

Kazimierz Bandarzewski

SAMORZĄD GOSPODARCZY W PRAWIE POLSKIM

Studium prawne

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU JAGIELLOŃSKIEGO

**SAMORZĄD
GOSPODARCZY
W PRAWIE POLSKIM**

Kazimierz Bandarzewski

SAMORZĄD GOSPODARCZY W PRAWIE POLSKIM

Studium prawne

2011

Książka dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego

RECENZENT

dr hab. Wiesław Kisiel, prof. Krakowskiej Akademii A.F. Modrzewskiego

PROJEKT OKŁADKI

Jadwiga Burek

© Copyright by Kazimierz Bandarzewski & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Wydanie I, Kraków 2014
All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

ISBN 978-83-233-3647-1



www.wuj.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98
tel. kom. 506-006-674, e-mail: sprzedaz@wuj.pl
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

Spis treści

Wykaz skrótów	9
1. Wprowadzenie	
1.1. Zakres pracy	11
1.2. Przesłanki wyboru tematu pracy	17
1.3. Cele pracy	18
1.4. Zastosowane metody badawcze	19
1.5. Systematyka pracy	19
2. Zarys historyczny powstania i rozwoju organizacji samorządu gospodarczego	
2.1. Wstęp	23
2.2. Geneza	23
2.3. Powstanie i rozwój cechów i izb rzemieślniczych	24
2.4. Powstanie i rozwój izb handlowych i przemysłowo-handlowych	38
2.5. Powstanie i rozwój zrzeszeń handlu i usług	53
2.6. Powstanie i rozwój izb rolniczych	58
2.7. Wnioski	64
3. Pojęcie i istota samorządu gospodarczego	
3.1. Wstęp	69
3.2. Etymologia słowa „samorząd”	69
3.3. Definiowanie samorządu	70
3.4. Definiowanie samorządu gospodarczego	79
3.5. Wnioski	84
4. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania samorządu gospodarczego	
4.1. Wstęp	89
4.2. Samorząd gospodarczy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.	89
4.3. Samorząd gospodarczy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.	91
4.4. Samorząd gospodarczy w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.	92
4.5. Samorząd gospodarczy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 4 kwietnia 1997 r.	93

4.5.1. Zasada pomocniczości	94
4.5.2. Zasada decentralizacji	103
4.5.3. Wolność zrzeszania	108
4.5.4. Zasada samorządności	110
4.5.5. Zasada jawności	111
4.6. Wnioski	114
5. Tryb tworzenia organizacji samorządu gospodarczego	
5.1. Wstęp	117
5.2. Minimalna liczba założycieli	117
5.2.1. Minimalna liczba założycieli izb gospodarczych	117
5.2.2. Minimalna liczba założycieli organizacji samorządu zawodowego niektórych przedsiębiorców	122
5.2.3. Minimalna liczba założycieli organizacji przedsiębiorców	123
5.2.4. Minimalna liczba założycieli organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła	123
5.2.5. Minimalna liczba założycieli izb rolniczych	124
5.3. Procedura przyjęcia projektu statutu	125
5.3.1. Procedura przyjęcia projektu statutu izby gospodarczej	125
5.3.2. Procedura przyjęcia projektu statutu organizacji samorządu zawodowego niektórych przedsiębiorców	126
5.3.3. Procedura przyjęcia projektu statutu organizacji pracodawców	127
5.3.4. Procedura przyjęcia projektu statutu organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła	127
5.3.5. Procedura przyjęcia projektu statutu izby rolniczej	128
5.4. Rejestracja	129
5.4.1. Rejestracja izby gospodarczej	129
5.4.2. Rejestracja organizacji samorządu zawodowego niektórych przedsiębiorców	131
5.4.3. Rejestracja organizacji przedsiębiorców	132
5.4.4. Rejestracja organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła	132
5.5. Tworzenie izb rolniczych	133
5.6. Wnioski	136
6. Zakres regulacji statutowej organizacji samorządu gospodarczego	
6.1. Wstęp	139
6.2. Nazwa, siedziba oraz zakres terytorialny działania organizacji samorządu gospodarczego	139
6.2.1. Izby gospodarcze	139
6.2.2. Organizacje zawodowe samorządu przedsiębiorców	141
6.2.3. Organizacje pracodawców	143
6.2.4. Organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła	143
6.2.5. Izby rolnicze	144
6.3. Podstawowe zadania organizacji samorządu gospodarczego	146
6.4. Sposób i formy realizacji zadań	149
6.5. Prawa i obowiązki członka organizacji	151

