

Czy państwo polskie potrzebuje samorządu gospodarczego?

25 lat nowej, wolnej Polski daje asumpt do ocen i podsumowań na ile nowa Polska stała się krajem nie tylko wolnym, ale i samo rządzonym przez emanację jej obywateli, skupione w różnego rodzaju samorządach. Bez samorządności trudno sobie wyobrazić dobre zarządzanie i administrowanie państwem. Warto tu przytoczyć chyba najprostszą definicję samorządu autorstwa Ryszarda Tupina „Najogólniej mówiąc, samorząd oznacza udział obywateli w wykonywaniu zadań życia zbiorowego jako zdecentralizowanej administracji publicznej”¹. Ta zdecentralizowana administracja publiczna z udziałem obywateli może przyjmować formy samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa), samorządu zawodowego (izby adwokackie, izby lekarskie, izby aptekarskie) i samorządu gospodarczego (izby gospodarcze, izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze). Znowu posłużę się cytatem z R. Tupina „Wymienione trzy podstawowe formy odróżniają się charakterem więzi łączących członków samorządu (odpowiednio: terytorialna, zawodowa, gospodarcza). Zainteresowani tworzą związki, czyli grupy oparte na wspólnocie interesów, uznanych przez ustawę, ustawa nadaje tym związkom osobowość prawną, skuteczną zarówno w sferze prawa publicznego (imperium), jak i prywatnego (zdolność cywilno-prawna). Dzięki nadaniu przez ustawę biwalentnej (tzn. dwojakiej) osobowości prawnej ciała samorządowe zostają wyposażone we władzę (stają się korporacjami prawa publicznego)². Tak więc, aby organizacje mogły być uważane za organizację samorządu (w tym gospodarczego) muszą stać się poprzez umocowanie prawne (ustawowe) korporacjami prawa publicznego. Jeśli nie mają takiego statusu nie mogą być uważane za samorząd, ale tylko za organizacje, dobrowolne związki różnych podmiotów będące instytucjami prawa prywatnego.

Nowa III Rzeczpospolita opiera ustrój państwa w sferze samorządności (w rozumieniu uwag powyżej) na samorządzie terytorialnym i na samorządzie zawodowym.

Konstytucja RP z 1997 roku wymienia trzy rodzaje samorządów: samorząd terytorialny (art. 15 i 16 konstytucji RP), samorząd zawodowy (art. 17, ust.1 konstytucji RP) oraz inne nienazwane wprost rodzaje samorządu (art. 17, ust.2 konstytucji RP). A więc obowiązująca konstytucja RP nie odnosi się i nie reguluje wprost jedynie samorządu gospodarczego, zaś nazwa samorząd gospodarczy użyta jest w konstytucji jeden raz w art. 61 ust.1 (artykuł mówiący o prawie uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i o osobach pełniących funkcje publiczne)³. Tu znowu posłużę się cytatem: „Wprawdzie przytoczona treść regulacji konstytucyjnej (chodzi o art. 15, 16 i 17 konstytucji – moja uwaga) wyraźnie wskazuje, że ustawodawca nie nazwał innych rodzajów samorządu mianem samorządu gospodarczego, to jednak w doktrynie prawa powszechnie się przyznaje, że owymi „innymi rodzajami samorządów” jest właśnie samorząd gospodarczy lub specjalny⁴.

Idea samorządności, przekształcenia Polski w kraj samorządnie zarządzanych regionów zdała na pewno egzamin jako kierunek właściwego zarządzania regionami. Samorząd terytorialny trwale wpisał się jako sprawna formuła zarządzania państwem i realizacji celów dla najbardziej efektywnego rozwoju regionów oraz społeczności lokalnych, choć nie ustały dyskusje czy podział terytorialny kraju

na ponad 3 000 gmin, ponad 300 powiatów i 16 województw jest najbardziej uzasadniony ekonomicznie i organizacyjnie.

Samorządy zawodowe lekarzy, prawników, architektów oraz innych zawodów, które działają w Polsce są istotnym elementem budowania silnych, profesjonalnych środowisk skupiających szczególne grupy zawodowe do jakich należą zawody zaufania publicznego. W tym przypadku też rozwija się po 25 latach dyskusja ile zawodów i ile korporacji zawodowych powinno posiadać prawo do określania statusu zawodowego i dopuszczania do zawodu w kontekście wolnego dostępu do rynku pracy.

W dzisiejszym państwie polskim nie kwestionuje się więc roli i znaczenia zarówno samorządów terytorialnych, jak i zawodowych jako istotnych podmiotów spoza administracji publicznej uczestniczących w administrowaniu państwem i wykonywaniu zadań publicznych. Jedynie forma i rola podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nie została jasno określona w procesie administrowania państwem. Warto jednak tu wspomnieć, że „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 ukształtowania regulacji normatywnych, a to stanowi impuls do tworzenia organizacji przedsiębiorców reprezentujących swych członków i interesy danej gałęzi gospodarki. Przedsiębiorcy zwiększają tym sposobem swoje możliwości 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 mogą skuteczniej wyrażać swoje stanowisko poprzez reprezentujące ich organizacje”⁵. Jakże trafna to opinia Kazimierza Bandarzewskiego, po co nowoczesnemu państwu potrzebna jest w jego zarządzaniu partycypacja przedsiębiorców zrzeszonych w odpowiednich, właściwie umocowanych, ze ściśle określoną rolą w tym zarządzaniu, organizacjach. W nowej, wolnej Polsce nie udało się jak dotychczas właściwie określić, poprzez odpowiednie ustawowe, zamierzone przez ustawodawcę (państwo), miejsca i roli organizacji przedsiębiorców w odpowiedzialnym i skutecznym współzarządzaniu i administrowaniu państwem.

