

# Rozdział I. Samorząd gospodarczy jako problem badawczy

## § 1. Uwagi wstępne

Samorząd gospodarczy stanowi jedną z wielu form zrzeszeń przedsiębiorców. Zaliczane do niego instytucje nie są przy tym na świecie jednorodne. W Polsce, z uwagi na omówione w dalszej części brzmienie art. 2 IzbyGospU, niejednokrotnie utożsamiany jest on błędnie z izbami gospodarczymi. Tymczasem już samo pojęcie *chambers of commerce* tłumaczone na język polski jako „izby gospodarcze”, używane jest w piśmiennictwie anglojęzycznym na określenie niezwykle różnorodnych (omówionych szeroko w Rozdziale II) podmiotów – od powszechnych i publicznoprawnych samorządów gospodarczych, po dobrowolne i prywatnoprawne stowarzyszenia, skupiające nielicznych przedsiębiorców.

Na gruncie krajowym, w dyskursie potocznym, dodatkowe rozbieżności w percepcji instytucji samorządu gospodarczego przynosi ponadto dość częste utożsamianie pojęcia samorządu z samorządnością. W opracowaniach naukowych można zaś zaobserwować dominujący wpływ rozwiązań niemieckich, które jednak stanowią jedynie jeden z możliwych wariantów omawianej instytucji.

Refleksje na temat samorządu gospodarczego, a już w szczególności projektowanie propozycji jego wdrożenia w Polsce, uwzględniać powinny przy tym nie tylko kwestie terminologiczne i modelowe, ale też zakotwiczenie tej instytucji w rzeczywistości gospodarczo-polityczno-społecznej, specyficznej dla każdego z krajów. Różnice te widać wyraźnie w piśmiennictwie międzynarodowym i wariantach budowanych w niektórych opracowaniach systematyk. Równocześnie doświadczenia innych krajów stanowią nieocenioną okazję do uniknięcia części, niekiedy niezwykle poważnych problemów, z jakimi borykają się samorządy gospodarcze w niektórych krajach na świecie – również w Europie.

Intrygujące w przeglądzie piśmiennictwa międzynarodowego poświęconego *chambers of commerce* jest spostrzeżenie, że autorami opracowań są nie tylko prawnicy. Wśród badaczy odnaleźć można historyków, politologów, ekonomistów, socjologów czy geografów. Tworzone przez nich analizy, bez pomijania aspektów prawnych, pokazują równocześnie niezwykle wielowymiarowy obraz i złożoność tej instytucji. Niejednokrotnie też wyjaśniają w szerszym kontekście przyczyny takiej, a nie innej ewolucji izb w konkretnym kraju. Nie stronią przy tym od opisu zarówno ram modelowych, jak i przyczyn oraz przebiegu ewentualnych kryzysów systemowych. Spojrzenie takie wydaje się niezwykle trafne i istotne dla powodzenia inicjatyw ustanowienia w Polsce samorządu gospodarczego. Bez zrozumienia jego istoty, percepcji i możliwej pozycji w systemie administracji publicznej nie można zaprojektować skutecznych zadań i roli tej instytucji w relacjach z przedsiębiorcami, innymi podmiotami administracji publicznej i różnorodnymi, prywatnoprawnymi organizacjami otoczenia biznesu.

Na poziomie badawczym konieczne jest więc w szczególności uporządkowanie i szerokie wyjaśnienie zagadnień terminologicznych, omówienie różnorodnych wariantów *chambers of commerce* na świecie oraz przeanalizowanie propozycji legislacyjnych opracowanych w Polsce po 1989 r. Kolejnym wartym uwzględnienia krokiem powinno być poszerzone spojrzenie na istotę takich pojęć, jak: instytucja czy decentralizacja władzy, wzbogacone o choć krótkie wspomnienie koncepcji decentralizacji procesów decyzyjnych w administracji (np. mechanizm *bottom-up*). Warto uwzględnić także mniej lub bardziej rozbudowane analizy silnych i słabych stron omawianych koncepcji i rozwiązań, których celem jest odpowiedź na wyszczególnione niżej pytania badawcze. Takie zaplecze stwarza bowiem solidny i wielowymiarowy fundament projektowania samorządu gospodarczego.

## § 2. Pytania badawcze

Rozważania na temat możliwości i celowości, a w przypadku pozytywnych odpowiedzi, sposobu powołania i organizacji samorządu gospodarczego w Polsce, powinny doprowadzić do odpowiedzi na trzy podstawowe pytania badawcze:

1. Czy można wprowadzić w Polsce samorząd gospodarczy?
2. Czy warto wdrożyć w Polsce samorząd gospodarczy?

3. Jeśli odpowiedź na powyższe pytania jest pozytywna, należy następnie ustalić, czy terytorialnie zorganizowany samorząd modelu kontynentalnego<sup>1</sup> jest jedynym oraz optymalnym wyborem dla polskiego samorządu gospodarczego w kontekście wyzwań gospodarczo-społecznych trzeciej dekady XXI w. i lat kolejnych? By jednak móc postawić takie pytanie, należy najpierw rozważyć, czy istnieją inne możliwe modele lub przynajmniej istotne modyfikacje modelu kontynentalnego?<sup>2</sup>

