

Dr hab. Ewa Przeszło, prof. UŚ

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-9649-4134

e-mail: ewa.przeszlo@us.edu.pl

Ekonomia społeczna w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym – nowa konstrukcja prawna

Social economy in the subject and object dimension – a new legal structure

Streszczenie

Przedmiotem nowej ustawy o ekonomii społecznej są przede wszystkim tworzenie, organizacja i zasady działania przedsiębiorstwa społecznego oraz nadzór nad takim przedsiębiorstwem. Przedsiębiorstwo społeczne jest tworzone przez właściwego wojewodę na wniosek określonego podmiotu ekonomii społecznej. Przedsiębiorstwo to nie ma określonej formy organizacyjno-prawnej, jego status nie został w pełni określony, choć jest ono powołane w celu wykonywania działalności gospodarczej, a także z zakresu użyteczności publicznej oraz innej działalności zarobkowej. Ustawa o ekonomii społecznej stanowi wyraz wdrożenia do systemu prawa koncepcji i jednocześnie programu społeczno-ekonomicznego, co wiąże się z koniecznością jurydykacji całego szeregu kategorii pojęciowych oraz powiązania ich z analogicznymi lub podobnymi kategoriami z obszaru prawa pozytywnego.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, przedsiębiorstwo społeczne, osoby wykluczone społecznie, organizacja, status, nadzór

JEL: K20

Abstract

The subject matter of the new law on the social economy is, in particular, the creation, organisation, principles of operation of a social enterprise and supervision of such an enterprise. A social enterprise is created by the competent voivod at the request of a specific social economy entity. The enterprise does not have a defined organisational and legal form; its status has not been fully defined although it has been established in order to carry out economic activity, as well as public utility and other gainful activity. The law on social economy is an expression of the implementation of a concept and, at the same time a socio-economic programme, into the legal system, which entails the need to juridise a whole series of conceptual categories and link them to analogous or similar categories from the area of positive law.

Keywords: social economy, social enterprise, socially excluded persons, organisation, status, supervision

Wprowadzenie

W ostatnim okresie weszła w życie ustawa z 5.08.2022 r. o ekonomii społecznej (dalej: ustawa ES)¹, która reguluje przede wszystkim tworzenie, organizację, zasady działania przedsiębiorstwa społecznego oraz nadzór nad takim przedsiębiorstwem. Poważne wątpliwości pojawiają się już na etapie percepcji tego wprowadzonego właśnie do systemu normatywnego określenia, jakim jest „ekonomia społeczna”, w ustawie brakuje bowiem jego właściwej definicji. Ta, która została sformułowana, nie dotyczy istoty ekonomii społecznej, lecz bazuje na uznaniu, że jest to zespół

wielu podmiotów o zróżnicowanym charakterze prawnym. Podmioty te mogą, poprzez zmianę swego statusu prawnego, kreować kolejną grupę podmiotów (jednostek organizacyjnych), w której każdy taki podmiot został nazwany przedsiębiorstwem społecznym i potraktowany jako podmiot działalności gospodarczej, a także z zakresu użyteczności publicznej oraz innej działalności zarobkowej.

Wydaje się przy tym, że ustawa o ekonomii społecznej w sposób nie do końca precyzyjny wskazuje na to, jaki charakter prawny ma przedsiębiorstwo społeczne. Tymczasem to właśnie przedsiębiorstwu społecznemu została poświęcona znacząca część regulacji ustawy ES (art. 1 pkt 1–3

ustawy ES), a z jej przepisów wynika *expressis verbis*, że stanowi ono „uosobienie” podmiotu ekonomii społecznej, jest zarazem podstawowym podmiotem realizującym cele ekonomii społecznej poprzez działania o określonym ustawowo przedmiocie. Celowe zatem stanie się poczynienie ustaleń poświęconych temu podmiotowi, w szczególności zaś określenie sposobu tworzenia takiego podmiotu, jego organizacji i zakresu działania, a także sprawowania nad nim nadzoru. Kwestie te mają znaczenie nie tylko w związku z potrzebą prawidłowej wykładni prawa, ale przede wszystkim z praktycznego punktu widzenia, odnoszącego się z jednej strony do funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, a z drugiej do ich relacji z administracją publiczną.

Niejako na marginesie należy zauważyć, że ustawa ES stanowi wyraz wdrożenia do systemu prawa koncepcji i jednocześnie programu społeczno-ekonomicznego, jakim jest niewątpliwie ekonomia społeczna, co wiąże się z koniecznością nadania charakteru prawnego całemu szeregowi kategorii pojęciowych oraz powiązania ich z analogicznymi lub podobnymi kategoriami z obszaru prawa pozytywnego (obowiązującego). Realizacja tych potrzeb nie zawsze okazuje się udana. Jeśli bowiem na gruncie nauk społecznych i ekonomicznych możliwe jest wypowiadanie szeregu twierdzeń, które są oparte na badaniach empirycznych, obserwacji zachodzących zjawisk i wynikają z przeprowadzonych dyskusji, to są one jednak twierdzeniami (poglądami) o charakterze subiektywnym. W przypadku zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa, ale także jego wykładni konieczne jest ustalenie miejsca danej normy w systemie prawa, określenia charakteru prawnego konkretnej instytucji prawnej, przede wszystkim zaś wypowiadanie się o prawie i na temat prawa w taki sposób, aby było to zgodne z prawem pozytywnym.

