

**Marcin JUREWICZ<sup>1</sup>**

## **DZIAŁALNOŚĆ IZB GOSPODARCZYCH JAKO ZDECENTRALIZOWANYCH ORGANIZACJI PRZEDSIĘBIORCÓW. ZARYS HISTORYCZNY KONCEPCJI DECENTRALIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Decentralizacja administracji publicznej oznacza przyznanie niezależnym organizacjom i organom możliwości kształtowania własnego ustroju prawnego w sferze określonej ustawą. Celem izb gospodarczych, jako zdecentralizowanych organizacji biznesu, jest reprezentowanie interesów gospodarczych przedsiębiorców w ich wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej aktywności. Izby gospodarcze powinny oferować usługi specjalistyczne dla przedsiębiorców, np. szkolenia i konferencje – w szczególności odnoszące się do prawa gospodarczego, podatkowego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz pozyskiwania publicznych źródeł finansowania. Racjonalizacja ustroju prawnego izb gospodarczych przyczynia się do zwiększenia ich znaczenia dla rozwoju przedsiębiorczości i wspomagania polskiego przemysłu, handlu oraz usług.

**Słowa kluczowe:** izby gospodarcze, decentralizacja

### **1. POJĘCIE ORAZ SZKIC HISTORYCZNY KONCEPCJI DECENTRALIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Izby gospodarcze reprezentują przedsiębiorców względem organów władzy publicznej, stanowiąc przejaw decentralizacji administracji publicznej w sferze działalności gospodarczej. Opis ustroju prawnego izb gospodarczych i propozycje usprawnienia ich działalności tworzą znaczącą problematykę, jako że mankamentem funkcjonowania izb gospodarczych w Polsce jest ich ograniczona reprezentatywność, utrudniająca pozyskiwanie źródeł finansowania. Kłopotliwe jest więc zatrudnianie przez izby wskazanej liczby pracowników o właściwych kwalifikacjach, korzystanie z nowoczesnych technologii, infrastruktury oraz systemów organizacji i zarządzania. Istotna jest możliwość działania w strukturze organizacyjnej izb organów sztabowych, spełniających funkcje opiniotwórcze i doradcze, oraz uczestniczenie tych organów w przygotowywaniu propozycji usług specjalistycznych dla przedsiębiorców. Niedobór dostatecznych źródeł finansowania skutkuje brakiem specjalistów w składzie organów sztabowych oraz utrudnia możliwość proponowania przez izby fachowych usług i unowocześniania własnych urządzeń technicznych.

Istota idei decentralizacji, charakteryzowanej we współczesnej literaturze naukowej z zakresu prawa administracyjnego, została opisana po raz pierwszy w doktrynie francuskiej<sup>2</sup>. Koncepcja decentralizacji wywodzi się z okresu monarchii stanowej we Francji.

<sup>1</sup> Dr Marcin Jurewicz, Katedra Marketingu i Przedsiębiorczości, Wydział Zarządzania, Politechnika Białostocka.

<sup>2</sup> K. Choraży, *Prawna koncepcja decentralizacji a reformy administracji lokalnej we Francji*, „Administracja” 1987/2, s. 48; na temat zarysu historycznego decentralizacji zob. też J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 80 i nast.; S. Michałowski, *Decentralizacja administracji publicznej – sukcesy*

Przekształcenie się państwa feudalnego w burżuazyjne było zespolone z ustawodawstwem z 1789r. i ustanowieniem gminy, czyli terytorialnej organizacji samorządowej. Gmina uzyskała uprawnienia do samodzielnego funkcjonowania, dysponując zakresem własnych celów, zadań i środków, odrębnych od państwowych<sup>3</sup>. Sukces rewolucji zaowocował dążeniem zwycięskiej burżuazji do skoncentrowania całej władzy, w tym administracyjnej. Konstytucje z lat 1793 i 1795 rozpoczęły proces upaństwowiania samorządu terytorialnego. Postrzeganie samorządu lokalnego zmieniła reforma napoleońska, ustanawiając dualistyczną administrację terytorialną (gminy i departamenty)<sup>4</sup>. Rozwój gospodarczy i przemiany społeczne nasilały zespalanie się zdecentralizowanych jednostek administracji terytorialnej z organizacją państwową. Własna sfera ich aktywności ulegała redukcji, zaś nowe zadania administracyjne powierzano w szczególności wyspecjalizowanym organom administracji, funkcjonującym w odrębnych strukturach terytorialnych umiejscowionych poza podziałem zasadniczym<sup>5</sup>.

W drugiej połowie XIX w., szczególnie zaś w okresie następującym bezpośrednio po Wiośnie Ludów, uwydatniła się kontrowersja pomiędzy dążeniami do utworzenia silnego aparatu scentralizowanej administracji, zdolnej do przeciwstawienia się ruchom wyzwolęczym wyzyskiwanych narodów i grup społecznych, a postulatami tych narodów oraz grup, żądających zapewnienia im wpływu na funkcjonowanie organów administracyjnych – zagwarantowania samodzielności<sup>6</sup>. Druga połowa XIX w. była okresem liberalizmu, wyrażającego się w idei wolności jednostki oraz zapewnienia każdemu możliwości swobodnej aktywności gospodarczej i społecznej przy ograniczeniu oddziaływania państwa<sup>7</sup>. Przekształcenia statusu samorządu na przełomie XVIII i XIX w. uzasadniał kierunek pozytywizmu prawnego, przeciwny do teorii prawa natury. Traktował on państwo jako wyłączne źródło władzy i prawa. Nurt ten rozstrzygał, iż osobowość prawna samorządu wywodzi się od państwa. W tej domenie państwo kształtuje stosunki prawne poprzez ustanawianie norm prawnych, powierzając ich realizowanie innym podmiotom w zakresie oznaczonym przez siebie. Państwo posiada więc przywilej formowania relacji pomiędzy nim a samorządem, rozstrzygając o sferze samodzielności samorządu, czyli określając nasilenie decentralizacji<sup>8</sup>.

W II Rzeczypospolitej centralne organy państwowe rozpoczęły urzeczywistnianie programu reformy ustroju administracji publicznej<sup>9</sup>. Decentralizację administracji według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. wyrażał samorząd terytorialny<sup>10</sup>. Ponadto konstytucja marcowa rozstrzygała w art. 68 o funkcjonowaniu innej postaci decentralizacji – samorządu gospodarczego. W kolejnych latach następowała redukcja sfery samodzielności jednostek zdecentralizowanych i znaczenia czynnika społecznego w administracji. Początki wprowadzania tych ograniczeń są zbieżne ze zmniejszaniem się intensywności nastrojów społecznych i zachodzącym wówczas procesem systematyzacji

---

*i porażki*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 467–470.

<sup>3</sup> K. Choraży, *Prawna koncepcja...*, s. 48–49.

<sup>4</sup> K. Choraży, *Teoretyczne problemy decentralizacji terytorialnej we Francji*, „Annales UMCS” 36 (1989), s. 115.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 115.

<sup>6</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 80.

<sup>7</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996, s. 463.

<sup>8</sup> K. Choraży, *Prawna koncepcja...*, s. 49–50.

<sup>9</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 86.

<sup>10</sup> DzU nr 44, poz. 267, ze zm.

ustawodawstwa administracyjnego. W latach 1923–1939 za cel przyjęto dążność do centralizacji, zaś organy państwowe nie mogły spodziewać się poparcia społecznego<sup>11</sup>. Centralizacja systemu organizacyjnego administracji państw w okresie międzywojennym, wraz z ciągłym zwiększaniem się jej zadań, skutkowała zaistnieniem niekorzystnych następstw: osłabieniem aktywności społecznej, niedostosowaniem zadań i metod działania organów administracyjnych do okoliczności danej sprawy i opieszałością w funkcjonowaniu tych organów. Niektóre państwa zostały zobligowane do zastosowania innej postaci decentralizacji administracji – samorządu specjalnego. W Polsce ograniczaniu statusu samorządu terytorialnego towarzyszyła rozbudowa samorządu specjalnego przy zapewnieniu organom centralnym intensywnego oddziaływania na jego aktywność, czego przykładem było utworzenie samorządu gospodarczego w 1927 r. i samorządu rzemieślniczego w 1933 r.<sup>12</sup> Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. w art. 72 § 2 stanowiła: „Administrację państwową sprawuje: administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy”<sup>13</sup>. W art. 76 § 1 potwierdzono funkcjonowanie samorządu gospodarczego, w tym izb przemysłowo-handlowych o osobowości publicznoprawnej: „Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publicznoprawne”. Istnienie samorządu terytorialnego służyło realizowaniu celów administracji państwowej względem społeczności lokalnych, zaś akty prawne wydawane przez ten samorząd podlegały zatwierdzaniu przez organy nadzoru. Po uchwaleniu konstytucji kwietniowej, ograniczającej samodzielność samorządu terytorialnego względem organów władzy wykonawczej, jego znaczenie jako formy decentralizacji uległo poważnemu zredukowaniu.

Wybuch II wojny światowej był tragicznym następstwem urzeczywistniania scentralizowanych ideologii faszyzmu i komunizmu.

Istotnym elementem systemu organizacyjnego administracji PRL, formowanego w latach 1944–1956, było funkcjonowanie rad narodowych i ustanawianie organów administracyjnych dysponujących uprawnieniami do kształtowania nowego aparatu państwowego oraz realizowania przekształceń ustrojowych i ekonomicznych<sup>14</sup>. Rady narodowe były terenowymi organami władzy państwowej w PRL, utworzonymi do wykonywania polityki rządu i kontroli administracji terenowej. Funkcjonowały one w latach 1944–1990, zaś ich status prawny został określony w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.<sup>15</sup>

Przyczynę narastania nadmiernego centralizmu stanowiły ideowe założenia o zastrzaniu się walki klasowej wraz z umacnianiem się ustroju socjalistycznego. Następstwem centralizmu był brak zaufania obywateli do aparatu władzy. Organy przedstawicielskie pozbawiono przywileju współdecydowania o sprawach odnoszących się do obywateli w myśl poglądu o całkowitej zgodności interesów obywateli i państwa. Propagowano opinię, iż administracja państwowa może skutecznie rozwiązywać każde zagadnienie społeczne i ekonomiczne – jeżeli nie innymi metodami, to środkami administracyjnoprawnymi<sup>16</sup>. W funkcjonowaniu aparatu państwowego nie respektowano obiektywnych

<sup>11</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 89, 96.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 97.