Polska ma bogate tradycje organizowania i zrzeszania się przedsiębiorców. Pierwszymi tego typu organizacjami były organizacje zrzeszające kupców i rzemieślników. Początek dały cechy, których celem była ochrona interesów danej grupy zawodowej. Najwcześniej powstały cechy rzeźników, piekarzy i szewców – prawdopodobnie między 1241, a 1257 rokiem⁶. Od XIV wieku zaczynają też powstawać w Polsce organizacje kupieckie noszące różne nazwy (gildie, bractwa kupieckie, kongregacje). Najstarsza kongregacja kupiecka została założona w Krakowie 25 lutego 1410 roku pod nazwą Kongregacja Kupiecka Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa⁷. Kongregacja skupiała najbogatszych krakowskich kupców handlujących głównie miedzią, ołowiem i sukniem. Przynależność do kongregacji była, co może dziwić, obowiązkowa, a jej celem było dbanie i obrona interesów kupieckich.

Kupcy też założyli pierwszą organizację samorządową, protoplastkę izb przemysłowo handlowych, w Marsylii w 1599 roku pod nazwą Rada dla Strzeżenia Spraw Handlowych. Właściwie decyzję podjęła Rada Miasta Marsylii powołując niektórych ze swoich radnych na funkcje tzw. radców handlowych odpowiedzialnych za wzrost dobrobytu miasta⁹. Jak się wskazuje, w ten sposób określona została filozofia izb handlowych¹⁰. Henryk IV nadał oficjalną rangę izbom handlowym i korzystał z nich domagając się od radnych izb rekomendacji dla ożywienia gospodarki królestwa. Tak narodziła się pierwotna, tradycyjna funkcja izb - konsultacje. Ludwik XIV dekretem z 1701 roku utworzył 10 izb

handlowych w całej Francji. Powołał też Radę Handlu, którą kierowali Colbert i później Pontchartrain, której celem było przedstawienie królowi propozycji służących rozwojowi handlu we Francji i poza królestwem¹¹. Tak więc to Francja i jej władcy dali początek izbom handlowym i przemysłowym określając ich podstawową misję – wspieranie poprzez doradztwo i rekomendacje handlu i gospodarki dla wzrostu dobrobytu państwa.

Przypominam początki powstania izb handlowych, aby ukazać powody i cele dla jakich zostały powołane, bowiem ich rola współcześnie prawie się nie zmieniła, a jedynie została wzbogacona w związku z rozwojem gospodarczym państw głównie w Europie.

W Polsce za pierwszą izbę handlową uważa się założoną w Gdańsku w 1749 roku Izbę Handlową Collegium Commerciale. Za pierwsze regulacje wprowadzające samorząd gospodarczy uważa się zaś dekret Fryderyka Augusta z 16 marca 1809 roku¹². Na mocy dekretu utworzono dwuszczeblowy system rad handlowych o charakterze przymusowym uważany w istocie za system izb handlowych¹³. Zadaniem tych rad działających w 10 miastach (między innymi Warszawie, Poznaniu, Bydgoszczy) było informowanie rządu w sprawach handlu, przemysłu i rzemiosła oraz składanie w tym zakresie wniosków¹⁴. Od 1817 roku zaczęły powstawać, na mocy dekretu, izby handlowe, rękodzielnicze, które miały charakter przymusowy. Księstwo Warszawskie i później zabór rosyjski dały początek regulacjom konstytuującym organizacje, jak dzisiaj można powiedzieć, przedsiębiorców. Niemniej jednak to w zaborze austriackim i pruskim powstały pierwsze na ziemiach polskich izby przemysłowo-handlowe będące rzeczywistym poprzednikiem współczesnego samorządu gospodarczego. Pierwszą tego typu izbą przemysłowo-handlową była założona na mocy rozporządzenia Ministra Handlu Cesarstwa Austriackiego zatwierdzonego przez Najjaśniejszego Pana najwyższym postanowieniem z dnia 18.03.1850 roku Izba Handlowa i Przemysłowa w Krakowie¹⁵.

Izba w Krakowie, której zebranie założycielskie odbyło się 14 listopada 1850 roku była „organem, przez który stan handlowy i przemysłowy wyjawia swe życzenia ministerstwu handlu i ustanowienie tego ostatniego pod względem podniesienia obrotów handlowo-przemysłowych wspiera”¹⁶. W zaborze Pruskim odpowiednie ustawodawstwo o izbach handlowych, zostało uchwalone w 1848 i 1849 roku, a pierwsza izba przemysłowo-handlowa na tym obszarze została utworzona w 1851 roku w Poznaniu¹⁷.

Organizacje przedsiębiorców w okresie zaborów przyczyniły się do rozwoju przemysłu i przedsiębiorczości na tych obszarach, co w konsekwencji miało wpływ na poprawę warunków życia niezbyt zamożnych w tym czasie obszarów, szczególnie Galicji¹⁸. Izby były też inicjatorem uruchamiania i powoływania instytucji niezbędnych dla rozwoju gospodarki i przedsiębiorczości, jak banki, różnego rodzaju giełdy czy też szkoły zawodowe i handlowe. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku działalność izb przemysłowo-handlowych została uregulowana Rozporządzeniem Prezydenta RP z 15 lipca 1927 roku. Stosownie do zapisów rozporządzenia celem izb była stała reprezentacja interesów gospodarczych przemysłu i handlu, obejmujących wszystkie gałęzie gospodarki z wyjątkiem rzemiosła i rolnictwa. W tym miejscu należy przypomnieć, że organizacje rzemieślnicze i kupieckie od końca XIX wieku zaczęły tworzyć organizacje zrzeszeniowe, izby rzemieślnicze, zrzeszające cechy. W Krakowie w 1907 roku powstała Krakowska Izba Rękodzielnicza zrzeszająca 26 cechów¹⁹. „Izby rzemieślnicze stały się instytucjami samorządu gospodarczego i osobami prawa publicznego, których celem była stała reprezentacja gospodarczych i zawodowych interesów rzemiosła”²⁰.

