

Received: 5.05.2024
Accepted: 20.09.2024
Published: 30.10.2024

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2024, XXIV, z. specjalny: s. 59-69
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0054.9684
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Dominik Sypniewski*
Nr ORCID: 0000-0002-6080-9288

UDZIAŁ SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO W WYKONYWANIU ZADAŃ PUBLICZNYCH Z ZAKRESU ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ

THE PARTICIPATION OF SELFGOVERNMENT IN PERFORMING PUBLIC TASKS IN THE FIELD OF ECONOMIC ADMINISTRATION

Streszczenie: Konstytucja RP wskazuje na możliwość ustanowienia samorządu gospodarczego. W obecnym stanie prawnym pod pojęciem samorządu gospodarczego funkcjonują przede wszystkim izby gospodarcze. Organizacje te są tworzone z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolności i wykonują zadania prywatnoprawne. Od lat toczy się dyskusja o ustanowieniu powszechnego samorządu gospodarczego opartego o zasadę obowiązkowej przynależności z mocy prawa, wykonującego zadania publiczne i finansowanego częściowo ze środków publicznych. Takie działanie byłoby zgodne z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, zasadami pomocniczości i decentralizacji. Artykuł przedstawia analizę czterech najpoważniejszych projektów aktów prawnych dotyczących samorządu gospodarczego. Zakres rozważań jest jednak ograniczony wyłącznie do zadań, jakie samorząd gospodarczy miałby wykonywać. Celem artykułu jest bowiem przedstawienie katalogu zadań publicznych samorządu gospodarczego, w tym w szczególności zadań publicznych, których wykonywanie wiąże się ze stosowaniem władztwa publicznoprawnego.

Słowa kluczowe: samorząd nieterytoryalny, samorząd gospodarczy, izby gospodarcze, zadania publiczne

* dr; Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, Kancelaria GGL. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: dominik.sypniewski@pw.edu.pl

Summary: The Constitution of the Republic of Poland indicates the possibility of establishing an economic self-government. In the current legal framework, the term “economic self-government” primarily refers to chambers of commerce. These organizations are formed on the initiative of their members on a voluntary basis and perform private law tasks. For years, there has been a discussion about establishing a general economic self-government based on the principle of mandatory membership by law, performing public tasks, and partially financed by public funds. Such an initiative would be consistent with the concept of civil society, as well as the principles of subsidiarity and decentralization. This article presents an analysis of the four most significant drafts of legal acts concerning economic self-government. However, the scope of consideration is limited exclusively to the tasks that the economic self-government would be required to perform. The aim of the article is to present a catalogue of public tasks of the economic self-government, particularly those public tasks that involve the exercise of public authority.

Keywords: non-territorial self-government, economic self-government, environment, chambers of commers, public task

WSTĘP

Dyskusja dotycząca utworzenia powszechnego samorządu gospodarczego toczy się w polskiej nauce i przestrzeni publicznej od wielu lat. Samorząd gospodarczy w Polsce ma bogate tradycje z okresu międzywojennego, kiedy to funkcjonowały izby przemysłowo-handlowe wyposażone w zadania publiczne i władztwo administracyjne. Po roku 1989 ustawodawca utworzył szereg organizacji gospodarczych reprezentujących interesy przedsiębiorców, choć z perspektywy nauki prawa administracyjnego trudno uznać je za korporacje publicznoprawne.

Czy samorząd gospodarczy może wykonywać zadania publiczne z zakresu administracji gospodarczej? Doświadczenia wielu państw pokazują, że poza zadaniami prywatnoprawnymi na rzecz zrzeszonych członków publicznoprawne organizacje gospodarcze (w tym również zorganizowane jako samorząd gospodarczy) wykonują zadania publiczne. Zadania te mogą być realizowane we władczych oraz niewładczych formach działania.

