

KAROL DĄBROWSKI
(Lublin)

Izby przemysłowo-handlowe Drugiej Rzeczypospolitej jako instytucje samorządu przemysłowo-handlowego. Ujęcie doktrynalne i konstytucyjne

Industrie- und Handelskammer der 2. Republik Polen als Institutionen der Industrie- und Handels-Selbstverwaltung. Hinblick auf die Doktrin und die Verfassung

1 Pojęcie i konstrukcja izb przemysłowo-handlowych. 2 Samorząd przemysłowo-handlowy a samorząd zawodowy. 3 Samorząd przemysłowo-handlowy w Konstytucjach marcowej i kwietniowej (w projektach i komentarzach)

1. Der Begriff und die Konstruktion der Industrie- und Handelskammer. 2. Industrie- und Handels-Selbstverwaltung und die Berufsselbstverwaltung. 3. Industrie- und Handels-Selbstverwaltung in der März- und April-Verfassung (in den Projekten und Kommentaren).

1

Niniejszy artykuł należy traktować jako uzupełnienie tez, prezentowanych już wielokrotnie w literaturze, na temat samorządu gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu przemysłowo-handlowego¹. Ze względu na rozmia-

¹ Obecnie obserwuje się renesans badań nad samorządem gospodarczym, w czym szczególnie przodują ośrodki poznański i wrocławski. Por. np. następujące prace: *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langlego we Wrocławiu” 2003, nr 985; *Działania zbiorowe w teorii i praktyce*, red. B. Klimczak, A. Matysiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langlego we Wrocławiu” 2005, nr 1090; *Instytucje okotobiznesowe na terenach przygranicznych Polski, Białorusi i Ukrainy*, red. W. Goleman, K. Jędrzejewski, M. Langiewicz, Lublin 2005; *Samorząd gospodarczy – przeszłość i teraźniejszość. Materiały z konferencji*, Warszawa 1991; *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania tadu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001; *Samorząd gospodarczy jako partner firm w akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2001; *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004; *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005; *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, red. M. Waligórski, S. Pawłowski, Wrocław 2005; jak również: *W. Czyżowicz, Samorzady gospodarcze w Polsce (założenia – podstawy prawne – realia)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Warszawie” 2001, nr 1, s. 48–59; R. Hendler, *Pojęcie samorządu komunalnego i gospodarczego w Republice Federalnej Niemiec*, „Organizacja – Metody – Technika” 1988, nr 2, s. 27–29; J. Kuciński, *Ujednoczenie ustawodawstwa w zakresie samorządu przemysłowo-handlowego w Polsce (1927–1939)*, „Zeszyty Naukowe UE” 1977, ser. III: Nauki Ekonomiczne, z. 4, s. 22–23; M. Kulesza, *Gospodarka i Przyszłość. Samorządność Gospodarcza w Strategii Rozwoju Regionalnego*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 11, s. VII; Z. Leoński, *Problematyka samorządu gospodarczego i zawodowego w nowych regulacjach prawnych*, „Zeszyty Naukowe CAE Administracja” 1990, nr 1, s. 31–44; S. Najnigier, *Współpraca samorządu terytorialnego i gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7/8, s. 78–84; B. Należziński, *Samorząd gospodarczy i zawodowy jako forma decentralizacji administracji publicznej. Uwagi na tle unormowań projektu Konstytucji RP*, „Casus” 1997, nr 4, s. 29–31; E. Maleszyk, *Izby gospodarcze jako forma organizacji i współdziałania przedsiębiorstw*, „Handel Wewnętrzny” 1993, nr 3, s. 24–29; A. Masłowski, *Funkcje samorządu gospodarczego w okresie kształtowania gospodarki rynkowej (wyniki badań)*, „Handel Wewnętrzny” 1994, nr 3, s. 34–40.

ry tekstu skrótowo przedstawiam poglądy wybranych przedstawicieli doktryny prawa na ten temat samorządu przemysłowo-handlowego, nie sięgając do twierdzeń głoszonych przez reprezentantów środowiska izb przemysłowo-handlowych II RP². Nie nawiązuję także do szeroko opisanych w literaturze teorii objaśniających genezę izb p-h i ich modeli (kontynentalnego i anglosaskiego)³.

Samorząd gospodarczy definiuje się jako *przymusowe zrzeszenie osób, prowadzących działalność gospodarczą w określonej dziedzinie wytwórczości⁴ lub stałą reprezentację interesów gospodarczych⁵, jak również zespół instytucji powołanych do popierania życia gospodarczego kraju oraz do wykonywania określonych zadań administracji państwowej na zasadach ograniczonej samodzielności i niezależności od rządu⁶*. Zdaniem M. Szydły, samorząd gospodarczy *zrzesza osoby połączone wspólnotą interesów gospodarczych, a więc prowadzące podobnego rodzaju działalność gospodarczą⁷*. Celem tej wspólnoty jest wykonywanie określonych zadań na rzecz prywatnej gospodarki, co jest – według tego autora – przejawem decentralizacji administracji publicznej w sferze ekonomicznej. R. Kmiecik zwrócił także uwagę, że mówiąc o samorządzie gospodarczym, powinniśmy mieć także na uwadze daną zbiorowość społeczną, opartą na określonej więzi duchowej, która reprezentuje w życiu społecznym wartości ekonomiczne, cywilizacyjne i moralne⁸.

Badacze sięgają często do definicji J. Huberta, stwierdzając, że samorząd gospodarczy to: *związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób, należących do określonego stanu gospodarczego lub zawodu⁹*. Można podnosić zastrzeżenia przeciwko tej definicji,

² W dalszej części artykułu używam skrótu: izby p-h.

³ Por. np. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2004, s. 11–38; M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce...*, s. 253–256; R. Kmiecik, *Geneza i rozwój samorządu gospodarczego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku” 1999, vol. 11, s. 48 i n.; idem, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 31–54; S. Wykrętowicz, *Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i w Polsce*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy...*, s. 11–24; idem, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce...*, s. 35–44; idem, *Ustrój prawny izb gospodarczych a lobbying*, [w:] *Działania zbiorowe w teorii...*, s. 26–35.

⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 533; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 172.

⁵ Nota Z. Cybichowskiego o samorządzie gospodarczym [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, red. Z. Cybichowski, t. 2, Warszawa b.t.w., s. 920; *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, red. F. Ryszka, Warszawa 1962, s. 396.

⁶ J. Senkowski, *Samorząd gospodarczy*, [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku*, t. 2, Warszawa 1981, s. 252; tenże, *Samorząd gospodarczy*, [w:] *Encyklopedia Historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999, s. 394.

⁷ M. Szydło, *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5, s. 95.

⁸ Por. M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania...*, s. 252; R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny – zakres pojęć i wzajemne relacje*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 3, s. 96; idem, *Samorząd gospodarczy w Polsce...*, s. 29–30.

⁹ M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania...*, s. 252; R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny...*, s. 96. Por. także: M. A. Wąligórski, *Izby samorządu gospodarczego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 83. J. Hubert przedstawił swoją definicję w pracy: *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/1926 z 1926 r.* Czytelnik może sięgać także do innych

właścucha że pojęcie „stanu gospodarczego” w XXI w. wydaje się archaiczne. Wątpliwości budzi powoływanie na definicję J. Huberta, przy jednoczesnym nawiązaniu do definicji „samorządu” autorstwa J. Panejki. Dla J. Panejki samorządem była oparta na przepisach ustawowych, zdecentralizowana administracja państwowa (a nie zrzeszenie osób, związek czy korporacja), wykonywana przez lokalne organy niepodlegające hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawowo zakreślonych i ogólnego porządku prawnego. J. Panejko, omawiając charakter instytucji samorządu gospodarczego, wyraźnie negował wartość osobowości publiczno-prawnej i korporacyjności (odwołując się do rozwiązań luksemburskich). Kładł nacisk na decentralizację, sprawowanie władzy, samodzielność, niezależność, niezawisłość, wybieralność organów samorządowych, realizowanie interesu publicznego i wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej¹⁰.

