

*Projekt finansowany w ramach umowy
857/P–DUN/2016
ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność
upowszechniającą naukę.*

Nazwa zadania:
digitalizacja publikacji i monografii naukowych
w celu zapewnienia i utrzymania otwartego dostępu do nich przez sieć Internet



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

STUDIA Z BADAŃ NAD SAMORZĄDEM

pod redakcją naukową
Stanisława Wykrętowicza

Nr 21 rok 2008

ZESZYTY NAUKOWE
Wyższej Szkoły Bankowej
w Poznaniu



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Recenzenci

dr hab. Waldemar Nowak, prof. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

dr hab. Robert Kmiecik, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza

Redaktor naukowy

prof. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Redaktor naczelny

dr hab. Władysław Balicki, prof. WSB i AE w Poznaniu

Rada naukowa

prof. dr hab. Lucyna Frąckiewicz, prof. dr hab. Alfred Janc

prof. dr hab. Józef Lipiec, prof. dr hab. Henryk Sobolewski,

prof. dr hab. Waclaw Wilczyński (przewodniczący)

prof. dr hab. Stanisław Wykrętowicz, mgr Andrzej Małecki (sekretarz redakcji)

Projekt okładki

Jan Ślusarski

Redaktor

Irena Gawron

Korekta

Ewa Cywińska

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2008

ISSN 1426-9724

WYDAWNICTWO
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
w Poznaniu

siedziba

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań

tel. (0-61) 655 33 99, tel./fax (0-61) 655 33 97

e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl

<http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl>

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk
Wągrowiec, tel. (0-67) 268 57 37

Spis treści

Od Redaktora	5
Andrzej Chodubski Tradycja a współczesne wyzwania samorządowe w Polsce	7
Stanisław Wykrętowicz Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej	17
Adam Okulicz-Kozaryn Społeczeństwo obywatelskie w Polsce na tle krajów ościennych	35
Jan Sikora Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu elit gospodarczych w Polsce	49
Michał Stępień Podmiotowość prawnomiędzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego	59
Regina Pacanowska Podstawy prawne i organizacja samorządu powiatowego w Wielkopolsce i na Pomorzu (1919-1939)	69
Wojciech A. Kubiak Rola izb gospodarczych w promowaniu idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw	91
Klaudia Magdalena Nowak Ustrój i zadania samorządu lekarskiego w II Rzeczypospolitej	107
Karol Dąbrowski Restytucja mienia przedwojennych izb przemysłowo-handlowych w Polsce	121

Tomasz Skica, Magdalena Żmuda	
Wybrane aspekty zarządzania wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego	127
Aleksandra Kubacka	
Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa dla inwestycji komunalnych	141
Marta Balcerek	
Ustrój prawny izb rolniczych w Republice Federalnej Niemiec	157
Abstracts	171
Noty o Autorach	177

Od Redaktora

W ramach Zeszytów Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu oddajemy do rąk Czytelników kolejne opracowania w postaci zbioru rozpraw naukowych pt. „Studia z badań nad samorządem”. W opracowaniu tym znajdzie Czytelnik studia z historii oraz teorii i praktyki samorządu korporacyjnego w Polsce – jego desygnatów: terytorialnego, gospodarczego i zawodowego. Zamieszczone w tym zbiorze rozprawy są wynikiem badań własnych autorów, po części kontynuacją wcześniejszych prac, które przyczyniły się do odrodzenia teoretycznej myśli samorządowej w Polsce po 1989 r., i stanowią trwały dorobek współczesnej nauki polskiej w tej dziedzinie.

Podkreślić należy, że w publikacji tej znajdzie Czytelnik także prace autorów młodszego pokolenia, a wśród nich absolwentów Wyższej Szkoły Bankowej; do tych ostatnich należy autor artykułu pt. „Społeczeństwo obywatelskie w Polsce na tle krajów ościennych”

Celem publikacji jest wzbogacenie literatury samorządu korporacyjnego – wszystkich jego odpowiedników o nowe wartości poznawcze; inspiracja do badań w nowych obszarach teorii i praktyki samorządu terytorialnego i specjalnego, jak podmiotowość prawnomiędzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego; są problemy prawne restytucji mienia przedwojennych izb przemysłowo-handlowych w Polsce; zarządzanie wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego; samorządność – jej zakres w sferze życia publicznego jako miara dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego i inne.

Publikacji przyświeca też cel edukacyjny: upowszechnienie wiedzy o samorządzie, o jego istocie i desygnatach jako podmiotach zdecentralizowanej

administracji publicznej; o izbach samorządu gospodarczego i ich roli w kształtowaniu nowoczesnych elit gospodarczych jako wspólnot samorządowych z władztwem administracyjnym; roli tych izb w promowaniu idei odpowiedzialności społecznej przedsiębiorców; o różnicy ideowej więzi członków izb samorządu gospodarczego i izb samorządu zawodowego; o samorządności – jej zakresie w sferze życia publicznego jako miernika dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce na tle innych krajów Europy.

prof. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Andrzej Chodubski

Uniwersytet Gdański
Instytut Politologii

Tradycja a współczesne wyzwania samorządowe w Polsce

***Streszczenie.** Rozwój samorządności stanowi szczególną wartość współczesnych przemian społecznych w świecie, w którym – obok procesów unifikacyjnych – występują również coraz silniejsze tendencje do decentralizacji, czyli samorządności obywatelskiej. Samorząd stanowi zatem formę zdecentralizowanej administracji państwowej. Przez pojęcie samorząd rozumie się ustalony prawem zakres zadań publicznych wykonywanych przez bezpośrednio zainteresowanych, czyli grupy społeczne, które w wykonywaniu tych zadań są samodzielne i niezależne od administracji rządowej. Celem niniejszej rozprawy jest przedstawienie istoty i miejsca samorządu w rzeczywistości społeczno-politycznej i gospodarczej Polski w przeszłości i współcześnie oraz podkreślenie, że polskie idee samorządowe są ważnym elementem składowym cywilizacji zachodnioeuropejskiej.*

Wśród współczesnych oznak przemian globalnych szczególną wartość stanowi rozwój samorządności. W warunkach ujawniających się procesów unifikacyjnych życia kulturowego charakterystyczne są tendencje decentralizacyjne, „odmasawiające” życie polityczne i społeczno-gospodarcze. W ich urzeczywistnieniu ważną rolę wyznacza się samorządności. Globalizacja nie oznacza dążenia do tworzenia

wewnętrznie jednorodnej Europy. Ujawnia się ona w: rozwiązaniach gospodarczych przekraczających granice poszczególnych państw, transferze techniki i technologii, migracji ludności, uniwersalizacji wartości kulturowych i zachowań społeczno-politycznych, poświęceniu przez polityków i społeczeństwa coraz większej uwagi sprawom dotyczącym całej Europy, powstawaniu różnych instytucji i organizacji międzynarodowych, umacnianiu się znaczenia prawa międzynarodowego. Decentralizacja z kolei wiąże się z rozwojem lokalnym, z dążeniem wspólnot lokalnych do osiągnięcia wysokiego stopnia samostanowienia i niezależności, jest procesem prowadzącym do odwrotu od społeczeństwa masowego¹.

Samorząd zajmuje szczególne miejsce w rzeczywistości społeczno-politycznej i gospodarczej Polski. Pojęciem tym określa się najczęściej ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielne i niezależne zarządzanie w zakresie administracji państwowej (publicznej), a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym².

Przed samorządem stawiano nieraz w dziejach Polski ważne zadania cywilizacyjne, m.in. miał wyzwać inicjatywę, zachęcać do aktywności społeczności lokalne, budzić czynem i dobrą organizacją pracy naród do odbudowy państwowości, miał zachęcać do pracy nad organizowaniem życia gospodarczego i umysłowego, z całą bezwzględnością zwalczać apatię na rzecz aktywizmu społecznego, wiązać ośrodki terytorialne w jedną całość. Idee samorządności w Polsce były znane i realizowane od zarania kształtowania się państwowości³. Na przestrzeni wieków zmieniły się jego formy i zakres. W średniowieczu i w XIX w. samorządność doprowadziła do silnych separatyzmów politycznych i społeczno-gospodarczych. Do końca XVIII w. silne odrębności wyróżniały: Pomorze Gdańskie, Mazowsze, Małopolskę, Śląsk, Wielkopolskę oraz Pomorze Zachodnie a w ramach tego podziału funkcjonowały dalsze odrębności lokalne. Czynniki łączącymi społeczności funkcjonujące w tych podziałach były: wspólny język, wspólna nazwa kraju – Polonia (Polska), wspólna ojczyzna, jedna organizacja kościelna oraz świadomość przynależności kulturowej (w tym wartości kultury politycznej) do większej całości, jaką było państwo – Polska.

W XIX i na początku XX w. separatyzmy były konsekwencją polityki państw zaborczych. Czytelne stały się one po odzyskaniu przez Polskę niepodległości – wystąpiły wtedy wielkie trudności unifikacyjne tak w sferze społeczno-gospodarczej, jak również w życiu politycznym i kulturalnym. W celu likwidacji separatyzmów pozaborowych wyznaczono ważne zadanie samorządowi terytorialnemu jako

¹ Por. E. Polak, *Przemiany cywilizacji współczesnej w sferze kultury materialnej*, Gdańsk 1996; A. i H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań 1996; *Spółczesność informacyjna. Istota, rozwój, zadania*, Warszawa 2006.

² Por. *Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Lublin 1997; *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 1998.

³ Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998.

nowej formie życia społeczno-gospodarczego i politycznego⁴. Ruch samorządowy spotkał się z akceptacją szerokich kręgów społeczeństwa pozaborowego. Przyczynił się w istotnej mierze do aktywizacji działalności społecznej, co było wielce istotne z punktu widzenia kształtowania świadomości „lokalizmu” oraz polskich relacji narodowych i państwowych; ważną rolę w tym względzie odegrały instrumenty oświatowe⁵. Doświadczenie to wykorzystano również po II wojnie światowej, w warunkach integracji terytorialnej związanej z przesunięciami granicznymi, a zwłaszcza odzyskaniem ziem nad Odrą i Bałtykiem, które uległy w XIX i na początku XX w. silnej germanizacji. Wystąpiło w tym względzie emocjonalne dowodzenie polskości tych ziem. Regionalizmowi wyznaczano w związku z tym zadania typu dowodzenia słowiańskości czy polskości poszczególnych ziem. Pojawiły się w tym różnego rodzaju wypaczenia a ich naprawy podjęto się po roku 1957, kiedy to podniesiono problem rzetelnych badań naukowych⁶.

Współcześnie, w warunkach kształtowania nowego społeczeństwa europejskiego i stawiania pytań dotyczących tożsamości kulturowej poszczególnych narodów i państw, dużą wagę przywiązuje się do upodmiotowienia społeczności lokalnych oraz rozbudowy instytucji samorządowych. Idee samorządowe silnie powiązane są z kulturą polityczną poszczególnych narodów i państw⁷. W rzeczywistości polskiej znamienne są, jako podstawowe komponenty tej kultury, przywiązanie do wartości katolicyzmu, opowiadanie się za ideałami demokratyzmu, posługiwanie się w działaniu zachowaniami romantycznymi, wykorzystanie w działaniu idei anarchizmu oraz opowiadanie się za ideami postępu cywilizacyjnego.

Z cech tych wypływają idee samorządowe:

- odwoływanie się do lokalnej tradycji sprawowania władzy,
- nadanie wysokiej rangi symbolice (herby, sztandary, budowanie pomników upamiętniających bohaterskie walki, zmagania itp.),
- sprawowanie władzy przy udziale szerokich kręgów społecznych (m.in. rozwiązywanie niektórych kwestii społeczno-gospodarczych i politycznych na wiecach, sejmikach obywatelskich),
- stosowanie w rządzeniu niekonwencjonalnych form wprowadzania władzy,
- powierzanie władzy nierzadko wielkim indywidualnościom (często nieposiadającym wykształcenia i przygotowania zawodowego do pracy w aparacie władzy),
- przywiązywanie dużej wagi do podejmowania różnych akcji społeczno-gospodarczych i politycznych, przedkładanie działalności akcyjnej nad długofalowość realizacji celów i zadań,

⁴W. Kołodziej, *O potrzebie rehabilitacji regionalizmu w dobie współczesnej*, „Studia Małopolskie” 1997, nr 1, s. 9-20; A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, w: *Samorząd gminny w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999.

⁵Por. A. Chodubski, *Wyzwania edukacyjne wobec kształtowania się współczesnego ładu globalnego*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2002, nr 2, s. 7-24.

⁶Por. A. Chodubski, *Idea samorządu gospodarczego jako wyzwanie globalne*, w: *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005.

⁷Por. *Kultura polityczna w Polsce. Przeszłość i teraźniejszość*, red. M. Kosman, Poznań 1996.

– posługiwanie się w krytyce sprawowania władzy samorządowej mechanizmami anarchizującymi życie społeczno-polityczne; przedkłada się w tym względzie partykularyzm nad dobro ogółu,

– ukierunkowanie na przyswajanie wzorów zachodnioeuropejskich w zakresie rozwiązań gospodarczych, które powszechnie uznaje się za nowoczesne, wyrażające postęp cywilizacyjny,

– przywiązywanie dużej wagi do rozwoju regionalnego życia kulturalnego, a w tym tworzenia muzeów obrazujących prehistorię i osiągnięcia kulturowe w różnych epokach historycznych poszczególnych ziem; istotnym przejawem aktywności regionalnej jest tworzenie lokalnego czasopiśmiennictwa,

– kształtowanie się megalomanii i samouwielbienia regionalnego (lokalnego) oraz nierzadko pejoratywnego stosunku do innych regionów czy społeczności lokalnych.

Polskie idee samorządowe są ważnym elementem składowym cywilizacji zachodnioeuropejskiej, w pełni przekonują o silnym upodmiotowieniu społeczności lokalnych. W optyce stereotypów europejskich, ujmowanych z pozycji rozwoju gospodarczego Polski, nie spotykają się one jednak z pełną akceptacją społeczności zachodnioeuropejskich. Wskazuje się często na polską niegospodarność (niem. *polnische Wirtschaft*), ksenofobię, „słomiany zapał”, skłonności anarchiczne w działaniu i zarządzaniu, konfliktowość społeczną.

Biorąc pod uwagę polską tożsamość kulturową, aspiracje i dążenia cywilizacyjne, poziom rozwoju kulturowego (w tym innowacyjność techniczną i poziom rozwoju gospodarczego), kulturę polityczną, przekonywające jest twierdzenie o przynależności Polski do kręgu cywilizacji zachodnioeuropejskiej⁸. Obraz tożsamości kulturowej przekonuje, że Polacy, wiążąc się z Zachodem poprzez przyjęcie chrześcijaństwa, przejęli też liczne wzory zachowań politycznych, prawnych, gospodarczych i oświatowo-kulturalnych. Na gruncie polskim przyswojone zostały osiągnięcia cywilizacji greckiej i rzymskiej, które przyjmowano za pośrednictwem Europy Zachodniej. Zauważa się, że państwo było przez społeczeństwo wytworzone⁹. Wysoko ocenia się osiągnięcia ustrojowe Rzeczypospolitej, np. Antoni Chołoniewski, na początku XX w. pisał o nich: *Polska zrealizowała maksimum wolności i swobód politycznych, jakie dały się osiągnąć w granicach ówczesnych możliwości historycznych, a zarazem wyprzedziła w rozwoju swym pod bardzo wieloma względami o całe pokolenia, nieraz o całe stulecia, współczesny sobie kontynent europejski*. Pisarz francuski Andre Lichtenberger stwierdza: *Już przed narodami Zachodu Polska na swym sztandarze zapisała tolerancję, wolność indywidualną i dała przykład bogatej i prawdziwej cywilizacji. To, co inne narody zdobyły dopiero w XIX a nawet XX w. lub do czego jeszcze dotychczas*

⁸ Por. A. Chodubski, *O tożsamości cywilizacji europejskiej*, w: *W kręgu cywilizacji europejskiej*, Toruń 1996; tenże, *Wartości globalne kultury europejskiej*, w: *Kultura polska w zintegrowanej Europie*, Toruń 2003, s. 10-38.

⁹ F. Koneczny, *Polskie Logos a Ethnos. Roztrząsanie o znaczeniu i celu Polski*, Poznań 1991; A. Piskozub, *Polska w cywilizacji zachodniej*, Gdańsk 1995, s. 48-49.

dążą, w Rzeczypospolitej Polskiej niejednokrotnie od wieków było już wprowadzone i prawnie ubezpieczone¹⁰.

Polacy, aspirując do zdobywania wysokiej pozycji wśród narodów europejskich, przejmowali ich wzory edukacyjne – początkowo, do XV w., niemieckie, później włoskie, a następnie francuskie. Swoisty kanon w wykształceniu stanowiły studia odbywane za granicą. Polacy udawali się na studia na uniwersytety niemieckie, później włoskie, francuskie. W czasie studiów odwiedzali też ośrodki słynące z bogatej historii oraz szczyjące się ważnymi osiągnięciami cywilizacyjnymi. Powszechne były peregrynacje do Aten, Rzymu, Florencji, Paryża, miast holenderskich, niemieckich. Poznając tam nowoczesne rozwiązania społeczno-polityczne i gospodarcze, przenosili je na grunt polski, co widoczne było tak w rozwiązaniach architektonicznych, rzemiośle, jak i uprawie roli.

W kulturze politycznej powiązania Polski z Europą Zachodnią umacniała polityka dynastyczna¹¹. Władcy, wysocy urzędnicy, możni często zawierali związki małżeńskie z przedstawicielkami możnych rodów zachodnioeuropejskich (niemal powszechne były związki książąt polskich z księżniczkami niemieckimi). Księżniczki przybywające z Zachodu do Polski ze swą służbą dworską, a zatem kucharzami, ogrodnikami, lekarzami, ludźmi sztuki, wywierały przemożny wpływ na kształt życia dworskiego. Dzieci zrodzone z tych związków wychowywane były najczęściej przez opiekunów i nauczycieli zachodnioeuropejskich. Następtwem tej rzeczywistości był fakt, że pod koniec średniowiecza język niemiecki zaczął wypierać język polski. W XVI w. charakterystyczne stało się oddziaływanie wzorów włoskich. W orszaku Bony Sforzy przybyło 345 osób. Ich aktywność stała się z jednej strony przedmiotem pełnej akceptacji, z drugiej zaś – surowej krytyki. Przedstawiciele polskiej kultury formułowali nawet opinie: *Cokolwiek cywilizacji mamy w Polsce, to wszystko naprawdę zawdzięczamy waszej ojczyźnie i wam uczonym [...] U was uczymy się szlachetnych umiejętności i wzorów cywilizacji [...] Za waszych uczniów się uznajemy, was uważamy za naszych mistrzów i najlepszych nauczycieli*¹².

Inni pokazywali w tym czasie włoskie przywary narodowe, krytykowali ich przeintelektualizowanie („Włoch doktor”), zniewieściałość cywilizacyjną, skąpstwo („włoską hojność”), szafowanie obietnicami bez pokrycia, obojętność na ludzką niedolę, a nade wszystko styl kuchni i stołu oraz modę¹³.

Oddziaływanie innych państw na polskie wartości polityczne było tak dobrowolne, jak i narzucone. O biurokracji jako głównym zjawisku ograniczającym samorząd pisał np. historyk dziejów Feliks Koneczny: *Biurokrację zaszczerpiły u nas dopiero rządy zaborcze. Biurokracja była nieznaną polskiej umysłowości, niezrozumiałą, wręcz niepojętą. Polska szkoła rządzenia polegała na rozbudzeniu*

¹⁰ A. Chołoniewski, *Duch dziejów Polski*, Warszawa 1919, s. 109.

¹¹ A. Chodubski, *Mniejszości narodowe w dziejach polskiej cywilizacji*, w: *Meandry cywilizacyjne, kwestie narodowościowe i polonijne*, red. A. Chodubski, Toruń 1996, s. 44-46.

¹² A. Chodubski, *Z dziejów kontaktów polsko-włoskich*, „Przegląd Polonijny” 1992, nr 4, s. 156.

¹³ H. Barycz, *Spojrzenia w przeszłość polsko-włoską*, Wrocław 1965, s. 61.

ducha obywatelskiego, a pruska, austriacka i rosyjska na tłumieniu go; Polską rządzący obywatele, państwami zaborczymi biurokraci. Umysłowość polska jest zaś tego rodzaju, że żadną miarą nie można wysunąć dla siebie nic dobrego, choćby z najlepszego systemu biurokratycznego. Wszystkie najlepsze chęci biurokracji marne są w Polsce, z góry skazane na zmarnowanie¹⁴.

Polskie idee samorządowe wypracowane w średniowieczu i czasach nowożytnych stały się przedmiotem uwagi wielu państw w wieku XVIII, w okresie przeprowadzania w nich reform ustrojowych¹⁵. Dla wielu polityków ustrój Polski stanowił swoistą łamigłówkę – polskie rozwiązania polityczne nie pasowały do znanych im teorii państwowych. Kraj nazywał się Rzeczypospolita, a posiadał króla. Król pochodził z wyboru, jego uprawnienia były określone i ograniczone. Przedmiotem uwagi były takie instytucje jak wolna elekcja czy *liberum veto*. Oceniając je z perspektywy czasu zauważono, że zbyt rygorystyczne stosowanie zasady większości prowadzi najczęściej do despotyzmu, natomiast przestrzeganie zasady jednomyślności nie musi oznaczać pogrążenia się w anarchii. Charakterystyczną ocenę tej rzeczywistości zawarł poeta niemiecki Fryderyk Schiller w utworze *Demetrius*:

Mówicie mi – większość!
Cóż to jest większość? Większość to głupota
Rozum był zawsze w mniejszości...
Państwo, gdzie rządzi większość i głupota
Prędzej czy później musi upaść¹⁶.

Idea weta ma swą wymowę również współcześnie, np. w Radzie Bezpieczeństwa ONZ pięć mocarstw posiada prawo weta; zasada jednomyślności funkcjonuje jako *modus procedendi* w pracach parlamentu europejskiego¹⁷.

Polskie idee samorządowe czasów średniowiecznych i nowożytnych były istotną zachętą do osiedlania się na ziemiach polskich obcokrajowców, opuszczających swe ojczyzny ze względu na panujące stosunki polityczne, społeczne, religijne. Wielu obcokrajowców osiedliło się w Polsce w okresie reformacji i kontrreformacji, byli wśród nich zwłaszcza przedstawiciele Czech, Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji, Niemiec. Do połowy XVII w. władze państwowe i Kościół nie przeciwstawiały się temu osadnictwu, obcokrajowcy aktywnie włączali się w rozwój życia społeczno-ekonomicznego. Ich dziełem stała się w dużej mierze przebudowa ekonomiczna Polski w XVI–XVII w. Przywiązywali też istotną wagę do rozwoju oświaty i kultury¹⁸. Dbali o zagwarantowanie sobie autonomii w zakresie rozwoju własnej religii, oświaty, wymiaru sprawiedliwości. Na autonomię tę uzyskiwali zgodę zarówno władz miejskich, jak i państwowych.

¹⁴ F. Koneczny, dz. cyt., t. 2, s. 230.

¹⁵ A. Piskożub, dz. cyt., s. 50.

¹⁶ Z. Wójcik, *Liberum veto*, Kraków 1992, s. 67.

¹⁷ Tamże, s. 71.

¹⁸ Por. J. Tazbir, *Państwo bez stosów*, Warszawa 1967; *Tryumfy i porażki. Studia z dziejów kultury polskiej XVI–XVII w.*, red. M. Bogucka, Warszawa 1989.

Wysokim stopniem zorganizowania wyróżniali się m.in. Ormianie, obecni na ziemiach polskich od XI w.¹⁹

Idee samorządności mniejszości narodowych w Polsce mają istotną wymowę współcześnie. Poszczególne społeczności mniejszościowe posiadają swe struktury organizacyjne, głównie są to koła i towarzystwa aktywności społeczno-kulturalnej²⁰.

Idee samorządności realizowały liczne miasta – jednym z nich był Gdańsk²¹. Idee te przyciągały licznych obcokrajowców. O rzeczywistości społeczno-politycznej, panującej w mieście, pisał Włoch – bernardyn Bonifacio Giovanni Bernardino markiz d'Oria, który przekazał miastu bogaty księgozbiór, dający podwaliny pod bibliotekę publiczną. Zachęcając do osiedlenia się w mieście innych Włochów, pisał: *Największą miałbyś tu wolność życia, wedle swej myśli i upodobania, także pisania i publikowania. Nikt tu nie jest cenzorem. Miałbyś ludzi, którzy by cię miłowali i bronili (co winno ci być szczególnie miłe), którzy podzielają z tobą wspólną sprawę*²².

Realizacja idei samorządowych w Polsce, zwanej Rzeczypospolitą szlachecką, odbywała na podstawie tradycji nawiązującej do republiki rzymskiej, gdzie formalnie równi członkowie dążyli do zdobycia dla siebie wyłącznego wpływu na bieg spraw państwowych i ekonomicznych. Równocześnie w łonie stanu Szlacheckiego toczyła się walka między uzyskującą coraz większe znaczenie średnią szlachtą a możnowładcami. Szlachta odegrała przemożną rolę w kształtowaniu się samorządności polskiej. Sejmiki ziemskie, jako organy szlacheckiego samorządu, odgrywały poważną rolę – decydowały o wielu sprawach lokalnych, uchwały lokalne ustawy (lauda), wybierały posłów na sejmy.

Szlachtę jako społeczność o specyficznych cechach na tle innych grup społecznych w Europie charakteryzuje m.in. szlacheckość. *Szlacheckość to typ człowieka niezależnego moralnie, odpowiedzialnego przede wszystkim przed samym sobą, o jednolitym sumieniu, o rodzinnej organizacji społecznej, o przychylniej postawie wobec innych narodów*²³.

Kontrowersje budzi wśród polskich idei samorządowych kategoria tolerancji religijnej. Z jednej strony zauważa się, że Polacy są bardzo silnie związani z Katołicyzmem, z drugiej zaś dostrzega się wysoką tolerancję religijną w Polsce. Tolerancję tę postrzega się jako oddziaływanie na Polskę przeobrażeń reformacyjnych dokonujących się w Europie Zachodniej. Podkreśla się również, że pod

¹⁹ A. Chodubski, *Główne ogniwa kontaktów polsko-ormiańskich do początku XX w.*, Warszawa 1989.

²⁰ Por. A. Chodubski, *O źródłach konfliktów współczesnej emigracji polskiej*, w: *Konflikty społeczne w procesie transformacji systemowej*, red. K. Piątek, Toruń 1996; tenże, *Emigracja polska w warunkach realizacji procesu integracji ogólnoeuropejskiej*, w: *Polityka społeczna w drodze do Unii Europejskiej*, red. K. Piątek, Włocławek 1997.

²¹ A. Chodubski, *Gdańsk w dziejach polskiej cywilizacji*, „Cywilizacje w Czasie i Przestrzeni” ZN Uniwersytetu Gdańskiego 1996, z. 2, s. 19-28.

²² H. Barycz, dz. cyt., s. 60.

²³ A. Górski, *Ku czemu Polska szła*, Warszawa 1919, s. 308-309.

wpływem zwycięstwa kontrreformacji historia Polski zmieniła się w „beztreściowe trwanie” – stan ten Jan Stachniuk nazwał w swej pracy „dziejami bez dziejów”²⁴. Zjawiska towarzyszące przemianom religijnym w XVI–XVII w. imponowały Zachodowi. W XVIII w. ścieranie się idei tolerancji z fanatyzmem religijnym powodowało rodzenie się tendencji ograniczających samorządność niektórych grup wyznaniowych i narodowościowych. Wyraźnie zakończyło się to w stosunku do ludności żydowskiej. Od 1764 r. zaczęto ograniczać pozycję ekonomiczną Żydów polskich. Tak zwany sejm czterech prowincji zniósł ogólnokrajowy samorząd żydowski, a następnie ograniczono prawo osiedlania się Żydów w miastach oraz prawo zajmowania się przez nich handlem i rzemiosłem.

Zwycięstwo kontrreformacji postrzega się jako proces zgubny dla polskiej samorządności, zwłaszcza z punktu widzenia przemian cywilizacyjnych. Kontrreformacja spowodowała stagnację w postępie intelektualnym. Polska usytuowała się na marginesie rozwoju kultury europejskiej²⁵. Nie wносиła nowych wartości do tożsamości europejskiej, a nierzadko bezkrytycznie przyjmowała wzory zachodnie. W obliczu kryzysu ustrojowego zwracała się nawet do myślicieli zachodnioeuropejskich o rady dotyczące przebudowy społeczno-politycznej państwa. W roku 1771 na zamówienie Polaków Jan Jakub Rousseau napisał traktat „Uwagi nad rządem polskim oraz nad odmianą, czyli reformą onego projektowaną”. Powszechną rzeczywistością było przedkładanie dzieł myślicieli zachodnich nad autorów polskich. Przejmowanie wzorów społeczno-politycznych z Zachodu ograniczało idee polskiej samorządności, a nierzadko je anarchizowało.

W optyce Zachodu Polacy, jak i wszyscy Słowianie, charakteryzują się wrodzonymi skłonnościami do anarchii oraz brakiem zmysłu państwowego. Słowiańskie tradycje to: wrodzone umiłowanie wolności i ściśle z tego wynikające skłonności do samorządu w życiu publicznym, jako przeciwieństwo wszelkiego despotyzmu czy absolutyzmu władców i w ogóle władzy państwowej²⁶. Zjawiska te dostrzegał m.in. Aleksander Hercen, który pisał: „Ludy słowiańskie nie lubią ani idei państw, ani idei centralizacji. Lubią żyć w rozrzuconych po kraju wspólnotach, których chętnie broniłyby przed wszelką ingerencją rządową. Nienawidzą stanu żołnierskiego, nienawidzą policji”²⁷.

Idee polskiej samorządności były przedmiotem różnych interpretacji po upadku Rzeczypospolitej. Często wskazywano na nie jako główną przyczynę tego upadku, podkreślano, że samorząd był źródłem polskiej anarchii i zacofania. Zauważono też, że upadek Polski był wynikiem jej słabości militarnej na tle państw ościennych.

Odejście od tradycji samorządowych nastąpiło w okresie Księstwa Warszawskiego. Konstytucja wprowadziła ustrój monarchiczny, w którym panujący otrzymywał absolutną prawie władzę; centralistyczne były rządy urzędnicze, przy zachowaniu niektórych form reprezentacyjnych. Po Kongresie Wiedeńskim (1815 r.)

²⁴ Por. J. Stachniuk, *Dzieje bez dziejów*, Warszawa 1939.

²⁵ A. Piskozub, dz. cyt., s. 53-55.

²⁶ Tamże, s. 26.

²⁷ A. Hercen, *Eseje filozoficzne*, Warszawa 1966, s. 272-273.

do I wojny światowej idee samorządowe Polaków dawały o sobie znać w czasie zrywów niepodległościowych, w aktywności życia polonijnego. Miały one charakter ograniczony, uzależniony od władz okupacyjnych bądź władz kraju osiedlenia. Samorządność zastąpiona została biurokracją. Ważnym ogniwem polskości był katolicyzm, który wyrażał się zarówno w uczestnictwie w życiu religijnym organizowanym przez Kościoły, jak też w przestrzeganiu takich wartości, jak: martyrologia służąca narodowi i państwu, uznawanie fatum w życiu jednostki i społeczeństwa, przywiązywanie dużej wagi do uznawania emblematów i symboli narodowych, organizacyjnych itp.

Utrata niepodległości spłotła się z ujawnianiem się nowego prądu umysłowego w Europie, zwanego romantyzmem. Prąd ten wysoko podnosił idee walki niepodległościowej, rewolucyjnej, działalności niekonwencjonalnej, bohaterstwa, indywidualizmu, poświęcania się jednostki w imię dobra ogólnospołecznego i ogólnonarodowego. Idee te stały się swoistym substytutem działań samorządowych, w nich zawierał się bunt przeciw władzom zaborczym, nieposłuszeństwo polityczne wobec polityki wynarodowienia. Realizacja tych idei doprowadziła do powstań narodowych (listopadowego, krakowskiego, styczniowego, rewolucji 1905 r.). W walce niepodległościowej uzewnętrzniły się różne przejawy samorządności. Miały one duży zasięg zwłaszcza w czasie powstania styczniowego – powstały wtedy podziemne komitety, samorzady, wydawano emblematy itp.

W walce niepodległościowej wysoko wyniesiono hasła: wolność, równość, braterstwo. Widniały one na sztandarach w czasie Wiosny Ludów. Były szeroko znane w Europie i na świecie. Polacy uczestniczyli niemal we wszystkich ruchach rewolucyjnych XIX i początku XX w. Uczestniczyli pod nośnymi hasłami walki „za wolność naszą i waszą”. Powszechnie opowiadali się za popieraniem wszelkich ruchów niepodległościowych na świecie, za ideałami demokracji, postępu cywilizacyjnego we wszelkich przejawach życia.

W II połowie XIX i na początku XX w., w warunkach szybkiego rozwoju kapitalizmu i szerzenia się idei pozytywizmu, Polacy dali się poznać w świecie jako odkrywcy, ludzie opowiadający się za postępem nauki, techniki, za rozwojem oświaty²⁸. Idee samorządowe stały się nośne w tworzeniu działalności organizacji zawodowych, oświatowych, kulturalnych itp. Organizacje te tworzone zarówno na ziemiach polskich, jak i na emigracji.

Nowe zadania postawiono przed samorządnością po I wojnie światowej. Uznano, że samorząd terytorialny jest najlepszą metodą wychowania społecznego. Od 1924 r. ideę realizowano przez hasło „Każda prowincja – jednakowe szanse rozwoju”, do realizacji idei włączono szkolnictwo. W 1926 r. opublikowano na łamach „Polskiej Oświaty Pozaszkolnej” program polskiego regionalizmu²⁹.

²⁸ Por. *Encyklopedia odkryć i wynalazków*, red. B. Orłowski, Z. Płochocki, Z. Przyrowski, Warszawa 1979; *Encyklopedyczny słownik sławnych Polaków*, red. J. Borowiec, Warszawa 1996.

²⁹ E. Massalski, *Uwagi o regionalizmie*, „Ziemia” 1928, nr 22; A. Chodubski, *O renesansie lokalizmu*, „Zeszyty Chojnickie” 1997, nr 1/15, s. 9-18; tenże, *Lokalizm pod ciśnieniem unifikacji świata*, „Pieniądze i Więź. Kwartalnik Naukowy” 2002, nr 1, s. 18-29.

Po II wojnie światowej idee samorządu funkcjonowały w ograniczonym zakresie – wykorzystywane były instrumentalnie do realizacji polityki centralistycznej państwa. Ważkie zmiany zaszyły w tym względzie po roku 1989 – 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym, która zapoczątkowała proces przywracania instytucji samorządu terytorialnego. Odtworzono struktury samorządowe i wyposażono je w odpowiednie kompetencje do przebudowy wewnętrznej struktury państwa, służące określeniu precyzyjnego realizowania zadań między organami administracji rządowej i samorządowej oraz wyposażenia tej ostatniej w odpowiednie kompetencje i żądania, a także w potrzebne na ich realizację środki materialne (mienie komunalne, finanse gmin) oraz przekonaniu mieszkańców, że o pewnych sprawach mogą decydować sami. Problem regionalizacji kraju stał się przedmiotem burzliwych dyskusji³⁰.