<sup>13</sup> DzU nr 30, poz. 227.

<sup>14</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 115.

<sup>15</sup> DzU 1976 nr 7, poz. 36, ze zm.

<sup>16</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 123–124.

reguł ekonomii i rozwoju społecznego. Negatywne oceny istniejącego stanu oraz opinie o niezbędności przestrzegania praw ekonomicznych i uwarunkowań życia społecznego stanowiły symptom tendencji do przeciwstawiania się przerostowi centralizmu. Inicjatywa rozszerzenia udziału czynnika społecznego w zarządzaniu, wyrażona na VIII Plenum KC PZPR w 1956 r., poskutkowała zakwestionowaniem monopolu rad narodowych na wykonywanie aktywności istotnej społecznie. Działalność ta dotyczyła zwłaszcza sfer, w których stosowne efekty mogło powodować wyłącznie funkcjonowanie dobrowolnych organizacji społecznych. Nadmierny centralizm w gospodarce nie zapewniał właściwego uczestnictwa obywateli w zarządzaniu sprawami państwowymi i nie zabezpieczał odpowiednio praw obywatelskich<sup>17</sup>. Zwiększanie zakresu oddziaływania państwa na stosunki społeczne i gospodarcze było następstwem upaństwowienia własności prywatnej oraz koncepcji interwencjonizmu państwowego w gospodarce. W Polsce, podobnie jak w innych ówczesnych państwach socjalistycznych, od 1956 r. propagowana była polityka wzmacniania decentralizacji w zakresie zasady centralizmu demokratycznego. Intensyfikacja decentralizacji, która dokonywała się okresowo, stanowiła konsekwencję sporów społecznych oraz gospodarczych. Reformy z 1956 r., z lat 1972–1975 i z 1983 r. ograniczały się do deklaracji politycznych. Urzeczywistnienie decentralizacji uniemożliwiała zasada jedności władzy oraz własności, bowiem samodzielność finansowa jednostek zdecentralizowanych i podział zadań były pozorne<sup>18</sup>.

Kilkudziesięcioletni okres istnienia ustroju komunistycznego cechowały m.in. następujące zjawiska:

- scentralizowane systemy władzy nie posiadały demokratycznego uprawnienia do jej sprawowania i były podporządkowane jednemu ośrodkowi politycznemu władzy;
- relacje społeczne były zdeorganizowane, natomiast tożsamość społeczna Polaków dotyczyła wyłącznie rodziny i narodu;
- jedyny symptom solidarności społecznej stanowiły protesty w obronie praw pracowniczych i obywatelskich, skierowane przeciwko systemowi władzy komunistycznej;
- nie funkcjonowały demokratyczne środki kontroli władzy oraz współdziałanie społeczne w rozpoznawaniu potrzeb i tworzeniu programów rozwoju<sup>19</sup>.

System organizacyjny administracji w PRL był scentralizowany i nieprzystosowany do wykonywania swoich celów i zadań, co powodowało zanik aktywności społeczeństwa. Niezbędne były istotne reformy administracyjne – odwołanie się do zasad republikańskiej formy rządów, demokratycznego państwa prawnego, zwierzchniej władzy narodu, społeczeństwa obywatelskiego, decentralizacji i samorządu oraz społecznej gospodarki rynkowej. Znowelizowany „Ustawą z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.”<sup>20</sup> artykuł 5 Konstytucji PRL rozstrzygał, iż „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 132–135.

<sup>18</sup> E. Chojna-Duch, *Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara i Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 332.

<sup>19</sup> P. Buczkowski, *Państwo zdecentralizowane*, „Wspólnota” 17–18 (1997), s. 4.

<sup>20</sup> DzU nr 75, poz. 444, ze zm.

