

Krzysztof Tor

SAMORZĄD GOSPODARCZY – WYBRANE ZAGADNIENIA

Pojęcie i istota samorządu gospodarczego

W administracji lokalnej realizującej także cele publiczne w sferze gospodarki, spotykamy się ze specyficznym zjawiskiem polegającym na tym, że obok organów administracji rządowej, podlegających bezpośrednio władzom centralnym i pozostającym do nich w hierarchicznym podporządkowaniu, występują także inne instytucje, które nie pozostają w stosunku podporządkowania do władz centralnych i posiadają większą samodzielność w realizowaniu przekazanych im zadań z zakresu administracji publicznej. Mowa tu o samorządzie, który, co należy podkreślić, stanowi część administracji państwa.

Samorząd, posiadając władzę realizowaną w imieniu państwa, przyznaną przez ustawy, spełniać ma *de facto* te same funkcje i zadania publiczne, co administracja rządowa. Tak więc możemy stwierdzić, że obydwa rodzaje administracji, tj. rządowa i samorządowa, łącznie stanowią administrację publiczną, czyli państwową. Pomiędzy tymi wymienionymi wyżej rodzajami i systemami administracji występuje jednak zasadnicza różnica, polegająca w odniesieniu do samorządu na braku hierarchicznej podległości, ale posiadaniu atrybutu samodzielności w stosunku do organów rządowych lub do innych organów samorządowych. Tak więc z formalnego punktu widzenia, samorząd stanowi wyraz zdecentralizowanego modelu wykonywania zadań publicznych należących do państwa. Dlatego też właśnie korporacjom samorządowym, a także innym podmiotom zdecentralizowanej ad-

ministracji publicznej przydaje się przymiot odrębnej od państwa podmiotowości publicznoprawnej.

Opierając się na tych przesłankach, możemy stwierdzić, że „samorząd jest działalnością administracyjną państwową o charakterze lokalnym lub specjalnym, wykonywaną samodzielnie przez związki publicznoprawne obdarzone władzą na podstawie i w granicach ustaw państwowych”¹. Szczególną uwagę należy zwrócić na to, że jest to działalność administracyjna wykonywana w imieniu państwa w zakresie i o charakterze lokalnym lub specjalnym. Wynika z tego, że samorządem są nie tylko związki lokalne o charakterze terytorialnym, ale również związki specjalne, które wyodrębnia się ze względu na inne kryteria niż terytorialny obszar wykonywania zadań. Mamy tutaj na myśli jednostki samorządu gospodarczego i zawodowego.

W nauce prawa administracyjnego przez wiele lat trwał spór o to, czy związki nieterytorialne mogą posiadać charakter samorządowy. Dzisiaj jednak nie budzi wątpliwości fakt, że kryteria odróżniające obie formy samorządu, według których dzielimy go na terytorialny (powszechny) i specjalny (gospodarczy i zawodowy), nie mogą posiadać zasadniczego znaczenia, bowiem z prawnego punktu widzenia nie musimy przywiązywać wagi do tego, w jaki sposób ustawa określa zakresy działalności tych odrębnych związków samorządowych (czy w oparciu o terytorialne zakresy działania, czy też w inny sposób).

Drugorzędną sprawą jest stwierdzenie, czy zakresy tych zadań publicznych będą ustalone terytorialnie czy też inaczej specjalnie określone; ważne jest natomiast, aby wskazane związki były legitymowane przez ustawodawcę do wykonywania władzy publicznej w określonej dziedzinie zadań publicznych w imieniu administracji państwowej.

Mozemy powiedzieć, że samorząd specjalny, a więc w warunkach naszego kraju samorząd gospodarczy i zawodowy, jest nowszą formą administracji państwowej, ponieważ odbiega od podstawowej terytorialnej zasady działania administracji. Jednak w żadnym razie nie można powiedzieć, że jest to gorsza forma administracji. Pod względem prawnym pomiędzy samorządem terytorialnym a gospodarczym czy zawodowym występują różnice jedynie natury techniczno-prawnej.

