

ROZDZIAŁ I

Pojęcie i istota samorządu gospodarczego

Szeroko rozumiany samorząd jest bez wątpienia ważnym elementem systemu władzy publicznej. Szczególną rolę odgrywa rzecz jasna samorząd terytorialny obejmujący, w tradycyjnym ujęciu, tylko te grupy społeczne i ich reprezentacje, które powołane zostały przez przepisy prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych¹.

Pojęcie *samorząd* pojawiło się w nauce prawa stosunkowo późno, bo dopiero w XIX wieku w literaturze niemieckiej. Przez samorząd – *Selbstverwaltung* – rozumiano urzędnia administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbständige* i *Verwaltung*, co w języku polskim oznacza samodzielny zarząd. Pojęcie to wprowadził do nauki niemieckiej Rudolf von Gneist, jako tłumaczenie angielskiego terminu *selfgovernment*.

Pojęcie samorządu lokalnego na gruncie anglosaskim nastrocza jednak pewnych trudności, bowiem w literaturze przedmiotu dla oznaczenia samorządu stosowano tam dwa terminy: *local selfgovernment*, tłumaczony jako samozarząd lokalny oraz *local government*, który powinno się rozumieć jako zarząd lokalny. Dopiero pod koniec XIX wieku drugie z wymienionych wyżej pojęć zaczęło być powszechnie stosowane w ustawodawstwie samorządowym, a także publikacjach

¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 5.

naukowych².

Z kolei w literaturze francuskiej nie ustalono osobnego terminu na oznaczenie samorządu, lecz używano na jego określenie przeważnie słowa *décentralisation*, które odpowiada pojęciu *pouvoir municipal* przeciwstawianemu centralizacji. Termin ten miał określać granice uprawnień gminy³. Najodpowiedniejszym, jak się wydaje, odniesieniem do instytucji samorządowych jest właśnie termin decentralizacja, albowiem odpowiada on istocie samorządu polegającej na odciążeniu władz centralnych w wykonywaniu administracji publicznej.

Różnorodność doświadczeń europejskich, a także odmienne motywy polityczne kształtowania struktur zarządu lokalnego sprawiły, że pojęcie samorządu nie było nigdy rozumiane w sposób jednoznaczny. Prawnicy administratywiści zastanawiali się nad tym, co stanowi rzeczywistą treść samorządu, jaka jest jego konstrukcja prawna, jak wreszcie kształtują się relacje pomiędzy jednostkami samorządowymi a organami administracji rządowej. Nie można także zapominać o tym, że zmiany ustrojowe, nowe tendencje polityczne wpływające na społeczeństwo powodowały przekształcenia i przewartościowania pojęć i urzędów prawnopaństwowych, w tym także samorządu, który jest zjawiskiem dynamicznym.

Nie ulega wątpliwości, że najbardziej racjonalne jest traktowanie samorządu jako ważnego elementu władzy publicznej. Analizę pojęcia samorządu, opartą na powyższym założeniu, przeprowadzili w okresie międzywojennym czołowi polscy przedstawiciele prawa administracyjnego, między innymi: Tadeusz Bigo i Jerzy Panejko. Byli oni zgodni co do dwóch kryteriów: formy strukturalnej i środków działania. Uważali, że samorząd stanowi formę administracji zdecentralizowanej i że polega na jej

² E. Sadowska, *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Kraków 2014, s. 14.

³ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny, gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 9.

wykonywaniu. Odmienne podejście prezentowali w stosunku do kryterium podmiotu, i co się z tym wiąże, do problemu osobowości prawnej podmiotów. Rozbieżności te sprowadzały się do odpowiedzi na pytanie, czy samorząd należy traktować jako osobę prawną, czy też jako organ państwa.

Tadeusz Bigo uważał, że podmiotem samorządu jest zawsze osoba prawna, ponieważ samorząd jest podmiotem praw i obowiązków, które wykonuje we własnym imieniu. W konsekwencji twierdził on, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielными podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę⁴. Tak więc, według Tadeusza Bigo, podmiotem administracji samorządowej są grupy społeczne, korporacyjnie zorganizowane, czyli związki posiadające osobowość prawną, powołane przez ustawę do wykonywania zdecentralizowanej administracji. Korporacyjność osób prawnych – podmiotów administracji – jest zatem ważną cechą samorządu. W tym kontekście należy pamiętać, że istotą jednostki samorządowej jako osoby publicznoprawnej jest to, że wobec państwa stanowi ona samostanny podmiot publicznych praw podmiotowych realizujący swoje prawa za pomocą przymusu.

W związku z powyższym możemy z kolei za Jerzym Panejką stwierdzić, że: „Samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”⁵. Istota samorządu polega więc na wykonywaniu funkcji państwowych, względnie takich funkcji, które państwo w drodze ustawy zleci jednostkom samorządowym

⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152.

⁵ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 98.

do wykonania; przez to zadania te stają się równocześnie publicznymi i państwowymi⁶.

Postępując w ten sposób państwo wychodzi z założenia, że samorząd spełni te zadania lepiej i taniej niż władza rządowa, bowiem realizować je będą bezpośrednio zainteresowani i znający się na określonych problemach, ze względu na własne doświadczenia i bezpośrednie stykanie się z nimi⁷.