Definicja J. Huberta jest – moim zdaniem – zbyt jednostronna. Autorzy zajmujący się prawem administracyjnym wskazali bowiem jasno, że samorząd można rozumieć nie tylko jako „podmiot administrujący” – tj. „korporacje” (związki publiczno-prawne) lub „grupy społeczne i ich reprezentacje” powołane przez prawo do wykonywania funkcji z zakresu administracji publicznej ale także jako „decentralizację administracji”, „administrację sprawowaną przez korporacje” (związki publiczno-prawne)¹¹. Ponadto właściwsze jest dla określenia istoty samorządu gospodarczego podkreślanie – według mnie – nie „więzi gospodarczej”, łączącej jego członków, lecz „więzi interesów gospodarczych”¹². Członkami samorządu gospodarczego mogą być bowiem nie tylko przedsiębiorcy jednoosobowi, lecz także osoby prawne lub podmioty nieposiadające osobowości prawnej. Wskazywanie więzi gospodarczej jako łącznika między osobami prawnymi może być – moim zdaniem – mylące. Poza tym trzeba się zastanowić, czy zamiast traktowania o „więzi interesów gospodarczych” nie należałoby podkreślać istnienia więzi, ale między członkami samorządu przemysłowo-handlowego, która by polegała na prowadzeniu działalności gospodarczej. Wiąż wspólne interesów gospodarczych może bowiem zaistnieć np. między lobbystami, którzy nie prowadzą przedsiębiorstw. Ponadto – na przykładzie izb p-h okresu II RP – jasno widać, że samorząd przemysłowo-handlowy dotykał nie tylko spraw gospodarczych, ale również np. szkolnictwa.

publikacji J. Huberta z zakresu samorządu, np.: *Prawo urzędników samorządowych obowiązujące na obszarze województw pomorskiego i poznańskiego z 1924 r.*; *Zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej niezawodowych funkcjonariuszy publicznych samorządu z 1929 r.*

¹⁰ Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 110–113, 128–133.

¹¹ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 63; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 78–80; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 237–240; A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 97.

¹² Opieram się na stanowisku m.in. S. Kasznicy i Z. Niewiadomskiego (por. S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 66; Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 181).

Konkludując, w odwołaniu do teoretycznego modelu samorządu, można stwierdzić, że samorząd gospodarczy – obok samorządu terytorialnego, zawodowego, narodowościowego i wyznaniowego – zaliczany jest do samorządu korporacyjnego, opartego na substracie osobowym (w przeciwieństwie do samorządu zakładowego, opartego na substracie majątkowym). Badacze dzielą także samorząd na terytorialny i specjalny (lub też na terytorialny i nieterytorialny), a dopiero specjalny (tudzież nieterytorialny) – na gospodarczy i zawodowy¹³. Określenie „samorząd specjalny” pasuje – moim zdaniem – do samorządu przemysłowo-handlowego. Podkreśla ono bowiem specyfikę tego rodzaju samorządu w stosunku do samorządu powszechnego (ograniczony zakres osobowy, kryterium prowadzenia działalności gospodarczej, zrzeszanie nie tylko osób fizycznych, łatwość wystąpienia itp.). Ponadto należy podkreślić, że w przypadku osób fizycznych trudno jest wskazać osobę, która nie podlegałaby władzy samorządu terytorialnego, a przynależałaby do samorządu przemysłowo-handlowego (nawet biorąc pod uwagę cudzoziemców prowadzących drobną działalność gospodarczą). Współcześni i ówczesni przedstawiciele doktryny prawa utożsamiali pojęcia instytucji samorządu gospodarczego z pojęciami związków publiczno-prawnych, związków przymusowych, korporacji prawa publicznego, a nawet publicznych osób związkowych. Mówiono i mówi się o samorządzie gospodarczym, że ma charakter „nieterytorialny” lub „specjalny”¹⁴. Istotne jest to, że wszystkie powyższe pojęcia się pokrywają i odpowiadają charakterowi izb p-h.

Bezsporne jest, że izby p-h II RP były instytucjami samorządu gospodarczego, obok izb rzemieślniczych i izb rolniczych. Podkreślając ich odrębność od pozostałych instytucji samorządu gospodarczego, nazywano je instytucjami **samorządu przemysłowo-handlowego**. „Substratem” tego samorządu byli przedsiębiorcy, czyli kupcy i przemysłowcy, którzy wybierali swoich przedstawicieli – tj. radnych izb p-h. Przynależność do izb była przymusowa, tzn. w zasadzie każdy prowadzący działalność gospodarczą, z mocy prawa należał do danej izby p-h. Odróżniać je

¹³ Por. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny. Gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 47; M. A. Waliński, *Izby samorządu...*, s. 82; A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 97; S. Wykrętowicz, *Przedmowa*, [w:] *Samorząd w Polsce...*, s. 12.

¹⁴ Por. C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2005, s. 180; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 3, Warszawa 1929, s. 39–40; T. Hilarowicz, *Ogólne zasady teorii administracji, zasady ustroju rządowych władz administracyjnych i postępowania administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 9; idem, *Zarys nauki administracji (ogólnej teorii prawa administracyjnego)*, Warszawa 1930, s. 34–35; tenże, *Zasadnicze wiadomości z dziedziny prawa państwowego (konstytucyjnego) i prawa administracyjnego*, Warszawa 1948, s. 35; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 135–147; J. Jacyszyn, C. Kosikowski, *Podstawy prawa gospodarczego*, Warszawa 2001, s. 69–78; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 109–111; J. Olszewski, *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2002, s. 147–158; J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 165–171; idem, *Uwagi o samorządzie*, [w:] W. L. Jaworski, *Projekt Kodeksu Agrarnego*, Warszawa 1928, s. 153; A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 46; K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 147–152; M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002, s. 128–138.

należy od organów rządowych, dobrowolnych organizacji przedsiębiorców, stowarzyszeń, zrzeszeń, korporacji czy spółdzielni¹⁵.

Samorząd gospodarczy – jako część samorządu – zalicza się do **administracji publicznej**. H. Izdebski i M. Kulesza zdefiniowali administrację publiczną (prezentując ujęcie przedmiotowo-podmiotowe) jako: *zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach*¹⁶.

Ścisła, **ustawowa definicja samorządu gospodarczego** pojawiła się w rozporządzeniu wykonawczym RM z 28 maja 1934 r. do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych¹⁷. W § 40 ust. 3 napisano: *przez instytucje, przedsiębiorstwa i zakłady samorządu gospodarczego, rozumieć należy specjalne organy, oparte na zasadzie wybieralności, wyposażone w pewną samodzielność, funkcjonujące pod nadzorem władz państwowych i powołane do współdziałania z tymi władzami w kierowaniu życiem gospodarczym (izby rolnicze, przemysłowe, handlowe, rzemieślnicze, pracy najemnej itd.)*. W ten sposób wyraźnie odróżniono samorząd gospodarczy od samorządu terytorialnego, zawodowego (izb adwokackich, lekarskich, aptekarskich), szkolnego i wyznaniowego¹⁸. **Nie jest zatem prawdziwe twierdzenie, że ustawodawca polski, w okresie II RP, nie zdefiniował pojęcia samorządu gospodarczego.**

Samorząd przemysłowo-handlowy w zupełności odpowiadał definicjom „samorządu” zebranych przez L. Grzonkę i T. Jędrzejewskiego. Była nim wyodrębniona i określona przez przepisy grupa społeczna (przedsiębiorcy), w której członkostwo powstawało z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji państwowej (np. celnej), które wykonywała samodzielnie w formach właściwych dla administracji państwowej (wydając decyzje), posiadała organizację ustaloną w przepisach, o charakterze przedstawicielskim, kontrolowaną przez grupę (przez zebranie plenarne złożone z radców wybieranych przez przedsiębiorców), podlegała nadzorowi ze strony państwa (czyli Ministra Przemysłu i Handlu), ponosiła odpowiedzialność za swoje działania, a oprócz zadań zleconych wykonywała zadania własne (np. opiekowała się szkołami) oraz posiadała osobowość prawną¹⁹.

¹⁵ Przeciwnie do niektórych autorów stoję na stanowisku, że nie można zaliczać spółdzielni do instytucji samorządu gospodarczego (por. J. Basta, *Proces likwidacji samorządu gospodarczego w Polsce (1945–1949)*, „Studia Historyczne” 1997, z. 4, s. 561–571).

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 93.

¹⁷ Dz.U. RP 1934, nr 60, poz. 513. Rozporządzenie wydano do ustawy z 11.12.1923, której tekst jednolity ukazał się w Dz.U. RP 1934, nr 20, poz. 160.

¹⁸ Por. § 40 ust. 4 ww. ustawy.

