

dr hab. Szymon Byczko, prof. UŁ  
Uniwersytet Łódzki  
e-mail: sbyczko@wpia.uni.lodz.pl  
<https://orcid.org/0000-0002-3754-439X>

## Social Enterprise – przedsiębiorstwo społeczne w funkcjonowaniu miasta. Aspekty prawne

SOCIAL ENTERPRISE IN THE FUNCTIONING OF THE CITY. LEGAL ASPECTS

### Summary

The aim of this work is to present the issue of social enterprises against the background of one of the basic principles of the Polish Constitution, which is the principle of subsidiarity. In the further part of the work, an attempt was made to indicate the practical possibilities of using the social enterprise structure in the practice of the functioning of a modern city.

The principle of subsidiarity is one of the basic principles of the Polish legal system. The content of this principle provides for the transfer of public authority as close as possible to the persons who are subject to that authority, up to the transfer of public authority to non-governmental organizations. This principle is usually combined with the principle of decentralization.

Social enterprises are a manifestation of modern trends in the global economy as entities conducting economic activity, but also focused on the implementation of other goals than just profit, especially socially useful goals. Polish law has appropriate legal instruments for creating social enterprises, they can take the form of companies, cooperatives, foundations or associations. Unfortunately, the popularity of this type of activity is relatively small, especially compared to other EU countries and the United Kingdom.

Social enterprises are potentially a very useful tool for participation in the management of a modern city. The use of this construction makes it possible to make management more flexible, to involve in the process of co-creating the city also people from outside the local administration and to improve the economic efficiency of the implementation of public tasks.

The use of social enterprises in city management can be an excellent example of the practical implementation of the principle of subsidiarity.

**Keywords:** principle of subsidiarity; social enterprise; public authority; Constitution; local government; economic activity; social activism

## Streszczenie

Zasada pomocniczości jest jedną z podstawowych reguł funkcjonowania państwa przewidzianych w Konstytucji. Zgodnie z jej treścią władza publiczna powinna być przekazywana do tych organów, które są najbliższymi adresatami jej działań. W ramach tej zasady przewiduje się także wykonywanie pewnych czynności z zakresu władztwa publicznego przez jednostki nienależące do systemu władzy rządowej lub samorządowej, czyli przez organizacje pozarządowe. Zasada pomocniczości jest zwykle łączona z zasadą decentralizacji władzy publicznej.

Przedsiębiorstwa społeczne są dość nowym, zyskującym na popularności narzędziem prawnym, które pozwala na połączenie działalności gospodarczej z aktywnością społecznie użyteczną. Prawo polskie umożliwia prowadzenie takiej kombinowanej działalności w różnych formach prawnych, jak choćby spółdzielnie, stowarzyszenia, fundacje, ale także przez typowych przedsiębiorców, jakimi są spółki prawa handlowego.

Przedsiębiorstwa społeczne są potencjalnie użytecznym narzędziem do zarządzania nowoczesnym miastem. Łączenie działalności nastawionej na zysk z aktywnością społeczną, kulturalną, ochroną zdrowia może otwierać nowe drogi dla rozwiązywania problemów mieszkańców, zdejmując z władz samorządowych wiele skomplikowanych zadań. Często zadania takie będą łatwiejsze do realizacji przez osoby lub organizacje najbliższe problemom mieszkańców. Takie przekazywanie zadań miasta poza sferę władzy publicznej jest przykładem praktycznej realizacji zasady pomocniczości.

**Słowa kluczowe:** zasada pomocniczości; przedsiębiorstwo społeczne; władza publiczna; Konstytucja; samorząd; działalność gospodarcza; aktywność społeczna

## Wstęp

Przedmiotem niniejszej pracy jest próba przedstawienia jednej z form prowadzenia działalności gospodarczej, jaką jest *social enterprise* (przedsiębiorstwo społeczne, dalej: SE), w aspekcie jednej z konstytucyjnych zasad funkcjonowania państwa, tj. zasady pomocniczości. Próba ta nie jest jednak skupiona wyłącznie na rozważaniach teoretycznych, lecz zawiera także pewne aspekty praktyczne, związane z propozycją użycia SE jako narzędzia do nowoczesnego, zdecentralizowanego zarządzania miastem. Miasto należy w tym miejscu rozumieć rzecz jasna jako pewną zbiorowość, a nie jako konkretną jednostkę administracyjną. Uwagi praktyczne znajdujące się pod koniec pracy wynikają z doświadczeń autora zgromadzonych podczas współudziału w projekcie: „Łódź miastem współtworzonym. Diagnoza i rozwiązania” opracowanym przez Fundację ThinkLodz<sup>1</sup>.