Konstytucja RP przewiduje, że obok samorządu zawodowego ustawodawca może ustanawiać również inne rodzaje samorządu, do których można zaliczyć m.in. samorząd gospodarczy. Od tego czasu w dyskusji publicznej przedstawiono kilka projektów utworzenia powszechnego samorządu gospodarczego. Celem artykułu jest przedstawienie czterech najbardziej kompleksowych projektów z perspektywy zadań publicznych z zakresu administracji publicznej, jakie miałyby być wykonywane przez samorząd gospodarczy.

W niniejszym artykule przyjęto hipotezę, że powołanie samorządu gospodarczego wymaga przede wszystkim określenia katalogu zadań publicznych, które

miałby on wykonywać, a także wykazania, że jest w stanie wykonywać je efektywniej lub taniej niż organy państwowe. Bez zdefiniowania zadań publicznych „samorząd gospodarczy” pozostaje bowiem wyłącznie organizacją gospodarczą reprezentującą interesy zrzeszonych przedsiębiorców, której specyficzną cechą byłoby powstanie na podstawie przepisów prawa. Dopiero stworzenie katalogu zadań pozwala określić, w jaki sposób samorząd gospodarczy powinien być finansowany.

POJĘCIE SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO

W polskiej nauce prawa samorząd gospodarczy jest postrzegany jako rodzaj samorządu specjalnego (nietrytorialnego), w którym obowiązkowa przynależność do samorządu wynika z wykonywania działalności gospodarczej, czy też określonej działalności gospodarczej. Ze względu na zakres i cel niniejszego opracowania autor pominie przedstawienie bogatych poglądów doktryny dotyczących pojęcia „samorząd” oraz jego cech swoistych, ograniczając się do wskazania, że istotą samorządu jest „powierzenie zarządu sprawami publicznymi [...] zrzeszeniom obywateli zorganizowanym z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego”, które wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność¹. Syntezując poglądy doktryny dotyczące terminu „samorząd gospodarczy”, przyjmuję za K. Bandarzewskim, że samorząd gospodarczy to wyodrębniony, samorządny, publicznoprawny podmiot samodzielnie realizujący powierzone mu zadania z zakresu administracji publicznej w sferze gospodarki (w zakresie zlecenia lub powierzenia, ale tylko w jego ramach, podlegający rządowemu nadzorowi), zrzeszający na mocy prawa wszystkich przedsiębiorców (a więc w tej grupie powszechny), którzy wylaniają w procedurach demokratycznych jego organy². Definicja ta wymaga wprowadzenia zastrzeżenia, że powszechność samorządu gospodarczego nie musi oznaczać, że będą należeć do niego wszystkie podmioty posiadające status przedsiębiorcy i prowadzące działalność gospodarczą, ale również może być on zorganizowany dla wszystkich podmiotów z danego sektora lub podsektora gospodarki.

Konstytucyjną podstawą prawną dla funkcjonowania samorządu gospodarczego jest art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, który wskazuje, że obok samorządu zawodowego ustawodawca może również utworzyć inne samorządy, które nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Stosownie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego samorządu zawodowego, należy jednak przyjąć, że przepis ten jest adresowany do ustawodawcy i nie przyznaje przedsiębiorcom (grupom przedsiębiorców) prawa podmiotowego do ustanowienia samorządu gospodarczego³.

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 136.

² K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim*, Kraków 2014, s. 84-87.

³ Zob. wyroki TK z 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99, oraz z 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

W Polsce w obowiązującym stanie prawnym funkcjonują powołane na podstawie przepisu rangi ustawowej izby gospodarcze⁴. Choć zgodnie z ustawową definicją izby gospodarcze są „organizacjami samorządu gospodarczego”⁵, to jednak analiza charakteru prawnego izb gospodarczych wyraźnie wskazuje, że na gruncie dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego jest to niewłaściwe. Izby gospodarcze mają bowiem charakter powstających z inicjatywy przedsiębiorców dobrowolnych zrzeszeń, które reprezentują interesy gospodarcze zrzeszonych przedsiębiorców. Takie organizacje są oczywiście istotnym elementem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego⁶, ale nie posiadają kluczowych cech samorządu: przymusowego członkostwa z mocy prawa oraz zadań publicznych wykonywanych z wykorzystaniem władztwa publicznoprawnego. Mimo to nawet sądy administracyjne uznają izby gospodarcze za organizacje samorządu gospodarczego⁷.

Cechy samorządu posiadają natomiast samorządy gospodarcze utworzone dla sektora rolniczego i ubezpieczeniowego. Członkami izb rolniczych są z mocy prawa wszyscy podatnicy podatku rolnego i podatku dochodowego z działów specjalnej produkcji rolnej. Wśród źródeł dochodu izb jest m.in. odpis w wysokości 2% z uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze działania danej izby. Członkostwo w samorządzie ubezpieczeniowym jest obligatoryjne dla zakładów ubezpieczeniowych prowadzących działalność na terenie Rzeczypospolitej. Część zadań izb rolniczych i Polskiej Izby Ubezpieczeniowej ma charakter zadań publicznych. Zadania te są wykonywane przede wszystkim w formach niewładczych i pełnią funkcje organizacyjne, świadczące i opiniodawcze.

Przyznawanie organizacjom gospodarczym nieposiadającym konkretnych funkcji publicznoprawnych rangi samorządu gospodarczego jest niedobrym trendem⁸. Należy się również zgodzić z poglądem, że powołanie samorządu gospodarczego jest celowe, jeżeli będzie on wykorzystany do decentralizacji zadań publicznych⁹. Wymogu tego nie spełniają organizacje gospodarcze, które działają w interesie zrzeszonych członków i wykonują zadania prywatnoprawne.

⁴ W literaturze wskazuje się, że do organizacji samorządu gospodarczego w Polsce należą również organizacje zawodowe samorządu przedsiębiorców, organizacje pracodawców i organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła, zob. K. Bandarzewski, *Samorząd...*, s. 139-145; D. Cendrowicz, *Instytucja samorządu gospodarczego w prawie polskim na tle rozwiązań krajów europejskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2021, nr 4058, s. 22-24.

⁵ Zob. art. 2 ustawy z dnia 30 maja 2019 r. o izbach gospodarczych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 579).

⁶ Zob. D. Fleszer, *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 1, s. 108.

⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 6998/21.

⁸ R. Kmiecik, P. Antkowiak, P. Jaskulski, *Pożądaný kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce*, Warszawa – Poznań 2016, s. 76.

⁹ P. Marciniak, *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*, Warszawa 2023, s. 493.

ZADANIA PUBLICZNE W ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ

Zadanie publiczne to określone przez ustawodawcę zadanie państwa wykonywane przez określony podmiot administracji publicznej. Na poziomie ogólności zadanie publiczne można więc utożsamić z zadaniami i celami, które zostały wyznaczone organom administracji publicznej przez ustawodawcę. W polskiej nauce prawa zadanie publiczne postrzega się jednak jako prawny obowiązek osiągnięcia lub utrzymania określonego stanu przez określony w normie prawnej podmiot za pomocą wskazanych w normie prawnej środków¹⁰. Państwo ma obowiązek zapewnić wykonanie zadania publicznego, przy czym może określić podmiot odpowiedzialny za jego realizację. Podmiotem takim może być organ administracji rządowej czy organy samorządu terytorialnego, ale również organy samorządów specjalnych, w tym samorządu gospodarczego. Właściwie to należy przyjąć że celem powołania samorządu gospodarczego jest właśnie decentralizacja zadań publicznych, a jego istnienie stanowi realizację zasady pomocniczości.

Istotnym elementem zadania publicznego, zwłaszcza w odniesieniu do samorządu gospodarczego, jest jego powiązanie z pojęciem interesu publicznego. Zadanie publiczne powinno być realizowane w interesie publicznym, co należy rozumieć jako konieczność kierowania dobrem ogółu. W ujęciu zewnętrznym wykonywanie zadań publicznych przez samorząd gospodarczy odnosi się do wszystkich uczestników stosunków gospodarczych. W ujęciu wewnętrznym może się odnosić do wszystkich przedsiębiorców, ale również do przedsiębiorców prowadzących określony rodzaj działalności gospodarczej. W literaturze przedstawiono również podział zadań samorządu gospodarczego, przyjmując jako kryterium, czy mają one charakter władczy i powodują przyznanie uprawnień publicznych na rzecz członków samorządu gospodarczego lub innych podmiotów¹¹. Warto zauważyć, że publiczny charakter zadań wykonywanych na rzecz członków jest uzależniony od zasady przynależności do samorządu zawodowego. W przypadku gdy członkostwo jest oparte na zasadzie dobrowolności, zadania nabierają charakteru prywatnoprawnego, ponieważ trudno uznać reprezentację interesów członków takiej organizacji za działanie w interesie publicznym. Pod względem przedmiotowym zadania publiczne samorządu gospodarczego można podzielić według wykonywanych funkcji. W tym ujęciu mogą to być funkcje reglamentacyjne i policyjne – wykonywane za pomocą władczych form działania oraz świadczące i organizacyjne – wykonywane przy użyciu niewładczych form działania.

Wykorzystując analizę M. Tabernackiej, należałoby przyjąć, że konstrukcja prawna zadania publicznego samorządu gospodarczego powinna obejmować następujące elementy¹²:

¹⁰ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 80-81.

¹¹ Zob. K. Bandarzewski, *Samorząd...*, s. 219-220.

¹² Ibidem, s. 80-96.

- 1) zadania publiczne samorządu gospodarczego powinny być określone w normach ustawowych;
- 2) zadania publiczne samorządu gospodarczego powinny być realizowane w interesie publicznym;
- 3) normy ustawowe powinny określać prawne formy oraz procedurę w jakich samorząd gospodarczy będzie wykonywał zadania publiczne;
- 4) państwo powinno zapewnić samorządowi gospodarczemu środki umożliwiające wykonywanie zadań publicznych;
- 5) wykonywanie zadań publicznych przez samorząd gospodarczy powinno być poddane kontroli sprawowanej przez organy państwa.

ZADANIA PUBLICZNE W PROJEKTACH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO

Po roku 1989 przedstawionych zostało kilka projektów aktów prawnych dotyczących utworzenia samorządu gospodarczego, czy raczej organizacji gospodarczych reprezentujących interesy przedsiębiorców posiadających pewne cechy samorządu. Na potrzeby niniejszego artykułu przedstawione zostaną rozwiązania zaprezentowane w czterech projektach ustawy o samorządzie gospodarczym:

- 1) projekt ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym opracowany przez Business Centre Club (dalej: projekt BCC)¹³;
- 2) obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce przygotowany przez zespół pracowników UAM pod kierownictwem S. Wykretowicza (dalej: projekt UAM 2009)¹⁴;
- 3) projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych przygotowany przez zespół pracowników UAM: R. Kmiecika, P. Antkowiaka i A. Jaskulskiego (dalej: projekt UAM 2016)¹⁵;
- 4) projekt ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym opracowany w Ministerstwie Rozwoju (dalej: projekt MR)¹⁶.

W zakresie sposobu określenia zadań samorządu gospodarczego, cechą wspólną tych projektów jest niezbyt uporządkowana forma i brak wyraźnego podziału na zadania prywatnoprawne, publicznoprawne o charakterze niewładczym oraz publicznoprawne o charakterze władczym. Analiza norm zadaniowych w poszczególnych projektach wskazuje, że większość zadań samorządu gospodarczego ma jednak charakter prywatny. Do takich zadań należy m.in. świadczenie usług dla przedsię-

¹³ Projekt opublikowany na stronie BCC, bcc.org.pl/uploads/media/sam_ZAL_5_projekt_ustawy_o_samorzadzcie_gospodarczym.pdf, za: P. Marciniak, *Sektorowy model samorządu gospodarczego...*, s. 563.

¹⁴ Zob. S. Wykretowicz (red.), *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, Poznań 2012.

¹⁵ Zob. R. Kmiecik, P. Antkowiak, A. Jaskulski, *Pożądaný kierunek...*, s. 96-153.

¹⁶ Archiwum autora.

biorców (np. prowadzenie kursów i szkoleń, pomoc dla przedsiębiorców, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości), kształtowanie etyki prowadzenia działalności gospodarczej, prowadzenie działalności lobbingowej, a także działania korporacyjne.

W przedstawionych projektach do zadań publicznych można zaliczyć m.in.:

- 1) wydawanie opinii o przedsiębiorcach oraz sporządzanie ekspertyz na żądanie sądów powszechnych i odpowiednich władz administracyjnych;
- 2) wydawanie świadectw pochodzenia towarów i ich jakości;
- 3) prowadzenie CEiDG oraz „elektronicznego rejestru przedsiębiorców”;
- 4) prowadzenie listy biegłych;
- 5) prowadzenie szkół publicznych i jednostek oświatowych.

Charakterystycznym rozwiązaniem jest również wprowadzenie ogólnych norm zadaniowych, wskazujących, że izby mogą wykonywać zadania publiczne na podstawie odrębnego przepisu ustawowego lub na podstawie porozumienia z organem administracji publicznej¹⁷. Podobny charakter mają również normy odsyłające do przepisów odrębnych. W projekcie UAM 2016 w taki sposób w katalogu zadań samorządu gospodarczego umieszczono wydawanie koncesji, zezwoleń i licencji czy wydawanie dokumentów certyfikacyjnych.

W przypadku części zadań publicznych o charakterze ewidencyjnym, takich jak prowadzenie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz rejestru przedsiębiorców, pojawiają się wątpliwości, dlaczego zadania te miałyby być przekazane samorządowi gospodarczemu. W pierwszym przypadku ewidencja jest prowadzona w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego dla gospodarki i z perspektywy przedsiębiorcy jest nieodpłatna. W drugim przypadku rejestr przedsiębiorców jest częścią Krajowego Rejestru Sądowego prowadzonego przez sądy rejestrowe przy wsparciu Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego utworzonej przez Ministra Sprawiedliwości. Rejestr ten ma fundamentalny wpływ na bezpieczeństwo obrotu prawnego w Polsce, a rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosków przedsiębiorców należy do władzy sądowniczej i wywołuje istotne skutki prawne.

W poszczególnych projektach można też znaleźć rozwiązania bardzo autorские. Projekt MR przewiduje obligatoryjny arbitraż administracyjnoprawny, który rozpatrywałby spory powstałe między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej na tle lub w związku ze stosunkami administracyjnoprawnymi przy wykonywaniu funkcji regulacyjnych lub reglamentacyjnych przez organy administracji publicznej¹⁸. W takich sprawach organ administracji publicznej byłby zobowiązany przed przekazaniem środków zaskarżenia skierować sprawę do sądu polubownego przy właściwej izbie.

¹⁷ Zob. art. 14 projektu UAM 2016.

¹⁸ Zob. art. 14 projektu MR.

W projekcie UAM (2016) przewidziano dla samorządu gospodarczego kompetencje z zakresu sądownictwa. W tej propozycji Sąd Arbitrażu i Ochrony Konkurencji, w skład którego wchodziłoby 10 członków (a nie sędziów – przyp. DS), powoływanych przez walne zgromadzenie izby przemysłowo-handlowej, pełniłby nie tylko funkcje fakultatywnego arbitrażu gospodarczego, ale rozpoznawałby w pierwszej instancji jako sąd państwowy zarzuty odnoszące się do czynów nieuczciwej konkurencji na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Propozycja ta budzi oczywiste wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją RP.

Co ciekawe, mimo dość wąskiego katalogu zadań publicznych wszystkie projekty aktów prawnych zakładały, że elementem dochodów izb byłyby odpisy od wpływów uzyskanych z tytułu opodatkowania podatkiem VAT na obszarze działania izby¹⁹. Biorąc pod uwagę, że dochody z VAT za rok 2023 wyniosły 244,3 mld zł, tylko z samych odpisów od podatku VAT samorząd gospodarczy dysponowałby kwotą od 488,6 do 610,7 mln zł. Nasuwa się refleksja, że decyzja o utworzeniu powszechnego samorządu gospodarczego powinna być poprzedzona analizą mającą na celu wykazanie, że z perspektywy państwa jest to zadanie uzasadnione efektywnością kosztową.

ZADANIA SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO – UWAGI *DE LEGE FERENDA*

Powołanie samorządu gospodarczego musi mieć określony cel, który jest ściśle związany z decentralizacją zadań publicznych. Bez określenia, jakie zadania publiczne miałyby wykonywać samorząd gospodarczy, trudno budować argumentację, dlaczego państwo powinno go ustanowić. Samorząd gospodarczy będzie wykonywał przede wszystkim zadania publiczne realizujące funkcje świadczące i organizacyjne. Z perspektywy celowości tworzenia samorządu gospodarczego istotne jest również wyposażenie go w zadania publiczne wykonywane za pomocą władczych form działania.

W doktrynie wskazuje się, że norma art. 17 ust. 2 Konstytucji RP nie wyklucza możliwości powierzenia samorządom gospodarczym uprawnień publiczno-prawnych, które pozwalałyby im władczo wpływać na sytuację prawną przedsiębiorców²⁰. Uprawnienia te nie mogą naruszać wolności podejmowania działalności gospodarczej, ale mogą ograniczać wolność wykonywania działalności gospodarczej. M. Szydło wprost wskazuje, że samorząd gospodarczy może wydawać urzędo-

¹⁹ Minimalna wysokość tych wpływów została określona jako 0,2% (art. 37 ust. 1 projektu BCC, art. 44 ust. 1 projektu MR) lub 0,25% (art. 45 ust. 2 projektu UAM 2016).

²⁰ M. Szydło, *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 96-97.

we certyfikaty, świadectwa pochodzenia towarów, udzielać koncesji lub zezwoleń na działalność gospodarczą, a także dokonywać uzgodnień lub wydawać opinie o wnioskach o udzielenie koncesji lub zezwoleń²¹. Samorząd zawodowy mógłby również wykonywać zadania przewidziane w Prawie oświatowym²²: prowadzić szkoły proponujące kształcenie zawodowe, a także organizować branżowe centra umiejętności, branżowe szkolenia zawodowe, kwalifikacyjne kursy zawodowe oraz kursy umiejętności zawodowych. W ramach zadań oświatowych samorząd zawodowy mógłby organizować egzaminy zawodowe oraz wydawać certyfikaty kwalifikacji zawodowych.

W koncepcji sektorowego modelu samorządu gospodarczego przedstawionej przez P. Marciniaka szczegółowy katalog zadań publicznoprawnych wymaga analizy danego sektora gospodarki, gdyż w ramach oddziaływania na poszczególne sektory gospodarki zadania państwa są różne²³. Jako przykład wskazano izbę sektora informacji i komunikacji, której można przekazać m.in. prowadzenie rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, wydawanie części pozwoleń radiowych dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych, określanie standardów kształcenia, organizowanie kształcenia i przeprowadzanie egzaminów zawodowych w specjalnościach związanych z telekomunikacją, czy też przeprowadzanie kursów i egzaminów wymaganych do uzyskania pozwoleń radiowych przez amatorskich użytkowników.

Istotną rolę samorządu gospodarczego wspierającą funkcjonowanie administracji gospodarczej może być prowadzenie sądownictwa polubownego. Pojęcie to oznacza zaakceptowany przez państwo, wiążący sposób rozstrzygania sporów prawnych przez sąd prywatny, działający w miejsce sądu państwowego i czerpiący swoją kompetencję orzeczniczą z woli stron²⁴. Wobec przewlekłości postępowań cywilnych w sprawach gospodarczych²⁵, sądownictwo polubowne daje przedsiębiorcom możliwość szybszego rozstrzygnięcia sporu, a także stanowi realne wsparcie dla wymiaru sprawiedliwości. O ile zapis na sąd polubowny jest dla stron dobrowolny, o tyle rozstrzygnięcia podejmowane w postępowaniu arbitrażowym są już dla stron wiążące. Orzeczenia sądu polubownego z chwilą uznania lub stwierdzenia wykonalności przez sąd państwowy mogą podlegać egzekucji. Samorząd gospodarczy mógłby również wspierać administrację gospodarczą, prowadząc arbitraż administracyjnoprawny służący rozstrzyganiu sporów między przedsiębiorcą a organem administracji publicznej.

²¹ Ibidem.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 737.

²³ P. Marciniak, *Sektorowy model samorządu gospodarczego...*, s. 502.

²⁴ A. Orzeł-Jakubowska, *Sądownictwo polubowne w świetle standardów konstytucyjnych*, Warszawa 2021, s. 361.

²⁵ Stosowanie do danych Ministerstwa Sprawiedliwości w roku 2023 średni czas trwania postępowania przed sądem okręgowym w sprawie gospodarczej (proces) wynosił 20,8 miesiąca, (<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,58.html>) [dostęp: 27.05.2024].

PODSUMOWANIE

Prezentowane rozważania nie dają odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce należy wprowadzić samorząd gospodarczy. Punktem wyjścia powinno być ustalenie katalogu zadań publicznych samorządu gospodarczego, ale również dokonanie analizy, czy przekazanie tych zadań samorządowi jest uzasadnione.

W artykule przedstawiono analizę czterech projektów aktów prawnych wprowadzających powszechny samorząd gospodarczy. Każdy z tych projektów określa szeroki zakres zadań samorządu gospodarczego, jednak żaden z nich nie zawiera katalogu zadań publicznych. Szczegółowa analiza norm zadaniowych w tych projektach wskazuje, że zadania te mają przede wszystkim charakter prywatnoprawny. Nieliczne zadania publicznoprawne mają charakter usługowy i organizacyjny. Mimo określenia generalnej kompetencji organów samorządu gospodarczego do wydawania aktów administracyjnych, analizowane projekty nie wskazują na zadania publiczne, w których samorząd gospodarczy korzystałby z władztwa publicznoprawnego.

Takie wnioski nasuwają wątpliwości, czy wykonywanie zadań publicznych w Polsce wymaga powołania samorządu gospodarczego. Odpowiedź na to pytanie wykracza poza dyscyplinę nauk prawnych i wymaga udziału specjalistów z zakresu teorii zarządzania. Podjęcie decyzji o decentralizacji zadań publicznych i ich przekazaniu samorządowi gospodarczemu wymaga bowiem ustalenia, czy dzięki temu byłyby one wykonywane efektywniej pod względem jakościowym lub kosztowym, niż wykonuje je obecnie administracja rządowa lub samorząd terytorialny.

Bibliografia

Literatura

Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim*, Kraków 2014.

Cendrowicz D., *Instytucja samorządu gospodarczego w prawie polskim na tle rozwiązań krajów europejskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2021, nr 4058.

Fleszer D., *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 1.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Kmieciak R., Antkowiak P., Jaskulski P., *Pożądaný kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce*, Warszawa – Poznań 2016.

Marciniak P., *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*, Warszawa 2023.

Orzeł-Jakubowska A., *Sądownictwo polubowne w świetle standardów konstytucyjnych*, Warszawa 2021.

Szydło M., *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5.

Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.

Wykrętowicz S. (red.), *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, Poznań 2012.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 6998/21.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483)

Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 579).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 7379).

Netografia

Projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych, <https://ruchspolecznypsg.pl/wp-content/uploads/2023/03/projekt-ustawy-o-izbach-przemyslowo-handlowych.pdf> [dostęp: 26.05.2024].

Ministerstwo Sprawiedliwości, Opracowania wieloletnie, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,58.html> [dostęp: 27.05.2024].