¹⁹ Por. L. Grzonka, *Pojęcie „samorządu” w literaturze prawniczej*, „Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA” 2004, nr 1 (11), „Wiek XXI – The 21-st century 2004, s. 202–203. L. Grzonka odwołał się przede wszystkim do definicji „samorządu” autorstwa

Dodatkowo podkreśla się trwałość tych instytucji, dysponowanie ustawowo określonymi środkami finansowymi i uprawnienie do posługiwania się przymusem²⁰.

Prywatnoprawna osobowość izb przejawiała się w możliwości nabywania praw i zaciągania zobowiązań, pozywania i bycia pozywanym. **Osobowość publicznoprawna** ujawniała się w posiadaniu uprawnień władczych, władztwa administracyjnego (publicznego), czyli możliwości jednostronnego kształtowania praw i obowiązków adresatów decyzji. W uproszczeniu: **charakter przymusowy** izb p-h wynikał z nabycia członkostwa w izbie p-h, z mocy samego prawa, po podjęciu działalności gospodarczej (z chwilą wykupienia świadectwa przemysłowego lub karty rejestracyjnej). Przymusowy charakter polskich izb p-h w okresie II RP przesądzał o zaakceptowaniu modelu kontynentalnego izb p-h. Model anglosaski bowiem zakładał dobrowolność przynależności do izb p-h. Obowiązuje on obecnie w III RP i jest w literaturze coraz ostrzej krytykowany²¹. Specjalnie akcentuję pojęcie „modelu izb p-h”, a nie „modelu samorządu przemysłowo-handlowego”. Użycie bowiem terminu „samorząd” zakłada istnienie jego obligatoryjności. Samorząd przemysłowo-handlowy nie był i nie może być fakultatywny. Dobrowolna może być przynależność do izb, np. gospodarczych (jak w okresie III RP).

Należy jednak zwrócić uwagę, że instytucje samorządu gospodarczego nie muszą posiadać i nie posiadały w okresie II RP charakteru demokratycznego. Ordynacja wyborcza do izb p-h była wybitnie niedemokratyczna. W uproszczeniu wystarczy stwierdzić, że w okręgu Izby lubelskiej (który obejmował województwa lubelskie i wołyńskie) przedsiębiorcy posiadający czynne prawo wyborcze, na 60 radców bezpośrednio wybierali tylko 20 radców, reszta zaś wybierana była przez zrzeszenia gospodarcze (30), mianowana przez Ministra Przemysłu i Handlu (5) oraz dokoopowana (5). Z tego, prowadzący większe przedsiębiorstwa przemysłowe wybierali czterech, a mniejsze – sześciu radców. Natomiast najwięksi kupcy wybierali sześciu, a mniejsi – czterech radców. Ponadto mniej radców wybierali przedsiębiorcy wołyńscy, a więcej – lubelscy. Przedsiębiorca zatrudniający więcej pracowników dys-

T. Rabskiej i S. Kaźmierczyka. Analogicznie problem ujmował T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 7/8, s. 23–28; idem, *Samorząd gospodarczy w Polsce (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 462.

²⁰ Por. R. Jastrzębski, *Samorząd gospodarczy. Izba Domów Składowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 10, s. 2.

²¹ Por. np. W. Kasza, *Samorząd Gospodarczy. Próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2, s. 21–24; R. Kmiecik, *Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego w Polsce*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy...*, s. 95–102; R. Kmiecik, S. Wykretowicz, *Ustrój prawny izb gospodarczych w Polsce w przeszłości i obecnie*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria...*, s. 109–111; A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy...*, s. 86; S. Wykretowicz, *Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego...*, s. 25–29; idem, *Ustrój prawny izb gospodarczych...*, s. 39. Czytelnik może sięgnąć do nr 10 czasopisma „Konferencje i Seminaria” z 1999 r.; nr 9 „Jurysty” z tego samego roku oraz marca 1999 r. specjalnego „Ryneków Zagranicznych”, który poświęcono problemom samorządu gospodarczego po 1989 r. Skłaniające do refleksji są stwierdzenia W. Kieżunia, *Samorząd terytorialny i gospodarczy w Polsce na tle współczesnych struktur europejskich*, „Lithuania” 1997, nr 1/2, s. 128–132.

ponował większą liczbą głosów (np. jeśli zatrudniał powyżej 500 pracowników, to rozporządzał pięcioma głosami). Pomijam już fakt dzielenia wyborców na grupy, kategorie i okręgi²². Co więcej – jak wyraźnie napisał B. Kłapkowski – ustawowo pozbawiono praw wyborczych osoby, zajmujące się drobną działalnością gospodarczą (akwizycją itp.), obowiązane do opłacania wraz ze świadectwami przemysłowymi dodatku na rzecz izb p-h²³. Nie wyłączało to jednak obowiązku izb p-h reprezentowania interesów tych drobnych handlarzy²⁴. Dlatego też twierdzę, że wybory do izb p-h – co pokazała praktyka II RP – nie muszą posiadać demokratycznego charakteru, aby izby p-h mogły efektywnie działać na rzecz prywatnej gospodarki²⁵.

Podsumowując, wypada dodać, że instytucje samorządu przemysłowo-handlowego nie budziły w literaturze takich kontrowersji jak instytucje samorządu terytorialnego. W przypadku tych ostatnich wysuwano teorie prawno-naturalne (naturalistyczne), państwowe tudzież polityczne. Literatura na ten temat jest bardzo obszerna²⁶. W przypadku samorządu przemysłowo-handlowego zauważalne jest silne uzależnienie od państwa, jego władz i woli politycznej rządzących. Jest to widoczne, gdy bez woli rządu i parlamentu samorząd gospodarczy nie powstaje (lub z woli rządzących jest likwidowany, jak w 1950 r.). Akt powołujący do życia izby p-h nie był dziełem przedsiębiorców, zaś likwidacja nie leżała w sugestii ich członków, a mogła się odbyć jedynie z woli państwa (uchwałą Rady Ministrów na wniosek Ministra Przemysłu i Handlu)²⁷. To ustawodawca ustalał zakres działania izb p-h²⁸. Dlatego K. Esden-Tempski na Zjeździe Samorządu Gospodarczego w 1932 r. powiedział: *samorząd jest emanacją państwa*²⁹.

²² Por. *Statut Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie, cz. 1: Regulamin wyborczy*, Lublin 1934; *Statut Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie, cz. 2*, Lublin 1929; *Statut Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie, cz. 2*, Lublin 1939; a także egzemplarz cz. 2 statutu w zespole Izby lubelskiej (Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół Izby P-H w Lublinie, sygn. 4).

²³ Por. B. Kłapkowski, *Zrzeszenia przedsiębiorstw w przemyśle górniczym i fabrycznym ziem polskich*, t. 1: *Izby i stowarzyszenia*, Warszawa 1935, s. 89.

²⁴ Wyraźnie zwracał na ten fakt uwagę J. Kozarski – radca ministerialny pracujący nad rozporządzeniem o izbach p-h z 1927 r. i autor szczegółowego komentarza (por. *Rozporządzenie Prez. RP o izbach przemysłowo-handlowych z dnia 15 lipca 1927*, oprac. J. Kozarski, Poznań 1927, s. 183–188).

²⁵ Odmienny pogląd zaprezentował T. Wróblewski (*Samorząd gospodarczy w projekcie ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Acta Univ. Wratisl. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 39, s. 195).

²⁶ Wielu autorów ogranicza się do zaprezentowania koncepcji T. Bigo, M. Jaroszyńskiego, A. Krońskiego i J. Panejki. M. Jaroszyński odnośnie do samorządu gospodarczego stwierdził np., że dopóki nie będą powołane izby pracy, dopóty samorząd gospodarczy nie będzie w Polsce pełny (por. M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, reprint: Warszawa 1990, s. 8).

²⁷ W dn. 1.11.1933 r. zlikwidowano Izbę bydgoską, dzieląc jej okręg między Izby w Poznaniu i Gdyni; por. Dz.U. RP 1933, nr 81, poz. 579; nr 87, poz. 675; Monitor Polski 1933, nr 252, poz. 270.

²⁸ Wyraźnie podkreślał to J. Kozarski w swoim komentarzu, por. *Rozporządzenie Prez. RP o izbach przemysłowo-handlowych...*, s. 39. Dla potrzeb analizy samorządu gospodarczego, badacze odwołują się na zasadzie analogii do teorii samorządu terytorialnego. Np. J. S. Langrod stwierdził: *zrzeszenia przymusowe (związki samorządowe) zawdzięczają swe istnienie i swą organizację woli państwa...* (J. S. Langrod, [w:] K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, W. Sz. Wachholtz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 368).

