

[ARTYKUŁ RECENZOWANY]

Ustawa o ekonomii społecznej – omówienie i ocena regulacji oraz rekomendacje na przyszłość

Act on social economy – discussion and assessment of regulations and recommendations for the future

DOI: 10.26368/17332265-59/60-3/4-2022-1

ŁUKASZ GORCZYŃSKI

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
lukasz.gorczynski@ofop.eu

SŁOWA KLUCZOWE

ekonomia społeczna,
przedsiębiorstwo
społeczne, podmiot
ekonomii społecznej

KEYWORDS

social economy, social
enterprise, social
economy entity

ABSTRAKT

W niniejszym artykule przybliżono zakres regulacji Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 roku o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1812), szczegółowo omówiono także ustawowe pojęcie przedsiębiorstwa społecznego, stanowiącego punkt odniesienia dla całości ustawowych zapisów, oraz subiektywnie oceniono część przepisów, bazując na posiadanym przez autora doświadczeniu w zakresie działań w sferze ekonomii społecznej i jego udziale w procesie wypracowywania ostatecznego kształtu regulacji jako reprezentanta Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Na zakończenie podjęto również próbę wskazania rekomendacji do ewentualnej nowelizacji ustawy.

ABSTRACT

In this article the scope of regulations of the Act of 5 August 2022 on social economy (Journal of Laws of 2022, item 1812) will be brought closer, including an in-depth discussion of the statutory concept of a social enterprise, which is a point of reference for all statutory provisions. The article presents also a subjective assessment of particular provisions, based on the author's experience in the field of social economy activities and his participation as a representative of the National Federation of Non-Governmental Organizations in the process of developing the final shape of the regulations. In addition, the text attempts to formulate recommendations for a possible amendment to the Act.

Dwudziestego dziewiątego sierpnia 2022 roku w Dzienniku Ustaw opublikowano Ustawę o ekonomii społecznej (<https://dziennikustaw.gov.pl>). Zdecydowana większość jej zapisów weszła w życie 30 października 2022 roku. Tym samym dobiegła końca wieloletnia saga dotycząca przyjęcia ustawowych regulacji dla ekonomii społecznej. Można wskazać kilka początków tej drogi. Jednym z nich może być 2005 rok i okres bardziej powszechnego stosowania w praktyce życia publicznego pojęcia przedsiębiorstwa społecznego, co wiązało się z realizacją w Polsce Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (*Uzasadnienie...* 2015, s. 23). W ciągu ostatniego dziesięciolecia próby przyjęcia ustawowych regulacji miały swój wyraz między innymi w postaci poselskiego projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej z 2015 roku (Druk nr 3521), nad którym prace przerwała kończąca się kadencja parlamentu

(Kowalski 2017), czy wstępnego projektu założeń do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej z kwietnia 2017 roku (*Wstępny projekt założeń...* 2017).

Wydaje się, że jako datę początkową procesu, który zakończył się przyjęciem omawianej ustawy, należy wskazać maj 2019 roku (choć w debacie pojawiają się także inne daty - por. Ekielski 2022), wtedy bowiem poznaliśmy pierwszy projekt ustawy (*Projekt...* maj 2021) i od tego momentu następowały kolejne etapy ważne dla uchwalenia ustawy, takie jak konsultacje publiczne czy publikacja - między innymi w wyniku zgłoszonych uwag i licznych opinii - kolejnej wersji ustawy (*Projekt...* grudzień 2021).

Końcowym etapom prac towarzyszył duży pośpiech, mocno kontrastujący z przywołanymi wyżej wieloletnimi przymiarkami do ustawy. Pośpiech ten argumentowany był przez parlamentarzystów koniecznością prędkiego uchwalenia ustawy z uwagi na fakt, że przyjęcie ram prawnych dla ekonomii społecznej stanowi jeden z kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), stanowiącego podstawę sięgnięcia przez Polskę po środki z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility, RRF). Parlamentarzyści w trakcie prac wprost komunikowali, że chcą przyjąć ustawę jak najszybciej, od razu także wskazując, że... otwierają dyskusję do jej ewentualnej nowelizacji (por. *Zapis stenograficzny...* 2022). Warto również zauważyć, że pierwotnie konsultowany tekst ustawy dość mocno różnił się od przyjętego.

Ustawa o ekonomii społecznej trafiła do sejmu 7 czerwca 2022 roku i została przyjęta niemal jednogłośnie - za jej przyjęciem było czterystu dwudziestu na czterystu trzydziestu posłów biorących udział w głosowaniu (<https://www.sejm.gov.pl>). Na posiedzeniu 21 lipca 2022 roku senat wprowadził do jej tekstu pięć poprawek - przede wszystkim mających na celu korektę redakcyjną przepisów, zastosowanie prawidłowych odesłań albo prawidłowej techniki legislacyjnej - z których część została przyjęta (<https://www.senat.gov.pl>). Ustawę - uchwaloną ostatecznie przez sejm 5 sierpnia 2022 roku - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał 10 sierpnia 2022 roku (<https://www.prezydent.pl>). Jak wspomniano, publikacja w Dzienniku Ustaw nastąpiła 29 sierpnia 2022 roku. Akt prawny wszedł w życie po upływie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli 30 października 2022 roku (z wyjątkiem art. 67 oraz art. 72 pkt 2 lit. b i pkt 3, dla których datę wejścia w życie ustalono na dzień 1 stycznia 2023 roku).

Przedsiębiorstwo społeczne – definicja, sposób nadawania statusu i sprawozdawczość

Patrząc na zawartość Ustawy o ekonomii społecznej przez pryzmat art. 1, bezpośrednio określającego zakres regulacji, należy zauważyć, że jako główny

przedmiot omawianego aktu prawnego i punkt odniesienia dla pozostałych zapisów ustawodawca wskazuje przedsiębiorstwo społeczne. Do pojęcia przedsiębiorstwa społecznego wprost odwołują się pierwsze trzy spośród pięciu punktów art. 1, kolejno wskazując, że ustawa reguluje organizację i zasady działania przedsiębiorstwa społecznego, zasady uzyskiwania i utraty statusu przedsiębiorstwa społecznego, nadzór nad przedsiębiorstwem społecznym, wreszcie - instrumenty wsparcia przedsiębiorstwa społecznego.