Tego typu dyskusja wymaga jednak gruntownej analizy warunków gospodarczo-społecznych XXI w., jak też wiedzy o istocie, celach, ale i problemach współczesnego samorządu gospodarczego na świecie. Trzeba zwrócić uwagę na silne i słabe strony oraz potrzeby i obawy przedsiębiorców, bo to ich samorząd ma zostać zaprojektowany. Warto rozważyć percepcję oraz promocję idei samorządu gospodarczego w innych grupach interesariuszy, w szczególności w samorządzie terytorialnym i zawodowym, organizacjach pracowniczych, organizacjach zdominowanych przez duże przedsiębiorstwa i wreszcie w administracji rządowej<sup>3</sup>. Taka analiza wymaga wyjścia poza sferę silnie ugruntowanych paradygmatów i wąskiego ujęcia prawniczego, gdyż w przeciwnym razie formułowane propozycje prowadzą raczej do odgórnego zadekretowania samorządu zaprojektowanego jako kolejna struktura biurokratyczna, powoływana w oderwaniu od potrzeb rynkowych<sup>4</sup>. Proponowane w monografii szerokie podejście do tematu jest jednak konieczne do zabezpieczenia skutecznego wsparcia przedsiębiorczości, jako warunku efektywnego rozwoju gospodarczego, które rozpatrywane być musi w kontekście coraz bardziej skomplikowanych relacji gospodarczych na globalnym rynku, rosnącej wartości specjalistycznej wiedzy oraz narastającej, swoistej „eksterytorialności” procesów gospodarczych (widocznych szczególnie silnie w sferze gospodarki cyfrowej i rzeczywistości globalnych korporacji).

---

<sup>1</sup> W krajach, w których powołano samorząd gospodarczy, zaobserwować można istotne różnice w jego organizacji i zadaniach. Co do zasady jednak w Europie oparty jest on na terytorialnej i horyzontalnej strukturze regionalnej, znanej z samorządów terytorialnych (tzw. model kontynentalny, zob. Rozdział II).

<sup>2</sup> Odpowiedzi na to pytanie zawarte są w Rozdziale II (analiza modeli izb gospodarczych na świecie) i w Rozdziale IV (przy okazji omówienia modelu sektorowego).

<sup>3</sup> Zob. Rozdział IV.

<sup>4</sup> Zob. omówienie projektów ustaw o samorządzie gospodarczym w Rozdziale III.

### § 3. Zagadnienia terminologiczne

Jak już wspomniano we wstępie do niniejszego rozdziału, percepcja nazwy „samorząd gospodarczy” powinna być prześledzona i uporządkowana w rozumieniu:

- 1) przepisów IzbyGospU,
- 2) ugruntowanych w nauce prawa definicji modelowych oraz
- 3) dyskusji potocznych.

Podobnie należy spozycjonować działające obecnie w Polsce izby gospodarcze, umieszczając je w szerszym kontekście podmiotów określanych w literaturze anglojęzycznej jako *chambers of commerce*. Konieczne jest przy tym odzielenie izb gospodarczych od innych podmiotów podobnych, z których część buduje swoją tożsamość, m.in. jako rzeczników środowisk przedsiębiorców, albo wręcz podszywa się pod izby, formalnie nimi nie będąc. Prawo polskie nie zastrzega bowiem nazwy „izba gospodarcza” i jej pokrewnych (np. „izba handlowa” lub „izba”) dla organizacji działających wyłącznie w oparciu o przepisy IzbyGospU<sup>5</sup>.

Osobną grupę problemów terminologicznych powoduje często zamienne i w takich przypadkach niewłaściwe stosowanie nazw „samorządność” i „samorząd”. Różnie rozumiane jest też pojęcie instytucji. Wreszcie pewne trudności powoduje specyficzne dla Polski pojęcie przedsiębiorcy, wobec powszechnego używania, m.in. w Unii Europejskiej, pojęcia przedsiębiorstwa.

Dalsze rozważania wymagają więc przyjęcia kilku założeń co do kluczowych, a niekiedy – w zależności np. od kontekstu – wieloznacznych pojęć.

#### 1. Administracja gospodarcza a zadania własne, zlecone i powierzone

Pojęcie administracji gospodarczej ma charakter wielopłaszczyznowy: przedmiotowy, podmiotowy i funkcjonalny<sup>6</sup>. W zależności od ujęcia obejmuje ono szeroki zakres aktywności, od wykonywania niezarobkowych zadań publicznych związanych z zarządzaniem gospodarką, po bezpośrednią ingerencję państwa w gospodarkę i udział w obrocie o charakterze zarobkowym. Jakkolwiek sprawuje ją co do zasady administracja rządowa, to do realizacji ściśle

---

<sup>5</sup> Szerzej P. Marciniak, *Organizacja i zadania*, s. 90–109.

<sup>6</sup> Zob. K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 123–127.

określonych zadań w sferze gospodarczej państwo może upoważnić ustawowo lub w drodze umów i porozumień różne podmioty – w tym samorząd gospodarczy, o ile zostałyby powołany<sup>7</sup>.

Na zadania publicznoprawne samorządu gospodarczego nie należy więc patrzeć wyłącznie przez pryzmat poruczeń uznaniowo mu przekazywanych przez administrację rządową<sup>8</sup>. Możliwych ich źródeł jest więcej; ze względu na brak w Polsce samorządu gospodarczego, podstawy prawne realizacji zadań publicznych w instytucjach samorządowych wyliczyć można najpełniej na przykładzie samorządu terytorialnego. Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, poruszane poniżej zagadnienia w kontekście JST mają wyłącznie charakter sygnalizacyjny i ograniczony do ram niezbędnych dla późniejszych rozważań poświęconych zadaniom samorządu gospodarczego<sup>9</sup>.