²⁹ *Sprawozdanie z I Zjazdu Samorządu Gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej odbytego w Warszawie w dniu 26 kwietnia 1932 roku*, Warszawa 1932, s. 2. K. Esden-Tempski reprezentował na Zjeździe izby rolnicze.

2

Chciałbym także zwrócić uwagę na różnice, jakie zachodziły pomiędzy ówczesnym samorządem przemysłowo-handlowym a pojęciem samorządu zawodowego. Izby p-h, instytucje samorządu przemysłowo-handlowego nie decydowały o przyznaniu statusu przedsiębiorcy. Nie prowadziły sądów dyscyplinarnych, nie decydowały o utracie praw przysługujących przedsiębiorcom, nie określały przedsiębiorcom miejsca lub formy prowadzenia działalności gospodarczej. Pomimo przymusowego charakteru izb p-h, fakt przyjęcia do samorządu nie zależał od ich władz. Przynależność do izby była pochodną faktu uzyskania statusu przedsiębiorcy. Przedsiębiorca, jeśli nie chciał, nie musiał uczestniczyć w życiu samorządu, teoretycznie nie pociągało to dla niego negatywnych konsekwencji. Wówczas jedynym jego związkiem z właściwą jemu izbą p-h było wykupywanie raz do roku dodatku do świadectw przemysłowych lub karty rejestracyjnej. Co istotne, wysokość tego dodatku nie ustalały izby p-h samodzielnie, lecz Minister Przemysłu i Handlu. Wysokość opłat za czynności własne izb p-h również zatwierdzał Minister Przemysłu i Handlu. Przedsiębiorca nie musiał żyć w zgodzie z władzami izby p-h. Naturalnie w rzeczywistości mogło pociągać to za sobą negatywne poczynania prezydium izby, np. dyskryminację przy rozdziale kontyngentów importowych, ale nie uniemożliwiało prowadzenia codziennej działalności.

Ponadto izby p-h nie były instytucjami zamkniętymi. Były to samorzady otwarte, oparte na fundamentalnej zasadzie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Swojego rodowodu nie wywodziły ze średniowiecznych cechów, lecz z instytucji raczkującego kapitalizmu. Można uważać, że dla izb p-h byłoby korzystne, aby jak najwięcej (w granicach rozsądku) przedsiębiorczych osób zajmowało się przemysłem i handlem, bowiem wówczas ich środowisko byłoby liczniejsze i silniejsze. Powołaniem izb p-h było reprezentowanie przedsiębiorców wobec państwa i wykonywanie zadań publicznych. Położono nacisk na aspekt samoorganizacji i wzajemnego wspierania się przedsiębiorców. W izbach p-h nie występował konflikt między „starymi” a „młodymi” przedsiębiorcami. Kupiec rozpoczynający działalność nie musiał odbywać nauki u patrona czy mistrza. Poza tym dziedziny, w których działały izby p-h, nie zostały pozostawione do ich wyłącznej właściwości. Były to bowiem dziedziny zbyt ważne, fundamentalne dla życia ogółu społeczeństwa. Samorząd gospodarczy miał być nie tylko czynnikiem wspomagającym państwo w administrowaniu, ale także czynnikiem, który ograniczał swobodę władz państwowych. Dlatego też władze II RP nigdy nie powołały zapowiedzianych w konstytucjach izb pracy i Naczelnej Izby Gospodarczej, ponieważ samorząd obywateli zawsze wiąże się z samoograniczeniem się władzy. Można zadać

pytanie: czy możliwy jest inny kształt samorządu gospodarczego – bardziej „korporacyjny”, a mniej „otwarty”.

W literaturze zwracano bowiem uwagę na to, że izby p-h – w przeciwieństwie do zrzeszeń gospodarczych czy związków przedsiębiorstw – nie miały „kartelowego charakteru”. Nie dążyły do zmonopolizowania przemysłu, handlu, komunikacji, sektora ubezpieczeń, finansów czy usług³⁰. Co więcej, niektórzy autorzy nie wahał się określać izb samorządu zawodowego – w przeciwieństwie do izb p-h – mianem faktycznych karteli, regulujących dany fragment rynku³¹.

Naturalnie sytuacja powyższa miała swoje wady. Izby p-h nie brały odpowiedzialności za działania osób do nich należących. Władze izb p-h nie miały faktycznych możliwości eliminowania z rynku niesolidnych przedsiębiorców. Izby p-h nie miały uprawnień do zwalczania osób prowadzących nielegalną, niezarejestrowaną działalność gospodarczą. Nawet gdyby walne zebranie izby jednomyślnie ustanowiło kodeks etyczny, to nie można byłoby go egzekwować. Takimi sprawami mogło zajmować się państwo, a izby p-h mogły jedynie przedstawiać dezyderaty, które nie musiały być przez władze rządowe uwzględniane. Faktyczna „władza” izb p-h opierała się na autorytecie osób wchodzących w skład prezydium, znaczeniu, popularności i personalnych wpływach co znaczniejszych członków izb. Istotny był także fakt, że większość radców była reprezentantami największych zrzeszeń gospodarczych ówczesnej Polski. Dlatego w 1938 r. W. Toczyłowski napisał: *...społeczeństwo jest dziś zupełnie prawie bezradne na wypadek niesolidnego postępowania ze strony przemysłowca*³².

Różnica między samorządem przemysłowo-handlowym a zawodowym polegała także na tym, że samorząd izb p-h był samorządem liczniejszym. Trudno jest porównywać rynek przedsiębiorców do rynku członków samorządów zawodowych. Co wydaje się najważniejsze, zawód przedsiębiorcy nie był zawodem publicznego zaufania. Właścicielem przedsiębiorstwa mogła być przecież osoba małoletnia lub nieumiejąca pisać i czytać (analfabetyzm na Kresach był przecież powszechny)³³.

³⁰ Na możliwości ograniczania przez instytucje samorządu gospodarczego wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, a także wolnej konkurencji zwrócił uwagę w cytowanym uprzednio artykule M. Szydło (*Samorząd gospodarczy...*).

³¹ Por. R. Piotrowski, *Kilka uwag o branżowych związkach przemysłowych i rzemieślniczych*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leopolda Caro*, red. K. Paygert, Lwów 1935, s. 341.

³² W. Toczyłowski, *Przemysł jako zawód. Rozważania na tle nowelizacji prawa przemysłowego*, „Biuletyn Informacyjny Izby P-H w Sosnowcu” 1938, nr 5, s. 1–5.

³³ Rażąco niskie wykształcenie drobnych kupców chrześcijańskich wykazały badania przeprowadzone przez H. Namysłowskiego w okręgu Izby sosnowieckiej na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych. $\frac{1}{5}$ kupców nie posiadała nawet wykształcenia na poziomie szkoły powszechnej (tj. niepełne podstawowe, domowe, praktyczne lub żadne), zaś $\frac{3}{4}$ ukończyło tylko szkołę powszechną. Na ankietę Izby odpowiedziało jedynie ok. 460 kupców, w tym żaden pochodzenia żydowskiego, wśród których poziom wykształcenia był jeszcze niższy (por. S. J. Cezak, *Szkoły handlowe a potrzeby życia*, [w:] *Z bieżących zagadnień szkolnictwa zawodowego. Pamiętnik I Ogólnopolskiego Zjazdu nauczycieli szkół handlowych*, Warszawa 1931, s. 69–70; J. Miąso, *Szkoły zawodowe w Polsce w latach 1918–1939. Ich rozwój, organizacja i funkcje społeczne*, Wrocław 1988, s. 167–168;

Ogólne ramy prawne dla istnienia izb p-h (jak i innych instytucji publiczno-prawnych) w omawianym okresie nadały: konstytucje marcowa i kwietniowa, ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy³⁴ oraz – od lat trzydziestych – ustawy o upoważnieniu Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy i dekretów³⁵.

W **Konstytucji marcowej**³⁶ postanowiono wprowadzić zasadę dualizmu administracji, czyli podziału na administrację rządową i samorządową. Samorząd gospodarczy miał działać niezależnie od terytorialnego i zawodowego. Zasadniczym i w zasadzie jedynym art. konstytucji nawiązującym do samorządu gospodarczego był art. 68:

Art. 68: Obok samorządu terytorialnego ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy.

