

Dominik Bierecki

Spółki komunalne – aspekty prawne i społeczne

Municipal companies – legal and social aspects

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej wprowadziła do prawa polskiego definicję prawną ekonomii społecznej, ustanowiła podmioty ekonomii społecznej oraz wprowadziła pojęcie przedsiębiorstwa społecznego. Na mocy tych przepisów spółki komunalne zostały włączone do katalogu podmiotów ekonomii społecznej. Dlatego należy porównać cele ekonomii społecznej i pojęcie użyteczności publicznej dla ustalenia zakresu dozwolonej działalności spółek komunalnych. Celem artykułu jest określenie, czy spółkom z udziałem jednostek samorządu terytorialnego może być przypisany status podmiotu ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społecznego. Teza badawcza artykułu stanowi, że przedmiot ekonomii społecznej i forma prawna podmiotów tej sfery działalności obejmują dopuszczalną działalność i formy prawne spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł został przygotowany metodą dogmatycznoprawną i komparatystyczną.

Słowa kluczowe: użyteczność publiczna, spółki komunalne, ekonomia społeczna

The act of 5th of August 2022 on social economy introduced to Polish law the legal definition of a social economy, established the social economy entities and introduced the concept of a social enterprise. Under these regulation municipal companies were included in the catalog of the social economy entities. Therefore it is beneficial to compare social economy purpose and public utility to determine the field of allowed activity if the municipal companies. For that, the article includes an analysis of the purpose of entities listed as social economy entities and compared their purposes with the definition of the social economy.

Key words: social economy, public utility, municipal companies

Wprowadzenie: cel i teza badawcza

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej¹ wprowadziła do prawa polskiego definicję legalną ekonomii społecznej (art. 2 pkt 1 u.s.e.), przedsiębiorstwa społecznego (art. 3 ust. 1 u.s.e.) i przyznała danym jednostkom organizacyjnym status podmiotów ekonomii społecznej (art. 2 pkt 5 u.e.s.) oraz jednostek tworzących podmioty ekonomii społecznej (art. 2 pkt 3 u.e.s.). Celem artykułu jest dokonanie analizy przepisów u.e.s., które dotyczą podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych oraz określenie czy spółkom z udziałem jednostek samorządu terytorialnego może być przypisany status podmiotu ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społecznego. Taka analiza jest przydatna dla zbadania podmiotowego zakresu pojęcia podmiotu ekonomii społecznej i w konsekwencji pojęcia przedsiębiorstwa społecznego. Prowadzi także do wyróżnienia przedmiotu i celu ekonomii społecznej na gruncie prawa polskiego oraz ustalenia zadań korespondujących swoim celem z ekonomią społeczną. Teza badawcza artykułu stanowi, że przedmiot ekonomii społecznej i forma podmiotów tej sfery działalności obejmują dopuszczalną działalność i formy prawne spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Jest tak dlatego, że zadania użyteczności publicznej odpowiadają przedmiotowi ekonomii społecznej. Artykuł został przygotowany metodą dogmatycznoprawną i metodą komparatystyczną.

Pojęcia ekonomii społecznej, podmiotu ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społecznego

Przed wejściem w życie u.e.s., w prawie polskim funkcjonowało pojęcie ekonomii społecznej, były określone jej zadania, ale brak było jednolitego aktu normatywnego, który regulowałby obszary realizacji ekonomii społecznej przez podmioty prawa cywilnego i organy administracji publicznej². Ekonomia społeczna była regulowana przez normy prawne adresowane do organów administracji publicznej. Ustawa o ekonomii społecznej też zawiera takie normy prawne, ale dotyczy również realizacji

¹ Dz.U. z 2024, poz. 113 t.j.

² Zob. M. Małecka – Łyszczek, R. Mędrzycki, w: *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, red. M. Małecka – Łyszczek, R. Mędrzycki, Warszawa 2023, s. 21.

ekonomii społecznej przez podmioty prawa cywilnego, które mogą uzyskać status przedsiębiorstwa społecznego (art. 3 ust. 1 u.e.s.).

Pojęcie ekonomii społecznej pojawiło się w art. 21 pkt 4a ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej³ wskutek nowelizacji z dokonanej ustawą z dnia 22 lutego 2013 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej i niektórych innych ustaw⁴. Zgodnie z art. 21 pkt 4a u.p.s., do zadań samorządu województwa należy koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie. Ustawa z dnia 22 lutego 2013 r. dodała też do u.p.s. art. 21a, który określa jakie czynności są podejmowane przez samorząd województwa w celu realizacji zadania koordynowania działań na rzecz sektora ekonomii społecznej. Do tych czynności należą:

1. rozwój infrastruktury usług aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
2. inspirowanie i promowanie nowych metod działań w zakresie aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
3. wspieranie rozwoju partnerskiej współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi a podmiotami świadczącymi usługi aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
4. monitorowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości społecznej służącej zwiększeniu aktywności społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
5. zwiększanie kompetencji służb zajmujących się aktywizacją, integracją oraz reintegracją społeczną i zawodową osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Natomiast u.e.s. wprowadziła do u.p.s. zmianę w art. 16b ust. 2, który w obecnym stanie prawnym stanowi, że opracowana przez gminę i powiat strategia rozwiązywania problemów społecznych oraz opracowana przez samorząd województwa strategia w zakresie polityki społecznej zawierają w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, w tym określenie zdolności podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 pkt 1–14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁵.