Zrzeszenie organizacji kupieckich nastąpiło dopiero w 1925 roku, kiedy w Grudniędzu powołano Naczelną Radę Zrzeszeń Kupiectwa Polskiego²¹. „Organizacje te stanowiły odrębne osoby prawa prywatnego”²².

Rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 roku tworzyło sieć izb przemysłowo-handlowych działających w ściśle określonych geograficznie okręgach. Decyzje dotyczące powołania izb, a także nadzór nad nimi sprawował Minister Przemysłu i Handlu. Izby miały szeroki zakres działania i stanowiły z mocy rozporządzenia osoby prawa publicznego i instytucje samorządu gospodarczego²³. Wybory członków do izb miały charakter powszechny, a finansowane były z dodatku do podatku przemysłowego oraz dochodów własnych. Rozporządzenie Prezydenta RP było podstawą prawną do działania izb przemysłowo-handlowych do czasu ich rozwiązania z dniem 30 marca 1950 roku na podstawie Ustawy o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości. Mienie izb stało się własnością Skarbu Państwa i był przekazywane różnym organom i instytucjom PRL. Niektóre zadania zaś przejęły zrzeszenia przemysłu prywatnego i zrzeszenia kupieckie (zrzeszenie prywatnego handlu i usług)²⁴. Obraz organizacji reprezentujących prawa prowadzących działalność gospodarczą uzupełniły izby rolnicze, które powstawały od końca XIX wieku, a ich podstawowym zadaniem była obrona interesów rolnictwa i leśnictwa, popieranie postępu technicznego i poziomu zawodowego w rolnictwie. Celem działania samorządu rolniczego działającego na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 roku było organizowanie zawodu rolniczego dla współdziałania z administracją publiczną w dziedzinie rolnictwa²⁵. Izby te zostały zlikwidowane w 1946 roku.

Zdaniem cytowanego wielokrotnie Kazimierza Bandarzewskiego polska organizacja samorządu gospodarczego z okresu dwudziestolecia międzywojennego bazowała na rozwiązaniach innych państw zachodnich, a szczególnie Niemiec i Francji, a charakteryzowało ją:

-obligatoryjne członkostwo przedsiębiorców,

-podmiotowość publiczno-prawna i szeroki wachlarz zadań publicznych wykonywanych samodzielnie lub wspólnie z innymi organami administracji publicznej, a w szczególności przysługiwało im prawo do opiniowania aktów prawnych, wyznaczanie osób pełniących określone funkcje (np. rzeczoznawców, maklerów itp.), wykonywanie zadań z zakresu kształcenia, szkolnictwa zawodowego,

-możliwość ex lege wyrażania poglądów przedsiębiorców z danego obszaru gospodarki i występowanie z wnioskami dotyczącymi propozycji wprowadzenia określonych regulacji prawnych,

-posiadanie rozbudowanej struktury organizacyjnej, co najmniej dwuszczeblowej oraz uprawnień korporacyjnych wraz z wykonywaniem nadzoru nad organami samorządowymi niższego szczebla,

-podleganie ścisłemu nadzorowi naczelných organów administracji rządowej, obejmującemu zarówno nadzór weryfikacyjny, jak i prewencyjny, także wpływ na obsadę organów tych organizacji²⁶.

Obok samorządu gospodarczego działały organizacje dobrowolne w zakresie handlu i rolnictwa współdziałające z tym samorządem.

Przedstawiłem dość obszerną, choć jak się wydaje w skondensowanej formie, historię powstawania organizacji przedsiębiorców, różne ich rodzaje, zależnie od tego jakie grupy przedsiębiorców zrzeszały, a także strukturę tych organizacji w okresie dwudziestolecia międzywojennego, aby pokazać jakie miały one w różnych okresach dziejów znaczenie dla prawidłowego rozwoju gospodarczego państw i obszarów, na których działały. Szczególne znaczenie ma tu zaprezentowana

organizacja przedsiębiorców, ich samorząd gospodarczy w okresie międzywojennym, bo była to struktura dojrzała organizacyjnie i efektywnie wspierająca administrację państwa w tym okresie. Zresztą znaczenie i rolę tego samorządu podkreślały zapisy Konstytucji RP, zarówno tej z 17 marca 1921 roku, jak i tej z 23 kwietnia 1935 roku²⁷.

Przez prawie pięćdziesiąt lat, po likwidacji izb przemysłowo-handlowych w 1950 roku, organizacje przedsiębiorców, którym pozwolono na działalność mogły działać jedynie w sektorze rzemiosła, drobnej przedsiębiorczości (izby rzemieślnicze, zrzeszenie prywatnego handlu i usług) i były całkowicie kontrolowane, a także podległe aparatowi władzy państwowej. W 1949 roku utworzono też na potrzeby obrotu gospodarczego z zagranicą (zresztą jako podmiot prawa publicznego powołany mocą ustawy) Polską Izbę Handlu Zagranicznego.