Pojawia się w tym miejscu pytanie o to, jak należy rozumieć pojęcie samorządu gospodarczego? Trudno na nie jednoznacznie odpowiedzieć, mówiąc bowiem o samorządzie gospodarczym, nie ma się na myśli osobnego układu norm prawa pozytywnego i odpowiadającej im odrębnej instytucji prawnej. Należałoby raczej mówić o pewnych celach organizacji życia publicznego w dziedzinach gospodarczych, których realizacja oparta jest na zasadach współpracy organów państwowych lub organizacji samorządów terytorialnych z określonymi organizacjami reprezentującymi interesy kolektywne zawodów lub grup społeczno-zawo-

¹ S. Zamojski, *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931, s. 56; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 125; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 17-21.

dowych². Należy pamiętać, że podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedsiębiorstw danej gałęzi gospodarki, lecz także przedsiębiorcy jako zorganizowana zbiorowość, która reprezentuje w życiu społecznym interesy i wartości zarówno ekonomiczne, jak i cywilizacyjne czy etyczne.

Wracając do pytania o definicję samorządu gospodarczego, możemy za J. Hubertem stwierdzić, że przez to pojęcie rozumie się związek zorganizowany na zasadach reprezentowania wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego lub zawodu³.

Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy (organizuje) ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób, biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kwalifikacje oraz szczególne uprawnienia, a także odpowiadające im interesy ekonomiczne i społeczne. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym przypadku na drugim planie. Innymi słowy, samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki reprezentujące przede wszystkim interesy ekonomiczne członków tych organizacji wspólnotowych.

Samorząd gospodarczy po 1989 r.

Przełomowe wydarzenia polityczne, które następowały w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, nie mogły pozostać bez wpływu na bieżącą działalność i określenie przyszłości samorządu gospodarczego. Rozpoczęty przy „okrągłym stole” proces ewolucji systemu społeczno-politycznego doprowadził do pokojowych przeobrażeń ustrojowych w Polsce. Nowe władze państwowe, opierając swą działalność na zasadach wolności politycznej i gospodarczej, sprzyjały rozwojowi różnych form samorządu.

Należy jednak podkreślić, że najważniejsze akty prawne, na podstawie których rozpoczęto w Polsce tworzenie organizacji samorządowych o charakterze gospodarczym i zawodowym, były opracowane przez władze reprezentujące idee i założenia charakterystyczne jeszcze dla systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej, gdzie dominowała zasada podporządkowania wszystkich podmiotów administrujących organom administracji rządowej, a samodzielność była ściśle reglamentowana.

Te założenia i cechy były także widoczne w zasadniczych ustawach określających kwestie organizacji (i ich funkcjonowania) zrzeszających przedsiębiorców.

² M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 252.

³ J. Hubert, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/1926*, Poznań 1926, s. 1.

Podstawowe regulacje prawne, związane wówczas z omawianą problematyką, to:

- ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej,
- ustawa z 22 marca 1989 r. o rzemiośle,
- ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych,
- ustawa z 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych.

Wspomniana wcześniej zasada wolności zrzeszania się wprowadziła jednak pod pozorem nieskrępowanej demokracji stan pewnego nieporządku oraz organizacyjnej słabości i niekonsekwencji w działaniu wyłonionych tą drogą instytucji, które powinny być samodzielne i niepodporządkowane w wykonywaniu publicznych zadań gospodarczych.

Aby się o tym przekonać, wystarczy lektura tekstu ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. W art. 2 tej ustawy mówi się wprawdzie, że „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych”⁴, 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 dobrowolności 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 przez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonego przez sąd rejestrowy⁵,
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Trzeba jasno powiedzieć, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewniało im pozycji związków publicznoprawnych. Należy bowiem pamiętać, że podmioty tzw. prawa publicznego są odrębnymi podmiotami wykonującymi zadania administracji publicznej, które mają prawo używać w określonych sytuacjach środków przymusu zewnętrznego, mają także prawo korzystania z części majątku publicznego. Pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą sposobu powstania, członkostwa oraz stosunku do państwa⁶.

⁴ Ustawa z 30 maja 1989 r. O izbach gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 195).

⁵ Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. wprowadziła z dniem 1 stycznia 2001 r. Krajowy Rejestr Sądowy (Dz.U. z 1997 r. Nr 121, poz. 769).

⁶ M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 290.