6.6. Sposób nabywania i utraty członkostwa w organizacji samorządu gospodarczego	152
6.7. Organy organizacji samorządu gospodarczego, zakres ich uprawnień, tryb ich wyboru i okres kadencji	154
6.8. Sposób ustalania wysokości składek i ich wpłaty oraz uzyskiwania innych środków finansowych na utrzymanie i działalność organizacji samorządu gospodarczego	159
6.9. Zasady dokonywania zmian statutu, rozwiązywania organizacji i przeznaczania majątku w razie jej likwidacji	162
6.10. Inne sprawy wymagające określenia w statutach organizacji samorządu gospodarczego	163
6.10.1. Określenie przedsiębiorców lub pracodawców, którzy mogą zostać członkami organizacji samorządu gospodarczego	163
6.10.2. Charakter członkostwa.....	165
6.10.3. Pieczęć organizacji samorządu gospodarczego i zasady jej używania.....	165
6.10.4. Nazwy organizacji samorządu gospodarczego w obcych językach.....	167
6.10.5. Dopuszczalność tworzenia jednostek organizacyjnych.....	167
6.10.6. Organizacja samorządu gospodarczego jako zakład pracy.....	172
6.10.7. Zasady wykonywania czynności przez członków organów organizacji samorządu gospodarczego	173
6.10.8. Zasady uczestniczenia w krajowych i zagranicznych organizacjach.....	173
6.10.9. Wewnętrzne organy organizacji samorządu gospodarczego	174
6.10.10. Prowadzenie działalności gospodarczej	175
6.10.11. Zasady postępowania z dokumentacją organizacji samorządu gospodarczego.....	179
6.10.12. Sądownictwo arbitrażowe.....	179
6.11. Inne sprawy wymagające określenia w statucie na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących	181
6.11.1. Polska Izba Handlu Zagranicznego	181
6.12. Wnioski.....	182
7. Funkcje, cele i zadania samorządu gospodarczego	
7.1. Wstęp	185
7.2. Definicja funkcji, celu i zadania	185
7.3. Cele i zadania organizacji samorządu gospodarczego	187
7.3.1. Reprezentacja.....	187
7.3.2. Sprawowanie pieczy nad należyтым prowadzeniem działalności gospodarczej	190
7.3.3. Kształtowanie i upowszechnianie podstawowych zasad etyki w działalności gospodarczej.....	194
7.3.4. Ochrona godności i dóbr osobistych przedsiębiorców	202
7.3.5. Cele kulturalne, socjalne i samopomocowe.....	206
7.3.6. Zarządzanie majątkiem	207

7.4. Funkcje organizacji samorządu gospodarczego	208
7.5. Wnioski.....	209
8. Współudział organizacji samorządu gospodarczego w wykonywaniu zadań publicznych	
8.1. Wstęp	213
8.2. Konstrukcja pojęcia zadania publicznego	214
8.3. Charakter publiczny zadania	218
8.4. Przyczyny udziału organizacji samorządu gospodarczego w wykonywaniu zadań publicznych	221
8.5. Udział w wykonywaniu zadań oświatowych	223
8.6. Opiniowanie projektów aktów normatywnych	229
8.7. Ustalanie zasad tworzenia izb dwustronnych.....	237
8.8. Czynności kontrolne	241
8.9. Wystawianie kartetów ATA i innych dokumentów w obrocie gospodarczym z zagranicą przez Krajową Izbę Gospodarczą.....	242
8.10. Zawieranie porozumień z zakresu zbiorowego prawa pracy.....	244
8.11. Współpraca organizacji samorządu gospodarczego jako organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej.....	247
8.12. Delegowanie zadań publicznych do wykonywania.....	250
8.13. Wnioski.....	252
9. Nadzór nad organizacjami samorządu gospodarczego	
9.1. Wstęp	257
9.2. Czynności kontrolne	258
9.3. Środki niewładcze stosowane w postępowaniu nadzorczym	260
9.4. Środki władcze stosowane w postępowaniu nadzorczym	263
9.5. Nadzór nad izbami rolniczymi	269
9.6. Nadzór nad zrzeszeniami przedsiębiorców i organizacjami samorządu gospodarczego rzemiosła.....	272
9.7. Wnioski.....	275
10. Modele samorządu gospodarczego w innych państwach	
10.1. Wstęp	279
10.2. Model kontynentalny	280
10.3. Model anglosaski	285
10.4. Model mieszany.....	288
10.5. Model administracyjny	289
10.6. Wnioski.....	289
11. Zakończenie	293
Bibliografia	301
Załącznik nr 1	325
Załącznik nr 2	328

Wykaz skrótów

art.	– artykuł
AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
b.	– była, byłej
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.U. R.P.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. u. prus.	– Dziennik ustaw pruskich
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
IC	– Izba Cywilna
IK	– Izba Karna
k.c.	– kodeks cywilny
k.k.	– kodeks karny
k.p.a.	– kodeks postępowania administracyjnego
k.p.c.	– kodeks postępowania cywilnego
KIG	– Krajowa Izba Gospodarcza
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
lit.	– litera
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
M.P.	– Monitor Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria B
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo

PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
poz.	– pozycja
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
p.p.s.a.	– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PWSBiA	– Państwowa Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SA	– Sąd Apelacyjny
SGPiS	– Szkoła Główna Planowania i Statystyki
SN	– Sąd Najwyższy
ST	– Samorząd Terytorialny
St. Pr. Pr. iPol. Społ.	– Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
ust.	– ustęp
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
WTO	– Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization)
Zb. u. prus.	– Zbiór ustaw pruskich
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

I. WPROWADZENIE

I.1. Zakres pracy

Systemy prawne współczesnych państw regulują, w różnym zakresie i w różnorodnych formach organizacyjnych, udział podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Uczestnictwo przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym to cenne źródło wiadomości o samej gospodarce i mechanizmach nią rządzących. Wiedza przedsiębiorców może stanowić jeden z istotnych czynników prawidłowego kształtowania regulacji normatywnych, a to stanowi impuls do tworzenia organizacji przedsiębiorców reprezentujących swoich członków i interesy danej gałęzi gospodarki. Przedsiębiorcy zwiększają tym sposobem swoje możliwości wywierania wpływu na ustawodawcę. Następuje więc połączenie dwóch odrębnych celów: z jednej strony organy władzy publicznej, kreując system prawny adekwatny do istniejących stosunków gospodarczych, potrzebują niezbędnej wiedzy od uczestników wymiany gospodarczej (przedsiębiorców), z drugiej – przedsiębiorcy skuteczniej mogą wyrażać swoje stanowisko poprzez reprezentujące ich organizacje.