³ Dz. U. z 2023, poz. 901 t.j. ze zm., dalej: u.p.s.

⁴ Dz. U. z 2013, poz. 509.

⁵ Dz. U. z 2019, poz. 1818., dalej: r.u.s.c.u.s.

Zakres ten dotyczy rodzajów usług społecznych, które są podejmowane przez gminę w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej i świadczone są w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców (art. 2 ust. 1 *in fine* r.u.s.c.u.s.).

Z kolei, art. 31 ust. 1 pkt 6a ustawy o dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶ stanowi, że spośród działów administracji rządowej, dział zabezpieczenia społecznego obejmuje sprawy ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej, w tym spółdzielni socjalnych. Przepis art. 31 ust. 1 pkt 6a został dodany do ustawy o dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej przez ustawę z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz niektórych innych ustaw⁷. Tak więc także ta regulacja została wprowadzona przed u.e.s.⁸.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.e.s., ekonomia społeczna to normatywnie definiowana sfera działalności, która obejmuje działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego oraz inną działalność o charakterze odpłatnym, jak: prowadzenie szkoły (art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁹), działalność kulturalną (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁰), działalność zarobkową kół gospodyń wiejskich (art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich¹¹). Moim zdaniem, w ten sposób definicja z art. 2 pkt 1 u.e.s. określa przedmiot ekonomii społecznej. W sferze ekonomii społecznej i w ramach jej przedmiotu, podmioty ekonomii społecznej działają na rzecz społeczności lokalnej w zakresie: 1) reintegracji społecznej i zawodowej; 2) tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; 3) i świadczenia usług społecznych (art. 2 pkt 1 u.e.s.). Moim zdaniem, tak definicja z art. 2 pkt 1 określa cel ekonomii społecznej. Przedmiot i cel ekonomii społecznej odpowiadają warunkom uzyskania statusu i celom przedsiębiorstwa społecznego. Takie przedsiębiorstwo powinno prowadzić odpłatną działalność pożytku publicznego, działalność gospodarczą

⁶ Dz. U. z 2022, poz. 2512 t.j. ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017, poz. 2494.

⁸ Zob. M. Małecka-Łyszczek, R. Mędrzycki, w: *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, s. 21.

⁹ Dz. U. z 2024, poz. 737 t.j. ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2024, poz. 87 t.j.

¹¹ Dz.U. z 2023, poz. 1179 t.j.

lub inną działalność o charakterze odpłatnym (art. 3 ust. 1 pkt 1–3 u.e.s.). Natomiast celem przedsiębiorstwa społecznego jest reintegracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub realizacja usług publicznych (art. 4 ust. 1 u.e.s.). Prowadzi to do wniosku, że przedsiębiorstwo społeczne jest instytucją prawną nieskorelowaną pojęciowo z żadną określoną formą prowadzenia działalności, ani o charakterze korporacyjnym ani zakładowym.

Zawarta w art. 2 pkt 1 u.e.s. definicja ekonomii społecznej ujmuje w sposób wyczerpujący zakres przedmiotu i celów ekonomii społecznej. W raporcie *Benchmarking the socio-economic performance of the EU Social Economy* z 2024 r., sporządzonym na zlecenie Komisji Europejskiej, wskazano, że w polskim ustawodawstwie istnieje wąskie rozumienie ekonomii społecznej, które wyklucza z jej zakresu podmioty zwyczajowo obejmowane ekonomią społeczną, takie jak spółdzielnie mieszkaniowe, banki spółdzielcze i unie kredytowe, czyli spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. W konsekwencji w Polsce występuje wąskie rozumienie pojęcia przedsiębiorstwa społecznego, w którym kładzie się nacisk na integrację zawodową¹². Wydaje się jednak, że takie stanowisko niesłusznie utożsamia cel ekonomii społecznej z przedmiotem działalności przedsiębiorstw społecznych. Na gruncie u.e.s. cel ekonomii społecznej: reintegracja społeczna i zawodowa oraz realizacja usług społecznych występuje w przedsiębiorstwie społecznym obok działalności gospodarczej, działalności pożytku publicznego lub innej działalności o charakterze odpłatnym (art. 4 ust. 2 u.e.s.). Te rodzaje działalności mają na celu wyłącznie finansowanie realizacji celu ekonomii społecznej przez przedsiębiorstwo społeczne (art. 9 ust. 1 u.e.s., art. 8 ust. 2 u.d.p.p.w.¹³). Niewłaściwe jest również twierdzenie, że u.e.s. wiąże status przedsiębiorstwa społecznego z celem integracji zawodowej. Pomija to cele ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społecznego w postaci reintegracji społecznej i świadczenia usług społecznych, które obejmują wiele innych obszarów niż reintegracja zawodowa (art. 2 ust. 1 pkt 1–14 r.u.s.c.u.s.).