W II RP nigdy nie powołano izb pracy najemnej i Naczelnej Izby Gospodarczej³⁷. Zatem, za instytucje samorządu gospodarczego należy uznać: izby p-h, izby rolnicze oraz izby rzemieślnicze³⁸. Podkreślić wypada, że katalog izb składających się na instytucje samorządu gospodarczego był katalogiem otwartym. Należy też dodać, że w literaturze poświęconej Konstytucji marcowej pojawiały się wątpliwości dotyczące relacji między samorządem gospodarczym a zawodowym, o czym będzie dalej mowa.

Można się zastanawiać, które przepisy Konstytucji można uznać za wspólne dla samorządu gospodarczego i terytorialnego, a które odnosiły się wyłącznie do samorządu terytorialnego. Na przykład w art. 69 postanowiono o rozgraniczeniu źródeł docho-

R. Renz, *Wizerunek drobnego przedsiębiorcy gospodarczego w miasteczkach w woj. kieleckim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Imagie przedsiębiorcy gospodarczego w Polsce w XIX i XX wieku*, red. R. Kołodziejczyk, Warszawa 1993, s. 170–171).

³⁴ Dz.U. RP 1926, nr 78, poz. 442 i 443.

³⁵ Por. np. Dz.U. RP 1932, nr 22, poz. 165; 1933, nr 29, poz. 249; 1935, nr 28, poz. 215; nr 81, poz. 501; 1936, nr 23, poz. 186; nr 51, poz. 371; 1939, nr 44, poz. 285.

³⁶ Dz.U. RP 1921, nr 44, poz. 267.

³⁷ Na brak pełnej realizacji omawianego artykułu zwracał uwagę m.in. J. S. Langrod (*Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929, s. 29 i 33).

³⁸ Niektórzy autorzy uznawali za instytucje samorządu gospodarczego giełdy, spółki wodne, drogowo, cechy, wolne zrzeszenia gospodarcze, a nawet rady opiniodawcze przy ministerstwach; por. J. Kuciński, *Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce w świetle literatury i ustawodawstwa (1918–1939)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, t. 10, s. 172–173.

dów Państwa i samorządu. Wedle art. 73, do orzekania o legalności decyzji administracji samorządowej powołane miało być sądownictwo administracyjne. Na mocy art. 90 każdy obywatel RP miał obowiązek szanowania i przestrzegania rozporządzeń władz samorządowych. Artykuł 99 statuował zasadę ochrony prawa własności „ciał samorządowych”, zaś w art. 107 zagwarantowano obywatelom prawo petycji do ww. instytucji. Jednakże – zdaniem przedstawicieli doktryny prawa – do samorządu gospodarczego nawiązywał tylko i wyłącznie art. 68. Inne, wymienione przeze mnie, miały traktować o samorządzie terytorialnym. Analogicznie, zasady szerokiego samorządu społeczeństwa nie odnoszono do samorządu gospodarczego, a jedynie do terytorialnego³⁹.

Ustawodawca, w różnych aktach prawnych, przyznał izbom p-h uprawnienie do władczego kształtowania praw i obowiązków nie tylko osób prowadzących działalność gospodarczą, ale nawet osób nienależących do izb p-h⁴⁰. W literaturze omawiano problem **zaskarzania decyzji izb p-h**, które – moim zdaniem – można określić mianem decyzji administracyjnych do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Artykuł 1 rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. o NTA⁴¹ statuował właściwość Trybunału do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej⁴². T. Hilarowicz bez wątpliwości twierdził, że NTA mógł tym samym rozpatrywać orzeczenia i zarządzenia instytucji samorządu gospodarczego. Autor ten odwołał się do orzecznictwa wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego, który w wyroku z 25 stycznia 1884 r. zaznaczył, że decyzje izb handlowych podlegały badaniu przez Trybunał⁴³. Takie stanowisko powinno wydawać się wówczas oczywiste, zwłaszcza że w pojęciu administracji samorządowej umiejscawiano nie tylko instytucje samorządu terytorialnego, ale i gospodarczego. Jednakże – jak zauważyła D. Malec – w drugiej połowie lat trzydziestych NTA ograniczał swoją właściwość do decyzji wydawanych na podstawie przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, a w sprawach samorządowych – wydawanych tylko przez instytucje samorządu terytorialnego⁴⁴. Takie stanowisko NTA – podsumowała D. Malec – pozostawało w sprzeczności z ustaloną linią orzecznictwa⁴⁵. Tym

³⁹ Por. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 99–100; *Konstytucja marcowa*, oprac. A. Burda, ser.: *Dokumenty naszej tradycji*, Lublin 1983, s. 31–53; S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 105–106; M. Pietrzak, *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, CPH, t. 39, z. 2, s. 121–122.

⁴⁰ Szczególnie na gruncie rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z 13.04.1939 r. dotyczącego powoływania komisantów zajmujących się komisową sprzedażą zwierząt rzeźnych. Izby p-h bowiem miały udzielać koncesji na prowadzenie działalności komisowej, na podstawie swobodnego uznania (Dz.U. RP 1939, nr 47, poz. 298).

⁴¹ Dz.U. RP 1932, nr 94, poz. 806.

⁴² Pomijam tym samym kontrowersje co do pojmowania terminów: „orzeczenie” i „zarządzenie”, porównywanych z pojęciami: „decyzja administracyjna” tudzież „akt administracyjny”.

⁴³ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 130–131.

⁴⁴ Dz.U. RP 1928, nr 36, poz. 341 ze zmian.

⁴⁵ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 73.

bardziej że Trybunał ten był tworzony na wzór Trybunału austriackiego. Można wspomnieć, że w literaturze szeroko odnoszono się do orzeczenia z 17 stycznia 1938 r., dotyczącego Naczelnej Izby Lekarskiej. W orzeczeniu tym NTA stwierdził, że wydawane przez Naczelną Izbę Lekarską zarządzenia i orzeczenia nie należą do kategorii zarządzeń lub orzeczeń administracji samorządowej w rozumieniu art. 1 wspomnianego wyżej rozporządzenia, i jako takie nie podlegają zaskarżeniu⁴⁶.

Po zaprezentowaniu odpowiednich postanowień Konstytucji można zastanowić się nad przyczynami wpisania instytucji samorządu gospodarczego do jej treści. Najważniejszym źródłem będą niewątpliwie stenogramy, protokoły z prac Sejmu i komisji. Jednakże na potrzeby niniejszego artykułu jedynie zasygnalizuję te zagadnienia. Sięgnijmy zatem do projektów konstytucji opublikowanych w 1920 r. przez Kancelarię Naczelnika Państwa⁴⁷. Naczelna Izba Gospodarcza nie pojawiła się w projektach rządowych z maja i listopada 1919 r. ani stycznia 1920 r. Rolę izby wyższej parlamentu miała spełniać natomiast Straż Praw⁴⁸. Pozytywnie o pomysle jej powołania, zawartym w projekcie rządowym, wypowiadał się **S. Kutrzeba**. Zaprezentował pogląd, że powinna ona składać się z przedstawicieli samorządu terytorialnego, nauki, a także nominatów Naczelnika Państwa, z których część pochodziłaby m. in. spośród delegatów izb samorządu gospodarczego⁴⁹.

Utopijny i mesjanistyczny projekt **W. Wakara** wymaga osobnego omówienia, poza ramami niniejszej publikacji⁵⁰. Poza tym samorząd gospodarczy nie pojawił się w tekstach opracowanych przez endecję, J. Buzka i T. Jankowskiego⁵¹.

Co ciekawe, do idei samorządu gospodarczego nawiązano w konserwatywnym i monarchicznym projekcie **Komisji Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu** Królestwa Polskiego, która ustąpiła w sierpniu 1917 r. (po tzw. kryzysie przy-

⁴⁶ L. Rej. 4360/37; „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1939, z. 1, s. 180. Nie możemy także zapominać o orzeczeniu NTA z 30.10.1935 r., w którym stwierdzono, że za instytucję samorządową w rozumieniu Konstytucji można uznać tylko taką instytucję, która albo należy do wyliczonych w ustawie najwyższej instytucji samorządowych, albo posiada wyraźny charakter samorządowy przyznany jej na podstawie przepisów specjalnych (L. Rej. 7028/33; R. Hauser, *Wytoczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji r. 1935*, Warszawa 1936, s. 5).