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. Cech tych nie znajdujemy ani w izbach gospodarczych, ani w Krajowej Izbie Gospodarczej, której powołanie zapowiadała wspomniana ustawa. Z tego też względu wyżej wymienione organizacje możemy traktować jedynie jako stowarzyszenia gospodarcze, a nie jednostki samorządu gospodarczego. Uwaga ta dotyczy wszystkich izb przemysłowo-handlowych, izb turystycznych oraz izb rolniczych powołanych na mocy ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych.

Niedoskonałość wymienionej wyżej regulacji skłoniła ustawodawcę do podjęcia działań, mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym. Inicjatywę jej opracowania podjęły w 1991 r. dwa zespoły poselskie (projekt druku sejmowego nr 988 i 1044), jednak Komisja Nadzwyczajna, po rozpatrzeniu tych projektów, skierowała we wrześniu 1991 r. wniosek do Sejmu o ich odrzucenie. W 1993 r. w parlamencie podjęto dyskusję nad dwoma projektami ustawy o samorządzie gospodarczym. Pierwszy z nich został opracowany i ostatecznie przyjęty przez Senat 19 marca 1993 r. (druk sejmowy nr 825); drugi przez grupę posłów 16 listopada 1993 r. (druk sejmowy nr 132). Dyskusja nad wymienionymi projektami nie doprowadziła jednak do żadnej konkluzji, podobnie jak w przypadku zgłoszonego 15 września 1995 r. projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych (druk sejmowy nr 1300). W 1996 r. wniesiono do Sejmu kolejny projekt ustawy o samorządzie gospodarczym, który także spotkał się z ostrą krytyką zarówno niektórych grup środowiska przedsiębiorców, jak i polityków. Do projektu, liczącego 66 artykułów tekstu, zgłoszono 214 poprawek⁷.

Przyznać trzeba obiektywnie, że przywołany projekt ustawy o samorządzie gospodarczym, powielał większość błędów swoich poprzedników i ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. Trudno oprzeć się smutnej refleksji, że spowodowane to było niedostatecznym zrozumieniem przez parlamentarzystów istoty samorządu gospodarczego. Wiąże się to nierozłącznie z problemem braku jasnej, logicznie skonstruowanej wizji samorządu gospodarczego.

Powracające od lat pytanie o to, czy samorząd gospodarczy ma być zorganizowany na podstawie zasady dobrowolności czy obligatoryjności, dzieli zarówno środowiska gospodarcze, jak i polityków, co do dzisiaj uniemożliwia racjonal-

⁷ Zob. też: W. Kasza, *Samorząd gospodarczy. Próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2, s. 21-24; M. Grzelak, R. Kmiecniak, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 290.

ne uregulowanie tych zagadnień⁸. Rozbieżności te znalazły również swój wyraz w projekcie ustawy o samorządzie gospodarczym. Szczególnie razi brak jednoznaczności w uregulowaniu zagadnień związanych z funkcjonowaniem dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców reprezentujących ich interesy w świetle omówionych zasad organizacji i funkcjonowania samorządu gospodarczego⁹.

W tym miejscu pojawia się także problem stosowanego nazewnictwa. Tradycyjny model samorządu opierał się na organizacji izbowej i przy tej terminologii należałoby pozostać, by zachować jednolitą strukturę i nazewnictwo, co ułatwiłoby stosowanie przejrzystych rozwiązań prawnych. Nieporozumienia pojawiają się także w kwestii oparcia dochodów samorządu gospodarczego wyłącznie na składkach (dobrowolnych). Rozwiązanie takie wydaje się niewystarczające dla samorządu gospodarczego wykonującego przecież zadania administracji publicznej. Uzasadnione byłoby w tym zakresie rozwiązanie oparte na udziale izb gospodarczych w podatkach państwowych lub też lokalnych podatkach i opłatach.

Nie są to oczywiście wszystkie wady ustawy o samorządzie gospodarczym, jednak wystarczą, aby krytycznie odnieść się do tej propozycji. Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych w historii prac Sejmu III Rzeczypospolitej. Potwierdzeniem tego może być fakt, że pomimo wniesienia do wyżej wymienionego tekstu większości zapowiedzianych wcześniej poprawek, nie uzyskał on aprobaty parlamentu również w 1997 r., a obecnie w wyniku wprowadzenia nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, problem zasad organizacji i funkcjonowania samorządu gospodarczego przez przedsiębiorców został wykreślony z tekstu ustawy.

