PIOTR MARCINIAK

Publicznoprawny samorząd gospodarczy jako instrument decentralizacji i deregulacji funkcjonalnej w publicznym prawie gospodarczym – analiza konstytucyjna

Public Law Chambers of Commerce as an Instrument of Decentralisation and Functional Deregulation in Public Economic Law: A Constitutional Analysis

Abstract

Under the Polish constitutional order, the decentralization of public authority constitutes a normative systemic principle (Article 15 of the Constitution of the Republic of Poland). At the same time, the realization of the social market economy principle requires dialogue and cooperation between the state and social partners (Article 20). The institutional representative of entrepreneurs ought to be public law chambers of commerce – yet no such body has been established. The Act on Chambers of Commerce of 1989 (Article 2) erroneously designates the private-law associations formed under its provisions as "organizations of economic self-government", a result of the legislator's flawed conflation of the concepts of self-administration and self-government. The paper advances the thesis that public law chambers of commerce constitute a constitutionally admissible and systemically indispensable instrument for the realization of decentralization and functional deregulation within the sphere of public economic law. In the absence of such a body, both processes remain deprived of an adequate institutional vehicle. The analysis examines the constitutional meaning of the concepts of decentralization and self-government under Articles 15, 16, and 20 of the Constitution – with reference to Chapter VII provisions on the performance and financing of public tasks – in relation to Article 17(2), which permits the establishment of public-law chambers of commerce as a particular form of special self-government. Consideration is also given to the statutory provisions establishing agricultural chambers and the Polish Insurance Chamber, as well as to Article 5(3) of the Act on Chambers of Commerce. The analysis leads to the conclusion that a deep decentralization of the performance of public tasks and the requirements of functional deregulation through public law chambers of commerce are grounded in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland.

SŁOWA KLUCZOWE: publicznoprawny samorząd gospodarczy, decentralizacja zadań publicznych, deregulacja funkcjonalna, izby gospodarcze, publiczne prawo gospodarcze, Konstytucja RP, art. 17 ust. 2 Konstytucji RP

KEYWORDS: public law chambers of commerce, decentralization of public tasks, functional deregulation, public economic law, Constitution of the Republic of Poland, Article 17(2) of the Constitution

PIOTR MARCINIAK – doktor nauk prawnych, Polska Akademia Nauk, e-mail: p.marciniak@inp.pan.pl, ORCID – 0000-0002-4201-9311.

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/YXTXGM07

1 Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ustanowiła fundament zdecentralizowanego modelu wykonywania władzy publicznej. Zasada decentralizacji (art. 15 Konstytucji RP) oraz wynikające z niej domniemanie właściwości samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania istotnej części zadań publicznych (art. 16 Konstytucji RP) wyznaczają ustrojowe ramy przekazywania wykonywania zadań publicznych podmiotom niepaństwowym. Ramy te uzupełniają art. 20 Konstytucji RP, ustanawiający model społecznej gospodarki rynkowej oparty na dialogu i współpracy partnerów społecznych, oraz art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, przewidujący możliwość tworzenia innych rodzajów samorządu. Przepisy te tworzą łącznie normatywną podstawę utworzenia publicznoprawnego samorządu gospodarczego jako instytucjonalnej formy organizacji przedsiębiorców – jednego z partnerów społecznych – służącej wykonywaniu zadań publicznych oraz prowadzeniu zinstytucjonalizowanego dialogu i współpracy z państwem oraz pozostałymi interesariuszami.

Publicznoprawne izby gospodarcze z powodzeniem realizują zróżnicowany zakres zadań publicznych w systemach prawnych Niemiec, Austrii, Francji i wielu innych państw[1]. Tymczasem, pomimo istnienia w polskim porządku konstytucyjnym podstaw umożliwiających utworzenie publicznoprawnego samorządu gospodarczego, po 1989 r. nie doszło do jego ustanowienia. Przeprowadzona analiza normatywna prowadzi do wniosku, że określenie prywatnoprawnych izb gospodarczych mianem „organizacji samorządu gospodarczego", zawarte w art. 2 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych[2], ma charakter normatywnie wadliwy. Wynika on z błędnego utożsamienia samorządności (*self-administration*) z samorządem (*self-government*) w rozumieniu prawa publicznego. W konsekwencji w polskim systemie prawnym utrzymuje się luka instytucjonalna w zakresie wykonywania zarówno władczych, jak i niewładczych zadań publicznych

1 *Chambers of Commerce in Europe. Self-Governance and Institutional Change*, ed. Detlef Sack (Cham: Palgrave Macmillan, 2021); Marcus Pilgrim, Ralf Meier, *National Chambers of Commerce – A Primer on the Organization and Role of Chamber Systems* (Washington: Center for International Private Enterprise, 1995).

2 Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 579).

dotyczących gospodarki, a także brak reprezentatywnego partnera po stronie przedsiębiorców w zinstytucjonalizowanym dialogu regulacyjnym.

W opracowaniu postawiono i uzasadniono tezę, że decentralizacja wykonywania zadań publicznych z wykorzystaniem publicznoprawnego samorządu gospodarczego jest możliwa oraz znajduje dostateczne uzasadnienie normatywne w przepisach Konstytucji RP. Jednocześnie samorząd ten może i powinien stanowić instrument deregulacji funkcjonalnej w sferze gospodarki. Jego powołanie pozwalałoby na agregację i uproszczenie procedur, ograniczenie kosztów regulacyjnych oraz zwiększenie efektywności realizacji zadań publicznych, a tym samym służyłoby zarówno interesowi publicznemu, jak i interesom uczestników obrotu gospodarczego. Korzyści te stanowiłyby jednocześnie istotny argument dla przedsiębiorców za poparciem tego rodzaju reformy instytucjonalnej. Rozwiązanie takie nie naruszałoby przy tym konstytucyjnej zasady jednolitości państwa, lecz stanowiłoby formę zdecentralizowanego wykonywania zadań publicznych w ramach określonych przez ustawodawcę. Aby uzasadnić powyższe tezy, przeprowadzono analizę konstytucyjnych podstaw decentralizacji i samorządu (art. 15, 16, 20, 17 ust. 2), oceniono stan obowiązującego prawa w zakresie quasi-publicznych instytucji samorządu gospodarczego, oraz sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

W artykule wykorzystano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną o elementy analizy porównawczej i instytucjonalnej. Podstawę normatywną stanowią przepisy Konstytucji RP, ustawa o izbach gospodarczych, ustawa o izbach rolniczych, ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, a podstawę doktrynalną stanowi piśmiennictwo z zakresu konstytucyjnego prawa publicznego i publicznego prawa gospodarczego.

2 Przegląd piśmiennictwa

Prywatnoprawny model polskich izb gospodarczych, funkcjonujący nieprzerwanie od 1989 r., okazał się rozwiązaniem strukturalnie nieefektywnym. Obecnie na podstawie ustawy o izbach gospodarczych działa w Polsce ok. 446 izb, z których dwie trzecie nie zrzesza więcej niż 100, a kolejnych 22% deklaruje 100–200 członków[3]. Analogiczna sytuacja dotyczy drugiej, podobnie licznej grupy prywatnoprawnych

3 Kamil Brzeziński, Tomasz Dorożyński, Agnieszka Kretek-Kamińska, Piotr Marciniak, Olga Korczyńska, „Towards a New Sectoral Model of Chambers of

zrzeszeń przedsiębiorców – organizacji pracodawców. Tak daleko posunięte rozdrobnienie organizacyjne skutkuje bardzo ograniczonymi możliwościami działania poszczególnych organizacji, a w szczególności pozbawia je (i tym samym przedsiębiorców) realnego wpływu na decyzje podejmowane przez organy administracji publicznej w sprawach gospodarczych[4].