⁴⁷ Por. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920. Nie będą nas też interesować projekty ustaw o izbach przemysłowo-handlowych przedkładane w latach 1919–1926, m.in. przez posła W. Stesłowicza – późniejszego działacza Izby Iwowskiej. Podobnie pominąłem projekt powołania Tymczasowej Naczelnej Rady Gospodarczej rządu W. Grabskiego oraz Państwowej Rady Gospodarczej przedstawiony przez J. Buzka w 1927 r.

⁴⁸ Por. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 9–20, 212–215.

⁴⁹ Por. S. Kutrzeba, *O konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 1919, s. 17–18; tenże, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W. L. Jaworski, Kraków 1924, s. 40.

⁵⁰ Por. W. Wakar, *Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej (wniosek)*, Warszawa 1919, opublikowany także w: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 185–196. W tytule VI projektu autor wyróżnił Izbę Pracy, która miała skupiać osoby zatrudnione „wytwórczością przemysłową i wymianą”, czyli zarówno przedsiębiorców, jak i pracowników. Ludność rolnicza natomiast miała zrzeszać się w Urzędzie Rolnym. Projekt ten, po zmianach, został wniesiony w maju 1919 r. pod obrady Sejmu przez PSL „Wyzwolenie” (por. *Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 36–46). Czytelnik może także zwrócić uwagę na podstawową pracę tegoż autora: *Zagadnienie Samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej z 1925 r.* Zawiera ona wiele cennych stwierdzeń, napisana jest jednak trudnym i rozwlekłym stylem.

⁵¹ Por. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 63–80, 81–112, 197–211.

sięgowym w Legionach). W jej składzie znaleźli się m. in. O. Balcer, S. Bukowiecki, J. Buzek, Z. Cybichowski, W. L. Jaworski, S. Kutrzeba i W. Studnicki. Senat miał reprezentować poszczególne warstwy narodu. Połowa senatorów miała pochodzić spośród wirylistów (m. in. członków rodziny królewskiej, dostojników Kościoła katolickiego) oraz osób mianowanych przez króla; połowa zaś – spośród przedstawicieli ziemian i rolników, zrzeszeń przemysłowych i handlowych, związków robotniczych, nauki i samorządu terytorialnego⁵².

Na wpisanie postanowień dotyczących instytucji samorządu do projektu konstytucji nie zdecydowała się **komisja ankietowa**, powołana w styczniu 1919 r. W jej prace zaangażowali się m. in. M. Bobrzyński, S. Bukowiecki, Z. Cybichowski oraz M. Rostworowski. W dyskusji nad poszczególnymi artykułami przedstawiano pomysły wprowadzenia do Senatu przedstawicieli korporacji publiczno-prawnych. Zrezygnowano z nich, podkreślając, że społeczeństwo polskie nie zostało jeszcze zorganizowane korporacyjnie i takie instytucje ustrojowe byłyby przedwczesne⁵³. Jednakże z upływem czasu, np. S. Bukowiecki i M. Rostworowski opowiedzieli się za wprowadzeniem do Senatu przedstawicieli samorządu gospodarczego⁵⁴.

Wśród tych wielu prac wyróżniał się projekt **S. Hłaski i J. Polaka**⁵⁵. Senat – ich zdaniem – powinien składać się m. in. z przedstawicieli samorządu terytorialnego, większych przedsiębiorstw przemysłowych, większych przedsiębiorstw handlowych, stowarzyszeń rolniczych i instytucji naukowych. Do przygotowanego przez siebie tekstu włączyli wyraźne postanowienia dotyczące korporacji społecznych, odróżnianych od instytucji samorządu terytorialnego.

U podstaw art. 68 Konstytucji marcowej legła natomiast koncepcja powołania Izby Pracy, którą forsował **M. Niedziałkowski** i inni postowie PPS. Wedle ich projektu (przedłożonego Sejmowi w maju 1919 r.), Izba Pracy miała być reprezentacją pracowników, wybieraną na trzy lata przez rady delegatów robotniczych miast i wsi, związki zawodowe robotników i organizacje pracowników umysłowych. Miała zostać wyposażona m. in. w prawo inicjatywy ustawodawczej, zaś w każdym zakładzie pracy miały zostać powołane komitety fabryczne⁵⁶.

Właśnie M. Niedziałkowski uważany jest za inicjatora wprowadzenia Naczelnej Izby Gospodarczej do Konstytucji marcowej. W *Ankiecie o Konstytucji* pod red. W. L. Jaworskiego pisał o przypadkowości pojawienia się art. 68 w ostatecznym tekście ustawy zasadniczej:

⁵² *Ibidem*, s. 113–138. Nie można zapominać, że np. do Sejmu galicyjskiego wchodziło trzech posłów izb p-h.

⁵³ *Ibidem*, s. 139–169.

⁵⁴ Por. S. Bukowiecki, *Przed rewizją konstytucji*, Warszawa 1928, *passim*; M. Rostworowski, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W. L. Jaworski, Kraków 1924, s. 37.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 171–184.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 47–62.

...art. 68 zjawił się dosyć dziwnym sposobem, a mianowicie projekt konstytucyjny socjalistów, dotyczący Izby pracy, który w pewnym zakresie odpowiada tym samym potrzebom, jakim ma służyć Najwyższa Izba Gospodarcza, został przeze mnie wysunięty. Wówczas ks. Lutostawski w ciągu jednego czy dwóch dni napisał wniosek, który uzyskał większość Izby i bez większych zmian dostał się do Konstytucji, jako artykuł 68⁵⁷.

M. Niedziałkowski rozwijał także koncepcje co do ustrojowego miejsca, struktury i składu Najwyższej Izby Gospodarczej; ich omówienie wykracza jednak poza ramy niniejszej pracy⁵⁸.

Koncepcje różnych stronnictw skonkretyzowały się w **projekcie Komisji Konstytucyjnej** wydanym drukiem w 1920 r.⁵⁹ PPS nadal postulowało, by do tekstu Konstytucji wprowadzić Izbę Pracy o szerokich kompetencjach⁶⁰. PSL „Wyzwolenie” natomiast proponowało przyznanie izbom samorządu gospodarczego prawa inicjatywy ustawodawczej⁶¹. Straż Praw (która znalazła się w projekcie rządowym) usiłowało zastąpić Senatem składającym się z przedstawicieli samorządu terytorialnego lub tylko większych miast, uczelni wyższych, Kościoła katolickiego i innych wyznań, Naczelnej Izby Gospodarczej oraz izb samorządu zawodowego⁶². Późniejszy art. 68 Konstytucji marcowej stanowił pierwotnie art. 70 projektu Komisji Konstytucyjnej, a po zamianie słów: *obok związków samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła...*, na *obok samorządu terytorialnego ustawa powoła...* i drobnych poprawek wszedł do ostatecznej wersji tekstu Konstytucji⁶³.

Twórcy **Konstytucji kwietniowej**⁶⁴ przejęli konstytucyjną konstrukcję samorządu gospodarczego z Konstytucji marcowej. Analogicznym do art. 68 Konstytucji z 1921 r. był art. 76 Konstytucji z 1935 r.:

Art. 76: Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne. Ustawy mogą łączyć izby w związki i nadawać im osobowość publiczno-prawną. Do

⁵⁷ M. Niedziałkowski, [w:] *Ankieta o Konstytucji...*, s. 173.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 172–183.

⁵⁹ Por. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 1920.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 32–38.

⁶¹ *Ibidem*, s. 9–10.

⁶² *Ibidem*, s. 20.

⁶³ *Ibidem*, s. 32.

⁶⁴ Dz.U. RP 1935, nr 30, poz. 227.

*rozważania zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opinio-
wania o projektach ustaw gospodarczych, tudzież harmonizowania poczyni-
w w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego – może być ustawą po-
wołana Naczelna Izba Gospodarcza. Nadzór nad działalnością samorządu go-
spodarczego sprawuje Rząd przez powołane do tego organy.*

Zdaniem ustawodawcy, izby p-h miały regulować życie gospodarcze w dzie-
dzinie przemysłu i handlu, tak jak izby rolnicze w zakresie rolnictwa, czy rzemieśl-
nicze w rzemiośle. Zarazem nadano podstawę konstytucyjną dla istniejącego już
Związku Izb P-H. W przeciwieństwie do Konstytucji marcowej (która kładła nac-
isk na współpracę rządu z organami samorządu), wyraźnie przewidziano sprawo-
wanie nadzoru nad izbami ze strony Rządu. W literaturze zaprezentowano pogląd,
że zgodnie z literalnym brzmieniem art. 76, ustawodawca rozszerzył pojęcie samo-
rządu gospodarczego na samorząd zawodowy lub też zastosował pojęcie samorz-
ądu gospodarczego w sensie szerokim, które obejmowało samorząd gospodarczy
w sensie ścisłym i samorząd zawodowy⁶⁵.