O powrocie do tradycji samorządu gospodarczego dwudziestolecia międzywojennego zaczęto mówić dopiero w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku. Co może dzisiaj budzić zdziwienie, zalecenie rozpatrzenia sprawy reaktywacji izb gospodarczych znalazło się wśród wniosków z narady poznańskiej aktywu PZPR z czerwca 1985 roku²⁸. W maju 1987 roku Zespół II Rządowej Komisji Reformy Gospodarczej przedstawił materiał zatytułowany „Analiza celowości powołania izb gospodarczych w Polsce oraz kierunki ewentualnych rozwiązań formalno-prawnych”, a także przygotował projekt ustawy o izbach gospodarczych „Podstawową przesłanką leżącą u podstaw podjęcia prac nad projektem jest uznanie potrzeby organizowania się samorządnych przedsiębiorców dla artykułowania wspólnych interesów gospodarczych, samopomocy w szczególności w zakresie wszechstronnej informacji gospodarczej i postępu naukowo-technicznego, a także współpraca z organami administracji państwowej”²⁹. Projekt zakładał oparcie struktury terytorialnej izb o 9 wyraźnie określonych makroregionów gospodarczych (woj. miejskie-krakowskie należało do regionu południowo-wschodniego wraz z województwem kieleckim, przemyskim, rzeszowskim, tarnobrzeskim). Wariantowo zakładał w wariantcie I obligatoryjną przynależność do izb, a w wariantcie II przyjęcie do izb na wniosek zainteresowanej jednostki (Art. 10). Izby oraz ich związki miały posiadać osobowość prawną. Finansowanie izb miało pochodzić między innymi z dotacji budżetowej na finansowanie zadań zleconych, wpływów ze składek, z wyodrębnionej działalności gospodarczej (Art. 30 Projektu). Nadzór nad izbami miała sprawować Rada Państwa lub Prezes Rady Ministrów (Art. 3 Projektu)³⁰. W Krakowie inicjatywa reaktywowania Izby Przemysłowo-Handlowej wyszła w latach 1988-1989 z kręgów Krakowskiego Towarzystwa Przemysłowego, a w marcu 1989 roku wystąpił z podobną inicjatywą Komitet Krakowski PZPR³¹.

Rok 1989 stanowił rok przełomowy dla możliwości tworzenia organizacji przedsiębiorców. Ostatni Sejm PRL na ostatnim 50 swoim posiedzeniu w ostatnim głosowaniu w dniu 30 maja 1989 roku uchwalił Ustawę o izbach gospodarczych i Ustawę o samorządzie zawodowym podmiotów gospodarczych³². Wcześniej 23 marca 1989 roku została uchwalona Ustawa o rzemiośle. Te trzy ustawy ze schyłku PRL stały się podstawą prawną do działania po dzień dzisiejszy (z niewielkimi zmianami) organizacji przedsiębiorców, które w dwóch z tych ustaw: o rzemiośle i o izbach gospodarczych, uzyskały miano samorządu gospodarczego³³.

Inne organizacje mogą tworzyć pracodawcy na mocy Ustawy z 23 maja 1991 roku. Stosownie do brzmienia przepisów tej ustawy pracodawcy (pracodawcą jest podmiot, o którym mowa w art. 3 Kodeksu Pracy) mają prawo tworzyć związki według swojego uznania, które są samorządne i niezależne w swej działalności statutowej od organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji (odpowiednio Art. 1 i 3 Ustawy). Podstawowym zadaniem

związków pracodawców jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów samorządu terytorialnego władzy i administracji rządowej (Art. 5 Ustawy)³⁴.

Organizacje te nie są określane mianem samorządu gospodarczego. Niemniej jednak są samorządne i niezależne, co podkreśla ustawodawca. „Są to niejako organizacje na „pograniczu” pomiędzy izbami gospodarczymi, a związkami zawodowymi. Cele i zadania stawiane organizacjom pracodawców pozwalają na zakwalifikowanie ich do zbiorczej grupy organizacji samorządu gospodarczego”³⁵.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 o izbach rolnych powołała samorząd rolniczy działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów, którymi są z mocy prawa osoby fizyczne i prawne będące płatnikami podatku rolnego oraz podatku dochodowego z działów specjalnych (Art. 1). Samorząd rolny jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom³⁶. Jest to, jak wskazuje Bandarzewski, „jeden z nielicznych samorządów (niezawodowych i nieterytorialnych), oparty na członkostwie powstającym ex lege, co do których panuje zasadnicza zgodność w nauce prawa administracyjnego o uznaniu izb rolniczych za przykład samorządu gospodarczego”³⁷.

W świetle ostatnich rozważań powstaje więc pytanie, czy w obecnej Polsce istnieje samorząd gospodarczy w jego rozumieniu przez prawo administracyjne, czy jest potrzebny i po co?

Zanim pokuszę się o odpowiedź na postawione wyżej pytanie przypomnę, że działające w oparciu o Ustawę z 30.05.1989 roku izby gospodarcze pomimo, że Ustawa w art. 2 stwierdza, że „Izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców, a w szczególności wobec organów władzy publicznej”, za samorząd gospodarczy w klasycznym, prawnoadministracyjnym rozumieniu tego pojęcia nie jest uznawana przez prawników. Najczęściej izby te określa się mianem quasi - samorządu³⁸. Słusznie stwierdza też S. Cyganek, że „Nie stanowią one rzeczywistego samorządu jako zdecentralizowanej administracji państwowej, lecz są jedynie stowarzyszeniami o statusie osób prywatnoprawnych bez funkcji władczych wobec dobrowolnie zrzeszonych w nich podmiotów gospodarczych”³⁹. Trudno nie zgodzić się z tym poglądem choć polski ustawodawca, używa określenia samorząd gospodarczy w kilku innych ustawach, tak jakby ten samorząd w Polsce istniał⁴⁰. Niemniej jednak izby gospodarcze działające w Polsce w oparciu o Ustawę z 1989 roku spełniają znaczącą rolę jako organizacje przedsiębiorców będąc pomocne zarówno zrzeszonym w nim członkom, jak i głównie samorządom terytorialnym, dla których w wielu miejscach są istotnym partnerem działającym na rzecz rozwoju gospodarczego. Przykładem takiej efektywnej współpracy jest utworzona 11 lat temu przez Województwo Małopolskie i samorządy gospodarcze małopolski Komisja Wspólna Samorządów Terytorialnych i Gospodarczych Małopolski⁴¹.