Przekształcenia w systemach organizacyjnych administracji w europejskich państwach kapitalistycznych w okresie powojennym zostały zapoczątkowane zmianą zapatrywań na zadania państwa w dziedzinie gospodarki i stosunków społecznych. Doktryna interwencjonizmu państwowego znalazła wyraz w szeroko przyjętej teorii kierowanej gospodarki prywatnej J.M. Keynesa<sup>21</sup>, który uzasadnił interwencjonizm sprawowaniem przez państwo funkcji stabilizacyjnej. Keynes odrzucał koncepcję nacjonalizacji i zakładał współdziałanie państwa z właścicielami prywatnymi<sup>22</sup>. W zakresie zagadnień społecznych fundament teorii kierowanej gospodarki prywatnej stanowiła koncepcja państwa socjalnego („państwa dobrobytu”), które zabezpiecza obywatelom oznaczone minimum warunków bytu, zaś jego administracja działa zarówno wówczas, gdy nastąpiły już ujemne skutki społeczne, jak i w sytuacji zaistnienia potrzeby prewencyjnej ochrony społeczeństwa przed niekorzystnymi zjawiskami. Interwencjonizm państwowy w odróżnieniu od liberalizmu wyrażał się wzmocnieniem kontroli nad życiem społecznym przez centralne organy państwa i ograniczeniem uczestnictwa obywateli w rządzeniu. Państwa kapitalistyczne zmierzały do urzeczywistniania form decentralizowania administracji niekolidujących z własnymi tendencjami politycznymi i założeniami ustrojowymi<sup>23</sup>. Zadania administracji publicznej realizowały organizacje niepaństwowe upoważnione przez organy administracyjne. W państwach kapitalistycznych znaczenie terytorialnej metody decentralizacji administracji uległo ograniczeniu na rzecz form decentralizacji i dekoncentracji rzeczowej<sup>24</sup>. W krajach zachodnich o długotrwałych tradycjach aktywności samorządu powszechnego i samorządów specjalnych decentralizacji lat sześćdziesiątych towarzyszyło nasilenie rozwoju ekonomicznego, zwiększenie sfery zadań jednostek zdecentralizowanych i tendencja do demokratyzacji. Lata siedemdziesiąte odznaczały się wystąpieniem wielu niekorzystnych zjawisk gospodarczych – takich jak inflacja czy wzrost obciążeń podatkowych oraz wydatków budżetów centralnych i lokalnych – a także interwencją władz centralnych w poszczególne sfery działalności samorządowej. Kolejne stadium decentralizacji w państwach zachodnich w latach osiemdziesiątych miało charakter ekonomiczny i było zespolone z postulatami wzrostu efektywności gospodarki lokalnej<sup>25</sup>.

Koncepcja decentralizacji przeistacza się wraz z przeobrażeniami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi oraz przeobrażeniami funkcji administracji publicznej w państwie. Przemiany ustrojowe, powodujące zaistnienie systemu demokratycznego państwa prawnego, przyczyniły się do ograniczenia centralizacji struktury organizacyjnej administracji publicznej. Zwiększony został zakres realizowania zadań administracji w sposób zdecentralizowany terytorialnie i rzeczowo.

Pojęcia decentralizacji i centralizacji w doktrynie francuskiej są zespolone z zagadnieniem organizacji państwa<sup>26</sup>. Trwałość tych idei wynika z ich uniwersalności, bowiem decentralizacja i centralizacja nie są wyłącznie pojęciami prawnymi. Stanowią one następstwo orientacji polityki administracyjnej i ustroju konstytucyjnego, okoliczności historycznych i praktycznych kierunków aktywności społecznej. Decentralizacja w znaczeniu prawnym jest koncepcją wtórną – prawo wyłącznie przedstawia w sposób formalny jej

<sup>21</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 102.

<sup>22</sup> Obszerniej *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2004, s. 258–259.

<sup>23</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 102–104.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 111.

<sup>25</sup> E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 333.

<sup>26</sup> K. Choraży, *Prawna koncepcja...*, s. 50.

istotę<sup>27</sup>. Decentralizacja określa przyznanie przez państwo organom lub organizacjom odrębnej podmiotowości, wykluczającej oparcie więzi pomiędzy państwem a nimi na zasadzie hierarchicznego podporządkowania<sup>28</sup>. Tradycja historyczna poszczególnych francuskich systemów rządów, niezależnie od ich ideologii, wyrażała się dążeniem do wzmocnienia centralizacji<sup>29</sup>. We Francji gminy i departamenty stanowią postać decentralizacji terytorialnej, zaś odrębnym rodzajem jest „decentralizacja techniczna”. Oznacza ona decentralizację specjalistyczną w formie m.in. terytorialnych zakładów publicznych<sup>30</sup>. Ich egemplifikację stanowią izby handlowo-przemysłowe. Terytorialne zakłady publiczne są osobami prawa publicznego z własnymi organami, zadaniami i środkami ich realizowania, sprecyzowanymi w odpowiednich aktach prawnych. Są administrowane samodzielnie przez wybrane organy w sferze oznaczonej w ustawach. Nadzór nad ich funkcjonowaniem sprawują organy państwowe. Terytorialne zakłady publiczne realizują część zadań ogólnopaństwowych jako zadania zlecone; posiadają uprawnienie do zarządzania własnymi sprawami w sferze samodzielności oznaczonej zakresem nadzoru<sup>31</sup>. Wspólnoty lokalne (gminy i departamenty) dysponują domeną samodzielności wyrażoną konstytucyjnie, zaś terytorialne zakłady publiczne – domeną samodzielności określoną ustawami. Zróżnicowany zasięg oddziaływania państwa na aktywność poszczególnych społeczności, czynniki ekonomiczne i tradycja współdecydowania o ich funkcjonowaniu stanowią o odmienności nasilenia decentralizacji w różnych państwach.