W niektórych państwach Europy Zachodniej tożsamość regionalna jest równie silna jak państwowa czy narodowa. Wskazuje się, że w Europie istnieje możliwość utworzenia 50-60 regionów, opartych na swoistości gospodarczej, tradycji historycznej, odrębności etnicznej, językowej, a nawet religijnej. W ten sposób Europa państw uległaby przekształceniu w Europę wspólnot lokalnych.

W ostatnich latach problemami regionalizacji europejskiej zajmuje się m.in. Rada Europy. Struktury regionalne odwołujące się do wspólnych tradycji i korzeni w społecznościach szerszych niż region czy państwo określa się mianem euroregionów. Euroregiony nie mają osobowości prawnej, ich tworzenie jest wyrazem oddolnej inicjatywy społeczności lokalnych³¹.

Polskie idee samorządowe kształtowane w ciągu stuleci stanowią odbicie tzw. polskiego charakteru narodowego. Zawierają się one w pełni w standardzie cywilizacji europejskiej. Ich fundament wyznaczają: samorządność instytucji państwowych, wolności obywatelskie i unia na zasadzie dobrowolności. Idee te w zależności od poziomu rozwoju stosunków gospodarczych, społeczno-politycznych i kulturalnych uzewnętrzniają swój zakres, formy i możliwości realizacyjne. Współcześnie powszechnie zauważa się, że obecność Polski w strukturach Unii Europejskiej jest szansą najpełniejszego ich rozwoju.

³⁰ Por. *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, Toruń 1995; B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005.

³¹ *Regiony transgraniczne w Europie: struktura, lokalizacja, cele*, „Materiały i Dokumenty Kancelarii Sejmu” 1993, nr 66; W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998.

Stanisław Wykrętowicz

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Samorządu

Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej

Streszczenie. *W literaturze przedmiotu występuje dwojakie znaczenie samorządu: socjologiczne i prawne. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z korporacjami prawa o dobrowolnym członkostwie i bez władztwa administracyjnego, w drugim – z korporacjami prawa publicznego, które powstają z woli państwa w drodze ustawy z obligatoryjnym członkostwem i władztwem administracyjnym. Władztwo administracyjne, czyli zdolność do wykonywania zadań publicznych w formach zdecentralizowanych, stanowi istotę samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego. Inaczej mówiąc, samorząd jest podmiotem zdecentralizowanej administracji państwowej. W wyniku przemian społecznych i gospodarczych, jakie dokonały się w Europie pod wpływem Wielkiej Rewolucji Francuskiej (1789 r.) oraz rewolucji technicznej i przewrotu przemysłowego, wykształciły się trzy desygnaty samorządu w znaczeniu prawa administracyjnego: samorząd terytorialny, gospodarczy i zawodowy. Celem niniejszej pracy jest przybliżenie czytelnikom istoty samorządu i jego wymienionych wyżej desygnatów.*

1. Istota samorządu

Pojęcie samorządu nie jest pojmowane jednoznacznie. W literaturze i w potocznej świadomości społecznej funkcjonuje dwojakie rozumienie samorządu,

mianowicie socjologiczne i prawne. W pierwszym przypadku samorząd stanowi „samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych”, czyli określoną grupę społeczną zorganizowaną z woli własnej w formie korporacji prawa prywatnego, o dobrowolnym członkostwie i bez władztwa administracyjnego. W drugim przypadku samorząd stanowi „samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych”, czyli również grupę społeczną, ale zorganizowaną z woli państwa w drodze ustawy w formie korporacji prawa publicznego z obligatoryjnym członkostwem i władztwem administracyjnym. Owe władztwo administracyjne, czyli zdolność do wykonywania zadań publicznych, stanowi o istocie samorządu w rozumieniu teorii prawa administracyjnego, jest atrybutem samorządu jako podmiotu zdecentralizowanej administracji państwowej.

Początki samorządu w znaczeniu socjologicznym, czyli bez władztwa administracyjnego, sięgają czasów odległych, niekiedy wczesnych okresów życia państwowego. Przykładem takiego samorządu, który powstał w ustroju feudalnym, w okresie średniowiecza i funkcjonował przez parę stuleci, był samorząd miast ówczesnej Europy. Pod względem organizacji i wykonywanych zadań stanowił pierwowzór współczesnego samorządu miejskiego. W środkowej Europie najbardziej znany był ustrój samorządowy miast niemieckich, zwłaszcza Magdeburga. Na prawie tego miasta lokowano w XIII i XIV w. większość miast polskich¹. Podstawowe zręby ustroju miejskiego tych miast pozostały w Polsce do roku 1791, zmieniła je dopiero ustawa Sejmu Wielkiego z dnia 24 czerwca 1791 r.: „Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej”². Ustawa ta nie objęła miast prywatnych.

Przypomnieć należy, że w ustroju feudalnym, przez cały omawiany okres, miasta – ze względu na właściciela ziemi, na której były położone – dzieliły się na miasta wolne, czyli królewskie, i miasta prywatne, inaczej pańskie. Ustrój samorządowy owych miast był podobny, opierał się w większości na zasadach prawa niemieckiego, chociaż w szczegółach zmieniony i dostosowany do potrzeb danego miasta; najczęściej różnice dotyczyły sposobu powoływania głównego organu samorządu miasta, czyli rady oraz liczby zasiadających w niej rajców³. W miastach wolnych (królewskich) rada była powoływana w dwojaki sposób:

a) spośród najbogatszych patrycjuszy, przeważnie kupców i rzemieślników posiadających własne sklepy handlowe lub duże warsztaty rzemieślnicze albo posiadających w mieście domy i inne nieruchomości; wyłonieni w ten sposób, przez własne środowiska, kandydaci na rajców, byli zatwierdzani przez starostę, urzędnika reprezentującego władzę królewską, albo

b) rajcowie byli wyznaczani do rady przez samego starostę.

Rada miejska była wybierana na jeden rok, a liczyła – w zależności od wielkości miasta – od 6 do 8 rajców. Bywały też rady liczniejsze z instytucją tzw.

¹Z. Wojciechowski, *Państwo Polskie w wiekach średnich. Dzieje ustroju*, Poznań 1945, s. 186; por. A. Brückner, *Dzieje kultury polskiej*, t. 1, Warszawa 1957, s. 477.

²Ustawa: *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i Wielkim Księstwie Litewskim. Ustawodawstwo Sejmu Wielkiego*, 1791, Biblioteka Kórnicka, Kórnik 1985.

³A. Brückner, dz. cyt., s. 477.

rotacji, czyli wymiany co roku połowy rajców. Na czele rady stał burmistrz wybierany z grona rajców tworzących radę. Ten stan rzeczy jako ustrój miejski, który wykształcił się w średniowieczu w postaci korporacji prawa prywatnego „bez władztwa administracyjnego, czyli samorządu w znaczeniu socjologicznym”, przetrwał we Francji do roku 1789, a w Polsce i w Prusach odpowiednio do 1791 i 1808 r.

Przykładem samorządu w znaczeniu socjologicznym były także średniowieczne zrzeszenia przedsiębiorców: kupców, armatorów floty handlowej i rzemieślników. Pierwsza wzmianka o takiej korporacji pochodzi z IX w. i dotyczy związku kupieckiego w Barcelonie. Związek ten nosił nazwę *Consulado del Mar*, a skupiał kupców i armatorów floty zajmujących się handlem morskim w basenie Morza Śródziemnego. Trwałym śladem tego związku jest „Katałoński zbiór praw zwyczajowych” z XIII w. Jest to swoisty „kodeks handlowy”, który na podstawie wielowiekowego doświadczenia barcelońskiego *Consulado* regulował wzajemne stosunki pomiędzy kupcami oraz kupcami i władzami miast portowych ówczesnej Katalonii.

Wiadomo też, że w XIII w. w miastach portowych innych prowincji dzisiejszej Hiszpanii działały podobne do *Consulado* zrzeszenia kupieckie, zwane kolegiami kupieckimi. Kolegia te obok reprezentacji i obrony interesów własnych, statutowych, wykonywały także zadania zlecone przez władze danego miasta, i w tym zakresie – w zakresie zadań zleconych – posiadały władztwo administracyjne. W ramach tego władztwa rozstrzygały one – jak pisze Panejko – *sprawy handlowe, wykonywały policję portową i rzeczną, prowadziły rejestry okrętowe, badały (kwalifikacje, czyli umiejętności nawigacyjne) sterników [...], zakładały szkoły handlowe [...], przedkładały władzom opinie i stawiały wnioski w sprawach rozwoju handlu, rzemiosła i żeglugi*⁴. W tym sensie wspomniane kolegia kupieckie mogą uchodzić – gdy idzie o ich organizację i zakres zadań – za pierwowzór dzisiejszych izb przemysłowo-handlowych, przy całej ich różnicy natury prawnej.

Inną formą samorządu w znaczeniu socjologicznym były średniowieczne korporacje zawodowe, skupiające ludzi określonej profesji; wykonywanie takiej profesji wymagało specjalistycznej wiedzy zdobywanej nierzadko przez kilka lat pod kierunkiem mistrza i potwierdzonej specjalnym egzaminem oraz odpowiadającym dyplomem. Spośród najbardziej znanych korporacji zawodowych w owym czasie były cechy rzemieślnicze. *Organizacja cechowa* – pisze J. Rutkowski – *obejmowała niemal wszystkie strony życia ówczesnego rzemieślnika, była to więc organizacja o cechach religijnych, politycznych, wojskowych i towarzyskich; nad wszystkim tym jednak, zwłaszcza w życiu codziennym, przeważały cele gospodarcze*⁵.

W ustroju feudalnym działały również korporacje zawodowe lekarzy. Niewiele zachowało się na ten temat źródeł, wiadomo jednak, że w 1612 r.

⁴J. Panejko, *Początek izb zawodowych i gospodarczych*, w: W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Poznań 1928, s. 202; J. Kulischer, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, t. 1, Warszawa 1961, s. 244.

⁵J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski (do 1864 r.)*, Warszawa 1953, s. 44.

próbowano taką korporację powołać w Gdańsku pod nazwą Collegium Medicum⁶. Gdańsk należał wówczas do najludniejszych i najbogatszych miast Rzeczypospolitej – liczył w tym czasie około 70 tys. mieszkańców, był dużym portem morskim, do którego zawiąły statki handlowe z całej Europy. W tym mieście prowadziło praktykę lekarską wielu lekarzy, zwanych medykami, z dyplomami Akademii Krakowskiej i uczelni zagranicznych, zwłaszcza włoskich. Podkreślić należy, że w owym czasie „praktykowało” też znacznie więcej znachorów, różnych szarlatanów, zwanych – podobnie jak w rzemiośle – partaczami. Stanowili oni poważną konkurencję dla medyków z dyplomami uniwersyteckimi, a także zagrożenie dla zdrowia i życia osób – przez tych partaczy leczonych.

Zadaniem gdańskiego Collegium Medicum miało być dopuszczanie do praktyki lekarskiej jedynie medyków z dyplomami uniwersyteckimi; miała to być reprezentacja i obrona zarazem interesów owych „wykształconych” medyków przed partaczami, którzy z powodu niższej ceny za swoje usługi cieszyli się dużym „wzięciem” wśród biedniejszych warstw mieszczaństwa, tzw. plebsu.

Samorząd, w znaczeniu socjologicznym, bez władztwa administracyjnego, sięga czasów odległych – feudalnego średniowiecza, a niekiedy wcześniejszych jeszcze okresów życia państwowego. Natomiast samorząd w znaczeniu prawa publicznego, jako podmiot zdecentralizowanej administracji państwowej, powstał dopiero pod koniec XVIII w.; pojawił się wtedy, gdy – jak pisze J. Panejko – *stosunek panującego w państwie absolutnym do podwładnych ze stosunku władzy zaczął zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi poczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy organizowało związki gminne [lub gospodarcze –S.W.] dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym nauki o samorządzie*⁷.

Chwilą przełomową dla powstania samorządu w znaczeniu prawa publicznego, samorządu jako zdecentralizowanej formy administracji państwowej, była rewolucja francuska (1789 r.). Rewolucja ta stanowiła punkt zwrotny w nowożytnych dziejach ludzkości. Obalając ustroj feudalny w jego emanacji monarchii absolutnej i społeczeństwa stanowego, wprowadziła ustroj demokracji obywatelskiej, w którym wszyscy ludzie, bez względu na pochodzenie, narodowość, kolor skóry i religię, są wolni i równi wobec prawa, są obywatelami, których wola jest źródłem prawa i władzy państwowej.

Podstawy ideowe ustroju demokracji obywatelskiej zostały określone w słynnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, uchwalonej przez francuskie Zgromadzenie Narodowe 26 sierpnia 1789 r. Deklaracja francuska nawiązywała do ogłoszonej wcześniej amerykańskiej Deklaracji Praw (1776 r.). Obydwie deklaracje były podobne w swej treści, ponieważ powstawały w atmosferze

⁶T. Kielanowski, *Etyka i deontologia lekarska*, Warszawa 1985, s. 203.

⁷J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 9.

Oświecenia i zwiastowały początek nowej epoki cywilizacyjnej, opartej na doktrynie liberalizmu politycznego i gospodarczego.

Istotnym elementem tej doktryny była idea decentralizacji administracji państwowej. W języku francuskim pojęcie „decentralizacja” znaczy tyle, co w polskim „samorząd”. Samorząd jest zatem synonimem decentralizacji i jako kategoria prawa publicznego występuje tylko w ustroju demokracji obywatelskiej. W ustroju tym, po raz pierwszy w dziejach, dochodzi do zjawiska tzw. dychotomii, czyli dwudzielności administracji państwowej, jej podziału na dwa samodzielne – w granicach ustawy – niezawisłe od siebie podmioty, a mianowicie: scentralizowaną i zhierarchizowaną administrację rządową oraz zdecentralizowaną, wolną od struktury hierarchicznej, administrację samorządową.

Istota tych dwóch podmiotów administracji państwowej pod względem materialnym, czyli przedmiotu wykonywanych zadań publicznych jest taka sama; różnią się one jedynie sposobem wykonywania owych zadań. Administracja rządowa wykonuje swoje zadania przez urzędników, czyli biurokrację z nominacji biurokracji wyższego szczebla, natomiast administracja samorządowa, której obca jest struktura hierarchiczna, wykonuje swoje zadania w formach zdecentralizowanych przy udziale czynnika obywatelskiego. Inaczej mówiąc: organy administracji samorządowej są wyłaniane przez wspólnoty samorządowe w wyborach demokratycznych i tajnych. Zbiorowa mądrość i doświadczenie czynnika obywatelskiego w organach samorządu zwiększa ich efektywność działania i wyzwala we wspólnotach samorządowych nowe pokłady dynamizmu społecznego i rozwoju gospodarczego. Na tym polega walor decentralizacji stanowiącej przeciwieństwo centralizmu i biurokracji. *Centralizm i biurokracja – pisze Maurycy Jaroszyński – tkwią korzeniami swymi w samej organizacji państwa. Dlatego skuteczną przeciwwagą i lekarstwem na nie można znaleźć jedynie w odpowiednim ukształtowaniu ustroju państwowego. Chodzi po prostu o decentralizację. I właśnie samorząd jest tą odmianą administracji publicznej, przez którą w państwie naszych czasów urzeczywistnia się najlepiej i najskuteczniej idea decentralizacji*⁸.

Podkreślić jednak należy, że istnieją granice decentralizacji, czyli zakresu zadań publicznych samorządu. Są także zadania publiczne, którym tylko administracja rządowa może sprostać. Należą do nich sprawy zagraniczne, wojsko, pieniądź, skarbowość i inne, a wymagają jednolitej dla całego kraju organizacji i centralnego zarządzania. Te obszary administracji publicznej nie podlegają decentralizacji, czyli samorządowi; są domeną administracji rządowej także w ustroju demokracji obywatelskiej.

Co przemawia za decentralizacją części administracji państwowej w ustroju demokracji obywatelskiej? Jest wiele powodów, z których wyjaśnimy dwa, a mianowicie:

1) samorząd jako zdecentralizowana forma administracji publicznej zbliża obywatela do państwa. W szczególności organy samorządu wolne od struktury

⁸ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 8.

hierarchicznej skracają proces decyzyjny, wskutek czego zadania delegowane na samorząd realizowane są szybciej i oszczędniej; czynnik obywatelski w zdecentralizowanych obszarach administracji państwowej jest sprawniejszy i bardziej ekonomiczny od zbiurokratyzowanego czynnika urzędniczego. Stąd znane powiedzenie: im więcej samorządu, tym mniej biurokracji;

2) samorząd jest wynikiem decentralizacji, a w decentralizacji najpełniej wyraża się istota ustroju demokracji obywatelskiej; samorząd legitymizuje ten ustrój i wyróżnia go jako przeciwieństwo ustroju autorytarnego.

W czym tkwi istota samorządu jako podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej, czyli samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego? W nauce o samorządzie znajdujemy wiele definicji, z których trzy – naszym zdaniem – ujmują najcelniej istotę problemu, a mianowicie:

a) według Georga Jellinka, wybitnego prawnika niemieckiego z przełomu XIX i XX w., istota samorządu, w języku niemieckim określanego mianem *Selbstverwaltung*, polega na „samodzielnym wykonywaniu zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych (*Verwaltung durch die Interessanten selbst*)”⁹;

b) według Jerzego Panejki, jednego z czołowych polskich teoretyków samorządu w II Rzeczypospolitej, *istota samorządu leży w prawnej niezawisłości, czyli niezależności samorządu; leży w prawnej niepodległości hierarchicznej innym organom administracji państwowej, w tym także organom administracji rządowej*¹⁰. Organy samorządu w granicach ustawy są równorzędne organom administracji rządowej;

c) według zaś Maurycego Jaroszyńskiego, istota samorządu wyraża się w dwóch jego zasadniczych cechach, posiadających znaczenie rozstrzygające: po pierwsze – [...] *na uniezależnieniu [...] czynników lokalnych od organów centralnych, przez co [samorząd – S.W.] przeciwdziała nadmiernej centralizacji, po wtóre – samorząd w swojej organizacji uwzględnia w najszerszej mierze czynnik obywatelski, powołując go do decydowania w sprawach publicznych, co jest najlepszym hamulcem nadmiernego biurokratyzmu*¹¹.

Przytoczone wyżej definicje mają charakter ogólny, wskazują jedynie istotne cechy samorządu jako podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej. Jellinek istotę samorządu widzi w samodzielnym wykonywaniu zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych, czyli określone grupy społeczne, które z mocy ustawy tworzą wspólnoty samorządowe z władztwem administracyjnym w różnych sferach życia społeczeństwa obywatelskiego. Panejko postrzega istotę samorządu w prawnej niepodległości organów samorządu od organów administracji rządowej. Podobnie Jaroszyński, istotę samorządu widzi w uniezależnieniu czynników lokalnych, inaczej zdecentralizowanych podmiotów administracji samorządowej, od organów centralnych, czyli organów administracji rządowej; ponadto w rozwoju

⁹ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1928, s. 629.

¹⁰ J. Panejko, *Geneza i podstawy*, s. 64.

¹¹ M. Jaroszyński, dz. cyt., s. 8.

samorządu widzi ograniczenie „nadmiernej centralizacji i nadmiernego biurokratyzmu” – cech obcych demokracji obywatelskiej.

Podkreślić należy, że w przytoczonych definicjach nie wymienia się form samorządu, jego desygnatów, które wykształciły się w postaci korporacji publiczno-prawnej w różnych sferach życia społeczeństwa obywatelskiego. Tymczasem w procesie rozwoju historycznego, zapoczątkowanego przez rewolucję francuską oraz pod wpływem rewolucji technicznej i przewrotu przemysłowego, wykształciły się trzy współczesne formy samorządu korporacyjnego o ustroju publiczno-prawnym z obligatoryjnym członkostwem, a mianowicie: samorząd terytorialny, gospodarczy i zawodowy.

Istota wymienionych form samorządu jest taka sama: są podmiotami prawa publicznego i powołuje je demokratyczne państwo prawa w drodze ustawy w celu wykonywania zadań administracji publicznej w formach zdecentralizowanych.

2. Samorząd terytorialny

Najwcześniej pojawił się samorząd terytorialny. Jaką datę należy przyjąć za jego początek? W nauce o samorządzie istnieje zgodna opinia, że – jak już podkreślano – przełomowe znaczenie dla powstania samorządu jako kategorii prawa publicznego i podmiotu zdecentralizowanej administracji państwowej miała rewolucja francuska (1789 r.) i obalenie – w jej wyniku – ustroju feudalnego i jego emanacji – państwa monarchii absolutnej.

W wyniku tego historycznego wydarzenia zniesione zostało społeczeństwo stanowe, w którym około 80% ludności miało ograniczoną wolność osobistą (chłopi) i pozbawione było praw obywatelskich (chłopi i mieszczenie) – miało zamknięty dostęp do stanowisk publicznych. Na gruzach ustroju feudalnego i społeczeństwa stanowego powstało wówczas pierwsze w Europie kontynentalnej społeczeństwo obywatelskie i konstytucyjne państwo prawa, w którym wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa, są obywatelami, podmiotami prawa publicznego, których wola wyrażona w powszechnych i demokratycznych wyborach jest źródłem prawa i władzy publicznej.

Idee rewolucji francuskiej – jak już wspomniano – znalazły wyraz w słynnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe 26 sierpnia 1789 r. Jednym z pierwszych posunięć na drodze do budowania nowego ładu politycznego była ustawa o gminie. Ustawa ta została uchwalona przez Zgromadzenia Narodowe 14 grudnia 1789 r., czyli zaledwie w cztery miesiące po uchwaleniu Deklaracji Praw.

W świetle ustawy grudniowej francuskie gminy zarówno miejskie, jak i wiejskie miały wykonywać dwojakie zadania publiczne, a mianowicie: zadania własne, czyli wynikające z tzw. praw przyrodzonych, i zadania zlecone, czyli przekazane „gminie do załatwienia w drodze delegacji przez administrację państwową”.

W pierwszym przypadku gmina jako władza lokalna (*pouvoir municipal*) wykonując zadania własne była samorządową jednostką (osobą) prawną, niezawisłą od administracji państwowej, w drugim zaś wykonując zadania o znaczeniu ponadgminnym, przekazane jej w drodze delegacji ustawowej, podlegała organom administracji państwowej; w strukturze tej administracji stanowiła ogniwo najniższe. Ten dychotomiczny status gminy wynikał z ówczesnej teorii prawa natury; teorii, która gminę i państwo uznawała za odrębne jednostki (osoby) prawa publicznego¹².

Do zadań własnych gminy jako władzy lokalnej należały:

- zarząd dobrami i dochodami gminnymi,
- ustalanie i opłata lokalnych wydatków z dóbr gminnych,
- wykonywanie robót publicznych należących do obowiązku gminy,
- zarząd zakładami gminy utrzymywanymi ze środków gminnych,
- staranie o „czystość, zdrowie, bezpieczeństwo i spokój na publicznych ulicach, placach i budynkach”.

Do zadań zleconych z zakresu administracji państwowej należały:

- rozdział podatków bezpośrednich pomiędzy obywateli gminy,
- ściąganie tych podatków i wpłacanie ich do kas okręgów i departamentów ,
- zarząd publicznymi budynkami przeznaczonymi do ogólnego użytku,
- bezpośredni nadzór nad naprawą i robotami rekonstrukcyjnymi przy kościołach, budynkach parafialnych i innych budynkach wyznaniowych.

W związku z podziałem zadań gminy na własne i delegowane, urzędnicy municypalni, czyli gminni, w przypadku wykonywania zadań własnych podlegali organom gminy; byli pracownikami samorządowymi. Z kolei w przypadku wykonywania zadań przekazanych gminie do załatwienia w drodze delegacji, ci sami pracownicy gminy podlegali organom administracji państwowej; byli urzędnikami państwowymi.

Organami władzy gminy były: rada jako organ „obradujący”, czyli uchwalający i stanowiący, oraz zarząd jako organ wykonawczy. Przewodniczącym obu

¹²W początkowym okresie powstawania nowego ustroju demokracji obywatelskiej pojęcie dychotomii, czyli dwudzielności administracji państwowej – podziału jej na administrację rządową i administrację samorządu, było nieznane. Jedyłą formą administracji państwowej była administracja rządowa. Sytuacja zmieniła się w połowie XIX w. pod wpływem teorii państwowej samorządu. Według tej teorii w warunkach ustroju demokracji obywatelskiej administracja państwowa staje się dychotomiczna – dzieli się na administrację rządową i administrację samorządową. Obydwie administracje – rządowa i samorządowa – są równoprawne i stanowią jedynie różne formy tej samej administracji państwowej: pierwsza, rządowa, jest formą scentralizowaną i zhierarchizowaną, druga, samorządowa, formą zdecentralizowaną i wykonuje swoje zadania publiczne przy udziale czynnika obywatelskiego, bezpośrednio swymi zadaniami zainteresowanego. Według wspomnianej teorii państwowej samorządu, powszechnie przyjętej obecnie w nauce o samorządzie i w praktyce życia politycznego, gmina zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zadań zleconych jest samorządowa i władcza, jest niezależna od organów administracji rządowej; wszystkie zadania publiczne wykonuje współczesna gmina w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Por. S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2002, s. 67 i n.

organów był mer; był „najważniejszym urzędnikiem gminy”. Wszystkie wymienione organy pochodziły z wyboru obywateli gminy. *Obywatele każdej gminy – czytamy w pierwszej francuskiej ustawie o gminie (1789 r.) – posiadają prawo wyboru ze swego grona na oznaczony przeciąg czasu i w sposób ustawą oznaczony organów, którym [...] powierza się administrację spraw gminnych*¹³.

Francuski model samorządu gminnego, oparty na wspomnianej ustawie o gminie, stał się wzorem dla samorządu terytorialnego w Europie. Samorząd ten opiera się na czterech fundamentalnych zasadach, które najpełniej oddają istotę samorządu jako podmiotu zdecentralizowanej administracji państwowej, a mianowicie:

- zasadzie wyboru rad gminnych przez wszystkich uprawnionych obywateli społeczności lokalnej, czyli gminnej wspólnoty samorządowej,
- zasadzie rozdziału organów uchwalających od organów wykonawczych,
- zasadzie niepodległości hierarchicznej organów samorządu od innych organów państwowych, przede wszystkim organów administracji rządowej,
- zasadzie nadzoru państwa (nie rządu), ograniczonego do kryterium legalności, czyli działania organów samorządu zgodnie z prawem (konstytucją, ustawami).

Wymienione zasady stały się podstawą ustroju prawnego dla samorządu gminnego, później także powiatowego i regionalnego wszystkich współczesnych państw. Francja jest tedy ojczyzną samorządu terytorialnego, który jako desygnat samorządu powstał najwcześniej, bo 14 grudnia 1789 r.

Podkreślić należy, że przyjęte w ustawie grudniowej o gminie zasady stały się wzorem organizacji powstałych później – samorządu gospodarczego i samorządu zawodowego.

3. Samorząd gospodarczy

Jak już wspomniano, innym czynnikiem, który obok rewolucji francuskiej odegrał doniosłą rolę w dalszym rozwoju samorządu, w powstaniu nowych jego desygnatów, była rewolucja techniczna, zapoczątkowana w pierwszej połowie wieku XVIII w Anglii i związany z nią przewrót przemysłowy, czyli przejście od manufaktury do fabryki opartej na systemie maszyn wprawianych zrazu w ruch za pomocą energii pary. Społecznym skutkiem tego procesu było rozwarstwienie społeczeństwa obywatelskiego, w którym wszyscy ludzie są wprawdzie wolni i równi wobec prawa, ale jednocześnie zróżnicowani pod względem majątkowym. Na tym tle rychło ujawniły się sprzeczności interesów pomiędzy na pół jeszcze feudalną szlachtą z liberalnym w większości mieszczaństwem, a także konflikty przybierające różne formy walki pomiędzy różnymi grupami mieszczaństwa, szczególnie zaś pomiędzy fabrykantami i robotnikami.

¹³ J. Panejko, *Geneza i podstawy*, s. 25.

Podkreślić należy, że wśród mieszczaństwa – głównej siły społecznej i ekonomicznej społeczeństwa obywatelskiego i ustroju kapitalistycznego, opartego na wolności gospodarczej i konkurencji – wykształciły się nowoczesne grupy przedsiębiorców: fabrykanci, kupcy, hurtownicy, armatorzy floty handlowej, wielcy właściciele ziemscy, bankierzy i inni. Wszyscy oni byli przedsiębiorcami nowego typu, czyli kapitalistami, którzy swój status ekonomiczny zawdzięczali nie pochodzeniu, a własnej pracy i przedsiębiorczości w warunkach wolnego rynku i konkurencji.

W wyniku tego procesu, który głównie zachodził w sferze życia gospodarczego, zrazu przemysłu i handlu, a następnie w rolnictwie i transporcie, a w końcu w całej gospodarce społecznej, dojrzały stopniowo przesłanki powstania nowego desygnatu samorządu, a mianowicie samorządu gospodarczego. Podkreślić należy, że istota samorządu gospodarczego i samorządu terytorialnego jest taka sama: oba te desygnaty samorządu stanowią podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej; posiadają władztwo administracyjne i charakter związków, czyli korporacji przymusowych.

Instytucjami samorządu gospodarczego są izby gospodarcze, z których – jako pierwsze – pojawiły się izby handlowe i izby przemysłowo-handlowe. Jak wiadomo, pierwowzorem tych izb były powstałe w średniowieczu kolegia kupieckie, rady handlu i izby handlu, o czym wyżej. Wszystkie te instytucje powstały i działały w Europie w okresie feudalizmu, były korporacjami prywatnoprawnymi bez władztwa administracyjnego; były stowarzyszeniami dobrowolnymi i lokalnymi, reprezentującymi interesy partykularne poszczególnych miast, głównie portowych, które w praktyce więcej dzieliło niż łączyło.

Wszystkie te instytucje w okresie rewolucji francuskiej, jako relikty epoki feudalizmu, zostały zlikwidowane; nie odpowiadały one potrzebom gospodarki wczesnego kapitalizmu, opartej na wolności gospodarczej i konkurencji oraz nieingerencji państwa w życie gospodarcze, czyli *Freedom of private trade and business from all government interference*¹⁴. Rewolucja francuska burząc ustrój feudalny i jego instytucje stanowi cezurę zamykającą z górą tysiącletni okres instytucji zbiorowego działania kupców, a także rzemieślników i innych ówczesnych grup interesu na rzecz ładu rynkowego w gospodarce feudalnej.

Wkrótce jednak okazało się, że w procesie budowania nowego ładu gospodarczego wczesnego kapitalizmu istnieje instytucjonalna luka, która najbardziej zainteresowanych, czyli przedsiębiorców, pozbawia realnego wpływu na kształtowanie liberalnego ustroju gospodarczego.

Napoleon Bonaparte dostrzegł tę lukę i po przejściu w drodze zamachu stanu władzy w 1799 r., wydał w roku 1802 dekret konsularny, na mocy którego powołał nowe izby handlu, z których Izba Handlowa w Paryżu jest uznawana za pierwszą nowożytną izbę handlową w Europie.

¹⁴B.W. Buenk, *De Kamers van Koophandel in de praktijk*, Deventer 1991, s. 71.

Nowe izby handlu, zwane napoleońskimi, różniły się w istotny sposób od starych izb handlu statusem prawnym: były korporacjami publicznoprawnymi i miały charakter obligatoryjny; przynależność do nich obowiązywała wszystkich przedsiębiorców: kupców, przemysłowców, bankierów, przewoźników, rzemieślników i innych, prowadzących „interesy” na obszarze jurysdykcji izby w celu osiągnięcia zysku. W przeciwieństwie do samorządu lokalnego, ograniczonego do gminy, izby handlowe miały zasięg departamentu, czyli województwa. Według Napoleona, izby handlowe miały być „pomostem” między administracją rządową a środowiskiem społecznym przedsiębiorstw. Izby te *były* – pisze Panejko – *finansowo zależne od władz lokalnych, na terenie których działały*, czyli od prefekta departamentu. *Ich podstawowym zadaniem* – pisze dalej Panejko – *było udzielanie władzom lokalnym instrukcji i rad w zakresie handlu, przemysłu i rzemiosła*¹⁵. Były w tej dziedzinie instytucją najbardziej kompetentną, ale tylko doradczą, pozbawioną władztwa administracyjnego. W rezultacie, mimo statusu publicznoprawnego, napoleońskie izby handlu były instytucjami zależnymi od rządu; w znaczeniu prawa administracyjnego nie były samorządem zwierzchnim, czyli samorządem gospodarczym w rozumieniu teorii prawa administracyjnego.

Upłynęło jednak pół wieku, zanim napoleońskie izby handlu przekształciły się z korporacji zależnych w korporacje niezależne od administracji rządowej; stały się podmiotami administracji państwowej i uzyskały zdolność stanowienia aktów władczych na podobieństwo administracji rządowej i samorządu terytorialnego; stały się – w granicach ustawy – równoprawnym partnerem tych administracji, a nie jak było dotąd – ich petentem.

Przełomowe znaczenie dla transformacji napoleońskich izb handlu w izby samorządu gospodarczego, w izby władcze i niezależne od administracji rządowej i samorządu terytorialnego, miała rewolucja, która wybuchła w 1848 r. i przeszła do historii Europy jako Wiosna Ludów. Siłą wiodącą w tej rewolucji, skierowanej przeciwko absolutyzmowi i przeżytkom feudalizmu, hamującym rozwój gospodarki kapitalistycznej, było mieszczaństwo obszaru niemieckiego, podzielonego wówczas na wiele podmiotów państwowych – królestw, księstw i wolnych miast. Na czele tej rewolucji stały najbardziej wpływowe koła gospodarcze (bankierzy, fabrykanci, kupcy) i przedstawiciele wolnych zawodów (adwokaci, lekarze, literaci, uczeni); była to najbardziej liberalna i wykształcona część mieszczaństwa. W Niemczech ostrze mieszczańskiej rewolucji było wymierzone przeciwko autorytarnym rządom monarchii absolutnej Prus i Austrii, głównej – obok Rosji – ostoji Świętego Przymierza. W wyniku tej rewolucji został w Europie zakończony proces przemian społecznych i ekonomicznych w duchu liberalizmu politycznego i gospodarczego, zapoczątkowany w 1789 r. przez rewolucję francuską.

Zwycięstwo niemieckiego mieszczaństwa w 1848 r. nie było jednak pełne, nie powiodło się bowiem zjednoczenie obszaru niemieckiego w jedno, ogólnonarodowe państwo niemieckie, co stanowiło cel podstawowy. Natomiast udało się w obydwu największych państwach obszaru niemieckiego – w Prusach i w Austrii

¹⁵ J. Panejko, *Początek izb*, s. 202.

– obalić autorytarny ustrój monarchii absolutnej i wprowadzić ustrój demokracji obywatelskiej w formie monarchii konstytucyjnej; stworzyć liberalne państwo prawa, oparte na wolności i równości wszystkich obywateli wobec prawa. Nowy ustrój był kompromisem pomiędzy wielkimi właścicielami ziemskimi, czyli junkrami, którzy dominowali w administracji rządowej i w wojsku, a mieszczaństwem – jego najbogatszymi kołami związanymi z przemysłem, bankowością i handlem¹⁶. Ceną owego kompromisu ze strony junkrów, ostoji społecznej i politycznej absolutyzmu, była zgoda na przyznanie przedsiębiorcom Austrii i Prus samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego; samorządu władczego, zinstytucjonalizowanego w izbach gospodarczych.