Organy samorządu gospodarczego (mimo początkowych zamierzeń autorów
Konstytucji z 1935 r.) nie weszły w skład „organów Państwa”, które pozostawały
pod zwierzchnictwem Prezydenta RP (art. 3 Konstytucji)⁶⁶; były to: Rząd, Sejm, Se-
nat, Siły Zbrojne, Sądy i Kontrola Państwowa. Uznano, że samorząd nie mógł stać
na równi z rządem, a jednocześnie podlegać nadzorowi z jego strony. Twórcy Kon-
stytucji powiązali pojęcie samorządu gospodarczego z pojęciem „życia zbiorowe-
go” i „twórczości jednostki”. Zaś zgodnie z art. 4, Państwo miało powołać samorząd
terytorialny i gospodarczy *do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego*.
Dźwignią życia zbiorowego miała być twórczość jednostki (art. 5). Jak podkreśl-
no w literaturze, dekalog tej Konstytucji, posługując się klauzulami generalnymi,
wyrażał ideę supremacji władzy prezydenta, solidaryzmu społecznego, a także
mocarstwa Polski. Zrywano z liberalnym przeciwstawieniem jednostki Pań-
stwu i trójpodziałem władz⁶⁷. Samorząd gospodarczy – tak jak administracja rzą-

⁶⁵ Por. np. R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce...*, s. 345–346. Cenne uwagi na temat samorządu w Konstytucji kwietniowej podał A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 71–86.

⁶⁶ O zamiarach wpisania samorządu terytorialnego i gospodarczego do katalogu „organów Państwa” mówili w swoich wystąpieniach m.in. W. Komarnicki, W. Makowski oraz M. Rostworowski (por. W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934 roku*, Wilno 1935, s. 20–21; W. Makowski, *Uwagi o projekcie reformy Konstytucji*, [w:] *Wacław Makowski o państwie społecznym*, oprac. W. T. Kulesza, Warszawa 1998, s. 99.

⁶⁷ Por. E. Gdulewicz, *Geneza i zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku*, [rozpr. doktorska], Lublin 1973, s. 157, 185–186; tenże, *Niektóre koncepcje ustroju politycznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 3, s. 71–82; E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne...*, s. 192; K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 41–42; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 marca 1935 roku*, oprac. J. Dinces, Warszawa 1935, s. 45–47.

dowa i samorząd terytorialny – miał wykonywać funkcje administracji państwowej (art. 72). Miał stać się organizacją społeczeństwa w ramach państwa i z woli państwa. Ustawodawca podkreślił tym samym prymat administracji państwowej (skupionej w ręku Prezydenta RP) oraz zależność samorządu od państwa⁶⁸.

Można się zastanawiać, czy autorzy Konstytucji kwietniowej głosili tym samym wprowadzenie zasady **monizmu administracji publicznej**. O zerwaniu z zasadą dualizmu administracji publicznej na gruncie Konstytucji kwietniowej pisała M. Grzybowska⁶⁹. Można też uznawać, że autorzy Konstytucji kwietniowej, nie negując istnienia i odrębności samorządu (np. gospodarczego), przyznali pierwszeństwo administracji państwowej przed administracją rządową i samorządową. Stwierdzał to np. M. Starzewski, który był zwolennikiem Konstytucji z 1935 r. Jego zdaniem, ujęcie administracji państwowej, podzielonej na administrację rządową, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy było z *punktu widzenia prawniczego najzupełniej poprawne*⁷⁰. W świetle faktycznego funkcjonowania instytucji ustrojowych II RP w okresie 1935–1939 trudno jest moim zdaniem mówić o istnieniu wówczas monizmu administracji publicznej. Nie możemy jednak zapominać o tych autorach, którzy Konstytucję kwietniową poddawali daleko idącej krytyce⁷¹.

Jeden z autorów Konstytucji z 1935 r. – **W. Makowski**, krótko po przewrocie majowym podkreślał znaczenie art. 68 Konstytucji z 1921 r. Uważał, że dawał on możliwość przekształcenia demokracji politycznej w demokrację społeczną. Dodatkowo umożliwiały – zdaniem tego autora – rozdzielenie w życiu państwowym zagadnień gospodarczych od uprzywilejowanych dotąd spraw politycznych⁷². Zwracał uwagę w Sejmie; *iz jeżeli się mówi, że interesy gospodarcze mają osiągnąć supremację nad interesami politycznymi, to trzeba do tego iść, to trzeba stworzyć możliwość, ażeby interesy gospodarcze znalazły swój głos nie za pośred-*

⁶⁸ Czytelnik może sięgnąć do komentarzy do konstytucji kwietniowej autorstwa jej propagatorów: S. Car, *Na drodze ku nowej Konstytucji*, Warszawa 1934; S. Car, B. Podolski, *Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935; S. Car, B. Podolski, *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Warszawa 1935; K. W. Kumaniecki, *Ustrój polityczny Polski. Konstytucja kwietniowa i system wyborczy (sejmowy, senacki, prezydencki). Tekst i studjum*, Kraków 1937; idem, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935; *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. S. Car, Warszawa 1935; Cz. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.

⁶⁹ Por. M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 76–82. Dla przykładu S. Wykrętowicz stwierdził, że na gruncie Konstytucji z 1935 r. samorząd gospodarczy stał się trzecim podmiotem administracji publicznej, obok administracji rządowej i samorządu terytorialnego (por. S. Wykrętowicz, *Ustrój prawny izb gospodarczych...*, s. 36).

⁷⁰ M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 101. Podobnie uważał m.in. M. Malczewski, *Wykłady o konstytucji polskiej łącznie z ordynacjami wyborczymi wraz z pełnym tekstem ustawy konstytucyjnej*, Poznań 1937, s. 11.

⁷¹ Por. np. A. Chmurski, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935. Autor ten pisał o ścisłym podporządkowaniu samorządu administracji państwowej, ale nie o zlaniu się administracji rządowej i samorządowej w jedną administrację państwową, tudzież istnieniu wyłącznie administracji państwowej (*ibidem*, s. 102).

⁷² W. Makowski, *Konstytucja, zwierzchnicy państwa, Sejm, Senat i Rząd*, [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, red. M. Dąbrowski, P. Lot, Kraków–Warszawa 1928, s. 177.

*nictwem politycznego przedstawicielstwa, ale bezpośrednio*⁷³. Argumentował, że Najwyższa Izba Gospodarcza i Sejmem powinny ze sobą współpracować, a nie konkurować, gdyż mają inne zadania. Parlament miał wyznaczać zadania polityczne, kontrolować bieg życia politycznego, wydawać dyrektywy i tworzyć rząd. Natomiast Naczelna Izba powinna – według niego – jedynie wpływać na życie polityczne i mieć w nim zagwarantowany swój udział. Zaś działania Sejmu i Najwyższej Izby miał koordynować Rząd⁷⁴.

Jeśli chodzi o konstytucyjne ujęcie samorządu gospodarczego, to w doktrynie prawa powszechnie uznawano, że na gruncie obydwu konstytucji było ono niewłaściwe. **T. Bigo** występował przeciwko zawężaniu zakresu pojęcia samorządu do samorządu terytorialnego i gospodarczego. Uważał, że w Polsce istniało wiele innych związków publiczno-prawnych, niezwiązanych z samorządem gospodarczym. Argumentował, że dla izb p-h przedmiotem działania był przemysł i handel, dla izb rolniczych – rolnictwo, rzemieślniczych – rzemiosło. Konkludując, stwierdził: *...żadną miarą nie byłoby zatem słuszne twierdzenie, że system polski zna tylko te dwie kategorie samorządu*⁷⁵.