W związku z tym pamiętać należy, że funkcjonujące na obszarze całego kraju izby przemysłowo-handlowe, izby budownictwa, zrzeszenia handlu i usług oraz inne tego typu organizacje, nie są w żadnym razie jednostkami samorządu gospodarczego, a jedynie stowarzyszeniami przedsiębiorców o charakterze prywatnoprawnym (dotyczy to również Krajowej Izby Gospodarczej)¹⁰.

Rok 1989 przyniósł poważne zmiany w zakresie działania samorządu rzemieślniczego. Kluczowe znaczenie w tej materii miała ustawa o rzemiośle z 22 marca 1989 r. Regulowała ona m.in. takie kwestie, jak: definicja rzemiosła, określenie kwalifikacji zawodowych rzemieślnika oraz podstawowe prawa i obowiązki rzemieślnika. Rozdział trzeci ustawy poświęcony był samorządowi rzemiosła. Jeżeli chodzi o organizacje samorządowe, to wprowadzono jedną istotną zmianę – kompetencje Centralnego Związku Rzemiosła przejął Związek Rzemiosła

⁸ Lakonicznie te sprawy regulowała ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, przyjmując, że zadania, sposób tworzenia oraz kwestie trybu powoływania władz samorządu określi odrębna ustawa, natomiast nowa ustawa z 2 lipca 2004 r., o swobodzie działalności gospodarczej, w ogóle te sprawy pomija.

⁹ Por. uwagi: M. Grzełak, R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 292 i nast.

¹⁰ Według nieco innych zasad funkcjonuje ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy. Zgodnie z ustawą z 28 lipca 1990 r. O działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 59, poz. 344 z późn. zm.), wszystkie zakłady ubezpieczeń funkcjonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tworzą Polską Izbę Ubezpieczeń, będącą obligatoryjną organizacją samorządu gospodarczego.

Polskiego. Nie to jednak było najistotniejsze w kontekście przyszłości rzemiosła w naszym kraju. Najważniejsze znaczenie miał zapis zawarty w art. 7 pkt 4: „Organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności”¹¹.

W przypadku szczególnie nas interesujących izb rzemieślniczych oznaczało to członkostwo w nich jedynie tych cechów i spółdzielni rzemieślniczych, które wyraziły taką wolę. Jeżeli dodamy do tego, że zarówno izby rzemieślnicze, jak i cechy mogły być tworzone w trybie inicjatyw założycielskich, to dojdziemy do wniosku, że instytucje samorządu rzemieślniczego zaczęły tracić charakter publicznoprawny i stopniowo rozpoczęły ewolucję w stronę stowarzyszeń, a więc związków o charakterze prywatnym. Pod względem zasad organizacji samorządu rzemieślniczego był to niewątpliwie krok wstecz.

Trudno się wobec tego dziwić, że działacze samorządowi reprezentujący Związek Rzemiosła Polskiego należą do zwolenników jak najszybszego uchwalenia, obejmującej również rzemiosło, ustawy o samorządzie gospodarczym, w której zostałby zawarty zapis o obligatoryjnym członkostwie.

W Polsce funkcjonuje obecnie 26 izb rzemieślniczych. Są one społeczno-zawodowymi organizacjami samorządu rzemiosła i posiadają osobowość prawną, działając na podstawie ustawy o rzemiośle z 22 marca 1989 r. oraz uchwalanych przez poszczególne izby statutów. Podstawowym zadaniem izb jest reprezentowanie zrzeszonych organizacji, a także rzemieślników, którzy nie należą do cechów, wobec organów administracji państwowej i instytucji, udzielanie im pomocy instruktażowo-doradczej oraz przeprowadzanie egzaminów kwalifikacyjnych. Organami samorządowymi izb są: walne zgromadzenie przedstawicieli, rada, odwoławczy sąd rzemieślniczy, komisja rewizyjna. Wybory do wyżej wymienionych organów dokonywane są w regionach w głosowaniu tajnym spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających mandat udzielony przez zrzeszoną w izbie organizację. Kadencja organów izb rzemieślniczych trwa cztery lata.