Praca podzielona jest na trzy części: w pierwszej omówiono zasadę pomocniczości, w drugiej odniesiono się do pojęcia przedsiębiorstwa społecznego, a na koniec dokonano próby pewnej syntezy: wykorzystania SE jako narzędzia do praktycznej realizacji zasady pomocniczości na poziomie zarządzania miastem.

---

1 *Łódź – współtworzona i współzarządzana*, <https://thinklodz.eu/projekty/lodz-wspoltworzona-i-wspolzarządzana/> [dostęp: 23.10.2022].

## 1. Zasada pomocniczości jako konstytucyjna reguła sprawowania władzy publicznej

Obowiązujące w Polsce prawo uwzględnia zasadę współuczestnictwa w zarządzaniu i współtworzenia przez obywateli dobra wspólnego, jakim jest Rzeczpospolita, na każdym stopniu jej funkcjonowania. Wynika to wprost z Konstytucji, w której w art. 1 stwierdzono, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Jak zauważa się w literaturze: „nie należy utożsamiać Rzeczypospolitej z aparatem władzy, ale powinna być ona pojmowana szerzej – jako wspólna organizacja wszystkich obywateli”<sup>2</sup>. W celu realnego funkcjonowania tej wspólnej organizacji trzeba przyjąć, że na podstawie art. 1 Konstytucji należy sformułować zasadę partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy, obejmującą prawo każdego obywatela do decydowania o sprawach publicznych czy szerzej – o kształcie Rzeczypospolitej. Sięgając do metafory przytoczonej w trakcie prac nad projektem Konstytucji, omawiana formuła prowadzi do uznania każdego obywatela za gospodarza swojego państwa<sup>3</sup>.

Zasada współuczestnictwa w tworzeniu Rzeczypospolitej wynika z szeregu szczególnych postanowień Konstytucji. Można tu wskazać zwłaszcza na preambułę, która wprost wymienia zasadę pomocniczości jako umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot<sup>4</sup>. Zasada pomocniczości jest realizowana przez wykonywanie zadań publicznych przez samorządy terytorialne (art. 16 Konstytucji) oraz samorządy zawodowe (art. 17 Konstytucji). Realizacja zadań publicznych przez samorządy terytorialne powinna mieć zagwarantowane finansowanie, co wynika z kolei z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Zasadę pomocniczości uważa się za fundamentalną zasadę ustroju RP, łącząc ją z decentralizacją państwa i wskazując na jej fundamentalne znaczenie dla samorządu terytorialnego<sup>5</sup>.

Decentralizacja władzy publicznej łącznie z zasadą pomocniczości (subsidiarności) powinna umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot<sup>6</sup>. Decentralizacja władzy, zwłaszcza władzy wykonawczej, powinna prowadzić do sprawnego realizowania zadań publicznych przez te organy lub struktury, które są najbliższe obywatelom.

Postanowienia Konstytucji RP w omawianym tu zakresie są zbieżne z modelem zarządzania państwem, który jest zawarty w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 1985 roku<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 4 tego aktu prawnego:

---

2 M. Piechowiak, w: *Konstytucja. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 78.

3 Tamże, s. 88.

4 Na fundamentalne znaczenie tej zasady i jej ścisłe powiązanie z art. 1 wskazuje M. Piechowiak. Tamże, s. 106.

5 Por. K.K. Jurewicz-Bakun, M. Taraszkiewicz, *Zasada subsidiarności jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Subsidiarność – uwarunkowania, regulacje i praktyka*, red. M. Skrodzka, Warszawa 2020, s. 132-135 i przywołana tam bogata literatura.

6 A. Skoczylas, M. Piątek, w: *Konstytucja. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 30.

7 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

2. Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.
3. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

Jednoznacznie wskazuje się tu na model zdecentralizowany zarządzania państwem i na konieczność przekazywania wszelkich spraw dotyczących poszczególnych społeczności lokalnych jak najbliżej tych społeczności.