Izbowi tym – podobnie jak we Francji – nadano miano izb handlowych, zmieniając je później w Austrii na izby handlu i przemysłu, natomiast w Prusach pozostawiono nazwę izb handlowych, ale w języku potocznym nazywano je izbami przemysłowo-handlowymi, bo według rozporządzenia króla pruskiego z dnia 11 lutego 1848 r. izby handlu miały służyć *dla znamienitych obrotów handlu i przemysłu*¹⁷. Podkreślić należy, że izby austriackie i pruskie, podobnie jak izby napoleońskie, posiadały ustrój korporacji publicznoprawnej, ale niemieckie różniły się od tych ostatnich tym, że były pierwszymi w dziejach korporacjami samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego. Były powołane w drodze ustawy do wykonywania zadań publicznych i stanowienia aktów władczych, były instytucjami państwa, nie rządu. Niemcy są tedy ojczyzną samorządu gospodarczego, jak Francja z czasów I Republiki ojczyzną samorządu terytorialnego.

Pojawienie się samorządu gospodarczego, jako nowego desygnatu samorządu, zmniejszyło w sferze gospodarczej udział czynnika biurokratycznego, czyli urzędników administracji rządowej. Dzięki izbowi samorządu gospodarczego – handlowym i przemysłowo-handlowym – przedsiębiorcy zyskali podmiotowość publicznoprawną, czyli władztwo administracyjne; stali się – w granicach ustawy – wspólnotą samorządową, czyli podmiotem zdecentralizowanej administracji państwowej, równoprawnym administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

W drugiej połowie XIX w. wykształciły się ostatecznie dwa modele izb gospodarczych, a mianowicie:

a) izby samorządowe – jako korporacje publicznoprawne o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym; podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej,

b) izby stowarzyszeniowe – jako korporacje prywatnoprawne o dobrowolnym członkostwie i bez władztwa administracyjnego; niestanowiące podmiotu administracji państwowej.

Pierwsze izby wzorowane są na izbach niemieckich, o czym wyżej; izby te zaliczane są do modelu francuskiego z racji działania w systemie prawa publicznego.

¹⁶M. Żywczyński, *Historia Powszechna 1789-1870*, Warszawa 1964, s. 305 i 329; por. M. Valentin, *Geschichte der Deutschen Revolution 1848-1949*, Berlin 1930, s. 340.

¹⁷A. Zarzycki, *Rozporządzenie królewskie o zaprowadzeniu izb handlowych z 11 lutego 1948 roku, Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa. Tradycja i współczesność*, Poznań 2001, s. 149.

Drugie izby należą do modelu anglosaksońskiego; działają w systemie prawa prywatnego, nie posiadają władztwa administracyjnego, są stowarzyszeniami, czyli tzw. samorządem w znaczeniu socjologicznym, niezdolne do wykonywania zadań publicznych jak pierwsze.

Izby modelu francuskiego, w istocie zaś francusko-niemieckiego, występują obecnie w większości tzw. starych państw Unii Europejskiej, m.in. w Niemczech, Francji, Holandii, Hiszpanii, Włoszech i Austrii. Natomiast izby modelu anglosaksońskiego działają m.in. w Wielkiej Brytanii, w krajach skandynawskich oraz w Belgii i Portugalii. Izby tego modelu działają również w Polsce i – z wyjątkiem Słowenii – w pozostałych państwach postkomunistycznych, które w 1989 r. przyjęły ustrój demokracji obywatelskiej i wprowadziły gospodarkę rynkową.

Pod koniec XIX w. (1894 r.) pojawiły się nowe izby samorządu gospodarczego, a mianowicie izby rolnicze¹⁸. Podobnie jak izby przemysłowo-handlowe, posiadają one ustrój korporacji publicznoprawnej, obligatoryjne członkostwo i władztwo administracyjne. Izby te powstały na mocy pruskiej ustawy o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r. Powstanie izb rolniczych było wynikiem głębokich zmian w strukturze społecznej i gospodarczej obszaru niemieckiego w drugiej połowie XIX w. Wśród istotnych czynników owych zmian wymienić należy:

a) zakończenie procesu uwłaszczenia chłopów i pojawienie się na rynku nowej grupy przedsiębiorców – chłopów, jako właścicieli drobnotowarowych gospodarstw rolnych oraz

b) zakończenie procesu zjednoczenia obszaru niemieckiego i powstanie w 1871 r. ogólnoniemieckiego państwa w postaci II Rzeszy Niemieckiej.

Dodajmy, że w procesie tym wiodącą rolę odegrały Prusy, a król tego państwa Wilhelm I został „niemieckim cesarzem”, czyli „głową państwa”. Istotną rolę w tym procesie odegrał samorząd gospodarczy, który w 1897 r. objął również rzemiosło; powstały wówczas izby rzemieślnicze, które – podobnie jak izby przemysłowo-handlowe i izby rolnicze – uzyskały status korporacji publicznoprawnej i władztwo administracyjne¹⁹.

Stopniowo doświadczenia niemieckiego samorządu gospodarczego były przyjmowane w innych krajach europejskich, w tym również w Polsce, która po latach niewoli odzyskała niepodległość w 1918 r. W II Rzeczypospolitej samorząd gospodarczy stał się trzecim konstytucyjnym podmiotem administracji państwowej – po administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego²⁰. Tej pozycji nie odzyskały dotąd izby gospodarcze w III Rzeczypospolitej. Izby gospodarcze w III RP – z wyjątkiem izb rolniczych – należą do modelu anglosaksońskiego.

¹⁸R. Kmiecik, *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995, s. 32; por. S. Wykretowicz, *Podstawy prawne działalności izb rolniczych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego” 1992, nr 11, s. 34.

¹⁹S. Wykretowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, s. 60.

²⁰Art. 72 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. nr 30, poz. 227.

4. Samorząd zawodowy

Jako ostatni z korporacyjnych desygnatów samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego wykształcił się samorząd zawodowy. Przesłanki powstania tej formy samorządu były podobne do tych, które wcześniej legły u podstaw narodzin samorządu terytorialnego i gospodarczego: były nimi społeczne i ekonomiczne skutki wywołane przez rewolucję francuską i rewolucję techniczną, które stworzyły materialne i intelektualne podstawy rozwoju kapitalistycznej cywilizacji przemysłowej. Cywilizacja ta, dzięki liberalnej gospodarce rynkowej i konkurencji, wyzwoliła ogromną energię społeczną, która zaowocowała niespotykaną dotąd skalą produkcji w przemyśle i rolnictwie, a wymiana handlowa stała się powszechna.

Kapitalizm włączył w ów proces społeczny naukę i technikę, które w drugiej połowie XIX w. zaowocowały prawdziwą „ekspansją” wynalazków technicznych i odkryć naukowych; powstały nowe gałęzie przemysłu fabrycznego, w tym przemysł chemiczny i farmaceutyczny. Przewrót przemysłowy spowodował, że pojawiły się nowe lekarstwa, bardziej skuteczne w leczeniu chorób i w zapobieganiu – przez masowe szczepienia – chorobom epidemiologicznym, które wcześniej dziesiątkowały ludzkość, jak cholera, ospa i inne.

Nowe leki syntetyczne, wprowadzane przez przemysł farmaceutyczny, były bardziej skuteczne, ale skutki pomyłki w ich stosowaniu mogły być nieporównanie większe niż przy terapii ziołowej; najmniejsza pomyłka w dozowaniu składników, a w grę wchodziły nie gramy, a miligramy czy mililitry, mogła choremu zaszkodzić zamiast pomóc – wszystko to wymagało teraz od lekarzy, a także od aptekarzy, uniwersyteckiej wiedzy teoretycznej oraz praktyki klinicznej i laboratoryjnej. Jednak zdarzały się pomyłki, choć były rzadsze niż w przypadku parających się leczeniem różnych znachorów – partaczy. Rosło więc zaufanie społeczeństwa do zawodów medycznych: lekarzy, dentystów, aptekarzy.

Podobnie było z innymi zawodami: adwokatami, notariuszami i maklerami giełdowymi. Tworzyła się nowa generacja zawodów z akademickim wykształceniem, elita intelektualna, kulturalna i towarzyska inteligencji – nowej warstwy społecznej powstałej wraz z cywilizacją przemysłową. Tylko ludzie wykształceni mogli stawiać czoła wyzwaniom owej cywilizacji. Tym wyzwaniom – obok medycyny i farmacji – była nieznaną w przeszłości skalą i złożonością prawną transakcji gospodarczych: towarowych, pieniężnych, bankowych, giełdowych i majątkowych. Na tle wysokiej dynamiki życia gospodarczego pojawiały się coraz liczniejsze bankructwa przedsiębiorstw, skomplikowane procesy upadłościowe i ciągnące się latami spory na tle podziałów majątkowych. Wreszcie giełdy – obroty pieniężne i papierów wartościowych towarzystw przemysłowych, handlowych, ubezpieczeniowych i innych. Były to nowe sprawy i nowe wyzwania dla adwokatów, notariuszy, maklerów giełdowych i innych; wyzwania którym sprostać mogli ludzie o gruntownej wiedzy uniwersyteckiej i nieskazitelnej postawie moralnej. Również i te zawody, obok zawodów medycznych, ze względu na wysokie kwalifikacje merytoryczne i „użyteczność publiczną” zyskały miano zaufania publicznego.

Wiadomo przecież, że do lekarzy, adwokatów, notariuszy czy maklerów giełdowych zwracają się pacjenci lub klienci w sprawach bardzo osobistych, ważnych, czasem intymnych, które – obok wiedzy merytorycznej – wymagają dyskrecji, lojalności i uczciwości. Ludzie oczekują od przedstawicieli zawodów zaufania publicznego dochowania tajemnicy w sprawach im powierzonych, inaczej ich interes osobisty: godność, dobre imię lub majątek mogłyby zostać narażone na uszczerbek. Szczególnie lekarz ma obowiązek zachowania tajemnicy informacji związanych z pacjentem, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu. Podobnie adwokat, tylko on zna prawdę o czynie, o który oskarżony jest jego klient i tej tajemnicy musi dochować, bez względu na wyrok sądowy. Na tym polega istota zawodu zaufania publicznego.

W drugiej połowie XIX w. zawody zaufania publicznego, które zrazu można było policzyć na palcach jednej ręki, stały się najbardziej wykształconą i szanowaną grupą zawodów społeczeństwa obywatelskiego. Problemy zawodowe tej grupy społecznej, ze względu na ich specyfikę, przerastały wiedzę i kompetencje merytoryczną urzędników administracji rządowej. Przede wszystkim problem rejestru dopuszczającego do wykonywania zawodu, ustawicznego dokształcania zawodowego (egzaminacje specjalistyczne) i sądownictwa w zakresie deontologii zawodowej. W tych dziedzinach najbardziej kompetentne były same środowiska owych zawodów zaufania publicznego. Na przykład, w sprawach deontologii lekarskiej tylko lekarskie sądy dyscyplinarne, a nie powszechne, mogły kompetentnie ocenić, czy lekarz naruszył zasady moralne w stosunku do chorych, a jeśli naruszył – wydać adekwatne do skali przewinienia orzeczenie o karze. To samo dotyczyło adwokatów, aptekarzy, maklerów giełdowych itp.

W tej sytuacji, demokratyczne państwo prawa uznało potrzebę dalszej decentralizacji administracji publicznej i przekazania części zadań administracji rządowej w takich obszarach życia społecznego, jak: służba zdrowia, adwokatura, notariat, giełdy i inne w ręce bardziej kompetentne, czyli samych bezpośrednio zainteresowanych. Tak powstały izby lekarskie, adwokackie, aptekarskie i inne, jako instytucje samorządu zawodowego – nowej formy samorządu specjalnego.

W Europie – jak wspomniano – izby zawodów zaufania publicznego zaczęły powstawać w drugiej połowie XIX w. Najwcześniej powstały izby adwokackie i notariuszy w Austrii – pierwsze w 1868, drugie w 1871 r. Z kolei w Prusach izby adwokackie powstały w 1878 r., a izby lekarskie w 1887 r. W roku 1896 powstały tam izby maklerów giełdowych, a w 1900 r. izby aptekarskie. Niewiele później wspomniane wyżej izby pojawiły się także na ziemiach polskich, a mianowicie: pod zaborem austriackim i pruskim, na przykład izby lekarskie odpowiednio w 1893 r. i 1889 r.²¹

Izby samorządu zawodowego, podobnie jak izby samorządu gospodarczego, posiadają ustrój korporacji publicznoprawnej; są podmiotami zdecentralizowanej administracji publicznej i w zakresie ustawy są niezawisłe od organów administracji

²¹ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji*, s. 61.

rządowej. Jako podmioty administracji publicznej, izby samorządu zawodowego posiadają zdolność do wykonywania zadań publicznych; są samorządem w znaczeniu teorii prawa administracyjnego. W obszarze tych zadań izby samorządu zawodowego: lekarskie, adwokackie, notarialne i inne, ze względu na specyfikę tych zadań, są bardziej kompetentne od organów administracji rządowej, są od niej również sprawniejsze organizacyjnie i efektywniejsze ekonomicznie. Na tym właśnie polega sens decentralizacji administracji publicznej. Wśród zalet decentralizacji wymienia się: *lepsze rozumienie potrzeb lokalnej społeczności, krótszy czas podejmowania i realizacji decyzji, łatwiejsze dostosowanie się do zmieniających warunków oraz skuteczniejszą kontrolę wydatkowanych środków*²².

Członkiem izby samorządu zawodowego zostaje z mocy ustawy obligatoryjnie każdy, kto zawód zaufania publicznego wykonuje na obszarze jurysdykcji izby.

Obok cech podobnych, występuje też istotna odmienność pomiędzy izbami samorządu gospodarczego a izbami samorządu zawodowego – jest nią różnica ideowa w charakterze więzi, która łączy członków jednej i drugiej grupy izb samorządu specjalnego²³.

W przypadku izb samorządu gospodarczego jest to więź ekonomiczna, więź oparta na interesie, u którego podstaw leży egoizm jednostki lub grupy przedsiębiorców. Celem izb samorządu gospodarczego, czyli izb modelu francuskiego, jest optymalizowanie interesu przedsiębiorców z interesem społeczeństwa, jest wyznaczanie granicy egoizmu grup interesu przez interes publiczny, reprezentowany przez państwo. Inaczej mówiąc: interes publiczny, reprezentowany przez państwo demokracji obywatelskiej, wyznacza granicę egoizmu jednostki.

Owej roli optymalizującej interes przedsiębiorców z interesem publicznym nie pełnią izby gospodarcze o ustroju prywatnoprawnym, należące do modelu anglosaksońskiego. Są to stowarzyszenia bez władztwa administracyjnego, które jedynie, jak pisze A. Matysiak, *regulują własne sprawy, ale nie mają większego wpływu na sferę publiczną; nie są w stanie – w przeciwieństwie do samorządów – regulować demokratycznych reguł działania i reguł gry z troską o zachowanie równowagi pomiędzy dobrem publicznym a prywatnym*²⁴. W obu jednak przypadkach czynnikiem, który łączy członków jednych i drugich izb gospodarczych jest więź ekonomiczna, wynikająca z egoizmu jednostki lub grupy przedsiębiorców.

Inaczej jest w przypadku izb samorządu zawodowego. Tutaj podstawę więzi, która łączy członków tych izb, stanowi etos zawodu zaufania publicznego rozumiany

²²S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2004, s. 11; por. A. Gustafson, *Samorząd w Szwecji*, Szczecin 1992, s. 48.

²³Por. K. W. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja*, w: *Ankieta o Konstytucji*, red. W. L. Jaworski, Kraków 1924, s. 161; R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 240-241.

²⁴A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 78.

jako służba publiczna wobec drugiego człowieka. Zawód zaufania publicznego nie jest zwykłym zawodem, jest stanem: jest stan lekarski, nie zawód lekarski. W pierwszej ustawie o izbach lekarskich w Polsce z 1921 r. czytamy: *dla samorządowego uporządkowania spraw stanu lekarskiego, jego zadań i celów [...] ustanawia się samorządne [...] przedstawicielstwo stanu lekarskiego – izby lekarskie i Naczelną Izbę Lekarską (art. 1)*²⁵. Zawód zaufania publicznego jest stanem, czyli powołaniem;. Celem jego jest służba publiczna, jest niesienie pomocy wyspecjalizowanej każdemu człowiekowi, który jej potrzebuje; pomocy takiej, jakiej tylko lekarz udzielić może lub adwokat czy inny przedstawiciel zawodu zaufania publicznego. Zawody, o których mowa, to *aristos*, czyli najlepsi wśród wszystkich zawodów, to elita intelektualna społeczeństwa obywatelskiego, to ludzie wyróżniający się akademickim wykształceniem, kulturą zachowania i poziomem merytorycznego przygotowania do pełnienia odpowiedzialnej służby publicznej.

Honorarium lekarza, adwokata, notariusza i innych przedstawicieli zawodów zaufania publicznego nie jest więc zwykłą płacą za pracę, lecz honorowym wynagrodzeniem za świadczoną służbę publiczną; jest postacią daru (łac.) i mieści się „w granicach interesu publicznego”; nie jest kategorią zysku, u którego podstaw leży egoizm.

W krajach rozwiniętych zawody zaufania publicznego cieszą się wysokim prestiżem społecznym. Istnieje tam społeczne zrozumienie, że w interesie publicznym leży, by honorarium lekarza, adwokata i innych przedstawicieli zawodów zaufania publicznego było godne i adekwatne do pełnionej służby publicznej. Istnieje też przekonanie, że honorarium takie mieści się „w granicach interesu publicznego”, że zapewnia funkcjonowanie tych zawodów zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa obywatelskiego.

Natomiast gdy honorarium lekarzy i innych przedstawicieli zawodów zaufania publicznego kształtuje się poniżej poziomu godnego i adekwatnego do „wagi” wykonywanej przez nich służby publicznej, wówczas dochodzi do naruszenia interesu publicznego, do dysfunkcji w systemie administracji państwowej, a w konsekwencji do uzasadnionych interesem publicznym protestów, które w przypadku lekarzy w wyjątkowych sytuacjach mogą przyjmować różne formy wystąpień zbiorowych. Protesty te podejmowane są nie z chęci zysku, podyktowanego egoizmem, a z desperacji w imię najwyższego dobra publicznego, jakim jest zdrowie i życie każdego człowieka.

²⁵ Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania izb lekarskich, Dz.U. nr 105, poz. 763.

Adam Okulicz-Kozaryn

Harvard University, USA
Institute for Quantitative Social Science

Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce na tle krajów ościennych

Streszczenie. *Zadaniem tego opracowania jest analiza teoretyczna, a przede wszystkim porównawcza Polski i jej sąsiadów w zakresie społeczeństwa obywatelskiego i samorządności. Ponieważ mierzenie społeczeństwa obywatelskiego nie jest łatwe, używam wielu miar, głównie z międzynarodowego badania opinii publicznej, World Values Survey (WVS). Podstawowy wniosek: im bardziej przesuwamy się w Europie ze Wschodu na Zachód, tym więcej społeczeństwa obywatelskiego i tym lepsze instytucje publiczne.*

1.

W społeczeństwie obywatelskim idea samorządu zajmuje miejsce fundamentalne. Istota owej idei opiera się na oddolnej inicjatywie, czyli praktyce stworzonej w ramach prawa przez ludzi dla ludzi w lokalnej społeczności. Samorząd w społeczeństwie obywatelskim warunkuje kilka podstawowych zasad prawno-etycznych, które uzasadniają decentralizację administracji państwowej w określonych obszarach życia społeczno-politycznego.

Według Immanuela Kanta, fundamentalną zasadą prawno-etyczną warunkującą samorządność jest takie zachowanie człowieka, aby jego działania mogły się

stać powszechnym prawem. Innymi słowy, każdy powinien zachowywać się tak, jakby chciał, aby inni się zachowywali¹. Przyjmujemy również za Kantem i Monteskiuszem założenie, iż aby nie być sprzecznym w systemie zasad moralnych, musi istnieć obustronne odwzajemnienie. W związku z tym wyróżniamy dwojaką etykę – sytuacyjną i absolutystyczną. W etyce sytuacyjnej ludzie rozmawiają, starają się osiągnąć kompromis i dotrzeć do zawarcia umowy, w etyce absolutystycznej zaś kreatywność ludzi i ich opinie są zniesione. Pierwszy rodzaj etyki oparty jest na indukcji, czyli rozumowaniu „od dołu do góry”, drugi na dedukcji, czyli rozumowaniu „od góry do dołu”.

Etyka sytuacyjna jest demokratyczna, wyraża się w przepisach prawnych pochodzących z porozumienia wśród ludzi, podobnie jak miało to miejsce w demokratycznych Atenach, republikańskim Rzymie, dzisiejszych krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Natomiast w etyce absolutystycznej zasady (prawo) są narzucane przez władcę (elity), bez zgody społeczeństwa, podobnie jak było w starożytnej Sparcie, w carskiej Rosji i jak ma to miejsce we współczesnej Korei Północnej.

Centralna idea w etyce sytuacyjnej to **wzajemność**, czyli równość wymiany myśli. Struktura organizacyjna jest tutaj **płaska**. Zasady postępowania pochodzą od ludzi i są oparte na porozumieniu. W etyce absolutystycznej istnieje **hierarchia**, czyli zasady pochodzą z góry w dół, niezależnie od tego, czy ludzie je akceptują. Ponadto, nie ma informacji zwrotnej, tzn. elity w budowie zasad (prawa) nie uwzględniają opinii publicznej. Nie ma wzajemnej kontroli przepływu myśli pomiędzy elitami a społeczeństwem.

Jeżeli władza nie jest kontrolowana przez społeczeństwo, ma bodźce motywacyjne do nieetycznego zachowania. Absolutystyczny system jest nieefektywny i często niemożliwy do utrzymania w dłuższej perspektywie. Prędzej czy później ludzie w ramach takiego systemu buntują się i dochodzi do rewolucji; przykładem jest tu Wielka Rewolucja Francuska i inne. Fundamentalnie etyka absolutystyczna nie jest spójna i nie może być spójna, ponieważ nie pochodzi od społeczeństwa, nie jest przezeń uzgadniana ani akceptowana; nie jest spójna, bo nie jest wzajemna.

We współczesnej Europie przeważa etyka sytuacyjna, podobnie jak demokracja i demokratyczne prawo. Ludzie są tutaj równi wobec prawa i nie ma bezwzględnej hierarchii. Jeżeli istnieje hierarchia, to jest to hierarchia sytuacyjna, jak w relacji: pracownik–manager. Takie cechy współczesnej Europy, jak pluralizm, wolność słowa, wolne media i samorząd są odbiciem etyki sytuacyjnej. Z drugiej strony podkreślić należy, iż nie wszędzie w Europie zasady etyki sytuacyjnej i zasady wzajemności realizowane są tak samo.

Zasada wzajemności jest bliska zasadzie bodźców motywacyjnych. Wiadomo, że ludzie pracują nie dlatego, że chcą być mili czy altruistyczni dla innych, ale dlatego, że są egoistami i pragną wynagrodzenia. Podobnie w polityce: ludzie głoszą

¹ *The Great Legal Philosophers: selected readings in jurisprudence*, ed. C. Morris, Philadelphia 1971.

i organizują się w samorządy dlatego, że mogą poprawić swój byt i zmienić otoczenie na lepsze. Natomiast gdy ludzie nie wierzą, że ich zaangażowanie może coś zmienić, wtedy nie biorą udziału w życiu publicznym, nie idą do urn wyborczych. W tej dziedzinie Polska kontrastuje z sąsiadami, o czym niżej. Rola państwa polega na ustanowieniu struktury bodźców motywacyjnych tak, aby egoizm został właściwie wykorzystany. Innymi słowy, prawo powinno być praktyczne i zgodne z naturą ludzką. Prawo, mimo że zawiera konieczność, musi odwoływać się do egoizmu². Złe prawo, tj. prawo absolutystyczne, prowadzi do antagonizmu pomiędzy obywatelami i państwem. Zjawisko to zachodzi częściej w Europie Wschodniej niż w Europie Zachodniej.

2.

Samorząd oznacza decentralizację administracji państwowej, czyli *samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych*³ w określonej sferze życia społecznego. Jest formą władztwa administracyjnego, które opiera się na oddolnej inicjatywie, czyli praktyce stworzonej – w ramach prawa – przez ludzi dla ludzi w lokalnej społeczności. Samorząd jest wówczas legitymizacją społeczeństwa obywatelskiego, jest miarą jego dojrzałości politycznej i aktywności w życiu publicznym⁴.

Powstaje pytanie, jak samorządność obywatelska w Polsce przedstawia się na tle innych krajów europejskich, które w tej pracy – ze względu na inne uwarunkowania społeczne i etyczne – zostały podzielone na trzy następujące grupy:

- młode demokracje: Polska, Czechy, Słowacja, Węgry (Grupa Wyszehradzka),
- kraje z długą tradycją demokracji: Dania, Niemcy, Francja (Europa Zachodnia),
- kraje demokratyczne z tendencjami absolutystycznymi: Rosja, Ukraina (Grupa Wschodnia).

Różnice pomiędzy wymienionymi krajami są związane z niedawną historią Europy. Nie ma tu miejsca na szczegółowy opis, ale krótki szkic jest niezbędny jako tło do dalszej analizy.

Jak wiadomo, po II wojnie światowej kontynent europejski doświadczył naturalnego eksperymentu: komunizmu i centralnie planowanej gospodarki na Wschodzie oraz kapitalizmu, demokracji i zjednoczenia na Zachodzie. Te wydarzenia ukształtowały nie tylko instytucje, ale także kulturę i postawy ludzi. Zachodnia Europa stała się odbiorcą planu Marshalla, podczas gdy Europa Wschodnia – odbiorcą komunizmu, również z jego skutkami w sferze kultury i ludzkich postaw. Ponadto podkreślić należy oddolne inicjatywy na Zachodzie,

²C. Morris, dz. cyt.

³G. Jellinek, *Allgemeine Staatlehre*, Berlin 1928.

⁴*Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008.

sprzyjające samorządności społecznej, i przeciwnie: odgórne inicjatywy na Wschodzie prowadzące do zaniku samorządności obywatelskiej.

Wpływ planu Marshalla nie zakończył się wraz z zakończeniem odbudowy gospodarek zachodnich po dewastacji wojennej, stał się kamieniem węgielnym i fundamentem Unii Europejskiej. Komunizm przeciwnie, nie sprzyjał współpracy i wzajemnie obopólnej wymianie handlowej, sprzyjał niskiej wydajności pracy i jakości produkcji, korupcji i grabieniu państwowej własności. Proces ten trwał przez prawie pół wieku i zakończył się upadkiem komunizmu, który ostatecznie nastąpił w latach 1989-1991.

3.

Po upadku Związku Radzieckiego Europa Środkowa, w tym Polska, rozpoczęła proces reintegracji z Europą Zachodnią. W 2004 r. Polska i dziewięć dalszych krajów tej części Europy przystąpiło do Unii Europejskiej, ale proces integracji trwa, a Europa Wschodnia i Europa Zachodnia są ciągle różne. Ciągłe też przejawów etyki sytuacyjnej na Zachodzie jest więcej niż na Wschodzie.

Należy się w tym miejscu zastanowić, w jaki sposób te historycznie uwarunkowane różnice wpływają na współczesną demokrację obywatelską w Polsce i w krajach sąsiednich. W Polsce krokiem niewątpliwie najważniejszym na drodze do społeczeństwa obywatelskiego była reforma administracji państwowej (1990 r.); była jej dychotomia, czyli podział na scentralizowaną administrację rządową i zdecentralizowaną administrację samorządową, ograniczoną zrazu do gminy, a następnie (1998 r.) rozszerzoną na powiat i województwo. Odrodzony został również samorząd zawodowy, ale nadal brak samorządu gospodarczego; istniejące w Polsce izby gospodarcze – z wyjątkiem rolniczych – są korporacjami prywatnoprawnymi bez władztwa administracyjnego, nie są samorządne w znaczeniu teorii prawa administracyjnego⁵. W rezultacie, najbardziej zainteresowany i kompetentny w sprawach gospodarczych czynnik obywatelski, czyli przedsiębiorcy, nie ma w Polsce bezpośredniego wpływu na kształtowanie ładu rynkowego i polityki gospodarczej państwa. Podobne reformy samorządowe zostały przeprowadzone w innych krajach tzw. młodych demokracji, które po 1989 r. wkroczyły na drogę budowy społeczeństwa obywatelskiego.

W wyniku reform samorządowych, legitymizujących proces powstawania społeczeństwa obywatelskiego, różnice pomiędzy Europą Wschodnią i Zachodnią zaczęły się zacierać na wielu płaszczyznach, ale jest to proces stopniowy i wydłużony w czasie. Innymi słowy, różnice te nadal istnieją, są odporne na czas i ciągle jeszcze obecne w Polsce i w krajach Europy Wschodniej. Zadaniem autora jest pokazanie różnicy pomiędzy wymienionymi grupami krajów oraz analiza owych różnic i wkład do literatury przedmiotu.

⁵Tamże.

Punktem wyjścia tej analizy jest teza, iż instytucje i społeczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej nadal wykazują spuściznę sprzed 1989 r. Instytucje nie zmieniają się nagle. Istnieje mechanizm określany w literaturze instytucjonalną bezwładnością⁶, według którego instytucje są zależne od swej przeszłości. Zachowanie ludzi poza pracą jest również wynikiem otoczenia w pracy⁷. Stąd wniosek, iż ponieważ w Polsce przed rokiem 1990 nie było samorządu, dlatego też z konieczności nowo powstała kadra samorządowa ma dużo wspólnego z administracją rządową, nie jest wolna od zachowań biurokratycznych, obcych samorządowi. Innymi słowy, w 1990 r. pojawiły się nowe instytucje samorządu, które zastąpiły lub ograniczyły nadmiernie rozbudowany aparat rządowy, ale zasoby ludzkie, kultura pracy i wartości pozostały te same.

Istnieje też zjawisko zwane izomorfizmem instytucjonalnym⁸. Izomorfizm polega na upodobnieniu się instytucji do innych instytucji. Według wymienionych autorów *im bardziej jedna organizacja zależy od drugiej organizacji, tym bardziej się ona upodobni do tej drugiej* oraz *im bardziej scentralizowane źródło utrzymania organizacji, tym bardziej ta organizacja upodobni się do tego źródła*.

Dotyczy to również instytucji samorządu. Jeśli przyjmiemy, iż *tyle jest samorządu, ile jest niezależności od budżetu centralnego państwa*⁹, to z tego wynika, że w Polsce samorząd jest w dużym stopniu zależny finansowo od administracji rządowej, która zarządza „budżetem centralnym państwa”. Taka sytuacja nie motywuje samorządowego czynnika obywatelskiego do generowania własnych źródeł „utrzymania organizacji”, nie inspiruje do większej niezależności finansowej samorządu od administracji rządowej, inaczej: czynnika obywatelskiego od biurokracji urzędniczej.

Przedstawione wyżej uwarunkowania historyczne i instytucjonalne pozwalają na sformułowanie końcowego wniosku, który stanowi, że więcej społeczeństwa obywatelskiego jest na zachodzie Europy, mniej w Europie Środkowej i jeszcze mniej na wschodzie Europy, a skala dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego w tych trzech grupach państw jest funkcją między innymi różnego stopnia samorządności społeczeństwa w tych krajach.

4.

Zatem jak należy rozumieć społeczeństwo obywatelskie? Zdefiniować je można jako *arenę poza rodziną, rządem i rynkiem, gdzie ludzie spotykają się aby zadbać*

⁶P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „The American Political Science Review” 2001, nr 94, s. 251–267.

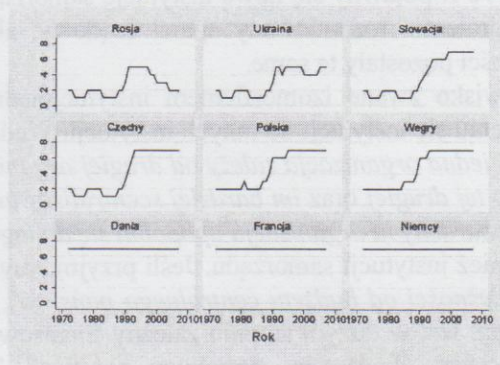
⁷P. Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Berkeley 1984.

⁸P. J. DiMaggio, W. Powell, *The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, „American Sociological Review” 1983, nr 48, s. 147–160.

⁹S. Wykrętowicz, dz. cyt.

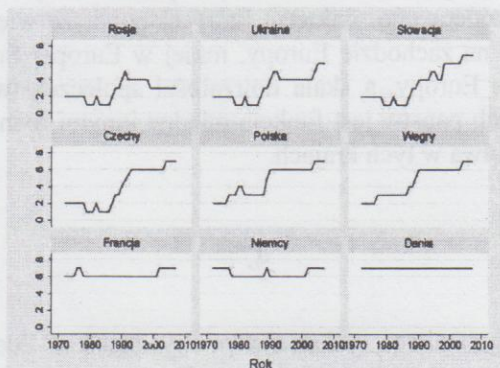
o swoje interesy¹⁰. Według tych autorów istnieje wiele miar badania społeczeństwa obywatelskiego, nie ma natomiast jednej najlepszej miary. Zaproponowane przez Carmen Malenę i Volkharta F. Heinricha miary znajdzie czytelnik w tabeli – aneksie. Analizę porównawczą dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce na tle innych krajów zacząć należy od dwóch miar, a mianowicie **praw politycznych i wolności obywatelskich**. Miary te w ujęciu historycznym (1970-2008) przedstawiają wykresy 1 i 2.

Wykres 1. Prawa polityczne



Źródło: opracowanie własne na podstawie: a) Międzynarodowego badania opinii publicznej. World Values(WVS); b) Wskaźników praw politycznych i wolnościowo-obywatelskich. Freedom House (FH); c) Bazy danych instytucji politycznych z Banku Światowego (DPI); d) strony internetowej dr Norris (<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Data/Data.htm>).

Wykres 2. Wolności obywatelskie



Źródło: jak wyżej.

¹⁰C. Malena, V. F. Heinrich, *Can we measure civil society? A proposed methodology for international comparative research*, „Development in Practice” 2007, nr 3, s. 338–352.

Z analizy przedstawionych wykresów (1 i 2) wynika, że:

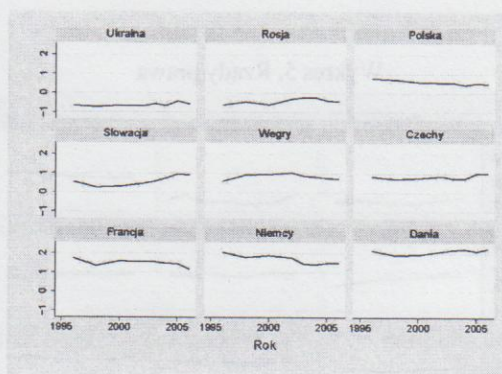
a) im bardziej przesuwamy się w omawianym okresie ze wschodu na zachód Europy, tym wyższe stwierdzamy wartości na wskaźnikach obydwu miar,

b) Rosja jest jedynym krajem wśród badanych grup krajów, w którym oba wskaźniki spadają również po 2000 r.,

c) Polska, podobnie jak Czechy i Węgry, pod koniec lat dziewięćdziesiątych osiągnęła w tych dwóch miarach poziom Danii, Niemiec i Francji, czyli poziom Europy Zachodniej.