Nie jest znana łączna ilość działających w Polsce w oparciu o Ustawę z 1989 roku izb gospodarczych, bowiem są one rejestrowane w KRS poszczególnych rejonowych sądach gospodarczych. Można szacować, że jest ich około 100-120. W KIG, na zasadzie dobrowolnego przystąpienia, skupionych jest 51 tego typu jednostek. Różna jest też skala ich działań, choć można zaryzykować stwierdzenie, że tylko kilkadziesiąt z nich jest organizacjami dojrzałymi, o szerszej skali działania, świadczącymi szeroki zakres usług dla przedsiębiorców.

Generalne zorganizowanie przedsiębiorców w różnego typu organizacjach w Polsce jest niewielkie. W 1989 roku szacowano, że w Polsce powstało około 3 000 organizacji gospodarczych zrzeszających 5-

10% polskich firm⁴². Obecnie nie należy przypuszczać, że działa znacznie więcej organizacji przedsiębiorców, chociaż obok izb gospodarczych, izb rzemieślniczych, kongregacji kupieckich, izb branżowych i bilateralnych aktywnie działają organizacje pracodawców, takie jak Business Center Club, Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Pracodawcy RP⁴³. Reprezentują one stronę pracodawców w Komisji Trójstronnej do Spraw Dialogu Społecznego, której zresztą skuteczność działań została ostatnio zakwestionowana, zarówno przez stronę związków zawodowych, jak i pracodawców. S. Wykrętowicz podkreśla też, że „Każda z tych organizacji, jak np. w Polsce KIG czy BCC, reprezentują tylko określoną grupę interesów: żadna z nich nie ma charakteru powszechnego, nie jest też reprezentatywna dla całego środowiska przedsiębiorców, a tylko jego części, nie może być reprezentatywnym partnerem ogółu środowiska przedsiębiorców wobec administracji rządowej i samorządu terytorialnego”⁴⁴.

Uwagi powyższe o samorządzie gospodarczym, a w zasadzie jego braku w Polsce i sposobie zorganizowania przedsiębiorców wskazują, tu zacytuje jeszcze raz wspomnianego wcześniej R. Tupina, „że w Polsce pomieszano dwie materie: wolność zrzeszania się przedsiębiorców i samorząd gospodarczy, do którego przynależność jest obligatoryjna z mocy ustawy”⁴⁵. S. Wykrętowicz podkreśla, że „w pierwszym przypadku mamy do czynienia z organizacjami i klubami o charakterze prywatnych stowarzyszeń, których oddziaływanie na ład rynkowy jest pośrednie, głównie za pomocą lobbingu, działań komercyjnych tzw. grup nieformalnych, jak w przypadku afery hazardowej; natomiast w drugim przypadku mogą występować tylko izby samorządu gospodarczego jako korporacje prawa publicznego, gdyż z mocą ustawy uczestniczą w tworzeniu prawa gospodarczego”⁴⁶.

A więc do rozstrzygnięcia pozostaje dylemat jak mają być zorganizowani przedsiębiorcy, żeby właściwie reprezentować swoje interesy i wspierać skutecznie rozwój gospodarczy tak, aby ich zdanie było właściwie słyszalne i traktowane poważnie?

Opowiadam się za klasycznym samorządem gospodarczym w rozumieniu prawa administracyjnego, takim jak np. ten działający w dwudziestolecie międzywojennym w oparciu o rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 roku. Kazimierz Bandarzewski w swojej cytowanej tu już wielokrotnie fundamentalnej pracy stwierdza, że „można w postaci definicji teoretycznej zdefiniować samorząd gospodarczy jako odrębny podmiot o charakterze korporacyjnym z organami pochodzącymi z demokratycznych wyborów, o przymusowym lub powstającym z mocy prawa członkostwie przedsiębiorców, wyposażony w zadania publiczne wykonywane samodzielnie, przy uwzględnieniu lokalnych warunków wobec podmiotów będących zarówno członkami tego samorządu, jak i pozostających poza nim, oraz podlegających nadzorowi prawnemu”⁴⁷.

Z przygotowanych w ostatnim okresie projektów ustaw o samorządzie gospodarczym wiele spełnia kryteria wskazane powyżej. Można tu wspomnieć np. tzw. obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych przygotowany w Poznaniu przez prof. S. Wykrętowicza i jego współpracowników⁴⁸, projekt ustawy o samorządzie gospodarczym autorstwa BCC z 2010 roku⁴⁹, czy też kilka projektów przygotowanych pod auspicjami Krajowej Izby Gospodarczej⁵⁰.

Wszystkie wspomniane powyżej projekty proponują różne rozwiązania, zarówno organizacyjne, jak i sposoby finansowania, czy też sposób wyboru organów samorządu gospodarczego, ale we wszystkich z nich samorząd gospodarczy jest obligatoryjny i ma formę korporacji prawa publicznego, która wykonuje funkcje publiczne.

Niezależnie od ostatecznego kształtu, samorząd gospodarczy w Polsce powinien być oparty o następujące założenia:

a) jest obligatoryjna, powszechna organizacja przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Nie oznacza to, że członkowie samorządu, przedsiębiorcy mocą prawa są poddani jakimś nakazom czy też ograniczana jest ich wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez nową ustawę o samorządzie gospodarczym. Sami przedsiębiorcy decydują o aktywnym lub biernym udziale w działalności organów tego samorządu. (Żadne przepisy prawa np. nie nakazują obywatelom udziału w wyborach zarówno do samorządu terytorialnego, ani do władz państwowych).

b) wykonuje zadania publiczne współdziałając z organami administracji publicznej we wspólnym wykonywaniu tychże zadań. Zadanie publiczne to takie zadanie, które zostało powierzone w drodze ustawy lub innego aktu normatywnego albo zostało podjęte do wykonania przez administrację w prawie określonym trybie⁵¹. W tym przypadku zadania publiczne realizowane są przez organizacje samorządu gospodarczego. Do takich zadań publicznych powinny należeć zadania:

-związane z oświatą i kształceniem w tym przede wszystkim zawodowym (szkolenia zakończone państwowymi egzaminami),

-opiniowanie projektów aktów normatywnych, szczególnie tych, które związane są z działalnością gospodarczą. Musi to być opiniowanie tych aktów, a nie jedynie wyrażanie stanowiska. Opinia wymagana przez prawo w trybie legislacyjnym pozwala na tworzenie prawa uwzględniającego stanowisko samych zainteresowanych, czyli w tym przypadku przedsiębiorców i unikania jakże często dzisiaj obecnych w aktach prawnych bublej prawnych. Gwarantem skuteczności takich opinii może być np. wprowadzenie możliwości do zaskarżenia stanowiska organu władzy państwowej odmawiającego uwzględnienie stanowiska zawartego w opinii⁵².

Katalog zadań publicznych możliwych do wykonania przez organizacje samorządu gospodarczego jest znacznie szerszy i może też obejmować przede wszystkim dokonywanie wpisów i wydawanie potwierdzeń do Krajowego Rejestru Sądowego i gminnych rejestrów podmiotów gospodarczych. Może też obejmować wystawianie różnego rodzaju dokumentów w obrocie gospodarczym, funkcje kontroli nad niektórymi instytucjami związanymi z działalnością gospodarczą, a nawet wydawanie decyzji administracyjnych w ściśle określonych sprawach. Ustawodawca ma więc duże możliwości przelania części swoich kompetencji na organizacje samorządu gospodarczego, które mogą je zrealizować lepiej, szybciej, a także taniej, zwłaszcza jeśli dotyczą środowiska dobrze rozpoznanego przez te organizacje.

c) samorząd gospodarczy jest zorganizowany w jednorodną sieć. Tylko sieć może zapewnić właściwe wypełnienie zadań i funkcji tego samorządu, w szczególności zadań publicznych. Można przyjąć jedną z kilku propozycji pojawiających się w projektach wspomnianych wcześniej, np. 16 wojewódzkich izb gospodarczych działających poprzez kilkadziesiąt izb okręgowych o ściśle terytorialnie określonych okręgach. Dodam, że forma izb gospodarczych lub przemysłowo-handlowych wraz z izbami rzemieślniczymi, jako odrębnymi jednostkami, jest najbardziej powszechna obecnie w Europie kontynentalnej, a w Polsce ma też uzasadnienie historyczne.

d) finansowanie działalności samorządu gospodarczego powinno się odbywać bez dodatkowego, przymusowego obciążania przedsiębiorców, członków samorządu gospodarczego. Organizacje samorządu gospodarczego powinny być finansowane z własnej, ściśle określonej ustawowo,

dozwolonej działalności gospodarczej (aby nie konkurować nią z członkami), darowizn, dobrowolnych składek, dotacji budżetowej przeznaczonej na określone zadania publiczne. Może to też być, jak proponuje obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych z 2009 roku, odpis od wpływów uzyskanych z tytułu VAT na obszarze działania izby⁵³. Jak podkreślają autorzy projektu, co jest ważną konstatacją: „Podatek VAT nie obciąża przedsiębiorców - jest tylko przez nich odprowadzany do budżetu poprzez aparat skarbowy. Nie jest to więc dla nich ani dochód ani koszt, tym samym jest więc instrumentem neutralnym”⁵⁴. Autorzy projektu oszacowali, że odpisy z VAT na działalność samorządu gospodarczego w kształcie proponowanym w projekcie (50 izb przemysłowo-handlowych) nie powinny przekroczyć 200 mln PLN, a więc około 0,16% wpływów z podatków pośrednich, co jak podkreślają, jest sumą nieco większą niż ta przeznaczona i wydana przez budżet państwa na finansowanie partii politycznych w roku 2008⁵⁵.

To cztery podstawowe założenia, które są podstawowymi determinantami dobrze zorganizowanego samorządu gospodarczego, skutecznego i bardzo potrzebnego partnera administracji państwa polskiego w organizacji i wspieraniu rozwoju gospodarki, a to przecież gospodarka tworzy to co jest dzisiaj jednym z najbardziej poszukiwanych dóbr - miejsca pracy. Samorząd gospodarczy dobrze działający może przynosić znaczne oszczędności w wydawaniu pieniędzy publicznych kierując ich strumień tam gdzie można je najlepiej wydać na rozwój przedsiębiorczości, szczególnie tej lokalnej. Samorząd gospodarczy powinien być najbliżej przedsiębiorców, identyfikować ich potrzeby i adresować właściwe wnioski, domagając się ich realizacji od organów administracji państwa. Samorząd gospodarczy musi być (tak jest np. w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Włoszech i wielu innych krajach) partnerem, a nie przeciwnikiem, adwersarzem władzy i administracji państwa.

Na zakończenie pozwolę sobie na dwa cytaty z książki S. Cyganka „Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech”, bo oddają one, moim zdaniem, najlepiej istotę sporu o samorząd gospodarczy w Polsce i znakomicie wyjaśniają, po co potrzebny jest w Polsce samorząd gospodarczy.