W ust. 6 omawianego przepisu wskazuje się na obowiązek konsultacji ze społecznościami lokalnymi: „Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”. Wprawdzie w Karcie nie posłużono się wprost pojęciem subsydiarności, to jednak uważa się, że treść jej postanowień jednoznacznie wskazuje na podstawowe znaczenie pomocniczości w budowaniu struktury samorządowej<sup>8</sup>.

Jak zauważa Jan Zimmermann<sup>9</sup>, zasada pomocniczości oznacza, że to państwo ma pomagać obywatelom w ich działaniach publicznych, a nie odwrotnie, i kładzie wyraźny nacisk na samodzielność i niezależność obywateli oraz – co ważne – ich wspólnot.

Zasada pomocniczości i jej realizacja poprzez decentralizację zadań z zakresu sprawowania władzy publicznej i przekazywanie ich poza organy władzy publicznej zwykle kojarzy się z dwoma zjawiskami. Pierwszym jest przekazywanie części zadań administracji publicznej organizacjom non profit lub not for profit. W tym przypadku mamy do czynienia z realizacją zasady pomocniczości bez położenia akcentu na komercjalizację, rozumianą jako optymalizacja ekonomiczna podejmowanych działań<sup>10</sup>. Organizacje non profit mogą zapewnić większą sprawność i jakość realizowanych zadań publicznych, ale z natury rzeczy nie są nastawione na poprawę efektywności ekonomicznej.

W inną stronę skierowana jest ekonomizacja działań administracji publicznej<sup>11</sup>, polegająca na komercjalizacji tych zadań i powierzeniu ich podmiotom prowadzącym

---

8 J. Korczak, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, w: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012 (System Prawa Administracyjnego, t. 2), s. 180.

9 J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 111.

10 O tym aspekcie realizacji zasady pomocniczości por. np. P. Staszczyk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*. Warszawa 2022, teza 2 do art. 5, s. 46.

11 *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015 (System Prawa Administracyjnego, t. 1), s. 35.



działalność gospodarczą. W teorii powinno to przynieść korzyści w postaci racjonalizacji wydatków, choć niekoniecznie w tym przypadku musi dojść do poprawy jakości świadczonych zadań. W literaturze te dwa aspekty praktycznej realizacji zasady pomocniczości określa się jako „uspołecznienie” oraz „prywatyzację” wykonywania zadań publicznych<sup>12</sup>.

Jednakże od pewnego czasu obserwuje się zjawisko łączenia działalności społecznie użytecznej (czasem także tej, polegającej na realizacji zadań publicznych) z działalnością ściśle komercyjną. Określa się to niekiedy „komercjalizacją działalności społecznie użytecznej”<sup>13</sup>. Zjawisko to wynika z różnych przyczyn. Niekiedy jest to po prostu brak funduszy na prowadzenie działalności non profit, co zmusza podmioty prowadzące taką aktywność do szukania środków finansowych w sferze komercyjnej. Czasem jest to jednak związane z charakterem prowadzonych działań, w których działalność gospodarcza jest naturalnym elementem realizacji zadań publicznych. Przykładem może tu być choćby aktywizacja zawodowa: z jednej strony jej celem jest przywrócenie na rynek pracy osób, które z jakiegoś powodu zostały z niego wykluczone, z drugiej strony z natury rzeczy aktywizacja taka polega na wykonywaniu pracy, tak jak w zwykłej działalności komercyjnej.

Zjawisko komercjalizacji działalności non profit znalazło swoje odzwierciedlenie w konstrukcjach prawnych. Od lat znane są formy prowadzenia działalności gospodarczej, które wykraczają poza samo działanie nastawione na zysk. Można tu wskazać zwłaszcza spółdzielnie, których znaczenie dla działań innych niż ściśle gospodarcze, choćby takie jak: edukacja, prowadzenie działalności patriotycznej czy wspomaganie osób ubogich, są doskonale znane w Polsce<sup>14</sup>. Znaczenie takich mieszanych działań było ogromne, zwłaszcza w okresie rozbiorowym, a tradycja i łączenie działalności gospodarczej takich organizacji z publiczną użytecznością dla lokalnych zbiorowości jest w wielu przypadkach oczywista<sup>15</sup>.

