

Determinanty uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej

Determinants of the Adoption of the Social Economy Act

Abstract

The purpose of this study is to present the determinants underlying the enactment of the Act on the Social Economy. The social economy constitutes a statutory concept of broad meaning. The Act provides that the social economy is an activity carried out for the benefit of the local community, consisting of engagement in three principal spheres: (1) social and vocational reintegration; (2) a solidarity-based dimension implemented by social economy entities; and (3) the provision of social services. The analysis covers social determinants (the creation of new jobs for persons at risk of social exclusion and the development of the participation of social economy entities in the delivery of social services to local communities), economic determinants (the Strategy for Responsible Development, the National Programme for the Development of the Social Economy, and the Accessibility Plus Programme), financial determinants (funds derived from the 2021-2027 financial perspective under the European Social Fund Plus, as well as approximately PLN 200 million under the National Recovery and Resilience Plan), and legal determinants (the Convention of 13 December 2006 on the Rights of Persons with Disabilities and the need to define a catalogue of social economy entities and to provide a legal definition of a social enterprise).

SŁOWA KLUCZOWE: ekonomia społeczna, przedsiębiorstwo społeczne, determinanty uchwalenia ustawy

KEYWORDS: social economy, social enterprise, determinants of the adoption of the act

ELŻBIETA MAŁECKA – doktor nauk prawnych, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, e-mail: elzbieta_malecka@interia.eu, ORCID – 0000-0002-1484-1383.

ROBERT FREY – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: robert.frey@ujk.edu.pl, ORCID – 0000-0002-5240-2680.

1 | Wprowadzenie

Termin „ekonomia społeczna”, użyty przez ustawodawcę w tytule ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej^[1], nawiązuje do koncepcji *social economy*, obecnej w piśmiennictwie naukowym od XIX w. Termin *social economy* jest definiowany dwojako: szeroko i wąsko. W szerokim ujęciu jest to „termin parasolowy”, nadrzędny wobec innych pojęć – np. „trzeci sektor” (ang. *the third sector*), „organizacje non profit” (ang. *non-profit organizations*), „ekonomia solidarna” (ang. *solidarity economy*, fr. *l'économie sociale*), „gospodarka alternatywna” (ang. *alternative economy*), „trzeci system” (ang. *third system*) – lub jest wykorzystywany do opisanego zjawisk odnoszących się do wytwarzania bogactwa według zasad odmiennych od logiki kapitalizmu (np. ang. *economy of communion*, *civil economy*, *collaborative economy*, *social innovation*, *social impact business*, *social enterprises*, *social entrepreneurship*). W wąskim ujęciu definiens terminu opisuje jego istotę, wskazując na formy organizacyjno-prawne oraz zasady lub/i cel działalności^[2].

Ekonomia społeczna to ustawowe pojęcie o szerokim zakresie znaczeniowym. Obejmuje ono zróżnicowane formy aktywności zarówno ze sfery gospodarczej, jak i społecznej. W ustawie o ekonomii społecznej wskazano w art. 2, że ekonomia społeczna to działalność na rzecz społeczności lokalnej, polegająca na aktywności w trzech zasadniczych płaszczyznach. Pierwsza z nich to płaszczyzna społecznej i zawodowej reintegracji. Co istotne, nie należy rozpatrywać w tym kontekście jedynie działań realizowanych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o ekonomii społecznej. Reintegracja ta może mieć szerszy zakres podmiotowy (obejmując np. osoby bezdomne). Druga z kluczowych sfer odnosi się do wymiaru solidarnościowego i realizowana jest przez te podmioty ekonomii społecznej, w szczególności przedsiębiorstwa społeczne, które w ramach swojej działalności przyjmują funkcję tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Trzeci obszar aktywności to sfera usług społecznych^[3].

1 Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 806, zwana dalej „ustawą o ekonomii społecznej”.

2 Magdalena Małecka-Łyszczek et al., „Komentarz do art. 2”, [w:] *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), nb. 1.

3 Komentarz ministerstwa s. 7-8; zob.: Irena Lipowicz, Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki, *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania*

Celem opracowania jest ukazanie determinantów uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej. Analizie zostały poddane determinanty społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań będą przepisy prawa oraz monografie i artykuły naukowe. Zostały zastosowane metody: dogmatyczno-prawna oraz analityczno-syntetyczna.