Artykuł 166 Konstytucji RP przewiduje dla samorządu terytorialnego dwie kategorie tego typu zadań: własne i zlecone. Zadania własne wymienione są w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP i doprecyzowane w przepisach ustawowych<sup>10</sup>. Wykonywane są przez samorządy we własnym imieniu, w oparciu o własne środki finansowe (choć możliwe jest wsparcie rządowe) i na własną odpowiedzialność. Z uwagi na ich charakter podzielić je można na zadania obo-

---

<sup>7</sup> Wśród innych podmiotów realizujących zadania z zakresu administracji gospodarczej wymienić można w szczególności:

1) jednostki samorządu terytorialnego (np. zadania związane z obsługą wniosków i dokumentacji w ramach Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) realizują gminy na podstawie przepisów ustawy z 6.3.3.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.),

2) jednostki budżetowe (zob. Statut Centrum Projektów Polska Cyfrowa, sip.lex.pl/aktyprawne/dzienniki-resortowe/nadanie-statutu-centrum-projektow-polska-cyfrowa-35752135, dostęp: 2.10.2021),

3) spółki będące własnością Skarbu Państwa (zob. statut Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., pfr.pl/dam/jcr:43a15fe3-5fb5-4159-9a7a-6c94eb49058e/Tekst%20jednolity%20Statutu%20PFR%20SA%20z%2028.6.2019.pdf, dostęp: 2.10.2021),

4) instytucje i organizacje pozarządowe (np. realizujące usługi z zakresu edukacji czy opieki zdrowotnej).

<sup>8</sup> Tego rodzaju zawężające spojrzenie na źródła zadań publicznoprawnych (szczególnie administracyjnoprawne o charakterze władczym) może generować lektura katalogów zadań zawartych w projektach ustaw o samorządzie gospodarczym, które omówione zostały szerzej w Rozdziale III.

<sup>9</sup> Problem zakresu zadań samorządu gospodarczego i sposobów jego przypisania ma szczególne znaczenie w rozważaniach podejmowanych w Rozdziale IV oraz w uwagach do projektów ustaw dyskutowanych w Rozdziale III. Szczegółowa analiza kategorii zadań samorządu terytorialnego wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

<sup>10</sup> W przypadku gmin odnajdujemy je w brzmieniu art. 6 i 7 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).

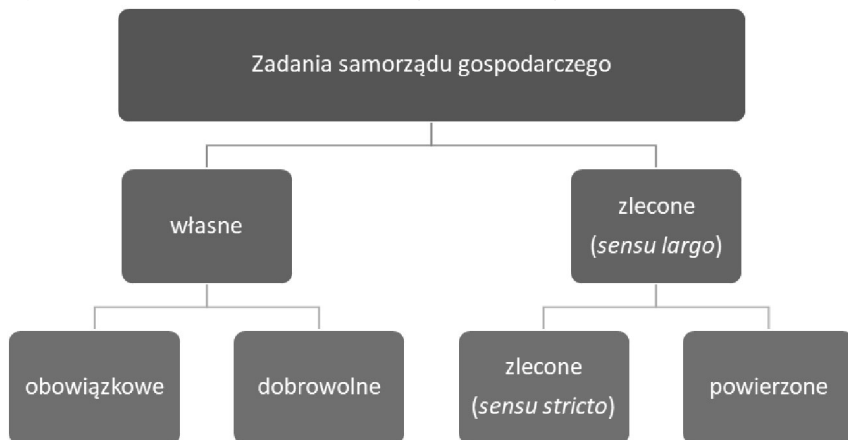
wiązkowe i dobrowolne. Realizacja zadań obowiązkowych podlega nadzorowi ze strony odpowiednich organów, które mogą stosować środki przymusu administracyjnego w celu zabezpieczenia ich realizacji. Z kolei realizacja działań dobrowolnych ma charakter dyskrecjonalny samorządu i podejmowana jest z uwzględnieniem zidentyfikowanych potrzeb i własnych możliwości. Zadania zlecone wykonywane są natomiast przez samorządy w imieniu administracji rządowej. Typowe zadania tego typu (określane niekiedy jako zadania zlecone *sensu stricto*) mają charakter obowiązkowy dla JST i zgodnie z brzmieniem art. 166 ust. 2 Konstytucji RP określane są również w drodze ustawowej. Równocześnie część zadań publicznych może być powierzona samorządom na podstawie umów lub porozumień. Należą one również do grupy zadań zleconych (tu *sensu largo*), czyli wykonywanych w imieniu administracji rządowej, ale dobrowolnie. Warto zaznaczyć, że również samorządy mogą powierzyć realizację niektórych zadań innym podmiotom, zarówno samorządowym (np. w celu ich współfinansowania), jak i prywatnym (np. wyspecjalizowanym organizacjom pozarządowym)<sup>11</sup>.

Na gruncie samorządu gospodarczego możliwe są wszystkie wyżej wymienione sposoby alokacji zadań publicznoprawnych, które zbiorczo ujmuje poniższy schemat.

---

<sup>11</sup> Szerzej Z. Ziębiński, O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa, PiP 1987, z. 12; Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 2016, s. 82, 129–179, K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, s. 152–154, K. Marak, Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna, PPIA 2009, No. LXXIX, s. 126–131.