Z kolei podmioty, których cel zasadniczy nie jest związany z działalnością gospodarczą, mogą ją jednak prowadzić, choć powinna ona mieć, przynajmniej teoretycznie, znaczenie pomocnicze. W ustawie Prawo o stowarzyszeniach<sup>16</sup> w art. 34 stwierdzono, że stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą na zasadach ogólnych, lecz

12 J. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2020, nr 3, s. 32.

13 Zjawisko analizuje P. Mikołajczak, *Becoming Business-like: the Determinants of NGOs' Marketization Turning into Social Enterprise in Poland*, „Oeconomia Copernicana”, 10 (2019), no. 3, s. 537.

14 W ustawie Prawo spółdzielcze (z dnia 16 września 1982 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 648) wskazano na ten aspekt działalności spółdzielni już w art. 1 ust. 2, co podkreśla istotną rangę działalności innej niż gospodarcza.

15 Próbę systematyzacji tego zagadnienia w perspektywie historycznej podjęła M. Biernacka, *Oświata a społeczno-kulturowe przemiany tradycyjnej społeczności wiejskiej od końca XIX wieku do odzyskania niepodległości*, „Etnografia Polska”, 26 (1982), nr 2, s. 129-180.

16 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2020 r. poz. 2261.

dochód z tej działalności ma służyć realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Z kolei w ustawie o fundacjach<sup>17</sup> przewiduje się możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w art. 5 ust. 5, wskazując, że fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. Zarówno więc fundacje, jak i stowarzyszenia mogą wspierać swoją działalność statutową, społecznie użyteczną, działalnością komercyjną.

Realizowanie zadań publicznych przez organizacje społeczne to jednak nie tylko tradycja związana z ruchem spółdzielczym, organizacjami samopomocowymi itp. Komercjalizacja działań pożytku publicznego przybiera dzisiaj niekiedy postać działalności określanej zbiorczym pojęciem *social enterprise* – przedsięwzięcia społecznego, o którym szerzej w dalszej części pracy.

## 2. Social Enterprise – przedsiębiorstwo społeczne

Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego (SE) nie posiada definicji legalnej<sup>18</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się zwykle kilka cech, które pozwalają na zaliczenie podmiotu do tej kategorii<sup>19</sup>. Po pierwsze, powinien być to podmiot spoza sfery władzy publicznej, czyli organizacja pozarządowa i niebędąca jednostką organizacyjną władzy samorządowej. Wyklucza to z tej kategorii choćby wszelkiego rodzaju spółki samorządowe i samorządowe jednostki organizacyjne, nieposiadające osobowości prawnej. Po drugie, podmiot zaliczany do omawianej kategorii powinien prowadzić działalność gospodarczą jako główny przedmiot swoich działań<sup>20</sup>. Wyklucza to z kolei z kategorii SE podmioty

17 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1989 r. o fundacjach, Dz. U. z 2000 r. poz. 2167.

18 *Social enterprise* nie jest przedmiotem regulacji prawnych prawa UE ani prawa polskiego. Aktami prawnymi, które wspominają o SE, są jedynie akty o charakterze kierunkowym. Przykładem może być Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i innych instytucji: *Social Business Initiative* z 25.10.2011, CELEX 3A52011DC0682. O znaczeniu całego sektora gospodarki społecznej Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego: *Budowanie gospodarki służącej ludziom* z 9.12.2021, CELEX 52021DC0778. O legislacji dotyczącej SE w UE por. A. Fici, *Social Enterprise Law in Europe After the 2011 „Social Business Initiative”*, Brussels 2020.

19 Próbę umiejscowienia SE wśród różnych instytucji rynkowych podjął S. Tesdale, *What's in a Name? Making Sense of Social Enterprise Discourses*, „Public Policy and Administration”, 27 (2011), s. 99. Wyodrębnienia cech charakterystycznych SE podjęli się K.E. Sorensen i M. Neville, *Social Enterprises: How Should Company Law Balance Flexibility and Credibility*, „European Business Organization Law Review”, 15 (2014), no. 2, s. 267.