W procesie rzeczowej decentralizacji administracji publicznej w Polsce uczestniczą organizacje społeczne spełniające zadania publiczne, jakimi są izby gospodarcze. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r. „decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej”<sup>32</sup>. Umotywowanie idei decentralizacji administracji publicznej stanowią: zasada jednolitości (unitarności) państwa określona w art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>33</sup>, zasada poszanowania godności człowieka wyrażona w art. 30 Konstytucji RP i zasada pomocniczości (subsydiarności) oznaczona w preambule Konstytucji RP<sup>34</sup>. Ustrój prawny podmiotów zdecentralizowanych jest określony przepisami prawa, tworzonymi przez obywateli za pośrednictwem ustawodawcy<sup>35</sup>. Rzeczpospolita Polska stanowi państwo unitarne, czyli zorganizowany wewnętrznie ogół funkcjonujących instytucji, służących zapewnieniu bezpiecznego i zgodnego obcowania ludzi zamieszkujących na oznaczonym granicami terytorium<sup>36</sup>. Polska nie jest państwem federacyjnym, dzielącym się na autonomiczne całości terytorialne. Stanowi jeden podmiot prawa międzynarodowego. Niemożność odbierania i ograniczania godności osoby przez władze publiczne i innych ludzi oraz brak możliwości wyrzeczenia się tej godności przez jednostkę stanowią istotę zasady godności człowieka. Zasada pomocniczości (subsydiarności)

<sup>27</sup> K. Choraży, *Teoretyczne problemy...*, s. 114.

<sup>28</sup> K. Choraży, *Prawna koncepcja...*, s. 50.

<sup>29</sup> L. Vochel, *Centralizacja, dekoncentracja, decentralizacja*, „Organizacja – Metody – Technika” 3 (1980), s. 27.

<sup>30</sup> K. Choraży, *Teoretyczne problemy...*, s. 117–119.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 117–119.

<sup>32</sup> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2003/2/11, K 24/02.

<sup>33</sup> DzU nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>34</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 55–56.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>36</sup> *Encyklopedia prawa*, s. 717.

została oznaczona w preambule Konstytucji RP jako „umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Wyraża takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo jako całość spełnia wyłącznie te, które nie mogą zostać zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty bądź organizacje. Działanie państwa względem jednostek i organizacji społecznych powinno być jedynie uzupełniające<sup>37</sup>. Zasada subsydiarności jest zawarta w systemie prawnym Unii Europejskiej oraz krajowym. Umożliwia partycypację obywateli i tworzonych przez nich organizacji społecznych w spełnianiu celów i zadań odnoszących się do nich. Ponadto oddziałuje na kształtowanie ich zaangażowania, samodzielności oraz świadomości ponoszenia konsekwencji własnej aktywności.

Pojęcie decentralizacji i stanowiący jego przeciwieństwo termin „centralizacja”, jak piszą M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, odnoszą się do szczeblowej struktury aparatu administracyjnego – do relacji pomiędzy organami wyższego i niższego stopnia. Decentralizacja oznacza sposób organizacji aparatu administracyjnego, który wyraża samodzielność organów niższego szczebla. Organ wyższego stopnia nie rozstrzyga o składzie organu niższego, powoływanego w wyborach lub przez inny zdecentralizowany organ. W administracji zdecentralizowanej organ wyższego szczebla nie jest uprawniony do wydawania poleceń organom niższego stopnia, odnoszących się do sposobu ich aktywności. Organ wyższy może interweniować w działalność organu niższego wyłącznie w sytuacjach oznaczonych przepisami prawa. Nadzoruje on aktywność organu niższego, ale nie kieruje nim. Warunkami decentralizacji są: przyznanie organowi niższemu własnych celów i kompetencji, samodzielność organizacyjna (statutowa) oraz brak hierarchicznego podporządkowania. Ponadto organ zdecentralizowany powinien dysponować własnymi źródłami dochodów oraz samodzielnie postanawiać o wydawaniu posiadanych środków finansowych (samodzielność finansowa)<sup>38</sup>.

J. Szreniawski za sens decentralizacji uznaje wyodrębnienie podmiotu względem państwa w obrębie władzy publicznej i przekazanie temu podmiotowi przywilejów niezbędnych do samodzielnego spełniania celów publicznych (np. lokalnych, branżowych czy w zakresie interesu ogólnego państwa)<sup>39</sup>. Nadzór nad podmiotem zdecentralizowanym jest realizowany według kryterium legalności jego funkcjonowania. Organy nadzoru, jego kryterium i środki muszą być określone w ustawie<sup>40</sup>. Ponadto podmiot zdecentralizowany powinien dysponować sądową ochroną swojej samodzielności. Zakres samodzielności prawnej wyznaczają ustawy, które stanowią o przekazaniu podmiotom zdecentralizowanym uprawnienia do realizowania celów w poszczególnych dziedzinach, o ich niezależności w formułowaniu własnych zadań, o przeznaczeniu na ich potrzeby odpowiednich środków finansowych (stałych i wystarczających źródeł dochodów, swobody w dysponowaniu wydatkami) oraz o rozporządzaniu przez dany podmiot innymi należącymi do niego składnikami majątku. Samodzielność prawna organu stanowi następstwo uchylecia hierarchicznego podporządkowania<sup>41</sup>.