Regulacja odnosząca się do pojęcia przedsiębiorstwa społecznego jest złożona. Podstawowym warunkiem jest konieczność zatrudniania co najmniej trzech osób na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę, z czego każda z tych osób musi być zatrudniona w wymiarze co najmniej połowy pełnego wymiaru czasu pracy (art. 5 ust. 1), oraz konieczność utworzenia organu konsultacyjno-doradczego (art. 7), w którego skład wchodzić muszą osoby zatrudnione w przedsiębiorstwie. Do tego dochodzi wiele obowiązkowych ograniczeń w stosunku do udzielania pożyczek i zabezpieczeń (art. 8 ust. 1 pkt 1), przekazywania i wykorzystywania majątku przedsiębiorstwa (art. 8 ust. 1 pkt 2-3), dokonywania zakupu towarów lub usług (art. 8 ust. 1 pkt 4) oraz przeznaczania zysku albo nadwyżki bilansowej (art. 9 ust. 1).

Powyższe regulacje w dużej mierze bazują na dotychczasowej pozaustawowej praktyce definiowania przedsiębiorstw społecznych. Istotnym *novum* w stosunku do znanych już rozwiązań jest wyróżnienie dwóch typów przedsiębiorstw społecznych - poza obecnie funkcjonującymi w praktyce przedsiębiorstwami nastawionymi na reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, definiowanymi między innymi przez procentowy poziom zatrudnienia powyższej kategorii osób, ustawa wskazuje typ przedsiębiorstwa społecznego nastawionego na świadczenie usług społecznych.

Bardzo ważnym elementem całej regulacji dotyczącej przedsiębiorstwa społecznego jest kwestia nadawania statusu. Rozwiązanie przyjęte w ustawie podtrzymuje system certyfikacji, a jego filarem czyni przyznawanie statusu przedsiębiorstwa społecznego decyzją wojewody właściwego ze względu na siedzibę podmiotu jednostki ubiegającej się o status. Jest to inny system certyfikacji niż zakładany w pierwotnej wersji Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej (w którym przewidywano nadawanie statusu przedsiębiorstwa społecznego przez uzyskanie odpowiedniego wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym) (M.P. z 2014 r. poz. 811) i niż znany na przykład z przyznawania statusu organizacji pożytku publicznego. Jest on bowiem oparty na postępowaniu administracyjnym, a nie na drodze sądowej, a zarazem różni się od dotychczas praktykowanego (*Rekomendacje...* 2017) - opiera się na władzy centralnej (wojewoda), nie zaś samorządowej.

Zakres podmiotów mogących ubiegać się o powyższy status przedsiębiorstwa społecznego w dużej mierze bazuje na odwołaniu do innego ważnego pojęcia, a mianowicie prowadzącego określoną formę działalności ekonomicznej (działalność odpłatną pożytku publicznego, działalność gospodarczą lub inną działalność o charakterze odpłatnym) podmiotu ekonomii społecznej, opisanego w ustawowym „słowniczku” (art. 2 pkt 5).

Zgodnie z art. 10 ustawy na przedsiębiorstwie społecznym spoczywa coroczny obowiązek sprawozdawczy wobec wojewody właściwego ze względu na siedzibę przedsiębiorstwa społecznego. Ten sam wojewoda ma sprawować nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa społecznego (co wynika przede wszystkim z art. 15 i art. 16 ustawy).

Podmiot ekonomii społecznej

Definicja podmiotu ekonomii społecznej składa się zarówno z wyliczenia konkretnych rodzajów jednostek i podmiotów włączonych w tę definicję, jak i z odwołania do artykułów z jeszcze innego aktu prawnego - Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Tym sposobem w zbiór podmiotów ekonomii społecznej są wliczone określone rodzaje spółdzielni (spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, w tym spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych, oraz spółdzielnie produkcji rolnej), jednostki reintegracji społeczno-zawodowej (warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej i klub integracji społecznej) oraz określone podmioty z katalogu podmiotów z ustawy o pożytku (w tym przede wszystkim organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne i jednostki organizacyjne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i tak zwane spółki *non profit*). Ustawa wprost wyłącza z kręgu podmiotów ekonomii społecznej partie polityczne, europejskie partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, fundacje utworzone przez partie polityczne i europejskie fundacje polityczne.

I tu można wskazać, że powyższa regulacja w dużej mierze bazuje na dotychczasowej pozaustawowej praktyce definiowania podmiotów ekonomii społecznej (M.P. z 2019 r. poz. 214), a jednocześnie zauważyć, że przyjęcie takiej definicji powoduje, że jest ona dość dynamiczna. Nawet bez jej zmiany w samej Ustawie o ekonomii społecznej krąg podmiotów uznanych za podmioty ekonomii społecznej może się zmieniać, na przykład przez pojawianie się nowych typów podmiotów spełniających cechy definicyjne organizacji pozarządowej z art. 3 ust. 2 ustawy o pożytku. Takim przykładem może być pojawienie się „nowych” kół gospodyń wiejskich działających na podstawie Ustawy o kołach gospodyń wiejskich, które mieszczą się w „pożytkowej” definicji organizacji pozarządowej.

Na marginesie należy zauważyć, że samo rozstrzygnięcie, czy dany podmiot jest, czy nie jest organizacją pozarządową w rozumieniu ustawy o pożytku, również bywa trudne i może wymagać odwoływania się do orzecznictwa sądowego. Przywołanych kół gospodyń wiejskich nie wymieniono w ustawie osobno obok organizacji pozarządowych, aby nie wzmacniać wątpliwości co do tego, czy mieszczą się właśnie w tym katalogu (por. Nagórek 2020), choć w projekcie ustawy o ekonomii społecznej z 12 maja 2021 roku (*Projekt... maj 2021*) próbowano zastosować takie wyodrębnienie (wycofano się z niego w wyniku uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych). W tym miejscu warto także przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2012 roku, w myśl którego za organizację pozarządową - zgodnie z definicją z ustawy o pożytku - można uznać spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością *non profit* bazującą na formie prawnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (*Załącznik Nr 1 do raportu z konsultacji*), która od kilku lat coraz częściej wybierana jest do prowadzenia działań jako przedsiębiorstwo społeczne (o czym będzie jeszcze mowa).

Instrumenty wsparcia przedsiębiorstwa społecznego i podmiotu ekonomii społecznej

Instrumenty wsparcia przedsiębiorstwa społecznego określone są głównie w art. 21 ust. 1 i w art. 22 ust. 1 pkt 1-2 ustawy. Dotyczą one możliwego finansowania składek ZUS w wypadku pracowników przedsiębiorstwa społecznego będących osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym, jednorazowych środków na utworzenie stanowiska pracy oraz środków na finansowanie kosztów wynagrodzenia lub kosztów płacy. Jako źródła powyższych środków ustawa wskazuje między innymi Fundusz Pracy, środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Przedsiębiorstwu społecznemu przysługuje także dofinansowanie do oprocentowania zaciągniętych kredytów bankowych i w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych na zasadach określonych w art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, jak również zwrot kosztów, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (art. 24)

Ponadto zgodnie z art. 26 ust. 1 jednostka sektora finansów publicznych, udzielając zamówienia publicznego, do którego ze względu na jego wartość nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych, może zastrzec, że o udzielenie zamówienia publicznego mogą ubiegać się wyłącznie przedsiębiorstwa społeczne, a podmiotom dokonującym zakupu produkcji lub usługi, z wyłączeniem handlu, odpowiednio wytworzonej lub świadczonej

przez przedsiębiorstwo społeczne przysługuje obniżenie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (art. 25).