Ma to niezmiernie ważne znaczenie w przypadku oparcia modelu ustrojowego danego kraju na koncepcji państwa kooperującego, koncentrującego i intensyfikującego uczestnictwo podmiotów spoza administracji publicznej we współuczestniczeniu w wykonywaniu (administrowaniu) zadań publicznych. Taki model, z różnym skutkiem, funkcjonuje w Polsce. Obecność podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej to cecha współczesnych systemów ustrojowych opartych na zasadach pomocniczości, praworządności, społeczeństwa obywatelskiego i decentralizacji¹.

Praca niniejsza, zatytułowana *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, obejmuje analizę zagadnień związanych z normatywną pozycją samorządowych organizacji przedsiębiorców w ustawodawstwie polskim. Przedstawiono tu nie tylko obowiązujące ustawodawstwo polskie, lecz

¹ I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 161–176.

także w niezbędnym zakresie nieobowiązujące już rozwiązania prawne, regulujące funkcjonowanie organizacji samorządowych przedsiębiorców w Polsce, w szczególności w okresie 1918–1939. Stanowi to analizę historyczną rozwoju instytucji samorządowych organizacji przedsiębiorców, nawiązującą przy tym do tworzenia wybranych instytucji samorządu gospodarczego w państwach europejskich. Jeden z ostatnich rozdziałów zawiera omówienie podstawowych modeli współczesnych regulacji samorządu gospodarczego w obcych systemach prawnych, co pozwoliło na przyporządkowanie polskiego systemu normatywnego takich organizacji do istniejących w innych państwach rozwiązań normatywnych. Analiza ta pozwoli wskazać na wady i zalety, jakie niesie za sobą funkcjonowanie każdego z tych modeli. Współcześnie bowiem w nauce polskiej wyraźnie wskazuje się na przewagę tzw. modelu kontynentalnego funkcjonowania organizacji samorządu gospodarczego przedsiębiorców, traktując ten model jako panaceum na uśpiony dotychczas w polskiej przedsiębiorczości dynamizm innowacyjności i konkurencyjności, pozwalający zmniejszyć dystans cywilizacyjny i kulturowy do państw Unii Europejskiej².

Mimo tych sporadycznych nawiązań do regulacji zagranicznych, a także wyjątkowo do poglądów przedstawicieli nauki innych państw, podstawowy zakres niniejszej pracy to analiza rozwiązań prawnych obowiązujących w polskim systemie prawnym.

W tytule pojawiło się sformułowanie „samorząd gospodarczy” – nie bez powodu. Jak zostanie to przedstawione w dalszej części pracy, pojęcie to jest odmiennie postrzegane przez naukę prawa administracyjnego i ustawodawcę.

Zakreślając w ten właśnie sposób obszar badań, pracą tą objęto trzy grupy organizacji: organizacje samorządu gospodarczego w znaczeniu przypisywanym w doktrynie prawa administracyjnego, organizacje samorządu gospodarczego uznawane za takie przez ustawodawcę oraz organizacje przedsiębiorców, spełniające cechy organizacji zaliczanych do drugiej z wymienionych grup, ale które nie zostały wprost przez ustawodawcę zaliczone do organizacji samorządu gospodarczego. Ten ostatni zakres obejmuje zrzeszenia przedsiębiorców regulowane ustawą o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców³ i organizacje przedsiębiorców objęte ustawą o organizacjach pracodawców⁴.

W związku z tym przedmiotem dalszych badań będą następujące organizacje samorządowe:

a) izby gospodarcze, izby dwustronne, izby wielostronne, Krajowa Izba Gospodarcza⁵;

² S. Wykretowicz, *Podstawy teoretyczne Obywatelskiego projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce* [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2012, s. 22.

³ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie „u.s.z.n.p.”.

⁴ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie „u.o.p.”.

⁵ Organizacje te zostały uregulowane na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710), zwanej dalej w skrócie „u.i.g.”, a także na

- b) zrzeszenia handlu i usług oraz zrzeszenia transportu, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Naczelna Rada Zrzeszeń Transportu Prywatnego;
- c) cechy, izby rzemieślnicze, Związek Rzemiosła Polskiego⁶;
- d) związki pracodawców, konfederacje i federacje pracodawców;
- e) izby rolnicze, Krajowa Rada Izb Rolniczych⁷.

Wspólną cechą wszystkich tych organizacji jest uczestnictwo w nich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Temu założeniu sprzyja konstytucyjna regulacja, zgodnie bowiem z art. 17 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸ dopuszczono tworzenie w drodze ustawy innych rodzajów samorządu, nie kwalifikując ich do żadnego z wymienionych już w Konstytucji samorządu terytorialnego i zawodowego. Tym samym pozostaje kwestią otwartą, które samorządy lub organizacje samorządowe można zaliczyć do „innego rodzaju samorządu”, poza niewątpliwie istotnym kryterium, jakim jest prowadzenie działalności gospodarczej przez członków takiego samorządu.

Jak już zostało to zasygnalizowane, podstawowym kryterium ich wyróżnienia jest kryterium podmiotowe – **członkami tych organizacji są jedynie (wyłącznie) podmioty prowadzące działalność gospodarczą (przedsiębiorcy)**. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁹ przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Działalnością gospodarczą jest natomiast zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły¹⁰. Przez pojęcie przedsiębiorcy rozumie się także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego¹¹. Zarówno bowiem w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym zdecydowanie przeważa pogląd za zasadnością zakwalifikowania działalności

podstawie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 950 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. Nr 146, poz. 1546 z późn. zm.), ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 48, poz. 284 z późn. zm.), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 979 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie „u.r.”.

⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie „u.i.r.”.

⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie „Konstytucją RP” lub „Konstytucją”.

⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.).

¹⁰ Art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

¹¹ *Ibidem*.

w rolnictwie jako działalności gospodarczej¹². Również w kodeksie cywilnym¹³ określa się w art. 43¹ przedsiębiorcę jako osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną posiadającą z mocy ustawy zdolność prawną, prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Orzecznictwo sądowe także na gruncie tej regulacji uznało działalność z zakresu rolnictwa za działalność gospodarczą¹⁴.

Drugą przesłanką pozwalającą na objęcie tą dysertacją samorządowych organizacji zrzeszających rolników stanowi okoliczność, że to właśnie rolnicy, jako jedyna tak liczna grupa uczestników rynku, mają obligatoryjny samorząd (izby rolnicze). Pominięcie w rozważaniach izb rolniczych byłoby istotnym mankamentem pracy.

Rolnicy mogą się zrzeszać w organizacje społeczno-zawodowe rolników¹⁵. Nie zostały one jednak przez ustawodawcę nazwane mianem samorządu lub samorządu rolniczego ani też nie mają cech pozwalających na ich zaliczenie do kategorii organizacji samorządowych. Społeczno-zawodowe organizacje rolników stanowią formę organizacji, zbliżając się do związków zawodowych. Nie będą więc omówione w tej pracy.

W ustawodawstwie nieprecyzyjnie określono pozycję organizacji pracodawców (związków pracodawców, konfederacji i federacji pracodawców). *A priori* należy założyć, że regulacja normatywna tych organizacji zbliża je do regulacji izb gospodarczych, a tym samym również będą stanowić przedmiot zainteresowania w niniejszej pracy. Autor zdaje sobie sprawę, że tak postawiona hipoteza może być kontrowersyjna, bo niewątpliwie organizacje pracodawców, nawet w świetle obowiązującego ustawodawstwa polskiego, nie można bez żadnych wątpliwości zaliczyć do grona organizacji samorządu gospodarczego. Są to niejako organizacje „na pograniczu”, pomiędzy izbami gospodarczymi a związkami zawodowymi. Niemniej w dalszej części pracy zostanie wykazane, że cele i zadania stawiane organizacjom pracodawców pozwalają na zakwalifikowanie ich do zbiorczej grupy organizacji samorządu gospodarczego.

Do kategorii organizacji wchodzących w skład samorządowych organizacji przedsiębiorców włączono struktury naczelne zrzeszające inne organizacje przedsiębiorców: Krajową Izbę Gospodarczą, Związek Rzemiosła Polskiego, Naczelną Radę Zrzeszeń Handlu i Usług, Naczelną Radę Zrzeszeń Transportu Prywatnego, konfederacje i federacje związków pracodawców oraz Krajową

¹² M. Sieradzka, *Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* [w:] *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX; K. Kohutek, *Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* [w:] M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U.04.173.1807), Warszawa 2005, LEX. Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, LEX nr 364703; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07, LEX nr 249087.

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

¹⁴ Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2006 r., I ACz 441/06, LEX nr 279953.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz.U. Nr 32, poz. 217 z późn. zm.), zwana dalej w skrócie „u.s.z.o.r.”.

Radę Izb Rolniczych. Naczelne struktury danych grup organizacji zrzeszających przedsiębiorców stanowią niezbędne dopełnienie istniejących struktur i bez ich analizy praca ta miałaby niepełny charakter.

Do organizacji tych włączono także te, w których członkostwo opiera się dodatkowo na innych kryteriach niż tylko prowadzenie działalności gospodarczej. Dotyczy to związków pracodawców, w których członkami są pracodawcy, a więc podmioty zatrudniające przynajmniej jednego pracownika. Wprawdzie pojęcia pracodawcy i przedsiębiorcy nie są tożsame, to jednak są ze sobą ściśle powiązane, tzn. co do zasady pracodawca jest jednocześnie przedsiębiorcą¹⁶.

Analizą objęto również izby rolnicze, mimo że nie wszyscy członkowie tych izb są przedsiębiorcami. Członkostwo w izbach rolniczych oparte zostało przede wszystkim na kryterium posiadania statusu podatnika podatku rolnego lub podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej. Obligatoryjnie jego członkami są także członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadających w nich wkłady gruntowe. Także w tym przypadku należało uznać, że podatnicy takich podatków prowadzą działalność gospodarczą w rolnictwie, a jedynie członkowie spółdzielni rolniczych nie posiadają przymiotu przedsiębiorcy. Niemniej dla celu tej pracy, co należy jeszcze raz podkreślić, nie można było odstąpić od analizy jednego z nielicznych samorządów (niezawodowych i nieterytorialnych), opartych na członkostwie powstającym *ex lege*, co do których panuje zasadniczo zgodność w nauce prawa administracyjnego o uznaniu izb rolniczych za przykład samorządu gospodarczego. Kwestie te zostaną szerzej omówione w dalszej części pracy.