Istota prawna ekonomii społecznej

Ustawa ES przyjmuje podmiotowo-funkcjonalną definicję ekonomii społecznej, według której pojęcie to oznacza „działalność podmiotów ekonomii społecznej na rzecz społeczności lokalnej w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej, tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz świadczenia usług społecznych, realizowaną w formie działalności gospodarczej, działalności pożytku publicznego i innej działalności o charakterze odpłatnym”. Ta ostatnia to aktywność w sferze oświaty, kultury oraz prowadzona przez koła gospodyń wiejskich, przy założeniu jednak, że nie jest to działalność gospodarcza.

Sięgając do genezy tej definicji, trzeba wspomnieć, że w Europie w XIX w. zaczęto dostrzegać przejawy ekonomii (gospodarki) społecznej, która łączona była głównie z ruchem spółdzielczym, fundacyjnym oraz stowarzyszeniowym (Leś, 2008, s. 38 i n.). Instytucje ekonomii społecznej były wówczas postrzegane jako te, które są zdolne do reintegracji gospodarki z jej społecznym otoczeniem.

W Polsce, w okresie II Rzeczypospolitej, na kanwie wypracowanych już tradycji, następował rozwój organizacji

gospodarki społecznej i pojawiło się zjawisko pewnej komplementarności organizacyjnej i instytucjonalnej stowarzyszeń, fundacji, różnego rodzaju związków społecznych i spółdzielni wobec działań organów administracji rządowej i samorządowej. Po wojnie, gdy stosunki społeczne i gospodarcze zdominowała monopolistyczna koncepcja państwa, także w zakresie definiowania, rozpoznawania oraz administrowania i finansowania potrzeb zbiorowych, rola podmiotów gospodarki społecznej została znacząco zredukowana. Wiele instytucji i urzędów infrastruktury społecznej należących do podmiotów niepaństwowych zostało zlikwidowanych, a ich nieruchomości poddano nacjonalizacji (Piechowski, 2008, s. 13 i n.).

Ponowne zainteresowanie koncepcją ekonomii społecznej jako instrumentem polityki społecznej wzrosło po 1989 r. w wyniku zmian relacji między podstawowymi uczestnikami procesów gospodarczych i społecznych, tj. państwem, przedsiębiorcami, organizacjami społecznymi oraz konsumentami (Giza-Poleszczuk & Hausner, 2008, s. 11 i n.). Obecnie, na gruncie doktryny, ekonomia społeczna jest określana także jako gospodarka solidarna, ekonomia solidarności, ekonomia społeczności lokalnej lub gospodarka obywatelska. Ekonomia społeczna w ujęciu podmiotowym jest niekiedy utożsamiana z trzecim sektorem w gospodarce, ponieważ obejmuje organizacje inne niż publiczne (państwowe) i rynkowe (komercyjne), jako że łączą one w swoich ramach zarówno cele ekonomiczne (gospodarcze), jak i społeczne (por. Leś, 2008, s. 38).

Już od 2008 r. środowisko organizacji pozarządowych i ruch spółdzielczy w Polsce postulowały przyjęcie regulacji prawnej w formie ustawy definiującej status przedsiębiorstwa społecznego oraz całej sfery ekonomii społecznej. Od tego czasu powstało kilka projektów aktów prawnych regulujących wskazane kwestie². Każdy z nich spotkał się jednak z krytyką zainteresowanych, a więc przedstawicieli podmiotów ekonomii społecznej (Bohdziewicz-Lulewicz i in., 2022, s. 53).

Prace nad ostatnim z projektów, trwające od 2016 r. zakończyły się jednak uchwaleniem ustawy ES. Pewną wytyczną kierunkową działań prawodawcy stały się ustalenia zawarte w Krajowym programie rozwoju ekonomii społecznej³, potwierdzone w ramach konsultacji społecznych⁴.

Zastrzeżenia może wzbudzać wskazany w ustawie ES zakres ekonomii społecznej. Jeśli działalność podmiotów tej aktywności ma być skierowana wyłącznie na rzecz społeczności lokalnej, to należy przyjąć, że oznacza to wykluczenie działań w skali regionalnej lub krajowej. Nie wydaje się to właściwe w kontekście celów ekonomii społecznej, ale również w związku z potrzebami społecznymi powiązanymi i mieszczącymi się w obszarze obowiązku kierowania się interesem publicznym (społecznym). Być może należałoby użyć nieco innej formuły, gdy chodzi o kierunek aktywności podmiotów ekonomii społecznej i zamiast mówić o zaspokajaniu potrzeb lokalnych, wskazywać raczej na rozwój społeczności (lokalnej), który powinien stanowić podstawę do zaspokajania potrzeb tej społeczności. Należy jednak zauważyć, że wskazana formuła została wyrażona inaczej w odniesieniu do przedsiębiorstw społecznych, których

działalność, jak się zaznacza (art. 4 ust. 1 ES) powinna służyć rozwojowi lokalnemu. Niejasne jest nadto, czy wskazane w definicji ekonomii społecznej usługi społeczne realizowane w „formie (...) działalności pożytku publicznego” (art. 2 pkt 1 ES) powinny mieć charakter odpłatny, czy nieodpłatny, nie zostało to bowiem określone.

