

Prof. UAM dr hab. Robert Kmiecik  
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza  
w Poznaniu

### **Pożądany kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce**

Samorząd nie jest pojęciem jednowymiarowym odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa także samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. W jego ramach wyróżnić możemy między innymi związki personalne reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i samorząd gospodarczy, który jest przedmiotem dalszych szczegółowych rozważań.

Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy i organizuje ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kompetencje i aktywność w różnych sferach gospodarki. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym przypadku na drugim planie. Innymi słowy samorząd

gospodarczy ma charakter nieterytoryalnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne.

Opierając się na tych założeniach należy zatem zdecydowanie wyłączyć z zakresu samorządu gospodarczego wszelką działalność, która ogranicza się jedynie do funkcji doradczych w sprawach publicznych lub też wyłącznie do zastępstwa interesów określonych grup przedsiębiorców. Mylenie podmiotów samorządowych, posiadających określone władztwo administracyjne ze stowarzyszeniami funkcjonującymi w sferze gospodarki jest tendencją niepożądaną, wprowadzającą zamęt organizacyjny i kompetencyjny, co w efekcie może prowadzić do zdezawuowania idei samorządu gospodarczego.

Trzeba sobie uświadomić, że siła samorządu gospodarczego tkwi w jego publicznoprawnym charakterze. Powinien on być zatem wyłanianą w demokratyczny sposób, powszechną i możliwie apolityczną reprezentacją środowiska przedsiębiorców, będącą partnerem tak administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Instytucjami samorządu gospodarczego są przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze i izby rolnicze. Organizacje te mają określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezawisłe od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej i regionalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej.

**Czy obecny stan prawny dotyczący organizacji reprezentujących przedsiębiorców nawiązuje do zaprezentowanych wyżej założeń? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie nie może być twierdząca.**

Polski tzw. samorząd gospodarczy opiera się na koncepcjach podkreślających fakultatywny charakter więzi łączących przedsiębiorców zrzeszonych w izbach gospodarczych. Formuła taka utrwała w świadomości osób prowadzących działalność gospodarczą obraz organizacji, których uprawnienia nie są gwarantem wymiernych i zadowalających zmian jakościowych w kształtowaniu środowiska biznesowego.

Nie ulega wątpliwości, że w odniesieniu do samorządu gospodarczego przekraczamy granicę petryfikacji zastanego i dalekiego od doskonałości modelu funkcjonowania organizacji gospodarczych, przede wszystkim izb gospodarczych, jako związków prywatnoprawnych. Po prawie trzech dekadach dyskusji o jego przyszłości znajdujemy się właściwie w punkcie wyjścia.

Kluczowe znaczenie dla badanej materii ma ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. W jej art. 2 stwierdzono wprawdzie, że „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych”, jednak dalsza analiza tego aktu prawnego w żadnym razie nie potwierdza tezy, że tą drogą można powołać organizację rzeczywistego samorządu gospodarczego.

Najpoważniejsze mankamenty tej ustawy to:

- wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych,
- sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych (co najmniej 50 założycieli - podmiotów gospodarczych na obszarze województwa; co najmniej 100 podmiotów w przypadku, gdy zakres terytorialny działania izby przekracza obszar województwa),
- forma uzyskania osobowości prawnej poprzez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonego przez Krajowy Rejestr Sądowy,
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewnia im pozycji związków publicznoprawnych. Warto przypomnieć, że podmioty tzw. prawa publicznego uzyskują swoją osobowość z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. Pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą sposobu powstania i członkostwa oraz stosunku do państwa. Jeżeli chodzi o pierwszy z tych elementów, to trzeba przede wszystkim pamiętać, że utworzenie związku publicznoprawnego, a więc na przykład izby przemysłowo-handlowej, a także jego likwidacja może zachodzić tylko w drodze ustawodawczej, po wysłuchaniu wniosków określonych ciał samorządowych. Wola członków jest zatem na drugim planie, o powstaniu, przekształceniu lub likwidacji związku decydują władze państwowe. Podkreślić należy również fakt obligatoryjnego członkostwa w związku publicznoprawnym oraz prawo

organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami. Niestety cech tych nie znajdujemy u izb gospodarczych, których powołanie zapowiadała wspomniana ustawa. Z tego też względu tego typu organizacje możemy traktować jedynie jako stowarzyszenia gospodarcze, a nie jednostki samorządu gospodarczego. Uwaga ta dotyczy wszystkich izb działających na mocy ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych.

Niedoskonałość wymienionej wyżej regulacji prawnej skłoniła ustawodawcę do podjęcia działań mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym. Z perspektywy prawie 30 lat widzimy, że zamierzenia te zakończyły się niepowodzeniem. Przyznać trzeba obiektywnie, że pojawiające się w tym okresie projekty ustaw o samorządzie gospodarczym powielają większość błędów regulacji z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. Trudno oprzeć się smutnej refleksji, że spowodowane to było albo niedostatecznym zrozumieniem ze strony parlamentarzystów i ministrów kolejnych rządów istoty samorządu gospodarczego, albo było wynikiem przemyślanej taktyki, mającej na celu ściśle reglamentowanie dostępu do decyzji o charakterze gospodarczym. Wiąże się to nierozłącznie z problemem braku jasnej, logicznie skonstruowanej wizji jego działania.