Dla porównania, we Francji ekonomia społeczna i solidarna (*économie sociale et solidaire*) jest normatywnie określana jako sposób przedsiębiorczości i rozwoju ekonomicznego dostosowany do wszystkich dziedzin działalności prowadzonych przez podmioty prawa prywatnego, które

¹² *Benchmarking the socio-economic performance of the EU Social Economy*, Bruksela 2024, s. 36.

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U.2024.1491 t.j.

polegają na produkcji, przetwarzaniu, dystrybucji, wymianie i konsumpcji towarów lub usług. Działania te składają się na ekonomię społeczną i solidarną, jeżeli są realizowane przez spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, fundacje i stowarzyszenia oraz spółki handlowe, które spełniają warunki: demokratycznego zarządzania, posiadania innego celu niż podział zysku, przeznaczania zysku na dalszą działalność, utrzymania niepodzielnej rezerwy, nieobniżania kapitału bez uzasadnienia stratą, dążenia do realizacji celu społecznego (art. 1 ust. 1–2 i art. 1 *Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire*¹⁴). Spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, fundacje i stowarzyszenia są z mocy prawa uznawane za spełniające wymienione warunki¹⁵.

Prima facie, zdaje się, że art. 2 pkt 5 lit. a – f u.e.s. wymienia podmioty ekonomii społecznej w sposób wyczerpujący, co prowadziłoby do enumeratywnego katalogu tych podmiotów. Należą do nich:

1. spółdzielnie socjalne,
2. warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej,
3. centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej,
4. spółdzielnie pracy (w tym spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych) i spółdzielnie produkcji rolnej,
5. organizacje pozarządowe z art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., w tym fundacje i stowarzyszenia (z wyjątkiem partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne i europejskich fundacji politycznych),
6. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego (art. 2 pkt 5 lit. f. u.e.s. w zw. z art. 3 ust. 3 pkt 1 u.d.p.p.w.),
7. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 pkt 5 lit. f. u.e.s. w zw. z art. 3 ust. 3 pkt 2 u.d.p.p.w.),
8. spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029313296> [dostęp: 5.10.2024].

¹⁵ Zob. D. Bierecki, *Cooperative Principles in the Concepts of Social Economy and Social Enterprise in Polish Law*, „Prawo i Więź” 2024, nr 4, s. 78–79.

do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (art. 2 pkt 5 lit. f. w zw. z art. 3 ust. 4 u.d.p.p.w.).

Wydaje się, że tworząc katalog podmiotów ekonomii społecznej ustawodawca kierował się ich ustawowym celem działalności, który jest tożsamy ze zdefiniowanym w art. 2 pkt 1 u.s.e. celem ekonomii społecznej, gdyż dotyczy reintegracji zawodowej lub społecznej lub świadczenia usług publicznych. Jedną z konsekwencji tego podejścia była zakwalifikowanie jako podmiotów ekonomii społecznej nie tylko podmiotów prawa cywilnego (prywatnoprawnych), które są wyposażone przez ustawodawcę w przymiot osobowości prawnej, ale również jednostek budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Powoduje to, że polska ustawa o ekonomii społecznej wyróżnia się na tle regulacji innych europejskich państw, w których ekonomię społeczną tworzą podmioty prywatnoprawne. W prawodawstwach państw Europy Zachodniej: Hiszpanii, Portugalii i Francji podmioty ekonomii społecznej mają wyłącznie charakter prywatny¹⁶.

Cele niektórych podmiotów ekonomii społecznej, wyrażone przez ustawy ustanawiające te podmioty w ramach systemu prawnego, odpowiadają celom ekonomii społecznej z art. 2 pkt 2 u.e.s. Celem spółdzielni socjalnej jest reintegracja społeczna i zawodowa jej członków oraz pracowników. Reintegracja społeczna i zawodowa jest tak samo rozumiana na gruncie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych¹⁷ i u.e.s. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 u.s.s. i art. 2 pkt 7 u.e.s. przez reintegrację społeczną należy rozumieć działania służące odbudowaniu lub nabyciu i podtrzymaniu umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu, w tym rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 u.s.s. i art. 2 pkt 8 u.e.s. reintegracją zawodową są działania służące zdobyciu nowych kwalifikacji, kompetencji, wiedzy i umiejętności w celu odbudowania lub uzyskania i podtrzymania zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy i awansu zawodowego, w tym rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych.