Decentralizację określa J. Boć jako system organizacyjny administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące posiadają oznaczone kompetencje, ustalone bądź przekazywane przez wyższe organy w drodze ustawowej, spełniane samodzielnie i podlegające w tym zakresie wyłącznie nadzorowi kompetentnych organów, którego kryterium

<sup>37</sup> A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 85.

<sup>38</sup> *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 95.

<sup>39</sup> J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000 – za: *Encyklopedia prawa...*, s. 96–97.

<sup>40</sup> J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003, s. 58–59.

<sup>41</sup> *Encyklopedia prawa...*, s. 97.

stanowi zgodność działań podmiotów zdecentralizowanych z prawem<sup>42</sup>. Samodzielność jest elementem decentralizacji i wyraża wykluczenie hierarchicznego podporządkowania z układu relacji z organami zwierzchnimi.

Wyodrębnia się następujące rodzaje decentralizacji: terytorialną i rzeczową. Decentralizacja terytorialna wyraża przydział organom administracji zarządzającym poszczególnymi jednostkami podziału administracyjnego takiego stopnia samodzielności względem organów nadrzędnych, który powoduje uznanie ich za organy zdecentralizowane, takie jak samorząd terytorialny. Decentralizacja rzeczowa zaś określa przekazanie samodzielnym organom lub organizacjom zarządzania danymi kategoriami spraw, czego przykładem jest samorząd zawodowy<sup>43</sup>.

Realizowanie kompetencji wyznaczonych prawem dla danego podmiotu administrującego może zostać zdecentralizowane w całości bądź w części. W sytuacji, gdy tylko część kompetencji jest zdecentralizowana, wykonywanie pozostałych odbywa się w układzie hierarchicznego podporządkowania<sup>44</sup>. Hierarchiczne podporządkowanie – określane jako nadzór dyrektywny bądź system kierowania – występuje, jeżeli organ wyższego stopnia dysponuje możliwością oznaczania sposobu funkcjonowania organów podporządkowanych poprzez wiążące akty prawne, nie pozostawiając im samodzielności działania<sup>45</sup>. Hierarchiczne podporządkowanie przedstawia zależność organu niższego od wyższego, w której organ wyższy jest uprawniony do kierowania pracą organu niższego metodą poleceń, a także powinności posłuszeństwa oraz odpowiedzialności za niewykonanie polecenia, i rozstrzyga o jego obsadzie personalnej. Hierarchiczne podporządkowanie cechuje centralistyczne struktury organizacyjne administracji. Centralizacja stanowi, według M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, metodę zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego szczebla. Centralizacja wyznacza brak samodzielności organów niższego stopnia i ich ścisłe uzależnienie od organów nadrzędnych. Większość uprawnień w systemie administracji scentralizowanej może zostać rozproszona w organach terenowych – z obwarowaniem ich ścisłego uzależnienia od organów centralnych. Brak samodzielności organów niższego stopnia przejawia się w uprawnieniach organów nadrzędnych do stanowienia o sytuacji prawnej pracowników organów niższych w sferze stosunków pracy (w przywileju powoływania i odwoływania kierowników organów niższych przez organy wyższego stopnia). Ponadto organy niższego stopnia nie posiadają zapewnionej domeny samodzielnego podejmowania decyzji. Organy wyższego szczebla mogą oddziaływać na aktywność organów niższego stopnia poprzez polecenia, instrukcje, wytyczne i inne akty kierowania<sup>46</sup>.

Możliwość stanowienia przez podmioty zdecentralizowane o własnym ustroju prawnym w sferze oznaczonej w ustawie, w tym uprawnienie do demokratycznej procedury ustanawiania organów, jest oznaką samodzielności prawnej. Aspektem samodzielności podmiotów zdecentralizowanych jest także posiadanie przez nie określonych w ustawie celów i środków ich realizowania. Powinny one być zbieżne z oczekiwaniami członków organizacji i wyrażone we właściwym odniesieniu całościowo bądź precyzyjnie, w sposób wykluczający niejednoznaczne rozumienie. Spełnianie celów powinien umożliwiać mają-

<sup>42</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 225.

<sup>43</sup> *Prawo administracyjne...*, s. 96.

<sup>44</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 225–226.

<sup>45</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 67.