2 | Pojęcie determinantów uchwalenia ustawy

Jednym z najczęściej spotykanych terminów dotyczących stanowienia prawa jest pojęcie źródeł prawa. Jest ono jednak wieloznaczne[4]. Może ono oznaczać[5]: po pierwsze, źródła poznania prawa (*fontes iuris cognoscendi*); po drugie, źródła powstawania prawa (*fontes iuris oriundi*); po trzecie, źródła prawa w znaczeniu prawniczym; po czwarte, źródła prawa w sensie formalnym; po piąte, źródła prawa w sensie materialnym.

Jak z powyższego wynika, wieloznaczność pojęcia źródła prawa powoduje, że jest ono mało operatywne, dlatego też w niniejszym opracowaniu posłużono się pojęciem determinanty. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN*, determinanta to czynnik wpływający na coś w sposób zasadniczy[6]. Determinanty uchwalenia ustawy to określenie czynników wpływających na ukształtowanie takiej a nie innej treści przepisów prawnych.

Determinanty można klasyfikować według różnych kryteriów. Pierwszy, najbardziej oczywisty, to podział na wewnętrzne i zewnętrzne. Te pierwsze są umiejscowione wewnątrz organu stanowiącego prawo, np. programy partii politycznych i realizacja obietnic wyborczych[7]. W przypadku rządów koalicyjnych dochodzą rozbieżności programów, często

wykluczeniu społecznemu (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 21-24; Magdalena Małecka-Lyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 54-56.

4 Zob. Józef Nowacki, Zygmunt Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa* (Warszawa: Wolters Kluwer 2020), 149-152.

5 Paweł Chmielnicki, „Wprowadzenie. Problem naukowej refleksji nad materialnymi źródłami prawa i jego efektywnością”, [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. Paweł Chmielnicki (Warszawa: Lexis Nexis, 2014), 5.

6 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/determinanta.html>. [dostęp: 8.4.2026].

7 Zob. Paweł Chmielnicki, Dobrochna Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), *passim*.

kwestii światopoglądowych i konieczność poszukiwania kompromisowych rozwiązań^[8]. Drugie są konsekwencją zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, np. rozwój sztucznej inteligencji, czy też jednostkowych zdarzeń^[9], np. „Lex Kamilek”^[10]. Zaliczyć tutaj także należy zobowiązania wynikające z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, szczególne znaczenie ma tutaj prawodawstwo Unii Europejskiej i konieczność jego transpozycji do porządku krajowego^[11].

Inny możliwy podział to determinanty jawne i ukryte. Pierwsze stosunkowo łatwo znaleźć w materiałach legislacyjnych. Jest to konsekwencją obowiązywania przepisów regulujących proces legislacyjny. Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Z przepisu tego wynika, że projekt ustawy ma mieć uzasadnienie. Przepisy Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej^[12] w art. 34 ust. 2 wskazuje obligatoryjne elementy uzasadnienia projektu ustawy, które powinno m.in. 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) przedstawiać przewidywane skutki prawne, w tym różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe; 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu

8 Można tutaj wskazać trudności w zakresie wypracowania wspólnego stanowiska koalicji KO, PSL, Polska 2050, NL (+ CdP, Zieloni, UED, PPS, UP) na kwestię np. związków partnerskich. Zob. <https://www.rp.pl/polityka/art42204291-psl-przeciw-zwiazkom-partnerskim-kolejne-krytyczne-uwagi-resortow-kierowanych-przez-ludowcow>. [dostęp: 8.4.2026].

9 O zmianie przepisów kodeksu postępowania cywilnego wynikającej z jednostkowego zdarzenia zob. Robert Frey, „The Origins of the Amendments to the Provisions of Judicial Enforcement Proceedings” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2016): 137-143.

10 Potoczna nazwa nowelizacji przepisów dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1606). Została wprowadzona w odpowiedzi na tragiczną śmierć 8-letniego Kamilka z Częstochowy, który zmarł na skutek brutalnego znęcania się przez ojczyca.

11 Zob. np. *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2014).

12 Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

terytorialnego. Determinanty ukryte związane są przede wszystkim z nielegalną działalnością lobbującą^[13]. Niekiedy jednak, mimo braku ich bezpośredniego wyartykułowania w uzasadnieniu aktu, można je łatwo zrekonstruować (przykładem może być wpływ społecznej nauki Kościoła katolickiego na kształt wybranych przepisów).

Jednak najbardziej operatywny będzie podział determinant na społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Jest on konsekwencją ich poszukiwania w materiałach legislacyjnych, gdzie największe znaczenie mają uzasadnienia projektów ustaw i oceny skutków regulacji^[14]. Jak wyżej wskazano, jednym z wymogów projektu ustawy jest przedstawienie skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych. Zaproponowana systematyka ma oczywiście charakter porządkujący, ponieważ poszczególne determinanty oddziałują na siebie wzajemnie. Ustawodawca nie jest także w stanie przewidzieć wszystkich skutków, jakie powoduje uchwalenie ustawy. Przykładowo, ustawa wprowadzająca tzw. 500+ miała na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, opieką nad nim oraz zaspokajaniem jego potrzeb życiowych, jednak spowodowała także odbieranie dzieci z domu dziecka w celu uzyskania świadczeń oraz wnoszenie pozwów o obniżenie alimentów, skoro na skutek wypłaty świadczenia wzrosły przychody osób uprawnionych. Wskazane niekorzystne skutki ustawy były determinantami nowelizacji przepisów innych ustaw^[15].

Poniżej zostaną przedstawione wybrane najważniejsze, z punktu widzenia autorów, determinanty uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej w podziale na społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Omówienie wszystkich determinantów uchwalenia powyższej ustawy przekracza ramy edytorskie publikacji.

¹³ Zob. przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbującej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 677).

¹⁴ Zob. Agnieszka Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa* (Warszawa: Wolters Kluwer 2017), *passim*.

¹⁵ Tytułem przykładu można wskazać nowelizację art. 135 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wyłączającą z zakresu świadczeń wpływających na wysokość alimentów m.in. świadczenie wychowawcze, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2024 r., poz. 1576 oraz z 2025 r. poz. 619 i 1301).

3 | Determinanty społeczne

Determinanty społeczne ustawy o ekonomii społecznej zostały wskazane w ramach procesu legislacyjnego w projekcie tej ustawy z dnia 12 maja 2022 r., zgłoszonym przez ministra rodziny i polityki społecznej, numer wykazu Rządowego Centrum Legislacyjnego UD 185^[16] następnie zostały powtórzone w uzasadnieniu do projektu tej ustawy na etapie prac legislacyjnych w Sejmie RP – druk sejmowy numer 2321^[17]. Podnoszone były również podczas pięćdziesiątego siódmego posiedzenia Sejmu RP IX kadencji w dniu 22 czerwca 2022 r. przez sekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej Anitę Czerwińską^[18]. W przywołanych dokumentach położono nacisk na dwie determinanty.

Pierwsza z nich to tworzenie nowych miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. osób z niepełnosprawnościami, bezrobotnych, ubogich) w przedsiębiorstwach społecznych, a także zapewnienie im odpowiedniego wsparcia reintegracyjnego. Cel ten wyraźnie wpisuje się w aktywną politykę społeczną, dzięki której osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej mogą odzyskać samodzielność i zdolność do pełnienia ról społecznych i zawodowych.

Drugą determinantą i celem jest rozwijanie udziału podmiotów ekonomii społecznej, a zwłaszcza przedsiębiorstw społecznych, w realizacji usług społecznych na rzecz społeczności lokalnej. Usługi społeczne to ważny obszar aktywności decydujący o poziomie życia Polaków, ale również o potencjale społecznego i gospodarczego rozwoju. Dlatego tak istotne jest, aby elementem zwiększenia dostępności i jakości usług społecznych w Polsce było zaangażowanie do ich świadczenia podmiotów, których pierwszoplanowym celem i istotą jest działanie na rzecz dobra ogółu.

¹⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346902/katalog/12788688#12788688>. [dostęp: 17.4.2026].

¹⁷ Rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej – druk nr 2321. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2321>>. [dostęp: 17.4.2026]

¹⁸ Sejm RP, Kadencja IX, Sprawozdanie Stenograficzne z 57. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 czerwca 2022 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2022, s. 18–20. <https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/C87DBB14A4831DEEC125886A000A4F85/%24File/57_a_ksiazka_bis.pdf>. [dostęp: 17.4.2026].