Podmioty ekonomii społecznej

Zakres podmiotowy ekonomii społecznej był – i to wielokrotnie – przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny ekonomii (gospodarki) społecznej⁵. Na kanwie toczonych dyskusji, przy uwzględnieniu m.in. stanowiska spółdzielni, stowarzyszeń i fundacji, zakres ten został wytyczony w treści Karty zasad gospodarki społecznej z 2002 r.⁶ Ekonomia społeczna, stosownie do tego dokumentu, obejmuje organizacje ekonomii społecznej, które są podmiotami gospodarczymi i społecznymi działającymi we wszystkich sektorach. Wyróżniają się one głównie swoimi celami oraz charakterystyczną formą przedsiębiorczości. Ekonomia społeczna obejmuje organizacje, takie jak spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe, stowarzyszenia i fundacje. Przedsiębiorstwa te są szczególnie aktywne w niektórych obszarach, takich jak ochrona socjalna, usługi społeczne, ochrona zdrowia, bankowość, ubezpieczenia, produkcja rolnicza, kwestie konsumenckie, praca stowarzyszeniowa, rzemiosło, mieszkalnictwo, dostawy, usługi sąsiedzkie, edukacja i szkolenia oraz obszar kultury, sportu i rekreacji⁷.

W ustawie ES określenie „podmiot ekonomii społecznej” służy zasadniczo temu, by w ślad za nim sporządzić wykaz takich podmiotów (art. 2 pkt 5), ustalić, że mogą one nabywać status przedsiębiorstwa społecznego, a także mogą – stosownie do wskazanej wcześniej definicji ekonomii społecznej – podejmować różnego rodzaju czynności „w formie działalności gospodarczej, działalności pożytku publicznego i innej działalności o charakterze odpłatnym”.

Trzeba zauważyć, że w wykazie tym zostały umieszczone zarówno podmioty o ustalonej normatywnie formie organizacyjno-prawnej (spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy), jaki i podmioty przybierające różne formy, ale wyróżniające się swymi działaniami i ich charakterem (organizacje pożytku publicznego, organizacje pozarządowe), a także podmioty o nieokreślonym charakterze prawnym i nieustalonej formie organizacyjno-prawnej (warsztaty, zakłady, centra i kluby). Zwłaszcza te ostatnie, nie mając ustalonych jakichkolwiek ram organizacyjnych i przypisanej im zdolności do działania (zdolności prawnej), trudno jest uznać za podmioty jakiegokolwiek aktywności. Wykaz ten, sporządzony według różnych kryteriów, wydaje się zbiorem zupełnie przypadkowym, zresztą o nieustalonym celu. Należy bowiem zauważyć, że w innym przepisie ustawy ES (art. 3) wskazuje się także na (podobny) wykaz podmiotów ekonomii społecznej, ale ze wskazaniem na cel jego sporządzenia, jakim jest ustalenie podmiotów mogących nabyć status przedsiębiorstwa społecznego.

Faktycznie podmiotami ekonomii społecznej są przede wszystkim wszelkiego rodzaju organizacje pozarządowe, zarówno wykonujące działalność gospodarczą, jak i te nieaktywne ekonomicznie. Są to wszystkie fundacje i stowarzyszenia, w tym stowarzyszenia zwykłe, uczniowskie kluby sportowe, a także m.in. koła gospodyń wiejskich oraz ochotnicze straże pożarne. W grupie podmiotów ekonomii społecznej mieszczą się nadto spółki non profit, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i tzw. podmioty kościelne, a także podmioty ściśle związane z reintegracją zawodową i społeczną, czyli: spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, spółdzielnie produkcji rolnej, warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej (Halszka-Kurleto, 2008, s. 12–13).

Podkreśla się, że wszystkie podmioty ekonomii społecznej charakteryzuje (od strony funkcjonowania i organizacji) szereg zasad. Należą do nich przede wszystkim: nadrzędność celu społecznego nad kapitałem, dobrowolne i otwarte członkostwo, demokratyczna kontrola sprawowana przez członków, połączenie interesów prywatnych (członków lub użytkowników) z interesem społecznym, obrona i stosowanie zasad solidarności i odpowiedzialności, samorządność i niezależność od władz publicznych, wykorzystanie większości nadwyżek do realizacji celów społecznych (Małeczka-Łyszczek, 2017, s. 207; zob. także Defourny, 2006).

Problem podmiotowości prawnej przedsiębiorstw społecznych

W pierwszej kolejności kwestia przedsiębiorstw społecznych wiąże się z nazewnictwem stosowanym przez prawodawcę. Użyte zostało mianowicie określenie „przedsiębiorstwo” w odniesieniu do podmiotu o zróżnicowanej co do charakteru i przedmiotu aktywności, a to w sytuacji, w której od wielu już lat na gruncie prawa polskiego, zgodnie z art. 551 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny⁸ przedsiębiorstwem jest nazywany zorganizowany zespół składników majątkowych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.

W systemie prawnym Unii Europejskiej określenie „przedsiębiorstwo” łączone jest z podmiotem działalności gospodarczej. Wprawdzie akty prawne, w tym także prawo traktatowe, nie definiują tego pojęcia, to jednak w orzecznictwie jest ono jednoznacznie i jednolicie interpretowane. Za przedsiębiorstwo uznaje się zatem każdą samodzielną jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu jej finansowania⁹. Prawo polskie postrzega natomiast przedsiębiorstwo w kontekście przedmiotowym, a podmiotami stosunków prawnych w obszarze gospodarki (działalności gospodarczej) są tylko przedsiębiorcy.