Poza zakresem tej rozprawy pozostają organizacje samorządu zawodowego, pracowniczego, akademickiego, szkolnego i wyznaniowego. Samorządy zawodowe zrzeszają osoby, które wprawdzie najczęściej prowadzą działalność gospodarczą, ale wobec których głównym kryterium ich członkostwa w takim samorządzie jest wykonywanie określonego zawodu. Tym samym warunkiem *sine qua non* prowadzenia danej działalności jest przynależność do samorządu zawodowego. Ten właśnie element regulacji samorządu zawodowego, **umożliwiający wykonywanie danego zawodu pod warunkiem członkostwa w danej organizacji tego samorządu**, jest wyraźnym elementem różnicującym wobec samorządowych organizacji przedsiębiorców. Drugą nie mniej istotną przesłanką pozwalającą na pominięcie samorządów zawodowych jest ich wyraźne wyróżnienie w Konstytucji RP, i to w sposób odmienny od pozostałych samorządów; należało zatem założyć, że samorząd zawodowy nie jest częścią samorządu gospodarczego, tak jak i samorządowe organizacje przedsiębiorców

¹⁶ W doktrynie wyraża się wątpliwości, czy organizacje przedsiębiorców można nazwać samorządem przedsiębiorców; zob. S. Pawłowski, *Samorząd (organizacje) pracodawców* [w:] *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, pod red. M.A. Waligórskiego, S. Pawłowskiego, Poznań 2005, s. 303–308; za zaliczeniem tych organizacji jako izb gospodarczych: M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997, s. 553.

nie są częścią samorządu zawodowego¹⁷. Tym samym nawet w przypadku, gdy ustawodawca posługuje się nazwą samorządu zawodowego na określenie organizacji zrzeszających przedsiębiorców na zasadach analogicznych do pozostałych organizacji samorządu gospodarczego (dotyczy to organizacji tworzonych na podstawie ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców), będą one przedmiotem analizy w tej pracy.

Samorząd pracowniczy w postaci samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego lub innych form grupowania pracowników nie mógł zostać zaklasyfikowany jako organizacja samorządu gospodarczego, ponieważ podstawowym kryterium członkostwa w samorządzie pracowniczym jest posiadanie statusu pracownika. Pracownik zaś nie jest przedsiębiorcą i wykonuje pracę w imieniu i na rachunek pracodawcy.

Kolejna organizacja, samorząd akademicki, oparta jest na stosunku zakładowym członka społeczności szkół wyższych, będącego destinatariuszem, również nie klasyfikuje się jako organizacja samorządu gospodarczego. Członek korzysta z działalności zakładu publicznego i nie można uznać, że jest to prowadzenie przez daną osobę działalności gospodarczej. Co najwyżej niektóre zakłady publiczne prowadzące działalność w zakresie nauczania (np. prywatne wyższe szkoły) będą zaliczone do grona przedsiębiorców i mogą być członkami np. izb gospodarczych. Analogicznie samorząd szkolny zrzeszający uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych nie może być kwalifikowany jako samorząd gospodarczy.

Również samorząd wyznaniowy, do którego przynależność opiera się na kryterium wyznawanych zasad i wartości religijnych, nie jest traktowany jako część samorządowych organizacji przedsiębiorców i w związku z tym został w tej pracy pominięty.

Odrębnie nie będzie analizowana, co do zasady, także struktura stowarzyszenia, którego członkami mogą być przedsiębiorcy. W obowiązującym systemie prawnym nie ma odrębnej regulacji stowarzyszeń przedsiębiorców, a Prawo o stowarzyszeniach¹⁸ jest wprawdzie stosowane do organizacji społecznych, ale tylko wtedy, gdy nie ma odmiennych regulacji. Nie ma przy tym kategorii stowarzyszeń zarezerwowanej tylko dla przedsiębiorców, i dlatego brak owej normatywnej wyłączności członkostwa przedsiębiorców w stowarzyszeniach uzasadnia pominięcie tego zagadnienia poza takimi przypadkami, w których analiza organizacji samorządowych przedsiębiorców odsyła do regulacji stowarzyszeń.

¹⁷ W okresie dwudziestolecia międzywojennego w literaturze polskiej nie było zgody co do zakresu pojęciowego samorządu gospodarczego i zawodowego. Niektórzy zaliczali samorząd gospodarczy do samorządu zawodowego (K. Komaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 430) bądź samorząd zawodowy traktowali jako część samorządu gospodarczego (J. Hubert, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań 1926, s. 9). Większość jednak przedstawicieli doktryny samorządy gospodarcze i zawodowe traktowała odrębnie.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

I.2. Przesłanki wyboru tematu pracy

Jest co najmniej kilka przesłanek, które skłoniły autora do wyboru tematyki tej pracy.

Normatywna regulacja organizacji samorządu przedsiębiorców jest rozproszona w licznych aktach prawnych, które czasami są niespójne, i pochodzi z różnego okresu. Nie ma, przynajmniej dotychczas, także jednolitej regulacji samorządu gospodarczego. Ta różnorodność regulacji normatywnych przyczyniła się do wyboru tej tematyki.

Nie można również pominąć dotychczasowego dorobku doktryny prawa. Dorobek ten wprawdzie systematycznie rośnie, ale i tak niewiele miejsca poświęca się zagadnieniom samorządu gospodarczego lub samorządowym organizacjom przedsiębiorców. Problematyka ta znalazła swoje odzwierciedlenie w dorobku nauk politycznych i socjologicznych. Przykładowo w *Systemie prawa administracyjnego* całemu samorządowi gospodarczemu przeznaczono niewiele ponad pięć stron¹⁹. Dotychczas wydano kilka opracowań o charakterze monograficznym poświęconych samorządom – należy wymienić kilka rozpraw z okresu dwudziestolecia międzywojennego²⁰, które mimo upływu czasu nie straciły na swojej aktualności w zakresie rozważań teoretycznych, monografię z 1947 r.²¹ oraz kilka pozycji współczesnych autorów²². Większa jest liczba pojedynczych artykułów. Ponadto problematyką samorządu gospodarczego zainteresowani są ci badacze, którzy opisują instytucje społeczeństwa obywatelskiego lub samorząd terytorialny bądź zawodowy. Tym samym niewielka liczba prac z zakresu nauk prawnych poświęconych jedynie instytucji samorządu gospodarczego stanowiła istotny impuls wyboru tej tematyki.