„W Niemczech izby przemysłowo-handlowe stanowią niezwykle istotny element samorządu gospodarczego. Nadana im z racji prawa ranga sprawia, iż traktowane są na zasadzie partnerskiej przez władze centralne, regionalne i lokalne. W Niemczech budżet każdego miasta i gminy musi być zaopiniowany przez właściwą izbę przemysłowo-handlową. Ta opinia formalnie nie zobowiązuje, ale jest cenną wskazówką dla radnych i opinii publicznej, udzieloną przez ludzi, którzy potrafią gospodarować pieniędzmi. Podobnie brane są pod uwagę postulaty samorządu gospodarczego, np. w sprawie budowy nowych dróg czy linii przesyłowych, albo poprawy sytuacji na rynku pracy. Dzięki powszechności, nawet przy niewielkich składkach członkowskich, izby posiadają duże budżety. Pozwala im to finansować różnego rodzaju działania na rzecz członków, zatrudniać ekspertów, potrzebnych na przykład do analizowania sytuacji na danym rynku czy opiniowania projektów aktów prawa”⁵⁶.

„Przywrócenie w Polsce samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego leży w najgłębszym interesie ogółu polskich przedsiębiorców – wszystkich grup interesu, bowiem przez izby samorządowe przedsiębiorcy polscy, podobnie jak niemieccy, zyskują - w granicach ustawy - podmiotowość publiczno-prawną: stają się równorzędnymi partnerami w relacjach z administracją rządową i samorządu terytorialnego. Natomiast anglosaksoński model izb gospodarczych stawia ogół kategorii społecznej przedsiębiorców w roli petenta wobec obydwu form administracji publicznej. Oto sedno sporu o samorząd gospodarczy w III Rzeczypospolitej”.

Moim celem, celem tego artykułu, było uzasadnienie mojego, nieodosobnionego poglądu, że w Polsce potrzebny jest samorząd gospodarczy, który tworzą izby gospodarcze i izby rzemieślnicze. Można do niego zaliczyć też izby rolnicze, których zresztą umocowanie prawne poprzez ustawę z 1995 roku nie budzi wątpliwości, że jest to jedyny w Polsce samorząd gospodarczy-korporacja publiczna. Utworzenie prawdziwego samorządu gospodarczego przedsiębiorców w rzeczy samej nie powinno przeszkadzać działaniu jakże potrzebnych, ale mających inne zadania i umocowanie, innych organizacji przedsiębiorców o charakterze cywilno-prawnym, jak różnego typu stowarzyszenia, organizacje branżowe i bilateralne, czy też organizacje pracodawców (na marginesie –członkami samorządu gospodarczego są i będą te same podmioty, które należą też do organizacji pracodawców).

Opisałem też historie powstawania na przestrzeni wieków organizacji przedsiębiorców. Historia bowiem najlepiej obrazuje jak tworzone były kolejne organizacje przedsiębiorców w miarę rozwoju różnych form prowadzenia działalności gospodarczej, i jak były one związane z postępem technicznym i koniecznością obrony interesów coraz większej ilości różnego typu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Przykład rozwoju tych organizacji we Francji najlepiej pokazuje proces tej ewolucji od handlu po duży przemysł, stąd nim się posłużyłem. Polskie doświadczenia też nie pozostawiają moim zdaniem wątpliwości, że do czasu nastania, po 1945 roku gospodarki nakazowej, socjalistycznej samorząd gospodarczy był trwałym elementem zarządzania i administrowania polskim państwem w okresie międzywojennym. Tradycje zaś organizacji samorządu gospodarczego, izb przemysłowo-handlowych na ziemiach polskich pod zaborami sięgają początku tworzenia nowoczesnego samorządu gospodarczego w drugiej połowie XIX wieku w całej Europie kontynentalnej. Gdyby nie zabory i okres socjalizmu, zaryzykuje tezę, że przedsiębiorcy w Polsce byłiby zorganizowani w samorządach, jak dzisiejsi przedsiębiorcy w Niemczech czy we Francji. Po co więc szukać w tej materii znowu nowej, polskiej drogi, jeśli zarówno historia, tradycje, a także potrzeby i pozytywne doświadczenia innych pokazują, że samorząd gospodarczy w wersji niemieckiej i francuskiej sprawdza się bardzo dobrze, nie wspominając o tym w Polsce z lat 1918-1939.

Na koniec uwaga, którą kieruję do przyszłego ustawodawcy, z którą zgadza się wielu znawców problematyki sporu o samorząd gospodarczy: „Nie łudźmy się –oddolnie, z inicjatywy samych przedsiębiorców, powszechna organizacja samorządu gospodarczego nie powstanie. Wszędzie samorząd gospodarczy tworzyło odgórnie państwo. W Polsce nie może być inaczej”⁵⁷.

¹ R. Tupin, Trzecia sfera samorządności, Rzeczpospolita, nr 70, 23.03.1989 s.16

² Ibidem,

³ Art. 61 ust 1 „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

⁴ K. Bandarzewski, Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne. Wydawnictwo UJ, 2014, s.93