Podobnie celem spółdzielni pracy, w tym spółdzielni pracy inwalidów i spółdzielni pracy niewidomych, jest zawodowa i społeczna rehabilitacja inwalidów i niewidomych przez pracę w prowadzonym wspólnie

¹⁶ *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*, Bruksela 2017, s. 59–60.

¹⁷ Dz.U. z 2023, poz. 802 t.j., dalej: u.s.s.

przedsiębiorstwie (art. 181a § 1 pr.spółdz.¹⁸). Wykładnia językowa przepisów art. 2 ust. 2 pkt 1–2 u.s.s. i art. 181a § 1 pr.spółdz. prowadzi do wniosku, że pojęcia reintegracji i rehabilitacji zostały użyte przez ustawodawcę w tym samym znaczeniu. Słownikowym znaczeniem reintegracji jest ponowna integracja, zaś rehabilitacji m.in. przystosowanie do normalnego życia w społeczeństwie osób, które utraciły sprawność fizyczną lub psychiczną bądź mają wady wrodzone¹⁹. Za utożsamieniem tych pojęć na gruncie u.s.s. i pr.spółdz. przemawiają także przepisy art. 2 ust. 2 pkt 1–2 u.s.s., które stanowią, że przez społeczną i zawodową reintegrację należy rozumieć m.in. działania służące rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Prowadzi to do wniosku, że również zawodowa rehabilitacja inwalidów i niewidomych mieści się w ramach celu ekonomii społecznej i odpowiadają pojęciu reintegracji zawodowej na gruncie art. 2 pkt 8 u.e.s.²⁰

Natomiast przepisy o rolniczych spółdzielniach produkcyjnych nie przewidują celu tych spółdzielni w postaci reintegracji czy rehabilitacji członków. Przepisy te nie przewidują również świadczenia usług społecznych przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Celem tych spółdzielni jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego i działalność na rzecz indywidualnych gospodarstw członków (art. 138 pr. spółdz.)²¹. Natomiast prawem i obowiązkiem członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest praca w spółdzielni (art. 155 § 1 pr. spółdz.). Praca w rolniczej spółdzielni produkcyjnej następuje na podstawie stosunku członkostwa. Członka i rolniczej spółdzielni produkcyjnej nie może łączyć odrębny od członkostwa stosunek pracy²². Wydaje się, że uwzględnienie rolniczych spółdzielni produkcyjnych w ramach katalogu podmiotów ekonomii społecznej jest uzasadnione integracją zawodową jaka następuje przez zrzeszenie się w tego typu spółdzielni.

Tożsamy cel z celem ekonomii społecznej mają także zakłady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z tego, że charakter zadań o charakterze użyteczności publicznej, które prowadzą samorządowe zakłady budżetowe, odpowiada zakresowi usług społecznych (art. 2

¹⁸ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2024, poz. 593 t.j.

¹⁹ <https://sjp.pwn.pl/> [dostęp: 5.10.2024].

²⁰ D. Bierecki, *Konsekwencje prawne uzyskania przez spółdzielnię statusu przedsiębiorstwa społecznego*, Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem 2023, t. 15, nr 3, s. 195 – 196.

²¹ Zob. D. Bierecki, w: D. Bierecki, P. Pałka, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 300.

²² Tamże, s. 320.

ust. 1 pkt 1–14 r.u.s.c.u.s.). Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.k.²³, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania użyteczności publicznej powinny być wykonywane w sposób bieżący i nieprzerwany, realizować cel w postaci zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, mieć usługowy charakter oraz być powszechnie dostępne²⁴. Natomiast usługi społeczne są podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców (art. 2 ust. 1 *in fine* r.u.s.c.u.s.). W piśmiennictwie zaznacza się też, że zaspokajanie potrzeb indywidualnych (rozstrzyganie spraw indywidualnych, zaspokajania potrzeb konkretnych osób) jest przejawem zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczności samorządowej²⁵. O tym, że zakres zadań użyteczności publicznej odpowiada usługom społecznym świadczy pośrednio możliwość tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotów ekonomii społecznej w formie samorządowego zakładu budżetowego: warsztatu terapii zajęciowej (art. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu niepełnosprawnych²⁶), zakładu aktywności zawodowej (art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu niepełnosprawnych), centrum integracji społecznej (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²⁷) lub klubu integracji społecznej (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym). Te samorządowe zakłady budżetowe nie mogą prowadzić działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej (art. 7 u.g.k.). Dlatego realizowane przez nie usługi społeczne muszą być zadaniami o charakterze użyteczności publicznej. Teza ta koresponduje z zaprezentowanym w piśmiennictwie stanowiskiem o potrzebie dynamicznego rozumienia pojęcia użyteczności publicznej, w sposób odpowiadający aktualnym potrzebom społeczeństwa i łączący istotę użyteczności publicznej z zakresem zadań własnych jednostek

²³ Ustawy z dnia 20 grudnia 2006 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2021, poz. 679 t.j.