Pojawia się także między innymi jedno nowe zwolnienie podatkowe dla przedsiębiorstw społecznych (art. 67) oraz kolejne zadanie dodane do sfery zadań publicznych określonych w ustawie o pożytku - dotyczące działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w omawianej regulacji (art. 69).

W przedmiocie instrumentów wsparcia podmiotów ekonomii społecznej na szczególną uwagę zasługują zapisy art. 32 ust. 1, wskazujące na możliwość udzielania dotacji przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego na działalność gospodarczą prowadzoną przez podmioty ekonomii społecznej.

Otoczenie programowe i instytucjonalne ekonomii społecznej

Artykuł 2 ustawy reguluje ważne dla ekonomii społecznej terminy, które dotychczas nie miały swoich wyjaśnień w aktach tej rangi, w tym między innymi pojęcie samej ekonomii społecznej. Ekonomia społeczna w ustawie zdefiniowana jest przez działalność podmiotów ekonomii społecznej. Jest to definicja węższa od dotychczas praktykowanej, która nie określała ekonomii społecznej przez pryzmat instytucji, ale jako sferę aktywności obywatelskiej i społecznej (M.P. z 2019 r. poz. 214, s. 9).

W ustawie znajdują się również zapisy dotyczące ważnych i znanych już z praktyki instytucji ekonomii społecznej. Artykuły 36-44 ustawy poświęcone są ośrodkom wsparcia ekonomii społecznej. Ustawa reguluje zasady przyznawania oraz utraty akredytacji i statusu ośrodka wsparcia ekonomii społecznej, okres, na jaki akredytacja i status są przyznawane (dwa lata), a także sposób prowadzenia wykazu akredytowanych ośrodków wsparcia ekonomii społecznej. Zapisy te w dużej mierze są zbieżne z dotychczasową praktyką. W art. 47-53 znajdują się zapisy regulujące zadania, skład oraz sposób powoływania i odwoływania członków Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, stanowiącego organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a w art. 55-58 - regulacje dotyczące działania ciał wojewódzkich, określanym mianem Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej.

Ustawa wskazuje ponadto kompetencje ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do opracowywania wspomnianych już resortowych programów wspierania ekonomii społecznej, zakresu i trybu ich finansowania (art. 31-35), a także kompetencje samorządu województwa do koordynacji działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej w województwie, w tym do opracowywania regionalnych programów rozwoju na rzecz

ekonomii społecznej, wskazując jako wykonawcę tych działań osoby koordynujące regionalne ośrodki polityki społecznej (art. 54).

RODO, rozporządzenia wykonawcze i termin wejścia w życie ustawy

Ustawa stara się także uregulować temat przetwarzania danych osobowych przez najważniejsze podmioty pojawiające się w ustawie z punktu widzenia działań związanych z ekonomią społeczną - zarówno podmioty ze sfery administracji publicznej, jak i przedsiębiorstwa społeczne oraz ośrodki wsparcia ekonomii społecznej (art. 60-66).

Przedostatni dział ustawy dotyczy zmian w pozostałych przepisach. Regulacja ma wpływ na jedenaście ustaw - najwięcej zmian wprowadza w Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i w Ustawie o spółdzielniach socjalnych.

Ponadto ustawa wskazuje rozporządzenia, które na jej podstawie wydaje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Regulują one szczegółowy zakres i wzór rocznego sprawozdania sporządzanego przez przedsiębiorstwo społeczne (art. 10 ust. 4), wzór wniosku przedsiębiorstwa społecznego o finansowanie części składek ZUS oraz tryb finansowania składek związanych z zatrudnieniem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 21 ust. 4), szczegółowy tryb oceny oraz wzór wniosku o przyznanie akredytacji i statusu ośrodka wsparcia ekonomii społecznej (art. 45), a także tryb zgłaszania kandydatów na członków Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej oraz organizację i tryb jego działania (art. 53). Zgodnie z ustawą organizację, koszty funkcjonowania oraz tryb powołania członków i działania Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej ma określać w uchwale zarząd województwa (art. 57 ust. 4).

Z uwagi na zakres zmian zaistniała również potrzeba wydania dwóch nowych rozporządzeń do Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i nowego rozporządzenia do Ustawy o spółdzielniach socjalnych.

Jak już wskazywano, ustawa weszła w życie 30 października 2022 roku - z wyjątkiem zmian dotyczących Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych zmian do Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dla których datę wejścia w życie ustalono na 1 stycznia 2023 roku (art. 86). W terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego powołuje członków Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej (art. 83 ust. 2), a marszałek właściwego województwa - członków Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej (art. 83 ust. 4). W ciągu dwunastu miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie opracowane zostają regionalne programy rozwoju ekonomii społecznej (art. 82).

Zbytńia zachowawczość i złożoność regulacji

Jak w kilku miejscach zostało już zasygnalizowane, ustawa w dużej mierze próbuje usankcjonować stan, który funkcjonował przed przyjęciem regulacji i dla którego główne ramy tworzyły między innymi: Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, przyjęty uchwałą nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 roku (obecnie Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia solidarności społecznej, przyjęty uchwałą nr 212 Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 roku), *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020* oraz system akredytacji „AKSES” (jest to system dość skomplikowany, z punktu widzenia jego stabilności zachowawczość zapisów ustawy można więc ocenić pozytywnie, ale - w mojej opinii - regulator powinien także podjąć próbę uczynienia ekonomii społecznej i jej otoczenia zjawiskiem mniej skomplikowanym, otwartym na nowe formy działań i nowe formy wsparcia, a tego ustawa nie czyni).