Wobec oczywistych słabości obowiązującego modelu w doktrynie podjęto poszukiwania rozwiązań alternatywnych. W ciągu ostatnich trzech dekad ukazało się w Polsce kilkadziesiąt publikacji poświęconych zasadom działania i potrzebie reformy izb gospodarczych. Na szczególną uwagę zasługują opracowania Wykrętowicza[5] oraz Kmieciaka, Antkowiaka i Jaskulskiego[6], które zawierały konkretne propozycje ustaw powołujących publicznoprawne izby gospodarcze. Szczegółowe omówienie statusu prawnego polskich izb gospodarczych oraz dogmatyczne ujęcie pojęcia samorządu gospodarczego zawiera monografia Bandarzewskiego, który zdefiniował samorząd gospodarczy jako wyodrębniony, samorządny, publicznoprawny podmiot samodzielnie realizujący zadania z zakresu administracji publicznej w sferze gospodarki, zrzeszający z mocy prawa wszystkich przedsiębiorców, którzy wyłaniają w procedurach demokratycznych jego organy[7]. Najszerszą dotychczas analizę modelową zawiera monografia Marciniaka, która równocześnie omawia założenia wdrożenia w Polsce modelu sektorowego i reformy ustrojowej izby wyższej parlamentu oraz analizę sześciu projektów nowelizacji ustawy o izbach gospodarczych[8].

W obszarze piśmiennictwa konstytucyjnego kluczowe znaczenie dla interpretacji art. 15, 16, 17 i 20 Konstytucji RP mają obszerne komentarze zbiorowe. Pięciotomowy komentarz pod redakcją Garlickiego, wydawany

---

Commerce: Exploratory Survey of Business Environment Organisations in Poland" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 12 (2024): 2–16.

4 Kamil Brzeziński, Tomasz Dorożyński, Agnieszka Kretek-Kamińska, Piotr Marciniak, „Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców w dialogu z administracją publiczną" *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 129 (2023): 79–100.

5 *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. Stanisław Wykrętowicz (Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, 2012).

6 Robert Kmieciak, Paweł Antkowiak, Adam Jaskulski, *Pożądany kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce* (Warszawa–Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2016).

7 Kazimierz Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne* (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2014).

8 Piotr Marciniak, *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce* (Warszawa: C.H. Beck, 2023).

sukcesywnie przez Wydawnictwo Sejmowe, stanowi autorytatywne źródło wykładni zasady decentralizacji, konstytucyjnej pozycji samorządu terytorialnego oraz art. 17 dotyczącego samorządów zawodowych i innych[9]. Szczegółową i wartościową analizę art. 17 przeprowadził Sarnecki, wskazując na otwarty charakter klauzuli „innych rodzajów samorządu" i płynące z niej możliwości dla ustawodawcy[10]. Drugi, nowszy dwutomowy komentarz opracowali Safjan i Bosek[11]. Ważne uzupełnienie wykładni art. 17 ust. 2 z perspektywy funkcji i granic działania samorządów tworzonych na podstawie tego przepisu zawiera komentarz Banaszaka. Autor podkreśla, że samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej, co wyznacza konstytucyjne granice ich kompetencji[12]. W literaturze publicznego prawa gospodarczego podkreśla się ponadto, że art. 20 Konstytucji RP określa nie tylko zasadę funkcjonowania rynku, lecz także aksjologiczne podstawy ustroju gospodarczego, obejmujące wolność gospodarczą, własność prywatną oraz dialog i współpracę partnerów społecznych[13]. Równocześnie konstytucyjny model społecznej gospodarki rynkowej nie oznacza wyłącznie akceptacji mechanizmów rynkowych, lecz zakłada także aktywną rolę państwa w korygowaniu ich społecznych skutków[14].

Stosunkowo nieliczne jest natomiast polskie piśmiennictwo dotyczące bezpośrednio deregulacji funkcjonalnej jako kategorii dogmatycznej i powiązanej z pojęciem decentralizacji. Pojęcie to, wywodzące się z teorii regulacji i nauki o zarządzaniu publicznym (ang. *regulatory state*, *governance*), nie doczekało się pogłębionej monograficznej analizy na gruncie polskiego prawa administracyjnego. Zimmerman analizuje przypadki wykonywania

9 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I–V, red. Leszek Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999–2007).

10 Paweł Sarnecki, „Komentarz do art. 17", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. 2, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016).

11 *Konstytucja RP*, t. I–II, *Komentarz*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016).

12 Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2009).

13 *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Zygmunt Niewiadomski (Warszawa: C.H. Beck, 2019).

14 Cezary Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej* (Warszawa: LexisNexis, 2010).

funkcji i realizacji zadań publicznych przez organizacje społeczne oraz ich prywatyzacji[15]. Woźnicki omawia deregulację funkcjonalną w kontekście projektowania zmian regulacyjnych w systemie edukacji[16]. Możliwy udział samorządu gospodarczego, w przypadku jego powołania, w wykonywaniu zadań publicznych z zakresu administracji gospodarczej omawia Sypniewski[17]. W piśmiennictwie anglojęzycznym mechanizm deregulacji przez instytucjonalizację samorządu gospodarczego jest wspominany w komparatystycznych badaniach nad europejskimi izbami gospodarczymi[18] oraz w publikacjach z zakresu *public governance*[19].

3 | Decentralizacja i samorząd w Konstytucji RP – art. 15 i 16

3.1. Decentralizacja jako zasada ustrojowa

Zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter normy zasadniczej, wyznaczającej ogólny kierunek podziału kompetencji między administrację rządową a inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Przepis ten stanowi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej". Formuła „zapewnia" nie jest jedynie programowa – wyraża normatywny obowiązek ukształtowania systemu prawnego w taki sposób, aby decentralizacja stanowiła rzeczywistą, a nie jedynie nominalną cechę porządku konstytucyjnego[20].

15 Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 204–209.

16 Jerzy Woźnicki, *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego* (Warszawa: Fundacja Rektorów Polskich, 2015), 74–78.

17 Dominik Sypniewski, „Udział samorządu gospodarczego w wykonywaniu zadań publicznych z zakresu administracji gospodarczej" *Roczniki Administracji i Prawa*, 24 (2024): 59–69.

18 Sack, *Chambers of Commerce in Europe*, 186.

19 Christopher Hood, Helen Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007); David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

20 Paweł Sarnecki, „Komentarz do art. 15", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. 2, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016).

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się wieloznaczność terminu „decentralizacja" – w ujęciu ustrojowym oznacza ona przeniesienie wykonywania władzy publicznej ze szczebla centralnego na podmioty niższe, wyposażone w samodzielność prawną, własne organy i zasoby finansowe, wykonujące zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, poddane nadzorowi ograniczonemu do kryterium legalności[21]. Tak pojmowana decentralizacja różni się zasadniczo od dekoncentracji, która polega jedynie na przeniesieniu wykonywania zadań na jednostki hierarchicznie podległe organowi centralnemu, bez przekazania samodzielności prawnej i odpowiedzialności[22].

Decentralizacja w rozumieniu art. 15 Konstytucji RP nie ogranicza się do przekazywania zadań jednostkom terytorialnym. Terytorialny charakter podziału władzy stanowi więc jedną z jej możliwych form, wyraźnie wskazaną przez ustawodawcę w art. 15. Jednak sama zasada decentralizacji ma charakter ogólniejszy i obejmuje każdy mechanizm przeniesienia wykonywania władzy publicznej poza administrację scentralizowaną, o ile spełnione są warunki ustrojowe: ustawowa podstawa, niezależność podmiotu, samodzielność decyzyjna i finansowa, nadzór ograniczony do kryterium legalności[23].

Analizując pojęcie decentralizacji, należy pamiętać, że jej faktycznym celem jest zapewnienie obywatelom zrzeszonym w samorządach udziału w sprawowaniu władzy w sprawach, które są im najbliższe, najlepiej znane i które mogą rozwiązywać najefektywniej. Decentralizacja stwarza równocześnie obywatelom najskuteczniejsze warunki do sprawowania kontroli nad działalnością organów wykonawczych – w tym przypadku samorządowych[24].