²⁴ K. Horubski, *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2014, nr 3555, s. 36.

²⁵ Tamże, s. 38–39; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 51.

²⁶ Dz.U.2024.44 t.j. ze zm.

²⁷ Dz.U.2022.2241 t.j.

samorządu terytorialnego²⁸. Usługi społeczne w postaci np. polityki prorodzinnej, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury fizycznej i turystyki (art. 2 pkt 1, 4, 7, 10 r.u.s.c.u.s.) wymieniane są również jako zadania własne gminy (art. 7 ust. 1 pkt 6, 8, 10, 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁹). Wszakże, art. 3 ust. 1 r.u.s.c.u.s. odnosi się do usług społecznych będących zadaniami własnymi gminy. Natomiast art. 4 ust. 4 r.u.s.c.u.s. stanowi, że opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programów usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym.

Zawarte w art. 2 pkt 5 lit. e u.e.s. odesłanie do art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. prowadzi do uznania za podmioty ekonomii społecznej organizacji pozarządowych, czyli szeregu osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, ale o przyznanej przez ustawę zdolności prawnej, które nie zostały wprost wymienione w art. 2 pkt 5 lit. a–f u.e.s. Odesłanie to tworzy otwarty katalog podmiotów ekonomii społecznej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1–2 u.d.p.p.w. cechą organizacji pozarządowych jest to, że: 1) nie są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰ lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) nie działają w celu osiągnięcia zysku. W szczególności organizacjami pozarządowymi są fundacje i stowarzyszenia (art. 3 ust. 2 *in fine* u.d.p.p.w.). Cele ekonomii społecznej są możliwe do umiejscowienia w celach, dla których ustanawiane są fundacje: celu społecznie użytecznego, a w szczególności pomocy społecznej (art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach). Natomiast w wypadku stowarzyszeń, cele ekonomii społecznej mieszczą się w zakresie samorządności (samodzielności) tego rodzaju osób prawnych do określania swoich celów (zadań)³¹ – art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach³². Wydaje się, że dotyczy to także stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, do których odpowiednio stosuje się przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach (art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca

²⁸ M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji*, RPEiS 2017, nr 3, s. 5–7.

²⁹ Dz.U. z 2024, poz. 1465 t.j. ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2024, poz. 1530 t.j. ze zm.

³¹ Zob. wyrok SA w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2013 r., I ACa 1294/12, LEX i wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2011 r., III SA/Wa 1695/10, LEX.

³² Dz.U. z 2020, poz. 2261 t.j.

1990 r. o samorządzie gminnym; art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³³; art. 8b ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁴). Skoro ustawodawca nadaje ustawowy status podmiotu ekonomii społecznej stowarzyszeniom samorządu terytorialnego, uznać należy, że cel ekonomii społecznej mieści się w idei samorządu terytorialnego i wspólnym interesie gmin, powiatów oraz województw (art. 84a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Koresponduje to ze stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z 17 października 2008 r., że idea samorządu terytorialnego i obrona wspólnego interesu zawierają w sobie obszerną i bogatą treść³⁵. W tym kontekście zwraca uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć stowarzyszenia dla realizacji wspólnych projektów i wymiany doświadczeń oraz reprezentowania swoich interesów na forum krajowym³⁶. Do tego można zaliczyć cele ekonomii społecznej, skoro opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programów usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym (art. 4 ust. 4 r.u.s.c.u.s.).

Natomiast do innych osób prawnych, które według art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. są organizacjami pozarządowymi, a wskutek odesłania z art. 2 pkt 5 lit. e u.e.s. stają się też podmiotami ekonomii społecznej, należą innego typu spółdzielnie niż spółdzielnie socjalne i spółdzielnie pracy (spółdzielnie pracy inwalidów i spółdzielnie pracy niewidomych). Zgodnie z art. 1 § 1 pr. spółdz. spółdzielnie obligatoryjnie prowadzą działalność gospodarczą. Na podstawie ogólnej normy z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców³⁷ należy stwierdzić, że spółdzielnie działają w celu osiągnięcia zysku. Jednak niektóre, szczególnego typu spółdzielnie prowadzą działalność gospodarczą o charakterze *not for profit* lub bezwynikowym. W przypadku działalności *not for profit* prowadzonej przez spółdzielnie socjalne i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK), zwane też uniami kredytowymi (art. 5 ustawy o SKOK³⁸), spółdzielnia uzyskuje zysk (nadwyżkę bilansową – art. 75 pr. spółdz.), który w całości

³³ Dz.U. z 2024, poz. 107 t.j.

