany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2085, z późn. zm.). W myśl art. 1 ust. 2

tej ustawy, w sprawach nieuregulowanych w tym akcie prawnym do spółdzielni socjalnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648). Spółdzielnia socjalna podlega obowiązkowemu wpisowi do KRS, postępowanie rejestrowe kończy się nabyciem przez nią osobowości prawnej. Odpowiedź na pytanie, czy spółdzielnia socjalnej można przypisać status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców sprowadza się więc do ustalenia, czy jest to podmiot, który wykonuje działalność gospodarczą.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych, przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników. W myśl zaś art. 2 ust. 2 i 3 tej ustawy spółdzielnia działa na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji jej członków oraz pracowników, z zastrzeżeniem, że działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej. Dodatkowo, może ona prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność, o której mowa w art. 2 ust. 3, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub działalność nieodpłatna. Co istotne, do statutowej działalności odpłatnej stosuje się odpowiednio przepis art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Oznacza to, że działalność odpłatna statutowa staje się działalnością gospodarczą w rozumieniu Prawa przedsiębiorców  w sytuacji, gdy zostanie spełniony jeden z warunków, określonych w art. 9 ust. 1 tej ustawy, czyli na przykład pobierane wynagrodzenie jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności¹. Prowadzenie przez spółdzielnie równocześnie nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, odpłatnej działalności pożytku publicznego lub działalności gospodarczej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych różnych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie

¹ J. Blicharz [w:] *Komentarz do ustawy o spółdzielniach socjalnych [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

przychodów, kosztów i wyników każdej z nich, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości².

W ramach spółdzielni socjalnej współistnieją więc niewątpliwie dwa typy aktywności – prowadzenie działalności gospodarczej, do której stosuje się Prawo przedsiębiorców oraz prowadzenie działalności społecznej (w tym obligatoryjnie działalności na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji³), która, co do zasady, nie stanowi działalności gospodarczej. Porównując więc ustrój spółdzielni socjalnej i spółdzielni utworzonej na mocy Prawa spółdzielczego, zwraca uwagę dualny charakter tej pierwszej – nie jest to organizacja prowadzona wyłącznie dla osiągnięcia dodatniego wyniku finansowego⁴. W literaturze wskazuje się, że spółdzielnia socjalna pomyślana została właśnie jako instytucja, która w swojej działalności łączy cele ekonomiczne i społeczne – stwarza możliwość prowadzenia wspólnego przedsiębiorstwa osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, którym szczególnie trudno byłoby rozpocząć i prowadzić działalność gospodarczą samodzielnie. Członkowie spółdzielni socjalnej tworzą dla siebie miejsca pracy i jednocześnie zdobywają umiejętności, które mogą w przyszłości pozwolić im na usamodzielnienie zawodowe⁵.

Nie budzi wątpliwości, że spółdzielnie socjalne są normatywnie zobligowane do wykonywania działalności gospodarczej. W literaturze zwraca się uwagę, że *spółdzielnie socjalne tak jak z mocy prawa prowadzą działalność społecznie użyteczną, tak też ze swej istoty podejmują się prowadzenia działalności gospodarczej, która w świetle regulacji prawnych jest działalnością obligatoryjną, podstawową. W związku z tym, rzeczywistość normatywna nie tylko stwarza im możliwość podjęcia działalności gospodarczej w ściśle określonych warunkach, jak to czyni w kontekście organizacji pozarządowych, lecz stanowi o jej obligatoryjnym charakterze. Wykorzystywanie instrumentów rynkowych przez spółdzielnie socjalne nie ma charakteru akcesoryjnego, tylko podstawowy. W konsekwencji wykluczone jest kwalifikowanie spółdzielni socjalnych w obrębie sektora niedochodowego⁶. Podkreśla się równocześnie, że członkowie spółdzielni socjalnej tworzą taką spółdzielnię jako najbardziej odpowiednią dla nich formę prowadzenia działalności gospodarczej — formę działalności gospodarczej, w ramach której działalność zarobkowa*

² T. Kocowski, *Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorca wykonujący działalność społecznie użyteczną*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3977, PRAWO CCCXXIX, Wrocław 2019 r.

³ Por. B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, A. Muzyka, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*. Wydanie III, Warszawa 20218.

⁴ Por. B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, A. Muzyka, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*. Wydanie III, Warszawa 20218.

⁵ E. Staszewska, 3.2. *Spółdzielnie socjalne* [w:] *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 2012.

⁶ K. Moskaluk-Łągiewczyk, *Status prawny spółdzielni socjalnych*, Uniwersytet Wrocławski.

jest w istocie równorzędna z działalnością społeczną (socjalną); formę mającą pozwolić na realizację wyraźnie określonych w ustawie celów społecznych, takich jak dokonanie zawodowej i społecznej reintegracji jej członków oraz pracowników, (...), przy czym działania te nie powinny być wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej⁷.