Najwyższym spośród nich jest walne zgromadzenie przedstawicieli. Może ono podejmować uchwały we wszystkich sprawach rzemiosła i jego organizacji na terenie działania poszczególnych izb. Delegatami na walne zgromadzenie są przedstawiciele organizacji zrzeszonych w izbie. Każdą zrzeszoną w izbie organizację reprezentuje dwóch przedstawicieli.

Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia przedstawicieli należy m.in.: ustalanie kierunków rozwoju rzemiosła i zrzeszonych organizacji na okresy roczne i wieloletnie, rozpatrywanie sprawozdań z działalności izby i podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących wniosków rady oraz zrzeszonych organizacji, uchwalanie statutu i jego zmian, wybieranie i odwoływanie prezesa izby, zatwierdzanie wybranych w regionach członków rady, odwoławczego sądu rzemieślniczego i komisji rewizyjnej, uchwalanie zasad gospodarki finansowej izby oraz podej-

¹¹ Ustawa z 22 marca 1989 r. O rzemiośle (Dz.U. Nr 17, poz. 92); por. Ustawa z 6 września 2001 r. O zmianie ustawy o rzemiośle (Dz.U. Nr 129, poz. 1445).

mowanie uchwał w sprawie rozwiązania izby. Walne zgromadzenie przedstawicieli zwoływane jest przez radę raz do roku.

Kolejnym organem izb rzemieślniczych jest rada. Do jej kompetencji m.in. należy uchwalanie rocznych planów gospodarczo-finansowych, podejmowanie uchwał w sprawie nabycia nieruchomości, składanie walnemu zgromadzeniu przedstawicieli sprawozdań ze swojej działalności, podejmowanie uchwał w przedmiocie przyjmowania, wykreślenia i wykluczania członków, zatwierdzanie struktury organizacyjnej izby, powoływanie komisji stałych lub dla rozwiązywania określonych problemów, powoływanie i odwoływanie dyrektora izby.

Rada składa się z 16 albo 17 radców w przypadku wyboru prezesa izby spoza osób wybranych do rady w regionach. Jej pracami kieruje prezes izby. Posiedzenia rady odbywają się w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż dwa razy w kwartale.

Odwoławczy sąd rzemieślniczy rozpatruje odwołania od orzeczeń i postanowień sądów cechowych. Od jego decyzji nie przysługują środki odwoławcze. Sąd może zmienić, uchylić lub utrzymać w mocy orzeczenie bądź postanowienie sądu cechowego. Sąd składa się z pięciu członków wybranych w regionach i zatwierdzonych przez walne zgromadzenie przedstawicieli.

Natomiast zadaniem komisji rewizyjnej, składającej się z przewodniczącego i czterech członków, jest kontrolowanie całokształtu działalności izby, a w szczególności: okresowe badanie ksiąg i dokumentów finansowych, badanie rocznych sprawozdań finansowych, przedkładanie walnemu zgromadzeniu przedstawicieli wniosków o udzielenie absolutorium prezesowi izby i członkom rady.

Wykonywaniem uchwał władz izby oraz bieżącą pracą administracyjną zajmuje się biuro izby. Na jego czele stoi dyrektor, który pełni obowiązki kierownika zakładu pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy.

Koszty statutowej działalności izby pokrywane są z wpłat zrzeszonych członków oraz innych wpływów określonych w przepisach o gospodarce finansowej izby.

Rozwiązanie izby może nastąpić wskutek zgodnych uchwał walnego zgromadzenia przedstawicieli, podjętych większością trzech czwartych głosów na dwóch kolejno po sobie następujących walnych zgromadzeniach w odstępie co najmniej dwóch tygodni¹².

Samorząd rolniczy

Spośród wszystkich izb gospodarczych najlepiej zorganizowany pod względem prawnym jest samorząd rolniczy.

Zasadniczy przełom, jeśli chodzi o jego funkcjonowanie, nastąpił 14 grudnia 1995 r. Wówczas to została uchwalona ustawa o izbach rolniczych. Weszła ona

¹² Tak jest to przewidziane w statucie Izby Rzemieślniczej w Krakowie.

w życie z dniem 4 kwietnia 1996 r. Z litery ustawy wynikało, że izba rolnicza powstaje na terenie danego województwa w wyniku dokonania wyboru delegatów do najwyższej władzy izby, tj. walnego zgromadzenia. Od tego momentu członkostwo w izbie miało charakter obligatoryjny.