21 Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy*, 86.

22 *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Małgorzata Stahl (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 220–226; Zygmunt Niewiadomski, „Samorząd terytorialny", [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 131–136.

23 Sarnecki, „Komentarz do art. 15".

24 Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2012), komentarz do art. 171.

3.2. Samorząd terytorialny jako główna forma decentralizacji (art. 16)

Art. 16 Konstytucji RP konstytuuje samorząd terytorialny jako podstawowego wykonawcę istotnej części zadań publicznych. Przepis stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ust. 2).

Trzy elementy tej regulacji mają doniosłe znaczenie dla dalszych rozważań. Po pierwsze, wspólnota samorządowa jest tworzona *z mocy prawa* – przynależność do niej nie wymaga żadnego aktu wolicjonalnego ze strony mieszkańca, lecz wynika wprost z faktu zamieszkania. Jest to mechanizm analogiczny do obligatoryjnego członkostwa w korporacji prawa publicznego, stosowanym w samorządzie zawodowym i postulowanym dla samorządu gospodarczego. Po drugie, samorząd wykonuje zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – co odróżnia go od wykonywania zadań zleconych (w sensie technicznym) podmiotom hierarchicznie podporządkowanym w systemie dekoncentracji realizowanej w ramach administracji rządowej. Po trzecie, art. 16 zawiera konkretyzację zasady decentralizacji jedynie dla kategorii terytorialnej, co nie wyczerpuje pola zastosowania art. 15[25].

Szczegółowy reżim ustrojowy samorządu terytorialnego określa Rozdział VII Konstytucji RP (art. 163–172). Regulacja ta, dotycząca zakresu działania i zadań samorządu (art. 163–164), finansowania (art. 167), nadzoru (art. 171) oraz ochrony sądowej (art. 165 ust. 2), tworzy wzorzec konstytucyjny dla każdej formy zdecentralizowanego wykonywania władzy publicznej. Choć przepisy Rozdziału VII adresowane są bezpośrednio do samorządu terytorialnego, to sformułowane w nich zasady – w szczególności zasada adekwatności środków finansowych do powierzonych zadań (art. 167 ust. 1), zasada udziału w dochodach publicznych (art. 167 ust. 2) oraz zasada nadzoru ograniczonego do legalności (art. 171) – stanowią konstytucyjne wytyczne dla każdego modelu

25 Ewa Olejniczak-Szałowska, „Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego", [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, 422; Sławomir Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2005), 285; Sarnecki, „Komentarz do art. 15"; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., K 24/02.

decentralizacji opartego na art. 15 ust. 1 Konstytucji[26]. W konsekwencji, każda próba powierzenia zadań publicznych samorządowi gospodarczemu w drodze ustawowej musiałaby respektować te zasady systemowo, nawet jeśli przepisy rozdziału VII nie mają zastosowania wprost.

4 | Społeczna gospodarka rynkowa a dialog partnerów społecznych – art. 20

4.1. Normatywny charakter art. 20

W doktrynie prawa konstytucyjnego trwa spór o to, czy art. 20 Konstytucji ma charakter wyłącznie deklaratoryjny (jako wskazanie preferowanego modelu ładu gospodarczego), czy też normatywny (jako nakaz określonej organizacji relacji między państwem a rynkiem). Przeważające stanowisko opowiada się za interpretacją normatywną: przepis ten nie tylko opisuje model, lecz nakłada na organy państwowe i ustawodawcę obowiązek kształtowania prawa i polityki gospodarczej w sposób umożliwiający realizację wskazanych wartości[27].

Z normatywnego rozumienia art. 20 wynika w szczególności obowiązek stworzenia przez państwo instytucjonalnych warunków umożliwiających prowadzenie realnego dialogu i współpracy partnerów społecznych. Dialog ten nie jest jedynie postulatem programowym – „jest faktem ekonomicznym, autonomicznym wobec regulacji prawnej [...] określa stan, jaki powinien istnieć w rzeczywistości społecznej"[28]. Wymaga więc istnienia reprezentatywnych podmiotów zdolnych do uczestnictwa w procesach konsultacyjnych. Publicystyczny lub lobbingowy charakter prywatnoprawnych podmiotów jest niewystarczający; art. 20 implikuje potrzebę instytucjonalizacji, tj. stworzenia podmiotów o mandacie normatywnym, trwałej strukturze organizacyjnej, reprezentatywnych

26 Paweł Sarnecki, „Komentarz do rozdziału VII (art. 163–172)", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. Leszek Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005).

27 Tomasz Długosz, „Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki" *Gdańskie Studia Prawnicze*, 37 (2017): 18–21; Leszek Garlicki, Marek Zubik, „Komentarz do art. 20", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. Leszek Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999), uw. 5.

28 Garlicki, Zubik, „Komentarz do art. 20", uw. 13.

i dysponujących zasobami adekwatnymi do zakresu stawianych przed nimi zadań w zakresie dialogu i współpracy[29].

4.2. „Partnerzy społeczni" – ujęcie szerokie

Pojęcie „partnerów społecznych" użyte w art. 20 Konstytucji RP nie jest zdefiniowane wprost. W tradycji europejskiej dialog społeczny w sprawach gospodarczych toczy się na dwóch płaszczyznach. W sprawach związanych z rynkiem pracy – między pracodawcami (reprezentowanymi zazwyczaj przez organizacje pracodawców) a pracobiorcami (związkami zawodowymi). W pozostałych sprawach dotyczących zasad prowadzenia działalności gospodarczej – pomiędzy przedsiębiorstwami (reprezentowanymi przez publicznoprawne izby gospodarcze lub prywatnoprawne organizacje otoczenia biznesu) a państwem (w zależności od przedmiotu dialogu władzą ustawodawczą lub wykonawczą – w tym samorządem terytorialnym)[30]. W polskim ujęciu konstytucyjnym pojęcie to ma jednak charakter szerszy. Obejmuje ono wszystkie zorganizowane podmioty reprezentujące interesy gospodarcze i społeczne w relacjach z administracją publiczną – nie tylko klasycznych partnerów dialogu trójstronnego, reprezentowanych w Radzie Dialogu Społecznego, lecz także, w przypadku przedsiębiorców, inne ich zrzeszenia (samorządy gospodarcze i zawodowe, organizacje pracodawców i podobne organizacje) zdolne do reprezentowania ich interesów w dialogu z instytucjami publicznymi[31].

W kontekście art. 20 Konstytucji RP publicznoprawny samorząd gospodarczy stanowiłby naturalnego i niezbędnego partnera dialogu i współpracy społecznej po stronie biznesu – podmiot o mandacie wynikającym z mocy prawa, obejmujący wszystkich przedsiębiorców, a więc reprezentatywny dla ogółu przedsiębiorców oraz poszczególnych branż lub sektorów, finansowany ze środków własnych (obejmujących m.in. udział w podatkach opłacanych przez przedsiębiorców), zdolny do stałego, eksperckiego uczestnictwa w procesach konsultacyjnych i formułowania reprezentatywnych opinii. Brak takiego podmiotu oznacza, że dialog regulacyjny w sferze gospodarczej ma w Polsce charakter wybiórczy i niereprezentatywny – prowadzony jest bowiem z podmiotami

29 Niewiadomski, red., *Publiczne prawo gospodarcze*, 466–471.
30 Pilgrim, Meier, *National Chambers of Commerce*, 3.
31 Garlicki, Zubik, „Komentarz do art. 20", uw. 11.

prywatnoprawnymi, zrzeszającymi zazwyczaj 1–2% przedsiębiorców danej branży[32].

4.3. Art. 20 jako konstytucyjna podstawa współrządzenia gospodarczego

W ujęciu systemowym art. 20 Konstytucji RP, ustanawiający społeczną gospodarkę rynkową jako podstawę ustroju gospodarczego, oraz art. 17 ust. 2, dopuszczający tworzenie korporacji prawa publicznego wykonujących powierzone im zadania władzy publicznej, pozwalają mówić o konstytucyjnych podstawach spójnego modelu „współrządzenia gospodarczego" (ang. *co-governance*). W takim modelu społeczna gospodarka rynkowa realizowana jest poprzez instytucjonalizację dialogu społecznego i aktywne uczestnictwo partnerów społecznych w kształtowaniu zasad funkcjonowania gospodarki, a zarazem poprzez decentralizację wybranych zadań publicznych z wykorzystaniem publicznoprawnego samorządu zawodowego i gospodarczego. Proces ten umożliwia równocześnie realizację deregulacji funkcjonalnej i współregulacji sektorowej: administracja publiczna zachowuje funkcje strategiczne i nadzór legalności, natomiast rezygnuje z monopolu regulacji sektorowej na rzecz podmiotów eksperckich, działających w ramach samorządów i innych korporacji publicznoprawnych[33].

5 | Konstytucyjne i ustawowe podstawy działalności samorządów specjalnych

5.1. Charakter i zakres art. 17 Konstytucji RP

Art. 17 Konstytucji RP jest w polskim porządku prawnym traktowany jako podstawa tworzenia tzw. samorządów specjalnych, a więc innych niż samorząd terytorialny wymieniony w art. 16. Art. 17 ust. 1 wymienia samorządy zawodowe dedykowane zawodom zaufania publicznego i wykonujące powierzone im zadania w granicach interesu publicznego. Z tego przepisu wywodzi się legitymację do powierzania części funkcji regulacyjnych i kontrolnych podmiotom korporacyjnym, które pozostają elementem

32 Brzeziński, Dorożyński, Kretek-Kamińska, Marciniak, „Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców", 79–100; Marciniak, *Sektorowy model*, 26–28, 380–384, 444–527.

33 Garlicki, Zubik, „Komentarz do art. 20", uw. 4, 11.

administracji publicznej, ale mają własną strukturę i autonomię. Art. 17 ust. 2 otwiera możliwość tworzenia „innych rodzajów samorządu", co w doktrynie odczytuje się jako konstytucyjną podstawę powołania przede wszystkim samorządu gospodarczego. Przyjmuje się, że przepis ten ma charakter otwarty: nie wskazuje zamkniętego katalogu samorządów specjalnych, lecz pozwala ustawodawcy kształtować samorządy reprezentujące określone środowiska – np. przedsiębiorców, pod warunkiem poszanowania wolności wykonywania zawodu i wolności podejmowania działalności gospodarczej[34].

Samorządy specjalne mają charakter aterytorialny i opierają się na więzi łączącej ich członków, najczęściej zawodowej lub związanej z prowadzeniem określonej działalności gospodarczej[35]. Powołanie na podstawie art. 17 ust. 2 Konstytucji RP w drodze ustawy samorządu gospodarczego w celu realizacji określonego w ustawie katalogu zadań publicznoprawnych, w którym członkostwo przedsiębiorców następowałoby z mocy prawa, odpowiada konstrukcji samorządu terytorialnego przyjętej w art. 16 Konstytucji RP. Aterytorialny charakter więzi łączącej członków samorządów specjalnych sprawia, że model organizacji ich struktur ma w znacznej mierze charakter techniczny. Samorządy te mogą być organizowane w skali ogólnokrajowej, jak również być dedykowane grupom zawodowym (innym, niż zawody zaufania publicznego), branżowym lub sektorowym. Wybór konkretnego modelu organizacyjnego powinien być poprzedzony analizą celowościową oraz oceną efektywności poszczególnych możliwych rozwiązań[36].

Art. 17 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP wyraźnie wskazuje dwie granice ustrojowe, których ustawodawca nie może przekroczyć przy tworzeniu innych samorządów: zakaz naruszania wolności wykonywania zawodu oraz zakaz ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej. Wynikająca z mocy prawa przynależność przedsiębiorców do samorządu gospodarczego (w przypadku jego powołania) nie stanowiłaby ograniczenia

34 Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy*, 93–94; Sarnecki, „Komentarz do art. 17", uw. 7; Mateusz Błachucki, „Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w prawie administracyjnym", [w:] *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. III, red. Krzysztof Wąsowski, Katarzyna Zalasińska (Kraków, 2014).

35 Szeroki katalog możliwych podmiotów wyliczali m.in. Zbigniew Grelowski, *Samorząd specjalny gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce* (Katowice, 1947), 47 i n.; Tadeusz Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* (Warszawa, 1928), 53 i n.

36 Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy*, 84–87; Marciniak, *Sektorowy model*, 28, 450–460, 483–506.

wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP. Warto dodać, że tradycja działalności kontynentalnych izb publicznoprawnych w Niemczech, Austrii, Francji i innych państwach potwierdza zgodność ich działalności z obowiązującymi regulacjami unijnymi.

5.2. Ustawa o izbach gospodarczych z 1989 r. – błąd pojęciowy

Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych[37] wprowadziła w Polsce prywatnoprawny, stowarzyszeniowy ich model – tzw. model anglosaski. Jego założenia nie spełniają wymagań stawianych przed instytucjami samorządowymi omówionych w kontekście art. 17 i art. 16 Konstytucji RP. Zawarte w art. 2 ustawy pojęcie „samorząd gospodarczy" uznać należy za błąd pojęciowy, wynikający z wadliwego utożsamienia przez ustawodawcę dwóch różnych kategorii prawnych. Samorządność (*self-administration*) oznacza jedynie, że organizacja jest powoływana, zarządzana i finansowana przez swoich członków, którzy decydują o jej celach i strukturze[38]. Tak rozumiana samorządność cechuje każde stowarzyszenie – nie jest ona wyznacznikiem statusu publicznoprawnego. Samorząd (*self-government*) natomiast – w rozumieniu prawa publicznego – powoływany jest w drodze ustawy, z mocy prawa zrzesza wskazaną w ustawie społeczność, realizuje zadania publiczne w imieniu własnym, ale w interesie ogólnym oraz jest wyposażony we władztwo administracyjne[39].

Choć art. 5 ust. 3 ustawy przewiduje możliwość powierzenia izbom gospodarczym, za ich zgodą, przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia wykonywania niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji państwowej, przepis ten nigdy nie został zastosowany w praktyce. Stanowi on jednak normatywną podstawę umożliwiającą częściową decentralizację wykonywania zadań publicznych na rzecz izb prywatnoprawnych, a zarazem punkt wyjścia dla postulowanych reform. Samo powierzenie określonych zadań publicznych nie zmienia jednak charakteru prawnego izb gospodarczych i nie nadaje im statusu podmiotów prawa publicznego ani publicznoprawnego samorządu gospodarczego.

Polskie izby gospodarcze powołane na podstawie ustawy z 1989 r. nie spełniają więc kryteriów uznania ich za organizacje samorządu gospodarczego. Przynależność do nich jest dobrowolna, reprezentują interesy

37 Dz. U. z 1989 r., Nr 35, poz. 195 ze zm.; zob. przyp. 2.
38 Pilgrim, Meier, *National Chambers of Commerce*, 5.
39 Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy*, 69–87; Marciniak, *Sektorowy model*, 71–75.

zrzeszonych przedsiębiorców, nie wykonują żadnych zadań publicznych z mocy prawa i nie są wyposażone we władztwo administracyjne. Są one – mimo wprowadzającego w błąd brzmienia art. 2 – prywatnoprawnymi stowarzyszeniami gospodarczymi, niczym nieróżniącymi się od innych, podobnych organizacji otoczenia biznesu (jak związki pracodawców)[40].

