

Warszawa, 4 listopada 2024 r.

BEOS-WP-1982/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
na temat petycji nr BKSP-155-X-236/24
w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do powołania
Powszechnego Samorządu Gospodarczego

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do powołania Powszechnego Samorządu Gospodarczego. Proponuje się, aby utworzyć Powszechny Samorząd Gospodarczy, który byłby „organizacją ogólnopolską, obowiązkową dla wszystkich przedsiębiorców niepaństwowych, działających i zarejestrowanych w Polsce”, a przynależność do organizacji byłaby zwolniona z obligatoryjnych opłat i składek. Zgodnie z § 3 przedłożonego projektu ustawy Powszechny Samorząd Gospodarczy „może tworzyć struktury regionalne i branżowe prowadzące wspólnie działalność statutową w kraju i zagranicą”. Ponadto, w tym projekcie „Wypracowanie zasad i zapewnienie źródeł finansowania zleca się Ministrowi ds. Finansów” (§ 4), a „Uzgodnienie ze środowiskiem treści Statutu oraz schematu organizacyjnego oraz funkcjonalnego organizacji powierza się Ministrowi ds. Rozwoju i Technologii” (§ 5).

Wnoszący petycję podnosi, że powołanie Powszechnego Samorządu Gospodarczego jest uzasadnione, albowiem na „współczesnym rynku nie są w wystarczającym stopniu reprezentowani samozatrudnieni, przedsiębiorcy z JDG, drobni spółdzielcy, skromni nisko obszarowi rolnicy, plantatorzy, sadownicy i hodowcy”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r.² w związku z art. 112 Konstytucji RP precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach³.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Artykuł 17 Konstytucji RP stanowi, że: „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”.

Unormowanie instytucji samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu w rozdziale I Konstytucji RP jest „przejawem tego, że ustrojodawca uznaje wskazane w art. 17 Konstytucji RP samorządy nieterytorialne za niezwykle ważną (fundamentalną) instytucję prawną oraz za jeden z filarów, na którym ma się opierać ustrój naszego państwa”⁴. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie

¹ Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz., 483.

² M.P. 2022 r., poz. 723.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

⁴ M. Szydło, *Komentarz do art. 17 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Legalis (el.) 2016; zob. B. Banaszak, *Komentarz do art. 17 [w:] B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Legalis (el.) 2012.

podkreślał, że postanowienia zamieszczone w art. 17 Konstytucji RP zawierają normy ustrojowe⁵. Ustrojowy charakter samorządów zawodowych i innych rodzajów samorządu, o których mowa w art. 17 Konstytucji RP przejawia się na dwóch zasadniczych płaszczyznach.

Po pierwsze „ustrojowy charakter samorządów przewidzianych w art. 17 Konstytucji RP oznacza, że samorzady te składają się na strukturę instytucjonalną państwa, a więc na ustrój państwa w znaczeniu instytucjonalnym. (...) samorzady określone w art. 17 stanowią w swoim założeniu istotny komponent instytucjonalno-ustrojowej struktury państwa, czyli mają i powinny mieć swoje ustalone miejsce w obrębie struktury administracji publicznej w państwie lub też przynajmniej powinny być istotnymi partnerami społecznymi administracji publicznej, związanymi z tą administracją nierozdzielными więzami funkcjonalno-organizacyjnymi. W takim układzie samorzady zawodowe i inne rodzaje samorządu wspomniane w art. 17 są traktowane przez ustawodawcę konstytucyjnego bynajmniej nie jako wyłącznie indywidualna i prywatna sprawa osób zrzeszonych w takich samorządach (a więc jako organizacje całkowicie prywatne), ale są raczej uznawane przez ustrojodawcę za jedno z podstawowych struktur instytucjonalnych państwa jako takiego”⁶.

Po drugie „ustrojowy charakter samorządów określonych w art. 17 Konstytucji RP oznacza, że samorzady te mają w swoim założeniu przesądzać o praktycznym kształcie ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego państwa, a więc mają w swoim założeniu wpływać na procesy polityczne, społeczne i gospodarcze w państwie będące wyrazem określonych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz mają te procesy, razem i we współpracy z (innymi) władzami publicznymi, współkształtować. (...) konstytucyjna rola samorządów przewidzianych w art. 17 ma wręcz charakter ustrojotwórczy, a konkretnie przejawia się i powinna się przejawiać we wpływaniu na praktyczny kształt i funkcjonowanie ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”⁷.

Należy podkreślić, że „samorzady przewidziane w art. 17 Konstytucji RP powinny tworzyć instytucjonalne gwarancje oraz stosowne praktyczne (tj. ekonomiczne, organizacyjne, techniczne) warunki do tego, by poszczególne jednostki mogły w rzeczywisty sposób i efektywnie korzystać z ich konstytucyjnych wolności i

⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 45; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., SK 27/09, OTK-A 2012, Nr 2, poz. 20).