Także **K.W. Kumaniecki** uznawał, że twórcy konstytucji niesłusznie pominięli instytucje samorządu zawodowego⁷⁶. Podkreślał, że art. 68 wyraża dążenie jego pomysłodawców w kierunku korporacjonizmu. W 1928 r. wyraził pogląd, że izby p-h – obok izb rzemieślniczych i samorządu giełdowego – stworzyły samorząd zawodowy w przemyśle i handlu, który powinien być odróżniany od samorządu zawodowego rolniczego i korporacji zawodów wolnych (np. izb adwokackich, notarialnych, lekarskich)⁷⁷. Odnośnie do Konstytucji kwietniowej – do której odnosił się pozytywnie – pisał, że art. 76 wyodrębnił dwojaką organizację samorządu gospodarczego: stanowczą i fakultatywną. Stanowczą stanowiły m.in. izby p-h, zaś powołanie Naczelnej Izby Gospodarczej pozostawiono – jego zdaniem – uznaniu ustawodawcy⁷⁸.

⁷³ *Wacław Makowski o państwie...*, s. 72. W. Makowski wypowiedział te słowa podczas przemówienia sejmowego w dniu 17.07.1926 r. Czytelnik może także sięgnąć do książki W. Makowskiego, pt. *Państwo społeczne z 1936 r.*

⁷⁴ *Wacław Makowski o państwie...*, s. 72.

⁷⁵ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, reprint, Warszawa 1990, s. 188.

⁷⁶ K. W. Kumaniecki, *Na drodze do zespolenia*, [w:] *O naprawę Rzeczypospolitej*, red. K. W. Kumaniecki, Kraków 1922, s. 72; idem, *Centralizm i decentralizacja*, [w:] *Ankieta o Konstytucji...*, s. 161; idem, *Centralizacja i decentralizacja*, [w:] K. W. Kumaniecki, *W poszukiwaniu suwerena*, oprac. B. Szlachta, M. Zakrzewski, Kraków 2006, s. 90–91.

⁷⁷ Por. K. W. Kumaniecki, *Ustrój społeczny*, [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej...*, s. 792–793. Czytelnik może sięgnąć również do rozdziału autorstwa K. W. Kumanieckiego, [w:] K. W. Kumaniecki, J. Panejko, B. Wasutyński, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, cz. 2, Kraków b.r.w., s. 430–435.

⁷⁸ K. W. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 46. W tej pracy autor ten szerzej potraktował tematykę zasad ustroju korporacyjnego (*ibidem*, s. 83–104).

Zdaniem **J. S. Langroda**, samorząd gospodarczy w Konstytucji kwietniowej objął nie tylko instytucje samorządu zawodowego, ale i bliżej nieokreślone zrzeszenia publiczno-prawne⁷⁹.

Odmienne od ustawodawcy ujmował samorząd gospodarczy **W. Sz. Wachholtz**. Definiował on samorząd zawodowy jako *administrowanie tymi sprawami, które wynikają ze szczególnych stosunków obywateli z racji wykonywanego przez nich zawodu*⁸⁰. Według niego, samorząd gospodarczy dzielił się na: samorząd zawodowy zawodów wolnych (izby lekarskie, adwokackie itp.), samorząd zawodowy rolniczy (izby rolnicze), samorząd zawodowy przemysłu i handlu (izby p-h, izby rzemieślnicze i giełdy) oraz samorząd ubezpieczeń społecznych (kasy chorych, zakłady ubezpieczeń, ubezpieczalnie społeczne)⁸¹.

Autor ten proponował także inny podział samorządowych związków zawodowych: 1) zorganizowanych jako izby, np. izby handlowe, przemysłowe, adwokackie, lekarskie itp.; 2) powołanych do przeprowadzenia określonych zadań administracyjnych natury gospodarczej, czyli: a) zadań leżących tylko w interesie samych zrzeszonych, wykonywanych np. przez spółki myśliwskie, rybackie czy spółki wodne; b) zadań mających ogólniejsze znaczenie, np. ubezpieczeń społecznych, którymi zajmowały się ubezpieczalnie⁸². Powyższe podziały uznał za modelowe. Argumentował, że istnieją organizacje, które łączą w sobie cechy izb i innych związków, np. korporacje przemysłowe⁸³.

Osobno należałoby omówić i objaśnić teorię W. Sz. Wachholtza na temat „publicznej osoby związkowej”. Na potrzeby niniejszego artykułu wystarczy stwierdzić, że autor ten ujmował publiczną osobę związkową jako pewien stan faktyczny, konstruuując definicję osoby prawnej prawa publicznego (publicznej osoby związkowej) na płaszczyźnie myślowej, w oderwaniu od konkretnego porządku prawnego⁸⁴. Jeśli czytelnik sięgnie do tej publikacji, to zauważy, że definicja W. Sz. Wachholtza mimo swojej dotkliwej zawichości stanowi zwartą konstrukcję logiczną. Daje się ona – o czym jestem w pełni przekonany – zastosować

⁷⁹ J. S. Langrod, *Problemy administracyjne w konstytucji*, Kraków 1936, s. 13–16; por. również notę J. S. Langroda, [w:] K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, W. Sz. Wachholtz, *Zarys ustroju...*, s. 370–371. Czytelnik nie może zapominać, że J. S. Langrod nawiązywał do spraw izb p-h, zajmując się tematyką regionalizmu, np. w pracy: *Regionalizm administracyjny w teorii i w życiu* z 1932 r.

⁸⁰ Por. W. Sz. Wachholtz, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 4: *Podział administracyjny Państwa*, Warszawa 1930, s. 139.

⁸¹ Por. W. Sz. Wachholtz, *Organizacja administracji*, [w:] *Wielka Ilustrowana Encyklopedia Powszechna Wydawnictwa Gutenberg*, t. 13: *Polska*, reprint, Poznań 1995, s. 51–52.

⁸² Por. W. Sz. Wachholtz, *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*, Warszawa 1928, s. 57.

⁸³ *Ibidem*, s. 58.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 33. Czytelnik może także sięgnąć do innej, mniej znanej publikacji W. Sz. Wachholtza: *Wolność i władza*, z 1935 r. Jego tezy spotykały się z krytyką innych autorów (por. np. recenzję W. Dalbora, w: „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1934, z. 3, s. 687–690).

do konkretnej izby p-h, wykonującej konkretne zadania z zakresu administracji publicznej.

Dla zobrazowania poglądów pojawiających się w literaturze okresu II RP na temat samorządu przemysłowo-handlowego można sięgnąć do prac bardzo wielu autorów (poza wzmiankowanymi w niniejszym artykule)⁸⁵. J. Kuciński – znany dzięki swoim publikacjom na temat izb p-h – stwierdził: *...rozbieżności wśród polskich autorów na temat zakresu samorządu gospodarczego pojawiły się z dwóch powodów. Po pierwsze, ustawodawstwo Polski międzywojennej nie podaje definicji samorządu i nie określa wyraźnie, jakie instytucje powinny wchodzić w skład samorządu gospodarczego*⁸⁶. *Po drugie, autorzy zabierający głos w tej sprawie niejednokrotnie odchodzili od konkretnej rzeczywistości, pragnąc znaleźć taką ogólną definicję, która uwzględniałaby cechy instytucji samorządowych w różnych krajach, posiadających odmienne ustroje polityczne i społeczno-gospodarcze. Brak jednomyslności co do istoty «samorządu» utrudniał klasyfikację samorządu gospodarczego*⁸⁷.

⁸⁵ Czytelnik może zainteresować się pracami m.in.: L. Bergera, R. Battaglii, T. Brzeskiego, J. Buzka, A. Chełmońskiego, Z. Chmielewskiego, I. Czumy, H. Dembińskiego, E. Dubanowicza, T. Drzażdżyńskiego, T. Garczyńskiego, K. Grzybowski, W. Jastrzębskiego, W. L. Jaworskiego, M. Kannenberga, Cz. Klarnera, B. Kłapkowskiego, W. Komarnickiego, W. Krzyżanowskiego, S. Lauterbacha, W. Lewandowskiego, S. Maksymowicza, H. Mianowskiego, S. Miłkaszewskiego, H. Sanda, M. Szawleskiego, K. Trawińskiego, M. Waśkowskiego, A. Wierzbickiego, Cz. Peche, Z. Pietkiewicza, A. Roszkowskiego, J. Starościaka, B. Stypińskiego, T. Rzepeckiego, B. Stypińskiego, H. Tennenbauma, S. Waschko, a także A. Wereszczyńskiego.

⁸⁶ Jak już uprzednio zaznaczyłem, nie mogę w pełni zgodzić się z powyższą tezą.

⁸⁷ J. Kuciński, *Klasyfikacje i definicje...*, s. 182.