Kolejną przesłanką wyboru tematu niniejszej dysertacji jest niejednorodność stanowisk przedstawicieli doktryny nie tylko co do szczegółowych instytucji, ale i co do samego znaczenia pojęcia „samorząd gospodarczy”.

Próba przedstawienia tych stanowisk i zajęcia własnego stanowiska stanowi więc argument za wyborem tej tematyki.

¹⁹ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 513–518.

²⁰ Przede wszystkim pozycje: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.

²¹ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.

²² Z opracowań typu monograficznego: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2001 (i kolejne wydania); R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004; *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, pod red. M.W. Waligórskiego, S. Pawłowskiego, Poznań 2005; E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992. W ostatniej pracy opisano bardzo szeroko wszystkie samorzady wraz z samorządem terytorialnym, organizacje przedsiębiorców i inne podobne organizacje zrzeszające nie tylko przedsiębiorców.

I.3. Cele pracy

Cele pracy determinowane są przesłankami wyboru jej tematu. Podstawowym zamiarem autora jest określenie teoretycznej istoty samorządu gospodarczego i jego podstawowych cech. Pozwoli to na wskazanie, czy objęte niniejszą pracą organizacje przedsiębiorców winny być zaliczane do samorządu gospodarczego. Z tym celem powiązany jest kolejny, zawierający się w pytaniu o zakres udziału samorządowych organizacji przedsiębiorców w wykonywaniu (współwykonywaniu) zadań publicznych i prywatyzacji zadań publicznych, a także wskazaniu, czy taki udział ma miejsce w obowiązującym ustawodawstwie polskim i na czym on polega.

Można *a priori* przyjąć założenie, że organizacje samorządowe przedsiębiorców mogą stanowić alternatywną, wobec administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, formę umożliwiającą wykonywanie zadań publicznych wobec przedsiębiorców lub uczestników obrotu gospodarczego. W ten bowiem sposób następuje odciążenie administracji publicznej i jednocześnie aktywizuje się określone grupy społeczne, umożliwiając im udział w sprawowaniu władzy publicznej. Tym samym kolejnym celem pracy jest dokonanie analizy podstawowych konstytucyjnych zasad ustrojowych. Na ich podstawie należałoby wyznaczyć miejsce w ustroju, które zostało (lub nie zostało) „zarezerwowane” dla samorządu gospodarczego. Pozycja samorządu gospodarczego, biorąc pod uwagę Konstytucję RP, pozwoli na wskazanie kierunków i rozwiązań ustawodawczych, a także wykładni już istniejących regulacji. Nie można jednakże wykluczyć, że przepisy Konstytucji nie będą zawierały jasnej wizji samorządu, a nawet że sama ta regulacja w ustawie zasadniczej będzie cząstkowa i niespójna.

Rozprawa niniejsza ma na celu także przeanalizowanie procedur tworzenia i nadzoru nad poszczególnymi samorządowymi organizacjami przedsiębiorców. Jako dodatkowy cel pracy należy wymienić również przedstawienie modeli funkcjonowania samorządu gospodarczego w innych systemach prawnych. Pozwoli to na porównanie istniejącego modelu organizacji samorządowych w Polsce z modelami ustalonymi w ustawodawstwie innych państw oraz wskazanie, czy istniejący model wymaga zmiany i jakie są zalety oraz wady rozwiązań funkcjonujących w innych państwach.

Celem tej pracy jest także przedstawienie rysu historycznego tworzenia samorządowych organizacji przedsiębiorców przede wszystkim na ziemiach polskich i w Polsce, a jedynie w formie wzmianki i tylko w niezbędnym zakresie w innych państwach europejskich. Niektóre poruszane w pracy zagadnienia, jak np. zasady i tryb tworzenia dwustronnych i wielostronnych izb gospodarczych, nie były, jak dotychczas, przedmiotem prac badawczych.

Można tylko żywić nadzieję, że praca ta przybliży problematykę samorządowych organizacji przedsiębiorców i samorządu gospodarczego także poprzez jej walor informacyjny.

I.4. Zastosowane metody badawcze

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w tej pracy jest metoda analizy prawno-dogmatycznej, polegająca na analizie obowiązującego prawodawstwa w zakresie związanym z tematyką rozprawy. Rozważania obejmują nie tylko akty prawne powszechnie obowiązujące, takie jak włączone do porządku prawnego umowy międzynarodowe, konstytucje, ustawy, rozporządzenia, lecz także akty prawne niższego rzędu, niemające charakteru powszechnie obowiązującego (przykładowo statuty, regulaminy organizacji samorządowych).

Analiza materiału normatywnego prowadzona będzie przy wykorzystaniu aparatury pojęciowej oraz poglądów będących dorobkiem przedstawicieli doktryny, a także orzecznictwa sądowego. W związku z określeniem tematu niniejszej pracy do analizy ustawodawstwa polskiego, także w analizie zagadnień teoretycznych autor skupi się na dorobku przedstawicieli nauki polskiej. Tylko fragmentarycznie zostaną wskazane poglądy przedstawicieli nauk innych państw.