Termin pierwszych wyborów delegatów ustalał minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek wojewody i po zaciągnięciu opinii Sejmiku Samorządowego najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Warunkiem niezbędnym do utworzenia izby rolniczej w województwie był udział w pierwszych wyborach co najmniej 20% uprawnionych do głosowania. Mniejszy udział wyborców powodował oddalenie możliwości utworzenia izby rolniczej na okres co najmniej sześciu miesięcy. Dopiero po upływie tego okresu mogły być one zorganizowane ponownie na wniosek co najmniej 5% uprawnionych do głosowania. Dodać należy, że drugie wybory były ważne niezależnie od tego, jaki procent uprawnionych wziął udział w głosowaniu.

Pierwsze wybory do izb rolniczych miały charakter bezpośredni. W wyniku nowelizacji ustawy o izbach rolniczych w 2001 r. zmieniły się zasady wyborcze do Walnego Zgromadzenia Izby¹³. Obecnie jego członkowie są wybierani w wyborach pośrednich, dwustopniowych, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Z okręgu wyborczego, jakim jest gmina, wybiera się członków rady powiatowej. Na pierwszym posiedzeniu rada powiatowa izby wybiera spośród swoich członków większością głosów przewodniczącego oraz delegata na walne zgromadzenie, którzy tworzą skład walnego zgromadzenia izby rolniczej.

Członkami izby rolniczej są:

- rolnicy indywidualni (osoby fizyczne) oraz producenci rolni (osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), którzy są płatnikami podatku rolnego lub podatku dochodowego,
- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe.

Organami izby rolniczej są:

- walne zgromadzenie,
- komisja rewizyjna,
- zarząd,
- rady powiatowe izby.

Kadencja tych organów izb rolniczych trwa 4 lata. Najwyższą władzę izby stanowi walne zgromadzenie. Walne zgromadzenie jest zwoływane przez zarząd co najmniej dwa razy w roku. Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia należy w szczególności:

- uchwalanie statutu,
- wybór i odwoływanie zarządu i członków komisji rewizyjnej,
- uchwalanie budżetu,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej,

¹³ Nowelizacja ustawy o izbach rolniczych z 21 czerwca 2001 (Dz.U. Nr 81, poz. 875).

- podejmowanie uchwał w sprawach majątku izby,
- ustalanie wysokości składki członkowskiej.

Walne zgromadzenie powołuje także spośród swoich członków komisje problemowe, a skład ich może być rozszerzony o ekspertów niebędących członkami walnego zgromadzenia, z tym, że osoby te nie mogą stanowić więcej niż połowy składu komisji.

Zarząd wybierany jest spośród członków walnego zgromadzenia. W jego skład wchodzi: prezes, wiceprezes, trzech członkowie.

Do najważniejszych uprawnień zarządu należy:

- przygotowywanie projektów uchwał walnego zgromadzenia,
- opracowywanie projektów budżetu i planu finansowego,
- podejmowanie uchwał w sprawach zaciągania kredytów i innych zobowiązań finansowych.

Zarząd realizuje swoje zadania za pomocą biura izby. Na jego czele stoi dyrektor, który w stosunku do pracowników biura jest kierownikiem zakładu pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy.

Komisja rewizyjna składa się z 5 osób wybranych spośród członków walnego zgromadzenia. Główne jej kompetencje koncentrują się na kontroli wykonywania uchwał walnego zgromadzenia oraz działalności finansowej izby.

Nowymi organami izby rolniczej są rady powiatowe, które po raz pierwszy powołano w wyniku wyborów z 8 grudnia 2002 r. Pracami rady kieruje jej przewodniczący. Do zadań rady powiatowej należy przede wszystkim sporządzanie analiz i opinii, przedstawianie wniosków oraz dokonywanie ocen z zakresu rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych i przedstawianie ich zarządowi izby.