Choć hybrydowa konstrukcja spółdzielni socjalnej nie pozwala na uznanie jej za przedsiębiorstwo *sensu stricto*⁸, to nie budzi wątpliwości, że wykonywanie działalności gospodarczej jest immamentną cechą spółdzielni socjalnych. Tym samym, w ocenie Ministerstwa brak jest podstaw ku temu, by odmawiać spółdzielni socjalnej w odniesieniu do tej sfery jej aktywności statusu przedsiębiorcy. W konsekwencji spółdzielnię socjalną, o ile oczywiście spełnia pozostałe warunki kwalifikujące do otrzymania pomocy, należy uznać za potencjalnego beneficjenta wsparcia udzielanego na podstawie art. 15gga ustawy COVID-19.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że przypisanie spółdzielni socjalnej statusu potencjalnego beneficjenta wsparcia udzielanego na podstawie art. 15gga ustawy COVID-19 jest także spójne z charakterem i celem tego instrumentu pomocowego. Przyznanie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników w przypadku znacznego obniżenia przychodu przedsiębiorcy służy bez wątpienia ochronie miejsc pracy, a w szerszej perspektywie – zapobiega takim negatywnym zjawiskom jak bezrobocie, wykluczenie z rynku pracy. Jest to więc instrument aktywnego prowadzenia polityki rynku pracy. Spółdzielnie socjalne – będąc same w sobie także instrumentami takiej polityki⁹ – prowadzą równolegle działalność gospodarczą oraz reintegrację społeczną i zawodową, tworząc w ramach prowadzonego przedsiębiorstwa miejsca pracy dla osób szczególnie zagrożonych marginalizacją. Odmawianie ochrony tych miejsc pracy z uwagi na samą okoliczność, że aktywność spółdzielni nie ogranicza się do działalności gospodarczej, byłoby niezasadne. W literaturze podkreśla się, że *realizowanie (...) celów społecznych uzależniane jest w dużym stopniu od prowadzonej przez spółdzielnię działalności gospodarczej i osiągniętych z tego tytułu wyników finansowych. Od niej w dużej mierze będzie zależała realizacja ustalonych przez spółdzielnię celów społecznych*¹⁰. Sam fakt, że

⁷ T. Kocowski, *Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorca wykonujący działalność społecznie użyteczną*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3977, PRAWO CCCXXIX, Wrocław 2019 r.

⁸ H. Izdebski, *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki ustawy o spółdzielniach socjalnych*, „Trzeci Sektor”, nr 7, 2006, s. 10-11.

⁹ W literaturze wskazuje się, że *ustawa o spółdzielniach socjalnych* zakłada realizację zasady "praca zamiast zasiłku" i w ten sposób wpisuje się w politykę państwa realizującą doktrynę *workfare* – por. red. Z. Góral, *Z zagadnień współczesnego prawa pracy*, Warszawa 2009.

¹⁰ T. Kocowski, *Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorca wykonujący działalność społecznie użyteczną*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3977, PRAWO CCCXXIX, Wrocław 2019 r.

w przypadku spółdzielni socjalnych wykonywanie działalności gospodarczej służy celom nadrzędnym (tj. reintegracji społecznej i zawodowej), a wypracowana nadwyżka bilansowa nie może być rozdysponowana pomiędzy członków spółdzielni (jak to ma miejsce w większości przypadków, gdy przedsiębiorca osiąga zysk), nie powinien być, w ocenie Ministerstwa, argumentem przemawiającym za wyłączeniem tych podmiotów z grona beneficjentów wsparcia w postaci świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy.

Udzielanie wsparcia spółdzielniom socjalnym jest także spójne z charakterem i celem programów składających się na tzw. wsparcie branżowe, którego jednym z instrumentów są świadczenia, o których mowa art. 15gga ustawy COVID-19. Istotą wsparcia branżowego jest oferowanie szczególnej pomocy podmiotom, które działają w branżach najmocniej dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii COVID-19. Potrzeba uruchomienia tego typu programów wynika z faktu, że nie wszystkie sektory gospodarki w równym stopniu odczuwają negatywne skutki pandemii. Jest to przede wszystkim powiązane ze specyfiką obowiązujących restrykcji sanitarnych – stopień ich uciążliwości dla poszczególnych branż jest różny, a część sektorów musi radzić sobie z obostrzeniami sanitarnymi dłużej niż inne. Chodzi więc o to, by szczególnie wspierać te podmioty, które z uwagi na wprowadzone restrykcje mają ograniczone możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. W takiej sytuacji – o ile działają w branżach najmocniej dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii – znajdują się także przedsiębiorstwa prowadzone wspólnie w ramach spółdzielni socjalnych.