Jako metodę uzupełniającą należy wskazać empiryczną metodę badań. Empiryczna metoda badań obejmuje, w niniejszej rozprawie, analizę zasad funkcjonowania poszczególnych przykładów organizacji samorządowych na podstawie danych zamieszczanych przede wszystkim na stronach internetowych tych organizacji.

W dalszej kolejności i we fragmentarycznym zakresie została zastosowana historyczna metoda badań, polegająca na przedstawieniu w chronologicznym rozwoju instytucji samorządu gospodarczego i związanych z tym wniosków, jakie wynikały z przyjmowanych rozwiązań. W szczególności metoda ta znajduje zastosowanie przy analizie polskich konstytucyjnych regulacji samorządu gospodarczego, poczynając od 1921 r., a kończąc na obecnie obowiązującej Konstytucji RP.

Również w ograniczonym zakresie posłużono się komparatystyczną metodą badań w zakresie dotyczącym porównania rozwiązań normatywnych obejmujących poszczególne rodzaje organizacji samorządowych i wynikających stąd wniosków, a także w analizie rozdziału poświęconego modelom samorządu gospodarczego w innych państwach.

I.5. Systematyka pracy

Podział poszczególnych części pracy, stanowiących odrębne rozdziały, oparty jest przede wszystkim na kryterium przedmiotowym. Poszczególne rozdziały zawierają analizę instytucji wspólnych dla samorządowych organizacji przedsiębiorców. Pomocniczym determinantem wyodrębnienia treści w poszczególnych rozdziałach jest kryterium podmiotowe.

Praca składa się z jedenastu rozdziałów.

Rozdział drugi zawiera historyczny zarys rozwoju instytucji samorządowych, grupujących osoby wykonujące działalność gospodarczą. Rozdział ten podzielony został na wewnętrzne części, obejmujące poszczególne organizacje zrzeszające rzemieślników, przedsiębiorców i prowadzących działalność w zakresie rolnictwa.

Rozdział trzeci obejmuje analizę istoty samorządu gospodarczego, poprzedzoną omówieniem znaczenia samorządu terytorialnego. Badania prowadzone nad istotą i pojęciem samorządu terytorialnego doczekały się bogatej literatury, a wypracowane w ramach tych badań pojęcia mogą znajdować zastosowanie przy analizie istoty samorządu gospodarczego.

Rozdział czwarty to analiza konstytucyjnych regulacji samorządu gospodarczego, poczynwszy od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r., a skończywszy na Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. W tym rozdziale omówiono podstawowe zasady ustrojowe dotyczące funkcjonowania samorządu gospodarczego i samorządowych organizacji przedsiębiorców, w szczególności zasady pomocniczości i decentralizacji. Posłuży to określeniu pojęcia samorządu gospodarczego w ujęciu regulacji Konstytucji.

Tematem rozdziału piątego będzie tryb tworzenia samorządowych organizacji przedsiębiorców. W tej części pracy zostaną przedstawione regulacje dotyczące liczby wymaganych założycieli dla poszczególnych typów organizacji, procedury przyjmowania statutu oraz trybu rejestracji samych organizacji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Wskazane zostaną pewne odrębności wobec izb rolniczych.

Kolejny rozdział (szósty) zawiera normatywną analizę materii statutowej poszczególnych samorządowych organizacji przedsiębiorców omówioną przy zastosowaniu kryterium przedmiotowo-podmiotowego. Przedstawiona zostanie zarówno obligatoryjna treść statutów, jak i fakultatywna ich treść, przy uwzględnieniu każdego typu organizacji objętego tą pracą. Wyraźnie zostanie zaakcentowana tematyka materii statutowej izb gospodarczych.

Rozdział siódmy to opis celów, funkcji i zadań samorządowych organizacji przedsiębiorców, ale z ograniczeniem do podstawowych celów wykonywanych poza zadaniami publicznymi. W rozdziale tym, po zdefiniowaniu podstawowych pojęć, takich jak cel, funkcja i zadanie, zostaną omówione takie cele jak: reprezentacja, sprawowanie pieczy nad należyтым prowadzeniem działalności gospodarczej, opiniowanie, kształtowanie i upowszechnianie podstawowych zasad etyki w działalności gospodarczej, ochrona godności i dóbr osobistych przedsiębiorców, działalność socjalno-samopomocowa, zarządzanie mieniem. Na podstawie tych celów wskazane zostaną funkcje, jakie te organizacje wykonują.

W rozdziale ósmym zanalizowano zadania publiczne wykonywane przez samorządowe organizacje przedsiębiorców. Przedstawiono tu rozważania dotyczące pojęcia zadania publicznego. Charakterystyce zostały poddane następujące zadania ze sfery zadań publicznych wykonywane przez samorządowe organiza-

cje przedsiębiorców: zadania oświatowe, ustalanie zasad tworzenia izb dwu- lub wielostronnych, czynności kontrolne, wystawianie dokumentów w obrocie gospodarczym i inne formy udziału w wykonywaniu zadań publicznych.

Tematem rozdziału dziewiątego będzie analiza postępowania nadzorczego nad działalnością samorządowych organizacji przedsiębiorców. W tym rozdziale zostaną omówione postępowania nadzorcze, kryteria nadzoru, zakres nadzoru, organy nadzoru i środki nadzorcze.