Zakres działania izby rolniczej, formalnie rzecz biorąc, jest bardzo szeroki. Obejmuje on przede wszystkim zagadnienia, których realizacja zapewnia podniesienie rangi pracy na roli oraz wpływa na społeczno-ekonomiczny rozwój wsi polskiej. W szczególności należy tu wymienić:

- sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków w zakresie produkcji rolnej oraz rynku rolnego i przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego,
- występowanie do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych oraz opiniowanie projektów przepisów,
- prowadzenie działań na rzecz tworzenia rynku rolnego sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu oraz poprawy warunków zbytu produktów rolnych i produktów rolnych,
- prowadzenie analiz kosztów i opłacalności produkcji rolnej,
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych na potrzeby producentów rolnych oraz innych podmiotów gospodarczych,
- doradztwo w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów,

- podejmowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury rolnictwa i wsi oraz poprawy struktury agrarnej,
- podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie,
- prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
- kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki i rzetelnego postępowania działalności gospodarczej,
- działanie na rzecz podnoszenia jakości środków i urządzeń stosowanych w działalności rolniczej oraz na rzecz poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa w rolnictwie,
- współdziałanie z jednostkami prowadzącymi szkoły rolnicze, wspieranie ich działalności, inicjowanie powstawania nowych szkół i zmian w programach nauczania oraz współorganizowanie praktyk,
- kształtowanie świadomości ekologicznej producentów rolnych,
- inicjowanie działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych,
- działanie na rzecz poprawy jakości produktów rolnych,
- promowanie eksportu produktów rolnych,
- rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami producentów rolnych.

Wymienione zadania wydają się dowodzić, że ustawodawca docenia rolę samorządu rolniczego, jednak przepisy prezentowanej ustawy nie wyposażyły izb rolniczych w kompetencje, które pozwoliłyby na prawidłową i rzeczywistą realizację nałożonych na nie zadań administracji publicznej. Obecnie zadania izb rolniczych dotyczą jedynie opiniowania i wnioskowania, a nie uprawnień władczych w zakresie współdecydowania o pewnych sprawach (np. uzgadnianie projektów przedsięwzięć dofinansowywanych z funduszy UE).

Nie ulega więc wątpliwości, że kolejnym krokiem powinno być dążenie do tego, aby funkcjonujące w kraju izby możliwie najszybciej uzyskały rzeczywisty wpływ na wymienione w ustawie sfery aktywności. Ponadto izbom rolniczym należałoby stopniowo przekazywać kompetencje administracji rządowej szczebla wojewódzkiego. Tylko tak zdecydowane działania umożliwią wykreowanie rzeczywistego samorządu rolniczego, który z jednej strony będzie wyrazicielem opinii środowisk rolniczych i reprezentantem ich interesów, a z drugiej będzie posiadał określone instrumenty zapewniające mu pozycję podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej. Takie usytuowanie izb rolniczych pociągnie jednak za sobą potrzebę autentycznego wybierania organów samorządowych. Należałoby rozważyć, czy nie zmodyfikować prawa wyborczego w kierunku rozszerzenia reprezentacji osób związanych z rolnictwem oraz przedstawicieli zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych.

Ustawa z 14 grudnia 1995 r. przewiduje różne źródła dochodów izb rolniczych. W okresie pierwszej kadencji samorządu rolniczego podstawą finansowania była przekazywana przez wojewodę dotacja finansowa z budżetu państwa.

Obecnie dochodami izby są:

- odpisy w wysokości 2% od uzyskiwanych wpływów z tytułu podatku rolnego,
- środki na realizację zadań zleconych przez administrację rządową lub samorządową,
- dochody z tytułu udziału lub posiadania spółek prawa handlowego,
- darowizny, zapisy, dotacje i inne wpłaty,
- składki członkowskie,
- opłaty z tytułu usług świadczonych przez izby¹⁴.

Opierając się na scharakteryzowanej powyżej regulacji, od czerwca 1996 r. przeprowadzono w kraju wybory mające na celu demokratyczne wyłonienie władz nowych izb rolniczych. W sumie powołano 49 izb. Dzięki temu po 50 latach wróciły do życia samorządowe tak bardzo zasłużone dla rolnictwa polskiego organizacje. Trzeci rok działalności samorządu rolniczego w Polsce rozpoczął się od konieczności dostosowania dotychczasowych struktur organizacyjnych izb rolniczych do nowego podziału administracyjnego kraju, zgodnie z przepisami ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw, w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa¹⁵.