⁵ Ibidem, op. cit., s. 11

⁶ Ibidem, op. cit., s.25

- ⁷ E. Wygonik-Barzyk, Krakowska Kongregacja Kupiecka, 600 lat istnienia, UMK, Kraków 2009, s.12 i n
- ⁸ Ibidem, s.14 in
- ⁹ The French Chambas of Commerce and Industry, Editions Montchrestian 1989, s.4
- ¹⁰ Ibidem,
- ¹¹ Ibidem,
- ¹² K. Bandarzewski, op.cit.,s.40
- ¹³ Ibidem,
- ¹⁴ Ibidem,
- ¹⁵ L. Zachuta, A.Zdebski, Izba Przemysłowo Handlowa w Krakowie 1850-2000, Kraków 2000, s.27
- ¹⁶ M. Ziomek, Życie gospodarcze w okręgu Krakowskiej Izby Przemysłowo Handlowej w Krakowie 1850-1930, Kraków 1930, s.118
- ¹⁷ K. Bandarzewski, op. cit., s.42
- ¹⁸ Szerzej na ten temat T. Kargol, Izba Przemysłowo Handlowa w Krakowie w latach 1850-1939, Kraków 2003 a także L. Zachuta, A. Zdebski, op. cit., s.26
- ¹⁹ K. Bandarzewski, op.cit.,s.26
- ²⁰ Ibidem,
- ²¹ Ibidem, s.54
- ²² Ibidem,
- ²³ Ibidem, s.42 in
- ²⁴ Ibidem, s.48
- ²⁵ Ibidem, s.59
- ²⁶ Ibidem, s.65 in
- ²⁷ Art. 68 Konstytucji RP z 17.03.1921 nakładał na ustawodawcę obowiązek utworzenia niezależnego od samorządu terytorialnego samorządu gospodarczego, Art. 72 ust 2 Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 stwierdzał,
że samorząd gospodarczy jest częścią administracji państwowej na równi z administracją rządową i samorządem terytorialnym, K. Bandarzewski, op.cit.,s.88 in
- ²⁸ Propozycje w sprawie izb gospodarczych, Reforma gospodarcza, dodatek, Rzeczpospolita nr 115 z dn. 22.10.1987 s.2
- ²⁹ Ibidem,
- ³⁰ Ibidem, Ustawa o izbach gospodarczych (projekt wstępny)
- ³¹ L. Zachuta, A. Zdebski, op. cit., s.131
- ³² Ibidem, s.23
- ³³ Art. 4 Ustawy o Rzemiośle i Art. 2 Ustawy o Izbach Gospodarczych
- ³⁴ Ustawa o organizacjach pracodawców z dn. 23 maja 1991, Dz. U. z 1991, nr 55 poz.235
- ³⁵ K. Bandarzewski, op.cit.,s.14 Na potrzeby swojego opracowania autor utworzył zbiorczą grupę samorządowych organizacji przedsiębiorców
- ³⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 1991 o izbach rolniczych, Dz.U, z 2014, poz.1079- tekst jednolity
- ³⁷ K. Bandarzewski, op.cit.,s.15
- ³⁸ S. Wykrętowicz, Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej, Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2001, s.36
- ³⁹ S. Cyganek, Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2004, s.127

⁴⁰ Np. Art. 3 ust 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dn.24.04.2003- „Każda organizacja samorządu gospodarczego spełnia kryteria do określania jej mianem organizacji pozarządowej z wyjątkiem izb rolnych”.

art 12 ustawy o samorządzie województwa z dn. 5.06.1998 „samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju, współpracuje w szczególności z ...samorządem gospodarczym i zawodowym”.

⁴¹ Szerzej na ten temat B. Patena, Komisja Wspólna Samorządów Terytorialnych i Gospodarczych Małopolski- możliwości działania i współpracy, A. Zdebski, Prawno-instytucjonalne podstawy zasad współpracy samorządu terytorialnego, w: Partnerstwo Samorządów Terytorialnych i gospodarczych, Materiały z konferencji, Kraków, dn.5.11.2008.

⁴² K. Orłowski, Biedne związki bogatych w : Businessman Magazine z 2000 r. nr 10, s.18

⁴³ Szerzej na ten temat, Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w Polsce, Ministerstwo Gospodarki, Departament analiz i prognoz, Warszawa, marzec 2007 według danych tam zawartych KPP (obecnie Pracodawcy RP) skupiała 30 organizacji regionalnych związków pracodawców do których należało 6 tys. podmiotów zatrudniających 2 mln pracowników, PKPP „Lewiatan” skupiała

52 związki regionalne i branżowe, 3 000 firm zatrudniających 500 tys. osób,

BCC jest klubem zrzeszającym ponad 1200 firm głównie prywatnych zatrudniających 600 tys pracowników

⁴⁴ S. Wykrętowicz, Podstawy teoretyczne obywatelskiego projektu ustawy o izbach przemysłowo- handlowych w Polsce, w: Obywatelski Projekt Ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce, Wyd. UAM Poznań 2012, s.16

⁴⁵ R. Tupin, op. cit., s.2

⁴⁶ S. Wykrętowicz, : Obywatelski ..., op. cit., s.16

⁴⁷ K. Bandarzewski, op.cit.,s.295

⁴⁸ Projekt zamieszczono w publikacji S. Wykrętowicza: Obywatelski ..., op. cit., s.149 i n

⁴⁹ Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem

<http://portal.bbc.org.pl/wydarzenia/3342+M52a21049dce.o.html>

⁵⁰ Np. Projekt z dn.26.01.2000 o powszechnym Samorządzie gospodarczym o zmianach niektórych ustaw czy też wcześniejsze projekty z 1991 roku i 1992, które były przedmiotem obrad sejmu. Historia prac nad ustawą o samorządzie gospodarczym w latach 1991-2005 szeroko i dokładnie została omówiona w opracowaniu pod tytułem: Samorząd gospodarczy w III Rzeczpospolitej, z dn.24.01.2005 w :Archiwum IPH w Krakowie

⁵¹ K. Bandarzewski, op.cit.,s.214

⁵² Ibidem, s.229

⁵³ M. Grzelak, Źródła finansowania izb przemysłowo-handlowych w świetle obywatelskiego projektu Ustawy w : S. Wykrętowicz: Obywatelski ..., op. cit., s.33 i n

⁵⁴ Ibidem, s.45

⁵⁵ Ibidem, s.47

⁵⁶ S. Cyganek, op. cit., s.88

⁵⁷ L. Łuczak, Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny „, Europartner – Europejski Magazyn Internetowy 2003 nr.5, www.europartner.com.pl