Odnosząc się do wątpliwości dotyczących kwalifikowania podmiotów, w przypadku których prowadzona akcesoryjnie działalność gospodarcza oznaczona jest w rejestrze REGON takim samym kodem PKD, co działalność statutowa, należy podkreślić, że Departament Funduszy nie prezentował poglądu, że należy odmawiać wsparcia organizacjom pozarządowym, w tym fundacjom i stowarzyszeniom. Departament Funduszy zajął jedynie stanowisko, że nie jest możliwe przyznanie wsparcia na podstawie art. 15gga ustawy COVID-19 tego typu podmiotom w przypadku innego kodu PKD niż wskazane w przepisie art. 15gga ust. 1 ustawy COVID-19, co w praktyce wyklucza organizacje pozarządowe, ponieważ kody związane z działalnością gospodarczą nie są wymienione jako kody przeważającej działalności.

Jeżeli jednak organizacja pozarządowa prowadzi działalność gospodarczą jako działalność przeważającą oznaczoną kodem wymienionym w przepisie art. 15gga ustawy COVID-19 lub w odpowiednim paragrafie jednego z rozporządzeń, uprawniających do

otrzymania wsparcia na zasadach określonych w art. 15gga, i organizacja pozarządowa posiada ten kod PKD wpisany w rejestrze REGON jako rodzaj przeważającej działalności w wymaganej dacie, to w opinii Ministerstwa nie ma podstaw do odmowy wsparcia.

Zgodnie z art. 15gga ust. 6 pkt 2 ustawy COVID-19 wniosek o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy zawiera w szczególności oświadczenie o prowadzeniu na dzień 30 września 2020 r. działalności gospodarczej, o której mowa w ust. 1, tj. działalności gospodarczej, oznaczonej jako rodzaj przeważającej działalności jednym z kodów PKD wskazanych w tym przepisie. Oświadczenie to stanowi uzupełnienie formalnej weryfikacji (tj. w zakresie samego oznaczenia prowadzonej działalności według PKD) dokonywanej na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON. Przedsiębiorca oświadcza więc nie tylko, że prowadził na określony dzień działalność gospodarczą, ale przede wszystkim, że była to działalność szczególnego typu – przeważający rodzaj tej działalności gospodarczej odpowiadał jednemu z kodów PKD, które zostały wskazane przez ustawodawcę w art. 15gga ust. 1 ustawy COVID-19. Zgodnie zaś z art. 15gga ust. 8 ustawy COVID-19, oświadczenie to przedsiębiorca składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. W ocenie Ministerstwa odpowiedzialności takiej może więc podlegać podmiot, który oświadczył, że prowadził działalność gospodarczą, oznaczoną danym kwalifikującym się do wsparcia kodem PKD, w przypadku, gdy kod ten w rzeczywistości jest właściwy dla działalności statutowej, a nie działalność gospodarczej.

Zwracam ponadto uwagę, że zgodnie z art. 15gga ust. 11 ustawy COVID-19, dofinansowanie wynagrodzeń pracowników udzielane jest na podstawie umowy o świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy. W orzecznictwie wskazuje się, że *przyznanie świadczenia, o którym mowa w art. 15gga ustawy COVID-19 nie wynika z prawa powszechnie obowiązującego, lecz z umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy wnioskodawcą a dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy. Umowa taka ma charakter cywilnoprawny. Potwierdzeniem tego jest treść art. 15gga ust. 24 ustawy, zgodnie z którym w sprawach dotyczących zawierania, realizacji lub rozwiązywania umów, o których mowa w ust. 11, dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywany* (por. postanowienie WSA w Kielcach z 24.03.2021 r., I SA/Ke 156/21, LEX nr 3152545; tak samo: postanowienie WSA w Bydgoszczy z 24.03.2021 r., II SA/Bd 307/21, LEX nr 3170155). *Dofinansowanie wynagrodzeń należy do sfery cywilnoprawnej, skoro wniosek jest w istocie wnioskiem o zawarcie umowy w tym przedmiocie* (por. postanowienie WSA w Bydgoszczy z 24.03.2021 r., II SA/Bd 307/21, LEX nr 3170155).

W świetle zgłoszonych wątpliwości istotne jest to, że w orzecznictwie podkreśla się, że samo przyznanie świadczenia, o którym mowa w art. 15gga ustawy COVID-19, następuje na podstawie umowy zawieranej w warunkach fakultatywności, a nie obowiązku.

Jednocześnie Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii informuje, że zgodnie z art. 15gga ust. 23 i 24 ustawy COVID-19 zadania organów administracji w zakresie przyznawania świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników oraz zawierania i realizacji umów w tym zakresie realizują dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii nie jest uprawnione do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa, a wyrażone przez Ministerstwo poglądy nie są wiążące. Każda sprawa podlega indywidualnemu rozpatrzeniu przez dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy w oparciu o przepisy prawa, posiadane dokumenty oraz ustalony stan faktyczny.

Z poważaniem
Paweł Ges
dyrektor departamentu

[podpisano elektronicznie]