4 | Determinanty gospodarcze

Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju^[19] zostały uchwalone dokumenty programowe i strategiczne, w których znalazły się postulaty odnoszące się do zjawiska ekonomii społecznej. Są to: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej oraz Program Dostępność Plus^[20]. Dokumenty te tworzą ramy prawne, które systematyzują sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie stanowią one element prowadzenia polityki wewnętrznej przez Radę Ministrów zgodnie z art. 146 Konstytucji RP^[21].

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.^[22] wskazano potrzebę rozpoczęcia prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem projektu ustawy kompleksowo regulującej sferę ekonomii społecznej, w tym zasady udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań publicznych. Podkreślono również konieczność rozwijania sektora ekonomii społecznej jako miejsca aktywizacji i pracy dla osób o ograniczonej zatrudnialności na otwartym rynku (np. wsparcie tworzenia PES i usługi dla PES, instrumenty zwrotne, partnerstwo publiczno-społeczne).

W Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku *Ekonomia Solidarności Społecznej* (2019), przyjętym uchwałą nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M. P. poz. 811), zaktualizowanego uchwałą nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. (M. P. poz. 214) oraz uchwałą nr 212 Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2022 r. (M. P. poz. 1171) określono strategiczny cel długofalowy oraz cel główny.

Strategiczny cel długofalowy zakładał, że ekonomia społeczna i solidarna stanie się istotnym instrumentem aktywnej polityki społecznej oraz

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 198.

²⁰ Szerzej na ten temat: Lipowicz, Małecka-Łyszczek, Mędrzycki, *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, 21-24.

²¹ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 476-482.

²² Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017 poz. 260), s. 166.

wsparcia rozwoju społecznego i lokalnego. Cel główny wskazywał, że do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej i realizatorami zadań z zakresu rozwoju lokalnego.

Osiągnięcie celu głównego miało być możliwe dzięki realizacji celów szczegółowych. Realizacja celu głównego i celów szczegółowych miała być osiągnięta w czterech obszarach interwencji publicznej: solidarny rynek pracy, solidarna wspólnota lokalna, konkurencyjna przedsiębiorczość społeczna oraz solidarne społeczeństwo. Każdemu z obszarów przyporządkowano priorytety, działania oraz konkretne zadania realizowane w perspektywie 2014–2023[23].

Cele szczegółowe obejmowały:

1. Wspieranie trwałego partnerstwa podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego. Miało być to realizowane w obszarze I Solidarna wspólnota lokalna w ramach priorytetów: Priorytet 1. Rozwój usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego. Priorytet 2. Włączenie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w procesy rewitalizacji[24].

2. Zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Cel ten miał być realizowany w obszarach: obszar II Solidarny rynek pracy, obszar I Solidarna wspólnota lokalna, Obszar III Konkurencyjna przedsiębiorczość społeczna oraz Obszar IV Solidarne społeczeństwo. Realizacja miała przebiegać w ramach priorytetów: Priorytet 1. Wspieranie reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w jednostkach reintegracyjnych. Priorytet 2. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych oraz osób starszych w podmiotach ekonomii społecznej i solidarnej. Priorytet 3. Tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych[25].

3. Zwiększenie konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej na rynku. W ramach obszaru III Konkurencyjna przedsiębiorczość społeczna przy uwzględnieniu priorytetów: Priorytet 1. Zwiększanie

23 Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. *Ekonomia Solidarności Społecznej* (2019), 18-19.

24 Ibidem, 26-34.

25 Ibidem, 35-43.

konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Priorytet 2. Wsparcie w rozwoju profesjonalizacji i współdziałania PES oraz współpracy międzysektorowej[26].

4. Upowszechnienie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej. Cel ten miał być realizowany w obszarze IV Solidarne społeczeństwo w ramach priorytetów: Priorytet 1. Kształtowanie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej wśród młodzieży. Priorytet 2. Budowa marki ekonomii społecznej i solidarnej[27].