To, jak wysoki jest poziom złożoności omawianego zjawiska, pokazują brzmienie i konstrukcja zapisów ustawy. W akcie prawnym pojawiają się odwołania do wielu przepisów prawa, najważniejsze podmioty definiowane są za pośrednictwem bardzo rozbudowanych i wymagających wnikliwej analizy kryteriów (o czym była już mowa) i można z dużą dozą pewności stwierdzić, że zrozumienie ich sensu i umiejętność ich praktycznego zastosowania pozostaje udziałem tylko osób zawodowo zajmujących się ekonomią społeczną. Wydaje się, że dla powodzenia idei ekonomii społecznej niezbędne jest jej zbliżenie do „przeciętnego człowieka” także w warstwie regulacyjnej. Można tu czerpać z innych przepisów regulujących aktywność społeczną i sposoby jej finansowania, takich jak Prawo o stowarzyszeniach, Ustawa o fundacjach, Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Każda z tych ustaw jest przedmiotem krytyki i uwag, co jest zjawiskiem naturalnym, ale są one pisane językiem przystępnym i pozwalają zrozumieć dane zjawisko bez konieczności posiadania bardzo mocnej podbudowy merytorycznej.

Powyższa uwaga ma charakter ogólny i stanowi zachętę do szerszej dyskusji, zwłaszcza że nie zawiera konkretnych propozycji zmian. Bardziej szczegółowa jest jednak uwaga o braku w ustawie większej liczby nowych rzeczywistych impulsów do działania w sferze ekonomii społecznej, w tym niedostrzeżenie licznych interesujących ekonomicznie i społecznie zjawisk związanych między innymi z rozwojem technologii, takich jak finansowanie społecznościowe.

Ustawa wyraźnie idzie w kierunku rozwoju instrumentów dotacyjnych kosztem na przykład zwolnień podatkowych. Wspomniane wyżej zwolnienie podatkowe w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych jest nieznaczne i mocno zawężone w zastosowaniu - dotyczy dochodów przedsiębiorstw społecznych działających w celu reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wydatkowanych w roku podatkowym na te cele w części niezaliczonej do kosztów uzyskania przychodów. Ustawa dodaje także kolejne zadanie do sfery zadań publicznych określonych w ustawie o pożytku, dotyczące działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w omawianej regulacji - co również można postrzegać w kategorii zwolnienia podatkowego (dla podmiotów o statusie organizacji pożytku publicznego), ale takie ujęcie problemu stawia również pod znakiem zapytania dotychczasowe traktowanie na gruncie podatkowym działań na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych oraz przyszłe traktowanie tych działań prowadzonych przez podmioty bez statusu organizacji pożytku publicznego (całość zahacza o szersze zagadnienie, jakim jest problematyka systemu podatkowego, a w zasadzie jego braku względem podmiotów społecznych - por. na przykład: Dymek 2017).

Największą zmianą wydaje się stworzenie ram prawnych do szerszego otwarcia systemu dotacyjnego. Spowodowane jest to przede wszystkim pojawieniem się w ustawie przedsiębiorstwa społecznego nastawionego na świadczenie usług społecznych oraz wskazaniem możliwości udzielania dotacji przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego na działalność gospodarczą prowadzoną przez podmioty ekonomii społecznej. Przewidywanym skutkiem takiego otwarcia może być ponowna zmiana w strukturze rodzajów podmiotów, które sięgają po najbardziej popularne instrumenty wsparcia rozwoju ekonomii społecznej, czyli instrumenty dotacyjne na tworzenie miejsc pracy, i które to podmioty - co ściśle wiąże się z instrumentem dotacyjnym - ubiegają się o nadanie statusu przedsiębiorstwa społecznego. Z dużą zmianą w strukturze mieliśmy do czynienia, gdy system dotacyjny został otwarty na inne typy podmiotów niż tylko spółdzielnie socjalne. Obecna zmiana struktury nie powinna być aż tak widoczna (udział fundacji i spółek *non profit* wciąż będzie wysoki), zakłada się jednak, że wśród podmiotów otrzymujących dotacje na stworzenie miejsca pracy będzie malał udział podmiotów nowo zakładanych, rósł zaś będzie udział między innymi dużych organizacji pozarządowych, już teraz zatrudniających kilku pracowników etatowych, dla których znika główna bariera, jaką dotychczas była konieczność zatrudnienia w określonej proporcji osób wykluczonych. Wiele dużych organizacji pozarządowych świadczy usługi

społeczne - prowadzi działania z zakresu pobudzania aktywności obywatelskiej, pomocy społecznej, zdrowia, edukacji, kultury, kultury fizycznej czy turystyki. Kosztem niewielkich zmian w statucie (a czasem nawet bez takich zmian) i przejścia dość sformalizowanej drogi ubiegania się o status przedsiębiorstwa społecznego, w tym późniejszej sprawozdawczości, otworzy się dla takich podmiotów nowe (dla wielu dość atrakcyjne) źródło współfinansowania stanowisk pracy.

Jak powstrzymać odwrót ekonomii społecznej od zrzeszeniowych form prawnych

Jednocześnie jednak w ustawie nie podjęto otwarcie próby korekty systemu i skierowania ekonomii społecznej ku formom w większej mierze zrzeszeniowym. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment publikacji *Ekonomia społeczna w Polsce w nowej perspektywie finansowej 2021-2027. Wnioski i rekomendowane rozwiązania*: „[...] rozszerzenie definicji przedsiębiorstwa społecznego ze spółdzielni socjalnych na zróżnicowane formy prawne (stowarzyszenia, fundacje, spółki *non profit*) spowodowało w niektórych regionach kraju (np. Podkarpacie, Małopolska) położenie dużo większego nacisku na tworzenie form kapitałowych (spółki, fundacje) kosztem form kooperatywnych (stowarzyszenia, spółdzielnie). Wynika to z większej łatwości tworzenia miejsc pracy, gdy tworzony podmiot jedynie zatrudnia pracowników, bez kontekstu członkowskiego, właścicielskiego lub współuczestniczącego. Element ten wymaga szczegółowej analizy, bowiem może prowadzić do budowania firm społecznych o charakterze czysto menadżerskim pozbawionych elementu partycypacji będącej jednym z ważnych wyróżników przedsiębiorstwa społecznego” (<https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl>).