5.3. Izby rolnicze

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych[41] stanowi w Polsce podstawę działalności jednego z dwóch[42] publicznoprawnych sektorowych samorządów gospodarczych. Ustawa ta przyjęta została przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Fakt ten miał kluczowe znaczenie dla konstytucyjnej oceny dopuszczalności publicznoprawnego samorządu gospodarczego.

Izby rolnicze posiadają wszystkie cechy publicznoprawnego samorządu: (a) członkostwo z mocy prawa – wszystkie osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku rolnego lub podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej oraz członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe są członkami izby z mocy prawa (art. 2 ust. 1 ustawy o izbach rolniczych); (b) obligatoryjne źródło finansowania – izby są finansowane z odpisu w wysokości 2% wpływów z podatku rolnego pobieranych na obszarze działania izby (art. 35 ust. 1 pkt 1), ze środków przekazywanych na zadania zlecone przez administrację rządową lub samorządową (art. 35 ust. 1 pkt 2) i innych źródeł wskazanych w art. 35; (c) wykonywanie zadań publicznych – izby wpływają na kształtowanie polityki rolnej i uczestniczą w jej realizacji (art. 3 ust. 4 oraz art. 5–6); (d) nadzór w oparciu o kryterium zgodności z prawem – sprawowany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa (art. 46 i n.).

Model izb rolniczych dowodzi, że publicznoprawna sektorowa izba gospodarcza z obligatoryjnym członkostwem, własnym finansowaniem i zadaniami publicznymi jest instrumentem prawnym akceptowanym w polskim porządku prawnym, a jej istnienie poprzedza Konstytucję RP z 1997 r. Uchwalenie Konstytucji nie wpłynęło na ten stan prawny ani

40 Piotr Marciniak, „Nowoczesna gospodarka wymaga eksperckiego samorządu gospodarczego. Wprowadzenie do modelu sektorowego" *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 472.

41 Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 1996 r., Nr 1, poz. 3 ze zm.).

42 Polska Izba Ubezpieczeń opisana jest poniżej w części 5.4.

nie wzbudziło wątpliwości co do ich konstytucyjności, co potwierdza dopuszczalność podobnych rozwiązań na gruncie art. 17 ust. 2[43].

5.4. Polska Izba Ubezpieczeń – model quasi-publiczny

Polska Izba Ubezpieczeń została utworzona przepisami rozdziału 14 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (art. 215–223)[44]. Przyjęty wówczas model korporacji prawa publicznego został utrzymany, z niewielkimi zmianami, w rozdziale 16 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (art. 420–429)[45], która rozszerzyła regulację przede wszystkim o przepisy dotyczące rynku reasekuracji. Członkostwo w Izbie ma charakter mieszany. Jest obowiązkowe dla krajowych i zagranicznych zakładów ubezpieczeń wykonujących działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast krajowe i zagraniczne zakłady reasekuracji mogą przystępować do niej dobrowolnie (art. 422). Rozwiązanie to wskazuje na branżowy charakter Izby.

Publicznoprawny sposób utworzenia oraz częściowo obligatoryjny charakter członkostwa odróżniają Polską Izbę Ubezpieczeń od innych organizacji przedsiębiorców funkcjonujących w Polsce. Jej działalność koncentruje się jednak na funkcjach reprezentacyjnych, opiniodawczych, informacyjnych i statystycznych wobec organów publicznych, odpowiadając pod tym względem zadaniom wykonywanym przez prywatnoprawne izby gospodarcze oraz inne organizacje otoczenia biznesu. W przeciwieństwie do izb rolniczych Polska Izba Ubezpieczeń nie sprawuje więc administracji zdecentralizowanej ani nie wykonuje powierzonych jej zadań publicznych w imieniu własnym. Z tego względu należy ją kwalifikować jako instytucję quasi-samorządową – korporację prawa publicznego o częściowo obligatoryjnym członkostwie, niewyposażoną w szczególności we władztwo administracyjne[46].

Niezależnie od powyższej oceny Polska Izba Ubezpieczeń stanowi istotny precedens normatywny potwierdzający, że polskie ustawodawstwo dopuszcza tworzenie publicznoprawnych – branżowych lub sektorowych – korporacji

43 Marciniak, *Sektorowy model*, 264–272.

44 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1151 ze zm.).

45 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1844 ze zm.).

46 Marciniak, *Sektorowy model*, 264–272.

zrzeszających przedsiębiorców z mocy prawa, bez związku z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

5.5. Samorząd gospodarczy jako konstytucyjnie dopuszczalna forma decentralizacji zadań publicznych

Przeprowadzona analiza uzasadnia twierdzącą odpowiedź na podstawowe pytanie badawcze artykułu: utworzenie publicznoprawnego samorządu gospodarczego oraz związana z nim głęboka decentralizacja wykonywania zadań publicznych w sferze gospodarki są możliwe w obecnym stanie konstytucyjnym, bez konieczności nowelizacji Konstytucji RP. Z przeprowadzonych rozważań wynikają następujące wnioski dogmatyczne:

Po pierwsze, art. 17 ust. 2 Konstytucji RP stanowi samodzielną podstawę ustrojową dla utworzenia przez ustawodawcę publicznoprawnego samorządu gospodarczego jako szczególnej formy decentralizacji wykonywania zadań publicznych. Przepis ten umożliwia ukształtowanie samorządu gospodarczego jako korporacji prawa publicznego, obejmującej wszystkich lub wybrane kategorie przedsiębiorców, z obligatoryjnym członkostwem wynikającym z ustawy lub w wariantach hybrydowych (z częściowo dobrowolnym członkostwem).

Po drugie, zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP nie ogranicza się wyłącznie do samorządu terytorialnego, lecz stanowi ogólną zasadę ustrojową nakazującą takie organizowanie wykonywania zadań publicznych, które zapewnia ich realizację przez podmioty możliwie najbliższe adresatom tych zadań. Zasada ta obejmuje również inne konstytucyjnie dopuszczalne formy decentralizacji, w tym wykonywanie zadań publicznych przez samorządy specjalne.

Po trzecie, art. 20 Konstytucji RP, ustanawiający model społecznej gospodarki rynkowej oparty na dialogu i współpracy partnerów społecznych, uzasadnia potrzebę stworzenia trwałych i reprezentatywnych instytucji umożliwiających udział przedsiębiorców w procesach związanych z kształtowaniem i wykonywaniem polityki publicznej w sferze gospodarki. Publicznoprawny samorząd gospodarczy może pełnić taką funkcję jako instytucjonalna forma reprezentacji środowiska przedsiębiorców.

Po czwarte, obowiązujące regulacje ustawowe – w szczególności art. 5 ust. 3 ustawy o izbach gospodarczych, przepisy ustawy o izbach rolniczych oraz przepisy o Polskiej Izbie Ubezpieczeń – potwierdzają, że polski ustawodawca zna i akceptuje konstrukcję publicznoprawnych korporacji przedsiębiorców

z obligatoryjnym członkostwem oraz wyposażenie ich w określone kompetencje publicznoprawne związane ze sferą gospodarczą. Regulacje te stanowią istotny argument systemowy przemawiający za dopuszczalnością utworzenia modelu publicznoprawnego samorządu gospodarczego.

5.6. Skutki luki instytucjonalnej

Skutkiem braku publicznoprawnego samorządu gospodarczego w Polsce jest wyraźna luka instytucjonalna w systemie dialogu regulacyjnego. Szacuje się, że jedynie 1–2% przedsiębiorstw należy do jakiegoś prywatnoprawnego stowarzyszenia przedsiębiorców, a dwie trzecie spośród nich zrzesza nie więcej niż 100 członków[47]. Równocześnie procesy konsultacyjne nie mają w Polsce charakteru obligatoryjnego, a dobór podmiotów przez administrację do udziału w konsultacjach pozostaje faktycznie arbitralny. Brak reprezentatywnych partnerów po stronie biznesu obniża zarówno jakość regulacji, jak i demokratyczną legitymizację decyzji podejmowanych w sferze publicznego prawa gospodarczego.

6 | Deregulacja funkcjonalna i jej granice konstytucyjne

6.1. Pojęcia regulacji i deregulacji

Regulacja oznacza trwałe i ukierunkowane oddziaływanie władzy publicznej na zachowania obywateli, podmiotów gospodarczych, instytucji publicznych oraz innych podmiotów i państw, realizowane za pomocą określonych standardów, norm i instrumentów instytucjonalnych, służące kształtowaniu stosunków społecznych i gospodarczych oraz ochronie interesu publicznego. Obejmuje ona zarówno ustanawianie reguł postępowania, jak i mechanizmy monitorowania, pozyskiwania informacji oraz wpływania na zachowania adresatów prawa. W tym ujęciu regulacja stanowi jedną z podstawowych form działania państwa, łącząc funkcję normatywną, sterującą i kontrolną[48].

47 Brzeziński, Dorożyński, Kretek-Kamińska, Marciniak, Korczyńska, „Towards a New Sectoral Model", 2–16.

48 Robert Baldwin, Martin Cave, Martin Lodge, *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2011); Julia Black, „Critical Reflections on Regulation" *Australian Journal of Legal Philosophy* 27 (2002): 1–27; Piotr Szkudlarek, „Regulacja jako instrument oddziaływania państwa na gospodarkę"

Pojęciem deregulacji określa się proces uchylenia przepisu lub obowiązku prawnego, ograniczenia zakresu zastosowania normy, intensywności albo szczegółowości regulacji publicznej, skrócenia procedury, zmiany kompetencji instytucji publicznej etc., którego celem jest uproszczenie prawa lub zmniejszenie ograniczeń nakładanych przez państwo na adresatów norm (obywateli, przedsiębiorców, instytucje, i in.). Proces ten może oznaczać uchylenie przepisów zbędnych z uwagi na ich nienormatywny charakter, zdublowanie lub wadliwość norm albo uchylenie będące efektem decyzji politycznej o wycofaniu się z regulacji (deregulacja *sensu stricto*). Może również polegać na zmianie sposobu funkcjonowania systemu regulacyjnego, np. w zakresie praktyki stosowania prawa, wymaganych dokumentów, zasad prowadzenia kontroli, wprowadzenia mechanizmów opartych na ryzyku czy samoregulacji (deregulacja *sensu largo*). Deregulacja jest czasem przeciwstawna nadregulacji, ale nie regulacji jako takiej[49].

6.2. Pojęcie deregulacji funkcjonalnej

Pojęcie deregulacji funkcjonalnej zdefiniować możemy jako zmianę *sposobu* oddziaływania państwa na procesy gospodarcze poprzez modyfikację ich funkcji regulacyjnej (deregulacja *sensu largo*) i przesunięcie wybranych zadań na inne podmioty, łącząc ją często z procesami decentralizacji. Nie prowadzi ona do likwidacji regulacji, lecz do rekonfiguracji jej instrumentów: przesunięcia ciężaru regulacji z modelu nakazowo-zakazowego (*ex ante*, sztywne normy administracyjne) na modele bardziej elastyczne, takie jak samoregulacja, współregulacja, soft law, regulacja *ex post* i mechanizmy rynkowe wspierane przez państwo[50]. Na proces ten można i warto spojrzeć nie tyle przez zmiany w objętości aktów prawnych, ale ich „skutków na wyjściu procesu wdrażania zmian legislacyjnych"[51].

Realizacja deregulacji funkcjonalnej z wykorzystaniem samorządu ma charakter strukturalny: samorząd (każdego rodzaju) jest instytucjonalną

Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 113 (2010): 927–937; Rafał Stasikowski, „Regulacja jako nowa funkcja współczesnej administracji publicznej w Polsce" *Studia Prawnicze*, nr 3 (2007): 27–58.

49 Leigh Hancher, Michael Moran, „Introduction: Regulation and Deregulation" *European Journal of Political Research*, nr 2 (1989): 129–136, https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1989.tb00186.x; Bartłomiej Wróblewski, „Na co odpowiada deregulacja? Inflacja prawa a nadregulacja" *Prawo i Więź*, nr 3 (2026).

50 Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 19.

51 Woźnicki, *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*, 76.

platformą umożliwiającą przesunięcia funkcji regulacyjnych (a często również ich agregację, ujednolicenie i uproszczenie) z administracji rządowej do podmiotów samorządowych prawa publicznego, działających we własnym imieniu, lecz w interesie ogólnym[52]. W ujęciu instytucjonalnym deregulacja funkcjonalna zakłada tym samym transformację roli administracji publicznej np. z organu reglamentującego na organ koordynujący, nadzorujący i ustalający ramy (ang. *conditional regulator*), a więc zmianę sposobu wykonywania zadań publicznych przez ograniczenie regulacyjnej ingerencji państwa.

Tak rozumianą deregulację funkcjonalną należy odróżnić od dekoncentracji realizowanej w ramach administracji publicznej – zewnętrznej i wewnętrznej, prawnej i faktycznej, terytorialnej oraz rzeczowej – w ramach której następuje podział (rozproszenie) zadań i kompetencji na większą liczbę organów pozostających ze sobą w relacjach hierarchicznej podległości lub nie[53]. Tymczasem przekazanie zadań samorządom wiąże się z decentralizacją. Państwo nadal ustala reguły, cele i obowiązki, ale pozostawia organizację wymaganych zadań samorządom, które działają we własnym imieniu, ale w dobrze zaprojektowanych procesach mogą agregować, upraszczać i ograniczać obciążenia instytucjonalne i koszty regulacyjne swoich interesariuszy[54].

Decentralizacja jest więc modelem ustrojowym przekazania zadań i kompetencji instytucjom samorządowym. Dekoncentracja opisuje tryb organizacyjny przesunięcia wykonywania zadań. Deregulacja funkcjonalna wiąże się z przebudową i równocześnie ograniczeniem interwencji regulacyjnej państwa (nie tylko z wykorzystaniem samorządów).

---

52 Art. 166 Konstytucji RP; Marciniak, *Sektorowy model*, 4–8, 23–28, 237.

53 Janusz Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej* (Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2006); Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 219–234, 264–285; Monika Chlipała, „Unormowania prawne dekoncentracji wewnętrznej w samorządzie terytorialnym" *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 10 (2013): 99–100; Marta Górka, „Rodzaje dekoncentracji wewnętrznej w materialnym prawie administracyjnym", [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka (Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2015), 51–65.

54 Beata Guziejewska, Piotr Marciniak, „Znaczenie dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej dla rozwoju idei powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce" *Studia Prawno-Ekonomiczne* 119 (2021): 248–249; zob. również Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych* (Warszawa, 2019), https://www.gov.pl/attachment/e7ef6501-d2c-8-4cfa-a3e9-0942e5cb32ce.