<sup>46</sup> *Prawo administracyjne...*, s. 95–96.



tek, który posiada podmiot zdecentralizowany. Jednostki zdecentralizowane są uprawnione do realizowania samodzielnej gospodarki finansowej, czyli do pozyskiwania źródeł finansowania i dysponowania nimi. Stan środków finansowych, jakie posiadają podmioty zdecentralizowane, powinien być dostosowany do zakresu wykonywanych przez te podmioty celów i zadań. Zapewnienie odpowiedniego poziomu zasobów pieniężnych jednostki zdecentralizowanej umożliwia dysponowanie przez nią personelem o odpowiednim przygotowaniu, nowoczesnymi urządzeniami technicznymi oraz metodami organizacji i zarządzania. Samodzielność aktywności podmiotu zdecentralizowanego może zostać ograniczona wyłącznie nadzorem, którego organy, kryterium i środki realizowania są wyznaczone ustawą. Czynnikiem tego nadzoru jest odniesienie działalności podmiotu zdecentralizowanego do zgodności z prawem (legalności). Jednostka zdecentralizowana posiada sądową ochronę swojej samodzielności poprzez możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego rozstrzygnięć organów nadzoru.

## 2. PROPOZYCJE RACJONALIZACJI USTROJU PRAWNEGO IZB GOSPODARCZYCH

Izby gospodarcze są uprawnione do formowania w statutach własnego ustroju prawnego w sferze oznaczonej „Ustawą z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych”<sup>47</sup> oraz stosowaną uzupełniająco (w sprawach nieuregulowanych odrębnie w ustawie o izbach gospodarczych) „Ustawą z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach”<sup>48</sup>. Przedsiębiorcy posiadają możliwość kształtowania struktury organizacyjnej izb, w tym demokratycznej procedury ustanawiania organów, tworzenia i rozwiązywania izb, określania ich zadań i środków ich realizowania oraz wykonywania przez izby gospodarki finansowej. Nadzór nad funkcjonowaniem izb gospodarczych jest realizowany zgodnie z kryterium zgodności ich działania z prawem. Posiadają one możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego i cywilnego rozstrzygnięć organów nadzoru.

Sprawność aktywności izb gospodarczych wyraża się poziomem spełniania ich celów i zadań oraz zapewnieniem realizowania potrzeb środowiska przedsiębiorców. Ustrój prawny odnośnej organizacji powinien stanowić następstwo oczekiwań i wartości przejawianych przez większość jej członków i otoczenie. Utrzymanie w polskim porządku prawnym aktualnego statusu izb gospodarczych jako organizacji dobrowolnych o osobowości prywatnoprawnej wynika z opinii przedsiębiorców, wyrażonych w badaniach ankietowych Krajowej Izby Gospodarczej na temat systemu organizacyjnego izb<sup>49</sup>. Ewentualność powołania samorządu gospodarczego (o powszechnej przynależności), określona w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, jest obwarowana zakazem ograniczania wolności podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej. Redukcje w sferze wolności działalności gospodarczej mogą być wprowadzane – według art. 22 Konstytucji RP – jedynie w ustawie i wyłącznie gdy są konieczne z uwagi na ważny interes publiczny. Możliwość wprowadzenia ograniczeń tej wolności musi zawierać rozpatrzenie ich racjonalności i proporcjonalności. Wymóg ten określa korzystanie z metod najmniej odczuwalnych dla obywateli, ale przyczyniających się do realizacji planowanych celów oraz możliwość

<sup>47</sup> DzU nr 35, poz. 195, ze zm. Obszerniej na temat tworzenia organizacji zob. S. Sokołowska, *Organizacja i zarządzanie. Ujęcie teoretyczne*, Opole 2009, s. 109 i nast.; B. Kożuch, *Nauka o organizacji*, Warszawa 2009, s. 171 i nast.

<sup>48</sup> DzU 2001 nr 79, poz. 855, ze zm.

<sup>49</sup> <http://www.kig.pl/index.php/Opracowania-i-analizy>

zachowania wartości – dobra publicznego – wyłącznie z posłużeniem się tymi ograniczeniami.

Izby gospodarcze cechują się liniowo-sztabową strukturą organizacyjną, w której funkcjonują zespolone hierarchicznymi więziami służbowymi komórki liniowe (walne zgromadzenie – prezes – prezydium zarządu – zarząd – dyrektor biura – biuro) i wspierające ich działalność organy doradcze – sztaby (sekcje i stałe bądź doraźne komisje). Podział pracy według funkcji odbywa się pomiędzy walne zgromadzenie, zarząd, komisję rewizyjną i sąd koleżeński. Zabiegając o wstępowanie przedsiębiorców do izb gospodarczych, powinno się nasilić specjalizację organów sztabowych i proponować usługi fachowe.

Źródła finansowania aktywności izb, określone w statutach, powinny stanowić w szczególności składki członkowskie i dochody z realizowanych usług, zbieżnych z oczekiwaniami przedsiębiorców. Nadzór nad działalnością izb gospodarczych, jako zdecentralizowanych organizacji społecznych, jest spełniany w oparciu o kryterium legalności. Administracyjne organy nadzorujące (minister właściwy ze względu na przedmiot działania izby bądź wojewoda właściwy dla siedziby izby) mogą korzystać z uprawnień kontrolnych, z wykluczeniem możliwości władczego oddziaływania na działalność izb gospodarczych. Kompetencjami władczymi względem izb gospodarczych dysponują wyłącznie sądy rejestrowe właściwe ze względu na siedzibę izby jako organy charakteryzujące się niezależnością od pozostałych władz i niezawisłością sędziów, rozstrzygające według następujących zasad: dwuinstancyjności, udziału ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i jawności.