³⁴ Dz.U. z 2024, poz. 566 t.j.

³⁵ I OSK 483/08, LEX.

³⁶ E. Stupienko, *Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jako forma realizacji wspólnych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*, Ekspertyzy i Opracowania NIST 2022, nr 146, s. 9-10.

³⁷ Dz.U. z 2024, poz. 236 t.j. ze zm.

³⁸ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych, Dz.U. z 2024, poz. 512 t.j. ze zm.

przeznacza na realizację swoich celów statutowych, a nie do podziału między członków (art. 10 ust. 1 – 2 u.s.s., art. 26 ust. 1 ustawy o SKOK). Osiągnięcie zysku nie jest więc celem działalności spółdzielni socjalnej i SKOK. Cel ten jest inaczej formułowany przez ustawę (art. 2 u.s.s., art. 3 ustawy o SKOK), a zysk ma jedynie służyć zapewnieniu jego realizacji³⁹. Pomimo braku określenia spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (unii kredytowych) *explicite* jako podmiotów ekonomii społecznej (tak jak spółdzielni socjalnych – art. 2 pkt 5 lit. a u.e.s.), odesłanie z art. 2 pkt 5 lit. e u.e.s. do art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. powoduje przyznanie SKOK tego statusu (podmiotu ekonomii społecznej). Status ten umożliwia SKOK stanie się przedsiębiorstwem społecznym (art. 3 ust. 1 u.e.s.).

Jednak przedsiębiorstw społecznym dotyczy zakaz udzielania pożyczek na rzecz jego członków (art. 8 ust. 1 u.e.s.). Zakaz ten uniemożliwia realizację przez SKOK jednego z jej ustawowych celów – udzielania pożyczek członkom (art. 3 ust. 1 ustawy o SKOK). Powstaje pytanie, czy normy prawne przyznające SKOK status podmiotu ekonomii społecznej, określające status przedsiębiorstwa społecznego i zakazujące tego typu przedsiębiorstwom udzielania pożyczek wyłączają bezwzględny charakter art. 3 ust. 1 ustawy o SKOK i pozwalają na ograniczenie ustawowego celu działalności spółdzielczej kasy do udzielania kredytów, prowadzenia rozliczeń finansowych na zlecenie członków i gromadzenia ich środków pieniężnych? Do takiego wniosku prowadzi dyrektywa wykładni racjonalnego ustawodawcy. W przeciwnym wypadku należałoby stwierdzić, że ustawodawca jedynie przyznał SKOK status podmiotu ekonomii społecznej, ale wyłączył możliwość uzyskania statusu przedsiębiorstwa społecznego. Taki wniosek dotyczy tylko jednostek budżetowych jednostek samorządu terytorialnego i spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (zob. pkt 3). Jest on uzasadniony charakterem podmiotów sprawujących kontrolę nad tym rodzajem podmiotów ekonomii społecznej i położeniem w definicji ekonomii społecznej nacisku na jej cel a nie na jej zrzeszeniowy charakter. Jednakże, *de lege ferenda* należy postulować wyłączenie zakazu udzielania pożyczek członkom przedsiębiorstwa społecznego w sytuacji, w której status ten przysługuje SKOK.

W celu osiągnięcia zysku nie działają również spółdzielnie mieszkaniowe. Tego typu spółdzielnie osiągają zysk, ale ich ustawowo określona

³⁹ Zob. D. Bierecki, *Legal Status and Development Trends of Credit Unions in Polish Law and Its Compliance With the WOCCU Standards and the International Cooperative Principles*, International Association of Cooperative Law Journal 2020, no. 56, s. 31.

działalność gospodarcza ma charakter bezwynikowy, tj. różnica między kosztami eksploatacji i utrzymania danej nieruchomości, a przychodami z opłat członków zwiększa odpowiednio przychody lub koszty eksploatacji i utrzymania danej nieruchomości w roku następnym (art. 6 ust. 1 u.s.m.⁴⁰). Ustawowy cel spółdzielni mieszkaniowej: zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych (art. 1 ust. 1 u.s.m.), koresponduje z celem ekonomii społecznej w postaci realizacji usług społecznych, do których zalicza się działania z zakresu mieszkalnictwa (art. 2 pkt 12 r.u.s.c.u.s. w zw. z art. 2 pkt 9 u.e.s.).

Z kolei, w przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, prostych spółek akcyjnych i spółek akcyjnych, cele ekonomii społecznej mieszczą się w dyspozycji norm kompetencyjnych dających możliwość zawiązania tego rodzaju spółek kapitałowych w każdym celu prawnie dopuszczalnym (art. 151 § 1 i art. 3001 § 1 KSH⁴¹; w przypadku spółki akcyjnej: *a contrario* art. 3 ust. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w.). Należy stwierdzić, że spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, proste spółki akcyjne i spółki akcyjne mogą być zawiązywane w celu prowadzenia reintegracji zawodowej lub społecznej lub świadczenia usług społecznych. W związku z przyjęciem celu ekonomii społecznej, umowa lub statut spółki kapitałowej może wyłączać możliwość podziału zysku (wyłaty dywidendy). Proste spółki akcyjne są objęte otwartym katalogiem organizacji pozarządowych z art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., do którego odsyła art. 2 pkt 5 lit. e u.e.s. wymieniając podmioty ekonomii społecznej. Natomiast, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne są uznawane za podmioty ekonomii społecznej na podstawie odesłania z art. 2 pkt 5 lit. f u.e.s. do art. 3 ust. 4 u.d.p.p.w.

Cele spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego a cel ekonomii społecznej

Spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego mogą być spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne (art. 9 ust. 1

⁴⁰ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. z 2024, poz. 558 t.j.

⁴¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2024, poz. 18 t.j. ze zm.

u.g.k.). Pod kątem podmiotowym występuje więc tożsamość między spółkami komunalnymi i spółkami, które mają ustawowy status podmiotu ekonomii społecznej (art. 2 pkt 5 lit. f u.e.s. w zw. z art. 3 ust. 4 u.d.p.p.w.). Natomiast konieczne jest zbadanie, czy możliwe jest jednoczesne realizowanie przez spółkę gospodarki komunalnej i celów ekonomii społecznej. Uznanie, że cele ekonomii społecznej odpowiadają celom podmiotów ekonomii społecznej określonym przez ustawy ustanawiające te podmioty w ramach systemu prawnego (zob. pkt 2), powoduje konieczność zweryfikowania tej tezy w stosunku do spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. W tym wypadku, podobnie jak w wypadku samorządowych zakładów budżetowych, konieczne jest porównanie celów ekonomii społecznej z zadaniami użyteczności publicznej, jakie spółki te realizują. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć podmioty ekonomii społecznej w formie samorządowego zakładu budżetowego: warsztatu terapii zajęciowej, zakładu aktywności zawodowej, centrum integracji społecznej lub klubu integracji społecznej.

Jak już zaznaczono (zob. pkt 2), w świetle u.g.k., zadania o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez wymienione samorządowe zakłady budżetowe mogą też być realizowane przez spółki komunalne (art. 2 u.g.k.). Ponieważ charakter zadań o charakterze użyteczności publicznej, które prowadzą samorządowe zakłady budżetowe, odpowiada zakresowi usług społecznych (art. 2 ust. 1 pkt 1–14 r.u.s.c.u.s.), należy stwierdzić, że działalność spółki komunalnej na gruncie u.e.s. nie narusza ograniczenia sfery działalności takiej spółki w postaci użyteczności publicznej. Cel ekonomii społecznej może być więc realizowany w ramach gospodarki komunalnej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego w formie spółki prawa handlowego (art. 1 ust. 2 i art. 2 u.g.k. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1–14 r.u.s.c.u.s. i art. 2 pkt 1 oraz 5 lit. f u.e.s. i art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w.). W związku z tym wydaje się, że jednostki samorządu terytorialnego korzystają z umownej (statutowej) kompetencji do określenia celu spółki komunalnej w postaci prowadzenia świadczenia (innych) usług społecznych (do których należy też reintegracja zawodowa i społeczna – art. 2 pkt 14 r.u.s.c.u.s.) i wyłączenia możliwości podziału zysku (wyплаты dywidendy)⁴². O tym, czy taka działalność będzie stanowiła działalność gospodarczą, działalność odpłatną pożytku publicznego czy

⁴² Gospodarka komunalna nie może być prowadzona wyłącznie w celu uzyskania zysku. Zob. L. Kieres, w: *System prawa administracyjnego*, t. 8b: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 75–81.

inną działalność o charakterze odpłatnym, decydować będzie charakter świadczonej usługi społecznej. Jednostka samorządu terytorialnego może realizować swoje zadania własne przez działalność gospodarczą, jak i działalność o innym charakterze, bezpośrednio uczestnicząc w obrocie gospodarczym lub przez tworzenie innych podmiotów⁴³. Należy przy tym zaznaczyć, że wydaje się, iż odesłanie z art. 2 pkt 5 lit. f u.e.s. do art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w. nie ogranicza działalności wymienionych w tym ostatnim przepisie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych do działalności pożytku publicznego. Przepis ten uzyskuje wtórny zakres odniesienia przez przyznanie (*ex lege*) wymienionym w nim spółkom statusu podmiotu ekonomii społecznej. Ekonomia społeczna może być też realizowana (mieć też inny przedmiot) niż przez działalność pożytku publicznego, mianowicie przez działalność gospodarczą i inną działalność o charakterze odpłatnym (art. 2 pkt 1 u.e.s.).