Pomimo istnienia jednej legalnej definicji przedsiębiorstwa, którą formułuje Kodeks cywilny, pojęciu temu nadawane są w doktrynie i orzecznictwie różne znaczenia. Jest

to spowodowane używaniem określenia „przedsiębiorstwo” przez ustawodawcę w odmiennych kontekstach i dla realizacji różnych celów normatywnych (Habdas, 2002, s. 333; Norek, 2007, s. 92; Naworski, 2015, s. 4–12, 12–23).

Biorąc pod uwagę przywołany przepis k.c. i przykładowe wyliczenie składników przedsiębiorstwa, a także określenie ich przeznaczenia, można przyjąć, że prawodawca opowiedział się za takim oznaczeniem charakteru przedsiębiorstwa, które umożliwiałoby przyjęcie szerokiej formuły tego zbioru składników majątkowych, obejmującego swoim zakresem nie tylko elementy konkretnie wskazane w art. 551 k.c., ale także wszelkie inne jeszcze – materialne i niematerialne składniki, jeśli służą one prowadzeniu działalności gospodarczej i są ze sobą odpowiednio połączone dla realizacji tak określonego celu (Powałowski, 2018, s. 5 i n.).

W polskim systemie prawa podmiotami stosunków prawnych mogą być jedynie określone co do formy występowania osoby i jednostki organizacyjne. Przedsiębiorstwo ani jako zespół składników majątkowych, ani też jako prawo majątkowe w roli podmiotu nie ma możliwości zaistnieć, choć każdorazowo jest ono z podmiotem praw i obowiązków – danym przedsiębiorcą – silnie związane.

W powyższym kontekście nieuprawnione jest używanie w stosunku do podmiotu stosunków prawnych, w tym także do podmiotu działalności z zakresu ekonomii społecznej, określenia „przedsiębiorstwo”. Podobnie zresztą niewłaściwe jest stosowanie takiego określenia do najzupełniej typowego podmiotu działalności gospodarczej, jakim jest przedsiębiorstwo państwowe (zob. art. 1 ustawy z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwie państwowym)¹⁰ oraz w stosunku do podmiotu działalności z zakresu energetyki (zob. art. 3 pkt 12 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne)¹¹.

Tworzenie przedsiębiorstw społecznych

Stosownie do art. 12 ustawy ES przedsiębiorstwo społeczne jest tworzone w drodze decyzji właściwego ze względu na siedzibę tego podmiotu wojewody. Decyzja zostaje wydana na wniosek podmiotu ekonomii społecznej, którym może być: spółdzielnia socjalna, spółdzielnia pracy i spółdzielnia produkcji rolnej, organizacja pozarządowa¹² (z wyjątkiem partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne i europejskich fundacji politycznych) oraz kościelna (lub należąca do związku wyznaniowego) jednostka organizacyjna prowadząca działalność pożytku publicznego¹³, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, a także sportowa spółka kapitałowa lub klub sportowy, które nie działają w celu osiągnięcia zysku¹⁴.

Wniosek o utworzenie przedsiębiorstwa społecznego może złożyć także każda jednostka organizacyjna uprawniona do utworzenia dowolnego podmiotu ekonomii społecznej, a więc podmiotu, który z założenia wskazanego w definicji ustawowej (art. 2 pkt 2 ustawy ES), powinien wykonywać działalność w zakresie reintegracji społecznej

i zawodowej, tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz świadczenia usług społecznych.

Uzyskanie statusu przedsiębiorstwa społecznego następuje w drodze decyzji właściwego wojewody (art. 12 ustawy ES). Od decyzji negatywnej wnioskodawca może odwołać się do organu wyższego stopnia, którym jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Tym samym tworzenie przedsiębiorstw społecznych leży w sferze decyzyjnej organów administracji rządowej. Powoduje to, jak się wydaje, pewien dysonans pomiędzy kategorią działań przypisanych normatywnie tym przedsiębiorstwom i adresowaniem ich do społeczności lokalnych a rolą władzy państwowej, co tym samym oddziela samorząd terytorialny od problematyki zaspokajania potrzeb społecznych.

Należy również zauważyć, że przedsiębiorstwo społeczne nie jest nową, określoną co do istoty, charakteru i szczególnych cech formą prawną. Występuje tu zatem wyraźne podobieństwo pomiędzy konstrukcją prawną podmiotu ekonomii społecznej a konstrukcją przedsiębiorstwa społecznego. Sprowadza się ono w obydwu przypadkach do braku określenia formy organizacyjno-prawnej takiego podmiotu i przedsiębiorstwa jako wyróżnika identyfikującego. Różnicą w podejściu ustawy do podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych jest to, że aby uzyskać status przedsiębiorstwa społecznego, należy podjąć aktywne działania w sferze przedmiotowej przypisanej do kategorii tych przedsiębiorstw. W przypadku podmiotu ekonomii społecznej uzyskanie statusu prawnego takiego podmiotu następuje *ex lege*, bez konieczności ubiegania się o znalezienie się w katalogu tych podmiotów. Skorzystanie z możliwości ubiegania się o status przedsiębiorstwa społecznego wiąże się z posiadaniem statusu podmiotu ekonomii społecznej.