Pożądane jest formułowanie celów i zadań funkcjonowania instytucji oraz środków ich realizowania w sposób przejrzysty i pozwalający na ich osiągnięcie, w stosownej relacji całościowo lub precyzyjnie. Cele i zadania instytucji wyznaczają jej ustrój prawny. Zadania izb gospodarczych powinny znajdować się w zakresie głównych celów funkcjonowania izb. Cele główne są wyrażone w ustawie o izbach gospodarczych generalnie, stwarzając przedsiębiorcom możliwość określania zadań, środków ich realizowania i funkcji izb według aktualnych potrzeb środowiska biznesu oraz niestęgo otoczenia ekonomicznego, prawnego i społecznego, w którym prowadzą działalność izby. Zadania izb gospodarczych oraz środki ich realizacji wymagają sukcesywnego dostosowywania do zapotrzebowania przedsiębiorców<sup>50</sup>. Pożądane jest zatem następujące formułowanie zadań izb i środków ich urzeczywistniania w statutach izb gospodarczych, w obszarze głównych celów działalności izb określonych w ustawie o izbach gospodarczych:

- przygotowywanie spotkań przedsiębiorców, targów, prezentacji i misji handlowych, z informatyzowaną wymianą informacji;
- prowadzenie fachowych szkoleń i konsultacji – w szczególności odnoszących się do uwarunkowań wykonywania działalności gospodarczej (ze sfery prawa gospodarczego, podatkowego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz używania pomocy publicznej);
- udział reprezentantów izb gospodarczych w pracach komisji sejmowych i organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego, przygotowywanie spotkań z reprezentantami władzy publicznej;

<sup>50</sup> Krajowa Izba Gospodarcza, *Raport z badania warunków dla funkcjonowania firm z sektora MSP*, KIG, Warszawa 2006, s. 2–3.

- inicjowanie działań służących tworzeniu nowych przepisów prawnych i zmianom w obowiązujących przepisach – dla poprawy warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

Wyrażono sugestie dotyczące modyfikacji ustroju prawnego izb gospodarczych, sprzyjające usprawnieniu ich działalności. Racjonalizacja tego ustroju służy nadaniu izbom gospodarczym większego znaczenia dla rozwoju przedsiębiorczości i wspomagania polskiego przemysłu, handlu oraz usług.

## LITERATURA

- [1] Boć, J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000
- [2] Buczkowski, P., *Państwo zdecentralizowane*, „Wspólnota” 17–18 (1997)
- [3] Chojna-Duch, E., *Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998
- [4] Choraży, K., *Prawna koncepcja decentralizacji a reformy administracji lokalnej we Francji*, „Administracja” 2 (1987)
- [5] Choraży, K., *Teoretyczne problemy decentralizacji terytorialnej we Francji*, „Annales UMCS” 6 (1989)
- [6] Domańska, A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001
- [7] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, C.H. Beck, Warszawa 2004
- [8] Fundowicz, S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2005
- [9] Kożuch, B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2009
- [10] Krajowa Izba Gospodarcza, *Raport z badania warunków dla funkcjonowania firm z sektora MSP*, KIG, Warszawa 2006
- [11] Leoński, Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Lexis Nexis, Warszawa 2004
- [12] Michałowski, S., *Decentralizacja administracji publicznej - sukcesy i porażki*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002
- [13] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Lexis Nexis, Warszawa 2006
- [14] *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wilga, Warszawa 1996
- [15] Sokołowska, S., *Organizacja i zarządzanie. Ujęcie teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2009
- [16] Starościak, J., *Decentralizacja administracji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960
- [17] Szreniawski, J., *Wstęp do nauki administracji*, Morpol, Lublin 2000.
- [18] Szreniawski, J., *Wstęp do nauki administracji*, Verba, Lublin 2003.
- [19] Vochel, L., *Centralizacja, dekoncentracja, decentralizacja*, „Organizacja – Metody – Technika” 3 (1980)

**THE ACTIVITY OF CHAMBERS OF COMMERCE AS DECENTRALIZED  
BUSINESS ORGANIZATIONS. THE HISTORICAL OUTLINE OF AN IDEA OF  
DECENTRALIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION**

Decentralization of the public administration means awarding to independent organizations and organs possibility of forming their lawful system in the sphere qualified by the act. The aim of chambers of commerce, as decentralized business organizations, is representing the economic interests of businessmen in their productive, commercial, architectural or service activity. Chambers of commerce should offer specialistic servicing for businessmen, for instance: in schoolings and conferences - particularly relating to: economic law, tax law, law of work and social insurances, gaining of public funds. Rationalization of the lawful status of chambers of commerce contributes to the increase of their importance of support of business development, Polish industry, trade and servicing.

**Key words:** chambers of commerce, decentralization