Jak wspomniano, można się więc spodziewać jeszcze większego udziału fundacji i spółek *non profit* w ogólnej liczbie przedsiębiorstw społecznych. Zgodnie z Bazą Przedsiębiorstw Społecznych, dostępną w ramach serwisu prowadzonego przez Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej działający w strukturach obecnego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, udział fundacji i spółek w ogólnej liczbie przedsiębiorstw społecznych wynosił 25 procent w czerwcu 2018 roku (79 fundacji i 84 spółki na łączną liczbę 644 przedsiębiorstw społecznych), 35 procent w styczniu 2019 roku (163 fundacje i 172 spółki na łączną liczbę 958 przedsiębiorstw społecznych) i 56 procent na dzień 11 sierpnia 2022 roku (609 fundacji i 516 spółek na łączną liczbę 2016 przedsiębiorstw społecznych). W tym czasie udział spółdzielni socjalnych małał - z 68 procent (439 spółdzielni socjalnych) w 2018 roku do 57 procent (547 spółdzielni socjalnych) w 2019 roku, aż po 35 procent (700 spółdzielni socjalnych) w sierpniu 2022 roku. Bardzo niski był - i wciąż jest - udział stowarzyszeń: 6 procent

(40 stowarzyszeń) w 2018 roku, 8 procent (72 stowarzyszenia) w 2019 roku, 9 procent (182 stowarzyszenia) w sierpniu 2022 roku (<http://www.bazaps.ekonomiaspoleczna.gov.pl>). Warto tu wyjaśnić, że mówimy o danych ze „starej bazy”, ponieważ wejście w życie ustawy i nowy sposób nadawania statusu przedsiębiorstwa społecznego powoduje, że baza zaczyna być tworzona ponownie (przez okres trwania projektów finansowanych z kończącej się unijnej perspektywy finansowej funkcjonować będą dwie bazy przedsiębiorstw społecznych - to oczywiście również powoduje, że dla osób na bieżąco niezaangażowanych w system ekonomii społecznej zjawisko to staje się tym trudniejsze do zrozumienia). Wykaz przedsiębiorstw społecznych według ustawy o ekonomii społecznej („nowa baza”) dostępny jest pod adresem: <https://rjps.mpips.gov.pl/RJPS/start.do> (w zakładce „Rejestry ustawowe”).

Powyższe rozważania o udziale konkretnych form prawnych w strukturze przedsiębiorstw społecznych są o tyle ciekawe, że jeszcze w 2017 roku debata na portalu ngo.pl na temat ekonomii społecznej (pod hasłem: „Dla kogo ustawa o ekonomii społecznej?”) toczyła się w warunkach pewnego podziału głosów między spółdzielcami (bliższymi socjalnemu modelowi ekonomii społecznej) a środowiskiem pozarządowym (bliższym obywatelskiemu modelowi ekonomii społecznej). Obu tym grupom bliska była jednak idea zrzeszeniowości, która rzeczywiście w wypadku obecnie dominujących form przedsiębiorstw społecznych (wspomnianych spółek *non profit* oraz fundacji) wydaje się marginalna. Co ciekawe - odbywa się to poza debatą, brak jest bowiem w miarę reprezentatywnych środowisk przedstawicieli spółek *non profit* i przedsiębiorstw społecznych działających w formie fundacji, co również świadczy o niskiej potrzebie zrzeszeniowości.

Jak wspomniano, regulacja w żaden sposób nie koryguje tego stanu rzeczy. Ewentualna interwencja mogłaby tu iść albo w stronę skierowania wsparcia ku „formom kooperatywnym”, albo w stronę rozpoczęcia prac nad „rzeczywistą” spółką *non profit*. Warto zwrócić uwagę na artykuł Piotra Frączaka *W poszukiwaniu modelu prawa dla organizacji*, w którym przywoływana jest publikacja Macieja Kisilowskiego *Prawo sektora pozarządowego* z 2008 roku i propozycja określonego modelu spółki *non profit* (Frączak 2022), a także na wywiad z autorem powyższego artykułu na portalu ngo.pl *Pod Lupą: Czy tu zaszła zmiana? Piotr Frączak: Nie wierzymy w instytucję członkostwa* (<https://publicystyka.ngo.pl>)

Rekomendacje do pracy nad nowymi trybami zlecenia usług społecznych i większą samoregulacją środowiska ekonomii społecznej

Wydaje się, że dalsze prace warto prowadzić nad propozycjami, które pojawiły się w projekcie ustawy z 12 maja 2021 roku, dotyczącymi trybów i form

zlecenia realizacji usług społecznych przez organy administracji publicznej (głównie art. 33 projektu). Były to propozycje dość innowacyjne, niestety, nieskoordynowane z obecnym systemem „pożytkowym”, co - przez to, że katalog usług społecznych z art. 2 ust. 1 Ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych w dużej części pokrywa się z art. 4 ustawy o pożytku - mogłoby raczej utrudnić takie zlecenie. Przede wszystkim zaś proponując nowe tryby, nie zaproponowano nowych środków. Przy tej okazji wyraźnie ujawnił się brak koordynacji działań między „pożytkiem”, będącym w domenie utworzonego w 2017 roku Narodowego Instytutu Wolności, a „ekonomią społeczną”, będącą w domenie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (przed powstaniem Narodowego Instytutu Wolności obie sfery były w domenie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego). Prace warto jednak podjąć, tym bardziej że - mimo obietnic składanych zarówno przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, jak i przez dyrekcję Narodowego Instytutu Wolności - pozytywnych reform w systemie „pożytkowym” nie widać (por. Gorczyński 2022). W tym miejscu warto także przypomnieć propozycję z jeszcze starszego projektu regulacji - wspomnianego już poselskiego projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej z 2015 roku, czyli propozycję stworzenia Izby Przedsiębiorstw Społecznych. Zgodnie z założeniami projektu Izba, w skład której z mocy prawa wchodziły wszystkie przedsiębiorstwa społeczne, miała być organizacją samorządu przedsiębiorców społecznych, reprezentującą interesy zrzeszonych w niej przedsiębiorców. W przyjętej ustawie brak jest podobnego gremium. Może warto raz jeszcze rozważyć ten pomysł.

Czy uznaniowość instrumentów wsparcia należy zastąpić ich obligatoryjnością?

Kolejna uwaga dotyczy dużej uznaniowości niektórych proponowanych rozwiązań dotyczących instrumentów wsparcia ekonomii społecznej. Tworzą one ramy udzielania określonego wsparcia, ale nie przesądzają o jego przyznaniu. Dobrym przykładem jest wpisane w ustawę rozwiązanie dotyczące finansowania ze środków Funduszu Pracy części składek ZUS w wypadku pracowników przedsiębiorstwa społecznych będących osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym - jest ono wyłącznie uznaniowe. Poprawkę zakładającą obligatoryjność rozwiązania w trakcie prac Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zgłosiła Lewica, poprawka ta jednak została odrzucona (*Sprawozdanie...* 2022). Stopień wykorzystania rozwiązania będzie można ocenić dopiero za - co najmniej - kilkanaście miesięcy. Przewiduje się jednak, że będzie on niewielki. Przede wszystkim z uwagi na wspomnianą

uznaniowość oraz ograniczone możliwości budżetowe, ale także dlatego, że powiatowe urzędy pracy, ośrodki wsparcia ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne wciąż, jak się zdaje, nie znają dostatecznie swojej specyfiki. Na to nakładają się trudności interpretacyjne, na przykład w ocenie zaliczenia danej osoby do katalogu osób wykluczonych czy kwalifikowania wsparcia względem osób, których zatrudnienie nastąpiło przed wejściem ustawy w życie.