Każdy podmiot ze statusem przedsiębiorstwa społecznego jest też podmiotem ekonomii społecznej, ale nie każdy podmiot ekonomii społecznej jest przedsiębiorstwem społecznym. Przykładowo osoba fizyczna wykonująca działalność gospodarczą nie może ubiegać się o status przedsiębiorstwa społecznego, ponieważ nie znajduje się w katalogu podmiotów ekonomii społecznej. Podobnie rzecz się ma w przypadku partii politycznej, którą ustawa ES wprost wyłącza z katalogu podmiotów ekonomii społecznej. Koniecznym do spełnienia wymogiem jest prowadzenie przez przedsiębiorstwo społeczne działalności odpłatnej pożytku publicznego, działalności gospodarczej lub innej działalności o charakterze odpłatnym (art. 3 ust. 1 ustawy ES). Tym sposobem o status przedsiębiorstwa społecznego nie mogą się ubiegać np. stowarzyszenia zwykłe, którym ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁵ wprost zabrania prowadzenia takiej działalności. Przedsiębiorstwami społecznymi nie mogą być też np. inne stowarzyszenia czy fundacje, które utrzymują się wyłącznie z „biernych” form finansowania działalności (np. darowizn).

Niejako na marginesie należy odnotować, że w literaturze ekonomicznej przedsiębiorstwa społeczne postrzegane są m.in. jako organizacje poszukujące biznesowych rozwiązań dla problemów społecznych. Tworzą one korzyści dla społeczności niezależnie od struktury własnościowej lub

prawnej i przy różnym stopniu samowystarczalności finansowej, innowacyjności i transformacji społecznej (Bohdziewicz-Lulewicz i in., 2022, s. 55).

Organizacja i zakres działania przedsiębiorstw społecznych

Organizacja przedsiębiorstwa społecznego nie została w ustawie ES całościowo określona, mimo że rozdział 1 działu II tej ustawy zawiera w swoim tytule określenie „organizacja” odwołujące się właśnie do wskazanego przedsiębiorstwa. Wymieniony został jedynie – jako organ konsultacyjno-doradczy przedsiębiorstwa społecznego – zespół wszystkich osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Do jego kompetencji należy zapoznawanie się z wynikami działalności przedsiębiorstwa i wydawanie w tym zakresie opinii oraz opiniowanie regulaminu pracy oraz planowanych działań przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwa społeczne zostały, na gruncie ustawy ES, podzielone na dwie grupy przy zastosowaniu kryterium celu ich działalności. Istnieją zatem przedsiębiorstwa zajmujące się reintegracją społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz przedsiębiorstwa realizujące usługi społeczne (art. 4 ustawy ES).

Wskazane zostało przy tym (art. 4 ust. 2 ustawy ES), że działania z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej realizowane na rzecz osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie społecznym nie są wykonywane w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorstwo społeczne. Takie rozwiązanie niewątpliwie ogranicza możliwość wykorzystywania środków generowanych w ramach działalności gospodarczej, które mogłyby jednak być przeznaczone na cele ekonomii społecznej.

Nieuzasadniony wydaje się ponadto ograniczający tę grupę przedsiębiorstw społecznych wymóg, by co najmniej 30% ogółu osób zatrudnionych stanowiły osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, by wykonywały one pracę na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę oraz by każda z tych osób była zatrudniona w wymiarze co najmniej 1/2 pełnego wymiaru czasu pracy.

Podobnych, choć nieco łagodniejszych, ograniczeń dotyczą przedsiębiorstwa społeczne realizujące usługi społeczne. W ich przypadku wymaga się, by zatrudniały one przynajmniej 3 osoby na podstawie umowy o pracę i by każda z tych osób była zatrudniona na minimum 1/2 etatu.

Beneficjentami działań przedsiębiorstw społecznych są w szczególności (art. 2 pkt 6 ustawy ES): osoby bezrobotne i poszukujące pracy, niepełnosprawni, osoby uprawnione do korzystania z pomocy społecznej, z zaburzeniami psychicznymi, pozbawione wolności i opuszczające zakład karny oraz uchodźcy. Wydaje się, że wykaz beneficjentów mógłby obejmować jeszcze inne osoby defaworyzowane, jak choćby osoby bezdomne (w tym uzależnione), osoby sprawujące samodzielnie opieką nad dziećmi, rolników (i członków ich rodzin) z niskodochodowych gospodarstw, a także osoby w podeszłym wieku nieobjęte świadczeniami

społecznymi. Przemawiają za tym autentyczne, trudne do rozwiązania problemy społeczne dotyczące takie osoby¹⁶.

Trudno ustalić prawidłowość takiego podziału, gdyż zapewne dopiero praktyka potwierdzi jego zasadność (lub jej zaprzeczy). Wydaje się jednak, że rozdzielenie wskazanych sfer działania przedsiębiorstw społecznych nie znajduje aktualnie uzasadnienia, ponieważ realnie w ramach każdego z przedsiębiorstw mógłby być prowadzony każdy rodzaj działalności z zakresu ekonomii społecznej.

Należałoby oczekiwać, że ustawa ES stanie się podstawą do określenia takich zasad działania przedsiębiorstw społecznych, które pozwolą tym podmiotom na korzystanie z szeregu ułatwień o charakterze formalno-prawnym i funkcjonalnym, oraz wskazania uprawnień, z jakich mogą one korzystać. Owe ułatwienia i uprawnienia nie powinny mieć bowiem charakteru uznaniowego, ale być trwałe, stabilne i pewne.

Tymczasem w przepisach traktujących o funkcjonowaniu tych przedsiębiorstw (zob. dział II, rozdział 1, art. 3–11 ustawy ES) można odnaleźć jedynie ograniczenia odnoszące się do tego funkcjonowania. Stosownie do nich przedsiębiorstwo społeczne nie może udzielać pożyczek osobom prawnym powiązanym z takim przedsiębiorstwem organizacyjnie oraz osobom fizycznym będącym członkami takiego przedsiębiorstwa, jego pracownikom oraz członkom ich rodzin. Przedsiębiorstwo społeczne nie może także przekazywać wskazanym osobom składników majątkowych na warunkach preferencyjnych oraz wykorzystywać majątku na rzecz takich osób, a nadto dokonywać zakupu towarów lub usług od tych osób na zasadach preferencyjnych lub po cenach zawyżonych.

Przedsiębiorstwo społeczne jest także objęte zakazem przeznaczania zysku albo nadwyżki bilansowej uzyskanych z wykonywanej działalności do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i osoby w nim zatrudnione.

Nadzór nad przedsiębiorstwami społecznymi

Nadzór nad przedsiębiorstwem społecznym sprawowany przez właściwego wojewodę wiąże się, po pierwsze, z możliwością podejmowania działań kontrolnych, po drugie zaś, ze stosowaniem określonych środków o charakterze sankcyjnym.

Gdy chodzi o kontrolę, wojewoda może zarządzić taką w przedsiębiorstwie społecznym z urzędu lub na wniosek innego organu administracji publicznej w zakresie spełniania warunków wykonywania działalności przedsiębiorstwa wymienionych w ustawie ES. Do kontroli, o której tu mowa, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁷.

Kontrola przedsiębiorstwa społecznego polega przede wszystkim na weryfikacji poprawności i kompletności jego sprawozdania. Przedsiębiorstwo ma obowiązek sporządzenia rocznego sprawozdania i przekazania go w formie elektronicznej właściwemu wojewodzie w terminie do 31 marca roku następującego po roku, za który sprawozdanie jest składane. Sprawozdanie powinno pozwalać na pełną identyfikację przedsiębiorstwa i zawierać określenie jego

nazwy, formy prawnej, wskazanie adresu, danych kontaktowych, NIP-u, numeru REGON oraz numeru w Krajowym Rejestrze Sądowym, innej ewidencji lub innym rejestrze. W sprawozdaniu przedsiębiorstwo społeczne powinno poinformować wojewodę o podjętych działaniach dotyczących reintegracji społecznej i zawodowej osób zatrudnionych oraz o osiągniętych w tym zakresie efektach, zatrudnieniu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz o korzystaniu z instrumentów wsparcia (wskazanych w art. 21, art. 22 i art. 24–26 ustawy ES).

Wojewoda przeprowadza weryfikację poprawności i kompletności informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu i przedstawia corocznie ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdanie zbiorcze z informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach przedsiębiorstw społecznych. Sprawozdanie zbiorcze jest przekazywane ministrowi w formie elektronicznej.

Wojewoda wydaje decyzję o utracie statusu przedsiębiorstwa społecznego w przypadku, gdy przedsiębiorstwo społeczne nie spełnia któregokolwiek z warunków ustawowych wykonywania działalności, ogłoszono upadłość przedsiębiorstwa społecznego albo oddalono wniosek o ogłoszenie upadłości przedsiębiorstwa społecznego lub otwarto jego likwidację. Decyzja zapada także na wniosek zainteresowanego przedsiębiorstwa. Wojewoda niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni roboczych od dnia, w którym jego decyzja stała się ostateczna, informuje ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o utracie statusu przedsiębiorstwa społecznego.

Podmiot, który utracił status przedsiębiorstwa społecznego w wyniku niespełniania wymogów ustawowych, może ponownie uzyskać ten status, jednak nie wcześniej niż po upływie roku od dnia, w którym decyzja o utracie statusu stała się ostateczna.

Elementem jawności formalnej omawianego podmiotu jest elektroniczny wykaz przedsiębiorstw społecznych prowadzony przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. W wykazie należy wskazać m.in. nazwę i formę prawną przedsiębiorstwa społecznego, siedzibę i miejsce prowadzenia działalności, NIP, numer identyfikacyjny REGON i numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, innej ewidencji lub innym rejestrze, a także cel działalności oraz przedmiot dominującej działalności.

Uwagi końcowe

Definicje zawarte w ustawie ES nie są ani rozbudowane, ani precyzyjne. Tymczasem są one bardzo istotne z punktu widzenia tworzenia i funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych oraz kształtowania systemu wsparcia ekonomii społecznej. Warto przy tym zauważyć, że istota regulacji ustawy ES (co wynika z art. 1) tkwi w przepisach odnoszących się do wskazanych przedsiębiorstw. Problematyka ekonomii społecznej stanowi (i powinna stanowić) tylko tło dla charakterystyki prawnej podmiotów działających w zakresie przedmiotowym ekonomii społecznej i wykonujących różne

zadania z tego zakresu, czyli przedsiębiorstw społecznych. To właśnie przedsiębiorstwo społeczne powinno zostać zdefiniowane, jest ono bowiem uosobieniem ekonomii społecznej w jej wymiarze podmiotowym i przedmiotowym. Definicji tej w ustawie ES brakuje. Można byłoby zresztą postulować, by wobec zasadniczości (ważności) kwestii odnoszących się do przedsiębiorstw społecznych dokonać zmiany nazwy ustawy i odzwierciedlić w niej rolę i znaczenie przedsiębiorstw społecznych.

W ustawie ES brakuje pełnego określenia charakteru prawnego przedsiębiorstwa społecznego. W szczególności dotyczy to ustalenia jego formy organizacyjno-prawnej, ale także relacji pomiędzy podmiotem ekonomii społecznej a tym przedsiębiorstwem będącym przecież również podmiotem stosunków prawnych. Brakuje określenia autonomii prawnej tego podmiotu i jego struktury.

Wydaje się pożądane rozszerzenie zakresu aktywności w ramach ekonomii społecznej, a w szczególności objęcie tą aktywnością większej grupy beneficjentów. Selektywność w tej mierze stawia wiele grup osób poza nawiasem i pogłębia dotykającą je defaworyzację (wykluczenie).

Pożądane wydaje się powiązanie, choćby funkcjonalne, przedsiębiorstw społecznych z jednostkami samorządu terytorialnego. Skoro przedsiębiorstwa te powinny działać na rzecz społeczności lokalnych, to ich aktywność powinna być skonfigurowana z obszarem funkcji i zadań samorządu lokalnego. Być może celowe byłoby także konsekwentne „wyprowadzenie” przedsiębiorstw społecznych spod władztwa administracji rządowej i podporządkowanie ich władzom lokalnym – samorządowi terytorialnemu, a więc dokonanie swoistej decentralizacji. Podporządkowanie tych przedsiębiorstw wojewodom w zakresie ich tworzenia i sprawowania nadzoru nie sprzyja takiemu procesowi.

Sprawozdanie roczne każdego przedsiębiorstwa społecznego powinno być traktowane przez organ nadzoru (wojewodę) jako przede wszystkim informacja o potrzebach takiego przedsiębiorstwa w związku z realizowanymi przez nie celami społecznymi. Organ nadzoru w efekcie złożenia sprawozdania powinien nie tylko orientować się co do prawidłowości jego funkcjonowania, ale także wiedzieć, jak należy ukierunkować wsparcie dla przedsiębiorstwa i jakie instrumenty tego wsparcia zastosować.

Zasadne z perspektywy celów, ale także zakresu i stosowanych instrumentów realizacji ekonomii społecznej, wydaje się nawiązanie w systemie prawnym do konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Wskazuje ona bowiem na potrzebę aktywnego podejścia do dbałości o dążenie do osiągania celów społecznych w ramach gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej. Wiąże się to w szczególności z potrzebą uczestnictwa w ekonomii społecznej szerokiego zbioru podmiotów.

Poważnym mankamentem ustawy ES jest brak dbałości o jej przejrzystość i komunikatywność. Legislatorzy wyrażnie wymogi te, związane z dobrym prawem, zlekceważyli. W efekcie akt ten pełen jest odesłań do innych rozwiązań prawnych, co prawda, przede wszystkim ustaw, ale owe odesłania znacząco utrudniają posługiwanie się omawianą ustawą w toku jej stosowania.

Przypisy/Notes

- ¹ Dz.U. poz. 1812 ze zm.
- ² Zob. informacja o jednym z projektów: Projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- ³ Uchwała nr 164 Rady Ministrów z 12.08.2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą "Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej", M.P. poz. 811.
- ⁴ Zob. Raport z konsultacji projektu ustawy o ekonomii społecznej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2021, a także uchwała nr 183 Rady Działalności Pożytku Publicznego z 20.04.2021 r. w sprawie dialogu nad definicją przedsiębiorstwa społecznego.
- ⁵ Zob. np. Krajowy program rozwoju ekonomii opracowany przez Zespół ds. Rozwiązań Systemowych Ekonomii Społecznej, 2014.
- ⁶ Tekst Karty opublikowano w: *Ekonomia społeczna. II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej*, Kraków, 2004. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, 2005, s. 4–17.
- ⁷ Tamże, s. 5–7.
- ⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360.
- ⁹ Zob. np. wyrok ETS z 26.04.1991 r. w spr. C-41/90 Klaus Höfner i Fritz Elsner vs. Macrotron GmbH, Zb. Orz. 1991, s. I – 1979 oraz wyrok ETS z 11.07.2006 r. w sprawie C-205/03 Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria vs. Komisja Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2006, s. I-6292.
- ¹⁰ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1317 ze zm.
- ¹¹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1385.
- ¹² Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.
- ¹³ Tamże art. 3 ust. 3.
- ¹⁴ Zob. ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1599.
- ¹⁵ T.j. Dz.U. z 2020, poz. 2261.
- ¹⁶ Zob. w tej kwestii: Uzasadnienie do projektu ustawy o ekonomii społecznej. Druk nr 2321 z 7.06.2022 r.
- ¹⁷ T.j. Dz.U. z 2020, poz. 224.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Bohdziewicz-Lulewicz, M., Murzyn, D., & Pacut, A. (2022). Tworzenie regulacji prawnej dotyczącej przedsiębiorstwa społecznego w Polsce w kontekście teorii demokracji deliberatywnej. *Horyzonty Polityki*, 13(43). <https://doi.org/10.35765/hp.2237>
- Defourny, J. (2006). *Social enterprises in Western Europe: Some insights from the EMES experience*. UNDP/EMES Regional Workshop on Social Enterprises in CEE and CIS, Brussels, 11–12.12.2006.
- Giza-Poleszczuk, A., & Hausner, J. (2008). Wprowadzenie – ekonomia społeczna i rozwój. W: A. Giza-Poleszczuk, & J. Hausner (Red.), *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Habdas, M. (2002). Przedsiębiorstwo w znaczeniu podmiotowym. *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, (2).
- Halszka-Kurleto, M. (2008). *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*. LexisNexis.
- Leś, E. (2008). Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Przegląd koncepcji i dobrych praktyk. W: E. Leś (Red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Małecka-Łyszczek, M. (2017). Zakres podmiotowy i klasyfikacja pojęcia „podmiot ekonomii społecznej”. W: J. Blicharz, & L. Zacharko (Red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Naworski, J. P. (2015). Przedsiębiorca i przedsiębiorstwo w polskim prawie prywatnym. Cz. I. *Przegląd Prawa Handlowego*, (8).
- Norek, E. (2007). *Przedsiębiorstwo w obrocie gospodarczym*. LexisNexis.
- Piechowski, A. (2008). Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Tradycje i przykłady. W: E. Leś (Red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Powałowski, A. (2018). W: A. Dobaczewska, A. Powalowski, & H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*. C.H.Beck.

Akty prawne/Legal acts

- Uchwała nr 164 Rady Ministrów z 12.08.2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” M.P. poz. 811.
- Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360.
- Ustawa z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1317 ze zm.
- Ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261.
- Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1385.
- Ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1599.
- Ustawa z 5.08.2022 r. o ekonomii społecznej, Dz.U. poz. 1812 ze zm.
- Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.

Inne źródła/Other sources

- Krajowy program rozwoju ekonomii społecznej opracowany przez Zespół ds. Rozwiązań Systemowych Ekonomii Społecznej. (2014). http://lgdpojezierzebrodnickie.pl/wp-content/uploads/2015/04/KPRES_projekt-KPRES_23.06.2014.pdf. (dostęp: 27.11.2022).
- Projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/13220556010.pdf> (dostęp: 27.11.2022).

Raport z konsultacji projektu ustawy o ekonomii społecznej. (2021). Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. http://ozrss.pl/wp-content/uploads/2021/06/raport_konsultacje_ustawy_o_ES_2021_06_11.pdf (dostęp: 27.11.2022).

Uchwała nr 183 Rady Działalności Pożytku Publicznego z 20.04.2021 r. w sprawie dialogu nad definicją przedsiębiorstwa społecznego. <https://www.gov.pl/web/pozytek/uchwaly-rdpp> (dostęp: 27.11.2022).

Uzasadnienie do projektu ustawy o ekonomii społecznej. Druk nr 2321 z 7.06.2022 r. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/86F125DFA2942C43C125885B0034A80F/%24File/2321.pdf> (dostęp: 27.11.2022).

Dr hab. Ewa Przeszło, prof. UŚ

Profesor Uniwersytetu Śląskiego na Wydziale Prawa i Administracji w Katowicach. Radca prawny, autorka publikacji z publicznego prawa gospodarczego, specjalistka z zakresu zamówień publicznych.

Dr hab. Ewa Przeszło, prof. UŚ

Associate Professor at the University of Silesia, Faculty of Law and Administration in Katowice. Legal counsel, author of publications on public economic law, specialist in public procurement.

POLSKIE WYDAWNICTWO EKONOMICZNE



Niniejsze wydanie *Makroekonomii* i *Mikroekonomii* odzwierciedla ewolucję tej dziedziny wiedzy. Naukowcy w całej Europie prowadzą ożywioną debatę na temat kierunków jej rozwoju – zarówno pod względem metod nauczania, jak i prowadzenia badań. W nowym wydaniu uwzględniono wybrane efekty tej debaty, zachowując dotychczasowy układ materiału. Jest to jeden z najpopularniejszych podręczników ekonomii w Stanach Zjednoczonych, dostosowany do potrzeb studentów i wykładowców z Europy. W tym wydaniu jeszcze wyraźniej widać zmiany w stosunku do amerykańskiej wersji podręcznika.

Staraliśmy się zachować żywy, wciągający styl przekazu, mając na uwadze przede wszystkim początkujących adeptów ekonomii. Zamieszczone w książce przykłady, studia przypadków i artykuły prasowe pozwalają lepiej zrozumieć zagadnienia i rozważania teoretyczne. Artykułom prasowym towarzyszą pytania, które mają zachęcić do samodzielnego myślenia oraz krytycznego podejścia do zdobywanej wiedzy i wszelkich wypowiedzi na tematy ekonomiczne.

Witaj we wspaniałym świecie ekonomii!

Naucz się myśleć jak ekonomista, a otworzy się przed Tobą nowa rzeczywistość.

www.pwe.com.pl