20 Na niezrozumienie tego aspektu przedsiębiorczości społecznej przez podmioty odpowiedzialne za stymulowanie tego typu działalności w Polsce wskazuje treść raportu: *Rozwój przedsiębiorczości społecznej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, <https://www.parp.gov.pl/component/publications/publication/rozwoj-przedsiębiorczości-społecznej-w-polsce-i-wybranych-krajach-unii-europejskiej>. Autorzy raportu ewidentnie mylą pojęcie SE z pojęciem działalności non profit i not for profit.

non profit, jeśli prowadzą jedynie uboczną działalność gospodarczą. Po trzecie, powinny one realizować cele o charakterze społecznie użytecznym, np. w dziedzinie kultury, sztuki, nauki, pomocy społecznej itd. Od typowej aktywności non profit przedsiębiorstwo społeczne odróżnia to, że prowadzi ono działalność gospodarczą jako główny przedmiot swoich działań<sup>21</sup>. Jako czwartą cechę SE podaje się zasadę współuczestniczenia destynatariuszy przedsięwzięcia w zarządzaniu i współdecydowaniu o jego aktywności. Mogą to być zarówno podmioty budujące podmiot, choćby wspólnicy, jak i osoby korzystające z działalności, np. klienci korzystający z działalności przedsiębiorstwa prowadzonego przez spółkę.

*Social enterprise* nie jest nową, odrębną formą prawną prowadzenia działalności gospodarczej, lecz jedynie cechą, którą na podstawie wskazanych wyżej kryteriów przypisuje się już istniejącemu podmiotowi lub jednostce organizacyjnej.

Jak wskazano wyżej, pierwotnym celem działalności SE jest prowadzenie działalności gospodarczej. Zmienia to perspektywę spojrzenia na realizację działań społecznie użytecznych w stosunku do typowych organizacji non profit. Działalność społecznie użyteczna jest możliwa dzięki prowadzonej działalności gospodarczej, jednak ta ostatnia nie ma znaczenia jedynie wspierającego, lecz zasadnicze. Taka zależność pomiędzy działalnością gospodarczą i społecznie użyteczną umożliwia pozyskiwanie środków ze źródeł typowo komercyjnych, niedostępnych zwykle dla organizacji non profit. Przedsiębiorstwo społeczne może np. poszukiwać funduszy u inwestorów rynkowych, dla których atrakcyjne jest połączenie zysku wynikającego z działalności gospodarczej z korzyściami wizerunkowymi, wynikającymi z działań społecznie użytecznych.

Jak wspomniano wyżej, SE nie oznacza żadnej konkretnej formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej. Nie jest to więc typ spółki, spółdzielni czy też podmiot *sui generis*. Należy traktować to pojęcie jako pewną cechę szczególną działalności prowadzonej w dowolnej formie prawnej. Jak się wydaje, najbardziej typowym narzędziem dla prowadzenia SE jest spółdzielnia. Wynika to z ustawowej definicji spółdzielni, w której ustawodawca odwołuje się do szerszych niż tylko gospodarcze zadań prowadzonej działalności<sup>22</sup>. Trzeba zwrócić tu zwłaszcza uwagę na szczególne formy spółdzielni, takie jak: spółdzielnie pracy<sup>23</sup>, spółdzielnie inwalidów<sup>24</sup> czy też spółdzielnie socjalne<sup>25</sup>. Wszystkie

---

21 Na złożone powiązania między prowadzoną działalnością biznesową a innymi, społecznymi aspektami funkcjonowania SE wskazuje S. Tesfale, *What's in a Name*, s. 110-111.

22 Co do celu spółdzielni por. M. Wrzolek-Romańczuk, *Pojęcie spółdzielni*, w: *Prawo spółdzielcze*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020 (System Prawa Prywatnego, t. 21), s. 36-37.

23 Art. 181 i nast. ustawy Prawo spółdzielcze.

24 Tamże, art. 181a § 1.

25 Ustawa dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2085.

one mają zapisane w swoich celach realizację zadań społecznych, a nie tylko prowadzenie działalności gospodarczej.

Ze względu na to, że prawo polskie dopuszcza prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje i stowarzyszenia<sup>26</sup>, także i te podmioty mogą posiadać cechy SE. Dotyczy to zwłaszcza fundacji, które powinny, wszakże jako pierwszoplanowe, realizować cele społecznie użyteczne, co mogą czynić poprzez wykorzystywanie środków uzyskiwanych z własnej działalności gospodarczej.