Szczególnie razi pomieszenie problematyki związanej z funkcjonowaniem dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców, utworzonych głównie w celu reprezentowania ich partykularnych interesów, z problematyką samorządu gospodarczego. Nadawanie stowarzyszeniom gospodarczym, a więc związkom o charakterze prywatnym, atrybutu powszechności (obligatoryjności), jest całkowicie niezasadne, ponieważ ich organizacja wewnętrzna, status prawny,

jak i pozycja w strukturze administracyjnej, nie ma wiele wspólnego z rzeczywistym samorządem gospodarczym. Takie uregulowanie tej sprawy prowadzi w istocie rzeczy do przyznania stowarzyszeniom gospodarczym rangi samorządu gospodarczego. Jest to bardzo niedobry trend, bowiem prowadzi on do sztucznego kreowania instytucji ułomnego samorządu, który nie posiada żadnych konkretnych funkcji publicznoprawnych.

### **W jakim kierunku powinna zatem zmierzać organizacja samorządu gospodarczego?**

Przede wszystkim powinien on się stać się instytucją reprezentatywną dla własnego środowiska. Rozbudowywanie bazy członkowskiej przy zachowaniu obecnie stosowanych metod nie doprowadzi do sukcesu. Alternatywą jest ustawowe wykreowanie instytucji samorządu gospodarczego, wzorem ustaw decentralizacyjnych tworzących samorząd terytorialny. Powołany w ten sposób samorząd gospodarczy stanie się partnerem władz administracyjnych, stanie się w istocie rzeczy elementem struktury władz publicznych w Polsce.

Ogólnikową i anachroniczną ustawę o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r. należy zastąpić regulacją zakładającą powszechny charakter izb gospodarczych w Polsce. Oznaczałoby to, że każde przedsiębiorstwo przemysłowe, handlowe lub usługowe stawałoby się członkiem odpowiedniej terytorialnie izby w momencie zarejestrowania działalności gospodarczej.

W nowej ustawie powinno się jednoznacznie zastrzec, że - obok izb rolniczych i rzemieślniczych - wyłącznymi jednostkami samorządu gospodarczego są działające w oparciu o nią izby przemysłowo-handlowe.

Rangi tej nie należy zatem przyznawać organizacjom pracodawców, zrzeszeniom i stowarzyszeniom gospodarczym, których pozycja prawna nie predestynuje do roli rzeczywistego samorządu. Pozostając ważnym elementem środowiska gospodarczego przedsiębiorców, nie powinny one zatem rościć sobie pretensji do występowania wobec władz publicznych w imieniu całego spektrum społeczno-gospodarczego regionu i kraju.

**Co zatem zrobić?** Jak się wydaje na dobry początek warto zaznaczyć swoją obecność poprzez połączenie sił rozproszonego środowiska gospodarczego. Kluczem do sukcesu jest doprowadzenie do uchwalenia ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym. Należy w całkowicie nowatorski sposób spojrzeć na rolę tak rozumianego samorządu w sferze władzy publicznej.

Rzeczywisty samorząd gospodarczy podejmuje inicjatywy, które na stałe wpisane są w jego obszar działania i przyczynia się nie tylko do poprawy sytuacji indywidualnych podmiotów gospodarczych ale realizuje cele rozwoju lokalnego i regionalnego, a także ma wpływ na politykę gospodarczą państwa. Wyrazem tej działalności jest dbałość izb o ład rynkowy, o rozwój przedsiębiorczości, systemu kształcenia i szkoleń, wsparcie dla innowacyjności i zarządzanie usługami publicznymi.

W zakresie szczegółowych kompetencji wymienić należy:

- reprezentowanie interesów grupowych wobec państwa,
- prawo opiniowania i współkształtowania projektów aktów prawnych dotyczących sfery społeczno-gospodarczej,
- poprawę bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i ochrony przed nieuczciwą konkurencją poprzez wdrażanie i respektowanie standardów etycznych,
- organizację i prowadzenie arbitrażu gospodarczego,
- zbieranie i transferowanie informacji gospodarczych do przedsiębiorców,
- wyrażanie opinii o projektach zarządzeń i uchwał władz samorządu terytorialnego oraz udział w ich opracowywaniu, a także składanie własnych wniosków w zakresie np. zagospodarowania przestrzennego, rozwoju dróg i komunikacji, podatków, inwestycji komunalnych itp.
- zakładanie, prowadzenie i popieranie we współpracy z władzami oświatowymi szkół zawodowych i kształcących,
- prowadzenie rejestru przedsiębiorstw (izby powinny dysponować wykazem osób i jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą wraz z danymi dotyczącymi ich siedziby i przedmiotu przedsiębiorstwa zgłoszonych w rejonie izby) – *dane pozyskane od wojewódzkich urzędów statystycznych według numeracji REGON, od urzędów skarbowych według aktualnych zgłoszeń obowiązku podatkowego – VAT, od gmin według zgłoszeń do ewidencji działalności gospodarczej.*



Analiza ustroju i zadań izb opartych na modelu prawa publicznego pozwala na postawienie tezy, że ich działania mają charakter służby publicznej, wykonywanej w formach zdecentralizowanych, przy udziale czynnika obywatelskiego. Są one zatem instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego; legitymizują demokratyczny i partycypacyjny charakter państwa.

W taki właśnie sposób działają znakomicie zorganizowane samorządy gospodarcze we Francji i w Niemczech, do doświadczeń których warto nawiązać. Należy również pamiętać o dorobku polskiego samorządu gospodarczego okresu międzywojennego, który stanowił integralną część ówczesnego systemu administracji publicznej.

Wypada wyrazić nadzieję, że właśnie w tym kierunku będą zmierzać zmiany legislacyjne dotyczące samorządu gospodarczego w Polsce, jako fundamentu nowego systemu reprezentowania interesów środowiska przedsiębiorców.