W Programie rządowym Dostępność Plus 2018-2025 przyjętym uchwałą nr 102/2018 Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2018 r. w Działaniu 43 – Spójna polityka społeczna na rzecz dostępności – Podmioty ekonomii społecznej i solidarnej – wskazano na konieczność zapewnienia spójności w zarządzaniu i programowaniu polityki na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także przyjęcia spójnej i kompleksowej regulacji ustawowej. Ustawa miała zawierać m.in. koncepcję nowego sposobu planowania działań w obszarze aktywnej polityki społecznej na poziomie lokalnym. Nowa ustawa miała regulować sferę ekonomii społecznej i solidarnej. W jej ramach unormowane miały zostać m.in. preferencje w realizacji usług społecznych przez przedsiębiorstwa społeczne w społecznościach lokalnych; zastępujące i integrujące dotychczasowe strategie i programy lokalne w obszarze spraw społecznych lokalne programy rozwoju społecznego, wymogi i preferencje dla podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Okres realizacji miał nastąpić od 2019 roku, jako koordynator zostało wskazane ministerstwo rodziny, pracy i polityki społecznej, a jako podmioty współpracujące: ministerstwo infrastruktury i rozwoju, samorządy, podmioty ekonomii społecznej i solidarnej[28].

5 | Determinanty finansowe

Determinanty finansowe uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej wiązały się z tym, że ustawa pozwoli w sposób efektywny i skuteczny wykorzystać środki pochodzące z perspektywy finansowej na lata 2021-2027 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego+, a także że zostanie uruchomione

26 Ibidem, 44-50.

27 Ibidem, 51-56.

28 Program rządowy Dostępność Plus 2018-2025, Warszawa 2018, 62-63.

ok. 200 mln zł w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Odporności. Na tę kwestię zwrócono uwagę podczas procesu legislacyjnego w projekcie tej ustawy z dnia 12 maja 2022 r. zgłoszonym przez ministra rodziny, pracy i polityki społecznej numer wykazu Rządowego Centrum Legislacyjnego UD 185[29] oraz w uzasadnieniu do projektu tej ustawy na etapie prac legislacyjnych w Sejmie RP – druk sejmowy numer 2321[30].

6 | Determinanty prawne

Na stanowienie prawa w Polsce mają wpływ nie tylko wskazane wyżej determinanty, ale także konieczność wypełniania zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie determinant prawnych uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej można wskazać Konwencję z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych[31].

Myślą przewodnią wskazanego aktu prawnego jest godność człowieka[32]. Godność to poczucie własnej wartości, szacunek do siebie, ale i oczekiwanie szacunku od innych. Osoby z niepełnosprawnościami mają często z tym problem; czują się „gorsi”. Zadaniem społeczeństwa jest stworzenie mechanizmów „progodnościowych” – za takie niewątpliwie można uznać instytucje ekonomii społecznej.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych w art. 1 zd. 2 do osób niepełnosprawnych zalicza te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami[33].

29 <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346902/katalog/12788688#12788688>>. [dostęp: 17.4.2026].

30 Rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej – druk nr 2321. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2321>>. [dostęp: 17.4.2026].

31 Dz. U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm.

32 Zob. Anna Szyszka, „Godność osoby ludzkiej w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”, [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2021), 533-544.

33 Pojęcie to ma jednak ewoluujący charakter zob. Robert Frey, „Wdrażanie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w ustawie o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”, [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, 548-562.

W art. 4 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wskazano na obowiązki ogólne państw stron. Zobowiązane są do zapewnienia i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, w szczególności do przyjęcia wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w niniejszej konwencji oraz uwzględniania wymogu ochrony i popierania praw człowieka w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w każdej polityce i każdym programie działania.

W art. 27 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych państwa strony uznały prawo osób niepełnosprawnych do pracy na zasadzie równości z innymi osobami; obejmuje to prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy. Państwa Strony będą chronić i popierać realizację prawa do pracy; dotyczy to również osób, które staną się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, poprzez podjęcie odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej, między innymi w celu popierania możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni i zakładania własnych przedsiębiorstw.

Szeroki zakres podmiotów ekonomii społecznej niewątpliwie służy realizacji wskazanego celu. Obejmuje on, zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o ekonomii społecznej, organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, jednostki reintegracyjne, czyli centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, koła gospodyń wiejskich. Katalog ten jest znacznie szerszy, mieszczą się w nim wszyscy kluczowi uczestnicy sektora ekonomii społecznej. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy o ekonomii społecznej, dzięki tym rozwiązaniom wspierane będą zatrudnianie oraz reintegracja osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych. Do grona tego zaliczane będą nie tylko osoby z niepełnosprawnością. Są to także m.in. osoby bezrobotne, usamodzielniane z pieczy zastępczej czy z zaburzeniami psychicznymi, osoby ubogie, absolwenci wspomnianych centrów i klubów integracji społecznej, jak również uchodźcy^[34].