6.3. Konstytucyjne warunki dopuszczalności deregulacji funkcjonalnej

Na podstawie analizy przeprowadzonej w niniejszym artykule można sformułować osiem warunków konstytucyjnych, których spełnienie jest konieczne dla dopuszczalności przekazania zadań publicznych publicznoprawnym izbom gospodarczym w modelu deregulacji funkcjonalnej:

1. Ustawowa podstawa przekazania zadań – przekazanie kompetencji publicznych poza administrację rządową wymaga wyraźnej podstawy ustawowej (art. 7 i art. 87 Konstytucji RP). Delegowanie zadań rozporządzeniem, na podstawie klauzuli generalnej, byłoby niewystarczające dla przekazania władztwa publicznego.
2. Zachowanie odpowiedzialności państwa – decentralizacja oznacza przeniesienie wykonywania zadań, a nie rezygnację państwa z odpowiedzialności za ich prawidłową realizację. Państwo zachowuje funkcję gwarancyjną i strategiczną.
3. Wyodrębnienie podmiotu wykonującego – podmiot zdecentralizowany powinien posiadać własną osobowość prawną, strukturę organizacyjną i samodzielność decyzyjną. Warunek ten spełniają publicznoprawne izby gospodarcze jako korporacje prawa publicznego.
4. Wykonywanie zadań we własnym imieniu – klasyczna cecha decentralizacji, odróżniająca ją od dekoncentracji. Publicznoprawna izba gospodarcza działa jako podmiot prawa publicznego, a nie jako pełnomocnik lub agencja administracji rządowej.
5. Adekwatne środki finansowe – realizacja zadań publicznych wymaga wyposażenia podmiotu w źródła finansowania odpowiadające zakresowi powierzonych zadań (wniosek systemowy z art. 167 Konstytucji RP). Udziały w dochodach publicznych (w przypadku samorządu gospodarczego – udział w podatkach opłacanych przez przedsiębiorców, np. podatku VAT) stanowią konstytucyjnie uzasadniony mechanizm finansowania zadań publicznych.
6. Nadzór ograniczony do kryterium legalności – decentralizacja wyklucza podporządkowanie hierarchiczne właściwe dla administracji scentralizowanej. Nadzór i kontrola organu rządowego nad samorządem gospodarczym nie może wykraczać poza ocenę zgodności działań z prawem (art. 171 Konstytucji RP, stosowany odpowiednio).
7. Poszanowanie wolności gospodarczej – przekazanie kompetencji samorządowi gospodarczemu nie może prowadzić do ograniczeń

konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej (art. 17 ust. 2 *in fine*, art. 20, art. 22 Konstytucji RP). Obowiązek przynależności przedsiębiorców do samorządu gospodarczego, który nie warunkuje możliwości prowadzenia działalności, jest konstytucyjnie dopuszczalny.

8. Zasada pomocniczości – zadania powinny być wykonywane przez podmiot najbliższy środowisku, którego dotyczą, o ile jest on zdolny do ich efektywnego wykonywania. Samorząd gospodarczy spełnia ten warunek w szczególności w zakresie regulacji technicznej i standaryzacji.

7 Propozycje de lege ferenda

7.1. Diagnoza

Brak publicznoprawnego samorządu gospodarczego w Polsce stanowi główną barierę realizacji deregulacji funkcjonalnej i decentralizacji zadań publicznych w sferze gospodarczej. Istniejące od 1989 r. prywatnoprawne izby gospodarcze, choć nominalnie zwane w art. 2 ustawy o izbach gospodarczych organizacjami „samorządu gospodarczego", nie spełniają podstawowych wymagań formalno-prawnych wobec samorządu specjalnego. Art. 5 ust. 3 ustawy o izbach gospodarczych, umożliwiający powierzanie zadań publicznych izbom w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, nie został nigdy zastosowany.

7.2. Postulaty

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować następujące postulaty *de lege ferenda*:

Po pierwsze, należy opracować i uchwalić ustawę o samorządzie gospodarczym w odniesieniu do art. 17 ust. 2 Konstytucji RP. Przepisy ustawy o izbach gospodarczych z 1989 r. należy uchylić lub przekształcić dzisiejsze prywatnoprawne izby gospodarcze w stowarzyszenia gospodarcze.

Po drugie, publicznoprawne izby gospodarcze powinny zrzeszać przedsiębiorców z mocy prawa, mieć zapewnione finansowanie zadań publicznych z udziału w dochodach publicznych od podmiotów gospodarczych, być wyposażone we władztwo w zakresie powierzonych

zadań, zaś nadzór państwa nad ich działalnością powinien być ograniczony do kryterium legalności.

Po trzecie, na etapie przejściowym należy rozważyć możliwość skorzystania z istniejącego art. 5 ust. 3 ustawy o izbach gospodarczych i powierzyć – w drodze rozporządzenia – wybrane zadania publiczne o charakterze technicznym lub statystycznym wybranym prywatnoprawnym izbom gospodarczym. Mechanizm ten, choć niedoskonały, może stanowić pilotaż funkcjonalny przed wdrożeniem kompleksowej reformy.

Po czwarte, projektując wdrożenie samorządu gospodarczego od podstaw należy kierować się maksymalizacją efektów reformy poprzez koncentrację kompetencji kluczowych w dzisiejszej, wysoce wyspecjalizowanej gospodarce i w procesie realizacji związanych z nią zadań władczych i niewładczych. W tym kontekście należy przeanalizować wdrożenie samorządu gospodarczego w modelu sektorowym opartym na Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Większość dzisiejszych procesów i regulacji publicznoprawnych ma bowiem charakter branżowy lub sektorowy, z którymi koresponduje sektorowa specjalizacja izb. Fakt ten stanowi jedną z kluczowych przewag modelu sektorowego nad kontynentalnym[55].

Po piąte, reforma powinna przewidywać wyraźne rozgraniczenie między samorządem gospodarczym a samorządem zawodowym. Konieczne jest sformułowanie reguły kolizyjnej rozwiązującej formalny konflikt obowiązkowej przynależności osób wykonujących zawody zaufania publicznego (które prowadzą równocześnie działalność gospodarczą) do właściwych im izb zawodowych z obowiązkiem przynależności wszystkich przedsiębiorców do samorządu gospodarczego.

7.3. Granice reformy

Deregulacja funkcjonalna z wykorzystaniem publicznoprawnego samorządu gospodarczego ma swoje granice konstytucyjne: (a) nie może prowadzić

55 Karol Dąbrowski, Tomasz Dorożyński, Piotr Marciniak, „The Justification of the Sectoral Model of Chambers of Commerce – Polish Perspective" *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 5 (2023): 53–75; Marciniak, *Sektorowy model*; Piotr Marciniak, „Building Institutional Effectiveness of Public Law Chambers of Commerce: An Introduction to the Sectoral Model" *Krytyka Prawa*, nr 3 (2025): 212–235.

do eliminacji nadzoru państwowego; (b) nie może ograniczać wolności prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenia dobrowolnych stowarzyszeń (nowe publicznoprawne izby powinny koegzystować z prywatnoprawnym sektorem stowarzyszeń i organizacji pracodawców); (c) musi zachowywać ustawową podstawę każdego powierzenia zadania publicznego; (d) musi uwzględniać rozdział samorządu gospodarczego i zawodowego.

8 | Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Decentralizacja władzy publicznej w rozumieniu art. 15 ust. 1 Konstytucji RP nie ogranicza się do samorządu terytorialnego. Zasada ta obejmuje każdą formę przekazywania wykonywania zadań publicznych podmiotom niepaństwowym, spełniającym konstytucyjne warunki wyodrębnienia, samodzielności i nadzoru legalności.
2. Art. 2 ustawy o izbach gospodarczych z 1989 r. błędnie posługuje się pojęciem „samorząd gospodarczy" w odniesieniu do organizacji prywatnoprawnych (w rzeczywistości stowarzyszeń podmiotów gospodarczych). Samorządność (zdolność do samodzielnego kierowania własnym działaniem przez organizację) nie jest tożsama z samorządem w rozumieniu publicznoprawnym, który implikuje tryb powołania, członkostwo z mocy prawa i wykonywanie zadań publicznych (władczych i niewładczych) w interesie ogólnym. Żadne z tych kryteriów nie jest uwzględnione w ustawie z 1989 r.
3. Art. 17 ust. 2 Konstytucji RP stanowi samodzielną podstawę ustrojową dla powołania przez ustawodawcę publicznoprawnego samorządu gospodarczego. Przepis ten ma charakter otwarty.
4. Precedensowe regulacje – ustawa o izbach rolniczych z 1995 r. i regulacje dotyczące Polskiej Izby Ubezpieczeń – dowodzą, że polskie ustawodawstwo akceptuje model publicznoprawnej korporacji z obligatoryjnym członkostwem w sferze gospodarczej. W przypadku izb rolniczych model ten poprzedza Konstytucję RP z 1997 r. i nigdy nie był kwestionowany pod kątem konstytucyjności.
5. Art. 5 ust. 3 ustawy o izbach gospodarczych, choć nigdy nie zastosowany w praktyce, tworzy normatywną możliwość powierzenia istniejącym

izbom prywatnoprawnym zadań administracji państwowej w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