Także kojarzone najczęściej z czysto komercyjną działalnością spółki kapitałowe mogą stanowić podstawę do prowadzenia działalności typu SE. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku spółki z o.o., która może prowadzić wszelką działalność dozwoloną przez prawo<sup>27</sup>, nie tylko gospodarczą. Jednakże nie wydaje się, by cokolwiek stało na przeszkodzie, aby spółka akcyjna oprócz prowadzenia przedsiębiorstwa prowadziła finansowaną z tej działalności aktywność dodatkową o cechach społecznie użytecznych.

Co ciekawe, nic nie stoi na przeszkodzie, by działalność SE była realizowana w formie prawnej jednoosobowej działalności gospodarczej osoby fizycznej. W ustawie Prawo przedsiębiorców<sup>28</sup> wskazano wprawdzie w art. 3, że działalność gospodarcza jest to zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły, lecz nie wskazuje się tam żadnych konkretnych kategorii tej działalności. Ten stan prawny, poddawany zresztą poważnej krytyce<sup>29</sup>, pozwala na przyjęcie, że aktywność (w tym osoby fizycznej) o charakterze mieszanym, mająca jednocześnie charakter komercyjny i społecznie użyteczny, powinna być traktowana jako działalność gospodarcza<sup>30</sup>. Przykładu takiej „mieszanej” działalności, spełniającej kryteria SE, dostarcza bardzo efektywne i cieszące się znaczną renomą Kino Charlie w Łodzi.

Przyszłość SE we współczesnej gospodarce jest zdecydowanie pewna. Zwraca się uwagę na to, że przedsiębiorstwa nastawione na realizację celów szerszych niż tylko zysk stanowią coraz większy sektor gospodarki. Co więcej, są one zachęcające dla inwestorów, którzy dzięki nim uzyskują korzystne efekty wizerunkowe, w jakiś sposób zbliżone do efektów reklamy lub sponsoringu. Czasami SE stanowią sposób na komercjalizację zdań publicznych, przenosząc ich realizację na osoby bezpośrednio zainteresowane efektami. Dla podmiotów publicznych jest to podwójnie korzystne. Po pierwsze, umożliwia decentralizację zadań z zachowaniem reguły pomocniczości poprzez przekazanie tych zadań jak najbliżej

---

26 Art. 34 ustawy Prawo o stowarzyszeniach i art. 5 ust. 5 ustawy o fundacjach.

27 S. Soltysiński, *Spółki atypowe i o szczególnym reżimie ustawowym*, w: *Prawo spółek kapitałowych*, red. S. Soltysiński, Warszawa 2015 (System Prawa Prywatnego, t. 17a), s. 16.

28 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2021 r. poz. 162.

29 W.J. Katner, *Zakres tzw. konstytucji biznesu. Kontrowersje wokół pojęcia przedsiębiorcy w ustawie Prawo przedsiębiorców z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2019, nr 1, s. 5.

30 Nie dotyczy to działalności określanej jako „bagatelna”, opisanej w art. 5 ustawy Prawo przedsiębiorców.

grupy docelowej. Uważa się, że taki sposób działania zapewnia jak najsprawniejsze zaspokojenie potrzeb przez osoby najlepiej w nich zorientowane. Po drugie, połączenie działalności społecznie użytecznej z gospodarczą pozwala na zapewnienie optymalnego finansowania, podlegającego regułom typowym dla prowadzenia działalności gospodarczej. Może to znacząco wpłynąć na obniżenie kosztów prowadzenia działalności społecznie użytecznej.

### 3. Social enterprise jako szansa dla funkcjonowania nowoczesnego miasta

Koncepcja SE wydaje się szczególnie atrakcyjna z perspektywy współuczestnictwa – czyli praktycznej realizacji zasady pomocniczości – w zarządzaniu miastem. Z jednej strony pozwala na przerzucenie realizacji części zadań władzy samorządowej na osoby bezpośrednio zainteresowane. Można sobie to wyobrazić w dziedzinie sportu, kultury, sztuki. Dla samych prowadzących działalność jest to forma o tyle interesująca, że nie zmusza do dokonania wyboru pomiędzy aktywnością *stricte* gospodarczą i non profit. Jest to w pewnym sensie hybryda, pozwalająca na uzyskiwanie dochodów z typowej działalności gospodarczej, ale przy jednoczesnej realizacji innych, niekomercyjnych celów, przynoszących korzyść społeczności lokalnej. Wpisuje się to w szerszy kierunek „ekonomizacji” lub „komercjalizacji” działalności non profit<sup>31</sup>.

Koncepcja SE pozwala na uzyskanie dużej samodzielności w prowadzeniu działalności społecznie użytecznej, odrywając ją od konieczności pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych, co w naturalny sposób powoduje powstawanie różnego rodzaju zależności – aby pozyskać środki, zwykle trzeba spełniać oczekiwania sponsora. *Social enterprise* dzięki samofinansowaniu może pozostawać niezależna w realizacji swoich celów niekomercyjnych.

Jak widać z powyższej prezentacji, na gruncie prawa polskiego istnieje szereg narzędzi pozwalających na współuczestnictwo w tworzeniu i zarządzaniu miastem, w tym SE. Ich wykorzystanie jest jednak dość słabe, zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami. Dla przykładu, wskazuje się, że w skali całej Unii Europejskiej inwestycje w sektorze SE wyniosły w 2017 roku 89,55 mld GBP<sup>32</sup>, tymczasem w tym samym czasie przychód wszystkich spółdzielni socjalnych w Polsce wyniósł 300 mln PLN<sup>33</sup>. W 2018 roku wykazano,

---

31 Obraz przemian „komercjalizacyjnych” w sektorze NGO przedstawiają A. Chomiuk, M. Starnawska, *O ekonomizacji i gotowości do niej wśród gdyńskich organizacji pozarządowych – motywy, procesy, kierunki*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 455, s. 44.

32 J.S. Liptrap, *A Social Enterprise Company in EU Organisational Law?*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, 23 (2021), s. 24.

33 A. Ciepielewska-Kowalik, M. Starnawska, in: *Social Enterprise in Central and Eastern Europe*, eds. J. Defourny, M. Nyssens, New York-London 2021, s. 143.

że podmioty należące do kategorii „przedsiębiorstwa społeczne” stanowiły w Polsce za- ledwie 0,2% wszystkich organizacji non profit i uzyskały 0,4% z wszystkich przychodów uzyskanych przez te organizacje (suma ta wynosiła 32,9 mld PLN, dane GUS: Sektor non profit w 2018 roku)<sup>34</sup>. Dane te są niestety symptomatyczne dla wszelkich mecha- nizmów współuczestnictwa w zarządzaniu społecznością lokalną – własnym miastem. Na- leży więc zastanowić się nad możliwymi działaniami, które zachęciłyby zarówno przed- siębiorców, jak i władze samorządowe do zmiany takiego stanu rzeczy.

Po pierwsze, konieczna jest identyfikacja dziedzin, w których można zastosować kon- strukcję SE. Ze względu na komercyjny charakter działań tego typu podmiotów można tu wskazać i takie dziedziny, które nie są typowe dla działalności pozarządowej. Przy- kładem może być choćby produkcja rolna lub przetwórstwo<sup>35</sup>. Poszukiwanie dziedziny, w której można pokusić się o aktywizację koncepcji SE, powinno być dostosowane do lokalnych tradycji i potrzeb, odrywając się od stereotypowego spojrzenia na działalność pozarządową.

Po drugie, konieczne jest wyszukanie wśród podmiotów już prowadzących działal- ność gospodarczą takich, które realizują działania korzystne z punktu widzenia działania miasta. Podmiotom tym można zaproponować współpracę w ramach SE, oferując pomoc w znalezieniu inwestora, poszerzenie lub zdywersyfikowanie przedmiotu działalności. Wymaga to wskazania przedsiębiorcom korzyści, jakie mogą odnieść dzięki „uspołecz- nieniu” swojej działalności. Pożytki te mają zwykle charakter wizerunkowy, wpływając na pozytywny odbiór przedsiębiorcy, poszerzenie klienteli itp. Niestety brak jest tu (poza nielicznymi wyjątkami<sup>36</sup>) możliwości do zaoferowania korzyści podatkowych.