³⁴ Rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej – druk nr 2321. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2321>>. [dostęp: 17.4.2026].

Ustawodawca mógł na gruncie przywołanego przepisu zastosować dwa możliwe rozwiązania legislacyjne: albo wskazać wprost podmioty, które będą zaliczane do podmiotów ekonomii społecznej, albo alternatywnie wskazać cechy charakterystyczne, których spełnienie będzie pozwalało na zaliczenie do podmiotów ekonomii społecznej, co oznaczałoby także konieczność każdorazowej weryfikacji spełniania owych cech^[35].

Wyróżnienie przez ustawodawcę stosunkowo szerokiej grupy podmiotów ekonomii społecznej ma na celu zawarcie w tym katalogu możliwie pełnego spektrum form prawnych, które wymieniane są jako przedstawiciele tego sektora w literaturze przedmiotu. Są tu więc zaliczane zarówno podmioty *not-for-profit*, a nawet *non-profit*, dla których pierwiastek „zekonomizowania” ogranicza się w istocie do faktu świadczenia jakiegoś typu usług (np. organizacje pozarządowe prowadzące jedynie działalność nieodpłatną pożytku publicznego), jak i podmioty, u których w sensie formalnym przeważa pierwiastek gospodarczy. Do tej drugiej kategorii podmiotów zaliczyć można np. spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych, nieprowadzące innej działalności niż gospodarcza, jednak realizujące doniosłą funkcję społeczną przez dobór osób zatrudnionych. Pomiedzy nimi znajdują się takie podmioty, które łączą działalność pożytku publicznego z typową działalnością gospodarczą – jak spółdzielnie socjalne oraz spółki kapitałowe nienastawione na osiąganie zysku, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Powyższa różnorodność wskazuje na to, że katalog podmiotów ekonomii społecznej nie może w żadnym razie ograniczać się do podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Szeroki katalog podmiotów ekonomii społecznej obejmuje także jednostki reintegracyjne, w których szczególne znaczenie ma aspekt solidarności społecznej z osobami najbardziej potrzebującymi wsparcia. Podstawowym celem tych jednostek, takich jak WTZ, ZAZ, CIS i KIS, jest realizacja działań reintegracyjnych w stosunku do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób niepełnosprawnych. Ujęcie tych jednostek w katalogu podmiotów ekonomii społecznej ma zarówno istotny wymiar definicyjny, jak i praktyczny^[36].

Ważnym elementem regulacji i jednocześnie kluczową formułą sektora ekonomii społecznej jest przedsiębiorstwo społeczne. Status takiego przedsiębiorstwa zgodnie z art. 4 ustawy o ekonomii społecznej będą mogły

35 Małecka-Lyszczek et al., „Komentarz do art. 2”, nb. 5.

36 Komentarz ministerialny, 12-14.

uzyskać podmioty ekonomii społecznej, które działają w celu reintegracyjnym i w związku z tym zatrudniają co najmniej 30% osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub działają w celu usługowym i realizują w ten sposób usługi społeczne na rzecz społeczności lokalnej. Poza tym zatrudniają przynajmniej trzech pracowników, nie dzielą zysku pomiędzy pracowników, członków czy akcjonariuszy, lecz przeznaczają go na reintegrację lub rozwój. Oprócz tego realizują indywidualny plan reintegracyjny w stosunku do zatrudnionych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, na zatrudnienie których przyznano wsparcie ze środków publicznych i zapewniają wpływ pracowników na cały proces decyzyjny w ramach organu konsultacyjno-doradczego.