⁶ M. Szydło, *Komentarz do art. 17...*, cit.

⁷ Tamże.

praw, w tym z wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji RP), z wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP), z wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP) czy też z prawa do bezpiecznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji RP). Praktyczne funkcjonowanie tych ostatnio wymienionych zasad ustrojowych Konstytucji RP powinno być przedmiotem szczególnej troski ze strony samorządów zawodowych i gospodarczych, które same są przecież instytucjami ustrojowymi państwa⁸.

W doktrynie zwraca się uwagę „na fakt, że konieczność istnienia w państwie samorządów gospodarczych i zawodowych znajduje swoje pełne uzasadnienie w konstytucyjnych zasadach demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz w zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP) (...) Co prawda w świetle literalnego brzmienia art. 17 Konstytucji RP utworzenie poszczególnych samorządów zawodowych i innych rodzajów samorządu nie jest obligatoryjne i jest pozostawione każdorazowo decyzji ustawodawcy, tym niemniej podejmując tego rodzaju decyzję ustawodawca musi mieć zawsze świadomość, że powołując do życia konkretne samorzady przewidziane w art. 17 Konstytucji RP tworzy w ten sposób jedną z fundamentalnych instytucji polskiego porządku konstytucyjnego, mającą mieć w swoim założeniu charakter ustrojowy w przedstawionym powyżej dwojakim znaczeniu”⁹.

W literaturze zostało wyrażone stanowisko, zgodnie z którym – z uwagi na to, że z samorządem gospodarczym (art. 17 ust. 2 Konstytucji RP) nie wiąże się z cechą zaufania publicznego – ustawodawca zobowiązany jest do wykazania konieczności jego utworzenia. Utworzenie takiego samorządu powinno spełniać wymogi ograniczenia wolności działalności gospodarczej z art. 22 i zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁰.

Należy także wskazać, że „Przepisy unijnego prawa pierwotnego (konstytucyjnego), a konkretnie przepisy TUE, TFUE oraz przepisy KPP, nie wspominają bezpośrednio i wprost o instytucji samorządów zawodowych i gospodarczych istniejących na szczeblu państw członkowskich. Niemniej jednak w przepisach unijnego prawa pierwotnego istnieją, po pierwsze, przepisy, z których co najmniej pośrednio można wnosić o istotnej prawnej roli mogącej być potencjalnie

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

¹⁰ P. Tuleja, *Komentarz do art. 17* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, WKP 2023, Lex.

odgrywaną w UE przez krajowe samorządy zawodowe i gospodarcze, a także, po drugie, przepisy, przez pryzmat których operacyjna działalność samorządów zawodowych i gospodarczych oraz działalność poszczególnych państw członkowskich wobec tychże samorządów zawodowych i gospodarczych może być – i w praktyce rzeczywiście jest przez instytucje unijne – oceniana i weryfikowana”¹¹.

Przepisami „unijnego prawa pierwotnego, z których można wyprowadzać konkretne wnioski na temat prawnej roli mogącej być odgrywaną w Unii Europejskiej przez istniejące w państwach członkowskich samorządy zawodowe i gospodarcze, są przede wszystkim przepisy TUE mówiące o opieraniu się UE na zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (art. 3 ust. 3) oraz na zasadzie demokracji (art. 2 TUE). Zasada społecznej gospodarki rynkowej zakłada w szczególności demokratyczne zarządzanie w obszarze gospodarki, które polega na szerokim uczestniczeniu zainteresowanych przedsiębiorstw oraz innych przedstawicieli społeczeństwa – takich jak m.in. samorządy gospodarcze oraz samorządy zawodowe – w kształtowaniu założeń określonych polityk publicznych oraz w kształtowaniu reguł prawnych, które będą następnie wiązać te zainteresowane podmioty”¹².

Mając na względzie postulat petycji należy wskazać, że w Polsce od ponad 30 lat istnieje Krajowa Izba Gospodarcza, która jest „samorządową organizacją izb gospodarczych oraz innych organizacji gospodarczych i społecznych, w szczególności organizacji pracodawców, wspierających rozwój gospodarki narodowej” (§ 1 Statutu Krajowej Izby Gospodarczej¹³). Izba ta działa na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych¹⁴ oraz ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców¹⁵ (§ 1 ww. Statutu). Zgodnie z § 4 Statutu „Krajowa Izba Gospodarcza jest rzecznikiem interesów przedsiębiorców i pracodawców. [1] Zadaniem Izby jest: 1) reprezentowanie interesów swoich członków, przedsiębiorców i pracodawców wobec organów państwa: administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji krajowych i zagranicznych; 2) działanie na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, współudział w tworzeniu warunków sprzyjających prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym także w zakresie współpracy gospodarczej z zagranicą; 3) udział w procesach legislacyjnych, prezentowanie opinii w odniesieniu do realizowanej polityki

¹¹ M. Szydło, *Komentarz do art. 17...*, cit.