Po trzecie, należy dokonać przeglądu działających organizacji non profit, wybierając te, którym można zaproponować poszerzenie działalności poprzez dodanie modułu gospodarczego, ułatwiając im nabycie cechy SE. Przykładem może być sytuacja fundacji prowadzącej hospicjum dla dzieci, która otrzymuje wsparcie ze strony samorządu lokal- nego w postaci budynku koniecznego do prowadzenia działalności. W ramach współpra- cy fundacja ma poszerzyć swoją działalność o przychodnię pediatriczną w miejscowości, w której brak jest tego typu usług. Komercjalizacja działalności non profit pozwala na jej profesjonalizację, poszerzenie horyzontów prowadzonej działalności oraz na jej usyste- matyzowanie na wzór działalności komercyjnej<sup>37</sup>.

---

34 GUS, *Sektor non-profit w 2018 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/sektor-non-profit-w-2018-roku,1,7.html> [dostęp: 17.08.2022].

35 Analizę funkcjonowania SE w tej branży przeprowadził R. Richter, *Rural social enterprises as embedded intermediaries: The innovative power of connecting rural communities with supra-regional networks*, „Journal of Rural Studies”, 2019, no. 70, s. 179.

36 Wyjątki te dotyczą w ograniczonym zakresie spółdzielni społecznych oraz fundacji.

37 P. Mikołajczak, *Becoming Business-like*, s. 543.



## Bibliografia

### OPRACOWANIA

- Biernacka M., *Oświata a społeczno-kulturowe przemiany tradycyjnej społeczności wiejskiej od końca XIX wieku do odzyskania niepodległości*, „Etnografia Polska”, 26 (1982), nr 2, s. 129-180.
- Chomiuk A., Starnawska M., *O ekonomizacji i gotowości do niej wśród gdyńskich organizacji pozarządowych – motywy, procesy, kierunki*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 455, s. 44-66.
- Cwalińska J., *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2020, nr 3, s. 24-37.
- Fici A., *Social Enterprise Law in Europe after the 2011 “Social Business Initiative”*, Brussels 2020.
- Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015 (System Prawa Administracyjnego, t. 1).
- Jurewicz-Bakun K.K., Taraszkiewicz M., *Zasada subsydiarności jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Subsydiarność – uwarunkowania, regulacje i praktyka*, red. M. Skrodzka, Warszawa 2020, s. 129-142.
- Konstytucja. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Korczak J., *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, w: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012 (System Prawa Administracyjnego, t. 2), s. 165-171.
- Liptrap J.S., *A Social Enterprise Company in EU Organisational Law?*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, 23 (2021), s. 193-227.
- Mikołajczak P., *Becoming Business-like: the Determinants of NGOs’ Marketization Turning into Social Enterprise in Poland*, „Oeconomia Copernicana”, 10 (2019), no. 3, s. 537-559.
- Social Enterprise in Central and Eastern Europe. Theory, Models and Practice*, eds. J. Defourny, M. Nyssens, New York-London 2021.
- Sołtysiński S., *Spółki atypowe i o szczególnym reżimie ustawowym*, w: *Prawo spółek kapitałowych*, red. S. Sołtysiński, Warszawa 2015 (System Prawa Prywatnego, t. 17a), s. 16-18.
- Sørensen K.E., Neville M., *Social Enterprises: How Should Company Law Balance Flexibility and Credibility*, „European Business Organization Law Review”, 15 (2014), no. 2, s. 267-308.
- Staszczuk P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Tesdale S., *What’s in a Name? Making Sense of Social Enterprise Discourses*, „Public Policy and Administration”, 27 (2011), no. 2, s. 99-119.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.

### NETOGRAFIA

- GUS, *Sektor non-profit w 2018 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/sektor-non-profit-w-2018-roku,1,7.html> [dostęp: 17.08.2022].
- Łódź – współtworzona i współzarządzana*, <https://thinklodz.eu/projekty/lodz-wspoltworzona-i-wspolzaradzana/> [dostęp: 23.10.2022].
- PARP, *Rozwój przedsiębiorczości społecznej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, 2020 (raport), <https://www.parp.gov.pl/component/publications/publication/rozwoj-przedsiębiorczości-spoecznej-w-polsce-i-wybranych-krajach-unii-europejskiej> [dostęp: 23.10.2022]