Rysunek 1. Źródła zadań samorządu gospodarczego<sup>12</sup>.



Analizując obecnie obowiązujące przepisy, należy zauważyć, że art. 5 pkt 3 IzbyGospU przewiduje możliwość powierzenia wykonywania wybranych zadań zastrzeżonych dla administracji państwowej działającym obecnie w Polsce prywatnoprawnym izbom gospodarczym. Przepis ten nigdy nie był stosowany<sup>13</sup>.

Decyzja o przekazaniu zadań publicznych z zakresu administracji gospodarczej podmiotom spoza hierarchicznej administracji resortowej zależna jest od realizowanej przez państwo i zmiennej w czasie polityki gospodarczej, uwzględniającej stopień ingerencji państwa w gospodarkę, jak i akceptowany zakres decentralizacji administracji. Proces ten obejmuje także przekazywanie zadań wyspecjalizowanym podmiotom, takim jak organy antymonopolowe czy regulacyjne. Warto dodać, że inną formę decentralizacji administracji sta-

<sup>12</sup> Zob. [prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Samorz%C4%85d%20terytorialny\\_1.pdf](http://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Samorz%C4%85d%20terytorialny_1.pdf), s. 9.

<sup>13</sup> W piśmiennictwie wskazuje się, że jakkolwiek zadania publiczne mogą być powierzane podmiotom prywatnoprawnym, np. wskazanym wyżej izbom gospodarczym, to trudno jest skonstruować i egzekwować katalog działań władczych bez obowiązkowego członkostwa i uprawnień w zakresie reglamentacji prawa prowadzenia określonej działalności wśród tak zrzeszonych podmiotów (co ma miejsce np. w przypadku publicznoprawnych samorządów zawodowych). Pozytywne przykłady ograniczonej reglamentacji wskazać można np. w branży transportowej, jednak w praktyce dopiero w przypadku podmiotów publicznoprawnych, w których członkostwo jest powszechne, możliwa jest skuteczna realizacja zadań powierzonych. Zob. K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 126 oraz s. 152–154.

nowi instytucja pomocnictwa administracji, w ramach którego podmioty prywatne nie wykonują jednak samodzielnie żadnych działań władczych, a ograniczają się przede wszystkim do czynności przygotowawczych<sup>14</sup>.

## 2. Izba gospodarcza – *chamber of commerce* (CHoC)

Izby gospodarcze (dalej również „izba” lub „*chambers of commerce*”<sup>15</sup>) są organizacjami członkowskimi reprezentującymi społeczność biznesową, do której zaliczyć należy osoby fizyczne i prawne zajmujące się handlem, produkcją, usługami i działalnością podobną (np. w rolnictwie, rzemiośle) lub w otoczeniu biznesu. Głównym celem tych organizacji jest ochrona i promocja biznesu. Organizacje te mają podwójny charakter:

- 1) wspierają swoich członków oraz
- 2) są podmiotami reprezentującymi interesy członków wobec administracji publicznej, dla której świadczą też często usługi doradcze.

W niektórych krajach realizują również zadania zlecone przez administrację publiczną<sup>16</sup>.

Definicja *chambers of commerce* może mieć jednak inną konstrukcję. Opisu ją jako organizacje reprezentujące interesy biznesu, D. Sack koncentruje się na trzech aspektach: lobbingu interesów biznesu (lokalnych i ogólnokrajowych zależnie od zakresu działalności danej izby), charakterze samorządowym (stowarzyszeniowym i demokratycznym) oraz zaangażowaniu w realizację zadań publicznych (od edukacji po udział w planowaniu gospodarczym i wy-

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 154.

<sup>15</sup> W języku niemieckim: *Industrie und Handelskammern* (IHK) oraz francuskim: *Les Chambres de commerce et d'industrie*. Powszechniej wykorzystywane jest określenie „izba przemysłowo-handlowa”, które odnosi się jednak do tego samego typu organizacji i ma korzenie historyczne, gdy sercem gospodarki była działalność wytwórcza i handlowa. Pojęcie izba gospodarcza jest w swojej istocie szersze i obejmuje naturalnie wszelkie sfery gospodarowania, w szczególności dynamicznie rozwijające się różnorodne usługi. W piśmiennictwie anglojęzycznym dla izb gospodarczych działających w dowolnym modelu używa się określenia zbiorczego *chambers of commerce*. Z kwerendy literatury przedmiotu wynika, że nie występuje w nim natomiast (a przynajmniej nie jest powszechnie używane) odrębne określenie dla samorządu gospodarczego w rodzaju *economic self-government* lub podobne, co sugerują niektóre krajowe pozycje polskiej literatury przedmiotu. Szerzej na ten temat w rozważaniach dotyczących pojęcia samorządu w dalszej części Rozdziału I.

<sup>16</sup> M. Pilgrim, R. Meier, *National Chambers of Commerce – A Primer on the Organization and Role of Chamber System*, Washington 1995, s. 3.



konywanie zadań administracyjnoprawnych)<sup>17</sup>. Z kolei *P. Bernhagen* stawia na bardziej polityczne akcenty. Jego zdaniem w systemach kapitalistycznych *chambers of commerce* spełniają trzy podstawowe funkcje: promują i wspierają działalność gospodarczą w kraju i za granicą, oferując usługi, szkolenia i wiedzę fachową, zapewniają realizację samorządności przedsiębiorców w dziedzinach takich jak akredytacja i szkolenia zawodowe oraz reprezentują interesy polityczne biznesu. Podkreśla, że izby są ważnymi podmiotami w kontekście relacji biznes – rząd. Mobilizują zasoby przedsiębiorców – przede wszystkim kadrowe i finansowe – uczestnicząc w formułowaniu założeń wybranych obszarów polityki publicznej. Autor ten stawia również pytanie, czy (w przypadku, gdy izby gospodarcze powoływane są jako instytucje publicznoprawnego samorządu gospodarczego) należy je dalej postrzegać jako stowarzyszenia biznesowe, czy też raczej już jako instytucje publiczne? Wątpliwość ta wymaga jego zdaniem wyraźnego spozycjonowania izb w typologii niepaństwowych podmiotów politycznych<sup>18</sup>.

W Rozdziale II opisanych zostało kilka modeli działania izb gospodarczych na świecie. Zależnie od kraju są to różnorodne organizacje powoływane zarówno w oparciu o ramy prywatnoprawne, publicznoprawne, jak i mieszane. Izby gospodarcze mają jednak cechy wspólne. Przede wszystkim są organizacjami *non-profit*<sup>19</sup>. Są również niezależne od administracji publicznej i zarządzane przez swoich członków, którzy definiują zakres działalności oraz politykę izb. Często zorganizowane są terytorialnie, choć w przypadku organizacji prywatnoprawnych nie jest to regułą<sup>20</sup>. Specyfikę izb można dodatkowo naświetlić, porównując je ze stowarzyszeniami handlowymi i organizacjami pracodawców (omówionymi w kolejnych definicjach)<sup>21</sup>. Jedynie izby gospodarcze powołane w ramach publicznoprawnych, w których członkostwo jest obowiązkowe, możemy nazwać samorządem gospodarczym (analogicznie do samorządów zawodowych).

---

<sup>17</sup> *D. Sack* (red.), *Chambers of Commerce in Europe. Self-Governance and Institutional Change*, Cham 2021, s. 5.

<sup>18</sup> *P. Bernhagen*, *Chambers of Commerce as Political Actors: Theoretical Perspectives on Their Organisation and Influence*, w: *D. Sack* (red.), *Chambers of Commerce in Europe*, s. 25–26.

<sup>19</sup> *M. Pilgrim, R. Meier*, *National Chambers of Commerce*, s. 3.

<sup>20</sup> W Polsce izby gospodarcze działają zarówno regionalnie i horyzontalnie, zrzeszając lokalnych przedsiębiorców wykonujących różną działalność gospodarczą (np. Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa), jak i organizacje branżowe zrzeszające przedsiębiorców prowadzących jeden lub pokrewne typy przedsiębiorstw (np. Izba Przemysłowo-Handlowa Gospodarki Złotem).

<sup>21</sup> *M. Pilgrim, R. Meier*, *National Chambers of Commerce*, s. 3. Zob. również podane poniżej definicje organizacji pracodawców i stowarzyszeń handlowych.

Wyżej wymieniona charakterystyka izb gospodarczych jest efektem prac dogmatyki prawa i ma szeroki charakter odpowiadający kontekstowi wykorzystywanego w literaturze światowej anglojęzycznego pojęcia *chamber of commerce*. Obejmuje różnorodne, wymienione w Rozdziale II modele korporacji, których substratem są przedsiębiorcy<sup>22</sup>. Należy jednak pamiętać, że wśród izb gospodarczych tylko część stanowią publicznoprawne organizacje mające cechy samorządu gospodarczego. Nazwa *chamber of commerce* wykorzystywana jest również w niniejszym opracowaniu z uwagi na jego szerokie znaczenie, odmienne od omówionej niżej polskiej definicji ustawowej izb gospodarczych.

Z powyższego opisu cech wspólnych w części lub całości wyłączyć należy instytucje rządowe wykorzystujące nazwę „izba gospodarcza” (lub pokrewną, np. „izba handlowa”), zajmujące się handlem międzynarodowym lub szerzej – instytucje i organizacje działające w krajach, w których przyjęto rozwiązania określone w literaturze zbiorczo, jako model administracyjny, który opisany został szerzej pod koniec Rozdziału II.

### 3. Izba gospodarcza – polska definicja legalna

W polskim systemie prawnym, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 – IzbyGospU, izba gospodarcza to „organizacja samorządu gospodarczego, reprezentująca interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców, w szczególności wobec organów władzy publicznej”, powołana i działająca jako organizacja prywatnoprawna na podstawie przepisów ustawy o izbach gospodarczych.

Powyższa definicja ustawowa jest przedmiotem krytycznych komentarzy w literaturze polskiej. Wskazuje się przede wszystkim, że polskie izby gospodarcze powoływane są jako podmioty prywatnoprawne, a tym samym nie są instytucjami samorządu gospodarczego<sup>23</sup>. Niestety definicja ta powielana jest powszechnie w dyskursie publicznym, gruntując błędne postrzeganie izb jako organizacji o charakterze samorządowym. Konstrukcja ta widoczna jest m.in. w statutach izb<sup>24</sup> i w konsekwencji powszechności stosowania utrudnia

---

<sup>22</sup> K. Bandarzewski, Samorząd gospodarczy w prawie polskim, Kraków 2014, s. 79 i n.