Samorząd w swej codziennej działalności nie może być nadmiernie ograniczany przez administrację państwową. Nie powinien on przekraczać właściwie tylko jednej granicy, polegającej na przyznawaniu jednostkom samorządowym własnych praw zwierzchnich, niezależnych od władzy państwowej i przeciwstawiających się tej władzy. Tak więc samodzielność związków samorządowych nie polega na stawianiu ich poza wszelką kontrolą, ale na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą nieskrępowane dyrektywami tych władz, samodzielnie powziąć uchwały będące w zgodności z przepisami prawa.

Władysław Leopold Jaworski pisał, że jeżeli orzeczenia, zarządzenia etc., ciała zwanego samorządowym, mogą być zmienione w drodze środka prawnego przez władzę państwową, to takie ciało, bez względu na swą nazwę, nie jest podmiotem samorządowym. W swojej działalności trzymać się ono musi ustaw, ale powinno być niezależne od poleceń i wskazań rządu⁸.

Podsumowując rozważania na temat cech konstytuujących pojęcie samorządu warto zacytować jego określenie sformułowane przez Zbigniewa Leońskiego. Nie jest to zwięzła definicja a komplementarny zbiór elementów, których połączenie

⁶ Ibidem, s. 100.

⁷ K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 429.

⁸ W. L. Jaworski, *Czy mamy samorząd?*, „Dzień Polski” z 21.02.1928.

umożliwia wykreowanie samorządu w znaczeniu prawnym.

Według wymienionego autora do istotnych cech samorządu zaliczyć należy to, że:

- przepisy prawa powinny zabezpieczyć określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi” sprawami;
- grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy (członkiem samorządu staje się z mocy ustawy, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli);
- grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej;
- owo zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji); wkraczanie w formę nadzoru w działalność samorządu możliwe jest wyłącznie w ramach przewidzianych ustawą i nie naruszających owej samodzielności⁹.

Obok samorządu terytorialnego, będącego najważniejszą formą decentralizacji, istotną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa także samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. W jego ramach wyróżnić możemy między innymi związki personalne reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i szczególnie nas interesujący samorząd gospodarczy.

Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy i organizuje ogół mieszkańców

⁹Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 6; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum 1997, s. 349-350.

pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kompetencje i aktywność w różnych sferach gospodarki. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym przypadku na drugim planie. Innymi słowy samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne. Ich oddziaływaniu podlega ściśle określony obszar aktywności gospodarczej pewnej grupy osób, które w sposób zorganizowany i władczy wykonują na równi z organami samorządu terytorialnego, zdecentralizowaną część administracji państwowej.

Opierając się na tych założeniach należy zdecydowanie wyłączyć z zakresu samorządu gospodarczego wszelką działalność, która ogranicza się jedynie do funkcji doradczych w sprawach publicznych lub też wyłącznie do zastępstwa interesów określonych grup przedsiębiorców. Mylenie podmiotów samorządowych, posiadających określone władztwo administracyjne ze stowarzyszeniami funkcjonującymi w sferze gospodarki jest tendencją niepożądaną, wprowadzającą zamęt organizacyjny i kompetencyjny, co w efekcie może prowadzić do zdezawuowania idei samorządu gospodarczego. Trzeba sobie uświadomić, że siła samorządu gospodarczego tkwi w jego publicznoprawnym charakterze. Powinien on być zatem wyłanianą w demokratyczny sposób, powszechną i możliwie apolityczną reprezentacją środowiska przedsiębiorców, będącą partnerem tak administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Tak definiowany samorząd gospodarczy powinien spełniać dwojakiego rodzaju zadania:

- 1) poruczone im wyraźnie przez państwo, tj. przez ustawy i rozporządzenia, w zakresie których występuje w imieniu państwa i współpracuje z władzami rządowymi

- i samorządowymi (samorządu terytorialnego);
- 2) polegające na samodzielnym popieraniu i zaspokajaniu interesu danej grupy gospodarczej z uwzględnieniem swobody działania i prawa samodzielnej decyzji, jak również prawa samostanowienia norm w granicach ustawowych.

Wskazane powyżej zadania polegają na realizowaniu celów i zaspokajaniu interesów danej grupy społecznej i regulowaniu współżycia członków danego związku, przy uwzględnieniu interesów ogółu. Są to obowiązki, które z natury swej ciąży na państwie, a które państwo, celem lepszego ich wykonania i pełniejszego uwzględnienia interesów środowiskowych, powierza organizacjom samorządowym. W tym zakresie, w którym jednostka samorządu gospodarczego nie wykonuje jedynie wyraźnych poleceń ustawowych, ma ona przyznane prawo samodzielnego działania, prawo swobodnej decyzji i swobodnego uznania. Materialnie realizuje ona zadania administracji państwowej, a zatem sprawuje władzę zwierzchnią, natomiast formalnie jest egzemplifikacją decentralizacji, albowiem stanowi samodzielną, hierarchicznie niezależną organizację wyposażoną we władztwo administracyjne¹⁰.

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

Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przed-

¹⁰ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, op. cit., 48.

siębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne.