

Adam Szafrński, dr hab. nauk prawnych, prof. w Zakładzie Administracyjnego Prawa Gospodarczego i Bankowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zarządu Stowarzyszenia Promocji Kultury i Nauki prowadzącego Ośrodek Akademicki „Przy Filtrowej” – podmiotu trzeciego sektora. W 2007 r. pełnił funkcję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. W latach 2007–2011 naczelnik w Wydziale Analiz Legislacyjnych Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP. W latach 2018–2022 członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Specjalizuje się w problematyce prawa gospodarczego publicznego, w tym m.in. prawa energetycznego; ORCID: 0000-0002-9151-2233.

ARTYKUŁY

Prawne sposoby
określenia zjawiska
ekonomii społecznej

Adam Szafrński

1. Wstęp

W 2021 r. wydarzeniem dostrzeżonym w warszawskich mediach było otwarcie pierwszego w mieście sklepu socjalnego¹. Fundacja prowadząca sklep zapewniała, że ceny produktów w sklepie nie przekroczą 50% cen rynkowych, a towary będą dostępne dla osób posiadających zaświadczenie o niskim dochodzie, wydawane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Prowadzenie sklepu dla osób żyjących na granicy ubóstwa lub tuż poza nią to jeden z przykładów działalności podmiotów ekonomii społecznej. Wśród innych, m.in. wyróżnionych w 2021 r. Mazowiecką Marką Ekonomii Społecznej², są takie podmioty jak Pierogarnia U Aniołów Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej czy Spółdzielnia Socjalna „Pozyteczni” prowadząca w Warszawie klubokawiarnię zatrudniającą niepełnosprawnych intelektualnie.

Nie ma więc wątpliwości, że podmioty działające na styku trzeciego sektora i przedsiębiorczości są elementem krajobrazu społecznego i gospodarczego w Polsce i przynależą do zjawiska określanego w ekonomii i socjologii mianem ekonomii społecznej.

Prawo wobec tego fragmentu życia gospodarczego nie pozostaje obojętne i stara się odpowiadać na potrzeby środowiska działaczy, przedstawicieli i propagatorów ekonomii społecznej, m.in. przez tworzenie regulacji praw-

1 Zob. J. Postrzelnik, *W Warszawie powstanie wyjątkowy sklep socjalny. Kupimy tam chleb za 50 groszy i masło za 2 złote*, Nasze Miasto z 28 marca 2021 r., <https://warszawa.naszemiasto.pl/w-warszawie-powstanie-wyjatkowy-sklep-socjalny-kupimy-tam/ar/c1-8100537> (dostęp: 15 lipca 2021 r.).

2 Informacja dostępna na portalu internetowym Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, <https://mcps.com.pl/ekonomia-spoeczna/wydarzenia/rozstrzygniecie-konkursu-mazowiecka-marka-ekonomii-spoecznej-2021/> (dostęp: 15 lipca 2021 r.).

nych umożliwiających organizację formalnoprawną podmiotom ekonomii społecznej. Do zapewne najbardziej emblematycznych należy ustawa o spółdzielniach socjalnych³. Spółdzielnie socjalne z natury prawnie określonej prowadzą działalność gospodarczą, ale nie jest ona ich zasadniczym celem⁴. Jest nim bowiem cel społeczny (reintegracja społeczna), statutowo określony. Wiadomo jednak, że działalność spółdzielni socjalnych nie wyczerpuje działalności sektora ekonomii społecznej. Mieści się w nim o wiele więcej podmiotów i ich działalności.

Sprawą oczywistą jest, że w pewnym zakresie swojej działalności do ekonomii społecznej mogą przynależeć takie podmioty jak: fundacje, stowarzyszenia, kościelne osoby prawne czy spółki kapitałowe. Funkcjonowanie każdej z nich regulowane jest odrębnie. Ponieważ jednak ekonomia społeczna może być, czy nawet powinna, ujmowana jako zjawisko całościowe w naukach społecznych, to tym samym także i w prawie. Tak samo jak prawo, które odrębnie regulując działalność poszczególnych form organizacyjno-prawnych, w których może być prowadzona działalność gospodarcza, określa wspólne dla przedsiębiorców regulacje odnoszące się do działalności gospodarczej.

Dobrze zatem się stało, że kolejny raz rząd podejmuje wysiłek opracowania projektu dotyczącego całej ekonomii społecznej. Pierwszą taką próbą był projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej z 2011 r.⁵ W 2021 r. jest nią projekt ustawy o ekonomii społecznej⁶. Jego lektura stanowi asumpt do refleksji i to o różnorodnym charakterze. W niniejszym artykule chciałbym skupić się na jednej kwestii, fundamentalnej dla dalszych rozstrzygnięć, a więc zagadnieniu dotyczącym podstawowych pojęć: ekonomii społecznej, podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społecznego. Definicja każdego z tych pojęć wymaga prawniczej precyzji i zarazem powinna stanowić próbę najtrafniejszego odwzorowania rzeczywistości społecznej i gospodarczej.

3 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2085).

4 Spółdzielnia działa na rzecz społecznej lub zawodowej reintegracji swoich członków (zgodnie z art. 2 ust. 2), prowadząc jednocześnie działalność gospodarczą.

5 Projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym w wersji z dnia 22 czerwca 2011 r., https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/ekonomia_spol/ustawa_ps_projekt.pdf (dostęp: 15 lipca 2021 r.).

6 Projekt ustawy o ekonomii społecznej, przygotowany przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w wersji z dnia 12 maja 2021 r., <https://www.legislacja.gov.pl/docs//2/12346902/12788688/12788689/dokument503450.pdf> (dostęp: 7 czerwca 2021 r.).

Metoda analizy naukowej narzuca się już po kilku akapitach wstępu. Otóż najpierw chciałbym przytoczyć kilka podstawowych danych obrazujących ekonomię społeczną jako rzeczywistość społeczną, zastanawiając się, czy statystyki publiczne adekwatnie ją odzwierciedlają. Teza pierwsza brzmi w tym miejscu następująco: ekonomia społeczna, rozumiana jako coś odrębnego od działalności podmiotów gospodarczych, trzeciego sektora oraz podmiotów administracji publicznej, jest zjawiskiem realnym, które należy opisać, poszukując odpowiednich narzędzi.

Dalsze rozważania poświęcam dotychczasowym ustaleniom terminologicznym w piśmiennictwie, potem w dokumentach rządowych i projektach ustaw, w tym przede wszystkim w procedowanym w 2021 r. projekcie rządowym⁷. Dorobek ustaleń terminologicznych staram się przeanalizować w tym celu, by zastanowić się, jak w przyszłości należałoby ująć prawnie zjawisko ekonomii społecznej w najwłaściwszy sposób. Zakładam, że dookreślenia ekonomii społecznej powinny bazować na tradycyjnym rozumieniu takich pojęć jak przedsiębiorstwo lub ekonomia (gospodarka), a nie prowadzić do tworzenia nowych definicji zasadniczo odbiegających od zastanych w prawie treści. Ufam, że ustalenia te mogą posłużyć ustawodawcy jako wnioski *de lege ferenda*.

2. Ekonomia społeczna jako zjawisko społeczne

Będąc zwolennikiem metody pracy naukowej, zgodnie z którą należy najpierw zastanowić się nad zjawiskiem społecznym, jak jest lub powinno być regulowane prawnie, chciałbym rozpocząć od przedstawienia podstawowych informacji dotyczących ekonomii społecznej.

Sięgając do danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, napotyka się jednak na podstawowy problem. Jak się bowiem łatwo można przekonać, zagregowane przez urząd dane nie odnoszą się wprost do ekonomii społecznej. Wprawdzie na stronie internetowej urzędu znajduje się zakładka

7 Po części wyraz swoim poglądom i to w bardziej szczegółowym, nawet technicznym wymiarze dałem w opinii przyjętej przez Radę Legislacyjną, zob. opinia z 2 lipca 2021 r. o projekcie ustawy o ekonomii społecznej, <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/opinia-z-2-lipca-2021-r-o-projekcie-ustawy-o-ekonomii-spoecznej> (dostęp: 15 lipca 2021 r.).

„Gospodarka społeczna. Trzeci sektor”⁸, ale raporty i zestawienia dostępne na tej stronie odnoszą się po prostu do trzeciego sektora.

W najbardziej miarodajnej publikacji, czyli w „Roczniku Statystycznym”⁹, dział V został poświęcony analizie organizacji społecznych i politycznych, Kościołów i związków wyznaniowych. Również w nim nie wyróżnia się i nie definiuje ekonomii społecznej ani gospodarki społecznej. Co więcej, do organizacji opisanych w dziale V „Rocznika Statystycznego” poza stowarzyszeniami i fundacjami zalicza się także partie polityczne, organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy i zawodowy, co znacząco poszerza pojęcie trzeciego sektora i to o organizacje, do których przynależność jest obowiązkowa¹⁰. Bardzo trudno zatem na podstawie zgromadzonych w „Roczniku” danych stwierdzić cokolwiek o ekonomii społecznej, jeśli nie ma być ona utożsamiana z działalnością organizacji społecznych (organizacji trzeciego sektora, organizacji pozarządowych).

Zakładając jednakże, że ekonomii społecznej bliższa jest działalność organizacji społecznych niż gospodarczych czy administracji publicznej, można w tym miejscu przedstawić obraz, jaki ukazuje „Rocznik Statystyczny” w odniesieniu do tych organizacji. W 2018 r. istniało ponad 85 tys. stowarzyszeń, podobnych organizacji społecznych¹¹, fundacji i społecznych podmiotów wyznaniowych¹². Dalej można przeczytać, że organizacje pożytku publicznego zatrudniały w 2018 r. 58 tys. osób, a społeczne podmioty wyznaniowe – ponad 35 tys. osób¹³. Dodatkowo dane statystyczne objęte „Rocznikiem Statystycznym” dotyczą centrów integracji społecznej, warsztatów terapii zajęciowej oraz zakładów aktywności zawodowej¹⁴.

8 Strona Głównego Urzędu Statystyczne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/> (dostęp: 19 lipca 2021 r.).

9 „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2020 r.”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.

10 Zob. „Rocznik Statystyczny...”, s. 190–191.

11 Do podobnych społecznych organizacji społecznych w „Roczniku Statystycznym” w 2020 r. zalicza się m.in. takie organizacje jak: Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Działkowców, Polski Związek Łowiecki, zob. „Rocznik Statystyczny...”, s. 195.

12 Zob. *ibidem*, s. 196.

13 Zob. *ibidem*, s. 194.

14 W 2019 r. istniało w Polsce 186 centrów integracji społecznej, które prowadziły zajęcia dla 11 103 osób. W 2019 r. istniało 720 warsztatów terapii zajęciowej z 27 691 uczestnikami oraz 123 zakłady aktywności zawodowej, w których było zatrudnionych 7231 osób, zob. *ibidem*, s. 196.

Pewne dane przedstawiają również instytucje rządowe. Przykładowo w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej wskazano, że w 2015 r. w sektorze ekonomii społecznej funkcjonowały 94 tys. podmiotów zatrudniających ok. 345 tys. pracowników (2,3% zatrudnionych w Polsce), wytwarzających 1,2% produktu krajowego brutto¹⁵. Na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej podano dane odmienne, być może późniejsze: „Dzisiaj w Polsce działa ok. 90 tys. podmiotów ekonomii społecznej, które zatrudniają blisko 210 tys. pracowników. To ok. 1,8% zatrudnienia w gospodarce w Polsce”¹⁶. Niestety, trudno odnieść się do informacji przedstawionych powyżej, jeśli nie definiuje się ekonomii społecznej i podmiotów ekonomii społecznej. Można się jedynie domyślać, że w danych statystycznych zawartych na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz w Krajowym Programie Ekonomii Społecznej, gdy mowa jest o podmiotach ekonomii społecznej, rozumie się przez to organizacje społeczne oraz inne podmioty, gdyż liczba 90 tys. przekracza liczbę organizacji społecznych istniejących w 2018 r. w Polsce (według danych GUS). Prawdopodobnie wyciągnięto wnioski z dostępnych danych, dokonując na nich działań na podstawie jakiejś z góry przyjętej metody.

Warto przy tym wspomnieć, że wśród organizacji społecznych w „Roczniku Statystycznym” nie wymienia się spółdzielni oraz spółdzielni socjalnych. Te ostatnie w projekcie ustawy o ekonomii społecznej zostały znacząco wyeksponowane, dlatego pominięcie ich w oficjalnych statystkach jest zastanawiające. Na marginesie można zauważyć, że w jednej z publikacji dotyczących historii ekonomii społecznej podkreśla się znaczenie ruchu spółdzielczego, przywołując dane, zgodnie z którymi w 1914 r. na terenie ziem polskich działało 3745 spółdzielni zrzeszających 1 458 562 członków¹⁷, co miałyby być dowodem na rozwinięty sektor ekonomii społecznej w okresie zaborów.

Również opisy danych agregowanych przez Bank Światowy¹⁸ oraz Eurostat¹⁹ nie odnoszą się do ekonomii społecznej. Brak jest tam zarówno opisu

15 Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia programy pod nazwą „Krajowy Program Ekonomii Społecznej”, M.P. 2019, poz. 214, s. 12; dalej: KPRES.

16 <https://www.gov.pl/web/rodzina/wspierac-rozwoj-ekonomii-spolecznej-konsultacje-projektu-ustawy> (dostęp: 15 czerwca 2021 r.).

17 Zob. P. Frączek, *Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2006, s. 28.

18 Zob. <https://data.worldbank.org/indicator> (dostęp: 19 lipca 2021 r.).

19 Zob. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme> (dostęp: 19 lipca 2021 r.).

zjawiska, jak i definicji umożliwiających pracę badawczą. Z tego też powodu nie budzą ufności publikowane przez Komisję Europejską dane, zgodnie z którymi w Unii Europejskiej działają 2 mln podmiotów ekonomii społecznej (*social economy enterprises*, przy możliwym innym tłumaczeniu tego pojęcia – przedsiębiorstwa ekonomii społecznej), które zatrudniają 6% zatrudnionych w UE (tj. 11 mln osób)²⁰. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku danych zawartych w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej, tak w przypadku Komisji Europejskiej dokonano sumy opisanych inaczej danych, stawiając tezę co do wielkości sektora ekonomii społecznej.

Podsumowując, obraz statystyczny miarodajny dla opisu zjawiska nie jest w tej chwili dostępny. Nie znaczy to, że ekonomia społeczna to pojęcie nieoddające jakiegoś fragmentu rzeczywistości. Przeciwnie, wydaje się, że nie znaleziono jeszcze właściwych instrumentów do jego opisu lub ich nie zastosowano. Powyższe rozważania i przytoczone dane przybliżają jednak do odpowiedzi na pytania dotyczące ram prawnych ekonomii społecznej, gdyż dają jakieś wstępne wyobrażenie odnośnie do pewnego fragmentu rzeczywistości społecznej.

3. Dotychczasowe ustalenia terminologiczne obecne w piśmiennictwie

Na temat ekonomii społecznej napisano wiele na całym świecie, gdyż pojęcie *social economy* nie zostało ukute w Polsce. Ponieważ jednak celem niniejszej pracy jest dokonanie podstawowych ustaleń terminologicznych w polskim prawie, to należy pozostać w obrębie języka polskiego i polskiej doktryny, nawet jeśli jej analiza prowadzi do wniosku, że zawiera ona wiele zapożyczeń i inspiracji pochodzących z innych systemów prawnych.

Pogłębiona refleksja na temat ekonomii społecznej wiąże się mocno z działalnością kwartalnika „Ekonomia Społeczna”, wydawanego przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie od 2007 r. oraz środowiska naukowego i społecznego skupionego wokół tego kwartalnika. We wstępie do pierwszego numeru tego czasopisma

20 Zob. https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en (dostęp: 19 lipca 2021 r.).

B. Szopa stwierdził, że istnieje „zamieszanie w sferze pojęć”, „niejednoznaczność terminologiczna”, co „wymaga starań idących w kierunku ich porządkowania”²¹. Wyzwaniem, z którym należało się zatem zmierzyć, było określenie czegoś, co dotychczas ani doktrynalnie, ani prawnie nie zostało nazwane. Wspomniany autor przybliżył jednak kierunek poszukiwań, stwierdzając, że kiedy mówi się o ekonomii społecznej, to ma się na myśli „sektor gospodarki, w którym w sposób szczególny kojarzona jest działalność gospodarcza z celami społecznymi”²². Dalsza jednak, nieco metaforyczna uwaga, poczyniona przez J. Hausnera, że ekonomia społeczna to „segment działalności gospodarczej ulokowany w trójkącie, którego boki wyznaczają: gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne”²³, jedynie w ograniczonym stopniu pomaga zrozumieć, o jaką rzeczywistość społeczną czy gospodarczą chodzi.

Autorzy piszący do kwartalnika zmagali się z zagadnieniami pojęciowymi, podejmując w Polsce dyskusję ważną dla określenia ram zjawiska ekonomii społecznej. Już samo pojęcie ekonomii społecznej nie wydawało się oczywistym tłumaczeniem *social economy*. Mogłoby się zdawać, że równoważnym określeniem jest „gospodarka społeczna” (występującym bez bliższych określeń w informacjach Głównego Urzędu Statystycznego). Ostatecznie, jak stwierdził B. Szopa²⁴, konotacje ze społeczną gospodarką rynkową doprowadziły do rezultatu, by tłumaczenie na język polski miało brzmienie „ekonomia społeczna”. *Nota bene* w języku niemieckim, z którego pochodzi pojęcie społecznej gospodarki rynkowej (*soziale Marktwirtschaft*), pojęcie *social economy* przetłumaczono na *Sozialwirtschaft*²⁵, nie unikając tego skojarzenia, które wykluczono w języku polskim. Ostatecznie „ekonomia społeczna” jest już terminem powszechnie stosowanym, zaakceptowanym, a rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej jest tego kolejnym potwierdzeniem.

Obraz wyłaniający się z debaty naukowej nie jest nadal wyraźny, choć można go próbować podsumować. Wydaje się zatem, że gdy mówi się o ekonomii społecznej, to można próbować to pojęcie doprecyzować na cztery

21 B. Szopa, *Od redakcji*, „*Ekonomia Społeczna*” 2007, nr 1 (1), s. 4.

22 *Ibidem*.

23 J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, „*Ekonomia Społeczna*” 2007, nr 1 (1), s. 9.

24 Zob. B. Szopa, *op. cit.*, s. 4.

25 Zob. przykładowo *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, red. K. Grunwald, A. Langer, Baden-Baden 2018, Nomos Verlag.

sposoby. Po pierwsze, przez odwołanie do celów i wartości realizowanych przez ekonomię społeczną. Po drugie, przez wskazanie form organizacyjno-prawnych charakterystycznych dla ekonomii społecznej. Po trzecie, przez jej delimitację w odniesieniu do sektora prywatnego i publicznego. Niekiedy czwartym elementem dookreślającym jest „zakorzenienie lokalne”.

4. Dookreślenie aksjologiczne

Pierwszą zatem próbą umożliwiającą dookreślenie ekonomii społecznej to wskazanie na wartości, które realizuje²⁶. Kryterium to zwane jest także normatywnym lub funkcjonalnym²⁷. Podmioty ekonomii społecznej byłyby zatem podmiotami tworzonymi i prowadzącymi działalności w celach społecznych, ale nie wszystkich. Dla jednych autorów godnymi podkreślenia są cele solidarności i spójności społecznej, odpowiedzialności społecznej i zaangażowania oraz demokracji i uczestnictwa²⁸. Z tym katalogiem współbrzmie inny sformułowany w literaturze, a wskazujący na „spójność społeczną, dbałość o tworzenie miejsc pracy, zachęcanie do przedsiębiorczości, budowanie pluralistycznego uczestniczącego, demokratycznego i opartego na solidarności społeczeństwa”²⁹. Inni uważają, że podstawową wartością jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zwłaszcza w odniesieniu do bezrobotnych, bezdomnych, uzależnionych i izolowanych, co niewątpliwie stanowi doprecyzowanie mniej konkretnych ukazanych wyżej katalogów. Zdaniem jeszcze innych ekonomia społeczna jest propozycją wcielenia w życie idei zrównoważonego rozwoju³⁰, co przy jego obecnie niezwykle szerokim rozumieniu otwiera ekonomię społeczną na niemal wszystkie obszary działalności na rzecz dobra wspólnego³¹. Inni z kolei uważają, że ekonomia

26 Zob. J. Hausner, *op. cit.*, s. 9.

27 Zob. *Ekonomia społeczna. Teoria i praktyka przedsiębiorczości społecznej*, red. E. Brzuska, I. Kukulak-Dolata, M. Nyk, Warszawa 2017, s. 13.

28 Zob. *ibidem*.

29 J. Brzozowska, *Spółdzielnia jako podmiot ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2007 nr 1 (1), s. 34.

30 Zob. G. Skąpska, *Spółczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania*, „Ekonomia Społeczna” 2007 nr 1 (1), s. 30.

31 Zgodnie z Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 25 września 2015 r. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” (A/Res/70/1) zrównoważony rozwój obejmuje cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Agenda wskazuje na 17

społeczna realizuje cele ekologiczne³². Ponieważ wielokrotnie w celach ekonomii społecznej wskazuje się na rozwój zatrudnienia³³, zwłaszcza wśród osób zagrożonych wykluczeniem, to także, na zasadzie opozycji, podnosi się, że nie należy ekonomii społecznej zawężyć jedynie do tego celu³⁴.

Co zatem wybija się w literaturze przedmiotu na pierwszy plan? Wydaje się, że ekonomia społeczna realizuje cele społeczne, w tym przede wszystkim te dotyczące inkluzji społecznej, ale jak można przypuszczać, nie powinna się do niej ograniczać. Takie aksjologiczne ujęcie nie wnosi wiele do opisu rzeczywistości (gdyby miało pozostać jedynym), gdyż cele społeczne są realizowane po prostu przez organizacje społeczne, czyli trzeci sektor, lub – jeszcze inaczej mówiąc – organizacje pozarządowe. Tym samym ekonomia społeczna nie byłaby aksjologicznie czymś zasadniczo odmiennym od tego, co jest już znane i opisane.

Przy takim ujęciu zagadnienia ekonomii społecznej sprawą wtórną są formy organizacyjnoprawne i pochodzenie kapitału. Do podmiotów ekonomii społecznej należałoby zatem zaliczyć każdy podmiot, który w celach statutowych i praktyce działania (mającej miarodajne kryteria) kieruje się nie maksymalizacją zysku, lecz osiągnięciem wskazanych wyżej celów. Formy organizacyjnoprawne, typowe dla prowadzenia działalności gospodarczej, mogłyby być więc podmiotami ekonomii społecznej – choćby spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (zgodnie z art. 151 Kodeksu spółek handlowych „spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona w każdym prawnie dopuszczalnym celu”) lub spółki akcyjne³⁵. Typowymi podmiotami ekonomii społecznej byłyby jednak fundacje i stowarzyszenia, które zgodnie z polskim prawem nie mogą być utworzone w innym celu niż cel społeczny, co podlega kontroli na etapie rejestracji przez sądy rejestrowe, a potem kontrolowane jest przez właściwe organy administracji publicznej.

celów, wśród których znajdują się m.in.: likwidacja biedy, ochrona klimatu, równouprawnienie kobiet i mężczyzn.

32 Zob. P. Frączek, *Ekonomia społeczna – szerokie spojrzenie*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1), s. 55.

33 Zob. J. Blicharz, *Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej* [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne i kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 220.

34 Zob. *Ekonomia społeczna...*, red. E. Brzuska, I. Kukulak-Dolata, M. Nyk, s. 15.

35 Z góry zatem należałoby jedynie wykluczyć z tej kategorii spółki akcyjne, których akcje zostały zdematerializowane, by mogły uczestniczyć w regulowanym obrocie publicznym, gdyż przed anonimowymi akcjonariuszami powinny się wykazać zyskiem lub zwiększeniem wartości akcji.

Kryterium odnoszące się do wartości, gdyby miało pozostać jedynym, jest również „ślepe” na pochodzenie kapitału. Podmiotami ekonomii społecznej mogłyby być zatem zarówno podmioty utworzone przez podmioty prywatne, jak i podmioty publiczne. Do sektora ekonomii społecznej w takiej sytuacji byłyby wliczane spółki i fundacje, kapitałowo i osobowo powiązane z państwem, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego.

Z wyróżnieniem ekonomii społecznej ze względu na kryterium realizowanych przez nią wartości wiąże się jeszcze ten problem, że niektórzy autorzy wskazują nie tyle na sposób działania, formy organizacyjnoprawne, cele statutowe czy sposób dysponowania zyskiem z działalności, ile na sferę motywacji i sam przedmiot działalności. Ekonomia społeczna w szerokim rozumieniu byłaby więc miarą przykładaną do przedsiębiorstw w celu uszeregowania ich na innej niż dotychczas skali³⁶. Poza kryteriami dochodu, przychodu, wielkości zatrudnienia, do oceny przedsiębiorstw dochodziłaby miara ekonomii społecznej. Wyżej na takiej skali plasowałby się przedsiębiorca działający w branży gospodarki o obiegu zamkniętym, zatrudniający osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, funkcjonujący w regionie o szczególnie znaczących zagrożeniach społecznych, np. kopalnia węgla brunatnego. Jak bowiem podnosi się wśród znawców etyki biznesu, „również przedsiębiorcy coraz częściej rozpoczynają i prowadzą swoją działalność gospodarczą nie z pobudek czysto finansowych, ale w ramach realizacji misji społecznej, kierowani wartościami moralnymi i potrzebą rozwiązywania czy też przynajmniej przyczyniania się do rozwiązania istotnego problemu społecznego”³⁷. Aksjologiczne dookreślenie ekonomii społecznej mogłoby więc prowadzić do wniosku, że mieszczą się w nim także podmioty gospodarcze, o ile realizują cele społeczne lub też motywowane są potrzebą ich realizacji.

Gdyby pójść tym ostatnim tropem, to ekonomia społeczna stanowiłaby rzeczywistość społeczną niewątpliwą, ale zapewne trudno mierzalną i tym samym trudno dającą się prawnie wyodrębnić. Nawet gdyby takie wyodrębnienie, możliwie ogólne, miało nastąpić, nie wiadomo, czemu miałyby służyć. Ostatecznie uprzywilejowanie przedsiębiorstw realizujących wartości ekonomii społecznej ma i tak często miejsce, ale na poziomie specyficznych

36 Zob. A. Królikowska, *Czy nadal potrzebujemy wspólnego szyldu*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1), s. 54.

37 I. Kuraszko, B. Rok, *Społeczna odpowiedzialność biznesu i ekonomia społeczna*, Warszawa 2007, s. 13.

regulacji, np. dotyczących preferencji dla gospodarki o obiegu zamkniętym czy celów środowiskowych.

5. Dookreślenie instytucjonalne

Drugie dookreślenie ekonomii społecznej odnosi się do form organizacyjno-prawnych (kryterium instytucjonalne), przy czym w literaturze przedmiotu podaje się formy organizacyjnoprawne „typowe”, nie chcąc zamykać ich katalogu. Do takich form należałyby: spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą³⁸, a nawet bankowość spółdzielcza³⁹.

Kryterium odwołujące się do form organizacyjnoprawnych jest z pewnością bardziej precyzyjne niż odwołanie się wyłącznie do wartości, gdyż wskazane rodzaje podmiotów, ze względu na swoją naturę, realizują cele społeczne. Są one zatem „zdeterminowane”, a podmiot je tworzący nie może lub co najmniej nie powinien uczynić z nich narzędzi służących do maksymalizacji zysku.

Ze wskazaniem form organizacyjnoprawnych wiążą się jednakże dwa problemy. Pierwszym z nich jest wyraźna niechęć wśród autorów do zamknięcia katalogu form organizacyjnoprawnych. Raczej wskazuje się na ich cechy, a więc prowadzenie działalności gospodarczej i jednocześnie realizowanie celów społecznych. Jak zauważyli J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, „wyznaczenie obszaru ekonomii społecznej w Polsce nie może polegać na prostym zakwalifikowaniu do niej z góry określonych form prawnych, lecz wymaga analizy działalności podmiotów w tej formie występujących w obrocie gospodarczym, z punktu widzenia przyjętych cech ekonomii społecznej”⁴⁰.

Drugi problem polega na tym, że takich „zdeterminowanych” prawnie podmiotów nie jest wiele. Z pewnością wymienia się wielokrotnie spółdzielnie socjalne jako typowe formy organizacyjnoprawne ekonomii społecznej. Są one o tyle bezsporne, że zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach

38 Zob. J. Hausner, *op. cit.*, s. 9.

39 Zob. J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja* [w:] *Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej*, red. J. Hausner, Kraków 2006, s. 15.

40 *Ibidem*.

socjalnych⁴¹ łączą cechy przedsiębiorstwa (prowadzenie działalności gospodarczej) oraz organizacji pozarządowej, gdyż podstawowym celem spółdzielni socjalnej jest reintegracja społeczna, a więc osiągnięcie celu społecznego.

Ograniczyć jednak katalog podmiotów ekonomii społecznej do spółdzielni socjalnych byłoby znaczącym zubożeniem pojęcia ekonomii społecznej. Pozostałe formy organizacyjnoprawne nie są już bowiem tak jednoznaczne. Wprawdzie wymienia się spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe, stowarzyszenia i fundacje⁴², ale nie bez zastrzeżeń. Spółdzielnie w polskich warunkach stanowią często „rekwizyty” przeszłości, których dodana wartość społeczna nie jest wielka. Podobnie jest z towarzystwami wzajemnościowymi, które w XIX w. często były bezspornymi elementami ekonomii społecznej. Współcześnie jednak także w społecznym odbiorze nie różnią się od typowych podmiotów gospodarczych. Wreszcie stowarzyszenia i fundacje mogą, ale nie muszą prowadzić działalności gospodarczej.

Wydaje się zatem, że dookreślenie ekonomii społecznej przez formy organizacyjnoprawne nie jest możliwe w ten sposób, aby po prostu wymienić katalog takich form. Możliwe jest jednak wskazanie ich cech, takich jak prowadzenie działalności gospodarczej i realizacja celów społecznych, co powinno mieć wyraz w ich prawie wewnętrznym oraz prawie powszechnie obowiązującym (określającym ich naturę prawną).

6. Dookreślenie sektorowe

Trzecie kryterium wyróżnienia ekonomii społecznej odwołuje się do delimitacji przez odniesienie do sektora prywatnego oraz sektora publicznego⁴³. Sektor prywatny byłyby sektorem kierującym się celami zarobkowymi, natomiast sektor publiczny realizowałby wprawdzie także cele społeczne, ale byłby związany z wykonywaniem władzy państwowej. Ekonomia społeczna nie należałaby do żadnego z tych sektorów, tworząc odrębną grupę podmiotów, ukierunkowanych na realizację celów społecznych, ale nie w związku ze sprawowaniem władzy, zachowując od niej niezależność. Ten sposób dookreślenia ekonomii społecznej i w konsekwencji

41 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2085).

42 Zob. J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 34.

43 Zob. J. Hausner, *op. cit.*, s. 10.

podmiotów ekonomii społecznej wydaje się najbardziej wątpliwy, z tego względu, że utożsamia ekonomię społeczną z trzecim sektorem, a więc sektorem organizacji społecznych. Celowość opisywania rzeczywistości opisanej już dotychczas w inny sposób nie jest przekonująca, chyba że należałoby stwierdzić, że w lepszy sposób ekonomia społeczna określa to, co obecnie nazywane jest trzecim sektorem. Krótko mówiąc, że pojęcie ekonomii społecznej jest bardziej adekwatne.

Zakładając jednak, że ekonomia społeczna nie jest po prostu trzecim sektorem, należy dalej w układzie odniesienia: państwo – sektor prywatny – organizacje pozarządowe poszukiwać miejsca dla ekonomii społecznej. Zdaniem H. Izdebskiego nie należy odrzucać oczywistego faktu, że „ekonomia społeczna leży na styku trzech sektorów: publicznego, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Należy jednak przyjąć, że należy ona do sfery gospodarki, że jest szczególną formą przedsiębiorczości, a zatem musi ona odpowiadać podstawowym cechom sektora przedsiębiorców”⁴⁴. W ujęciu sektorowym ekonomia społeczna mieściłaby się po stronie sektora prywatnego, ale z pewną swoją specyfiką realizacji celów społecznych. Ten pogląd wydaje się najbardziej przekonujący, choć można także przeczytać o koncepcji czwartego sektora⁴⁵ lub w ogóle o rezygnacji z podziałów, gdyż zanikają one ze względu na to, że oba typy organizacji [przedsiębiorstwo i organizacja społeczna – przyp. A.S.] tworzą jednocześnie wartość społeczną i ekonomiczną. W związku z tym muszą w swojej działalności szukać rozsądnej równowagi pomiędzy tymi, czasami przeciwstawnymi celami⁴⁶. Mimo tych zastrzeżeń założenie, że ekonomia społeczna stanowi podsektor sektora prywatnego, jest najbardziej adekwatny do opisu obserwowanej rzeczywistości społecznej.

7. Dookreślenie lokalne

Czwarte kryterium to „zakorzenienie lokalne”. Może być ono traktowane uzupełniająco wobec pozostałych, ale też może zostać potraktowane jako zasadnicze. Przy pierwszym podejściu twierdzi się, że ze względu na cele społeczne,

44 H. Izdebski, *Czym jest ekonomia społeczna?*, „*Ekonomia Społeczna*” 2007 nr 1 (1), s. 49.

45 Zob. K. Wygnański, P. Frączak, *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, Warszawa 2006, s. 12.

46 Zob. I. Kuraszko, B. Rok, *Społeczna odpowiedzialność biznesu...*, s. 7.

jakie mają realizować podmioty ekonomii społecznej, zasadniczą sprawą jest prawidłowe rozpoznanie potrzeb lokalnych, kultury, religii i zwyczajów. Tak ujęte kryterium zakorzenienia lokalnego uzupełnia kryterium realizowanych wartości czy też kryterium instytucjonalne. W wersji bardziej radykalnej stanowi dopiero wstęp do dalszych instytucjonalnych i aksjologicznych ujęć. Niektórzy autorzy twierdzą, że odmiennosc problemów różnych społeczności lokalnych i sposób ich rozwiązywania powinny stawiać kryterium przestrzenne na pierwszym miejscu, podporządkowując mu pozostałe. Kryterium nakazujące uznać ekonomię społeczną za wyraz aktywności mającej ambicje jedynie lokalne odwołuje się do pojęcia „gospodarki społecznie zakorzenionej”, obecnej w poglądach K. Polanyiego⁴⁷.

Ponieważ „lokalność” ekonomii społecznej nie wydaje się w literaturze dla wszystkich oczywista, należy dojść do wniosku, że to kryterium może mieć jedynie charakter pomocniczy, a brak jego uwzględnienia nie musi być wykluczający.