<sup>23</sup> Szersze omówienie IzbyGospU zob. Rozdział III. Zob. również: R. Kmieciak, Samorząd gospodarczy a system decentralizacji administracji publicznej w Polsce, Polityka i Społeczeństwo 2016, Nr 3 (14), s. 34.

<sup>24</sup> Przykładem może być np. tekst, w którym Warszawska Izba Gospodarcza pisze o sobie: „od 1989 roku buduje w regionie silny samorząd gospodarczy, w celu godnego reprezentowania interesów zrzeszonych w Izbie przedsiębiorców. Wspiera swoich członków w ich dążeniach do

merytoryczną dyskusję o istocie samorządu gospodarczego i korzyściach z jego wprowadzenia w Polsce.

## 4. Izba przemysłowo-handlowa

Izba przemysłowo-handlowa stanowi alternatywne określenie izb gospodarczych i angielskiego określenia *chambers of commerce*, czy tak samo tłumaczonego austriackiego *Wirtschaftskammern*. Jego źródłem jest niemieckie *Industrie und Handelskammern* i francuskie *Les Chambres de commerce et d'industrie*. Z uwagi na różnorodność, ale i podobieństwo stosowanych nazw bardzo często w piśmiennictwie wykorzystywana jest więc również skrócona nazwa – izba handlowa.

Określenie to w różnych wariantach pojawia się często w Polsce zarówno w nazwach lokalnych, jak i międzynarodowych izb gospodarczych (choć nie wszystkie działają w oparciu o przepisy IzbyGospU)<sup>25</sup>. Wykorzystywane jest również w przypadku Polskiej Izby Handlu Zagranicznego działającej przy Krajowej Izbie Gospodarczej jako jednostka wyodrębniona (art. 12 ust. 2 i n. IzbyGospU).

## 5. Przedsiębiorca, przedsiębiorstwo i pracodawca

Nazwy „przedsiębiorca” i „pracodawca” są często ze sobą zestawiane, choć rzadko występują łącznie na gruncie konkretnych rozwiązań normatywnych. Każde z nich jest też różnie definiowane na przestrzeni ostatnich 20–30 lat w krajowych i europejskich aktach prawnych oraz w literaturze przedmiotu, co skutkuje niejednoznacznością i prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych<sup>26</sup>.

---

rozwoju, zwiększenia ich konkurencyjności i umocnienia pozycji na rynku lokalnym i międzynarodowym” (zob. kongresgospodarczy.org/organizatorzy/, data dostępu: 8.7.2021). Jednak przepisy wskazujące, że polskie izby gospodarcze powoływane na podstawie IzbyGospU są samorządem gospodarczym, można odnaleźć w większości statutów, np. w ich § 1 (dostęp: 5.7.2020):

1) Izby Przemysłowo-Handlowej Gospodarki Złomem, iphgz.pl/pl/iphgz-menu/statut.html,  
2) Polskiej Izby Gospodarczej Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej, pigeor.pl/statut

3) Łódzkiej Izby Przemysłowo-Handlowej, izba.lodz.pl/wp-content/uploads/2020/06/Statut-LIPH.pdf.

<sup>25</sup> Np. Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie (iph.krakow.pl/), Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa (izba.lodz.pl/), Czesko-Polska Izba Handlowa (opolsku.cz), Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa (ahk.pl).

<sup>26</sup> M. Barański, An entrepreneur as an employer in the Polish legal system, PiZS 2019, Nr 11, s. 11, Warszawa 2019.

Jedną z najczęściej wskazywanych różnic definicyjnych jest to, że w regulacjach zagranicznych nie występuje – charakterystyczne dla polskiej legislacji – pojęcie przedsiębiorcy. Przykładowo G. Materna, omawiając różnice między pojęciami przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa w znaczeniu podmiotowym, wylicza, że podczas gdy polskie przepisy z zakresu prawa ochrony konkurencji referują do „przedsiębiorcy w ujęciu podmiotowym, to akty europejskie operują m.in. następującymi określeniami: ang. *undertaking* (przedsiębiorstwo), fr. *entreprise* (biznes) czy niem. *Unternehmen* (firmy), co w polskim języku prawnym bardziej odpowiada ujęciu przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) w znaczeniu przedmiotowym, odnoszącym się do substancji majątkowej i organizacyjnej, z użyciem której jest prowadzona działalność gospodarcza. W konsekwencji, by uporządkować terminologię, G. Materna przyjmuje założenie, że „dla uniknięcia zamętu terminologicznego” w swoich rozważaniach natury ogólnej lub odnoszących się łącznie do regulacji polskich i europejskich używać będzie krajowego pojęcia przedsiębiorcy<sup>27</sup>. Rozwiązanie to wydaje się być jednak niezbyt trafione zarówno w kontekście zasady autonomii prawa unijnego względem prawa krajowego, jak i omówionego niżej szerszego zakresu podmiotowego regulacji unijnych. W tym kontekście należałoby raczej przyjąć, że rozważania natury ogólnej powinny być oparte na terminologii szeroko przyjętej w Unii Europejskiej i operować pojęciem przedsiębiorstwa (rozumianego oczywiście podmiotowo, a nie przedmiotowo), pozostawiając wykorzystywanie krajowego określenia „przedsiębiorca” wyłącznie analizom przeprowadzanym na gruncie polskim. Czytelnik musi więc liczyć się z tym, że w różnych fragmentach niniejszej rozprawy pojęcia przedsiębiorcy i przedsiębiorstwo mogą być używane zamiennie.