Pojęcie podmiotów ekonomii społecznej konkurencyjne względem pojęcia organizacji pozarządowej?

Nad kwestią powiatowych urzędów pracy warto zatrzymać się jeszcze z kilku względów. Obecne regulacje dotyczące tej instytucji zawarte są w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Trwają już jednak intensywne prace nad regulacją, która ma wspomnianą ustawę zastąpić - mowa tutaj o projekcie ustawy o aktywności zawodowej. Jak czytamy już w pierwszych zdaniach uzasadnienia do wspomnianego projektu, wejście w życie przepisów ustawy o aktywności zawodowej będzie realizacją części kamienia milowego zapisanej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Uzasadnienie... 2022*). To nieco podważa, przywoływaną już, narrację parlamentarzystów o konieczności prędkiego uchwalenia Ustawy o ekonomii społecznej z uwagi właśnie na Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Może gdyby nie ten pośpiech, udałooby się uniknąć długiego czasu niepewności w przedmiocie stanu prawnego przedsiębiorstw społecznych i ośrodków wsparcia ekonomii społecznej po wejściu w życie ustawy (komunikaty w tej sprawie pojawiły się na stronie ministerstwa dopiero 28 października 2022 roku, czyli dwa dni przed wejściem regulacji w życie), czy choćby uniknąć sytuacji, że dopiero co przyjęta ustawa jest od razu „korygowana” nowelizacją (por. art. 20 Ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw).

To jednak, co w związku z projektem ustawy o aktywności zawodowej wydaje się najciekawsze, to fakt, że pojęcie podmiotów ekonomii społecznej „wypiera” w nim „pożytkowe” pojęcie organizacji pozarządowej (obecnie szersze we wciąż obowiązującej regulacji). Dla przypomnienia - pojęcie podmiotu ekonomii społecznej jest szersze niż pojęcie organizacji pozarządowej i obejmuje między innymi spółdzielnie socjalne, co z punktu widzenia strategii rzeczniczych może zbliżyć środowiska organizacji pozarządowych i spółdzielców (co zresztą było widoczne w pracach nad Ustawą o ekonomii społecznej i co należy ocenić pozytywnie). Można zadać pytanie, czy podobna praktyka stosowana będzie także w innych nowo projektowanych aktach prawnych, a może znaczenie będzie miał także resort, w którym

dany akt będzie tworzony: odwołania do podmiotów ekonomii społecznej będą bliższe ministerstwu właściwemu do spraw społecznych, kategoria organizacji pozarządowej - Narodowemu Instytutowi Wolności. Wydaje się, że to, w jakich zakresach i aktach prawnych stosowane będą dane pojęcia, powinno być przedmiotem nieco szerszej refleksji. Szczególnie że nie są to pojęcia łatwo identyfikowalne także przez regulatora (zwłaszcza pojęcie podmiotu ekonomii społecznej).

Zasiłek opiekuńczy i definicja ekonomii społecznej – pozostałe nieuwzględnione uwagi strony społecznej

Wracając do omawianej ustawy, krytycznie ocenia się wprowadzenie do niej artykułu dotyczącego zobowiązania przedsiębiorstwa społecznego do informowania osoby uprawnionej do specjalnego zasiłku opiekuńczego o utracie prawa do tego zasiłku w wypadku podjęcia zatrudnienia w przedsiębiorstwie społecznym (art. 5 ust. 4 ustawy), zamiast przyjęcia rozwiązania idącego w kierunku zniesienia zakazu pracy dla opiekunów pobierających którekolwiek z trzech świadczeń opiekuńczych, postulowanego przez środowiska opiekunów osób z niepełnosprawnością oraz wspieranego przez Rzecznika Praw Obywatelskich (<https://bip.brpo.gov.pl>). Uwagę w tym zakresie również zgłaszała strona społeczna, ale i ta uwaga nie została uwzględniona.

Nie uwzględniono również uwagi strony społecznej w przedmiocie przyjęcia ustawowej definicji ekonomii społecznej zgodnej z brzmieniem Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku sprzed wejścia w życie ustawy (obecnie definicje są już spójne). W uzasadnieniu do ustawy wskazano: „Proces definiowania pojęcia ekonomii społecznej w polskiej polityce publicznej przebiegał co najmniej od 2005 r. i pozostawał powiązany w szczególności z działaniami współfinansowanymi ze środków europejskich. W tym czasie ukształtowały się zarówno definicja funkcjonująca na gruncie KPRES, jak i sposób funkcjonowania instytucji zaangażowanych w te działania. Z tych względów podstawowym punktem odniesienia dla definicji ujętej w ustawie jest właśnie sposób określenia znaczenia tego pojęcia przyjęty w kluczowym dla ekonomii społecznej dokumencie programowym” (*Uzasadnienie...* 2022). Definicja ekonomii społecznej przyjęta w ustawie była jednak znacznie węższa od definicji z Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku, która nie zawężała obszaru ekonomii społecznej do zinstytucjonalizowanej formy podmiotu ekonomii społecznej. Na marginesie zauważa się, że obecna definicja ekonomii społecznej w taki sposób określa wspomnianą działalność podmiotów ekonomii społecznej w jej ramach, że powstaje wątpliwość, czy wszystkie podmioty mieszczące się w ustawowym zbiorze podmiotów ekonomii społecznej działają w sferze ekonomii społecznej.

Sprawozdawczość – wciąż brak koordynacji zbieranych danych

Zauważa się ponadto, że nie dość, że wciąż nie uproszczono i nie skoordynowano sprawozdawczości organizacji pozarządowych, to jeszcze wprowadzono nowe obowiązki dla tych z nich, które chciałyby się ubiegać o status przedsiębiorstwa społecznego. Tu znowu wymagana byłaby koordynacja działań między Narodowym Instytutem Wolności i ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego. Szykują się również zmiany w sprawozdawczości merytorycznej fundacji, które nie korespondują z przygotowywanym od ponad roku projektem mającym całościowo uregulować sprawozdawczość sektora (Kowalski 2022). Pozytywnie ocena się fakt, że - w przeciwieństwie do sprawozdawczości fundacji - zakres danych gromadzonych w ramach sprawozdania przedsiębiorstwa społecznego określony jest w akcie rangi ustawowej (a nie w rozporządzeniu - rozporządzenie nadaje tylko wzór), co zapewnia kontrolę parlamentarną nad przepisami regulującymi sprawozdawczość przedsiębiorstw społecznych (władza ustawodawcza), w przeciwieństwie do sprawozdawczości fundacji, której zakres oddany jest w dużej mierze władzy wykonawczej. Wreszcie pozytywnie ocenia się fakt, że zakres zbieranych danych może dać podstawy oceny skuteczności instrumentów wsparcia ekonomii społecznej (na przykład ukazać wykorzystanie opisywanego wyżej mechanizmu refundacji składek ZUS).

Nowe rozwiązania dotyczące wsparcia działalności ekonomicznej organizacji pozarządowych

Nowym ciekawym rozwiązaniem jest wspomniane stworzenie ram prawnych udzielania dotacji przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego na działalność gospodarczą prowadzoną przez podmioty ekonomii społecznej. Między innymi w ślad za tym ministerstwo przygotowało już dokumenty operacyjne, na przykład Program „Odporność oraz rozwój ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej na lata 2022–2025” oraz regulamin naboru wniosków w ramach tego programu. Środki na finansowanie tych działań w całości mają pochodzić z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Już teraz jednak warto zauważyć, że pewnym problemem może być - dotycząca w zasadzie całego Planu - niemożność kwalifikowalności VAT (<http://www.gov.pl>).

Zmiany w Prawie zamówień publicznych zbyt zachowawcze

Podmioty ekonomii społecznej pojawiają się w ustawie głównie w związku ze stanowieniem elementu konstrukcji opisanej już definicji przedsiębiorstwa społecznego. Strona społeczna sygnalizowała na przykład, że niezbędne jest, aby możliwość zastrzeżenia zamówień publicznych niepodlegających

ze względu na wartość Prawu zamówień publicznych dotyczyła wszystkich podmiotów ekonomii społecznej, a nie tylko spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstw społecznych (art. 26 ust. 1), argumentując, że będzie to istotny impuls do zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom ekonomii społecznej. Uwaga ta jednak nie została uwzględniona.

Centralizacja systemu certyfikacji

Na koniec warto poświęcić kilka zdań systemowi certyfikacji przedsiębiorstw społecznych. Oparcie tej certyfikacji na władzach wojewódzkich było mocno krytykowane przez stronę społeczną - wybrzmiało to w konsultacjach (Schimanek 2022) oraz w stanowiskach publikowanych przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych (<https://ofop.eu>). Jeśli już ustawowo usankcjonowano praktykę certyfikacji przedsiębiorstw społecznych (a zwraca się uwagę, że nie zawsze możliwość korzystania z określonych uprawnień podatkowych oraz instrumentów wsparcia wymaga takiej certyfikacji, czego przykładem jest konstrukcja pojęcia klubu sportowego z Ustawy o sporcie), warto było przyjąć taką konstrukcję, która uczyni ten proces maksymalnie prostym i szybkim. Ustawodawca jednak ani nie wziął pod uwagę krytyki przekazania certyfikacji władzy centralnej (dotychczas zajmowały się tym ośrodki wsparcia ekonomii społecznej i regionalne ośrodki polityki społecznej), ani nawet nie uwzględnił wskazanej w konsultacjach propozycji stosowania do tej certyfikacji uproszczonej procedury administracyjnej (co od razu wskazuje się także jako rekomendację do ewentualnej nowelizacji). Warto rozważyć, czy pewnym typom podmiotów status przedsiębiorstwa społecznego nie powinien być przyznawany z uwagi na działanie w określonej formie, która sama w sobie narzuca konkretny standard działania (na przykład spółdzielnie socjalne).

Pozytywnie należy ocenić przygotowanie i upublicznienie przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej materiałów wdrożeniowych do ustawy w celu ułatwienia realizacji przez urzędy wojewódzkie zadań wynikających z regulacji (<https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl>). Upublicznienie materiałów może również pomóc doradcom ośrodków wsparcia ekonomii społecznej oraz bezpośrednio podmiotom ubiegającym się o status przedsiębiorstwa społecznego.

Jak sygnalizowano, ustawa milczy w przedmiocie relacji między statusem przedsiębiorstwa społecznego nadawanym dotychczas w ramach systemu bazującego na współpracy regionalnych ośrodków polityki społecznej i ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (na 10 września 2022 roku w bazie przedsiębiorstw społecznych prowadzonej przez Departament Ekonomii

Spółecznej i Solidarnej znajdowało się 2037 podmiotów) a statusem przedsiębiorstwa społecznego, który od 30 października 2022 roku jest nadawany na podstawie ustawy. Zagadnienie jest dość skomplikowane – mowa jest bowiem o przejściu z systemu wytycznych do systemu ustawowego – a jednocześnie istotne, między innymi z uwagi na kwalifikowalność wydatków ponoszonych w ramach realizowanych przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej projektów ze środków unijnych. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej o wsparcie ośrodków mogą ubiegać się podmioty ze statusem przedsiębiorstwa społecznego nadanym zgodnie z *Wytycznymi w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa*, jak i ze statusem nadanym przez wojewodę na mocy Ustawy o ekonomii społecznej (<https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl>).

Na dotychczasowy kształt ekonomii społecznej w Polsce miały wpływ przede wszystkim środki unijne. Przez ostatnie lata determinantą były dotacje ze środków Unii Europejskiej przyznawane przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej na tworzenie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Ten model ekonomii społecznej jest tylko jednym z możliwych, poza tym bardzo zawężającym. Od początku dyskusji o ekonomii społecznej pojawiają się apele o zmianę paradygmatu, zwraca się bowiem uwagę, że ekonomia społeczna to nie tylko „chronione” rynki pracy (por. między innymi Manifest Ekonomii Społecznej z 2008 roku oraz tekst Jana Jakuba Wygnańskiego i Piotr Frączaka *Manifest Ekonomii Społecznej cztery lata później. Lekcje i wnioski na przyszłość* z 2012 roku).

Jak wspomniano na wstępie, to również wizja otrzymania pieniędzy z Unii Europejskiej stała za ostatecznym przyjęciem regulacji. Wydaje się, że – nieco paradoksalnie – ciekawą perspektywą oceny regulacji powinno być spojrzenie na to, w jakim stopniu pozwoli rozwijać się ekonomii społecznej bez środków z unijnego budżetu. W niektórych swoich elementach ustawa tworzy potencjał do częściowej korekty dotychczasowego paradygmatu. W jakiej mierze będzie on wykorzystany, pozwoli ocenić dopiero praktyka działania. W oderwaniu od niej sama regulacja nie jest – w mojej opinii – wyraźnym rozwojowym impulsem dla ekonomii społecznej. Wydaje się aktem ważniejszym dla administracji publicznej, nadając ustawowe ramy określonego postępowania, niż dla samych podmiotów ekonomii społecznej, szczególnie niebędących przedsiębiorstwami społecznymi.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

- Dziennik Ustaw z 2022 r. poz. 1812, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/2022/1812> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Poselski projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej (Druk nr 3521), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/B349885CF7ED5077C1257E690042C6D9/%24File/3521.pdf> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Projekt ustawy o aktywności zawodowej z dnia 23 września 2022 roku, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12364850/12917052/12917053/dokument578864.DOCX> [dostęp: 10 grudnia 2022 roku].
- Projekt ustawy o ekonomii społecznej z dnia 12 maja 2021 roku, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12346902/12788688/12788689/dokument503450.pdf> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Projekt ustawy o ekonomii społecznej z dnia 2 grudnia 2021 roku, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12346902/12788715/12788716/dokument540667.DOCX> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Rekomendacje w zakresie weryfikacji statusu przedsiębiorstwa społecznego z dnia 26 kwietnia 2017 roku [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rządowym projekcie ustawy o ekonomii społecznej (Druk nr 2321; Druk nr 2413-A), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/o/8D5FDBCE96D29A7CC1258877005CDF93/%24File/2413-A.pdf> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 roku w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2014 r. poz. 811) [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 roku zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2019 r. poz. 214) [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2167).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1800, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2021 poz. 573, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2085, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1672).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 2256).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 roku o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1812).
- Ustawa z dnia 7 października 2022 roku o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 2140, poz. 2343).
- Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej (Druk nr 3521), [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/3950B835CE928129C12577EC0037780F/\\$file/3658-uzasadnienie.doc](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/3950B835CE928129C12577EC0037780F/$file/3658-uzasadnienie.doc) [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Uzasadnienie projektu ustawy o aktywności zawodowej, (UD399)<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12364850/12917052/12917053/dokument578865.DOCX> [dostęp: 10 grudnia 2022 roku].

- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ekonomii społecznej (Druk nr 2321), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/86F125DFA2942C43C125885B0034A80F/%24File/2321-uzas.DOCX> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Wstępny projekt założeń do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Wstepny_projekt_zalozen_do_ustawy.pdf [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2012 roku (sygn. akt II GSK 2457/11), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/48B18A87E2> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Zapis stenograficzny z Posiedzenia Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej (nr 124) w dniu 19 lipca 2022 roku, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,9768,1.html> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Załącznik Nr 1 do raportu z konsultacji projektu ustawy o ekonomii społecznej (UD185) - zestawienie uwag - konsultacje publiczne, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12346902/12788694/12788697/dokument539774.docx> projektu ustawy o ekonomii społecznej (UD185) [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Dymek, Rafał. 2017. *CIT w NGO. Czy siedzimy na minie?*, <https://publicystyka.ngo.pl/cit-w-ngo-czy-siedzimy-na-minie> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Ekielski, Witold. 2022. *Jak uchwalano ustawę o ekonomii społecznej?*, <https://przedsiębiorstwospoleczne.pl/jak-uchwalano-ustawe-o-ekonomii-spoecznej> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Frączak, Piotr, Wygnański, Jakub Jan. 2022. *Manifest Ekonomii Społecznej cztery lata później. Lekcje i wnioski na przyszłość*, <https://publicystyka.ngo.pl/manifest-ekonomii-spoecznej-cztery-lata-pozniej-lekcje-i-wnioski-na-przyszlosc> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Frączak, Piotr. 2022. *W poszukiwaniu modelu prawa dla organizacji*, <https://proste.ngo/w-poszukiwaniu-modelu-prawa-dla-organizacji> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Gorczyński, Łukasz. 2022. *Czy wchodzimy w nowy okres współpracy organizacji pozarządowych z samorządem*, <https://publicystyka.ngo.pl/czy-wchodzimy-w-nowy-okres-wspolpracy-organizacji-pozarzadowych-z-samorzadem> [dostęp: 10 grudnia 2022 roku].
- Kowalski, Rafał. 2017. *Jaka będzie ekonomia społeczna i solidarna*, <https://publicystyka.ngo.pl/jaka-bedzie-ekonomia-spoeczna-i-solidarna> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Kowalski, Rafał. 2022. *Sprawozdania fundacji tylko elektronicznie. Projekt regulacji w Sejmie*, <https://publicystyka.ngo.pl/sprawozdania-fundacji-tylko-elektronicznie-projekt-regulacji-w-sejmie> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Nagórek, Marcin. 2020. *Samorząd może przekazać dotację na zadanie publiczne koło gospodyń wiejskich*, <https://www.prawo.pl/samorzad/kolo-gospodyn-wiejskich-ma-status-organizacji-pozarzadowej-i,498117.html> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- Schimanek, Tomasz. 2022. *Ustawa o ekonomii społecznej - podsumowanie uwag o projekcie*, <https://proste.ngo/ustawa-o-ekonomii-spoecznej-uwagi> [dostęp: 17 sierpnia 2022 roku].
- <http://asocjacje.org/kontrowersje/aktywnosc-spoeczna-a-zaufanie-spoeczne> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- <http://www.bazaps.ekonomiaspoleczna.gov.pl> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zniesc-zakaz-pracy-dla-opiekunow-z-ktorymkolwiek-swadczeniem-opiekunczym> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/ES_w_Polsce_w_nowej_perspektywie_finansowej_EFS_.pdf [dostęp: 17 sierpnia 2022 roku].
- https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Jak_uzyskac_status_PS,4312.html [dostęp: 10 grudnia 2022 roku].
- https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Informacja,w_sprawie_sposobu_realizacji_projektow,w_zakresie_ekonomii_spoecznej,w_zwiazku,z_wejsciem,w_zycie_ustawy_o_ekonomii_spoecznej,4313.html [dostęp: 10 grudnia 2022 roku].
- <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kwalifikowalnosc-vat> [dostęp: 10 grudnia 2022 roku].

- <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-ekonomia-spoleczna-i-solidarna> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- <https://publicystyka.ngo.pl/pod-lupa-czy-tu-zaszla-zmiana-piotr-fraczak-nie-wierzymy-w-instytucje-czlonkostwa> [dostęp: 10 grudnia 2022 roku].
- <https://ofop.eu/rzadowy-projekt-ustawy-o-ekonomii-spolecznej-stanowisko-ofop> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-podpisane/ustawy-podpisane-w-lipcu-2022-r,57506> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-podpisane/sierpien-2022-r,57506> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/08/manifest_ekonomii_spolecznej_2008-2.pdf [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- <https://publicystyka.ngo.pl/kategoria/dla-kogo-ustawa-o-ekonomii-spolecznej> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrglosowania=58&nrglosowania=45> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].
- <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/tematy,580,2.html> [dostęp: 8 grudnia 2022 roku].

Niniejszy tekst jest dostępny na licencji Creative Commons - Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowa. Pełna treść licencji jest dostępna na stronie internetowej: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.pl>.