Ustawodawca wskazuje na cele działalności przedsiębiorstwa społecznego, co pozwala na doprecyzowanie samego pojęcia przedsiębiorstwa społecznego. Te cele to zarówno reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak i realizacja usług społecznych. Dodatkowo należy pamiętać, że działalność przedsiębiorstwa społecznego ma służyć rozwojowi lokalnemu³⁷. Podkreślenia wymaga, że przedsiębiorstwo społeczne nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny w art. 55 stanowi, że przedsiębiorstwo to zespół składników majątkowych i niemajątkowych służących prowadzeniu działalności gospodarczej. Podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą jest przedsiębiorca. W ustawie o ekonomii społecznej przedsiębiorstwem społecznym jest zaś podmiot posiadający określony formalnoprawny status. Znaczenie słowa „przedsiębiorstwo” użyte w ustawie jest różne od pojęcia „przedsiębiorstwo” ugruntowanego w prawie cywilnym. Jednakże niezasadne byłoby poszukiwanie w związku z tą różnicą znaczeniową innego określenia, bowiem pojęcie „przedsiębiorstwa społecznego” utrwaliło się już w literaturze dotyczącej gospodarki społecznej. Model przedsiębiorstwa społecznego, w którym możliwe jest prowadzenie działalności odpłatnej pożytku publicznego, innej działalności odpłatnej lub działalności gospodarczej, był wdrażany i upowszechniany w ramach działań współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014-2020. Rozwiązanie takie nie budziło wątpliwości po stronie podmiotów korzystających ze wsparcia, a także tych, które udzielały takiego wsparcia. Wprowadzenie ograniczenia w tym zakresie oznaczać mogłoby także ograniczenie trwałości

³⁷ Małecka-Łyszczek et al., „Komentarz do art. 2”.

podmiotów wspartych w ramach działań finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego[38].

7 | Wnioski

Dynamiczne zmiany społeczno-ekonomiczne, a także konsekwentne dostrzeganie ekonomii społecznej jako coraz ważniejszego elementu aktywnej polityki społecznej doprowadziły do ukształtowania się polskiego modelu ekonomii społecznej. W jego centrum znajduje się troska o osoby i rodziny zagrożone wykluczeniem społecznym. Wydarzenia takie jak pandemia oraz agresja na Ukrainę pokazały, jak ważną rolę w funkcjonowaniu społeczności lokalnych może odgrywać sektor ekonomii społecznej. Wskazały również na konieczność przygotowania stabilnych ram prawnych, które miały ułatwić właściwe adresowanie wsparcia dla tych podmiotów, a także zapewnić warunki do dalszego ich rozwoju.

Na kształt ustawy o ekonomii społecznej miały wpływ różne determinanty: społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Determinanty społeczne związane są przede wszystkim z tworzeniem miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób niepełnosprawnych. Determinanty gospodarcze wynikają z planowej działalności modernizacyjnej kraju zawartej w szeregu dokumentów strategicznych, w tym główną rolę odgrywa Strategia odpowiedzialnego rozwoju, a w przypadku osób niepełnosprawnych program Dostępność+. Determinanty finansowe związane są z absorpcją środków unijnych, w tym przede wszystkim KPO.

Na uchwalenie ustawy o ekonomii społecznej jako determinanta prawna wpływ miała konieczność wypełniania zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. W tym obszarze należy wskazać Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych. Wynika z niej obowiązek Rzeczypospolitej Polskiej podejmowania odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej, między innymi w celu budowania poparcia dla możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni oraz zakładania własnych przedsiębiorstw. W te działania idealnie wpisują się rozwiązania przewidziane w ustawie o ekonomii społecznej.

³⁸ Aneta Stachowicz, Jakub Szewczyk, Paweł Wiśniewski, *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz* (Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Ekonomii Społecznej, 2023), 24-26.

Bibliografia

- Bielska-Brodziak Agnieszka, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer 2017.
- Chmielnicki Paweł, Dobrochna Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Frey Robert, „The Origins of the Amendments to the Provisions of Judicial Enforcement Proceedings” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2016): 137-143.
- Frey Robert, „Wdrażanie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w ustawie o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”, [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak. 548-563. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2021.
- Lipowicz Irena, Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki, *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Małecka-Łyszczek Magdalena, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Nowacki Józef, Zygmunt Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. Paweł Chmielnicki. Warszawa: Lexis Nexis, 2014.
- Stachowicz Aneta, Jakub Szewczyk, Paweł Wiśniewski, *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*. Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Ekonomii Społecznej, 2023.
- Szyszka Anna, „Godność osoby ludzkiej w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”, [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak. 533-547. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2021.
- Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