Należy przy tym dodatkowo pamiętać, że nazwa „przedsiębiorca” nie ma jednobrzmiącej definicji w przepisach polskich. Jest ono odmiennie definiowane w zależności od przedmiotu regulacji. W konsekwencji rozważania dotyczące różnic i wzajemnych relacji obu wyżej wymienionych pojęć prowadzone są zazwyczaj z uwzględnieniem specyfiki konkretnych instytucji prawnych, np. prawa ochrony konkurencji<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> G. Materna, Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji, Warszawa 2009, s. 22.

<sup>28</sup> Zob. G. Materna, Pojęcie przedsiębiorcy, *idem*, Pojęcie przedsiębiorcy a relacje między wspólnotowym i krajowym prawem ochrony konkurencji, w: C. Banasiński, M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska (red.), Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji, uolik.gov.pl/download.php?plik=5380 oraz I. Gancarz, Pojęcie przedsiębiorcy w zakresie an-

Jednak to nie koniec niejasności. Na gruncie opracowań poświęconych samorządowi gospodarczemu należałoby przyjąć, że w realiach polskich będzie on zrzeszeniem przedsiębiorców. Problem stanowić mogą jednak relacje projektowanego samorządu z innymi organizacjami otoczenia biznesowego. Przykładowo obowiązujące w poszczególnych krajach przepisy przewidują określone i często wyłączone, a niekiedy również konkurencyjne uprawnienia i zadania dla organizacji przedsiębiorców i organizacji pracodawców<sup>29</sup>. Przy czym zauważyć równocześnie należy, że przedsiębiorca może, ale nie musi być pracodawcą (gdy nie zatrudnia pracowników), zaś pracodawca – przedsiębiorcą (w przypadku podmiotów zatrudniających pracowników, ale nieprowadzących działalności gospodarczej<sup>30</sup> albo w przypadku jednostek organizacyjnych w strukturze przedsiębiorcy). Tym samym, konstruuując założenia powszechnego samorządu gospodarczego przedsiębiorców (lub szerzej w świetle regulacji unijnych: przedsiębiorstw), konieczne jest zweryfikowanie jego zakresu podmiotowego oraz projektowanych dla niego uprawnień i ich relacji do prerogatyw innych organizacji otoczenia biznesowego. Należy bowiem pamiętać, że działalność różnych zrzeszeń adresowana jest po części do wspólnej grupy podmiotów członkowskich<sup>31</sup>.

Przyjrzyjmy się wzajemnej relacji pojęć „przedsiębiorca” i „pracodawca” oraz związanych z nimi zakresów regulacyjnych w oparciu o poniższy prosty schemat.

---

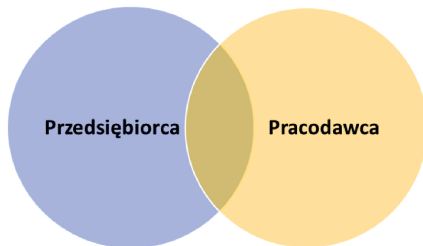
tykonkurencyjnych praktyk na tle art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [repozytorium.uni.wroc.pl/Content/40324/PDF/008.pdf](http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/40324/PDF/008.pdf).

<sup>29</sup> Przykładem tego typu regulacji krajowej jest status organizacji reprezentatywnej zastrzeżony dla ściśle określonych organizacji pracodawców. Zostały one m.in. wspomniane w rozważaniach na temat pojęcia organizacji pracodawców. Ponadto są omówione szerzej w Rozdziale IV. Równocześnie według stanu na 3. kwartał 2021 r. nie istnieje w Polsce żadna permanentna, wspólna dla rządu i przedsiębiorców płaszczyzna konsultacyjna.

<sup>30</sup> Jakkolwiek omówione niżej regulacje unijne zakładają szeroki zakres podmiotowy przedsiębiorstwa, to na gruncie krajowym, np. nieprowadząca działalności gospodarczej prywatnoprawna izba gospodarcza, będąc pracodawcą, nie jest przedsiębiorstwem, a tym bardziej przedsiębiorcą.

<sup>31</sup> Każde przedsiębiorstwo zatrudniające pracowników jest równocześnie pracodawcą. Szczególnie większe przedsiębiorstwa przynależą przy tym do większej liczby organizacji tworzonych zarówno z myślą o pracodawcach, jak i poszczególnych sektorach gospodarki lub regionach kraju. Praktyka taka pozwala im – za pośrednictwem licznych organizacji prywatnoprawnych – uzyskać wielokrotnie skuteczniejszą reprezentację swoich interesów względem mniejszych podmiotów gospodarczych.

Rysunek 2. Relacja nazw „przedsiębiorca” i „pracodawca” z uwzględnieniem zakresu regulacji.



Powyższy rysunek zestawiający nazwy „przedsiębiorca” i „pracodawca” obrazuje kilka niezwykle istotnych relacji między nimi. Po pierwsze, jak wskazano wyżej, tylko część przedsiębiorców jest równocześnie pracodawcami, a równocześnie w gronie pracodawców poza przedsiębiorcami obecne są bardzo różne podmioty – od administracji publicznej po osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej (szerzej o tym w dalszej części rozdziału). Tym samym zbiór zagadnień związanych z pojęciem pracodawcy tylko w części związany jest z działalnością gospodarczą, stąd duża część regulacji dotyczących rynku pracy dotyczy zatrudnienia jako takiego, bez względu na podmiot zatrudniający<sup>32</sup>. Z drugiej strony, w szerokim zakresie zagadnień dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw, sprawy związane z zatrudnieniem stanowią w rzeczywistości ważny (choć tylko wtedy, gdy przedsiębiorstwo zatrudnia pracowników), ale relatywnie niewielki – wobec całokształtu działalności – obszar regulacyjny.

Z uwagi na fakt, że podstawowym celem niniejszych rozważań są warunki zaprojektowania i wdrożenia powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce, rozważenia należy zacząć od przedsiębiorcy na przykładzie wybranych, najważniejszych w tym zakresie przepisów krajowych, a następnie unijnych.

Definicję legalną przedsiębiorcy w prawie polskim zawiera przede wszystkim art. 4 ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>33</sup>. Jest nim podmiot wykonujący działalność gospodarczą<sup>34</sup>, którym może być osoba fizyczna

---

<sup>32</sup> Np. w zakresie prowadzenia dokumentacji pracowniczej, wynagrodzeń minimalnych, składek ZUS, obowiązkowych badań lekarskich, przeszkolenia BHP, itd.

<sup>33</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

<sup>34</sup> W myśl art. 3 PrPrzed działalnością gospodarczą jest prowadzona we własnym imieniu i w sposób ciągły zorganizowana działalność zarobkowa. Poprzednikiem art. 3 PrPrzed był art. 2 SwobDziałGospU, który podkreślał dodatkowo zawodowy charakter działalności gospodarczej

(w tym wspólnicy spółek cywilnych), osoba prawna, jak również nieposiadająca osobowości prawnej jednostka organizacyjna, która na mocy odrębnych przepisów posiada zdolność prawną. W art. 5 i 6 PrPrzed przewidziano szereg wyłączeń z grupy przedsiębiorców obejmujących działalność, z której przychody miesięczne nie przekraczają 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>35</sup> oraz szeroko rozumianą działalność rolniczą wraz z zajęciami towarzyszącymi.

Samo wykonywanie działalności gospodarczej definiuje art. 3 PrPrzed, wskazując, że jest nią działalność zarobkowa, wykonywana w sposób ciągły<sup>36</sup> i we własnym imieniu, czyli wywołuje ona skutki prawne dla podmiotu ją prowadzącego. Sąd Najwyższy wskazuje przy tym, że działalność prowadzona na własny użytek lub wewnętrzne potrzeby osoby prawnej, jak również zrzeszonych w niej osób, nie może być uznana za działalność gospodarczą. Musi być więc ona adresowana do osób trzecich<sup>37</sup>.

Kluczowe w omawianej definicji pojęcie zarobkowości definiowane jest różnie w literaturze i orzecznictwie. Najczęściej kojarzony jest on z zyskiem, który oznacza nadwyżkę przychodów nad poniesionymi kosztami. Nie jest przy tym istotne, czy przedsiębiorca osiągnął zysk, ale czy dążył on do jego osiągnięcia przez stworzenie potencjalnych warunków do osiągnięcia wyżej wymienionej nadwyżki<sup>38</sup>. W konsekwencji, jeśli celem np. charytatywnej organizacji nie jest osiągnięcie zysku (ma ona charakter *non-profit*<sup>39</sup>), a pobierane

---

oraz wskazywał rodzaje działalności, m.in. handlową, usługową, wydobywczą czy budowlaną. Nie są to jednak jedyne dookreślenia działalności gospodarczej jako przyjęte w polskim prawie. Jej elementy obecne są np. w ustawach podatkowych art. 10 PDOFU czy art. 15 ust. 2 VATU. Pełna analiza normatywna i ewolucja pojęć „przedsiębiorca” i „działalność gospodarcza” wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Zob. szerzej: A. Pietrzak [red.], *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019. Zob. również M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>35</sup> W myśl ustawy z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 ze zm.).

<sup>36</sup> Ciągłość działalności gospodarczej wyznacza zamiar przedsiębiorcy podjęcia powtarzalnej aktywności o charakterze zarobkowym realizowanej we własnym imieniu (zob. wyr. NSA z 28.4.2011 r., II OSK 333/11, Legalis). Wymaga więc powtarzalności i powiązania ze sobą czynności zarobkowych (zob. wyr. NSA z 17.9.1997 r., II SA 1089/96, Legalis).

<sup>37</sup> Zob. np. post. SN z 29.4.1998 r., III CZP 7/98, OSNC 1998, Nr 11, poz. 188.

<sup>38</sup> Zob. wyr. NSA z 26.9.2008 r., II FSK 789/07, Legalis; uchw. SN z 30.11.1992 r., III CZP 134/92, OSNCP 1993, Nr 5, poz. 79.

<sup>39</sup> Kategoria *non-profit* bliska jest pojęciu *not for profit*. W obu przypadkach działalność tego typu podmiotów nie jest nastawiona na zysk, stąd niekiedy pojęcia te stosowane są zamiennie. Różnica między nimi wynika zazwyczaj z przepisów podatkowych, w myśl których podmioty *non-profit* nie są podatnikami podatku dochodowego. W odróżnieniu od nich podmioty *not for profit*