Kolejny wyodrębniony fragment pracy obejmuje analizę rozwiązań prawnych samorządu gospodarczego obowiązujących w innych państwach. Zostaną przedstawione główne kryteria, na podstawie których określono pozycję tego samorządu w systemie tzw. anglosaskim, kontynentalnym, mieszanym i administracyjnym. Wskazane zostaną także zalety i wady tych systemów.

Pracę kończy zestawienie bibliograficzne oraz teksty pierwszych nowożytnych aktów prawnych regulujących samorząd gospodarczy w Europie i w Polsce (dekret Napoleona z 24 grudnia 1802 r. o izbach handlowych i dekret Fryderyka Augusta Księcia Księstwa Warszawskiego z 16 marca 1809 r. o radach handlowych). Do regulacji treści tych aktów nawiązano w pracy.

2. ZARYS HISTORYCZNY POWSTANIA I ROZWOJU ORGANIZACJI SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO

2.1. Wstęp

Niniejszy rozdział jest zaprezentowaniem historycznego rozwoju organizacji samorządowych, tworzonych w handlu, rzemiośle i rolnictwie. Dotyczy powstawania takich organizacji zarówno w Europie, jak i w Polsce lub na terenach polskich znajdujących się w XIX w. pod zaborami. Na XIX w. przypada początek tworzenia większości organizacji samorządowych. Celem tego rozdziału jest przybliżenie genezy i historycznego rozwoju instytucji samorządu gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

2.2. Geneza

Samorząd wynika z sąsiedztwa, czyli współżycia ludzi, posiadających prawa majątkowe i prawa do decydowania o wspólnych interesach, na pewnym terenie²³. Takiemu pogładowi nie można odmówić trafności. Idea zarządzania swoimi sprawami, zapewne nie od razu w ten sposób zwerbalizowana, była stosowana przez ludzkość od początku dziejów. Tylko człowiek żyjący samotnie był zdany na własne siły i umiejętności; już najmniejsza grupa ludzi mogła i zapewne dzieliła między sobą obowiązki celem zaspokojenia podstawowych potrzeb. Powstanie większych wspólnot immanentnie powodowało kształtowanie wzajemnego podziału obowiązków i praw. Tak zrodziły się pewne elementy samorządności²⁴.

²³ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorjalnego*, Warszawa 1932, s. 5–6.

²⁴ R. Kmieciak, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 15.

Początki samorządności, tej w wymiarze terytorialnym i nieterytorialnym, prawdopodobnie rozwijały się równolegle, a niekiedy wspólnie. Ludy zbierackie razem zajmowały pewne terytorium, na którym rozciągała się ich „władza”, i dzieliły obowiązki w zakresie podziału zadań wewnątrz grupy.

W tym kontekście ustalenie konkretnej cezury powstania samorządu jako odrębnej instytucji nie jest możliwe. W zależności bowiem od tego, jaka definicja samorządu zostanie uznana za prawidłową, daty powstania samorządu będą różne. W doktrynie podkreśla się, że elementy samorządności rozumianej jako samoobrona, wzajemna pomoc i solidarność grupy ludzi (działającej jako całość na rzecz wspólnoty) pojawiły się wraz z powstaniem pierwszych wspólnot²⁵. Te jednak elementy były tworzone na podstawie doraźnych potrzeb członków wspólnot i co najwyżej funkcjonowały zwyczajowo. Grupa tworzyła wspólnotę, ale zakres wspólnych praw i obowiązków zazwyczaj wynikał z różnych cech, np. z zakresu wspólnie wykonywanej pracy bądź podziału pracy, uprawnień wybieranego lub samozwańczego przywódcy i jego charyzmy, położenia geograficznego i warunków klimatycznych itd. Wskazuje się jednak, że aż tak dalece nie można doszukiwać się korzeni samorządu²⁶. Nie będzie to więc starożytność, gdzie poza nielicznymi wyjątkami ustroje polityczne państw oparte były na władzy absolutnej monarchy, którego zakres uprawnień obejmował bądź całość spraw publicznych wykonywanych osobiście, bądź też w imieniu i za zgodą władcy²⁷.

Można jednak postawić hipotezę, że już w okresie starożytności zapoczątkowano wyodrębnianie się dwóch ścieżek rozwoju samorządu. Jedna z nich miała za podstawę terytorium obejmujące wszystkich jego mieszkańców (samorząd terytorialny)²⁸, a druga – osoby wykonujące ten sam zawód, to samo lub podobne zajęcie (samorząd specjalny).

2.3. Powstanie i rozwój cechów i izb rzemieślniczych

Pierwsze sformalizowane, albo też dające się formalnie wyodrębnić instytucje samorządności specjalnej, pojawiały się w różnych okresach historycznych²⁹.

²⁵ A. Wereszczyński, *Państwo antyczne i jego renesansy*, Lwów 1934, s. 17–18; K. Krzeczowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 6–7; R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 15.

²⁶ R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 16.

²⁷ J. Panejko, *Geneza i istota samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 17; A. Wereszczyński, *Państwo...*, s. 38.

²⁸ Rozwój idei samorządu terytorialnego doprowadził do uchwalenia przez Konstytuante w dniu 14 grudnia 1789 r. ustawy komunalnej, stanowiącej – jak powszechnie się przyjmuje – pierwszy akt prawny regulujący samorząd terytorialny, za: S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej* [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008, s. 14.

²⁹ W doktrynie nie ma jednolitości poglądów na źródło powstania organizacji cechowych. Wśród struktur, które dały początek organizacjom cechowym, wymienia się: a) rzymskie kolegia