6. Brak publicznoprawnego samorządu gospodarczego powoduje, że Polska nie realizuje w pełni konstytucyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej opartej na dialogu partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). Jego powołanie stanowiłoby nie tylko reformę prawnoustrojową, lecz także realizację normatywnego nakazu wynikającego z Konstytucji.
7. W procesie decentralizacji zadań publicznych z zakresu gospodarki (władczych i niewładczych), efekt deregulacji funkcjonalnej osiągnięty zostaje wtedy, gdy ich przekazanie do samorządu gospodarczego połączone jest z realną agregacją, uproszczeniem i profesjonalizacją procedur. Bardzo dobrym przykładem jest zastąpienie obowiązku raportowania przez przedsiębiorcę podobnych danych do kilku różnych instytucji (w ich różnych systemach i formatach) jednym, zunifikowanym raportem przekazywanym do izby gospodarczej. Równocześnie konieczne jest nałożenie na instytucje publiczne (upoważnione do przetwarzania tych danych) obowiązku pozyskiwania tych danych wyłącznie z systemów właściwej izby gospodarczej (tzw. refarming).
8. Publicznoprawny samorząd gospodarczy spełniający wskazane w artykule osiem warunków konstytucyjnych może stanowić instrument pogłębionej decentralizacji zadań publicznych oraz efektywnej realizacji celów deregulacji funkcjonalnej administracji gospodarczej, nie naruszając zasady jedności państwa ani wolności działalności gospodarczej.

Efekt deregulacji funkcjonalnej – zmniejszenie obciążeń przedsiębiorców – stanowi jeden z istotnych argumentów za powołaniem publicznoprawnego samorządu gospodarczego w Polsce.

Bibliografia

Baldwin Robert, Martin Cave, Martin Lodge, *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2009.

Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2012.

Bandarzewski Kazimierz, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2014.

Bigo Tadeusz, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa, 1928.

Błachucki Mateusz, „Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w prawie administracyjnym", [w:] *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. III, red. Krzysztof Wąsowski, Katarzyna Zalasińska. Kraków, 2014.

Black Julia, „Critical Reflections on Regulation" *Australian Journal of Legal Philosophy* 27 (2002): 1–27.

Brzeziński Kamil, Tomasz Dorożyński, Agnieszka Kretek-Kamińska, Piotr Marciniak, „Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców w dialogu z administracją publiczną" *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 129 (2023): 79–100.

Brzeziński Kamil, Tomasz Dorożyński, Agnieszka Kretek-Kamińska, Piotr Marciniak, Olga Korczyńska, „Towards a New Sectoral Model of Chambers of Commerce: Exploratory Survey of Business Environment Organisations in Poland" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 12 (2024): 2–16.

Chlipała Monika, „Unormowania prawne dekoncentracji wewnętrznej w samorządzie terytorialnym" *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 10 (2013): 99–108.

Dąbrowski Karol, Tomasz Dorożyński, Piotr Marciniak, „The Justification of the Sectoral Model of Chambers of Commerce – Polish Perspective" *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 5 (2023): 53–75.

Długosz Tomasz, „Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki" *Gdańskie Studia Prawnicze*, 37 (2017): 17–25.

Fundowicz Sławomir, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2005.

Garlicki Leszek, Marek Zubik, „Komentarz do art. 20", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999.

Górka Marta, „Rodzaje dekoncentracji wewnętrznej w materialnym prawie administracyjnym", [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka. 51–65. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2015.

Grelowski Zbigniew, *Samorząd specjalny gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*. Katowice, 1947.

Guziejewska Beata, Piotr Marciniak, „Znaczenie dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej dla rozwoju idei powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce" *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 119 (2021): 231–253.

Hancher Leigh, Michael Moran, „Introduction: Regulation and Deregulation" *European Journal of Political Research*, nr 2 (1989): 129–136. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1989.tb00186.x.

Hood Christopher, Helen Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

Kmieciak Robert, Paweł Antkowiak, Adam Jaskulski, *Pożądany kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce*. Warszawa–Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2016.

Konstytucja RP, t. I–II, *Komentarz*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, 2016.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I–II, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I–V, red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999–2007.

Kosikowski Cezary, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*. Warszawa: LexisNexis, 2010.

Marciniak Piotr, „Building Institutional Effectiveness of Public Law Chambers of Commerce: An Introduction to the Sectoral Model" *Krytyka Prawa*, nr 3 (2025): 212–235.

Marciniak Piotr, „Five Key Differences between Chambers of Commerce in United Kingdom, Belgium and Poland" *Studia Prawa Publicznego*, nr 4 (2023): 95–115.

Marciniak Piotr, „Nowoczesna gospodarka wymaga eksperckiego samorządu gospodarczego. Wprowadzenie do modelu sektorowego" *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 469–492.

Marciniak Piotr, *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*. Warszawa: C.H. Beck, 2023.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych*. Warszawa, 2019. https://www.gov.pl/attachment/e7ef6501-d2c-8-4cfa-a3e9-0942e5cb32ce.

Niczyporuk Janusz, *Dekoncentracja administracji publicznej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2006.

Niewiadomski Zygmunt, „Samorząd terytorialny", [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 131–136. Warszawa: C.H. Beck, 2011.

Niewiadomski Zygmunt, red., *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.

Olejniczak-Szałowska Ewa, „Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego", [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Małgorzata Stahl. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.

Osborne David, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

Pilgrim Marcus, Ralf Meier, *National Chambers of Commerce – A Primer on the Organization and Role of Chamber Systems*. Washington: Center for International Private Enterprise, 1995.

Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. Małgorzata Stahl. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.

Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, red. Paweł Sarnecki. Warszawa: C.H. Beck, 2014.

Sack Detlef, ed., *Chambers of Commerce in Europe. Self-Governance and Institutional Change*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.

Sarnecki Paweł, „Komentarz do art. 15" i „Komentarz do art. 17", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. 2, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.

Sarnecki Paweł, „Komentarz do rozdziału VII (art. 163–172)", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005.

Stasikowski Rafał, „Regulacja jako nowa funkcja współczesnej administracji publicznej w Polsce" *Studia Prawnicze*, nr 3 (2007): 27–58.

Sypniewski Dominik, „Udział samorządu gospodarczego w wykonywaniu zadań publicznych z zakresu administracji gospodarczej" *Roczniki Administracji i Prawa* 24, numer specjalny (2024): 59–69.

Szkudlarek Piotr, „Regulacja jako instrument oddziaływania państwa na gospodarkę" *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 113 (2010): 927–937.

Walkowiak Katarzyna, „Podstawy teoretyczne samorządu zawodowego geodetów i kartografów" *Przegląd Geodezyjny*, nr 11 (2014): 8–10.

Woźnicki Jerzy, *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*. Warszawa: Fundacja Rektorów Polskich, 2015.

Wróblewski Bartłomiej, „Na co odpowiada deregulacja? Inflacja prawa a nadregulacja" *Prawo i Więź*, nr 3 (2026): 575–596.

Wykrętowicz Stanisław, „Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i w Polsce", [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. Stanisław Wykrętowicz. 13–35. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, 2005.

Wykrętowicz Stanisław, red., *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, 2012.

Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode