

Decentralizacja zadań publicznych z wykorzystaniem sektorowego samorządu gospodarczego – konstytucyjne ramy deregulacji funkcjonalnej w publicznym prawie gospodarczym.

dr Piotr Marciniak

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

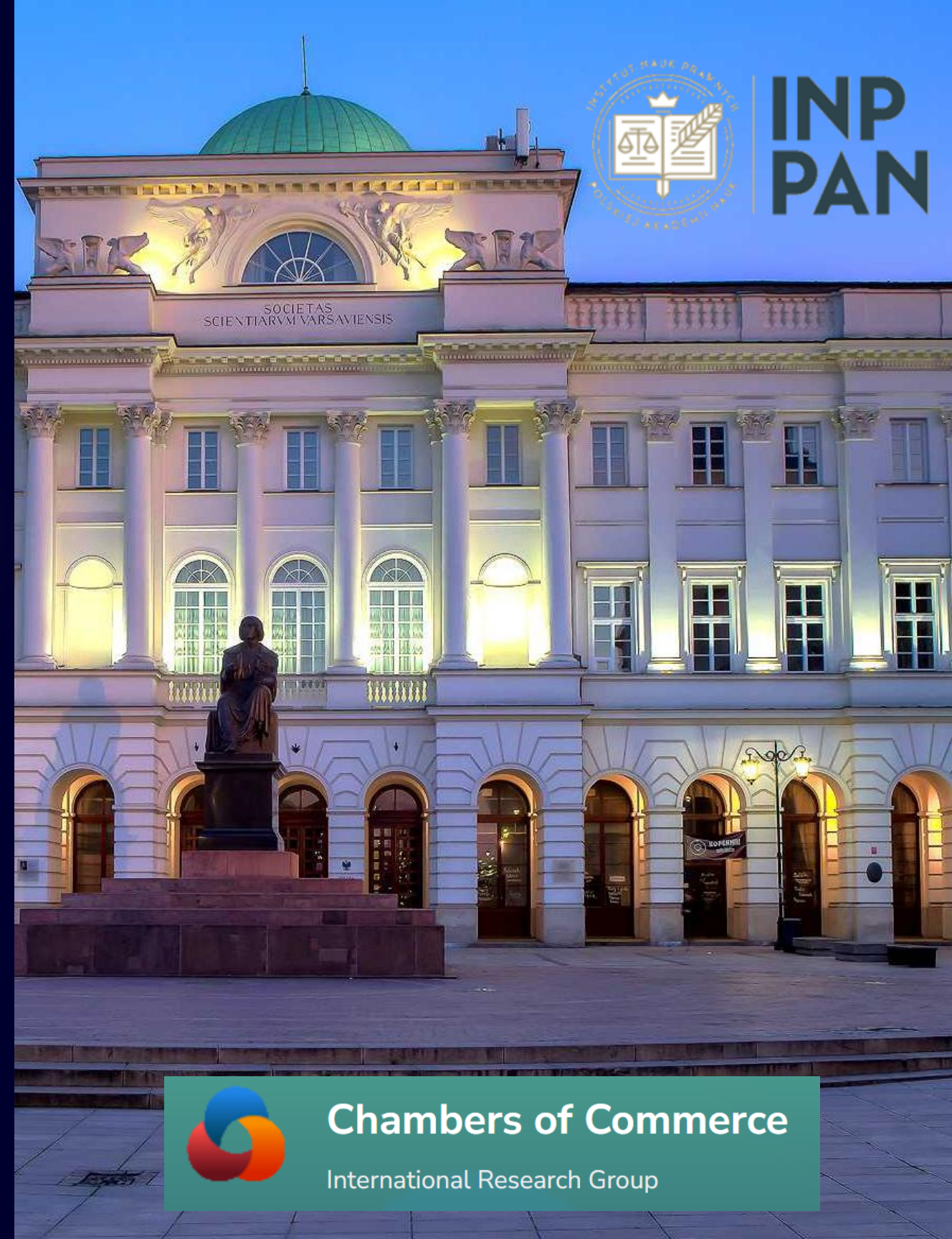
Zjazd Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Publicznego Prawa Gospodarczego:

„Prawo publiczne gospodarcze w dobie dynamicznych przemian”

10-12.06.2026, Olsztyn



INP
PAN



Chambers of Commerce

International Research Group

Teza referatu

- § W polskim porządku konstytucyjnym **decentralizacja** zadań publicznych **jest zasadą ustrojową** (art. 15 Konstytucji RP)
- § W procesie urzeczywistniania modelu społecznej gospodarki rynkowej **wymagana jest obecność reprezentatywnych partnerów społecznych** (art. 20 Konstytucji RP)
- § W relacjach B2A oraz procesach decentralizacji kluczowym podmiotem instytucjonalnym jest **samorząd gospodarczy**. **Po 1989 r. nie został on jednak ustanowiony w Polsce**.

Plan prezentacji

01

Konstytucja RP - Art. 15 i 16 – decentralizacja a JST

03

Organizacje Otoczenia Biznesu w Polsce

05

Wnioski de lege ferenda

02

Konstytucja RP - Art. 20 i 17 – gospodarka uspołeczniona a samorządy specjalne

04

Dzisiejsze izby gospodarcze a samorząd gospodarczy



Decentralizacja a samorząd (terytorialny)

Art. 15 Konstytucji RP

1. **Ustrój terytorialny** Rzeczypospolitej Polskiej **zapewnia decentralizację władzy publicznej.**

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

Art. 16 Konstytucji RP

1. **Ogół mieszkańców** jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa **wspólnotę samorządową.**

2. **Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej.**

Przystępującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Rozdział VII Konstytucji RP

SAMORZĄD TERYTORIALNY



Decentralizacja z art. 15 Konstytucji RP materializuje się w samorządzie terytorialnym jako konstytucyjnie wyodrębnionej formie wykonywania władzy publicznej przez **wspólnoty mieszkańców**. W doktrynie podkreśla się, że art. 16 Konstytucji ustanawia samorząd jako podstawowego wykonawcę istotnej części zadań publicznych, oparty na domniemaniu kompetencji i decentralizacji administracji. Jednak **decentralizacja nie jest ograniczona do JST.**



Spółeczna gospodarka rynkowa a dialog gospodarczy

Art. 20 Konstytucji RP

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.



Konstytucja RP stanowi, że **podstawą ustroju gospodarczego Polski jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na dialogu partnerów społecznych**: przede wszystkim związków zawodowych i przedsiębiorców.



Spółeczna gospodarka rynkowa **wymaga** nie tylko wolnego rynku, lecz także **reprezentatywnych instytucji** zdolnych do prowadzenia **rzeczywistego dialogu** między państwem a przedsiębiorcami.



Publicznoprawny samorząd gospodarczy stanowi niezbędny warunek instytucjonalny efektywnego dialogu B2A w zgodnym z art. 20 Konstytucji RP procesie urzeczywistniania modelu społecznej gospodarki rynkowej.



Samorządy specjalne

Art. 17 Konstytucji RP

1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.
2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.



Konstytucja RP stanowi podstawę tworzenia **samorządów specjalnych** (zawodowych i gospodarczych) jako **formy instytucjonalnej reprezentacji interesów zawodowych i gospodarczych**, o ile nie naruszają wolności działalności gospodarczej.



Konstytucja RP dopuszcza odejście od modelu czysto administracyjnego regulowania gospodarki na rzecz **hybrydowych struktur publiczno-prywatnych**, w których organizacje branżowe i izby gospodarcze mogą **pełnić funkcje quasi-publiczne**.



Art. 20 i art. 17 Konstytucji RP tworzą spójny model „współzrządzenia **gospodarczego**”, w którym społeczna gospodarka rynkowa realizowana jest poprzez instytucjonalizację **dialogu społecznego** oraz **samorządów funkcjonalnych**, stanowiących **kanal realizacji deregulacji funkcjonalnej i współregulacji sektorowej**.

Warunki decentralizacji zadań publicznych w sprawach gospodarczych – podsumowanie (perspektywa konstytucyjna)

1. Ustawowa podstawa przekazania zadania

Przekazanie kompetencji poza administrację rządową wymaga wyraźnej podstawy ustawowej.
(art. 7, art. 87 i art. 17 ust. 2 Konstytucji RP)

2. Zachowanie odpowiedzialności państwa

Decentralizacja oznacza przeniesienie wykonywania zadań, a nie rezygnację państwa z odpowiedzialności za ich prawidłową realizację.

3. Wyodrębnienie podmiotu wykonującego

Podmiot zdecentralizowany powinien posiadać własną osobowość prawną, strukturę organizacyjną oraz samodzielność decyzyjną.

4. Wykonywanie zadań we własnym imieniu

Klasyczna cecha decentralizacji wskazywana w doktrynie prawa administracyjnego.

5. Adekwatne środki finansowe

Realizacja zadań publicznych wymaga wyposażenia podmiotu w źródła finansowania odpowiadające zakresowi powierzonych kompetencji.
(wniosek systemowy z rozdziału VII Konstytucji)

6. Nadzór ograniczony do kryterium legalności

Decentralizacja wyklucza podporządkowanie hierarchiczne właściwe dla administracji scentralizowanej.

7. Poszanowanie wolności gospodarczej

Przekazanie kompetencji samorządowi gospodarczemu nie może prowadzić do ograniczeń konstytucyjnej wolności gospodarczej.
(art. 20 i 22 Konstytucji RP)

8. Zasada pomocniczości (subsydiarności)

Zadania powinny być wykonywane przez podmiot najbliższy środowisku, którego dotyczą, o ile jest on zdolny do ich efektywnego wykonywania.

Deregulacja funkcjonalna

Deregulacja funkcjonalna oznacza zmianę sposobu oddziaływania państwa na procesy społeczne i gospodarcze poprzez modyfikację funkcji regulacyjnej, a niekoniecznie formalne uchylanie norm prawnych. **Zakłada transformację roli administracji publicznej: z organu reglamentującego na organ koordynujący, nadzorujący lub „regulatora warunkowego”.** Wykorzystuje m.in. **odejście od modelu administracji władczej (imperium) na rzecz modeli hybrydowych**, wzrost znaczenia regulacji technicznych i sektorowych **oraz prywatyzację zadań publicznych i współzarządzanie (governance)**. Zakłada raczej rekonfigurację instrumentów regulacyjnych niż ich eliminację.

Deregulacja z wykorzystaniem samorządu gospodarczego. Relacja ma charakter strukturalny:

- **deregulacja funkcjonalna = zmiana adresata i techniki regulacji**
- **samorząd gospodarczy = instytucjonalny nośnik tej zmiany**



Powiązanie deregulacji funkcjonalnej z samorządem gospodarczym (zrzeszającym wszystkich przedsiębiorców ex lege) zakłada przede wszystkim **przesunięcie funkcji regulacyjnych państwa z administracji rządowej na** struktury korporacyjne prawa publicznego, w ramach których zadania publiczne wykonywane są przez **izby gospodarcze** na podstawie ustaw we własnym imieniu, ale interesie ogólnym (por. izby rolnicze oraz model kontynentalny). Samorząd gospodarczy jest elementem rozproszonej administracji publicznej.



Argumenty konstytucyjne za powołaniem i wykorzystaniem samorządu gospodarczego w procesach decentralizacji (art. 17 ust. 2 Konstytucji RP)

Samodzielna podstawa ustrojowa (art. 17 ust. 2)

Przepis stanowi niezależną podstawę tworzenia „innych rodzajów samorządu”, w tym samorządu gospodarczego jako formy samorządu specjalnego.

Spółeczna gospodarka rynkowa (art. 20)

Dialog partnerów społecznych zakłada udział reprezentacji przedsiębiorców w kształtowaniu i wdrażaniu polityki gospodarczej. Samorząd gospodarczy tworzy trwałą instytucjonalną formę uczestnictwa środowiska gospodarczego w zarządzaniu rynkiem.

Zwiększenie efektywności regulacji, koszty instytucjonalne

Samorząd gospodarczy może wykonywać zadania **szybciej i taniej** niż administracja państwowa – redukując koszty instytucjonalne i regulacyjne dla gospodarki, przy jednoczesnym **zapewnieniu większej zgodności z realiami rynku, aktualną wiedzą i procesami branżowymi**.

Ograniczenie nadmiernej administracji

Przekazywanie zadań podmiotom samorządowym wpisuje się w koncepcję **deregulacji funkcjonalnej** – proces znoszenia lub upraszczania przepisów prawa oraz procedur urzędowych (**np. 1 zbiorczy raport do izby**). Państwo zachowuje funkcje strategiczne i nadzorcze.

Decentralizacja funkcjonalna (art. 15)

Decentralizacja nie jest ograniczona do samorządu terytorialnego – może przybierać postać przekazywania zadań wyspecjalizowanym korporacjom publicznoprawnym.

Wiedza ekspercka i branżowa

Podmioty gospodarcze dysponują specjalistyczną wiedzą niedostępną administracji ogólnej, co uzasadnia przekazywanie części zadań publicznych OOT - szczególnie instytucjom branżowym (por. z administracją wyspecjalizowaną - sektorową).

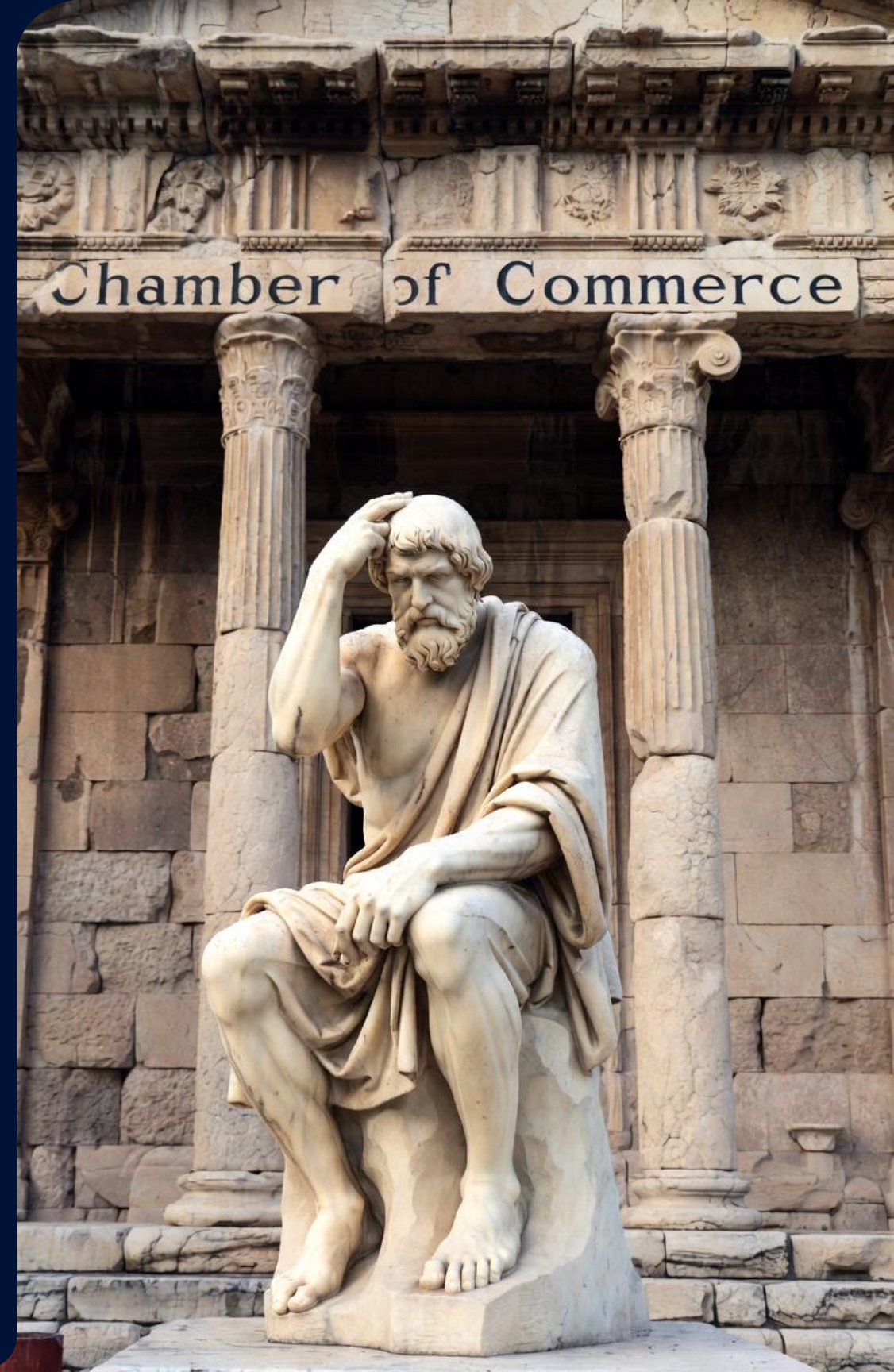
Wzrost legitymizacji decyzji gospodarczych

Rozstrzygnięcia współtworzone przez reprezentację przedsiębiorców **są lepiej akceptowane przez adresatów norm** – realizuje to konstytucyjną ideę dialogu społecznego i współuczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej.

Zgodność z europejską tradycją

W Niemczech, Austrii, Francji i innych państwach **izby gospodarcze wykonują zadania publiczne z zakresu administracji gospodarczej**. Art. 17 ust. 2 pozostawia ustawodawcy możliwość wykorzystania podobnych rozwiązań w Polsce.

**Czy mamy
w Polsce
samorząd gospodarczy?**



Samorząd gospodarczy – definicja legalna (PL) a doktrynalna

Problem z art. 2 uig: „Izba gospodarcza jest (?) **organizacją samorządu gospodarczego**, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców, w szczególności wobec organów władzy publicznej”.

Samorządność
≠
samorząd

Samorząd gospodarczy to w nauce prawa **wyodrębniony, samorządny, publicznoprawny podmiot samodzielnie realizujący powierzone mu zadania z zakresu administracji publicznej w sferze gospodarki** (w zakresie zlecenia lub powierzenia, ale tylko w nim, podlegający rządowemu nadzorowi), **zrzeszający i reprezentujący na mocy prawa wszystkich przedsiębiorców** (a więc w tej grupie powszechny), **którzy wyłaniają w procedurach demokratycznych jego organy**.

W doktrynie prawa administracyjnego zaliczany jest do **samorządu specjalnego** obejmującego grupę samorządów **opartych na innej więzi niż terytorialna**. W przypadku samorządu gospodarczego tym kluczowym elementem wyróżniającym jest **więź gospodarcza**.

Obecny stan – luka instytucjonalna w otoczeniu biznesu

Brak izb publicznoprawnych (1)

Od 1989 r. stowarzyszenia prywatnoprawne - zrzeszonych 1-2%.

Niska reprezentatywność organizacji (2)

2/3 organizacji nie ma 100 członków.
Reprezentatywność def. na potrzeby RDS.

Ograniczona moc sprawcza

Procesy konsultacyjne nie mają mocy wiążącej.
Brak agregacji (rozproszenie) głosu biznesu.

Słabe finansowanie

Ograniczone środki = ograniczona działalność.
Uzależnienie aktywności od składek i dotacji.

System prywatnoprawny a lobbying (3)

Organizacje prywatnoprawne reprezentują interesy swoich członków - czasem jednego.
Dowolność po stronie państwa doboru podmiotów do udziału w procesach konsultacyjnych.

Notatki:

1. Prywatnoprawne: ok. 1000 izb gospodarczych, związków pracodawców i in. || Publicznoprawne wyjątki: izby rolnicze i Polska Izba Ubezpieczeń.
2. RDS art. 23 (ZZ) i 24 (P) ->> 300 tys. pracowników w więcej niż połowie sekcji PKD.
3. **Art. 2 uig** ->> wskazuje na stowarzyszeniowy i lobbyingowy charakter dzisiejszych polskich izb gospodarczych; **całkowicie pomija reprezentatywność i sferę publicznoprawną. Myli samorządność z samorządem.**
CHOĆ....
4. Art. 5 ust. 3 uig ->> „Na wniosek lub za zgodą izby gospodarczej **Rada Ministrów może**, w drodze rozporządzenia, **powierzyć tej izbie wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji państwowej.**” ->> Nigdy nie wykorzystany.

Stan aktualny OOT w Polsce

Organizacje otoczenia biznesu w Polsce:	
Prywatnoprawne izby gospodarcze	447
Publicznoprawne izby gospodarcze (obie sektorowe): Polska Izba Ubezpieczeń i izby rolnicze (* choć w Polsce rolnik nie jest przedsiębiorcą!)	2
Izby rzemieślnicze – w Polsce nie są zaliczane do izb gospodarczych (26 zrzeszonych w Związku Rzemiosła Polskiego, 13 nie).	1+25 (+13)
Organizacje przedsiębiorców	523
Federacje i konfederacje pracodawców	21
Niektóre spośród 84,000 stowarzyszeń i 29,000 fundacji	???
Inne podmioty – nie zawsze zarejestrowane, w tym kluby i sp. z o.o.	???

W Polsce szacuje się, że jedynie 1-2% przedsiębiorstw (ok. 30-40 tys. (?) z 2,35 mln) jest członkiem jakiegoś prywatnoprawnego stowarzyszenia przedsiębiorców. 2/3 ma nie więcej, niż 100 członków, co przekłada się na ich potencjał.

2,4 mln przedsiębiorstw (2024), w tym:

- 97.2% – mikroprzedsiębiorstwa
- 2.0% – małe przedsiębiorstwa
- 0.6% – średnie przedsiębiorstwa
- 0.2% – duże przedsiębiorstwa

Udział przedsiębiorstw w PKB (2024) – razem 74,8%:

- 28.7% – mikroprzedsiębiorstwa
- 8.4% – małe przedsiębiorstwa
- 10.3% – średnie przedsiębiorstwa
- 27.6% – duże przedsiębiorstwa

Samorząd gospodarczy jako **instrument** realizacji modelu społecznej gospodarki rynkowej

Wdrożenie publicznoprawnych izb gospodarczych oznaczałoby stworzenie **instytucji reprezentującej ogół przedsiębiorców z mocy prawa**.

Cechy takiego modelu:

- **powszechne członkostwo przedsiębiorstw,**
- **mandat reprezentacyjny wynikający z ustawy,**
- **samorządowy charakter instytucji,**
- **uczestnictwo w wykonywaniu wybranych zadań publicznych – władczych i niewładczych.**

Instytucja ta pełniłaby funkcję **pomostu instytucjonalnego między państwem a gospodarką**.

W literaturze porównawczej wskazuje się, że izby publicznoprawne stanowią jeden z mechanizmów:

- **decentralizacji funkcji państwa – w tym realizacja zadań administracyjnoprawny (władczych i niewładczych),**
- **instytucjonalizacji dialogu regulacyjnego z instytucją realnie reprezentatywną dla całego rynku,**
- **redukcji kosztów instytucjonalnych i regulacyjnych w relacjach administracja–biznes.**

Decentralizacja w modelu kontynentalnym vs. sektorowym. Co wybrać w Polsce?

Kryterium	Model kontynentalny (IHK, CCI, WKÖ)	Model sektorowy (proponowany)
Struktura	Terytorialna / organizacja krajowa (2-3 poziomy)	Sektorowa (PKD) / organizacja krajowa (2 poziomy)
Reprezentatywność	Regionalna horyzontalna, rozproszona , partnerska dla JST	Ekspercka sektorowo w skali państwa, gwarancje MŚP
Specjalizacja	Niska do średniej Niski potencjał decentralizacji	Bardzo wysoka Duży potencjał decentralizacji
Łatwość wdrożenia	Trudna (rewolucja systemowa)	Łatwiejsza (możliwa stopniowa, ewolucyjna)
Ryzyko biurokracji	Wyższe – izba do wszystkiego	Niższe – specjalizacja, kontrola i relacje sektorowe

Wariant dla Polski

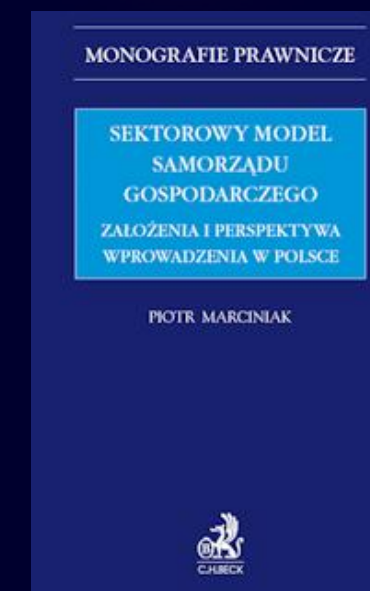
Większość regulacji oraz zadań publicznych ma charakter branżowy lub sektorowy.

Model sektorowy odpowiada wyzwaniom wyspecjalizowanej gospodarki XXI w.

Ma charakter ekspercki i **głęboki potencjał decentralizacji**. Wpisuje się w tradycje historyczne w Polsce.

Uproszczona i zbalansowana struktura grup członkowskich skoncentrowana na wielkości przedsiębiorstw.

Upodmiotawia i organizuje przedsiębiorców w dialogu B2A; przekazuje im zarządzanie katalogiem procesów publicznoprawnych (zadania władcze i niewładcze) w ramach decentralizacji.



Wnioski *de lege ferenda*



Diagnoza problemu

Brak publicznoprawnego samorządu gospodarczego stanowi główną barierę efektywnej deregulacji oraz decentralizacji zadań publicznych.



Proponowane rozwiązanie

Wdrożenie publicznoprawnego samorządu gospodarczego w modelu sektorowym umożliwia efektywną realizację założeń decentralizacji funkcjonalnej poprzez przesunięcie wybranych funkcji regulacyjnych państwa z administracji rządowej w kierunku korporacji prawa publicznego działającej w interesie ogólnym oraz w granicach delegowanych przez państwo.



Rekomendacja

Możliwy pilotaż – powołanie publicznoprawnych izb 4 kluczowych sektorach (Budownictwo, Transport, HoGaTur, IT) powiązane z decentralizacją wybranych zadań publicznych (własne, zlecone + finansowanie)
Przekształcenie dzisiejszych izb prywatnoprawnych w stowarzyszenia gospodarcze.





INP
PAN



Chambers of Commerce

International Research Group

Dziękuję za
uwagę

dr Piotr Marciniak

e-mail: p.marciniak@inp.pan.pl