8. Kwestia zarobkowości

W wielu pracach poświęconych ekonomii społecznej nie jest jasno wyrażony pogląd co do tego, czy ekonomia społeczna wiąże się z osiąganiem zysku, czy też nie⁴⁸. Podkreśla się, rzecz jasna, że celem podmiotów ekonomii społecznej nie jest maksymalizacja zysku, lecz realizacja celów społecznych. Nie oznacza to jednak, że zarobkowość jest cechą immanentną ekonomii społecznej. Niekiedy zakłada się działalność odpłatną, ale niekoniecznie zarobkową. Są jednak publikacje, które tę kwestię przesądzają jednoznacznie. Wspomniany już pogląd H. Izdebskiego, że ekonomia społeczna „musi odpowiadać cechom sektora przedsiębiorców”⁴⁹, należy do takich klarownych orzeczeń. Podobnie można przeczytać u G. Skąpskiej, twierdzącej, że „ekonomię społeczną można scharakteryzować jako sektor gospodarki, w którym nastawiona na zysk działalność ekonomiczna łączy się z celami społecznymi”⁵⁰.

47 Zob. K. Polanyi, *Wielka transformacja*, Warszawa 2010, s. 155 i n.

48 Zob. J. Blicharz, *op. cit.*, s. 219.

49 H. Izdebski, *op. cit.*, s. 49.

50 G. Skąpska, *op. cit.*, s. 30.

Mimo zatem pewnej ambiwalentności w literaturze wydaje się, że ekonomię społeczną należy powiązać z zarobkowością, która jednakże nie jest celem podmiotów ekonomii społecznej.

9. Podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne

Do dalszych istotnych ustaleń pojęciowych należy określenie znaczeń terminów „podmiot ekonomii społecznej” i „przedsiębiorstwo społeczne”. Po pierwsze, wielokrotnie w literaturze przedmiotu nie utożsamia się ich ze sobą. Jak zauważyła M. Małecka-Łyszczek, „termin przedsiębiorstwo społeczne jest zakresowo węższy aniżeli termin podmiot ekonomii społecznej”⁵¹, co zresztą wydaje się *prima facie* podpowiadać intuicja językowa. Gdyby za nią podążać, to należałoby stwierdzić, że podmiotem ekonomii społecznej, tak jak podmiotem gospodarki, jest każdy podmiot uczestniczący w obrocie, w jakiś sposób biorący udział w życiu gospodarczym, który realizuje cele społeczne. Przedsiębiorstwem społecznym byłoby zaś przedsiębiorstwo, a więc podmiot prowadzący działalność gospodarczą, który realizuje cele społeczne. Takie jednak wyjaśnienia tylko w wątplym zakresie znajdują potwierdzenie w piśmiennictwie.

Niektórzy autorzy, jak przykładowo W. Kwaśnicki, wprost utożsamiają przedsiębiorstwo społeczne z podmiotem ekonomii społecznej⁵². Inni badacze tematu wprawdzie nie odnoszą się do różnic między przedsiębiorstwem społecznym a podmiotem ekonomii społecznej albo też zaznaczają, że taka występuje, ale równocześnie w swoich pracach tymi samymi cechami obdarzają przedsiębiorstwo społeczne i podmiot ekonomii społecznej. W wielu miejscach można przeczytać, że podmiotami ekonomii społecznej są podmioty charakteryzujące się cechami takimi jak:

- nadrzędność świadczenia usług dla członków lub wspólnoty względem zysku;
- autonomiczne (niezależnie) zarządzanie;

51 M. Małecka-Łyszczek, *Przedsiębiorstwa społeczne – zarys problematyki prawnej*, „Ekonomia Społeczna” 2008 nr 1 (2), s. 7.

52 Zob. W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, s. 31.

- demokratyczny proces decyzyjny;
- prymat ludzi i pracy w stosunku do kapitału przy podziale dochodu⁵³.

Jednocześnie te same cechy w podobny lub rozbudowany sposób odnośzone są do przedsiębiorstwa społecznego⁵⁴. Dodatkowo obraz rozróżnień pojęciowych komplikuje posługiwanie się terminem „przedsiębiorstwo ekonomii społecznej”⁵⁵. Na obecnym etapie dyskusji trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, czym miałyby się różnić podmiot ekonomii społecznej od przedsiębiorstwa społecznego.

Z pewnością można jednak przywołać opis, raczej postulatywny niż oddający rzeczywistość, wskazujący na zespół cech, które miałyby charakteryzować przedsiębiorstwo społeczne. W pracy poświęconej konceptualizacji przedsiębiorstwa społecznego J. Hausner, N. Laurisz i S. Mazur stwierdzili, że przedsiębiorstwo społeczne powinno posiadać następujące cechy, takie jak:

- ciągła działalność w zakresie produkcji dóbr i/lub usług (ich działalność musi być skierowana na zewnątrz i nie mieć charakteru sporadycznego);
- wysoki stopień niezależności (przedsiębiorstwa społeczne mogą zależeć od subsydiów publicznych, jednak nie są kierowane ani bezpośrednio, ani pośrednio przez instytucje publiczne czy inne organizacje);
- podejmowanie ryzyka ekonomicznego na znaczącym poziomie;
- minimalny poziom zatrudnienia za wynagrodzeniem (praca nie może być zatem oparta wyłącznie na świadczeniach wolontariuszy);
- wyraźnie określony cel służenia wspólnocie (co podkreśla znaczenie odpowiedzialności społecznej na poziomie lokalnym);
- inicjatywa pochodząca od grupy obywateli
- moc decyzyjna, która nie jest oparta na własności kapitału;
- dynamika oparta na uczestnictwie, obejmująca poszczególne strony, których dotyczy działalność;
- ograniczenie dystrybucji zysków (przedsiębiorstwa społeczne mogą być organizacjami, których cechą charakterystyczną jest absolutne zobowiązanie do niedokonywania podziału zysków, mogą one jednak,

53 Zob. K. Wygnański, P. Frączak, *op. cit.*, s. 9; podobnie J. Hausner i inni w odniesieniu do przedsiębiorstwa społecznego, zob. J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *op. cit.*, s. 11; H. Izdebski, *op. cit.*, s. 50; J. Hausner, *op. cit.*, s. 11.

54 Zob. *Ekonomia społeczna...*, red. E. Brzuska, I. Kukulak-Dolata, M. Nyk, s. 13.

55 Zob. K. Wygnański, P. Frączak, *op. cit.*, s. 18.

podobnie jak spółdzielnie w wielu krajach, mieć prawo do dokonywania podziału zysków, jednak w sposób ograniczony, co pozwala uniknąć zachowań, których celem jest wyłącznie maksymalizacja zysku)⁵⁶.

Niewątpliwie powyższy opis wywarł znaczący wpływ na kolejne opisy przedsiębiorczości społecznej oraz na propozycje legislacyjne. Jak widać, bardziej postulował on nowe formy aktywności gospodarczej, niż opisywał zaistniałą rzeczywistość. Ostatecznie opis przedsiębiorstwa społecznego stał się w pewnym sensie wymaganiem wobec prawodawcy, a nie wyłącznie opisem socjologicznym, który dopomina się zmian w prawie, tak by go dostosować do zaistniałych warunków.

Cechą opisową przedsiębiorczości społecznej, na którą warto zwrócić uwagę, a którą wspominał W. Kwaśnicki, jest także kultura organizacji, na którą składają się misja osób tworzących przedsiębiorstwo społeczne oraz poczucie wspólnoty integrujące ich wokół tej misji. Taka specyficzna kultura umożliwia przetrwanie przedsiębiorstwu także kryzysy ekonomiczne, które dla innych przedsiębiorstw mogą być bezwzględne, prowadząc do ich upadłości⁵⁷.

Podsumowując stan dyskusji na temat przedsiębiorstw społecznych oraz podmiotów ekonomii społecznej, warto jeszcze w tym miejscu zauważyć, że nie jest jasna relacja osiągania zysku do przedsiębiorczości społecznej. J. Hausner, N. Laurisz i S. Mazur zwracają uwagę, że przedsiębiorstwo społeczne łączy dwa atrybuty: „przedsiębiorczość” i „społeczność”. Ten pierwszy wskazywałby na okoliczność prowadzenia działalności gospodarczej, drugi zaś na cel społeczny działalności (misję) i zasoby, na których opiera się charakter „społeczny”⁵⁸. W ich opisie jednak mowa jest wyłącznie o ciągłości produkcji lub świadczeniu usług, ale nie o ich odpłatności. W polskich warunkach takie usługi mogą być zarówno nastawione na zysk, jak i jedynie odpłatne, bez chęci osiągnięcia nadwyżki przychodów nad kosztami. W literaturze przedmiotu dla niektórych jest jednak oczywiste, że przedsiębiorstwo społeczne to przedsiębiorca⁵⁹, a więc podmiot prowadzący działalność gospodarczą, którą

56 Na dziewięć cech przedsiębiorstwa społecznego wskazują J. Hausner i inni, zob. J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *op. cit.*, s. 11–12.

57 Zob. W. Kwaśnicki, *op. cit.*, s. 31

58 Zob. J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *op. cit.*, s. 9.

59 Zob. A. Karwińska, *Przedsiębiorstwo społeczne w perspektywie socjologicznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2), s. 62; M. Rechulicz, *Stowarzyszenie jako przedsiębiorstwo społeczne*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2), s. 70; M. Małeczka-Łyszczek, *op. cit.*, s. 7.

zgodnie z poprzednimi definicjami, a także obecną, z ustawy – Prawo przedsiębiorców⁶⁰, jest działalność zarobkowa.

10. Propozycje zawarte w dokumentach rządowych i projektach aktów prawnych

Jak już była o tym mowa, dyskusja na temat rzeczywistości przerodziła się w wolę jej kształtowania, a więc poszukiwania wyrażania się przedsiębiorczości społecznej w formach nowo określonych przez prawo. Przywoływano przy tym przykłady Włoch, w których powołano do życia nową formę organizacyjno-prawną – spółdzielnię socjalną, która stała się nota bene inspiracją dla polskich rozwiązań prawnych. W świecie anglosaskim zaczęły powstawać spółki o celu społecznym⁶¹ (*corporate social purpose*). W Polsce natomiast w 2007 r. J. Hausner i H. Izdebski podjęli inicjatywę przygotowania regulacji dotyczącej przedsiębiorczości społecznej⁶². Ten autorski projekt stał się podstawą dla prac o charakterze już bardziej oficjalnym.

Kolejnym krokiem było bowiem powołanie w 2008 r. przez Prezesa Rady Ministrów Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, którego owocem prac stał się projekt z 2011 r.⁶³. Ambicją projektodawców było uregulowanie statusu przedsiębiorstwa społecznego jako odrębnej formy organizacyjnoprawnej, ale o tyle specyficznej, że zależnej od podmiotu tworzącego i odpowiadającego prawnie za działalność przedsiębiorstwa społecznego, posiadającego zdolność prawną. Projektodawcy określili m.in. że przedsiębiorstwo społeczne:

- prowadzi działalność gospodarczą;
- może być utworzone wyłącznie przez podmioty prywatne – przedsiębiorców;
- posiada organy, które włączają pracowników w proces decyzyjny;

60 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

61 Zob. J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 34.

62 Zob. A. Sienicka, *Społeczny projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr1 (2), s. 73.

63 Projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym w wersji z dnia 22 czerwca 2011 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/13220556010.pdf> (dostęp: 22 lipca 2021 r.).

- nie może swobodnie dysponować zyskiem (co najmniej 10% dochodu musi przeznaczyć na działalność pożytku publicznego, a pozostałą część na rozwój działalności przedsiębiorstwa);
- ma za cel reintegrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które stanowią co najmniej połowę osób zatrudnionych;
- posiada ograniczenia co do wysokości wynagrodzeń osób w nim zatrudnionych czy też innych przysporzeń majątkowych.

Warto podkreślić, że projekt właściwie ograniczał się wyłącznie do regulacji dotyczącej przedsiębiorstwa społecznego, kreując nowy podmiot prawny o cechach, które w sposób oczywisty odpowiadały postulatowi wcześniej zgłaszanym w literaturze. Nie dziwi to zresztą, skoro współtwórcami projektu byli autorzy wcześniejszych publikacji. Projekt z 2011 r. nie został poddany pracom legislacyjnym, które doprowadziłyby do jego uchwalenia. Nie znaczy to, by ekonomia społeczna przestała być obiektem zainteresowania rządu, choć niewątpliwie pierwszy impet z końca lat 90. XX w., wspierany zresztą przez Fundusz Społeczny w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL⁶⁴, wyhamował.

Dwoma dokumentami rządowymi o charakterze planistycznym, które warto wskazać, omawiając ekonomię społeczną i jej rozumienie, to Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁶⁵ oraz Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej⁶⁶. Wskazówkom pojęciowym w nich wskazanym warto w tym miejscu przyjrzeć się bliżej.

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zapowiedziano rozpoczęcie prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem projektu ustawy kompleksowo regulującej sferę ekonomii społecznej, w tym zasad udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań publicznych⁶⁷. W Strategii zakłada się wzmocnienie sektora ekonomii społecznej tam, gdzie świadczy ona usługi na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym⁶⁸ lub prowadzi do integracji bądź reintegracji społecznej osób wykluczonych⁶⁹, jak

64 Zob. Informator o rezultatach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, <http://www.equal.org.pl/kompendium.php?CID=1&lang=pl> (dostęp: 22 lipca 2021 r.).

65 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260; dalej: SOR.

66 KPRES, poz. 214.

67 Zob. SOR, s. 165.

68 Zob. *ibidem*, s.166.

69 Zob. *ibidem*, s. 165.

również prowadzi działania profilaktyczne w ochronie zdrowia⁷⁰. Ponadto w Strategii zapowiedziano wsparcie dla „podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej (spółdzielczej)” polegające na przygotowaniu „rozwiązań prawnych ułatwiających ich bieżącą działalność, a także premiowanie tych form działania w przypadku realizacji usług zleczanych przez administrację rządową i samorządową”. Zapowiedziano również przygotowanie mechanizmu zachęt podatkowych dla ich rozwoju oraz zwiększenia skali działalności⁷¹.

Autorzy Strategii nie mieli ambicji określać ekonomii społecznej, ale dają dwie cenne wskazówki. Pierwsza jest aksjologiczna: zdecydowane zwrócenie uwagi na cele reintegracyjne. Druga dotyczy rozróżnienia ekonomii społecznej i solidarnej, czego we wcześniejszym piśmiennictwie nie można dostrzec. Jednocześnie brakuje wskazówek, jak należałoby to rozróżnienie rozumieć.

Dopiero w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej postuluje się wyraźnie redefinicję podstawowych pojęć, a więc ekonomii społecznej i odróżnienie jej od ekonomii solidarnej. Zgodnie z tym postulatem ekonomię społeczną stanowiłaby sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służyłaby integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu. Tak zdefiniowana ekonomia społeczna nawiązuje do wartości związanych z inkluzją społeczną i usługami społecznymi. Jednocześnie, gdy chodzi o odniesienie sektorowe, odwołuje się do trzeciego sektora oraz sektora prywatnego. Natomiast określenie „sfera aktywności obywatelskiej” oznacza odwołanie zarówno do podmiotów prawnie określonych, jak i związków mniej formalnych. Definicja ekonomii społecznej jest zatem w dokumencie rządowym pojmowana niezwykle szeroko i właściwie jedynie kryterium aksjologiczne umożliwia odróżnienie jej od pozostałych sfer ludzkiej aktywności. Dotychczas w piśmiennictwie starano się podać bardziej szczegółowo określone cechy, ułatwiające odróżnienie ekonomii społecznej od innych rzeczywistości gospodarczych i społecznych.

Ekonomia solidarna, zgodnie z Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej, powinna być rozumiana wężiej. Byłaby więc częścią ekonomii społecznej. Do jej podstawowych celów należałyby aktywizacja zawodowa i inte-

70 Zob. SOR, s. 162.

71 Zob. *ibidem*, s. 109.

gracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych⁷². W odniesieniu zatem do ekonomii solidarnej, jako podzbioru ekonomii społecznej, zastosowano jedynie kryterium aksjologiczne.

W Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej starano się także dookreślić rozumienie podmiotów ekonomii społecznej. Byłyby nimi podmioty charakteryzujące się:

- nadrzędnością celów społecznych nad celami ekonomicznymi;
- autonomicznym zarządzaniem i partycypacyjnym procesem decyzyjnym;
- nadrzędnością świadczenia usług dla członków, pracowników lub wspólnoty nad kategoriami bezwzględego zysku;
- prowadzeniem w sposób regularny działalności w oparciu na instrumentach ekonomicznych oraz ponoszeniem w związku z tą działalnością ryzyka ekonomicznego⁷³.

Tym samym starano się powtórzyć to, co dekadę wcześniej wypracowane zostało już w literaturze, czyniąc powyższy opis miarą dla przyszłych regulacji prawnych, określających podmioty ekonomii społecznej. Obszar wskazany definicją ekonomii społecznej miałby jednak obejmować podmioty, które niekoniecznie odpowiadają wskazanym wyżej cechom. Zaliczono do nich np. fundację, chociaż wiadomo, że nie musi być ona zarządzana partycypacyjnie i nie musi świadczyć usług dla członków, bo ich po prostu nie ma. Ostatecznie w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej wskazuje się na szereg podmiotów ekonomii społecznej. Wśród nich są m.in.: organizacje pozarządowe, koła gospodyń wiejskich, spółdzielnie pracy oraz podmioty ekonomii solidarnej. Ten ostatni, nowy termin miałby obejmować: spółdzielnie socjalne, spółdzielnie inwalidów i niewidomych, zakłady pracy chronionej, jednostki reintegracyjne (warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej).

Do podmiotów ekonomii solidarnej zaliczono także przedsiębiorstwa społeczne, zdefiniowane jako podmioty ekonomii społecznej, które prowadzą działalność gospodarczą lub odpłatną pożytku publicznego, aktywizują zawodowo osoby trudno zatrudnialne, nie prywatyzują zysku lub nadwyżki bilansowej i są zarządzane w sposób partycypacyjny.

⁷² Zob. KPRES, s. 10.

⁷³ Zob. *ibidem*, s. 9–10.

11. Projekt ustawy o ekonomii społecznej z 2021 r.

Owoce kolejnych prac rządowych stał się projekt ustawy o ekonomii społecznej z 2021 r.⁷⁴. Stanowi on, jak można przeczytać w uzasadnieniu do projektu ustawy⁷⁵, realizację postulatów trzech programów rządowych: Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. oraz Programu Dostępność Plus⁷⁶. W porównaniu z poprzednią próbą regulacji prawnej z 2011 r. jest znacznie obszerniejszy i nie ogranicza się wyłącznie do przedsiębiorstwa społecznego, ale chce objąć szerszym zakresem regulacji sferę ekonomii społecznej. Ponieważ przedmiotem analizy w niniejszym artykule są jedynie podstawowe pojęcia, w dalszych rozważaniach dotyczących projektu ustawy o ekonomii społecznej ograniczę się wyłącznie do nich, zarazem przedstawiając krytykę rozwiązań, o tyle stosowną, że projekt ten jest obecnie przedmiotem refleksji, konsultacji i opracowań. Warto przy tym odnieść się do trzech kwestii: tytułu odwołującego się do ekonomii społecznej, definicji podmiotów ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa społecznego.

W projekcie nie zawarto definicji ekonomii społecznej, a jedynie wymieniono podmioty ekonomii społecznej. Ponadto w uzasadnieniu wskazano, że „ekonomia społeczna to pojęcie o szerokim zakresie znaczeniowym”⁷⁷. Uznano zatem, że „definiowanie w ustawie tak szerokiego pojęcia odnoszącego się do bardzo różnorodnych form społecznej działalności nie jest konieczne”⁷⁸. Pogląd ten wydaje się o tyle mało przekonujący, że tytuł projektowanej regulacji wskazuje na ekonomię społeczną. Trudno zaś wyobrazić sobie prawne dookreślenie przez niedookreślenie. To tak jakby ustawa – Prawo przedsiębiorców nie wyjaśniała, ani kim jest przedsiębiorca, ani czym jest działalność gospodarcza i jednocześnie jej podstawowym celem byłoby uregulowanie działalności gospodarczej. Jeśli zatem ambicją projektodawcy obecnie

74 Przygotowany przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w wersji z dnia 12 maja 2021 r., <https://www.legislacja.gov.pl/docs//2/12346902/12788688/12788689/dokument503450.pdf> (dostęp: 23 lipca 2021 r.).

75 Uzasadnienie do projektu ustawy o ekonomii społecznej, <https://www.legislacja.gov.pl/docs//2/12346902/12788700/12788701/dokument503456.pdf>, s. 1 (dostęp: 23 lipca 2021 r.).

76 Program Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Dostępność Plus, Lipiec 2018, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/97063/Program_Dostepnosc_Plus.pdf (dostęp: 21 lipca 2021 r.).

77 Uzasadnienie..., s. 2.

78 *Ibidem*, s. 3.

i w przyszłości jest uregulowanie ekonomii społecznej, to nie może rezygnować z jej zdefiniowania, nawet najbardziej ogólnego. I to biorąc pod uwagę fakt, że w piśmiennictwie nie ma zgody co do kwestii podstawowych. Prawodawca może mieć tu rozstrzygający głos.

Kapitulacja w określeniu ekonomii społecznej uczyniła pojęciem kluczowym dla projektu z 2021 r. pojęcie podmiotów ekonomii społecznej. Tym razem projektodawca zdecydował się na definicję przez wyliczenie, rezygnując z określenia cech podmiotów. Jak stwierdza się w uzasadnieniu, „dzięki temu możliwe jest sprawne zidentyfikowanie tych podmiotów bez potrzeby sprawdzania ich indywidualnej sytuacji”⁷⁹. Jednocześnie w uzasadnieniu zawarto myśl, że zdefiniowanie podmiotów ekonomii społecznej przez zestaw cech charakterystycznych dla aktywności w sferze ekonomii społecznej byłoby „źródłem wątpliwości interpretacyjnych narastających wraz postępowaniem w stosowaniu ustawy oraz rozwojem samego sektora”⁸⁰.

W katalogu zaprezentowanym w projekcie mieszczą się więc: spółdzielnie socjalne, warsztaty terapii zajęciowej, centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej, spółdzielnie pracy, w tym spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych, organizacje pozarządowe (zgodnie z ich definicją w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) oraz koła gospodyń wiejskich. Co interesujące, do podmiotów ekonomii społecznej nie wlicza się wyznaniowych osób prawnych, gdy ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. W uzasadnieniu nie wskazano, dlaczego tę grupę podmiotów należy z góry wykluczyć z zakresu podmiotów ekonomii społecznej, choć jak wyżej wskazano statystyki przekonują o jej znaczącym potencjale.

Warto zauważyć, że w powyższym katalogu zostały wymienione podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą z natury (np. spółdzielnie socjalne), jak również podmioty, które mogą prowadzić działalność wyłącznie społeczną (np. fundacje, stowarzyszenia).

Podmioty ekonomii społecznej w myśl projektu mogą nie prowadzić żadnej działalności związanej z odpłatnością, tym samym nie odpowiadają temu, czym, jak twierdzi się, jest ekonomia społeczna. W przeciwnym razie ekonomia społeczna stawałaby się tożsama z trzecim sektorem, co podważałoby sens odrębnej regulacji, skoro obowiązuje obecnie ustawa o działalności

79 Uzasadnienie..., s. 5.

80 *Ibidem*, s. 6.

pożytku publicznego i o wolontariacie, obejmująca podmiotowo organizacje pozarządowe i przedmiotowo pożytek publiczny. Ograniczenie się zatem wyłącznie do kryterium instytucjonalnego w proponowanym kształcie należałoby uznać za niewystarczające.

Ponadto w proponowanej regulacji przewidziano, że podmioty ekonomii społecznej mogą otrzymać status przedsiębiorstwa społecznego. Są nimi te podmioty ekonomii społecznej, które prowadzą działalność odpłatną pożytku publicznego, działalność gospodarczą lub inną działalność odpłatną. Tym samym projektodawca znalazł wspólne cechy, jakie powinny charakteryzować podmioty ekonomii społecznej, mogące uzyskać status przedsiębiorstwa społecznego. Tą cechą wspólną ma być jakaś forma odpłatności za usługi. Jednocześnie w projekcie nie przewidziano nowej formy, lecz status prawny, podobny do statusu organizacji pożytku publicznego.

Jak łatwo się zorientować, w projekcie następuje redefinicja pojęcia przedsiębiorstwa. Zgodnie z zaproponowaną definicją przedsiębiorstwem może być podmiot nieprowadzący działalności gospodarczej. Tak nie powinno być. Takie rozumienie przedsiębiorstwa odbiega od rozumienia działalności gospodarczej w polskim prawie, nawet jeśli w prawie europejskim czy prawie ochrony konkurencji istnieje szersze rozumienie tego pojęcia ze względu na cele niektórych regulacji.

W projekcie zaproponowano najpierw, by za podmioty ekonomii społecznej uznać wszystkie organizacje społeczne, niezależnie od tego, czy prowadzą jakąkolwiek działalność odpłatną, by następnie za przedsiębiorstwa społeczne uznać te, które w myśl kształtujących się pojęć są po prostu podmiotami ekonomii społecznej. To przesunięcie pojęciowe prowadzi do zamętu i przeczy pojęciowym ustaleniom dyskursu publicznego, języka naturalnego oraz intuicji prawniczej.

12. Podsumowanie i wnioski

Z dotychczas przeprowadzonej analizy danych statystycznych wynika, że nie ma do tej pory narzędzi pozwalających na zobrazowanie zjawiska ekonomii społecznej, choć nie wątpi się o jej istnieniu. Nie jest zatem ekonomia społeczna wyłącznie konstruktem ideowym, który kiedyś inkorporowany prawnie, stanie się dopiero w przyszłości częścią życia społecznego. Ekonomia społeczna już jest częścią życia społecznego.

Wysiłki poczynione na polu wyjaśnienia w piśmiennictwie, czym jest ekonomia społeczna, nie prowadzą do jednoznacznych rezultatów, choć stanowią ważny punkt odniesienia dla mogących obowiązywać w przyszłości regulacji prawnych. Z pewnością kryteria wyróżnienia ekonomii społecznej są owocem dotychczasowych przymyśleń doktrynalnych. Prawodawca, regulując ekonomię społeczną, powinien zatem brać pod uwagę kryteria aksjologiczne, instytucjonalne, sektorowe oraz zakresu działania (lokalność), a także odnieść się wyraźnie do celu zarobkowego. Inspirujące wydają się również spostrzeżenia dotyczące wyodrębnienia ekonomii solidarnej, co nastąpiło dopiero w dokumentach rządowych, a nie znalazło odzwierciedlenia w projekcie ustawy o ekonomii społecznej z 2021 r. Nie są natomiast satysfakcjonujące ustalenia dotyczące przedsiębiorstw społecznych oraz podmiotów ekonomii społecznej, raz utożsamianych, a raz rozróżnianych. Dopiero w projekcie ustawy o ekonomii społecznej dokonano wyraźnie takiego rozróżnienia, niesatysfakcjonującego jednakże z innych, wyżej wskazanych względów.

Biorąc pod uwagę wszystko, co do tej pory zostało powiedziane, należy przedstawić wnioski *de lege ferenda*, które mogą stanowić głos w dyskusji na temat przyszłych regulacji prawnych dotyczących ekonomii społecznej.

Wydaje się, że pojęcie ekonomii społecznej w miarę upływu lat co raz bardziej zawężano do celów reintegracyjnych, wiążąc ekonomię społeczną z każdą tego typu działalnością niezależnie od jej gospodarczego charakteru (patrz projekt z 2021 r.). Na początku jednak dla wielu autorów zupełnie oczywiste było, że ekonomia społeczna oznacza działalność gospodarczą realizowaną ze względów społecznych. Ta pierwotna myśl wydaje się w lepszym stopniu oddawać nowość i jakość zjawiska ekonomii społecznej, występującego w życiu gospodarczym. Jeśli zatem celem przyszłej regulacji byłoby dookreślenie ekonomii społecznej, to najlepiej byłoby ją zdefiniować przez odniesienie do kryterium aksjologicznego (wszelka działalność społeczna – tak jak ma to miejsce w przypadku fundacji i stowarzyszeń lub też działalność pożytku publicznego). Następnie kryterium dookreślającym byłoby kryterium sektorowe, wyraźnie zawężające ekonomię społeczną do sektora prywatnego, a więc z wykluczeniem udziału podmiotów zależnych od władzy państwowej, uznając że ekonomia społeczna stanowi wyraz aktywności obywatelskiej i odpowiedzialności uczestników życia publicznego za jakiś jego fragment. Wreszcie istotnym kryterium byłoby zawężenie ekonomii społecznej wyłącznie do działalności gospodarczej, a więc takiej, która jest zorgani-

zowana, ciągle, prowadzona we własnym imieniu oraz w celu zarobowym. To wykluczałoby z ekonomii społecznej organizacje społeczne prowadzące działalność odpłatną. Trzeba jednak pamiętać, że działalność odpłatna została odróżniona od zarobkowej właśnie w tym celu, by jej nie utożsamiać z działalnością gospodarczą.

Wydaje się, że przyszła regulacja mogłaby podążać za wyodrębnieniem ekonomii solidarnej, a więc podmiotów zorientowanych na cele reintegracyjne. Pozostałe kryteria należałoby jednak zachować takie, jak w przypadku ekonomii społecznej. Gdyby ustawodawca uznał, że istotniejszym dla niego kryterium wyróżnienia podmiotów niż czynnik ekonomiczny jest kryterium aksjologiczne, a więc reintegracja, to warto rozważyć rezygnację z dookreślenia „ekonomia” i punktem wyjściem uczynić pojęcia np. organizacji solidarnościowych lub podmiotów reintegracji społecznej. Nie ma powodu, by nadużywać „ekonomii” do określania czegoś, co nie wydaje się nią być.

Tak sformułowane dookreślenia ekonomii społecznej i solidarnej prowadzą do wniosku, że podmiotami ekonomii społecznej powinny być podmioty posiadające zdolność prawną, które mają z pewnością cechę nadrzędnego celu społecznego oraz prowadzenia działalności gospodarczej z ograniczeniami dotyczącymi przeznaczania zysku na inne cele niż społeczne (tak jak dzieje się to np. w stowarzyszeniach i fundacjach). Dalsze doprecyzowania można wyobrazić sobie na poziomie określenia albo statusu prawnego przedsiębiorstwa społecznego, albo odrębnej formy organizacyjnoprawnej przedsiębiorstwa społecznego. Do takich uszczegółowień mógłby należeć wymóg partycypacyjnego zarządzania. Wydaje się, że stawianie wymogu zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wobec przedsiębiorstwa społecznego zbliżałoby go podmiotu ekonomii solidarnej. Jeśli taki byłby zamiar ustawodawcy, to należałoby, być może, właśnie tę kategorię prawną wyróżnić, a nie przedsiębiorstwa społeczne. Ważnym jednak dookreśleniem przedsiębiorstwa społecznego powinno być prowadzenie działalności gospodarczej. Należałoby założyć, że zarówno podmioty ekonomii społecznej, jak i przedsiębiorstwa społeczne działają na rynku jako profesjonaliści, wobec których prawo przewiduje takie wymogi, jak wobec pozostałych przedsiębiorców.

Powyższe uwagi mogą narazić się na zarzut nazbyt symplicystycznego ujęcia, ale sądzę, że wobec wymogów stawianych prawu w ogóle zarzut ten byłby niestosowny. Proste jest jasne. A jasne jest to, co często odpowiada pierwszej intuicji językowej czy językowi naturalnemu. Zabiegi doprecyzo-

wujące nie powinny zmierzać do tego, by przez „społeczne” rozumieć wyłącznie „reintegracyjne”, a przez „przedsiębiorstwo” podmiot, który może nie być przedsiębiorcą w myśl prawa publicznego gospodarczego.

Adam Szafrąński

Bibliografia

- BLICHARZ J., *Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej* [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne i kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- BRZOZOWSKA J., *Spółdzielnia jako podmiot ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- Ekonomia społeczna. Teoria i praktyka przedsiębiorczości społecznej*, red. E. Brzuska, I. Kukulak-Dolata, M. Nyk, Warszawa 2017.
- FRĄCZEK P., *Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2006.
- FRĄCZEK P., *Ekonomia społeczna – szerokie spojrzenie*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- HAUSNER J., *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- HAUSNER J., LAURISZ N., MAZUR S., *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja* [w:] *Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej*, red. J. Hausner, Kraków 2006.
- IZDEBSKI H., *Czym jest ekonomia społeczna?*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- KARWIŃSKA A., *Przedsiębiorstwo społeczne w perspektywie socjologicznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2).
- KURASZKO I., ROK B., *Społeczna odpowiedzialność biznesu i ekonomia społeczna*, Warszawa 2007.
- KRÓLIKOWSKA A., *Czy nadal potrzebujemy wspólnego szyldu*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- KWAŚNICKI W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- MAŁECKA-ŁYSZCZEK M., *Przedsiębiorstwa społeczne – zarys problematyki prawnej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2).
- POLANYI K., *Wielka transformacja*, Warszawa 2010.

- POSTRZELNIK J., *W Warszawie powstanie wyjątkowy sklep socjalny. Kupimy tam chleb za 50 groszy i masło za 2 złote*, Nasze Miasto z 28 marca 2021 r., <https://warszawa.naszemiasto.pl/w-warszawie-powstanie-wyjatkowy-sklep-socjalny-kupimy-tam/ar/c1-8100537> (dostęp: 15 lipca 2021 r.).
- RECHULICZ M., *Stowarzyszenie jako przedsiębiorstwo społeczne*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2).
- Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, red. K. Grunwald, A. Langer, Baden-Baden 2018.
- SIENICKA A., *Społeczny projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2).
- SKĄPSKA G., *Społeczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- SZOPA B., *Od redakcji*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- WYGNAŃSKI K., FRĄCZAK P., *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, Warszawa 2006.

SUMMARY

Legal methods of determining the social economy phenomenon

Social economy is a phenomenon related to a civil society, not a legal construct. As such, it can be observed using statistical methods. The results of the research, however, are not satisfactory, as the proper measurement criteria have not been created yet. However, there is no doubt that the social economy is now part of the social reality. The representatives of social sciences have tried to describe this phenomenon. The author summarizes over 15 years of discussions on the basic concepts of social economy, social economy entities and social enterprise. It hypothesizes that the first of these concepts can be described using four criteria: normative, institutional, sectoral and local. Moreover, he believes that the understanding of social economy entities and social enterprises is not obvious and constitutes a postulate rather than a description of reality. The first government project on the social economy comes from 2011, the second from 2021. The author describes each of them and then criticizes them. The analysis ends with the conclusion that the definitions of the social economy, social economy entity and social enterprise should be simple, refer to natural language and doctrinal findings. The author uses the method in which he refers to the state of knowledge about social reality, included in public statistics, then analyzes the existing terminological findings in the doctrine and included in draft normative acts, in order to finally propose his own clarifications. He concludes that the social economy is something that really occurs in economic life. Therefore, the law should refer to it on the basis of the existing conceptual framework. Therefore, the social economy should be understood as part of economic life, but with social goals, and a social enterprise should be understood as an entrepreneur pursuing statutory social goals.

Adam Szafrąński, habilitated doctor of legal sciences, professor at the Department of Administrative Economic and Banking Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. Member of the board of the Association for the Promotion of Culture and Science, running the Academic Center „Przy Filtrowej” - a third sector entity. In 2007, he was the President of the Energy Regulatory Office. In 2007-2011, head of the Legislative Analyzes Department of the Sejm Analysis Bureau at the Chancellery of the Sejm. He specializes in the issues of public economic law, including energy law; ORCID: 0000-0002-9151-2233.