W wyniku przyjęcia powyższego rozwiązania powstała sytuacja, w której faktycznie przestało działać 49 dotychczasowych izb rolniczych, a od 1 stycznia 1999 r. zaczęło funkcjonować 16 nowych. Uregulowania wymagał zatem szereg problemów, które mogły pojawić się w związku z tym, dotyczących w szczególności składu osobowego organów nowych izb rolniczych, przejścia mienia dotychczasowych izb oraz ich pracowników. Kwestie te uregulowano w art. 33 ustawy z 29 grudnia 1998 r. Zgodnie z jego przepisami członkowie walnych zgromadzeń izb rolniczych, działających 31 grudnia 1998 r., zachowali swoje mandaty do czasu nowych wyborów (ich terminu ustawa nie określiła) i od 1 stycznia 1999 r. stali się członkami walnego zgromadzenia izby, na terenie której położony jest okręg wyborczy (gmina), z którego uzyskali mandaty.

Przepisy te nie przewidywały zatem przedterminowych wyborów do walnych zgromadzeń izb rolniczych. Jednocześnie zobowiązały one właściwych miejscowo wojewodów do zwołania, w terminie do 28 lutego 1999 r., nadzwyczajnych posiedzeń walnych zgromadzeń izb rolniczych, które dokonać miały wyboru komisji rewizyjnej, zarządu izby oraz delegata do Krajowej Rady Izb Rolniczych.

Zgromadzenia te, choć nie bez problemów, zostały zwołane przez wojewodów w powyższym terminie i dokonały wyborów nowych władz izb oraz delegatów do Krajowej Rady¹⁶. W rezultacie powołano 16 izb rolniczych, które zachowały charakter wojewódzki.

Wszystkie one są zrzeszone w Krajowej Radzie Izb Rolniczych, do której zadań w szczególności należy:

¹⁴ Ustawa z 14 grudnia 1995 r. O izbach rolniczych (Dz.U. Nr 1, poz. 3).

¹⁵ Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

¹⁶ Zob. szerzej: M. Grzełak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 298 i nast.

- reprezentowanie izb przed organami państwa,
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz założeń i programów polityki rolnej,
- przedstawianie właściwym organom administracji państwowej wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie,
- udzielanie izmom pomocy w wykonywaniu ich zadań.

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi izb oraz wybrani przez walne zgromadzenie delegaci, po jednym z każdej izby.

Trudno jest oczywiście dzisiaj rozstrzygnąć, czy izby rolnicze spełnią pokładane w nich nadzieje. Jak już wspomniano, niektóre sformułowania ustawy z 14 grudnia 1995 r. budzą pewne wątpliwości. Dotyczą one m.in. finansowania izb od drugiej kadencji. Przekazanie na rzecz izb odpisu w wysokości zaledwie 2% wpływów uzyskanych z tytułu podatku rolnego może, jak się wydaje, być sumą niewystarczającą.

Rodzi się w tym miejscu pytanie o to, czy izby rolnicze nie będą w przyszłości zanadto zdane na ewentualne dotacje z budżetu centralnego. Tego typu tendencja stanowiłaby bez wątpienia zagrożenie dla ich niezależności.

Pomimo wymienionych zastrzeżeń, nie podlega dyskusji fakt, że od strony prawnej omawiana ustawa gwarantuje powołanie izb rolniczych będących rzeczywistymi organizacjami samorządu rolniczego.

Nie ulega wątpliwości, że właśnie w tym kierunku powinna zmierzać organizacja samorządu gospodarczego w Polsce, który może spełniać swoje zadanie jedynie wówczas, kiedy oparty będzie na powszechnej przynależności przedsiębiorców demokratycznie wybierających władze poszczególnych izb samorządowych. Równie ważne jest ustawowe wyposażenie organów samorządu w kompetencje z zakresu administracji publicznej. Tylko takie usytuowanie samorządu umożliwi mu realny wpływ na polityczno-gospodarczy system kraju.

Tak więc pokazane tutaj rozwiązania prawne dotyczące samorządu rolniczego mogłyby, po dokonaniu odpowiednich zmian, posłużyć jako wzorcowe rozwiązania dla innych samorządów gospodarczych w naszym kraju.