¹² Tamże.

¹³ Statut Krajowej Izby Gospodarczej, dalej zwany: Statutem, https://kig.pl/wp-content/uploads/2024/07/Statut_KIG.pdf (dostęp na dzień 30 października 2024 r.).

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 579.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 97.

gospodarczej oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej, gromadzenie i rozpowszechnianie informacji dotyczących funkcjonowania podmiotów gospodarczych w kraju i za granicą oraz współpracy kooperacyjnej, zaopatrzeniowej i organizacyjno-finansowej; 4) działanie na rzecz rozwoju i podnoszenia poziomu kształcenia zawodowego, wspieranie nauki zawodu oraz doskonalenia zawodowego pracowników; 5) promowanie i wdrażanie zasad społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców oraz kształtowanie zasad etyki i społecznie akceptowanych norm postępowania w stosunkach gospodarczych; 6) działanie na rzecz godzenia interesów pracodawców, pracowników oraz dobra publicznego; 7) ochrona i reprezentowanie interesów pracodawców zrzeszonych w Krajowej Izbie Gospodarczej wobec związków zawodowych pracowników, organów władzy i administracji państwowej oraz organów samorządu terytorialnego; 8) opiniowanie założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków pracodawców; współpraca instytucjonalna z samorządem terytorialnym wszystkich szczebli; 9) współpraca instytucjonalna z samorządem terytorialnym wszystkich szczebli; 10) współpraca z uczelniami i instytucjami naukowo – badawczymi; inspirowanie i realizowanie zadań ukierunkowanych na podnoszenie międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki, w tym szczególnie sektora małych i średnich przedsiębiorstw; 11) działanie na rzecz kreowania postaw proinnowacyjnych oraz wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki, w tym również promocji nowych technologii i budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy oraz promocja klastrów (klasteringu); 12) wykonywanie innych zadań, m.in. powierzonych Izbie za jej zgodą przez organy administracji państwowej oraz samorządowej. [2.] Zadania wymienione w ustępie 1 Izba realizuje przede wszystkim w ścisłym współdziałaniu z organizacjami członkowskimi”.

Z informacji zamieszczonych na stronie Krajowej Izby Gospodarczej wynika, że jest ona niezależną organizacją samorządu gospodarczego, zrzeszającą ponad 160 regionalnych, branżowych i bilateralnych izb oraz innych podmiotów życia gospodarczego w naszym kraju¹⁶. Na podstawie informacji tam zamieszczonych można wskazać, że Krajowa Izba Gospodarcza dba o interesy polskich przedsiębiorców podejmując m.in. współpracę z organami administracji czy też agencjami rządowymi PAIH, PARP w ramach realizacji projektów międzynarodowych.

¹⁶ Zob. informacje zamieszczone na stronie Krajowej Izby Gospodarczej, <https://kig.pl/o-nas/> (dostęp na dzień 30 października 2024 r.).

Ponadto, Krajowa Izba Gospodarcza reprezentuje polski biznes będąc członkiem największego europejskiego związku izb przemysłu i handlu Eurochambres oraz Międzynarodowej Izby Handlowej w Paryżu. Przy Krajowej Izbie Gospodarczej działa Sąd Arbitrażowy, który jest największym sądem polubownym w Polsce i w naszej części Europy, a ponadto funkcjonuje Centrum Mediacji dla przedsiębiorców¹⁷.

V. Wnioski

Przedłożona w petycji propozycja dotycząca utworzenia samorządu gospodarczego wymaga podjęcia wieloaspektowej analizy, po dokonaniu której można będzie udzielić odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście istnieje potrzeba utworzenia Powszechnego Samorządu Gospodarczego w kontekście funkcjonowania od wielu lat Krajowej Izby Gospodarczej. W szczególności można rozważyć zasadność wystąpienia przez Komisję do Spraw Petycji:

- a) ze stosownym dezyderatem np. do ministra (art. 159 ust. 1 *in principio* Regulaminu Sejmu) właściwego do spraw gospodarki; lub
- b) ze stosownym wnioskiem np. do Komisji Gospodarki i Rozwoju – art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu z uwagi na otwarty charakter przewidzianego w nim katalogu działań (na co wskazuje zwrot: „w szczególności”), umożliwia Komisji do Spraw Petycji wybranie innego niż wyraźnie wskazany w przepisie sposobu załatwienia sprawy, tak, aby jak najlepiej odpowiedzieć na żądanie podmiotu, który petycję wniósł. Przede wszystkim Komisja do Spraw Petycji może angażować inne organy Sejmu w proces załatwiania petycji”.

Autor:

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska

Ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: petycja, samorząd gospodarczy.

Weryfikacja: A. Tomaszewska

¹⁷ Tamże.