Jednakże, spółka komunalna będąca podmiotem ekonomii społecznej nie może uzyskać statusu przedsiębiorstwa społecznego (art. 3 ust. 1 u.e.s.). Podmiot ekonomii społecznej może nabyć status przedsiębiorstwa społecznego jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie ma nad nim kontroli w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁴ (art. 3 ust. 2 u.e.s.). Natomiast, działalność spółek komunalnych na gruncie u.e.s. umożliwia tym spółkom skorzystanie z instrumentów wsparcia podmiotów ekonomii społecznej, nawet w braku statusu przedsiębiorstwa społecznego. Spółki komunalne będące podmiotami ekonomii społecznej mogą wnioskować do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o wsparcie działalności gospodarczej przez udzielenie dotacji, jako pomoc *de minimis* (art. 32 ust. 1–2 w zw. z art. 31 ust. 1 u.e.s.).

Wnioski

Wobec otwartego katalogu podmiotów ekonomii społecznej, uzasadnienie włączenia poszczególnych jednostek organizacyjnych w ramy tego pojęcia wymaga głębokiej analizy uwzględniającej cel tych jednostek. Dodatkowo, ustanowione przez u.e.s. ograniczenia dotyczące

⁴³ Zob. D. Warcinkiewicz, *O złożoności statusu gminy jako przedsiębiorcy raz jeszcze. Analiza wybranych problemów w obszarze gospodarki mieszkaniowej*, Teka Komisji Prawniczej OL-PAN 2018, t. XI, nr 1, s. 410.

⁴⁴ Dz.U. z 2024, poz. 594 t.j. ze zm.

przedsiębiorstw społecznych powodują, że określona osoba prawna może być uznana za podmiot ekonomii społecznej, ale nie może uzyskać statusu przedsiębiorstwa społecznego. Powodem może być kontrola przez jednostkę samorządu terytorialnego, mimo realizacji zadań użyteczności publicznej odpowiadających w swojej treści usługom społecznym.

Wykładnia przepisów u.e.s. prowadzi do wniosku, że w prawie polskim określa się podmioty ekonomii społecznej, biorąc pod uwagę cel ich działania. Wydaje się, że tworząc katalog podmiotów ekonomii społecznej, ustawodawca kierował się ich ustawowym celem działalności, który jest tożsamy ze zdefiniowanym w art. 2 pkt 1 u.s.e. celem ekonomii społecznej, gdyż dotyczy reintegracji zawodowej lub społecznej lub świadczenia usług publicznych. Jednak polski model ekonomii społecznej, zakładający określenie podmiotu ekonomii społecznej ze względu na cel ich działania i ustanowienie odrębnego statusu przedsiębiorstwa społecznego, doprowadził do prowadzenia działalności w zakresie ekonomii społecznej przez spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem w prawodawstwach państw Europy Zachodniej: Hiszpanii, Portugalii i Francji podmioty ekonomii społecznej mają wyłącznie charakter prywatny.

Bibliografia

- Benchmarking the socio-economic performance of the EU Social Economy*, Bruksela 2024, s. 36. https://eisma.ec.europa.eu/news/study-benchmarking-socio-economic-performance-eu-social-economy-now-published-2024-09-19_en.
- Bierecki D., *Cooperative Principles in the Concepts of Social Economy and Social Enterprise in Polish Law*, Prawo i Wiąż 2024, nr 4.
- Bierecki D., *Konsekwencje prawne uzyskania przez spółdzielnię statusu przedsiębiorstwa społecznego*, Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem 2023, t. 15, nr 3. DOI: 10.7206/kp.2080-1084.628.
- Bierecki D., *Legal Status and Development Trends of Credit Unions in Polish Law and Its Compliance With the WOCCU Standards and the International Cooperative Principles*, International Association of Cooperative Law Journal 2020, no. 56. <https://doi.org/10.18543/baidc-56-2020pp19-45>.
- Bierecki D., Pałka P., *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Horubski K., *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2014, nr 3555.
- Kieres L., w: *System prawa administracyjnego*, t. 8b: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Małecka-Łyszczek M., Mędrzycki R., w: *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, red. M. Małecka-Łyszczek, R. Mędrzycki, Warszawa 2023.
- Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union, Bruksela 2017. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-en-n.pdf>.
- Stec M., *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji*, RPEiS 2017, nr 3.
- Stupienko E., *Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jako forma realizacji wspólnych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*, Ekspertyzy i Opracowania NIST 2022, nr 146.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Warcinkiewicz D., *O złożoności statusu gminy jako przedsiębiorcy raz jeszcze. Analiza wybranych problemów w obszarze gospodarki mieszkaniowej*, TeKa Komisji Prawniczej OL-PAN 2018, t. XI, nr 1.