Kolejny wskaźnik dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego to **miara efektywności rządu**¹¹. Wyniki analizy tej miary w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego w Polsce na tle innych krajów przedstawia wykres 3.

Wykres 3. Efektywność rządu



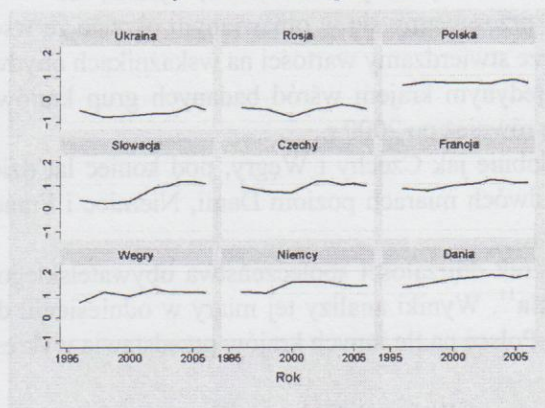
Źródło: jak wyżej.

Jak wynika z wykresu 3, Polska pod względem efektywności rządu nie odbiega od pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej (wyjątkiem są Czechy); mimo dwudziestu lat transformacji ustroju pozostaje nadal w tyle za krajami Europy Zachodniej. Różnica pomiędzy Polską a tymi krajami jest nadal duża, zwłaszcza w stosunku do Danii, i nie zmniejsza się, co niepokoi i rodzi pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy.

Następne dwa wykresy (4 i 5) przedstawiają dojrzałość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce na tle innych krajów pod względem miary **jakości prawnej** i miary **rządów prawa**.

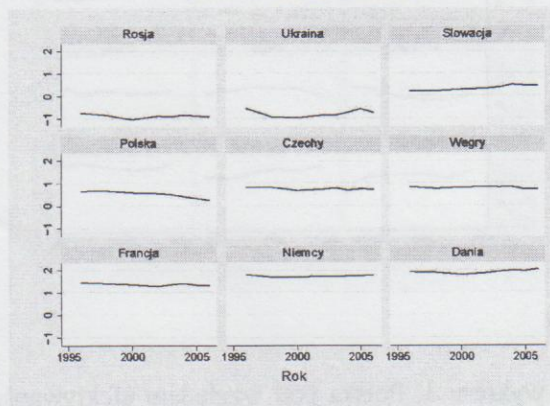
¹¹ Chodzi tu o jakość usług administracji państwowej, kompetencje i wykształcenie urzędników administracji rządowej i samorządowej, kulturę obsługi obywateli.

Wykres 4. Jakość prawna



Źródło: jak wyżej.

Wykres 5. Rządy prawa



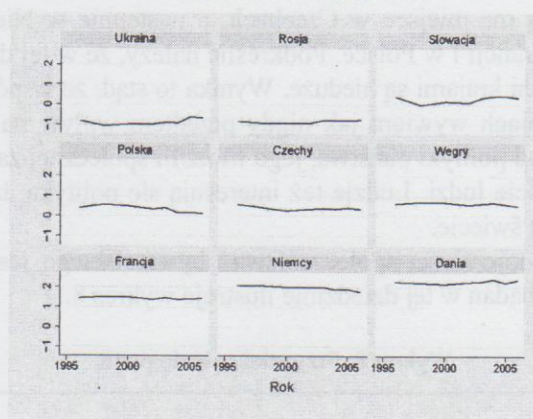
Źródło: jak wyżej.

Z analizy wykresów 4 i 5 wynika, że Rosja i Ukraina w dziedzinie jakości prawnej i rządów prawa wyraźnie odstają od reszty omawianych krajów. Również Polska nie prezentuje się najlepiej: ma najniższy wskaźnik spośród krajów Grupy Wyszehradzkiej, zwłaszcza wskaźnik rządu prawa. Z analizy owych rysunków wynika, że dystans dzielący Polskę w tej dziedzinie od Europy Zachodniej nie zmniejsza się, co powoduje troskę i rodzi refleksję nad tym, co robić, by dystans ten zmniejszyć.

Wreszcie miara **korupcji**, która jest jedną z najważniejszych miar dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego. Odzwierciedla ona sukces lub porażkę sektora publicznego, a w tym i samorządu. Jak pod tym względem przedstawia się Polska na tle innych krajów Europy, zwłaszcza Europy Zachodniej, przedstawia wykres 6.

Z analizy wykresu 6 wynika, że pod względem korupcji Rosja i Ukraina – podobnie jak w przypadku jakości prawnej i rządów prawa – mają najniższe

Wykres 6. Korupcja

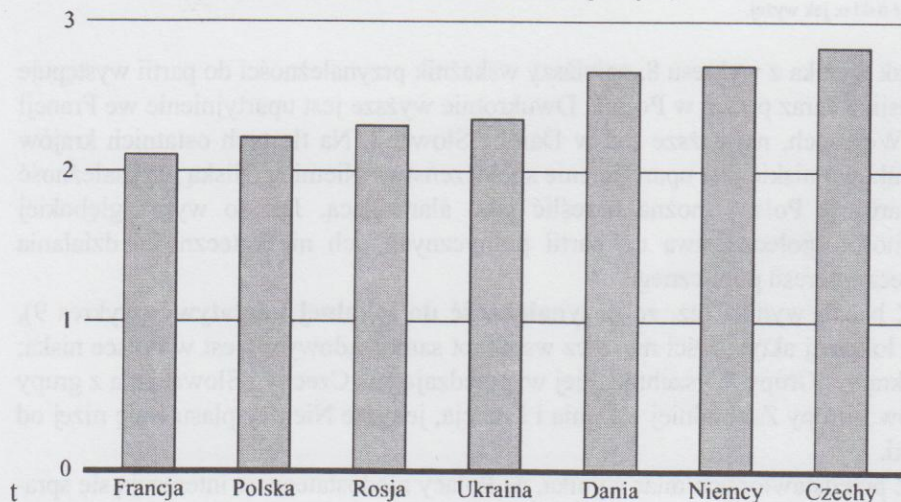


Źródło: jak wyżej.

wskaźniki, skala korupcji jest tam największa. Z analizy tej wynika też, że Polska pod względem korupcji w sferze publicznej plasuje się najgorzej wśród państw Grupy Wyszehradzkiej, z wyraźną w ostatnich latach tendencją do pogorszenia; podobną tendencję wykazują Węgry i w mniejszym stopniu Czechy. W sumie, grupa państw Europy Środkowej nie zmniejsza dystansu dzielącego je od krajów Europy Zachodniej; ten dystans w stosunku do Danii jeszcze się powiększa.

Z dalszych miar zaproponowanych przez Malenę i Heinricha na uwagę zasługują wyniki badań nad **zainteresowaniem ludzi polityką**. Wyniki badań w tej dziedzinie przedstawia wykres 7.

Wykres 7. Zainteresowanie polityką

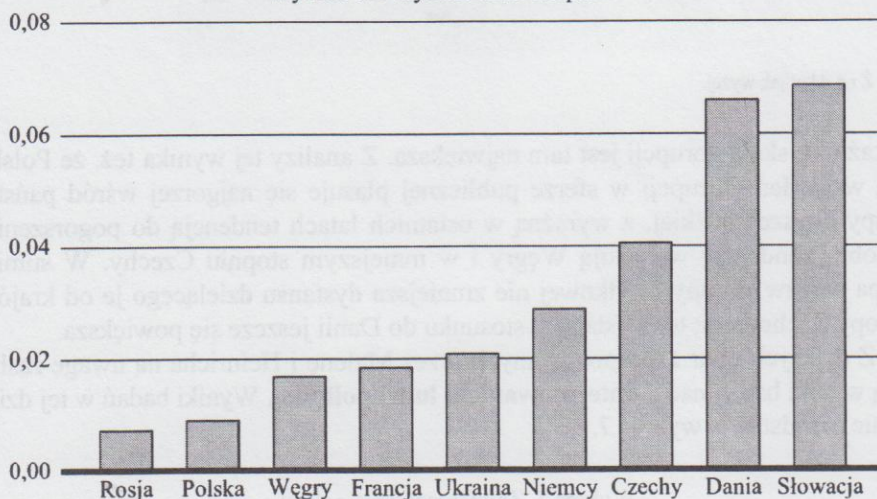


Źródło: jak wyżej.

Z analizy wykresu 7 wynika, że wśród badanych krajów największe zainteresowanie polityką ma miejsce w Czechach, a następnie w Niemczech i Danii, najniższe zaś we Francji i w Polsce. Podkreślić należy, że w tej dziedzinie różnice między omawianymi krajami są nieduże. Wynika to stąd, że współcześnie polityka we wszystkich krajach wywiera jak nigdy przedtem wpływ na życie społeczne i gospodarcze; że od polityki państwa, jego filozofii społecznej zależy pomyślność materialna i szczęście ludzi. Ludzie też interesują się polityką, bo pragną pokoju w swoim kraju i na świecie.

Ważną miarą dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego jest **przynależność do partii**. Wyniki badań w tej dziedzinie ilustruje wykres 8.

Wykres 8. Przynależność do partii



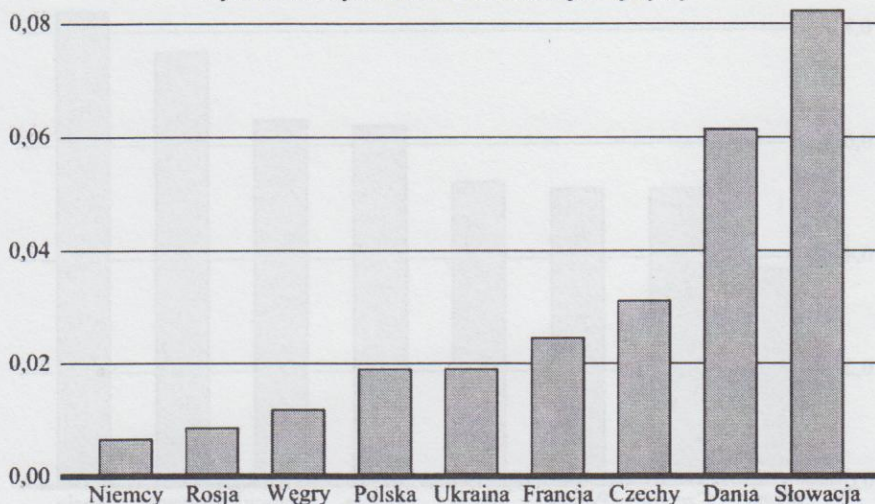
Źródło: jak wyżej.

Jak wynika z wykresu 8, najniższy wskaźnik przynależności do partii występuje w Rosji, a zaraz potem w Polsce. Dwukrotnie wyższe jest upartyjnienie we Francji i na Węgrzech, najwyższe zaś w Danii i Słowacji. Na tle tych ostatnich krajów stosunkowo niskie jest upartyjnienie społeczeństwa Niemiec. Niską przynależność do partii w Polsce można określić jako alarmującą. Jest to wyraz głębokiej nieufności społeczeństwa do partii politycznych, ich nieskuteczności działania na rzecz interesu publicznego.

Z badań wynika też, że **przynależność do lokalnej inicjatywy** (wykres 9), czyli lokalnej aktywności na rzecz wspólnot samorządowych, jest w Polsce niska; że z krajów Grupy Wyszehradzkiej wyprzedzają nas Czechy i Słowacja, a z grupy krajów Europy Zachodniej – Dania i Francja, jedynie Niemcy plasują się niżej od Polski.

Z przedstawionych miar wynika, że Polacy niedostatecznie interesują się sprawami publicznymi i wykazują zbyt małą aktywność w życiu publicznym, w tym

Wykres 9. Przynależność do lokalnej inicjatywy



Źródło: jak wyżej.

także w sferze lokalnej, co świadczy o ich niskiej świadomości samorządowej. Tymczasem miarą dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego jest wysoka aktywność w lokalnych inicjatywach, czego przykładem może być Dania.

W przypadku Niemiec wskaźnik przynależności do lokalnej inicjatywy obniżają wschodnie landy, które przed zjednoczeniem należały do Niemieckiej Republiki Demokratycznej, w której – jako państwie totalitarnym – samorząd w żadnej postaci nie występował.

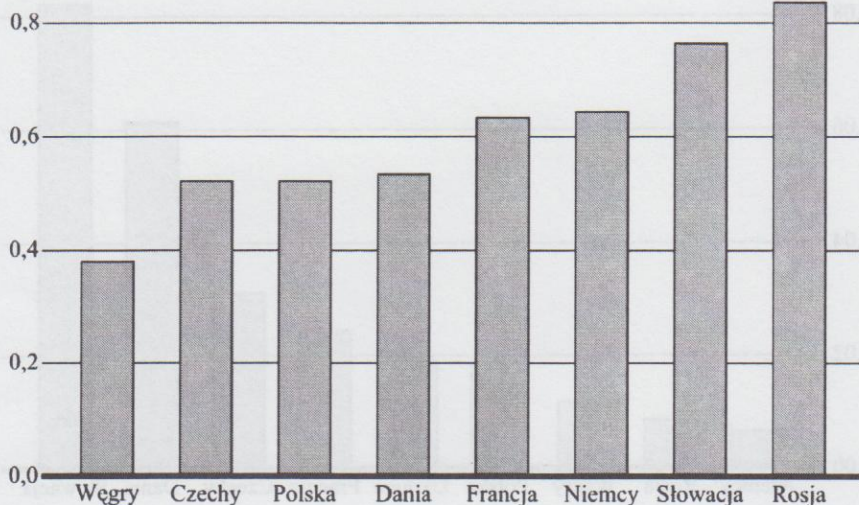
5.

Przechodząc do decentralizacji, jako legitymizacji społeczeństwa obywatelskiego, przedstawić należy, za Aaronem Schneiderem¹², trzy miary decentralizacji, na przykładzie sfery fiskalnej, sfery administracyjnej i sfery politycznej. Wymienione sfery decentralizacji przedstawiają wykresy 10-12.

Z analizy porównawczej miar decentralizacji wynika, że Polska znajduje się w grupie państw najmniej zdecentralizowanych. Pod względem decentralizacji fiskalnej niższy od Polski stopień decentralizacji fiskalnej występuje tylko na Węgrzech i w Czechach. Polska ma też niski stopień decentralizacji administracji. Niższy od Polski mają Słowacja i Węgry. Również stopień decentralizacji politycznej jest w Polsce niski, tuż za Czechami, z widoczną różnicą do Francji, Danii i Niemiec.

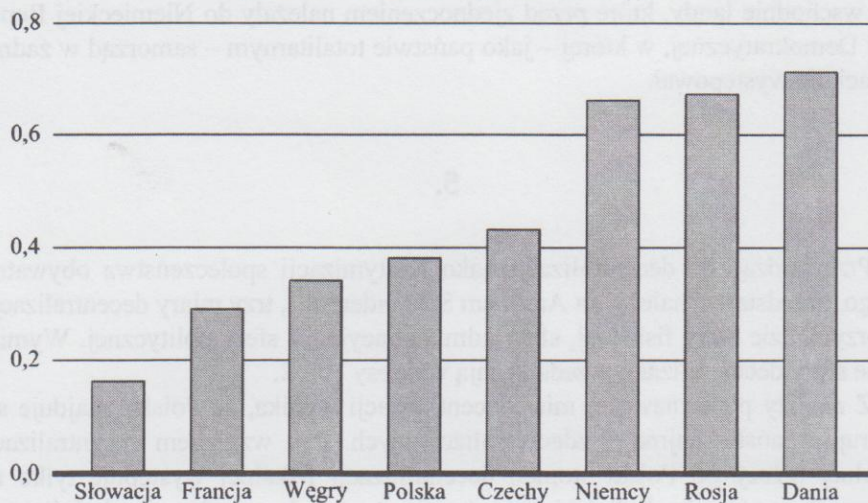
¹² A. Schneider, *Decentralization: conceptualization and measurement*, „Studies in Comparative International Development” 2003, nr 3, s. 32–56.

Wykres 10. Decentralizacja fiskalna



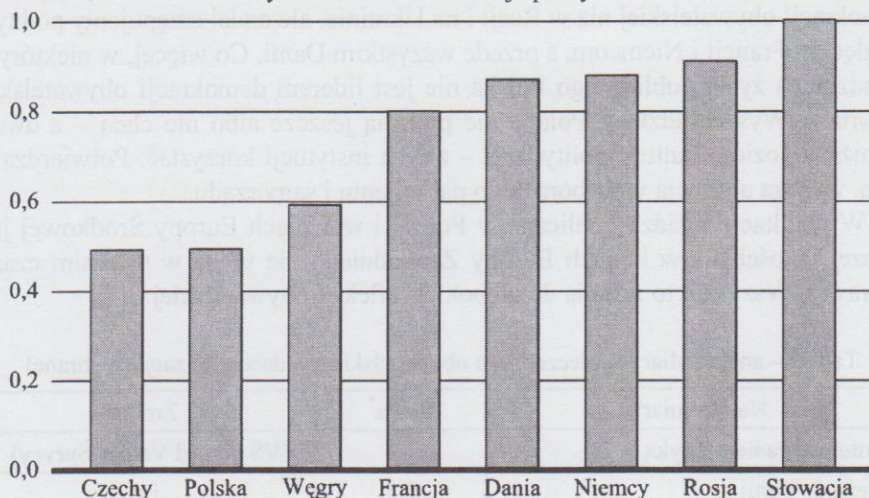
Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Schneider, *Decentralization: conceptualization and measurement*, „Studies in Comparative International Development” 2003, nr 3, s. 51–52.

Wykres 11. Decentralizacja administracyjna



Źródło: jak wyżej.

Wykres 12. Decentralizacja polityczna



Źródło: jak wyżej.

6.

Podsumowując wyniki przedstawionych badań porównawczych, poświęconych społeczeństwu obywatelskiemu w Polsce na tle innych państw europejskich, należy stwierdzić, że:

a) Polska, po upadku ustroju komunistycznego w 1989 r., dokonała istotnego postępu w budowaniu ustroju demokracji obywatelskiej i demokratycznego państwa prawa;

b) Polacy, w wyniku transformacji ustroju politycznego, zdobyli podstawowe wolności obywatelskie, uzyskali instytucje demokratyczne, w tym samorząd terytorialny, zawodowy i częściowo gospodarczy, które pod względem prawnym nie ustępują standardom zachodnioeuropejskim; stali się społeczeństwem obywatelskim. Nastąpiła w tej dziedzinie konwergencja do krajów Europy Zachodniej;

c) z drugiej strony, w ostatniej dekadzie nie obserwuje się istotnego postępu konwergencji Polski do krajów Europy Zachodniej pod względem jakości funkcjonowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Polska ustępuje w tej dziedzinie nadal krajom Zachodu, a częściowo także państwom Grupy Wyszehradzkiej;

d) w Polsce nie ma też widocznego postępu w dalszej decentralizacji administracji państwowej, zwłaszcza w sferze życia gospodarczego¹³; brakuje instytucji samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego, co może wyjaśniać wielką skalę korupcji; utrzymuje się nadal dominacja czynnika biurokratycznego nad czynnikiem obywatelskim.

¹³S. Wykrętowicz, dz. cyt.

W Polsce – jak wynika z naszych badań – jest wprawdzie więcej przejawów demokracji obywatelskiej niż w Rosji i na Ukrainie, ale nadal ustępujemy pod tym względem Francji i Niemcom, a przede wszystkim Danii. Co więcej, w niektórych dziedzinach życia publicznego Polska nie jest liderem demokracji obywatelskiej w Grupie Wyszehradzkiej; Polacy nie potrafią jeszcze albo nie chcą – z uwagi na niższy poziom kultury politycznej – z tych instytucji korzystać. Potwierdza to m.in. wysoka absencja w wyborach do parlamentu i samorządu.

W rezultacie władza publiczna w Polsce i w krajach Europy Środkowej jest gorszej jakości niż w krajach Europy Zachodniej i nie ulega w ostatnim czasie poprawie. Wszystko to skłania do głębokiej refleksji obywatelskiej.

Tabela – aneks: Miary społeczeństwa obywatelskiego i decentralizacji (wybrane)

Nazwa miary	Skala*	Źródło
Zainteresowanie polityką	1-4	WVS (Word Values Survey)
Należy do partii	0-1	jw.
Należy do lokalnej inicjatywy	0-1	jw.
Zaufanie do ludzi	0-1	jw.
Demokracja jest dobra	0-1	jw.
Zaufanie do samorządu	0-4	jw.
Rząd-Ludzie	1-10	jw.
Wolność	1-10	jw.
Zaufanie partiom	1-4	jw.
Decentralizacja polityczna	0-1	A. Schneider, <i>Decentralization: conceptualization and measurement</i>
Decentralizacja fiskalna	0-1	jw.
Decentralizacja administracyjna	0-1	jw.
Wolności społeczne	1-7	FH (Freedom House)
Prawa polityczne	1-7	jw.
Efektywność rządu	-2,5-2,5	KKZ (World Bank)
Jakość prawna	-2,5-2,5	jw.
Rządy prawa	-2,5-2,5	jw.
Korupcja	-2,5-2,5	jw.

*Większość wartości oznacza „tak”, „bardziej” albo „więcej”.

Jan Sikora

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Socjologii i Filozofii

Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu elit gospodarczych w Polsce

Streszczenie. *Elity to zbiorowości społeczne, współtworzone przez ludzi zajmujących pozycje w rozmaitych sferach życia społecznego, gospodarczego, politycznego, naukowego, kulturowego. Wylaniane są ze społeczeństwa na podstawie funkcjonujących zasad zwyczajowych lub prawnych. Elity, jako określone otwarte zbiorowości przywódcze lub kierownicze, są wytworem rozwijającego się podziału pracy i władzy. Zbiorowości te, konieczne dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego, stanowią rzetelną płaszczyznę rozwiązywania podstawowych kwestii społeczno-ekonomicznych i politycznych. Celem artykułu jest ukazanie potrzeby tworzenia w Polsce elity gospodarczej, bazującej na małych i średnich przedsiębiorstwach zrzeszonych w izbach przemysłowo-handlowych.*

1. Istota elit i ich znaczenie

Zagadnienie elit budziło i aktualnie budzi zainteresowanie teoretyków oraz praktyków życia społeczno-politycznego i gospodarczego. W języku potocznym elita jest utożsamiana z grupą ludzi najlepszych pod jakimś względem w danym środowisku. W naukach społecznych znaczenie pojęcia elita i jego pochodnych (elitaryzm, elitarny) początkowo było tożsame lub bardzo zbliżone do rozumienia

potocznego. Później stopniowo ulegało zmianom, tracąc coraz bardziej komponent wartościujący (najlepsi, wybrańcy) i sens ekskluzywności (odgradzanie od innych) na rzecz innych cech, zwłaszcza odnoszących się do opisu sformalizowanych ról społeczno-zawodowych pełnionych w organizacjach politycznych i gospodarczych.

Na gruncie współczesnej socjologii i politologii elita ujmowana jest w trzech znaczeniach.

1. Elita rozumiana jako zbiór osób zajmujących kluczowe pozycje w strukturze władzy, których decyzje mają wpływ na całokształt życia danego społeczeństwa. Ludzie ci zostali wyłonieni w wyniku określonych procedur obowiązujących w danym społeczeństwie ukierunkowanych na pełnienie ważnych funkcji, np. we władzach państwowych, w partiach politycznych, w organizacjach społecznych, kulturalnych, gospodarczych oddziałujących na życie społeczeństwa.

2. Elita pojmowana jako zbiór osób zajmujących najwyższe miejsca na skali autorytetu lub prestiżu ważnej dla społeczeństwa. Są to osoby, które na podstawie społecznej akceptacji dla ich rzeczywistych lub domniemanych kwalifikacji lub przymiotów (wybitne osiągnięcia w jakiejś dziedzinie, posiadany majątek, pochodzenie), zajmują najwyższe pozycje w hierarchii różnych struktur danego społeczeństwa.

3. Elita postrzegana jako zbiór osób zajmujących najwyższe miejsca w skali autorytetu lub prestiżu w określonej społeczności ze względu na pewne tradycyjne wartości, które są w niej pielęgnowane (np. elity lokalne grup etnicznych)¹.

Problematyką elit zajmowano się od starożytności, choć jeszcze wtedy grupy tych tak nie nazywano. Podział na ludzi i grupy, którzy byli biednymi i bogatymi, rządzonymi i rządzącymi, wyraźnie nastąpił od czasu, kiedy zaczęto tworzyć nadwyżki ekonomiczne. Szczególnie jednak ważną rolę w badaniu elit odegrał Wilfredo Pareto, który stworzył teorię krążenia elit, wyjaśniającą nierówności społeczne². Uważał on, że elity działają na trzech obszarach: politycznym, naukowym i gospodarczym. Na polu politycznym występują lisy i lwy; na polu naukowym sceptycy i dogmatycy, a na polu gospodarczym spekulanci i rentierzy. Grupy te zasadniczo różnią się między sobą, zwalczają się nawzajem w danej dziedzinie życia i cyklicznie dochodzą do władzy.

Także wielu innych myślicieli, jak na przykład Georg W. F. Hegel, Alexis de Tocqueville czy Joseph Schumpeter, uznawało potrzebę istnienia grupy społecznej, która byłaby przywódcą, nauczycielem, wyznacznikiem tego co słuszne. Funkcję tę miały spełniać elity polityczne, intelektualne, duchowe lub gospodarcze, których liderami są osoby obdarzone odpowiednim autorytetem. Autorytety były i są potrzebne. Elity budują autorytety swoich członków i przywódców oraz odwrotnie, autorytety liderów stanowią o wizerunku elit³.

¹ J. Sztumski, *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice, 1997, s. 15.

² H. Januszek, J. Sikora, *Podstawy socjologii*, Poznań 2008.

³ J. Sztumski, dz. cyt., s. 12.

W dzisiejszym społeczeństwie, które funkcjonuje na zasadzie naśladownictwa stylów konsumpcyjnych grup i osób bogatych, a hierarchia opiera się na sile nabywczej ludzi, potrzebne są autorytety, które można byłoby naśladować nie tylko ze względu na zasobność ich portfeli, ale przede wszystkim ze względu na niekwestionowany dorobek umysłowy, zawodowy i moralny.

2. Izby przemysłowo-handlowe a elity gospodarcze

Nowa elita gospodarcza i klasa średnia (kapitalistów, przedsiębiorców) po drugiej wojnie kształtuje się niemal od początku. Prawie wszystkie przedwojenne koneksje kulturalne, własnościowe i rodzinne tej klasy zostały zniszczone. Istniejąca w okresie tzw. realnego socjalizmu prywatna inicjatywa została podzielona, większość zakładów prywatnych upadła. Zakłady te utraciły monopolistyczną pozycję dostarczania na rynek produktów i usług niedostępnych w gospodarce centralnie sterowanej. Tylko nieliczni przedstawiciele tej klasy dostosowali się do konkurencji w warunkach gospodarki rynkowej i stali się przedstawicielami nowej elity gospodarczo-politycznej oraz wysoko usytuowanej ekonomicznie klasy średniej.

Z kolei grupa biedoty tworzona jest przez przedstawicieli wszystkich zbiorowości społecznych, którzy najwięcej stracili w wyniku transformacji. Dotyczy ona przede wszystkim bezrobotnych, części robotników niewykwalifikowanych, większości ludności rolniczej (zwłaszcza byłych chłoporobotników, pracowników PGR-ów, właścicieli małych gospodarstw rolnych), a nawet niższych grup inteligencji. W skład tej grupy wchodzi również większość ludzi starych, emerytów i rencistów.

Dokonana transformacja społeczno-gospodarcza w Polsce zmieniła wzajemne zależności występujące między społeczeństwem a gospodarką w skali makro. Nowy ład społeczny stworzył nowy system gospodarczy. W systemie tym znaczące miejsce zajmuje kategoria przedsiębiorców, która bardziej wyraźnie i zdecydowanie funkcjonuje już niemal od początku okresu transformacji społeczno-gospodarczej. Charakteryzuje się ona odważnym działaniem, przedsiębiorczością, pomysłowością, ucieczką od tradycjonalizmu. Ta kategoria przedsiębiorców względnie szybko dostosowała się do warunków gospodarki wolnorynkowej.

Przedsiębiorczość jako właściwość tej kategorii społecznej utożsamiana jest z dużą aktywnością, zaradnością, bystrością i systematycznością. Z pomysłowością i inicjatywą, ze szczególną umiejętnością radzenia sobie z rzeczywistością społeczno-ekonomiczną. Jest to więc także zdolność do rozwijania nowej działalności lub jej zmiany z wykorzystaniem innowacji.

Przejawianie się zachowań przedsiębiorczych wśród właścicieli firm jest uzależnione od określonych warunków obiektywnych i subiektywnych. Warunki obiektywne należą do tzw. warunków zewnętrznych i powinny zapewnić swobodę

wyboru, w myśl której każda jednostka będzie mogła wpływać na własną sytuację i własny rozwój. Do tych czynników zewnętrznych należą przede wszystkim:

- gospodarka rynkowa,
- stabilne uregulowania prawne własności, uregulowania gospodarcze, kredytowe, podatkowe,
- równowaga gospodarcza,
- istnienie motywów do podejmowania działalności gospodarczej,
- samodzielność podmiotów gospodarczych i ich zróżnicowanie,
- kultura organizacyjna.

Warunki subiektywne wiążą się z osobowością przedsiębiorcy. Zalicza się do nich wiedzę, kwalifikacje, motywy, cechy osobowości, takie jak: odwaga, energia, gotowość do ryzyka, pracowitość, inteligencja, umiejętność współdziałania z ludźmi, solidność, uczciwość, zdolność uczenia się, zdolność adaptacji do zmieniających się warunków, zdolność przewidywania, łatwość komunikowania się z innymi, zdecydowanie i upór, optymizm, potrzeba osiągnięć.

Charakteryzując dokładniej współczesną elitę przedsiębiorców jako część klasy średniej, która powinna odznaczać się powyższymi cechami przedsiębiorczości, należałoby zauważyć, iż wywodzi się ona z kilku wymienionych poniżej zbiorowości społecznych okresu przemian społeczno-gospodarczych, związanych z transformacją ustroju; są to:

– po pierwsze, przedstawiciele nomenklatury, którzy potrafili skorzystać z transformacji, z posiadania władzy administracyjnej, monopolu informacji, dobrobytu i własności;

– po drugie, przedstawiciele zbiorowości *self-made men*, obejmującej różnych ludzi, zazwyczaj z wyższym wykształceniem, którzy wykorzystali koniunkturę gwałtownych zmian i spożytkowali własną wiedzę, energię i odwagę;

– po trzecie, przedsiębiorcy, współcześni eksperci, właściciele firm konsultingowych, zatrudniających wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Ta grupa specjalistów, posiadająca wysoką pozycję w hierarchii administracji rządowej i samorządowej, spełnia również funkcję prokapitalistyczną. Nominacja takich ludzi w ramach administracji rządowej i samorządowej na wpływowe stanowiska stwarza możliwość uzyskania przez nich wysokich dochodów, informacji i władzy, tworzących w sumie możliwości założenia w przyszłości własnego, prosperującego biznesu;

– po czwarte, przedsiębiorcy wywodzący się z inteligencji, którzy stworzyli prosperujące przedsiębiorstwa opierające się na indywidualnych innowacjach technicznych. To przede wszystkim wynalazcy, byli naukowcy i pracownicy politechnik, uniwersytetów, instytutów badawczo-rozwojowych.

Piątą część elity przedsiębiorców to właściciele małych zakładów pracy, które istniały w okresie poprzedniego ustroju społeczno-politycznego i zdołały dokonać ekspansji w nowych warunkach ekonomicznych. Warto dodać, że tylko część

„nowych kapitalistów”, działających na wielką skalę, jest widoczna. Znaczna część tej grupy działa w tzw. szarej gospodarce⁴.

Elita przedsiębiorców, w celu umacniania swojej pozycji na rynku, tworzy organizacje w postaci izb gospodarczych, klubów biznesu i innych form stowarzyszeń prywatno-prawnych, zwanych samorządem gospodarczym w znaczeniu socjologicznym, czyli bez władztwa administracyjnego. Instytucje te mają na celu nie tylko potrzebę integracji przedsiębiorców, ale też wskazują na potrzebę wzrostu rangi ekonomicznej tej elity, potrzebę elastycznego dostosowywania kierunków produkcji i usług do uwarunkowań ekonomiczno-społecznych zmieniającego się otoczenia rynkowego oraz pomnażania majątku prowadzonych przez siebie firm, rozwoju z wykorzystaniem zdolności produkcyjnej i intelektualnej własnej siły roboczej.

Przedsiębiorstwa tworzą gospodarkę narodową i wpływają na efektywne funkcjonowanie elity. Zaliczane są do grupy mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). To właśnie mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa decydują o rozwoju przedsiębiorczości w polskiej gospodarce, generują nowe miejsca pracy, stanowią o tym, że około 70% liczby pracujących w gospodarce zatrudniona jest właśnie w MŚP, a udział ich w przychodach ze sprzedaży produktów i towarów w całej gospodarce przekroczył próg 55%.

Stąd ważne znaczenie przypada izbom samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego, z władztwem administracyjnym. W Polsce takich izb gospodarczych, jako korporacji publicznoprawnych, jak dotąd nie ma. Tymczasem właśnie taki samorząd gospodarczy, z władztwem administracyjnym, w wielu krajach Unii Europejskiej spełnia istotne zadania, między innymi z zakresu administracji publicznej, zapewniając przedsiębiorcom realny wpływ na ład rynkowy i politykę gospodarczą państwa. Takie izby są rzecznikiem i pomostem łączącym środowisko przedsiębiorców z administracją rządową i samorządową zarówno na szczeblu lokalnym, jak również regionalnym i krajowym.

Do najważniejszych zadań izb samorządu gospodarczego, szczególnie izb przemysłowo-handlowych, należą:

- opiniowanie rządowych projektów ustaw oraz przedstawianie własnych projektów ustaw,
- dostarczanie przedsiębiorcom informacji gospodarczej,
- prowadzenie arbitrażu gospodarczego i sądów polubownych,
- opracowywanie programów promocji eksportu,
- zakładanie i prowadzenie własnego szkolnictwa zawodowego i doskonalenia zawodowego,
- wprowadzanie w życie regulacji prawnych z dziedziny gospodarczej,
- zakładanie i prowadzenie centrów biznesu,

⁴ J. Sikora, *Samorząd gospodarczy jako czynnik integracji kategorii społecznej przedsiębiorców*, w: *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 103.

- organizowanie doradztwa prawnego, dotyczącego patentów, znaków towarowych, prawa handlowego, systemu licencjonowania z zakresu prawa i ochrony pracy,
- dostarczanie informacji i organizacja doradztwa w zakresie ustawodawstwa europejskiego,
- prowadzenie rejestru przedsiębiorców działających na terenie jurysdykcji danej izby,
- sporządzanie raportów rocznych i sprawozdań finansowych przedsiębiorstw tudzież statystyki gospodarczej regionów⁵.

Ponadto izby samorządu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej wykonują inne funkcje administracyjne i prawne wspomagające przedsiębiorców bądź też funkcje o charakterze usługowym dla administracji państwowej. Odrębną sferą działalności samorządu gospodarczego jest też współpraca paneuropejska.

Do tych działań o wymiarze europejskim rodzime izby gospodarcze muszą się przystosować. Internalizacja podejmowanych przez izby działań, ich międzynarodowa współpraca uzależniona jest między innymi od:

- wspomnianej wcześniej słabo ustabilizowanej struktury społecznej, a w niej kształtującej się klasy średniej, nie do końca ugruntowanej,
- dowartościowania współpracy samorządów gospodarczych z administracją rządową i samorządu terytorialnego,
- sytuacji wewnętrznej elity gospodarczej, w tym jej wpływu na kształtowanie grupy i osobowości przedsiębiorców oraz zachowań przedsiębiorczych,
- potrzeby współpracy praktyki gospodarczej z nauką.

Wydaje się, iż kształtowanie nowej klasy średniej oraz nowej jakościowo elity gospodarczej stanowić powinno interesującą płaszczyznę współpracy przedstawicieli nauki i praktyki. We współpracy tej chodziłoby nie tylko o rozpoznanie współzależności nauki z gospodarką i przedsiębiorcą, określenie podmiotowości przedsiębiorcy, ale również o ustalenie zakresu funkcji pełnionych przez elity gospodarcze.

We współpracy tej istotna rola przypada samorządowi gospodarczemu. Mówiąc o samorządzie gospodarczym, należy mieć na myśli nie tylko odrębną instytucję prawną (izbę gospodarczą) oraz osobny układ norm prawnych (ustawę o działalności gospodarczej), ale również pewien program działania grupy społeczno-zawodowej danej branży. Stąd też podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedstawicieli przedsiębiorstw danej branży, lecz także zbiorowość społeczna oparta na pewnej więzi duchowej, zbiorowość, która reprezentuje w życiu społeczno-ekonomicznym wartości ekonomiczne, cywilizacyjne i moralne. Inaczej mówiąc, jest to zorganizowana zbiorowość konkretnej branży na zasadach przedstawicielstwa wspólnych grupowych i osobistych interesów ekonomiczno-zawodowych osób należących do określonej kategorii społecznej.

⁵Tamże, s. 108.

Zatem działalność samorządu gospodarczego w kreowaniu rynku i przedsiębiorczości oraz przedsiębiorców jest w swej istocie pochodną systemu wzajemnych kontaktów i więzi, zależności i współzależności, zbieżności i rozbieżności poglądów, postaw i zachowań, procesów transformacyjnych w polityce, gospodarce i życiu społecznym, demokratycznych rozwiązań. Nie jest dana *a priori*, ale jest rezultatem aktywnej działalności ludzi.

Samorząd gospodarczy, jako elita gospodarcza, zwrócony ku swoim członkom, winien stanowić w swej istocie instrument zbiorowej mądrości, wobec zrzeszonych w nim podmiotów, a jednocześnie oręż w jej rękach zwrócony przeciw wszelkim nieuzasadnionym społecznie barierom działalności gospodarczej.

W celu zapewnienia rzeczywistego wpływu na środowisko przedsiębiorców, należy maksymalnie zaangażować jak najszersze ich rzesze w działalność organizacji, tj. w przedsięwzięcia służące w swej istocie właśnie przedsiębiorcom. Bierna przynależność do organizacji, a nawet opłacanie składek członkowskich – poza frustracją – niewiele może przynieść. Niemniej, aby zaktywizować środowisko i zachęcić do udziału w zamierzeniach samorządu gospodarczego, muszą być one przemyślane, starannie przygotowane i przeprowadzone, a co najważniejsze – przydatne w codziennej działalności. Zasady te powinny być utrzymane tym bardziej w warunkach powszechności izb gospodarczych, kiedy wielość zadań nie będzie mogła pozwolić na grę pozorów lub na tzw. sztukę dla sztuki.

Samorząd gospodarczy – co podkreślono wyżej – stanowi jedynie część środowiska społecznego przedsiębiorców. Wprawdzie najbardziej zorganizowaną i zdolną do skutecznego oddziaływania, ale tylko jego część. Bariera, stojąca na drodze zrównania obydwu pojęć, tj. samorządu gospodarczego i wszystkich przedsiębiorców, jest prywatnoprawny charakter instytucji tegoż samorządu.

Barierą jest również brak zasady powszechności, czyli obligatoryjnej przynależności podmiotów gospodarczych do samorządu gospodarczego w Polsce i związany z tym brak stosownych uprawnień i kompetencji.

W świetle przedstawionej charakterystyki samorządu gospodarczego i związanych z nim elit gospodarczych rodzi się problem i zarazem pytanie, czy w Polsce są elity gospodarcze w rozumieniu definicji elity sformułowanej na początku artykułu. Udzielenie odpowiedzi nie jest sprawą prostą. Z badań nad polskimi menedżerami wynika, iż w pracy zawodowej popełniają oni szereg różnych błędów⁶. Jednym z nich jest brak formalnych kwalifikacji na zajmowanym stanowisku pracy. Wydaje się jednak, iż ten brak kwalifikacji i wiedzy, szczególnie w gospodarce, występuje wśród elit politycznych niejednokrotnie podejmujących istotne decyzje gospodarcze. Dlatego też warto byłoby empirycznie weryfikować postawioną tezę, iż zarządzający gospodarką i posiadający władzę są bez wiedzy o gospodarce, a specjaliści (elity gospodarcze) posiadający wiedzę o gospodarce są bez władzy.

⁶H. Januszek, J. Sikora, *Socjotechnika zarządzania*, Bydgoszcz, 2000, s. 83.

Kontynuując wyrażoną powyżej myśl, należałoby posłużyć się stwierdzeniem P. Druckera, współczesnego światowego guru nauk o zarządzaniu, które wyraził w sformułowaniu: *nowe społeczeństwo będzie społeczeństwem wiedzy*⁷. To wiedza bowiem jako wartość społeczna i ekonomiczna stanowić będzie istotny kapitał ludzki rozwoju wszystkich społeczeństw, a przede wszystkim będzie instrumentem elit gospodarczych i politycznych wykorzystywanym w ich działaniu. Nowe elity uwzględniające naukę i technologię stopniowo będą usuwać na dalszy plan elity starsze oparte na bogactwie tradycji.

3. Potrzeba elit gospodarczych w Polsce

Francuski historyk i filozof przełomu XVIII i XIX w. Claude Henri de Saint-Simon uważał, iż społeczeństwo powinno być rządzone przez fachowców składających się z ludzi pracy i nauki. Potwierdzeniem jego myśli może być następujący cytat: *Jeżeliby Francja straciła nagle trzy tysiące obywateli, najbardziej wyróżniających się we wszystkich gałęziach nauk, sztuk pięknych, rolnictwa, przemysłu i handlu, stałaby się ona ciałem bez duszy. Niezwłocznie spadłaby do stanu niższości w stosunku do narodów, z którymi dziś skutecznie współzawodniczy; potrzebowałaby co najmniej całego jednego pokolenia, aby dźwignąć się z upadku. Gdybyśmy, przeciwnie, przypuścili, że Francja, zachowując wszystkich wybitnych ludzi, jakich posiada w dziedzinie nauki, sztuk pięknych i przemysłu, straciła tego samego dnia trzydzieści tysięcy osób uznawanych za najwybitniejsze w państwie spośród funkcjonariuszy publicznych, wojskowych, prawników, duchownych i próżniących posiadaczy, strata ta zasmuciliby Francuzów, lecz dla państwa nie wynikłaby stąd żadna polityczna szkoda; naród zachowałby wysokie miejsce, jakie zajmuje wśród ludów cywilizowanych*⁸.

Zawarta w powyższym stwierdzeniu myśl wyraźnie wskazuje na potrzebę sprawowania władzy w społeczeństwie przez grupy osób wybitnych, wyróżniających się w nauce i w gospodarce, cieszących się prestiżem w społeczeństwie. Tacy ludzie gwarantują konkurencyjność gospodarki i zyskują szacunek dla państwa. Elity te (również gospodarcze), zdaniem myśliciela francuskiego, dążą do powiększania bogactwa ekonomicznego społeczeństwa przez rozwój, a nie jedynie do odpowiedniego podziału tego bogactwa. Kierując się myślą C. H. de Saint-Simona, należałoby wyraźnie podkreślić potrzebę i celowość budowania silnego i znaczącego w polityce gospodarczej samorządu, czyli samorządu władczego, podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej. Konieczność taką potwierdzają niektóre dane statystyczne. Na przykład okazuje się, iż w Polsce działające w systemie prawa prywatnego izby przemysłowo-handlowe i inne organizacje

⁷P. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 17.

⁸C.H. de Saint-Simon, *O systemie industrialnym*, w: C.H. de Saint-Simon, *Pisma wybrane*, t. 2, Warszawa 1968, s. 420, za: J. Sztumski, *Elity, ich miejsce*, dz. cyt., s. 22.

samorządowe bez władztwa administracyjnego i dobrowolnym członkostwie zrzeszają tylko kilkanaście tysięcy przedsiębiorców, co stanowi około 3% ogółu. Aż 97% mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw „dryfuje” w swojej działalności, ponieważ przeważająca większość z nich nie ma pieniędzy na sporządzanie analiz i nie bierze udziału w procesie legislacyjnym⁹.

Instytucje samorządu gospodarczego, na wzór struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego, nie tylko pomagałyby państwu i tworzyłyby właściwe relacje społeczno-gospodarcze pomiędzy instytucjami władzy politycznej i samorządowej, ale przede wszystkim samorząd gospodarczy wykonywałby określone w gospodarce zadania publiczne, z którymi administracja rządowa nie może sobie poradzić – na przykład szkolnictwo zawodowe w branżach: budowlanej, stolarskiej, krawieckiej i innych.

4. Zakończenie

Przedstawione w artykule rozważania literaturowo-empiryczne upoważniają do stwierdzenia, iż we współczesnym społeczeństwie polskim potrzebne są różnego typu elity, pod warunkiem, iż będą to elity mądre, silne moralnie, stanowiące wzór do naśladowania dla ludzi tworzących społeczeństwo. Do właściwego funkcjonowania, poczucia bezpieczeństwa i stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, niezbędne stają się elity nie tylko polityczne, ale również intelektualne i gospodarcze.

⁹Zob. M. Goliszewski, *Nie bójmy się samorządu gospodarczego*, „Rzeczpospolita”, 21 listopada 2008 r.

Michał Stępień

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Prawa

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie. Niniejsze opracowanie ma na celu odpowiedź na pytanie, jak przedstawia się podmiotowość prawnomiędzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego. Występowanie jednostek samorządu terytorialnego w stosunkach zewnętrznych jest zjawiskiem, które ostatnimi czasy uległo znacznej intensyfikacji. Problem w tym, że nauka prawa w małym jedynie stopniu zajęła się sprawą fundamentalną – tym, iż jakkolwiek aktywność organów państwowych, innych niż centralne, w sferze stosunków zewnętrznych stanowi wyjątek. Wyjątki objęte są regułą, że nie należy ich interpretować rozszerzająco, jednak podstawą jest założenie, iż są one określone precyzyjnie. Okazuje się, że obecny stan prawny przedstawia się w tym zakresie nie dość zadowalająco. Wynika to po części z faktu, że problematyka ta stała się domeną rozwiązań asystemowych.

Pojęcie podmiotowości prawnomiędzynarodowej obecne w nauce prawa międzynarodowego nie do końca przystaje do potrzeb współczesności. Jest ono wynikiem indukcji, pewnego uogólnienia. Ponadto, o ile prawo międzynarodowe ulega dynamicznym zmianom, to jednak stosunek nauki prawa międzynarodowego do podmiotowości prawnomiędzynarodowej ulega zmianie z pewnym

oporem. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest fakt, iż zakres podmiotowy prawa międzynarodowego bezpośrednio określa jego podstawowe właściwości, takie jak np. sposób jego tworzenia czy rozstrzyganie sporów związanych z jego powstawaniem. Ponad 50 lat temu Ludwik Ehrlich, starając się podać definicję prawa międzynarodowego, pisał: *Prawo międzynarodowe jest to ogół norm prawnych obowiązujących między państwami, które wzajemnie uznają się za należące do społeczności międzynarodowej*¹.

Współcześnie za podmioty prawa międzynarodowego uznaje się również organizacje międzynarodowe, co dziwić nie może, biorąc pod uwagę ich wciąż rosnącą rolę w stosunkach międzynarodowych. Oprócz tego mówi się również o podmiotowości prawnomiędzynarodowej jednostek, stron walczących i innych podmiotów *sui generis*, lecz w bardzo ograniczonym zakresie. Tym niemniej poszczególne normy prawa międzynarodowego mogą być skierowane do nich bezpośrednio, wskazując je jako swoich adresatów. Presupozycją prawa międzynarodowego niezmiennie pozostaje jednak pojęcie „państwa”.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego struktura wewnętrzna, ustroj państwa, odgrywają rolę drugorzędną w kontekście jego podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Nie mają one wpływu na to, czy państwo posiada *ius contrahendi* lub *ius legationis*, a więc dopóki może ono występować w stosunkach międzynarodowych z poparciem wspólnoty międzynarodowej, stanowi podmiot prawa międzynarodowego. Pojęcie „państwa” obecne w prawie międzynarodowym nie jest jednak jednoznaczne. W dodatku zgłaszane są postulaty, iż pojęcie „państwa” niekoniecznie musi oznaczać to samo na gruncie prawa międzynarodowego i krajowego².

W każdym razie na gruncie prawa międzynarodowego istotny jest podział na państwa jednolite, federacyjne oraz konfederacje – te ostatnie, jako luźne związki suwerennych państw nie są interesujące w kontekście tematu niniejszego opracowania. Państwa federalne składają się z podmiotów – byłych „państw”, które zrzekły się częściowo swojej suwerenności na rzecz federacji³, a więc „związku” zdolnego występować w stosunkach zewnętrznych⁴. W stosunkach między takimi

¹ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 6.

² G. Fitzmaurice, *The General Principles of International Law: considered from the standpoint of the rule of law*, „Recueil des cours” 1957, vol. 92, s. 78.

³ Może to obejmować również prawo do secesji – co jest uzasadnione tym, iż powołanie federacji jest dokonane kolektywnie i tak też należy ją zmieniać, zob. T. Wiecech, *Prawo secesji w federacjach Stanów Zjednoczonych, Australii i Kanady*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7, s. 95.

⁴ W polskiej nauce prawa funkcjonuje podział na państwa jednolite i złożone. Państwa złożone to państwa, w ramach których nie tylko rząd centralny ma prawo występowania w stosunkach zewnętrznych. Kryterium tego podziału może stanowić również „podział suwerenności” między całość i części składowe. Niektóre państwa federalne będą zatem mogły być uznane za państwa jednolite, inne zaś za państwa złożone. Z tego względu poznawczą wartość wyróżniania podziału państw na jednolite i złożone można łatwo postawić pod znakiem zapytania – stanowi on zbytnie uproszczenie. Uważam, iż operatywne jest wyróżnianie państw jednolitych, federalnych i konfederacji – w przeszłości wyróżniano inne szczególne przypadki, jak unie realne, unie personalne czy też protektoraty

składowymi państwa federalnego stosuje się prawo międzynarodowe, oczywiście w tym tylko zakresie, który jest relewantny w odniesieniu do podmiotów, które nie dysponują pełną suwerennością⁵. Dotyczy to np. kwestii ustalania granic⁶. O ile jednak dopuszcza się w takim przypadku stosowanie prawa międzynarodowego materialnego, to nie dotyczy to w żadnym razie tego, co można by określić jako prawo międzynarodowe procesowe lub regułę rozsądzania prawa międzynarodowego. Spory między składowymi państw federalnych rozstrzygają zazwyczaj sądy najwyższe takich państw federalnych.

Składowe państw federalnych mogą „samodzielnie” występować w stosunkach międzynarodowych w dwojakiej roli – jako pełnomocnicy, zastępcy państwa federalnego lub samodzielnie, tj. we własnym imieniu. W pierwszym przypadku zaciągają one zobowiązania oraz nabywają prawa na rzecz państwa federalnego⁷. W efekcie np. umowy zawarte przez takie składowe wiążą w stosunkach między danym państwem federalnym a innymi stronami, ale ich obowiązywanie jest co najwyżej ograniczone terytorialnie⁸.

Ujmowanie składowych państwa federalnego jako pełnomocników takiego państwa ma wiele zalet. Gdyby np. doszło do unifikacji państwa federalnego lub innej znaczącej zmiany jego struktury wewnętrznej, nie trzeba wówczas wkiąć się w złożoną problematykę sukcesji „upadłej” części składowej. Takie jednak ujęcie wymaga, by mówić nie o podmiotowości prawnomiędzynarodowej części składowych państwa federalnego, ale ich kompetencji do występowania w stosunkach zewnętrznych. Kluczowe zatem okazuje się zagadnienie umocowania takiej składowej jako pełnomocnika państwa federalnego. Istotą stosunku pełnomocnictwa jest umocowanie pełnomocnika – przyznanie mu kompetencji do występowania wobec osób trzecich w imieniu mocodawcy. W przypadku państw federalnych jest podobnie. Części składowe federacji mogą występować w stosunkach zewnętrznych w określonych sprawach, a zatem w drodze wyjątku. Częściom tym przyznawana jest więc kompetencja do występowania w stosunkach zewnętrznych. Kompetencje te określone są zazwyczaj w akcie założycielskim – akcie najwyższym państwa federalnego⁹. Ich precyzyjne ustalenie często jest przedmiotem spornym i dlatego duże znaczenie odgrywa tu praktyka. Może być np. tak, że składowe mogą wszystko to, co nie jest zastrzeżone dla państwa federalnego,

lub dominia. Zob. W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 134; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2000, s. 130.

⁵W. Czaplinski, A. Wyrozumka: *Prawo międzynarodowe publiczne: zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 225; I. Brownlie: *Principles of Public International Law*, Oxford 2003, s. 58-59.

⁶Zob. *State of Arkansas v. State of Tennessee*, „The American Journal of International Law” 1941, vol. 35, s. 154.

⁷Por. G. Fitzmaurice: *Third report by G. G. Fitzmaurice, Special Rapporteur*, „Yearbook of International Law Commission” 1958, vol. II, s. 32.

⁸Można bowiem argumentować, iż w takim przypadku wolno domniemywać zamiar ograniczenia terytorialnej skuteczności umowy. Zob. art. 29 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Dz.U. nr 74, poz. 439.

⁹G. Fitzmaurice, dz. cyt., s. 14.

co sprowadza się w istocie do odwołania do zasad subsydiarności oraz proporcjonalności jako kryteriów oceny działań państwa federalnego odnośnie do tego, czy np. rząd centralny nie przekracza swoich kompetencji. Jednak zazwyczaj polityka zagraniczna leży w rękach rządu centralnego. Można zatem powiedzieć, że w przypadku państw federalnych istnieje domniemanie podmiotowości prawnomiędzynarodowej tego państwa jako całości kosztem jego części składowych (które, gdy obalić to domniemanie, dysponują rodzajem „zdolności do czynności prawnych” w stosunkach międzynarodowych). Z całą mocą przejawia się to w przypadku członkostwa w organizacjach międzynarodowych, do których przystępują państwa oraz organizacje międzynarodowe, ale już nie części składowe państw¹⁰.

Jeśli w przypadku państw federalnych kompetencja prawnomiędzynarodowa ich części składowych jest co najwyżej dopuszczalna, ale nie domniemana, to w przypadku państw jednolitych jest to, w założeniu przynajmniej, wykluczone. Państwa jednolite to państwa składające się z części, które są upadłymi państwami i które całkowicie zrzekły się (zostały pozbawione) suwerenności albo też są to części wyodrębnione tylko i wyłącznie w ramach podziału administracyjnego¹¹. Z założenia w państwie jednolitym obowiązuje jeden system prawa, a więc wykluczone jest istnienie regionalnych partykularyzmów, które w przypadku państw federalnych mogą być całkiem znaczne, czego przykładem może być dywersyfikacja prawna USA czy też Kanady.

Okazuje się jednak, że praktyka w tym zakresie jest o wiele bardziej niespójna. Zarysowany powyżej podział na państwa federalne i jednolite nie do końca jest podziałem ostrym. Sprowadza się on raczej do kwestii o charakterze wewnętrznym i odnosi się bezpośrednio do genezy danego państwa¹². W obu przypadkach kompetencja – zdolność do występowania w stosunkach międzynarodowych – wynika w istocie z prawa wewnętrznego, bo przecież za takie należy również uznać akt założycielski państwa federalnego, nawet jeśli taka „konstytucja” została ratyfikowana przez części składowe. Nie ma żadnych przeszkód, by prawo wewnętrzne jakiegokolwiek państwa – czy to federalnego, czy jednolitego – przyznawało kompetencję – pełnomocnictwo do występowania w stosunkach zewnętrznych częściom składowym lub jednostkom administracyjnym¹³. O ile jednak w przypadku państw

¹⁰ Tym bardziej znaczący jest wyjątek uczyniony dla Białorusi i Ukrainy, które jako Republiki ZSRR zostały członkami NZ jako członkowie-założyciele. Zob. I. Brownlie, dz. cyt., s. 74.

¹¹ H. Kelsen, *Principles of International Law*, ed. Robert W. Tucker, New York 1967, s. 262.

¹² Świetną ilustrację stanowić tu może przypadek USA. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r. jest przecież niczym innym jak umową międzynarodową, której pierwotnymi stronami było jedenaście stanów (Rhode Island i Północna Karolina ratyfikowały Konstytucję już po jej wejściu w życie). Podobnie jest w przypadku Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., która również została ratyfikowana przez państwa związkowe (landy). Z drugiej strony można wskazać mnóstwo przykładów państw, których ustawa zasadnicza była przyjęta przez suwerena (lub jego przedstawicieli). Państwami tego rodzaju są m.in. Polska czy też Francja.

¹³ Zob. M. M. Lewis: *The International Status of the British Self-Governing Dominions*, „British Yearbook of International Law” 1922-1923, vol. 3, s. 26 i n.

federalnych częściom składowym przyznana zostanie kompetencja, która wcześniej wynikała z ich „państwowości”, to jednostki administracyjne w państwach jednolitych dysponować będą kompetencją, która stanowić będzie dla nich *novum*.

Nie jest więc wykluczone, że dane państwo przyzna ograniczoną podmiotowość prawnomiędzynarodową czy też raczej umocuje dany szczebel administracji terenowej lub samorządowej do występowania w swoim imieniu w stosunkach zewnętrznych. Jednak, co należy wyraźnie podkreślić, taka sytuacja stanowić będzie w przypadku państw jednolitych wyjątek, nie zaś regułę.

Powyższe założenia nauki prawa międzynarodowego należy uznać za punkt wyjścia do rozważań o podmiotowości prawnomiędzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tymi założeniami, stanowi ona ewenement, lecz w dobie globalizacji zjawisko to przybiera znaczne rozmiary – szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę kontekst europejski.

Jak zatem zagadnienie to przedstawia się w przypadku Polski? Na wstępie należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 3 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym*. Ponadto zgodnie z art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji *Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego*. Mając to na uwadze można stwierdzić, iż jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują zgodnie z Konstytucją zdolnością do występowania w stosunkach zewnętrznych – przynajmniej nie w tym sensie, w jakim podmiotem prawa międzynarodowego jest Polska i w jakim politykę zagraniczną prowadzi władza wykonawcza, tj. Rada Ministrów i Prezydent. Tym niemniej zgodnie z art. 172 ust. 2 Konstytucji RP¹⁴: *Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw*¹⁵.

Wymienione normy zostały rozwinięte w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶ w art. 18 ust. 12a oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁷ w art. 12 ust. 9a poprzez wskazanie, do kompetencji których organów samorządowych należy podejmowanie uchwał w tym zakresie.

¹⁴Zanim Konstytucja RP z 1997 r. weszła w życie, analogiczną rolę pełniła Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (dalej: Konwencja madrycka), do której Polska przystąpiła w 1993 r., Dz.U. nr 61, poz. 287.

¹⁵Warto dodać, iż stanowi to w istocie „recepcję” art. 10 Karty Samorządu Terytorialnego, zwłaszcza ust. 1 i 3, zgodnie z którymi: *1. Wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania. 3. Społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem*, Dz.U. nr 124, poz. 607.

¹⁶Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.

¹⁷Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

Nieco inaczej z kolei kwestia ta jest uregulowana w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁸. Oprócz wskazania kompetencji poszczególnych organów w art. 18 i art. 41 zagadnieniu, będącemu przedmiotem niniejszego opracowania, w ustawie tej poświęcono rozdział 6 pod wiele mówiącym tytułem „Współpraca zagraniczna”. Szczególnie istotny jest zawarty w tym rozdziale art. 76 ust. 1 i 2, gdzie czytamy, iż: *1. Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. 2. Województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego.* Mając to na uwadze, można dojść do kilku wniosków. Mianowicie powyższa regulacja jest nad wyraz oszczędna, co może dziwić, bo przecież oczekiwać należałoby, iż w sposób wyczerpujący wskaże, kiedy województwo może występować samodzielnie w stosunkach międzynarodowych. Mamy tu przecież do czynienia z wyjątkiem, z odstępieniem od zasady, iż Rzeczpospolita Polska stanowi państwo jednolite w aspekcie prawnomiędzynarodowym, wyjątki od reguł ogólnych zaś powinny być regulowane na tyle precyzyjnie i jednoznacznie, by nie pozostawiać wątpliwości co do ich zakresu. W przypadku ustawy o samorządzie województwa przyjęto jednak inne rozwiązanie.

Oprócz dość banalnego zastrzeżenia, iż współpraca zagraniczna województwa musi być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym oraz polityką zagraniczną państwa, innym kryterium wskazania zakresu tej współpracy są „zadania i kompetencje województwa”. Ma to bardzo doniosłe znaczenie, oznacza bowiem, iż zakres współpracy zagranicznej województwa, jego kompetencja do występowania w stosunkach zewnętrznych jest niejako „równoległa”, jest rozwinięciem jego kompetencji wewnętrznych. Jeśli zatem np. samorząd województwa, zgodnie z art. 11 ustawy o samorządzie wojewódzkim, prowadzi politykę rozwoju obejmującą promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa, oznacza to, że województwo w tym zakresie może występować w stosunkach zewnętrznych. Tak więc mamy tu do czynienia z odesłaniem do nieoznaczonego zbioru przepisów kompetencyjnych dotyczących województwa, bo przecież nie wszystkie one znajdują się w ustawie o samorządzie wojewódzkim. Jednocześnie prowadzi to do tego, iż spór dotyczący kompetencji województwa w stosunkach zewnętrznych jest w istocie sporem dotyczącym jego kompetencji jako takich.

Reasumując, na pytanie, czy jednostki samorządu terytorialnego dysponują podmiotowością (kompetencją) prawnomiędzynarodową, można by udzielić następującej odpowiedzi: owszem, jednostki samorządu terytorialnego dysponują podmiotowością czy też raczej kompetencją prawnomiędzynarodową, ale tylko w tym zakresie, w jakim jest to objęte przez ich kompetencje jako takie, co stanowi

¹⁸Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.

po prostu wyraz zakazu działania *ultra vires*. W dodatku działania podejmowane przez te jednostki w stosunkach zewnętrznych nie mogą godzić w cele polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Ujmując powyższe zagadnienie przez pryzmat instytucji pełnomocnictwa, można powiedzieć, iż jednostki samorządu terytorialnego nie mogą przekroczyć swojego „umocowania”. Warto jednak zastanowić się, jak jednostki samorządu terytorialnego korzystają z tych możliwości.

Rozważając to zagadnienie, łatwo popełnić pewien błąd. Mianowicie zbyt pochopnie można uznać, iż działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego w stosunkach zagranicznych prowadzone są na gruncie „prawa narodów”. Niekiedy aktywność zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego prowadzić można na gruncie prawa prywatnego¹⁹, ale wykracza to poza temat niniejszego opracowania. Warto zaznaczyć, iż kompetencja jednostek samorządu terytorialnego może mieć w tym przypadku charakter dorozumiany, gdyż chodzi tu o działania niemalże takie same jak czynności prywatnoprawne, dokonywane względem podmiotów krajowych.

Jeśli chodzi o kompetencję jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania działań na gruncie prawa międzynarodowego, to należy wyjść od tego, że działania jednostek samorządu terytorialnego określane są jako „paradyplomacja” lub „niska polityka” i przeciwstawiane są „wysokiej polityce” prowadzonej między państwami²⁰. Tak więc powyższy model zakłada dwojaki udział Polski (ale dotyczy to równie dobrze innych państw) w stosunkach międzynarodowych. Z jednej strony zatem mamy do czynienia z funkcjonowaniem podmiotowości prawnomiędzynarodowej Polski, z drugiej zaś jednostki samorządu terytorialnego są w stanie podejmować współpracę ze swoimi odpowiednikami w innych państwach. Nie może dziwić fakt, iż w przeważającej mierze kompetencje te będą realizowane w odniesieniu do współpracy transgranicznej. Może zatem ona obejmować cały szereg spraw, takich jak np. wspólne inwestycje infrastrukturalne, współpraca w zakresie oświaty czy ochrony zdrowia, wymiana gospodarcza²¹ itd. Ponadto, zgodnie z art. 1 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²², współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego może być podejmowana nie przez te jednostki jako takie, ale ich stowarzyszenia.

¹⁹Dotyczy to np. umów współpracy transgranicznej, o których mowa jest we wzorze I.4 załączonym do Konwencji Madryckiej. Umowy te mają charakter prywatnoprawny i możliwość ich zawierania wynika z podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Rozpatrywanie ich niezgodności z prawem wewnętrznym sprowadza się w istocie do rozważań o nieważności czynności prawnych. Zob. S. Malarski, *Regiony i euroregiony, zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne*, Opole 2003, s. 139, 144; R. Sowiński: *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, z. 7, s. 33.

²⁰T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 267.

²¹Tamże, s. 284.

²²Dz.U. nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

Doskonałym przykładem może być euroregion „Pro Europa Viadrina”, założony przez Stowarzyszenie Gmin Lubuskich i Związek Gmin Gorzowskich ze strony polskiej oraz Stowarzyszenie Środkowa Odra ze strony niemieckiej²³, czy też euroregion „Pradziad”, założony ze strony polskiej przez Stowarzyszenie Rozwoju Gmin Dorzecza Osobłogi i Unii Turystycznej Ziemi Nyskiej²⁴. O ile jednak kompetencja do zawierania tego typu porozumień przez jednostki samorządu terytorialnego lub różnego rodzaju ich stowarzyszenia jest w prawie polskim przyznana *expressis verbis*, to kompetencja do podejmowania i prowadzenia negocjacji, a więc wysyłania przedstawicieli, wydaje się dorozumiana²⁵.

W praktyce ustrojowej RP przyjęto, iż członkostwo jednostek samorządu terytorialnego w stowarzyszeniach międzynarodowych²⁶ zależy od zgody ministra spraw zagranicznych²⁷, co określa się mianem „nadzoru wstępnego”²⁸. Często też współpraca transgraniczna podejmowana jest przy pewnym udziale, i to nie tylko negocjacyjnym, władz centralnych²⁹. Można też wskazać przypadki, gdy minister spraw zagranicznych lub inny minister zawiera umowy międzynarodowe z jednostkami terytorialnymi lub częściami składowymi innych państw *in favorem tertii* – na rzecz (czy nawet w imieniu) polskich jednostek samorządu terytorialnego³⁰. Tego rodzaju współdziałanie z ministerstwem spraw zagranicznych będzie również występować w przypadku sporów dotyczących funkcjonowania różnego rodzaju porozumień dotyczących współpracy międzynarodowej³¹.

Powyższe rozważania wyraźnie pokazują zamazanie granicy między podmiotowością prawnomiędzynarodową państwa oraz kompetencjami jednostek samorządu terytorialnego do występowania w stosunkach zewnętrznych. Z jednej

²³ Umowa ramowa [online], dostępna w Internecie: <http://www.viadrina.org.pl/umowa.php>.

²⁴ Umowa ramowa [online], dostępna w Internecie: <http://europradziad.pl>.

²⁵ Zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2006, s. 111.; S. Malarski, dz. cyt., s. 141. Mowa tam co prawda o prawie legacji realizowanym przez części składowe państwa federalnego, ale dotyczy to również jednostek samorządu terytorialnego.

²⁶ Warto zaznaczyć, iż mogą to być stowarzyszenia prywatnoprawne.

²⁷ Zob. art. 3 ust. 5 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. nr 91, poz. 1009.

²⁸ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 220. Szerzej o formalnym aspekcie tego nadzoru: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 620-622; R. Sowiński, dz. cyt., s. 36.

²⁹ Możliwe są również porozumienia mieszane – rządowo-samorządowe. Przykładem jest umowa o utworzeniu euroregionu Bałtyk, którą ze strony polskiej zawarły Stowarzyszenie gmin Rzeczypospolitej Polskiej Euroregionu Bałtyk oraz wojewodowie województw elbląskiego, gdańskiego, olsztyńskiego oraz śląskiego.

³⁰ Zob. porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Spraw Wewnętrznych Brandenburgii o wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków, sporządzone w Słubicach dnia 18 lipca 2002 r., Monitor Polski 2003, nr 15, poz. 207. O udziale różnych struktur administracji państwowej w ustanawianiu euroregionów mowa jest szerzej w pracy: S. Malarski, dz. cyt., s. 158-159.

³¹ Zob. Konwencja o koncyliacji i arbitrażu w ramach KBWE, sporządzona w Sztokholmie dnia 15 grudnia 1992 r., Dz.U. nr 98, poz. 1139.; S. Malarski, dz. cyt., s. 138-139.

strony za tezę tą przemawia argument, iż stronami różnego rodzaju porozumień międzynarodowych, których przykłady wskazano wyżej, są jednostki administracji rządowej (tu wojewodowie), co jednak nie zawsze ma miejsce, a z drugiej – konieczność uzyskania zgody ministra spraw zagranicznych pozwala powątpiewać w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, co nie neguje wcale ich podmiotowości (czy raczej kompetencji) prawnomiędzynarodowej, bo to właśnie one występują jako strona w stosunkach zewnętrznych i *prima facie* reprezentują Polskę na szczeblu, który może być niedoceniany z punktu widzenia centralnych organów państwa.

Regina Pacanowska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Katedra Historii Gospodarczej

Podstawy prawne i organizacja samorządu powiatowego w Wielkopolsce i na Pomorzu (1919-1939)¹

Streszczenie. *W okresie II Rzeczypospolitej w Wielkopolsce i na Pomorzu, na obszarze byłego zaboru pruskiego, samorząd działał na trzech szczeblach podziału administracyjnego: w gminie, powiecie i województwie. Najbardziej charakterystycznym czynnikiem określającym tak organizację, jak i zasadnicze kierunki działania władz samorządowych na tym obszarze był wpływ wprowadzonych w XIX w. rozwiązań pruskich. Do końca okresu międzywojennego samorząd powiatowy w Wielkopolsce i na Pomorzu działał na podstawie pruskich ordynacji powiatowych. W artykule przedstawiono: prawne podstawy organizacji i funkcjonowania samorządu powiatowego, rolę starosty powiatowego i formy współdziałania w związkach i stowarzyszeniach samorządowych.*

1. Wstęp

W okresie II Rzeczypospolitej samorząd powiatowy z uwagi na zakres działania stanowił najważniejsze ogniwo władzy terenowej. W Galicji i byłym Królestwie Polskim, gdzie nie doszło do powołania samorządu wojewódzkiego,

¹ Artykuł powstał na podstawie książki *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce 1919-1939* autorstwa R. Pacanowskiej.

samorząd powiatowy był równocześnie najwyższym szczeblem samorządu. Dla funkcjonowania samorządu tego szczebla charakterystyczna była różnorodność i tymczasowość rozwiązań. Pod wpływem bowiem obcych rozwiązań prawnych ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w okresie niewoli wykazywał daleko idące różnice i organizację w poszczególnych zaborach. W odrodzonej Polsce, przystępując do unifikacji podstaw ustrojowych samorządu, korzystano głównie z doświadczeń wypracowanych w państwie pruskim i obowiązujących w Wielkopolsce i na Pomorzu. W odniesieniu do powiatu osobliwością było to, że mianowany przez władze centralne starosta pełnił tutaj podwójną funkcję – jako przedstawiciel administracji rządowej kierował zarazem pracami organów samorządu powiatowego. Wprowadzone wzorem rozwiązań pruskich zespolenie w powiecie dwóch pionów administracji publicznej, rządowej i samorządowej, ograniczało samodzielność powiatowych związków samorządowych, w praktyce powodując znaczne ich upolitycznienie. Z tego powodu w dyskusjach i sporach toczonych wokół kształtu ustroju samorządowego w Polsce, obok reformy finansów komunalnych, najczęściej podnoszono postulat ograniczenia roli starostów. Unifikacja ustroju samorządu terytorialnego, wprowadzona ustawą z 1933 r., na obszarze całego państwa zmieniała w niewielkim stopniu ustrój samorządu powiatowego na obszarze zaboru pruskiego. W odniesieniu do szczebla powiatowego pozostawiono dalej w mocy prawnej przepisy z okresu zaboru, przede wszystkim pruską ordynację wyborczą z 1872 r.

2. Początki samorządu powiatowego

Powiaty, obok województw, należą do najstarszych jednostek podziału terytorialnego na ziemiach polskich. Argument ten przywoływali twórcy reformy administracji publicznej z 1998 r., przywracając w podziale administracyjnym powiaty i wprowadzając organy samorządowe na tym szczeblu. Tradycja nazwy powiat wywodzi się od staropolskiego „witać”, „powitać”, „wecować” i sięga połowy XIV w., gdy kształtowały się okręgi sądów ziemskich dla rycerstwa, a później szlachty². Powiaty, jako jednostki podziału terytorialnego państwa, wykorzystywane dla celów podatkowych czy sądowych, wykształciły się ostatecznie w połowie XV w. Wtedy też utrwalił się obowiązujący do końca Rzeczypospolitej szlacheckiej podział na województwa, ziemie i powiaty. Zwiększenie liczby powiatów oraz dostosowanie pełnionych przez nie funkcji do potrzeb nowożytnej administracji publicznej nastąpiło w dobie rozbiorów po upadku państwa polskiego.

W rozwiązaniach administracyjnych państw zaborczych powiaty jako jednostki podziału terytorialnego i administracyjnego przetrwały, wypełniając nieco

² Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 8-11; J. Wiesiołowski, *Początki samorządności lokalnej*, „Kronika Wielkopolski” 1992, nr 2, s. 6-7.

odmienne funkcje i przy zróżnicowanym zakresie uprawnień kierujących nimi urzędników. I tak w Galicji starosta, jako przedstawiciel administracji rządowej, zarządzał cyrkułem, od połowy wieku XIX zaś powiatem. Z kolei w Królestwie Polskim administrację powiatową przekazano naczelnikowi powiatu, a w zaborze pruskim urzędnikowi królewskiemu – landratowi.

Tradycje samorządowe w Wielkopolsce i na Pomorzu, związane z powołaniem społeczności lokalnych do współdecydowania w sprawach lokalnych, sięgają początków XIX w. Zapoczątkowane wówczas i następnie doskonalone rozwiązania prawne odnoszące się do podstaw ustrojowych samorządu okazały się rozwiązaniem trwałym, funkcjonującym na terenach byłego zaboru pruskiego niemal do końca II Rzeczypospolitej. Samorząd w zaborze pruskim działał na trzech szczeblach podziału administracyjnego: prowincji, powiecie oraz gminie miejskiej i wiejskiej. Początki samorządu powiatowego związane są tu z powołaniem w końcu lat dwudziestych XIX w. zgromadzeń stanów powiatowych (*Kreis-Stände*). W organach tych, pod przewodnictwem landrata, zasiadali wybierani w wyborach stanowych reprezentanci stanu szlacheckiego, mieszczańskiego i chłopskiego, opiniując przedkładane projekty aktów prawnych oraz dokonując rozdziału danin pobieranych przez państwo.

Znaczne rozszerzenie zakresu działania władz samorządowych w powiatach pruskich nastąpiło po upływie pół wieku. Reforma samorządowa z roku 1872, która wprowadzała wydział powiatowy (*Kreisausschuss*) jako odrębny organ wykonawczy i zmieniająca system wyborów do organu uchwałodawczego samorządu, czyli rady powiatu, swym zasięgiem objęła zrazu Pomorze³, natomiast w Poznańskim została wprowadzona dopiero w roku 1889⁴.

Równocześnie z kształtowaniem się podstaw ustrojowych doszło do uformowania, tak na drodze prawnej, jak i w praktyce, zakresu zadań realizowanych przez samorząd powiatowy na rzecz lokalnych społeczności. Do obowiązków władz samorządowych tego szczebla należała przede wszystkim budowa dróg utwardzanych oraz dbałość o stan infrastruktury w powiecie. Właśnie w końcu XIX w. rozpoczęto remont i budowę nowych gmachów użyteczności publicznej, jak starostwa, szpitale powiatowe czy szkoły. Zainicjowano powstanie instytucji kredytowych o zasięgu lokalnym, przedsiębiorstw komunalnych i zakładów opiekuńczych; w zakresie spraw zdrowotnych – finansowanie szczepli ochronnych dla ludności, pomoc położniczą i sanitarną; rozdzielano zapomogi ubogim, dofinansowywano także działalność szkół powszechnych i szkół rolniczych. W podejmowaniu kolejnych inicjatyw współpracowano zarówno z władzami

³ W praktyce zmiany w ordynacji powiatowej nie doprowadziły do zmniejszenia znaczenia reprezentantów wielkiej własności ziemskiej. Por. S. Salmonowicz, *Historia Pomorza*, t. 4, cz. 1, Toruń 2000, s. 52.

⁴ Sejmiki w Wielkim Księstwie Poznańskim pozbawione były możliwości przedstawiania kandydatów na landrata, prawa wydawania statutów oraz wyboru członków wydziału, których mianował nadprezydent prowincji.

miejskimi, jak i reprezentantami samorządu gospodarczego, zwłaszcza w upowszechnianiu wiedzy rolniczej⁵.

3. Ustrój samorządu powiatowego w odrodzonej Polsce

Pozostałe po zaborcach przepisy prawne, odmienność struktury administracyjnej w różnych regionach kraju, różnorodność uprawnień i funkcji wypełnianych przez organy administracji rządowej i samorządowej, utrudniały w początkach II Rzeczypospolitej zarządzanie państwem. Reprezentanci środowisk samorządowych, z chwilą odzyskania niepodległości, podjęli starania o wypracowanie wspólnego stanowiska wobec proponowanej unifikacji ustroju prawnego samorządu terytorialnego.

Dążenie do ujednoczenia ustroju samorządu w skali całego państwa znalazło wyraz w Konstytucji marcowej z 1921 r. W praktyce jednak część wprowadzanych w początkach lat dwudziestych rozwiązań miała charakter fragmentaryczny, dotyczący terenów poszczególnych zaborów. W Wielkopolsce i na Pomorzu stosowne przepisy przygotowywało i wdrażało w życie Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej. W latach 1919-1920 w Poznańskim i na Pomorzu decyzją Naczelnej Rady Ludowej rozwiązano pruskie sejmiki powiatowe i powołano – na okres przejściowy – do czasu nowych wyborów tymczasowe 12-osobowe wydziały powiatowe, działające pod przewodnictwem starosty powiatowego.

Pierwsze wybory do samorządu powiatowego odbyły się w województwach zachodnich w 1921 r. Prawo do głosowania w tych wyborach uzyskali wszyscy obywatele polscy, którzy ukończyli 21 lat i na stałe mieszkali w danym powiecie. Bierne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu 25 lat, a dodatkowo kandydat do sejmiku powiatowego musiał wykazać się znajomością języka polskiego w mowie i piśmie. Wybory do sejmików powiatowych w Wielkopolsce i na Pomorzu przeprowadzono w dwojaki sposób. Wybory bezpośrednie, w których mieszkańcy głosowali na konkretnego kandydata (do sejmiku powiatowego), odbywały się na terenie gmin wiejskich w relacji jeden radny na 1,5 tys. mieszkańców, natomiast w gminach miejskich przedstawiciele do sejmiku powiatowego wybierały rady miejskie. Kolejne wybory w województwach zachodnich do sejmików powiatowych odbyły się (na podstawie tej samej ordynacji wyborczej i kadencji czteroletniej) w 1925 i 1929 r.

W województwach centralnych pierwsze wybory samorządowe na szczeblu gmin wiejskich i miejskich odbyły się w roku 1919, a następnie spośród radnych gminnych stopniowo powstawały sejmiki powiatowe i wydziały powiatowe. Proces ten trwał do 1927 r. – do czasu nowych wyborów na podstawie zmienionej ordynacji wyborczej.

⁵Zob. J. Frejlich, *Gospodarstwo samorządowe byłej dzielnicy pruskiej*, Kraków 1924.

W rezultacie kadencja ta, przedłużona w roku 1922, trwała 8 lat⁶. Z kolei w byłym zaborze austriackim, wyborów do rad powiatowych do czasu wydania ustawy „scaleniowej” (1933 r.) w ogóle nie przeprowadzono; ich funkcję w pierwszym okresie odrodzonej państwowości polskiej pełniły zarządy powiatowe ze starostami komisarycznymi na czele⁷.

Wprowadzane zmiany w systemie samorządowym najwcześniej objęły ustawodawstwo z zakresu finansów komunalnych, przepisów budżetowych oraz rachunkowości i kasowości związków samorządowych. Wprowadzona stosunkowo szybko unifikacja w zakresie gospodarki finansowej związków samorządowych nie zyskała jednak aprobaty w kręgach samorządowych. Podkreślano, że ustawa z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych stanie się *przyczyną zahamowania życia samorządowego*; proponowano nawet dość radykalne rozwiązanie: *przejsć nad ustawą do porządku dziennego i przy dalszej pracy trzymać się dotychczasowych źródeł dochodowych*. Warto podkreślić, że ustawa ta normująca przede wszystkim główne źródła dochodowe oraz wysokość nakładanych podatków i sposobu ich pobierania, przy częstych nowelizacjach, okazała się rozwiązaniem wyjątkowo trwałym, bo funkcjonującym do 1939 r.

Przygotowanie dalszych projektów ustaw, mających na celu ujednoczenie ustroju samorządu terytorialnego na obszarze całego państwa, zlecono specjalnym komisjom administracyjnym. Pierwsza, obradująca w 1923 r. pod przewodnictwem ówczesnego premiera Władysława Sikorskiego, opracowała kilka propozycji, m.in. projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim oraz ramowe projekty ustaw o samorządzie powiatowym, organizacji gmin wiejskich i ustroju miast. Kolejne projekty ustaw samorządowych, opracowane przez nowy zespół ekspertów, wniesiono pod obrady Sejmu w 1924 r. Były to ustawy o gminie wiejskiej i gminie miejskiej, łącznie z ordynacjami wyborczymi, ustawy o powiatowych związkach komunalnych oraz ustawy o wyborach do sejmików powiatowych.

Charakterystyczne dla przygotowywanych projektów ustaw było wzorowanie się w dużej mierze na rozwiązaniach ustawodawstwa pruskiego, widocznych zwłaszcza w projekcie o samorządzie gminy miejskiej. Przewidywano m.in. powołanie zawodowych członków organów wykonawczych, wybieranych na podwójną kadencję, oraz wprowadzenie równorzędności miejskich organów samorządowych – rady i magistratu. Nie zabrakło również rozwiązań funkcjonujących w województwach południowych, jak na przykład propozycja stosunkowo długiej, sześciolatniej kadencji organów samorządu. Kontrowersje budził też projekt wprowadzenia

⁶Ustawa z dnia 30 marca 1922 r. w przedmiocie przedłużenia okresu urzędowania organów samorządowych na obszarze byłego zaboru rosyjskiego, Dz.U. nr 28, poz. 225.

⁷Wybory gminne w byłej Galicji odbyły się, podobnie jak województwach centralnych, w latach 1919 i 1927; wyborów do rad powiatowych nie przeprowadzono, dlatego tzw. Komisja Trzech (M. Bobrzyński, S. Kasznica, S. Smólski) powołana w początkach 1926 r. do reorganizacji administracji stwierdziła, że samorząd powiatowy w tej dzielnicy „praktycznie zamarł”, por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1996, s. 77; W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej odzyskanej*, Warszawa 1925.

tw. głosów pluralnych (zwiększona liczba głosów dla osób powyżej 40 roku życia) oraz zmiany w ustroju samorządu gminnego i wprowadzenia w miejsce tzw. małych gmin jednostkowych – na wzór byłego Królestwa Polskiego – gminy zbiorowej i gromady⁸. Zwracano też uwagę, że samorząd nie powinien być *szablonowy, jednolity dla wszystkich naszych dzielnic, gdyż to decydowało by z góry o braku zdolności życiowych*; rozważano również możliwość zmniejszenia uprawnień starosty, przez ograniczenie jego prawa przewodniczenia sejmikowi i działaniu powiatowemu⁹.

Zdecydowanie negatywnie odniesiono się do postulatu, aby zmienić nazwę organu uchwałodawczego samorządu powiatowego, wzorem Małopolski, na radę powiatową. *Projekt rządowy nazwał organ uchwalający Sejmikiem; Komisja proponuje nazwać go Radą Powiatową. Stan faktyczny: 3/4 Polski (Śląsk, Poznańskie, Pomorze, b. Kongresówka, województwa wschodnie) miały i mają sejmiki, 1/4 Polski (Małopolska) przyzwyczała się do nazwy Rad Powiatowych. Dlaczego wszystkie ziemie Rzeczypospolitej mają ustąpić przed wymaganiami jednej?* – pytano w artykułach prasowych, wskazując równocześnie na sygnalizowaną już wcześniej znaczną przewagę w Komisji Administracyjnej posłów z byłej Galicji¹⁰.

W toku prac sejmowych nad zgłoszonymi projektami ujawniły się zasadnicze różnice, zwłaszcza odnośnie do proponowanych zmian w ustroju samorządu gminnego, co przesądziło o wycofaniu kontrowersyjnych projektów z porządku obrad Sejmu. Kolejna próba rozpatrzenia przygotowanych projektów w zakresie unifikacji ustawodawstwa samorządowego została podjęta już po przewrocie majowym, jednak wznowienie i sfinalizowanie debaty sejmowej nad pakietem ustaw samorządowych i tym razem się nie powiodło. Nowe ustawy samorządowe, uzgodnione między stronnictwami, miały wprowadzić w całym kraju jednolity i nowoczesny system samorządowy, uniezależniając go w znacznym stopniu od administracji rządowej. Jednakże projekt ustawy samorządowej, obok projektu ustawy o zgromadzeniach, stał się jednym z powodów zamknięcia sesji zwyczajnej Sejmu i niedopuszczenia tym samym do ich uchwalenia¹¹.

Zaprzestanie prac nad unifikacją ustroju samorządu negatywnie oceniały środowiska samorządowe. *Sejm ustawodawczy nie miał należytego zrozumienia, iż samorząd terytorialny jest ważnym czynnikiem w utrwalaniu i rozwoju gospodarki państwowej. Kluby poselskie w większości wychodziły z założenia, iż z korzyścią dla Państwa będzie raczej oparcie całej administracji o urzędy rządowe, wówczas*

⁸H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, cz. II, s. 38-39.

⁹*Sejm, senat a samorząd*, „Samorząd” 1925, nr 11, s. 200; E. Nowacka, *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, z. 4, s. 3-12.

¹⁰W skład Komisji Administracyjnej przygotowującej ustawy wchodziło czterech Małopolan i „Królewian”, *nic więc dziwnego, że posłowie małopolscy przerabiają wszystko, co mogą na sposób galicyjski*, za: *Sejmik czy Rada Powiatowa*, „Samorząd” 1927, nr 1, s. 5-6.

¹¹A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 254-255; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej*, s. 39-40.

zupełnie niezależne od Sejmu, aniżeli podział trudów rządzenia z samorządem. Utało się mniemanie, że ludność nie dorosła do samorządu, że ciała samorządowe marnotrawią ściągane podatki, że samorząd jest luksusem, na który Państwo nie może sobie pozwolić. [...] Dopiero badania statystyczne wykazujące, iż samorząd ziemski mniej kosztował, aniżeli utrzymanie urzędników skarbowych, rozchwiały legendę o marnowaniu na cele nieprodukcyjne komunalnych podatków¹².

Do kolejnej próby unifikacji przystąpiono w początkach lat trzydziestych. Przygotowany przez stronę rządową projekt tzw. małej ustawy samorządowej odesłany został do Komisji Administracyjnej, która z uwagi na znaczącą przewagę obozu rządowego, wszystkie zasadnicze założenia projektu przyjęła¹³.

Przed przystąpieniem do dyskusji nad rządowym projektem w komisjach sejmowych, o wyrażenie opinii w sprawie projektowanych zmian zwrócono się do związków i organizacji samorządowych. Przesłane odpowiedzi Związku Powiatów RP, Związku Miast i Związku Gmin Wiejskich RP były krytyczne; na ogół nie akceptowano nowej organizacji samorządu lub proponowano daleko idące zmiany. Uwagi zgłosiło też działające w Wielkopolsce Biuro Samorządowe dla Wielkopolski i Pomorza. Sceptycznie odniesiono się m.in. do wprowadzonych zmian w nazewnictwie – ustawa likwidowała dotychczasową nazwę organu uchwałodawczego w samorządzie powiatowym „sejmik powiatowy”, wprowadzając określenie „rada powiatowa”, w odniesieniu zaś do organu wykonawczego w miastach w miejsce „magistratu” wprowadzała „zarząd miejski”. Negatywne opinie wyrażano również podczas sejmowej dyskusji nad ustawą samorządową; posłowie ze stronnictw opozycyjnych krytykowali ograniczanie swobody i samodzielności działania samorządu tudzież uznanie zasady, że samorząd jest częścią administracji państwowej.

Mimo krytyki rządowego projektu, ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, określana mianem „ustawy scaleniowej”, została uchwalona 23 marca 1933 r. W głosowaniu imiennym uzyskała ona 199 głosów poparcia, przeciwnych było 91 posłów¹⁴. Postanowienia ustawy wchodziły w życie 60 dni po ogłoszeniu, a więc z dniem 13 lipca 1933 r.; w odniesieniu do szczegółowych postanowień termin ten ulegał przedłużeniu¹⁵. Ustanowiono również stosunkowo długi (18 miesięcy) okres na sporządzenie przepisów wykonawczych¹⁶, co wykorzystano m.in. do opóźnienia terminu wyborów samorządowych.

¹²S. Gliszczyński, *Rząd i Samorząd*, „Samorząd” 1928, nr 25, s. 406.

¹³A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939*, Warszawa 1971, s. 254-255.

¹⁴A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach*, s. 258.

¹⁵Dz.U. nr 35, poz. 294. Okres dostosowawczy potrzebny do przekształcenia jednostkowych gmin wiejskich w gminy zbiorowe i gromady w byłej dzielnicy pruskiej wynosił ponad 18 miesięcy. W nowym kształcie rozpoczęły one działalność 1 kwietnia 1935 r., zob. W. Dalbor, *Przejęcie czynności wójtostw przez gminy zbiorowe w Województwach Zachodnich i inne zmiany pruskich ustaw administracyjnych*, „Samorząd” 1933, nr 19, s. 285-286.

¹⁶Rozporządzenie MSW z 29 października 1933 r. w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 80, poz. 577 i 578; Dz. Urz. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 24 z 10 września 1934 r.; nr 32 z 20 listopada 1934 r.

Ustawa, której celem była unifikacja ustroju samorządu terytorialnego, nie doprowadziła do ujednoczenia organizacji samorządu na obszarze całego państwa, pozostawiając – zwłaszcza w odniesieniu do byłej dzielnicy pruskiej – szereg rozwiązań partykularnych. Jednolicie dla całego państwa – z wyłączeniem województwa śląskiego – regulowała jedynie organizację samorządu gminy wiejskiej i miejskiej. Wprowadzała 5-letni okres kadencji dla wszystkich organów samorządowych, nowy system wyborczy oraz zmiany w nazewnictwie organów przedstawicielskich samorządu. Równocześnie zwiększony nadzór organów administracji rządowej nad samorządem ograniczał jego samodzielność.

Zmiany w ustroju samorządu terytorialnego byłej dzielnicy pruskiej, wprowadzone ustawą z roku 1933, obejmowały przede wszystkim ustrój gminy wiejskiej (wprowadzenie zbiorowej gminy wiejskiej z gromadami) oraz ustrój miast (znaczne ograniczenie uprawnień zarządu miejskiego, dotychczasowego magistratu). W odniesieniu do samorządu powiatowego zmiany były stosunkowo najmniejsze. W województwie poznańskim przepisy liczącej przeszło sto lat ordynacji z roku 1828 zostały zastąpione obowiązującą dotychczas w Pomorskiem ordynacją powiatową z 1872 r. Spowodowało to, że zakres kompetencji organów samorządowych w tej dzielnicy pozostał bez zmian.

Zdaniem działaczy samorządowych ustrój samorządu powiatowego w Wielkopolsce, mimo pozostawienia pruskich przepisów prawnych, uległ w praktyce przeobrażeniom znacznie większym niż w pozostałych regionach kraju¹⁷.

W miejsce sejmiku powiatowego wprowadzono radę powiatową; kadencja tak rady, jak i wydziału uległy przedłużeniu z 4 do 5 lat. Ograniczone zostało prawo wyborcze przez podwyższenie granicy wieku. Zakres uprawnień samorządu powiatowego w byłej dzielnicy pruskiej zwiększył się o prawo sprawowania nadzoru nad miastami niewydzielonymi z powiatu; do tej pory podlegały one bezpośrednio nadzorowi wojewody. Nadzór sprawowany przez wyższe organy samorządowe nad niższymi został określony jako nadzór państwowy, nie była to więc funkcja własna samorządu, lecz funkcja zlecona. Natomiast pozostawiono bez zmian przepisy regulujące działalność samorządu wojewódzkiego w Poznańskim i na Pomorzu¹⁸.

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, z uwagi na zasięg terytorialny i wagę zmienionych przepisów, była najpoważniejszą, a zarazem jedyną – poza zmianami w systemie finansów komunalnych – reformą samorządu w okresie międzywojennym. Z punktu widzenia unifikacji form ustrojowych, usprawnienia administracji publicznej, przełamywania barier dzielących dzielnice kraju, ustawa ta stanowiła niewątpliwie znaczny postęp. Równocześnie jednak ustawa scaleniowa wraz z innymi uchwalonymi wówczas aktami prawnymi, jak ustawy o zgromadzeniach i zebraniach oraz ustroju szkolnictwa i szkołach

¹⁷ W. Dalbor, *Zmiany w ustroju samorządu powiatowego w woj. poznańskim i pomorskim*, „Samorząd” 1933, nr 18, s. 269-273; W. Dalbor, *Uzgodnienie wątpliwości prawnych z ustawy o zmianie ustroju samorządu*, „Samorząd” 1932, nr 49, s. 740-743.

¹⁸ R. Pacanowska, *Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce w latach 1919-1939*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 58-71.

akademickich, poddawała życie obywateli ściślejszej kontroli państwa¹⁹. Ustawa „scaleniowa” z 1933 r. przede wszystkim ograniczała samodzielność organów samorządu terytorialnego oraz wpływ lokalnej społeczności na ich skład i działalność. Władysław Dalbor – dokonując jej oceny, odnotował: *Można tylko stwierdzić, że samorząd, reformowany w wytkniętym obecnie kierunku wzmocnienia nad nim nadzoru państwowego, ulega przeobrażeniom w istotnym swym pojęciu, dotychczas w nauce ustalonym. Przestaje być samorządem w pełnym tego słowa znaczeniu, gdyż organy samorządowe w zakresie swego ustawowego działania nie zawsze będą mogły przeprowadzić to, co uważają za potrzebne i celowe, a nieraz będą musiały zgodzić na to, do czego nie mają przekonania*²⁰.

4. Struktura organizacyjna

Prawne podstawy działalności samorządu powiatowego na obszarze b. dzielnicy pruskiej, mimo podejmowanych kilkakrotnie prób ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego, do końca okresu międzywojennego opierały się na postanowieniach pruskich ordynacji powiatowych. Ustawy z lat 1828 i 1889, które po odzyskaniu niepodległości jedynie w niewielkim stopniu zostały zmienione w wyniku rozporządzeń Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej, obowiązywały nieprzerwanie do 1933 r. Wydana w marcu tegoż roku ustawa „o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego”, poza ujednoczeniem nazewnictwa, czasu trwania kadencji oraz prawa wyborczego, wprowadzała na obszarze województwa poznańskiego pruską ordynację powiatową z roku 1872, która do tej pory obowiązywała jedynie w województwie pomorskim. W województwie poznańskim w zakresie samorządu powiatowego formalnie obowiązywała ustawa z roku 1889, jednakże w przypadku braku odpowiednich uregulowań prawnych w ordynacji poznańskiej sięgano po analogiczne przepisy ordynacji powiatowej z roku 1872, obowiązującej na Pomorzu. Konieczność dostosowania czy interpretacji pruskich przepisów powodowała liczne odwołania do Najwyższego Trybunału Administracyjnego²¹.

Wpływ rozwiązań pruskich na samorząd powiatowy w Wielkopolsce zauważalny był nie tylko w zakresie przejętych przepisów prawnych, struktury organizacyjnej samorządu, ale również w zachowanym podziale administracyjnym na szczeblu powiatu. Granice powiatów, z niewielkimi zmianami wynikającymi z podziałów po wytyczeniu granicy polsko-niemieckiej, pokrywały się z podziałami

¹⁹ H. Swoboda, *Pierwsze piętnastolecie Polski Niepodległej*, Warszawa 1933, s. 388-400.

²⁰ W. Dalbor, *Reforma samorządu*, „Wiadomości Samorządowe” 1933, nr 6, s. 28.

²¹ Pierwsze polskie tłumaczenia ustaw pruskich, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi ustawodawstwem niepodległego państwa, ukazały się dopiero w latach trzydziestych i obejmowały przepisy z zakresu opieki nad ubogimi oraz pruską ordynację powiatową z 1872 r.; S. Grocholski, E. Chwalewik, *Opieka społeczna – zbiór ustaw i rozporządzeń*, Warszawa 1929; W. Brzeziński, W. Dalbor, *Ustrój powiatowych związków samorządowych*, Warszawa 1933.

z okresu zaborów. Władze samorządowe działały więc w jednostkach, których granice wyznaczono w XIX w. Powiaty z terenów byłego zaboru pruskiego, w porównaniu z pozostałymi regionami państwa, cechowały się mniejszą powierzchnią i były stosunkowo liczne. Stąd też wraz z planami przebudowy administracji terenowej i ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego rozpatrywano ograniczenie ich liczby. Pierwszy projekt likwidacji tych powiatów, które były zbyt małe, by prowadzić samodzielną gospodarkę, przygotowano już w 1924 r., kolejny w końcu lat dwudziestych. Odkładana kilkakrotnie reorganizacja została ostatecznie przeprowadzona na początku lat trzydziestych. Za likwidacją najmniejszych powiatów przemawiały względy oszczędnościowe oraz potrzeba usprawnienia administracji publicznej. W rezultacie województwo poznańskie, które początkowo dzieliło się na 36 powiatów ziemskich oraz dwa miasta wydzielone – Poznań i Bydgoszcz, po kolejnych zmianach administracyjnych obejmowało 27 powiatów ziemskich, a status powiatu uzyskały jeszcze Gniezno i Inowrocław. Na Pomorzu wyodrębniono 18 powiatów ziemskich²².

4.1. Sejmik powiatowy (rada powiatowa)

Organem stanowiącym i kontrolującym samorządu powiatowego był sejmik powiatowy (od 1933 r. rada powiatowa). Kadencja sejmiku trwała 4 lata, a po wejściu w życie ustawy scaleniowej przedłużono kadencję sejmiku – już jako rady powiatowej – do 5 lat. Prawo zwoływania sejmiku (rady) przysługiwało staroście powiatowemu; w jego zastępstwie mógł to również uczynić najstarszy członek sejmiku. Informacja o kolejnym posiedzeniu rozsyłana była pisemnie, drogą pocztową. Zaproszenie na posiedzenie sejmiku wraz z załączonym porządkiem obrad należało dostarczyć wszystkim członkom na dwa tygodnie przed planowanym posiedzeniem. Formy pisemnego zaproszenia na posiedzenie przestrzegano niezwykle skrupulatnie, dokumentem wiążącym był dowód doręczenia pocztowego. Do stwierdzenia prawomocności posiedzeń wymagana była obecność więcej niż połowy liczby członków, zwyczajowo zaznaczano jednak, że uchwały zapadną bez względu na liczbę członków obecnych na posiedzeniu sejmiku powiatowego.

Szczególnie uroczyście przebiegało pierwsze po wyborach, tzw. konstytuujące posiedzenie sejmiku (rady). Zwyczajowo obrady poprzedzała uroczysta msza święta z udziałem członków sejmiku. Po rozpoczęciu obrad starosta powiatowy przez podanie ręki zobowiązywał członków do sumiennego wykonywania obowiązków; w latach trzydziestych zwyczaj ten zastąpiono odczytywaniem w obecności starosty przyrzeczenia służbowego²³. W trakcie pierwszego posiedzenia, w tajnym głosowaniu, wybierano członków organu wykonawczego, czyli wydziału powiatowego oraz członków komisji specjalnych. W skład poszczególnych komisji

²² S. Nowakowski, *Geografia gospodarcza Polski Zachodniej*, t. 1, Poznań 1929, s. 149-150.

²³ *Regulamin obrad ostrowskiego sejmiku powiatowego*, uchwalony 9 lutego 1923 r., Archiwum Państwowe Kalisz, Wydział Powiatowy Ostrów, sygn.10, s. 19.

wchodziły zwykle dwie osoby, członkami komisji mogły być osoby spoza rady, zwłaszcza specjaliści z poszczególnych dziedzin. Liczba działających w sejmiku komisji była różna, w zależności od wielkości powiatu. Do najczęściej spotykanych należały komisje: drogowa, opieki społecznej, zdrowia publicznego, rolna i kulturalno-oświatowa; po ustawie scaleniowej obligatoryjnie powoływano również komisję rewizyjną.

Do zakresu działania sejmiku powiatowego (rady) należało zastępstwo powiatu we wszystkich sprawach dotyczących samorządu powiatowego, w szczególności zaś przeprowadzanie rozdziału świadczeń pobieranych na rzecz państwa oraz nakładanie opłat, składek i podatków komunalnych dla pokrycia własnych wydatków. Sejmik (rada) miał również prawo wydawania statutów i regulaminów, uchwalał budżet administracyjny oraz udzielał tzw. pokwitowania z rachunków rocznych dla wydziału powiatowego. Podejmował także uchwały w zakresie ustalenia liczby posad urzędniczych i wysokości ich poborów. Do zakresu uprawnień sejmiku (rady) należało również dokonywanie wyboru członków wydziału powiatowego i sejmiku wojewódzkiego.

Obrady sejmiku były jawne (w szczególnych przypadkach sejmik mógł jednak uchwalić uchylenie jawności) i mogli w nich uczestniczyć członkowie lokalnej społeczności. W praktyce niezwykle rzadko korzystano z tego uprawnienia, mimo to w niektórych powiatach wprowadzono płatne bilety wstępu na posiedzenia.

Członkowie sejmiku (rady) pełnili swój urząd honorowo; nie przysługiwały im diety ani też zwrot kosztów podróży. Pełnienie mandatu wymagało więc licznych wyrzeczeń. Wielu przedwojennych radnych na posiedzenia docierało pieszo lub wynajętą furmanką, przy czym odległość kilku czy kilkunastu kilometrów nie należała do wyjątków. Prestiż związany z zasiadaniem w sejmiku był jednak dość znaczny. *Dla organizacji chłopskich zdobycie własnego przedstawicielstwa w wyborach do samorządu terytorialnego miało większe znaczenie niż mandat poselski*²⁴. Brak jakiegokolwiek gratyfikacji za udział w posiedzeniach był jedną z przyczyn niskiej frekwencji podczas obrad sejmiku. Stosunkowo częsta absencja członków sejmiku powodowała, że w latach trzydziestych wprowadzono karę grzywny dla nieobecnych. Dla członków sejmiku, którzy bez usprawiedliwionej przyczyny nie zjawili się na posiedzeniu przewidywano karę w wysokości 100 zł, którą nakładał starosta powiatowy. Nieusprawiedliwiona zaś nieobecność na pięciu posiedzeniach lub trzech bezpośrednio po sobie następujących powodowała utratę mandatu²⁵.

W strukturze społeczno-zawodowej członków sejmików (rad) powiatowych przeważali reprezentanci lokalnej społeczności, a więc zarówno ludności wiejskiej, jak i mieszkańców małych miast. Do najliczniejszych grup zawodowych wśród członków sejmiku powiatowego należeli chłopi i robotnicy (w tym również robotnicy rolni), w dalszej kolejności kupcy i drobni rzemieślnicy. Zasiadali tam

²⁴Z. Hemmerling, *Ruch ludowy w Wielkopolsce 1919-1939*, Warszawa 1971, s. 71.

²⁵Zgodnie z art. 80 i 81 rozporządzenia z 1928 r. członkowie sejmiku (rady) otrzymywali zwrot kosztów podróży i diety, jeżeli przedmiotem obrad były sprawy współdziałania w wykonywaniu zadań administracji ogólnej. *Regulamin obrad rady powiatowej*, APP WP Gniezno, sygn. 50, s. 9.

także przedstawiciele miejscowej elity intelektualnej: ziemianie, nauczyciele, duchowni, miejscowy lekarz powiatowy, drobni urzędnicy, a do roku 1933 także przedstawiciele samorządu gminnego i miejskiego – wójt i burmistrz.

Większość członków sejmiku (rady) posiadała stosunkowo niskie wykształcenie, zwykle było to ukończone kilka klas szkoły powszechnej, rzadziej szkoły rolniczej, co niewątpliwie nie pozostawało bez wpływu na jakość ich pracy w organach samorządowych. Przykładowo wykształcenie członków sejmików powiatowych w województwie poznańskim w końcu lat dwudziestych należało do najniższych w kraju. Spośród 1093 osób wybranych w wyborach 1929 r. w Wielkopolsce do sejmików powiatowych aż 87% miało wykształcenie elementarne, 8% średnie i tylko 5% wyższe²⁶.

Do wydziału powiatowego jako organu wykonawczego wybierano osoby posiadające odpowiednio lepsze przygotowanie, stąd najczęściej optowano za kandydaturą kogoś spośród ziemian, administratorów ziemskich, kupców, rzadziej robotników i chłopów; wybierano także księży – słowem ludzi bardziej wykształconych. Nie bez wpływu też pozostawały osobiste preferencje starosty jako przewodniczącego wydziału, zwłaszcza po 1926 r.

Z kolei pod względem przynależności politycznej w organach przedstawicielskich samorządu powiatowego dominowali działacze Narodowej Partii Robotniczej i PSL „Piast”, a od końca lat dwudziestych wyraźnie rosła liczba przedstawicieli obozu sanacyjnego. O składzie politycznym sejmików przesądziło wprowadzenie w 1933 r. wyborów pośrednich do organów szczebla powiatowego. Radnych powiatowych wybierały bowiem kolegia złożone z członków rad gminnych i rad miejskich, w których zdecydowaną przewagę miał obóz sanacyjny.

4.2. Przewodniczący wydziału powiatowego

Funkcje przewodniczącego wydziału, podobnie jak w okresie zaboru, pełnił starosta powiatowy. Urzędnik ten nie był wybierany, a mianowany przez ministra spraw wewnętrznych na wniosek wojewody. Starosta jako przedstawiciel władz rządowych stał zarazem na czele organów samorządowych – sejmiku (rady) i wydziału powiatowego. Starosta pełniąc tak liczne funkcje był więc bardzo wpływową postacią w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym w powiecie. Funkcja reprezentanta rządu w powiecie była stanowiskiem politycznym, stąd wśród urzędników tego szczebla często dochodziło do przesunięć i przetasowań oraz wprowadzania zarządów komisarycznych, szczególnie częstych w okresie rządów sanacji. Zwiększenie zakresu uprawnień starosty jako urzędnika rządowego wprowadziło rozporządzenie z 1928 r. oraz ustawa z roku 1933, doprowadzając w praktyce do podporządkowania samorządu nadzorowi ze strony rządu²⁷.

²⁶ „Samorząd Terytorialny” 1929, z. 2, s. 283.

²⁷ R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie powiatowi w okresie II Rzeczypospolitej*, „Kronika Wielkopolski 2006”, nr 2 (118), s. 46-62.

Starosta jako przewodniczący wydziału powiatowego reprezentował samorząd na zewnątrz. W trakcie posiedzeń wydziału powiatowego jego głos był rozstrzygający w przypadku równości głosów. Decydował również o sprawach bieżących, a także przyjmował pracowników samorządowych. Jego pieczęcią i podpisem musiały być opatrzone wszystkie dokumenty dotyczące zaciągania zobowiązań przez powiatowy związek komunalny. Starosta, jako przewodniczący wydziału powiatowego, pełnił zwyczajowo funkcję dyrektora lub zasiadał w zarządzie przedsiębiorstw komunalnych (kolejki powiatowe, szpitale czy kasy komunalne). Był również uprawniony do wykonywania, za pośrednictwem przeszkolonych rewizorów, nadzoru nad administracją wiejskich obszarów dworskich (do momentu ich likwidacji w roku 1935). Zazwyczaj też wybierano go na członka sejmiku wojewódzkiego (wybory do samorządu tego szczebla były także pośrednie)²⁸ oraz zjazdów lokalnych czy ogólnopolskich organizacji samorządowych.

Zaangażowanie starostów w sprawy samorządowe było mocno zróżnicowane, zależne od stopnia znajomości problematyki samorządowej i uwarunkowań politycznych. Po zamachu majowym władze sanacyjne zmierzały do ograniczenia zakresu uprawnień władz samorządowych i podporządkowania związków samorządowych rządowi. Częste zmiany na stanowiskach starostów, napływ, szczególnie po 1926 r. urzędników z innych dzielnic, mało zorientowanych w odmiennościach ustawodawstwa samorządowego w byłej dzielnicy pruskiej, nie pozostawał bez wpływu na efektywność podejmowanych działań. Na łamach ówczesnej prasy, szczególnie samorządowej, dyskutowano o negatywnym wpływie zmian personalnych na gospodarkę komunalną. *Na tę ciągłą zmianę starostów, jako przewodniczących wydziałów powiatowych, musimy patrzeć z zaniepokojeniem z punktu widzenia samorządowo-gospodarczego. Biorąc za podstawę dobro gospodarki samorządowej – ciągle zmiany na stanowiskach przewodniczących wydziałów powiatowych nie mogą być uważane za przejaw dodatni i nie znajdziemy zapewne nikogo, kto by mógł uznać te zmiany za korzystne dla gospodarki samorządowej. Zjawisko to w samorządzie powiatowym bywa wręcz szkodliwe, albowiem niweczy wszelkie plany i programy gospodarcze samorządów powiatowych*²⁹.

Starosta z tytułu pełnienia obowiązków przewodniczącego wydziału powiatowego otrzymywał dodatkowe uposażenie, tzw. dodatek komunalny, którego wysokość była przedmiotem częstych dyskusji i kontrowersji³⁰. Dodatek ten

²⁸ Wywodząca się z przepisów pruskich zasada o możliwości wybierania starostów na członków sejmiku wojewódzkiego była przedmiotem krytyki. Podkreślano, że starostowie, jako urzędnicy rządowi, zależni od władz rządowych, nie mogą reprezentować niezależnej myśli i poglądów, a więc nie reprezentują należycie społeczności lokalnych. *Na marginesie ostatniego Sejmiku Wojewódzkiego w Poznaniu*, „Samorząd” 1938, nr 51, s. 814-815.

²⁹ R. Andruszkiewicz, *O trwałość przewodnictwa w Wydziałach Powiatowych*, „Samorząd” 1934, nr 48, s. 723-725.

³⁰ S. Gliszczyński, *O dodatki sejmikowe dla starostów*, „Samorząd” 1923, nr 20-21; *Dodatek samorządowy starostów powiatowych i ich zastępców z funduszy powiatowych związków samorządowych*, „Samorząd” 1934, nr 11, s. 169-170.

wynosił 75% poborów państwowych, w myśl postanowień ustawy scaleniowej z roku 1933 – 100%, ryczałt za koszty podróży w obrębie powiatu oraz dodatek za zarządzanie przedsiębiorstwami komunalnymi w wysokości nieprzekraczającej 50% uposażenia państwowego. Mieszkanie przysługujące staroście miało status mieszkania służbowego, za które Skarb Państwa płacił związkowi powiatowym czynsz w wysokości dodatku mieszkaniowego dla starosty. Na terenie dawnej dzielnicy pruskiej zarówno budynek starostwa powiatowego, jak i dom mieszkalny starosty były – oczywiście poza ratuszem – jednymi z najbardziej reprezentacyjnych budynków w mieście. Była to najczęściej wolno stojąca willa z bieżącą wodą i centralnym ogrzewaniem. Starostowie korzystali również ze środków służbowego transportu z prawem do osobistego kierowcy.

4.3. Wydział powiatowy

Organem wykonawczym i zarządzającym samorządu powiatowego był wydział powiatowy, składający się z przewodniczącego, którym z urzędu był starosta powiatowy, oraz sześciu stałych członków. Członkowie wydziału – z wyjątkiem starosty, który pochodził z mianowania – byli wybierani w wyborach tajnych przez sejmik (radę). Od kandydatów na członka wydziału wymagano praktycznego przygotowania – musiał przynajmniej przez trzy lata pełnić funkcję radnego (gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego) lub posła czy senatora³¹. Członkowie zobowiązani byli *czynnie interesować się, stosownie do swych uzdolnień i wyznaczonej sobie przez przewodniczącego dziedziny, gospodarką Powiatowego Związku Samorządowego i pomagać przewodniczącemu w realizowaniu powyższych uchwał*. Jako urzędnicy samorządowi składali przysięgę służbową według tekstu roty, ustaloną rozporządzeniem ministra byłej dzielnicy pruskiej z 9 sierpnia 1920 r.: *Przysięgam Panu Bogu Wszchemogącemu na powierzonym mi stanowisku pożytek Państwa Polskiego oraz dobro publiczne mieć zawsze przed oczyma; władzy zwierzchniej Państwa Polskiego wierność dochować; wszystkich obywateli w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec pilnie, obowiązki moje spełniać sumiennie i gorliwie, rozkazy przełożonych wykonywać dokładnie, tajemnicy urzędowej dochować. Tak mi Panie Boże dopomóż*. Przysięgę składano przez odczytanie roty bądź przez powtarzanie jej za osobą odbierającą przysięgę. W zależności od wyznania następowały zmiany w tekście roty oraz formie składania przysięgi³².

Posiedzenia wydziału powiatowego zwoływał przewodniczący wydziału, w zależności od bieżących potrzeb gospodarki samorządowej; zwyczajowo raz

³¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 listopada 1934 r., Dz.U. nr 101, poz. 916.; Okólnik nr 34 z 19 listopada 1934 o wyborach członków wydziałów powiatowych. APL, WP Kościan, sygn. 1.

³² Okólnik wojewody poznańskiego z 9 lutego 1925 r. w sprawie przysięgi służbowej i przyrzeczenia służbowego. APP WP Września, sygn. 9.

w miesiącu. Przewodniczący zobowiązany był zwołać posiedzenie również wówczas, gdy domagało się tego pisemnie dwóch członków wydziału. Podobnie, jak w przypadku sejmiku powiatowego, przestrzegano obecności na każdym posiedzeniu, a nieprzybycie – bez podania powodu, na trzy kolejne posiedzenia powodowało utratę mandatu. Za udział w posiedzeniach członkowie wydziału otrzymywali zwrot kosztów podróży oraz diety, których stawki ustalał Wojewódzki Sąd Administracyjny. Zebrania wydziału powiatowego były tajne, jednakże mogli w nich uczestniczyć pracownicy samorządowi, m.in. sekretarz wydziału, inspektor samorządu gminnego i pozostali urzędnicy przy rozpatrywaniu spraw ich działów. Uchwały na posiedzeniach zapadały zwykłą większością głosów, a głosowanie było jawne; przewodniczącemu przysługiwało prawo głosu rozstrzygającego w przypadku równości głosów. Odwołanie członka wydziału mogło nastąpić jedynie w drodze postępowania dyscyplinarnego za wykroczenia czy nadużycia popełnione w trakcie pełnienia urzędu³³. Istotne zmiany wprowadzała ustawa z roku 1933, która stanowiła, że członkowie wydziału mogli być wybrani spoza grona radnych, z wyłączeniem członków zarządów gminnych.

Wydział powiatowy zajmował się przygotowaniem spraw mających wejść pod obrady sejmiku (rady) i wymagających jego zaopiniowania. Przygotowywał preliminarz budżetu, statuty w sprawie poboru podatków, opłat i dodatków państwowych oraz wnioski o zaciągnięcie pożyczek, przedstawiał kandydatów na członków poszczególnych komisji oraz ustalał porządek obrad sejmiku. Samodzielnie podejmował zaś decyzje w sprawach zleconych ustawowo, które nie wymagały uchwały sejmiku (rady). Należały do nich głównie sprawy gmin wiejskich (miast niewydzielonych od 1933 r.) – zatwierdzanie budżetów, uchwał, kwestie personalne, a także dokonywanie okresowych kontroli całokształtu prowadzonej przez gminy działalności, głównie za pośrednictwem inspektora samorządu gminnego. Wydział sprawował także władzę dyscyplinarną nad pracownikami powiatowego związku komunalnego. Na podstawie zachowanych w mocy przepisów pruskiej ustawy z 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju, wydziały powiatowe w byłym zaborze pruskim pełniły również funkcje sądu administracyjnego pierwszej instancji; od ich decyzji można było odwołać się do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

4.4. Biuro wydziału powiatowego

W strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego ważne miejsce zajmowało biuro wydziału powiatowego. Biuro to podlegało bezpośrednio staroście,

³³ Usunięcie z zajmowanego stanowiska w drodze postępowania dyscyplinarnego przewidywały ustawy o ogólnym zarządzie kraju i o właściwościach władz i sądów administracyjnych dla prowincji poznańskiej z 1889 r., Okólnik wojewody poznańskiego z 10 maja 1922 r.; Zob. też W. Dalbor, *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków zarządów komunalnych w byłej dzielnicy pruskiej wobec postanowień ustawy ustrojowej*, „Samorząd” 1934, nr 7, s. 99-100.

jako przewodniczącemu wydziału, który kierował jego pracami za pośrednictwem sekretarza i kierowników poszczególnych referatów. Do zadań biura należało przygotowywanie projektów uchwał, prowadzenie spraw bieżących, ewidencja spraw związku powiatowego, składanie sprawozdań, prowadzenie kasy, kontrola wpływów i wydatków oraz rejestracja i kontrola majątku związku powiatowego³⁴.

W skład biura wchodziła kancelaria oraz zmieniająca się w zależności od bieżących potrzeb liczba referatów. W latach dwudziestych w każdym powiecie stosowano różną liczbę i niejednolite nazewnictwo w odniesieniu do określonych referatów. Wzorcową instrukcja w zakresie organizacji i zakresu działania biura wydziału powiatowego ukazała się dopiero w 1932 r. Przewidywała ona podział czynności w biurze na 15 referatów, wyodrębniała również działy specjalne, jak Powiatowy Zarząd Drogowy, służba sanitarna, weterynaryjna, melioracyjna i budowlana oraz inspektoraty, np. oświatowy, rolny i pożarniczy. Szczegółowy podział na 15 referatów stosowano w praktyce tylko w dużych powiatach, wykorzystując możliwość łączenia referatów o zbliżonym charakterze, a także przydzielania referatom prac dodatkowych, nieobjętych podziałem. Najczęściej podział czynności w biurze obejmował referaty: organizacyjny, drogowy, spraw gospodarczych, podatkowych, rachuby, opieki społecznej, zdrowia publicznego, rolny i spraw gminnych.

Nadzór formalno-techniczny nad tokiem postępowania spraw w biurze sprawował przewodniczący (starosta) wydziału powiatowego lub w jego zastępstwie sekretarz. Do jego obowiązków należała ogólna kontrola nad przestrzeganiem przepisów normujących tok pracy w biurze, uzgadnianie i koordynowanie całokształtu działalności wszystkich agend związku powiatowego, a więc zarówno referatów, jak i wszystkich zakładów i przedsiębiorstw komunalnych oraz sprawy dokształcania pracowników. Sekretarz zobowiązany był do przeglądu korespondencji oraz do sprawowania kontroli nad sporządzanymi w biurze protokołami z obrad sejmiku (rady) i posiedzeń wydziału powiatowego, w celu zgodności *zarówno brzmienia uchwał, jak i sposobu ich wykonania z przebiegiem obrad i postanowień tych organów*. Sekretarz prowadził zwykle referat ogólny i organizacyjny. W zakresie spraw budżetowych zobowiązany był do terminowego przygotowania projektu budżetu i planowania w okresie dłuższym niż jeden okres budżetowy gospodarki związku powiatowego.

Stanowiska służbowe w biurze zależały od wielkości powiatu. Urzędnicy samorządowi otrzymywali wynagrodzenie odpowiadające pensji pobieranej przez urzędników państwowych w ramach dwunastu grup zaszerogowania, podwyższonej o tzw. dodatek komunalny (15% uposażenia podstawowego)³⁵. W niektórych powiatach stosowano również wynagrodzenia zastępcze w postaci opłaty za czynsz

³⁴Organizacja i zakres działania biura wydziału powiatowego, oprac. R. Grochowski, Warszawa 1932, s. 6-7.

³⁵Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażeń członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażeń funkcjonariuszy państwowych, Dz.U. nr 118, poz. 1073.

w mieszkaniu służbowym, czy ulgi w korzystaniu z zakładów komunalnych, które po przeliczeniu kwotowym potrącano z wypłacanego wynagrodzenia. W latach dwudziestych jedynie pracownikom samorządowym w byłej dzielnicy pruskiej przysługiwało prawo pobierania świadczeń emerytalnych³⁶.

Samorządy powiatowe Wielkopolski i Pomorza – w porównaniu z innymi regionami kraju – zatrudniały najwięcej urzędników samorządowych. W 1921 r. w biurach wydziałów powiatowych w Wielkopolsce pracowało ogółem 483 pracowników; przeciętnie w jednym urzędzie 15 osób. Różnice w liczbie personelu biurowego zatrudnianego przez poszczególne powiaty były dość znaczne. W 1926 r. w wyniku przeprowadzonej redukcji pracowników biurowych liczba urzędników samorządowych na terenie Wielkopolski zmalała do 369 osób, w województwie pomorskim odpowiednio do 162 urzędników. W 1927 r. przeciętna liczba pracowników w jednym biurze w województwach zachodnich łącznie wynosiła 11 osób.

W tym samym roku w województwach centralnych i wschodnich w jednym biurze wydziału powiatowego zatrudniano średnio 7 osób, w województwach południowych zaś zaledwie 5³⁷. Znacznie rozbudowana liczba pracowników biur wydziałów powiatowych w zachodniej Polsce wynikała z większego zakresu wypełnianych zadań zleconych (zarządy drogowe, pracownicy sanitarni czy położne obwodowe). W okresie kryzysu gospodarczego wprowadzano znaczne oszczędności w administracji, redukując etaty i ograniczając zatrudnianie nowych urzędników.

Omawiając problem urzędników samorządowych, nie sposób nie zwrócić uwagi na stopień wykształcenia oraz posiadane kwalifikacje zawodowe. Wymagania stawiane przy zatrudnianiu na poszczególne stanowiska nie były wygórowane; wystarczała umiejętność czytania i pisania oraz ukończone kilka klas szkoły powszechnej, stąd kwalifikacje personelu biurowego nie były wysokie. W roku 1926 w grupie województw zachodnich 71% stanowili pracownicy z wykształceniem elementarnym, a z wykształceniem domowym, które odpowiadało wykształceniu szkoły średniej, 5,6%. Natomiast zaledwie jeden procent pracowników posiadało wykształcenie niepełne uniwersyteckie³⁸. W ankiecie, na podstawie której zestawiono powyższe dane, nie brano pod uwagę pracowników służb specjalistycznych, drogowych czy sanitarnych, gdzie wymagania co do kwalifikacji były większe. Sytuacja powyższa wynikała tak z ogólnego braku polskich kadr urzędniczych, jak również zatrudniania w administracji samorządowej osób bez odpowiedniego przygotowania. Dotyczyło to np. obowiązku przyjmowania do pracy inwalidów wojennych i byłych wojskowych³⁹.

³⁶ Zob. S. Fredek, *Ustawowe uregulowanie stosunków służbowych i emerytalnych urzędników samorządowych w wojew. Zachodnich*, „Samorząd” 1937, nr 5, s. 69-71.

³⁷ J. Pikiel, *Pracownicy biur Wydziałów Powiatowych w okresie 1921-1926 r.*, „Samorząd” 1926, nr 41, s. 839-841; „Samorząd” 1926, nr 45, cz. 2, s. 922-923.

³⁸ J. Pikiel, *Pracownicy biur wydziałów powiatowych i ich kwalifikacje*, „Kalendarz Samorządowy za rok 1927”, Warszawa, s. 116.

³⁹ Obowiązek zatrudniania inwalidów wojennych wynikał z postanowień ustawy z 18 marca 1921 r., Dz. U. nr 32, poz. 195. Zgodnie z art. 54: *inwalidzi wojenni, posiadający dostateczne kwali-*

4.5. Zakres działania

Zasadnicze kierunki działania, za które odpowiadały władze samorządowe w powiatach, zostały wypracowane w okresie zaborów. Działacze samorządowi z Wielkopolski i Pomorza, w momencie odzyskania przez Polskę niepodległości, mieli już doświadczenie w zarządzaniu sprawami lokalnymi, byli przygotowani i dysponowali szeregiem rozwiązań instytucjonalnych, których nie było na terenie innych dzielnic.

Najważniejszym zadaniem, którego realizacja w całości należała do samorządów powiatowych, była dbałość o stan dróg. Gospodarka drogowa, uznawana za „dziedzinę pracy najistotniejszej”, pochłaniała około połowy wszystkich wydatków budżetowych. Gęstość sieci drogowej na tym terenie należała jednak do najwyższych w kraju. Podczas gdy w całej Rzeczypospolitej w 1927 r. na 100 km² przypadało średnio 11,4 km dróg bitych, na terenie byłej dzielnicy pruskiej wskaźnik ten wynosił 23,1 km⁴⁰. O działalności samorządów pozytywnie świadczy zarówno dbałość o istniejącą infrastrukturę drogową, jak i budowa nowych dróg utwardzanych. W województwie poznańskim w 1938 r. gęstość sieci drogowej wzrosła do 32,2 km na 100 km², przewyższając znacznie analogiczny wskaźnik dla całego państwa – 16,2 km⁴¹. Ważnym środkiem komunikacji, niezastąpionym przy transporcie płodów rolnych, były wąskotorowe kolejki powiatowe (11 w Wielkopolsce i jedna na Pomorzu).

Władze samorządowe prowadziły przedsiębiorstwa komunalne, do których na szczeblu powiatu zaliczano rakarnie, szkółki drzew ogrodowych oraz szpitale powiatowe i kasy oszczędności. Szczególną wagę w regionach o wysokiej kulturze rolnej, jakimi były województwa zachodnie, przywiązywano do promowania nowoczesnych metod hodowli i uprawy w rolnictwie. Wraz z Wielkopolską Izbą Rolniczą prowadzono wzorcowe stacje doświadczalne, stacje rozplodowe, finansowano akcję zalesiania i melioracji. Utrzymywano jedyne tego rodzaju w kraju szkoły podkuwaczy koni, m.in. w Inowrocławiu i Gnieźnie. Dbałość o sprawę regionu widoczna była także w inicjowaniu nowatorskich przedsięwzięć, m.in. podjętych w końcu lat trzydziestych planach elektryfikacji i tworzeniu związków elektryfikacyjnych.

Rozbudowane były zadania tradycyjnie zlecane władzom lokalnym, a więc opieka społeczna i zdrowie publiczne. Władze samorządowe w powiatach finansowały rozbudowę czy modernizację szpitali powiatowych; utrzymywały pomocniczy personel sanitarny, jak położne obwodowe, dezynfektorzy i kontrolerzy

fikacje mają pierwszeństwo przy obsadzeniu urzędów samorządowych, posad w przedsiębiorstwach i zakładach państwowych lub samorządowych oraz w prywatnych przez Państwo subwencjonowanych i koncesjonowanych. Obowiązek ten rozszerzono również na zawodowych wojskowych. Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 grudnia 1927 r. w sprawie pierwszeństwa oficerów zawodowych, przeniesionych do rezerwy lub w stan spoczynku, Dz.U. nr 116, poz. 985.

⁴⁰ *Wielkopolskie dni drogowe*, Konferencja naukowo-techniczna, Poznań 10-12 IX 1962 r., s. 20.

⁴¹ *Mały Rocznik Statystyczny za 1938*, s. 188.

sanitarni; wypłaćy dodatek komunalny zatrudnianym przez państwo lekarzom powiatowym za przeprowadzanie szczepień ochronnych i opiekę lekarską nad młodzieżą szkolną. Wspólnie z władzami miejskimi finansowano działania z zakresu profilaktyki zdrowotnej; zakładano stacje opieki nad matką i dzieckiem oraz stacje przeciwgruźliczne i przeciwjagliczne. Dobrze rozbudowana była sieć szpitali powiatowych. W Wielkopolsce funkcjonowało 18 szpitali powiatowych (903 łózek) i 12 miejskich, powstałych jeszcze w okresie zaborów, o łącznej ilości blisko 2,5 tys. łózek. Z kolei w Pomorskiem odpowiednio w 16 szpitalach komunalnych było 940 łózek; szpitala powiatowego nie było tylko w powiecie gdyńskim⁴².

Finansowano także liczne świadczenia dla ubogich (m.in. pobyt w szpitalu), bezrobotnych oraz pomoc stypendialną dla dzieci i młodzieży. W ograniczonym zakresie finansowano zadania z zakresu kultury i oświaty. Środki z budżetu samorządowego przeznaczano najczęściej na remonty szkół, unowocześnienie i wyposażenie szkół rolniczych oraz licznie prowadzone kursy dokształcające o charakterze ogólnym bądź w ramach przysposobienia rolniczego. Spektakularnym przedsięwzięciem i zarazem największą inwestycją samorządową na obszarze byłego zaboru pruskiego było utworzenie w roku 1925 – w formie spółki akcyjnej – stacji nadawczej Radio Poznańskie.

W finansowaniu tak rozległego zakresu zadań dużą rolę odegrały lokalne instytucje kredytowe – miejskie i powiatowe kasy oszczędności. W województwie poznańskim w roku 1938 działało 27 powiatowych oraz 73 miejskich kas komunalnych, 18 zaś w Pomorskiem⁴³. Instytucjami samorządowymi, które udzielały pożyczek na cele komunalne, były także Komunalny Bank Kredytowy z siedzibą w Poznaniu oraz działające przy samorządach wojewódzkich Wielkopolska Wojewódzka Kasa Zapomogowo-Pożyczkowa, a na Pomorzu – Pomorska Krajowa Kasa Pożyczkowa.

5. Związki i stowarzyszenia

Do doświadczeń wypracowanych w okresie zaborów i kontynuowanych w okresie międzywojennym przez lokalnych działaczy samorządowych zaliczyć należy także umiejętność współpracy i współdziałania w skali lokalnej i regionalnej. Duże zróżnicowanie rozwiązań organizacyjnych samorządu w poszczególnych dzielnicach powodowało, że działacze samorządowi z terenów b. zaboru pruskiego podejmowali liczne próby współpracy instytucjonalnej. Zarówno gminy miejskie, jak i samorzady powiatowe wraz z odzyskaniem niepodległości podjęły

⁴²J. Zaroski, *Najbliższe zadania samorządów ziemskich w dziale zdrowotności publicznej*, w: *Pamiętnik zjazdu przedstawicieli sejmików powiatowych w 1926 roku*, Warszawa 1926, s. 178.

⁴³T. Adamczewski, *Komunalny Bank Kredytowy i życie gospodarcze Polski Zachodniej*, „Gospodarka Zachodnia” 1938, nr 2, s. 175-179.

działania na rzecz utworzenia związków samorządowych. Interesy środowisk samorządowych zarówno w regionie, jak i w skali ogólnopolskiej reprezentowały w okresie międzywojennym: Związek Powiatów Województwa Poznańskiego, Związek Powiatów Województwa Pomorskiego oraz Koło Miast Wielkopolski i Koło Miast Pomorskich. Wspólną inicjatywą było powołanie finansowanego ze środków samorządowych i udzielającego porad prawnych Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza.

Do najbardziej aktywnych działaczy, reprezentujących środowiska samorządowe zarówno w regionie, jak i na forum ogólnopolskim, należeli: Feliks Kasprzak, długoletni starosta kępiński i gnieźnieński, autor pamiętnika ukazującego „blaski i cienie” funkcjonowania administracji publicznej II Rzeczypospolitej, oraz dr Władysław Dalbor, długoletni starosta krotoszyński. Dalbor – prawnik z wykształcenia, Małopolanin z pochodzenia – był działaczem samorządowym o dużym doświadczeniu, bardzo aktywnym, znanym nie tylko w skali regionu ale i kraju.

Wymianie doświadczeń oraz rozwiązywaniu problemów służył utworzony jesienią 1919 r. Związek Powiatów Poznańskich, od 1924 roku działający pod nazwą Związek Powiatów Województwa Poznańskiego. Organizacja ta miała zresztać związki powiatowe w celu „popierania wspólnych urzędów samorządu powiatowego, omawiania wspólnych spraw na zebraniach i wydawania odpowiednich wytycznych dla wspólnej pracy samorządu”. Do zadań Związku w pierwszej kolejności zaliczono obronę interesów powiatowych związków komunalnych, opracowywanie projektów ustaw i rozporządzeń określających normy prawne dla samorządu powiatowego, składanie władzom państwowym i samorządowym wniosków w sprawach związanych z życiem samorządów, jak również opracowywanie wzorów i metod pracy organów samorządu oraz krzewienie myśli samorządowej w najszerszych warstwach społecznych. Przewodniczącymi związku poznańskiego byli: starosta poznański Tadeusz Kłos (1924-1930), dr Zbigniew Jerzykowski (1930-1938) i Feliks Kasprzak (1938-1939)⁴⁴.

Urzednicy samorządowi w okresie międzywojennym należeli do działającego od roku 1920 Związku Sekretarzy i Asystentów Wydziałów Powiatowych byłej dzielnicy pruskiej z siedzibą w Poznaniu. Głównym celem odbywających się raz w miesiącu zebrań było *wspólne pouczenie się w opracowaniach administracyjnych i nowych okólnikach wydanych przez Wojewodę względnie Ministerstwo* oraz doskonalenie zawodowe. W tym celu organizowano specjalne kursy ogólnokształcące, jak i specjalistyczne dla urzędników komunalnych bądź osób, które zamierzały do takiej służby wstąpić.

Działające na terenie byłej dzielnicy pruskiej związki samorządowe odegrały znaczącą rolę w inicjowaniu wspólnych przedsięwzięć i wymianie doświadczeń. Działacze samorządowi utrzymywali ożywione kontakty z innymi organizacjami

⁴⁴R. Pacanowska, *Związek Powiatów Województwa Poznańskiego (1919-1939)*, „Kronika Wielkopolski” 2003, nr 1(105), s. 39-48.

samorządowymi o zasięgu regionalnym, jak i ogólnopolskim. Niemal od początku działalności współpracowano ze Zrzeszeniem Sejmików Powiatowych i Zrzeszeniem Gospodarczym Samorządu Ziemskiego w Warszawie. Wraz z powołaniem w 1925 r. Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego i powstaniem Związku Powiatów RP, regularnie delegowano na zjazdy w Warszawie przedstawicieli województwa. Celem wymiany doświadczeń organizowano również mniej formalne spotkania, m.in. wycieczki do powiatów wyróżniających się w pracy samorządowej.

Samorząd powiatowy na obszarze byłej dzielnicy pruskiej w okresie II Rzeczypospolitej, mimo podejmowanych prób unifikacji rozwiązań ustrojowych, funkcjonował głównie na podstawie pruskich i niemieckich rozwiązań prawnych. Struktura organizacyjna samorządu, zakres uprawnień poszczególnych organów oraz rodzaj wypełnianych zadań na tym terenie odbiegały od rozwiązań obowiązujących w pozostałych częściach kraju. Klarowne przepisy, sprawdzone rozwiązania i długoletnie doświadczenie działaczy samorządowych powodowały, że na tym terenie samorząd mógł służyć za wzór rozwiązaniom ogólnopolskim i poszczycić się wieloma osiągnięciami. Samorząd powiatowy w Wielkopolsce i na Pomorzu odegrał dużą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu i kształtowaniu podmiotowości lokalnej jego mieszkańców.

Wojciech A. Kubiak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Katedra Zarządzania Strategicznego

Rola izb gospodarczych w promowaniu idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw

*Społeczna odpowiedzialność zaczyna się tam,
gdzie kończy się zasięg oddziaływania prawa.*
K. Davis¹

Streszczenie. Autor przedstawia ogólną charakterystykę idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz kontrowersji, które powstały w wyniku dyskusji nad tym tematem. Głównym celem artykułu jest ukazanie roli, jaką pełnią izby gospodarcze w Polsce w zakresie promowania tej idei. Mimo dużego zainteresowania nią na Zachodzie, w Polsce jest ona dopiero wprowadzana do przedsiębiorstw i to w większości przypadków dotyczy dużych firm notowanych na giełdzie. Izby gospodarcze zrzeszają głównie małe i średnie przedsiębiorstwa w ramach lokalnych rynków, stąd może niewielki nacisk na promocję ich społecznej odpowiedzialności.

1. Wprowadzenie

Model człowieka gospodarującego, *homo oeconomicus*, zakłada, że podstawowym celem działania każdego człowieka jest maksymalizacja zysku. Rozwinięcie

¹K. Davis, *The case against business assumption of social responsibilities*, „Academy of Management Journal” 1973, Vol. 16, p. 313, za: H. Von Weltzien Høivik, *Społeczna odpowiedzialność korporacji – wyzwania stojące przed uniwersalnymi standardami korporacyjnej uczciwości*, w: *Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, red. W. Gasparski, Warszawa 2003, s. 38.

tej koncepcji Adama Smitha we współczesnej ekonomii doprowadziło do powstania wielu teorii ukazujących, że nie tylko działania pojedynczego człowieka, ale także grup są skierowane na maksymalizację korzyści z działalności. Jedną z nich jest teoria Mancura Olsons zakładająca, że osoba dokonuje racjonalnych kalkulacji korzyści i kosztów przed przystąpieniem do grupy, która umożliwi jej osiągnięcie celów niemożliwych do zrealizowania indywidualnie².

Teoria ta uzasadniać może przyczyny powstawania stowarzyszeń przedsiębiorców, takich jak izby gospodarcze³. Podmioty te grupują firmy, pragnące wspólnie realizować interesy na rzecz członków grupy, które często indywidualnie nie mogłyby być osiągnięte. W dzisiejszych czasach izby gospodarcze oferują swoim członkom dostęp do szerokiej oferty usług finansowych, doradczych, prawnych, oferując najlepsze rozwiązania i metody prowadzenia biznesu. Jedną z takich koncepcji, która w ostatniej dekadzie mocno przybiera na popularności, jest idea społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Jeśli podstawowym celem według Adama Smitha było maksymalizowanie zysku w ramach prawno-ekonomicznego funkcjonowania przedsiębiorstwa, to idea społecznej odpowiedzialności biznesu rozszerza ten zakres o obowiązki etyczne.

W niniejszym artykule autor pragnie scharakteryzować problematykę społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, przedstawić genezę idei oraz kontrowersje, które towarzyszą dyskusji na ten temat. Głównym celem jest scharakteryzowanie roli, jaką obecnie pełnią izby gospodarcze w Polsce w promowaniu zasad idei społecznej odpowiedzialności wśród swoich członków. Główną metodą badawczą, oprócz studiowania literatury fachowej, jest analiza stron internetowych wybranych podmiotów zrzeszonych w Krajowej Izbie Gospodarczej. Wyboru dokonano na podstawie następujących kryteriów: podmiot jest zrzeszeniem przedsiębiorców – izbą gospodarczą oraz podmiot zamieścił w katalogu Krajowej Izby Gospodarczej aktualny i działający adres strony internetowej.

Historia idei znanej obecnie jako „społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw” (ang. *corporate social responsibility*, w skrócie CSR) sięga końca XIX w., kiedy to w roku 1899 Andrew Carnegie, amerykański magnat stalowy, opublikował książkę zatytułowaną *Ewangelia bogactwa*. Na pierwszą wersję tej idei składały się dwie zasady – dobroczynności (*charity*) oraz powierniczości (*stewardship*). Pierwsza dotyczyła powinności pomagania tym, którym się nie powiodło, druga nakazywała przedsiębiorcom, jako osobom obdarzonym talentem, będącym swego rodzaju powiernikiem społecznego dobra, zarządzać majątkiem i rozsądnie inwestować⁴.

²G. Wrzeszcz-Kamińska, *Usługi turystyczne w kontekście społecznej odpowiedzialności biznesu*, w: *Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, red. W. Gasparski, Warszawa 2003, s. 278.

³Autor używać będzie zamiennie terminów: izba gospodarcza, izba przemysłowo-handlowa i samorząd gospodarczy, jednak na gruncie prawa polskiego niektórzy teoretycy uzasadniają, że izby w Polsce nie są prawdziwym samorządem gospodarczym, gdyż nie posiadają władztwa administracyjno-prawnego.

⁴*Etyka biznesu. Z klasyki współczesnej myśli amerykańskiej*, red. L.V. Ryan, J. Sójka, Poznań 2007, s. 6.

Dalsze losy idei są także związane z gospodarką amerykańską. Drugim ważnym bodźcem rozwojowym dla koncepcji CSR były wielkie afery giełdowe z końca lat dziewięćdziesiątych, związane z przejęciami i fuzjami, z wykorzystaniem poufnych informacji (tzw. *insider trading*)⁵, oraz afery z początku XXI w., powiązane z kreatywną księgowością i upadkiem kilku wielkich korporacji, m.in. Enron, Arthur Andersen czy WorldCom.

W Europie pierwsze hasła o zobowiązaniach pracodawców wobec pracowników oraz problemów społecznych pojawiły się w encyklice *Rerum Novarum*, papieża Leona XIII z roku 1891⁶. Następnie w roku 1973 zostaje przygotowany przez Trzecie Europejskie Sympozjum Zarządzania *Manifest z Davos*, w którym uczestnicy sympozjum stwierdzają, że nie zysk jest najważniejszym zadaniem kierownictwa, ale swego rodzaju służba – klientom, pracownikom, udziałowcom oraz społeczeństwu⁷.

Zainteresowanie i pierwsze poważne działania Komisji Europejskiej w sprawie idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw pojawiły się w połowie 2001 r. w postaci tzw. Zielonej Księgi (*Green Paper on Corporate Social Responsibility*). Było to pierwsze tak wysokiej rangi usystematyzowanie idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i zapoczątkowało szeroką debatę na ten temat⁸.

Czym więc jest społeczna odpowiedzialność firmy? Richard Koch definiuje ją jako *zobowiązania firmy w stosunku do społeczeństwa i jej bezpośredniego otoczenia, na przykład społeczności lokalnej, w obrębie której działa*⁹. Odpowiedzialność ta może dotyczyć działań właścicieli, menedżerów, członków rad nadzorczych i innych pracowników firmy. Podmioty te mogą odpowiadać wobec konkurentów, pracowników i społeczeństwa za wyniki ekonomiczne, legalność, zgodność z zasadami i normami etycznymi, inicjatywy społeczne i polityczne¹⁰.

Podmiot, którego dotyczy działalność przedsiębiorstwa, jest nazywany interesariuszem lub członkiem grupy interesu. Słowo „interesariusz”, którego autorstwo przypisuje się prof. Stefanowi Kwiatkowskiemu, teoretykowi organizacji, jest odpowiednikiem angielskiego *stakeholder*, wprowadzonego w roku 1963 przez Stanford Research Institute jako gra słów i jednocześnie przeciwwaga dla

⁵ Tamże, s. 7.

⁶ Por. *Rerum nova rum*, dostęp w Internecie: http://pl.wikipedia.org/wiki/Rerum_novarum.

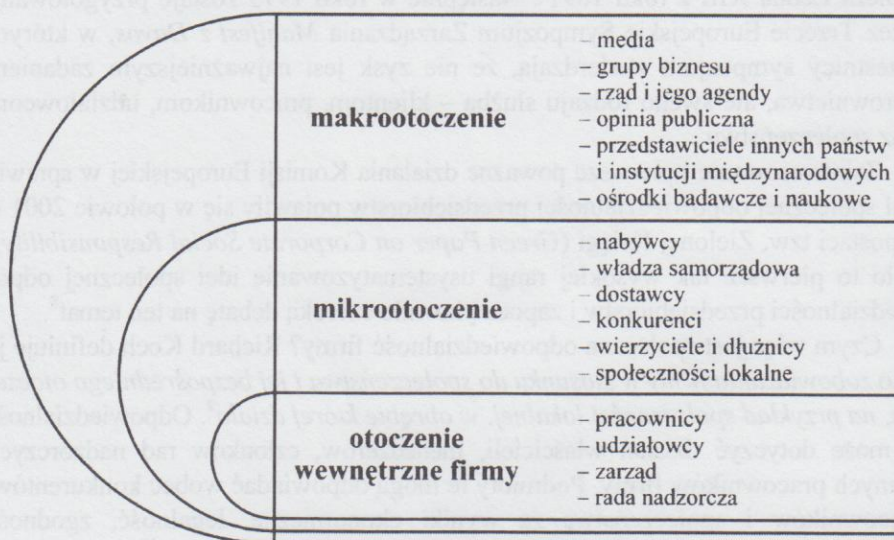
⁷ J. Filek, *Czy biznes zobowiązuje?*, „Znak” [online], dostępny w Internecie: http://www.opoka.org.pl/biblioteka/F/FS/biznes_zobowiazuje.html.

⁸ W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałeczka, B. Rok, G. Szulczewski., *Europejskie i światowe standardy etyki oraz społecznej odpowiedzialności w działalności gospodarczej*, w: *Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, red. W. Gasparski, Warszawa 2003, s. 55.

⁹ R. Koch, *Słownik zarządzania i finansów: narzędzia, terminy, techniki od A do Z*, Kraków 1997, s. 161.

¹⁰ B. Klimczak, *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, w: *Spoleczna odpowiedzialność biznesu (CSR) w aspekcie małych i średnich przedsiębiorstw* (materiały z konferencji zorganizowanej wspólnie przez Eurochambres, UEAPME i Ogilvy, przeprowadzonej przez Dolnośląską Izbę Gospodarczą 27 października 2004 r.).

terminu *stockholder*, czyli akcjonariusz¹¹. Jako pierwszy pojęcie „interesariusz” rozwinął w roku 1984 Edward Freeman w słowach: *interesariuszem jest każda osoba lub grupa, która może wywierać wpływ na daną organizację, lub na którą ta organizacja wywiera wpływ*¹². Do tej grupy zalicza się także akcjonariusz, jako właściciel i dobrowolny interesariusz, jednak idea społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw bardziej dotyczy tych podmiotów, które niedobrowolnie są poddawane skutkom działalności gospodarczej firmy. Przegląd interesariuszy w otoczeniu firmy prezentuje rysunek 1.



Rys. 1. Interesariusze w otoczeniu firmy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Kaleta, *Strategia przedsiębiorstwa*, Wrocław 2004, s. 99-117.

Identyfikacja otoczenia firmy ma kluczowe znaczenie, ponieważ zagadnienie etycznych uwarunkowań biznesu należy rozważać z pozycji globalnych (ogólnoświatowych), lokalnych (krajowych) i jednostkowych (indywidualnych). Są one ze sobą powiązane i wzajemnie od siebie zależne – zmiany w jednym obszarze wywołują określone zmiany w pozostałych¹³. Czy mamy do czynienia z pustoszeniem dżungli amazońskiej, czy zanieczyszczeniem Bałtyku, czy w końcu z emisją gazów cieplarnianych, to mimo iż dotyczy to jednego państwa, wpływa na całą planetę. Skutki takiego działania widać w coraz częściej występujących kataklizmach w przyrodzie, których przyczyny przypisuje się właśnie nieodpowiedzialnemu i niepohamowanemu biznesowi.

¹¹ W. Gasparski, *Decyzje i etyka w lobbingu i biznesie*, Warszawa 2003, s. 43.

¹² R. E. Freeman, *Strategic Management: a stakeholder approach*, Boston, 1984, za: A. Witek-Crabb, *Partnerskie relacje z interesariuszami strategicznym zasobem przedsiębiorstwa*, Warszawa 2002, s. 253-261.

¹³ S. Galata, *Biznes w przestrzeni etycznej: motywy, metody, konsekwencje*, Warszawa 2007, s. 195.

Bezsporny jest fakt, że dbanie o osobisty interes jest obiektywną cechą przyrodzoną każdemu człowiekowi. Realizacja tego interesu przebiega w konkretnym czasie i warunkach (ekonomicznych, społecznych, politycznych, kulturowych)¹⁴. Człowiek gospodarujący, dążąc do osiągnięcia celu, kieruje się racjonalnością. Działania są racjonalne, jeśli podmiot maksymalizuje zyski przy określonych zasobach lub minimalizuje koszty przy danym celu. Jeżeli dysponuje on konkretnymi zasobami, to są one ograniczone, jeśli zaś otoczenie przez swoją presję doprowadza przedsiębiorcę do konieczności inwestowania odpowiedzialnego, to powstają dodatkowe koszty, ale wynikają one z niezależnych ograniczeń. Tak więc ma miejsce nowa sytuacja, w której przedsiębiorca musi maksymalizować swoje korzyści¹⁵.

Już 37 lat minęło od słynnej wypowiedzi Milтона Friedmana: *Istnieje jeden i tylko jeden obszar odpowiedzialności w biznesie – wykorzystanie wszelkich środków i zaangażowanie się w działania, które mają na celu zwiększenie zysków firmy [...], o ile firma trzyma się zasad gry, to znaczy staje do wolnej i otwartej konkurencji bez uciekania się do podstępów i oszustw*¹⁶. Nasuwa się zatem pytanie, czy warto stosować strategię opartą na idei CSR. Eliminacja przez firmę negatywnych efektów zewnętrznych (np. instalacja filtrów zmniejszających emisję szkodliwych gazów do atmosfery) może w krótkim okresie przyczynić się jedynie do powstania kosztów. Wydatek poniesiony na dostosowanie technologii uszczupla ograniczone zasoby finansowe firmy, co może doprowadzić do zmniejszenia produkcji (rys. 2A). W efekcie spadnie sprzedaż i wzrośnie cena na produkt firmy na rynku¹⁷. Jeśli jednak analizowane przedsiębiorstwo zdecydowałoby się na promocję swoich odpowiedzialnych społecznie czynów, np. poprzez noty prasowe, stronę internetową lub dodatkowe oznaczenia o ekologicznym procesie wytwarzania na opakowaniach, to skutek w długim okresie, mógłby być pozytywny. Dobry wizerunek może przyczynić się do wzrostu popytu na dany produkt, zwłaszcza przy rosnącej świadomości etycznych działań wśród społeczeństwa. Wzrost popytu doprowadziłby do wzrostu obrotów przedsiębiorstwa (rys. 2B).

W ramach argumentacji ekonomicznej analizowanej idei, na rynku konkurencji doskonałej i niedoskonałej, jeśli pierwszy model zakłada między innymi¹⁸:

- pełny i darmowy dostęp wszystkich uczestników rynku do niezbędnych informacji,
- pełną internalizację kosztów i przychodów prywatnych,

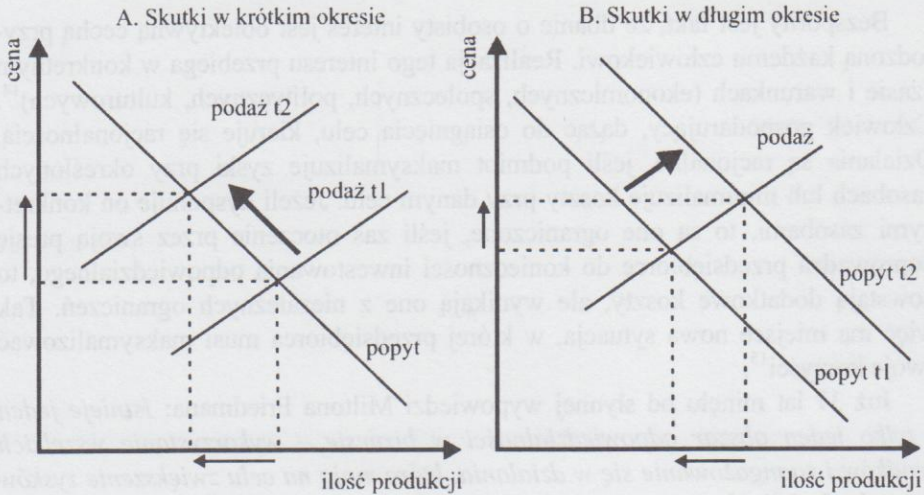
¹⁴Tamże, s. 193.

¹⁵B. Fergal, *Etyczne postępowanie staje się dla biznesu koniecznością*, „Gazeta Prawna”, 20-22 lipca 2007, nr 140.

¹⁶M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962, s. 133, za: L. V. Ryan., *Etyka a wyniki finansowe firmy: amerykański punkt widzenia*, w: *Etyka biznesu w działaniu. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Gasparski, J. Dietl J., Warszawa 2001, s. 93.

¹⁷B. Klimczak, *Etyka gospodarcza*, Wrocław 2006, s. 73-74.

¹⁸B. Klimczak, *Jak uzasadnić potrzebę etyki w działalności gospodarczej?*, w: *Etyka biznesu*, red. J. Dietl, W. Gasparski, Warszawa 2002, s. 347.



Rys. 2

Źródło: B. Klimczak, *Etyka gospodarcza*, Wrocław 2006, s. 73–74.

– swobodny i niezakłócony obieg pieniądza, podtrzymujący realne procesy gospodarcze,
to zachowania uczestników rynku będą budować stan powszechnego zaufania, ponieważ:

- żadne informacje nie zostaną ukryte,
- nie powstaną żadne efekty zewnętrzne zarówno pozytywne, jak i negatywne,
- zobowiązania wynikające z zawartych umów będą bez zwłoki realizowane.

Jeśli jednak uchylić nieco założenia o doskonałej konkurencji i wprowadzić kategorię podmiotu rynkowego, który swoją racjonalność w działaniu opiera na oportunizmie, to może się to przejawiać w zatajaniu lub fałszowaniu informacji, przerzucaniu swoich kosztów na innych, wykorzystywaniu efektów osiągniętych przez innych, niedotrzymywaniu zobowiązań. W końcu spowoduje to, że:

– zyski uczciwych uczestników rynku będą przechwytywane przez nierzetelnych, nielojalnych i nieodpowiedzialnych,

– uczciwi uczestnicy będą musieli ponieść dodatkowe koszty, tzw. koszty transakcyjne, obejmujące m.in. koszty przygotowania, zabezpieczenia i realizacji umów.

Oczywiście może dojść do tego, że na rynku oportunistów, opisanym w modelu przez Olivera Williamsona, zacznie rosnąć grupa uczestników nieuczciwych, ze względu na dodatkową rentę, jaką uzyskują z zatajania i zniekształcania informacji¹⁹. Bezsprzeczne jest jednak, że koszty działalności gospodarczej w skali gospodarki są większe, gdy większy jest udział podmiotów nieodpowiedzialnych. Niestety trzeba się pogodzić z tym, że zawsze znajdzie się ktoś, kto będzie chciał

¹⁹O. E. Williamson., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Warszawa 1998, za: B. Klimczak, *Jak uzasadnić potrzebę etyki*, s. 348-349.

oszucać i szybko się wzbogacić. Jednak nie można zakładać, że każdy potencjalny kontrahent jest oszustem. Pytanie, czy społeczeństwo w danym kraju np. w Polsce, jest moralnie nastawione na uczciwość, jeśli przez prawie pół wieku uczono je oszukiwać system.

Na gruncie biologii i psychologii egoizm jednostki jest powszechny. Jest tak, ponieważ każdy z nas musi zaspokajać własne potrzeby (fizjologiczne, rozwoju itp.), jednak rażący egoizm jednostki to krok dalej i wyznawanie zasady „każdy kieruje się własnym interesem, lekceważąc innych”. Jeśli mamy do czynienia z kolei z zamkniętą zbiorowością, której nie interesują problemy otoczenia, to mówimy o egoizmie grupowym. W gospodarce najdotkliwszą postacią dla otoczenia jest jednak tzw. amoralny egoizm w biznesie. Kierujący się nim ludzie wyznają zasadę: „wzbogacić się szybko, bez względu na sposób”²⁰ albo „co nie jest przez prawo zabronione, jest dozwolone”. Niestety, tam gdzie pojawiają się tacy ludzie, są także osoby poszkodowane. Powstaje problem przyporządkowania odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę i tu pojawia się pytanie, czy odpowiedzialność przypisuje się tylko człowiekowi, czy można przypisać ją firmie. Rodzi to kontrowersje, a dyskusja nad nimi trwa nieprzerwanie od wielu lat.

2. Kontrowersje na temat idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw

Dyskusja na temat odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw dotyczy głównie korporacji – dużych firm, często międzynarodowych, które są notowane na giełdzie. Obie strony dyskusji dysponują argumentami za i przeciw (zob. tabela 1). Argumenty te w większości nie dotyczą sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Trudno się spodziewać po małej firmie, by wykorzystując swoje zasoby korygowała negatywne zjawiska w społeczeństwie. Także nie można przypisywać takiej firmie podejmowania władzy i wywierania realnego wpływu na nią.

W ostatnich latach pojawiły się także inne argumenty w dyskusji. Z jednej strony pojawiają się głosy, że CSR nie jest traktowane przez firmy poważnie, a za ich poczynaniami nie kryje się żadne konkretne działanie. Według danych z firm wskaźnika FTSE 100 nakłady na działania charytatywne sięgają średnio 0,97% zysków nieopodatkowanych. Broniący idei CSR twierdzą, że to niewiele²¹. Z drugiej strony te same osoby potrafią, dzięki swoim wpływom na firmę, doprowadzić do tzw. *szkodliwej odpowiedzialności społecznej*. Przedsiębiorstwo pod wpływem zarzutów opinii publicznej o wycisk pracowników wycofuje się z inwestycji w kraju biednym, rozwijającym się. Nie bierze jednak pod uwagę szczegółów – przykładowo dla pracownika w kraju wysoko rozwiniętym 10 dolarów

²⁰ S. Galata, dz. cyt., s. 198-199.

²¹ *Survey: The good company*, „The Economist”, London, 22 stycznia 2005 r., nr 374, s. 4.

tygodniowo to wyzysk, jednak w biednym kraju siła nabywcza takich 10 dolarów, w warunkach wysokiego bezrobocia, może być dobrodziejstwem²².

Tabela 1. Argumenty za i przeciw społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw

Argumenty „ZA” CSR	Argumenty „PRZECIW” CSR
<ul style="list-style-type: none"> – równoważenie odpowiedzialnością władzy gospodarczej – unikanie interwencji państwa – promowanie długoterminowego zysku – tworzenie publicznego wizerunku firmy – zaspokajanie społecznych oczekiwań – korygowanie negatywnych zjawisk społecznych – zastosowanie zasobów przedsiębiorstwa do celów społecznych – realizowanie obowiązków moralnych 	<ul style="list-style-type: none"> – pomniejszenie ekonomicznej efektywności i zysku – nierówny rozkład kosztów pomiędzy konkurentami – przenoszenie ukrytych kosztów na społeczeństwo – tworzenie się niespójności celów przedsiębiorstwa i nieusprawiedliwionych społecznych oczekiwań – wzrost władzy przedsiębiorstw – brak umiejętności społecznej odpowiedzialności wśród przedsiębiorców – brak społecznej „rozliczalności” – odpowiedzialni mogą być tylko ludzie, nie przedsiębiorstwa

Źródło: B. Klimczak, *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, w: *Spoleczna odpowiedzialność biznesu (CSR) w aspekcie małych i średnich przedsiębiorstw* (materiały z konferencji zorganizowanej wspólnie przez Eurochambres, UEAPME i Ogilvy, przeprowadzonej przez Dolnośląską Izbę Gospodarczą 27.10.2004 r.).

W ramach dyskusji o odpowiedzialnym biznesie pada często argument: odpowiedzialni mogą być tylko ludzie, nie przedsiębiorstwa. Oczywiście to ludzie podejmują decyzje. Zaś przedsiębiorstwo jest dla człowieka narzędziem, swego rodzaju dźwignią w jego rękach, którą się posługuje dla zdobycia bogactwa. Jeśli człowiek wykorzystuje to narzędzie i zgromadzone w jego ramach zasoby w celu ich powiększenia, i robi to zgodnie z wszelkimi moralnymi, społecznymi i prawnymi zasadami, to jest to pozytywna odpowiedzialność tego podmiotu, która skutkuje wzrostem przychodu i zysku. Jeśli jednak człowiek tak pokieruje tym przedsiębiorstwem i jego zasobami, że pewne normy zostaną naruszone i zostanie wyrządzona szkoda, to jak można obarczyć odpowiedzialnością człowieka, który nie jest w stanie w większości przypadków jej udźwignąć? Odpowiedzialność bierze na siebie przedsiębiorstwo, jako sztuczny twór, ale posiadający zasoby, którymi dana szkoda została wykonana i tymi samymi zasobami winne jest ono zadośćuczynić za powstałe szkody.

Oczywiście branie pod uwagę stanowisk wszystkich interesariuszy może być czasowo- i kosztochłonne, ale jeśli zagwarantuje to przedsiębiorstwu np. uniknięcie

²² Tamże, s. 9.

oprotestowania decyzji inwestycyjnych przez społeczność lokalną, która mogłaby o wiele miesięcy lub lat odroczyć przedsięwzięcie i zamrozić kapitały w rozpoczętej budowie, to warto to zrobić. Z drugiej strony, nie można doprowadzać sprawy odpowiedzialności firmy do skrajności, którą zagorzale argumentuje jeden z czołowych amerykańskich etyków biznesu, Richard T. De George, słowami: *jeżeli w pewnych okolicznościach okaże się, że działanie etyczne właściwie doprowadzi firmę do bankructwa, trudno, niech się tak stanie*²³.

Jednym z argumentów przeciwko CSR jest także to, że kierujący korporacjami, które są spółkami publicznymi, przekazując pieniądze na szczytne cele – walkę z ubóstwem, chorobami u dzieci, skutkami kataklizmów itp. – rozdają nie swoje, lecz akcjonariuszy pieniądze. Jednak to akcjonariusze desygnują swoich pełnomocników do prowadzenia spółki, godząc się na taką, a nie inną politykę.

Argumenty i kontrowersje na temat idei społecznej odpowiedzialności biznesu należy analizować także pod kątem warunków, w jakich funkcjonują przedsiębiorstwa. Między Stanami Zjednoczonymi a Europą podłoże działania podmiotów gospodarczych różni się istotnie. W USA dominuje swoboda i znikoma regulacja życia gospodarczego ze strony państwa, a w Unii Europejskiej narasta formalizacja i jej zakres. W USA dyskusja i zasadność idei jest duża, skoro państwo nie jest wystarczającym regulatorem, obrońcą porządku, dobrych obyczajów oraz interesów społeczności mimowolnie związanych z danym przedsiębiorstwem. W Europie już niekoniecznie tak musi być, skoro wiele standardów i wymogów prawnych narzucają dyrektywy unijne, które są niezbędne do integracji i ujednoczenia życia gospodarczego na Wspólnym Rynku. Obecnie wielu przedsiębiorców i menedżerów zarzuca zbyt dużą formalizację i usztywnianie gospodarki Wspólnoty. Tabela 2 zawiera zestawienie korzyści, jakie według polskiej kadry

Tabela 2. Korzyści z działań etycznych według polskich menedżerów

Korzyści wewnętrzne	Korzyści zewnętrzne
<ul style="list-style-type: none"> – rozwój kultury organizacyjnej – pozyskiwanie najlepszego personelu – wyższa motywacja menedżerów i pozostałych pracowników – wyższa jakość zarządzania – efekt skali – przestrzeganie przepisów – niższe koszty 	<ul style="list-style-type: none"> – lepszy wizerunek i reputacja firmy – wzrost lojalności klientów – większa szansa na długookresowy sukces firmy – łatwiejszy dostęp do środków masowego przekazu – lepsze warunki do prowadzenia biznesu – stały i zrównoważony rozwój – lepsze kontakty ze społecznością lokalną

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, G. Szulczewski, *Odpowiedzialność społeczna i etyka biznesu w polskim życiu gospodarczym: Wstępny raport z badań*, w: *Etyka biznesu „po Enronie”*, red. J. Sójka, Poznań 2005, s. 218-219.

²³H. Van Luijk, *Business ethics the field and its importance*, za: *Biznes w przestrzeni etycznej*, s. 195.

zarządzającej mogą przynieść etyczne i odpowiedzialne społecznie działania przedsiębiorstw. I to właśnie potencjalne korzyści, a nie presja czy moda stanowią główne bodźce do wdrażania tych zasad. Ważne jest też to, iż 81% badanych jest przekonana, że polityka państwa może zachęcić firmy do angażowania się w CSR, a 78% widzi w tej roli organizacje pozarządowe²⁴. Jest to wyraźny sygnał dla organizacji przedsiębiorców, by aktywniej wspierały rozwój tej idei.

3. Działalność samorządu gospodarczego w Polsce w zakresie promowania idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw

Izby gospodarcze jako podmioty zrzeszające przedsiębiorstwa powinny promować z reguły najlepsze i najefektywniejsze rozwiązania. Autor w poprzedniej części artykułu wykazał, że idea społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw jest nie tylko popularnym trendem wśród przedsiębiorstw, ale także ważnym elementem w budowaniu trwałej przewagi konkurencyjnej, która przynosi wymierne korzyści. Obecnie autor pragnie zaprezentować przegląd treści prezentowanych w tym obszarze na stronach internetowych, przez wybrane podmioty samorządu gospodarczego w Polsce, a także trochę głębsze spojrzenie na przypadek Dolnośląskiej Izby Gospodarczej. Tabela 3 zawiera zestawienie wybranych podmiotów zrzeszonych w Krajowej Izbie Gospodarczej, adresy tych podmiotów oraz krótki opis prezentowanych treści na temat CSR.

Tabela 3. Dostępność informacji o CSR w wybranych podmiotach zrzeszonych w Krajowej Izbie Gospodarczej

Lp.	Nazwa podmiotu	Strona www	Informacje na temat CSR
1	IPH w Tarnowie	chamber-tarnow.com.pl	Brak
2	IPH w Białymstoku	iph.bialystok.pl	Informacja w wydawnictwie izby „Podlaskie Wiadomości Gospodarcze” na temat realizowanego projektu promującego CSR wśród przedsiębiorstw przez Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego ze środków UE. Wydanie VII-VIII 2006
3	IPH Rybnickiego Okręgu Przemysłowego	izbaph.rybnik.pl	Brak

²⁴ W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, G. Szulczewski, *Odpowiedzialność społeczna i etyka biznesu w polskim życiu gospodarczym: Wstępny raport z badań*, w: *Etyka biznesu „po Enronie”*, red. J. Sójka, Poznań 2005, s. 219.

Lp.	Nazwa podmiotu	Strona www	Informacje na temat CSR
4	IPH w Krakowie	iph.krakow.pl	Konferencje, wydarzenia oraz członkowie nagrodzeni w ramach działań CSR na przełomie ostatnich lat (Kredyt Bank – 10 miejsce w „Good Company Ranking 2007” organizowanym przez „Manager Magazine”)
5	IG w Grudziądzu	ig.grudziadz.pl	Brak
6	Polsko-litewska IG Rynków Wschodnich	plig.org.pl	Brak
7	IG Regionu Płockiego	igrp.com.pl	Brak
8	IG Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych	izbagospodarcza.pl	Brak
9	IG Energetyki i Ochrony Środowiska	igeos.pl	Brak
10	Łąwska IG	izba.ilawa.biz	Brak
11	Polska IG Importerów, Eksporterów i Kooperacji	pcc.org.pl	Brak
12	Pilska IG	izba.pila.pl	Brak
13	Opolska IG	oig.opole.pl	Informacja o wspólnym projekcie Rudzkiego Inkubatora Przedsiębiorczości, niemieckiego Parku Przemysłowego <i>Gilde Zentrum</i> i francuskiego Uniwersytetu w Dunkierce pod tytułem „Rozpowszechnianie idei Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (CSR) wśród MŚP” oraz powiązany z tym kwestionariusz ankiety
14	Okręgowa IPH w Tychach	izba.tychy.pl	20 marca 2007 r. w trakcie gali z okazji dziesięciolecia istnienia Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Okręgowa IPH w Tychach została uhonorowana statuetką <i>Sapere Aude</i> w kategorii „Społeczna odpowiedzialność biznesu”
15	Łódzka IPH	liph.com.pl	Krótką informacją, czym jest CSR i jakie korzyści może przynosić firmie działanie na podstawie tej idei

Lp.	Nazwa podmiotu	Strona www	Informacje na temat CSR
16	Krajowa Izba Gospodarki Odpadami	kigo.pl	Brak
17	Mazowiecka IG w Ciechanowie	mig.ciechanow.pl	Brak
18	Krajowa Izba Gospodarki Morskiej	kigm.pl	Brak
19	Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna	kigr.pl	Brak
20	Koszalińska IPH	kiph.com.pl	Brak
21	Konińska IG	kig.konin.pl	Brak
22	IPH Województwa Kujawsko-Pomorskiego	iph.bydgoszcz.pl	Brak
23	IPH Ziemi Radomskiej	ip-hzr.radom.pl	Brak
24	IPH w Toruniu	iph.torun.pl	Brak
25	IPH w Tarnowskich Górach	tarnowskiegory.com.pl	Brak
26	IPH Południowej Wielkopolski w Ostrowie Wielkopolskim	izba.ostrow-wielkopolski.pl	Brak
27	Zachodnia IPH w Gorzowie Wielkopolskim	ziph.gorzow.pl	Izba przyjęła kodeks etyki w działalności gospodarczej uchwalony przez KIG jako własny i zaleca swoim członkom praktyczne jego stosowanie. Promocja Programu „Przedsiębiorstwo Fair Play”
28	Staropolska IPH w Kielcach	siph.com.pl	Definicja CSR, korzyści z niej płynące oraz przykłady firm społecznie odpowiedzialnych
29	Stargardzka IG	sig.stargard.pl	Brak
30	Wielkopolska	wiph.pl	Brak
31	Słupska IPH	siph.slupsk.pl	Brak
32	Regionalna IPH w Gliwicach	riph.com.pl	Artykuł na łamach „Pryzmatu Gospodarczego”, wydawnictwa izby na temat etyki i odpowiedzialności w biznesie
33	Regionalna IPH w Częstochowie	regionalnaiph.com.pl	Brak

Lp.	Nazwa podmiotu	Strona www	Informacje na temat CSR
34	Regionalna Izba Handlu i Przemysłu w Bielsku-Białej	cci.pl	Brak
35	Regionalna IG w Przemysłu	rig-przemysl.pl	Brak
36	Dolnośląska IG	dig.wroc.pl	Prowadzi doradztwo z zakresu CSR
37	Regionalna IG w Katowicach	rig.katowice.pl	Brak
38	Polsko-Ukraińska IG	ukraina.chamber.pl	Brak
39	Polsko-Niemiecka IPH	ihk.pl	Brak
40	Polsko-Białoruska Izba Handlowo-Przemysłowa	chamber.pl/bialorus	Brak
41	Polsko-Hiszpańska IG	phig.pl	Brak

Źródło: Opracowanie własne; IPH – izba przemysłowo-handlowa; IG – izba gospodarcza; KIG – Krajowa Izba Gospodarcza.

Przedstawiona analiza pokazuje, że co piąta (21,95%) izba gospodarcza posiada na swojej stronie internetowej jakąś informację na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, jeśli jednak chodzi o szczegóły to tylko jedna prowadzi doradztwo w tym zakresie, jedna również wprowadziła kodeks etyki przygotowany przez KIG, dwie zaś definiują, czym jest CSR i jakie są korzyści z jej stosowania. Można także stwierdzić, że sporadycznie pojawiają się informacje na temat projektów proekologicznych lub zmierzających do wyrównania szans osób niepełnosprawnych czy kobiet na rynku pracy. W dużej mierze są to projekty organizowane przez inne podmioty. Natomiast brakuje informacji strictly związanych z ideą społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

Oprócz izb gospodarczych tematyka CSR interesuje także inne stowarzyszenia przedsiębiorców. Na stronach Business Centre Club widoczna jest zakładka „Działalność społeczna”, a przeszukując strony pod kątem CSR, szybko trafić można na definicję, opis działań i korzyści z tym związanych, opis programów i imprez promujących tę ideę. Także Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan aktywnie wspiera i promuje zasady społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, m.in. poprzez organizowanie warsztatów, konferencji oraz informowanie o zaletach CSR. Organizacja opracowała Kanon Etyczny Przedsiębiorców oraz publikuje kodeksy wybranych członków, m.in. PKN Orlen, TP SA czy Dr Irena Eris. Na stronach Konfederacji Pracodawców Polskich można się natknąć jedynie na wzmiankę o promowaniu zasad CSR w ramach umów międzynarodowych, które podpisuje ta organizacja. Aktywnym promotorem idei CSR jest Krajowa Izba Gospodarcza. W ramach tych działań organizuje ona konferencje,

program „Przedsiębiorstwo Fair Play” oraz przygotowała kodeks etyki w działalności gospodarczej, opracowany na zlecenie izby przez Fundację „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”, na podstawie materiałów Institute of Business Ethics z Londynu. Kodeks KIG jest jedną z pierwszych takich inicjatyw w Polsce.

Trzeba zwrócić uwagę, że działania Krajowej Izby Gospodarczej, m.in. dotyczące kodeksu, są podyktowane także promocją idei CSR przez organizację Eurochambres, która jest zrzeszeniem narodowych izb gospodarczych w Europie, a w której polski podmiot aktywnie współdziała. To głównie Eurochambres z pomocą Komisji Europejskiej promuje odpowiedzialność społeczną biznesu. W 2006 r. rozpoczęto kampanię zatytułowaną Europejski Sojusz dla Odpowiedzialności Społecznej Przedsiębiorstw (*European Alliance for Corporate Social Responsibility*). Przedsięwzięcie to nie ma być sztywnym manifestem, ale platformą politycznego poparcia wspólnoty dla szerzenia idei CSR wśród przedsiębiorstw i korporacji.

W gospodarce europejskiej daje się zauważyć coraz większe zainteresowanie projektami, które dotyczą budowania nowej równowagi pomiędzy wymiarem ekonomicznym, ekologicznym i społecznym funkcjonowania przedsiębiorstwa. Chodzi tu jednak nie o sfinansowanie celów ekologicznych i społecznych, dzięki nowym podatkom i opłatom narzuconym na firmy, lecz o to, „aby rozwój gospodarczy wspierał postęp społeczny i respektował konieczność ochrony środowiska, aby polityka społeczna wzmocniała wyniki ekonomiczne, a polityka ochrony środowiska była ekonomicznie efektywna”. W Unii Europejskiej na ten temat dyskutują obecnie przedstawiciele sektora przedsiębiorstw, organizacje pozarządowe, organizacje naukowe i eksperckie, samorządy terytorialne, gospodarcze i zawodowe oraz organizacje pracodawców, pracowników i konsumentów²⁵. Dominuje pogląd, że wzmocnienie dialogu społecznego w tym względzie stworzy lepsze warunki do upowszechniania obywatelskich postaw w biznesie, co wzmocni jego konkurencyjność w skali globalnej.

Przykładem wzmocniania dialogu w tym zakresie może być program, który został skierowany do 29 krajów, a składał się z przeszło sześćdziesięciu przedsięwzięć, z których pierwsze miało miejsce we Wrocławiu. Konferencja „Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) w aspekcie małych i średnich przedsiębiorstw” została zorganizowana wspólnie przez Eurochambres, UEAPME i Ogilvy, zaś przeprowadzona przez Dolnośląską Izbę Gospodarczą (DIG) 27 października 2004 r. Konferencja łączyła w sobie wykład teoretyczny z zakresu społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, przeprowadzony przez prof. Bożenę Klimczak, oraz część praktyczną – studia przypadków firm realizujących zasady CSR oraz warsztaty.

²⁵ W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, G. Szulczewski, *Europejskie i światowe standardy etyki*, s. 54.

Działania DIG w zakresie odpowiedzialności społecznej zaczęły się dużo wcześniej. W 1997 r. wskutek „powodzi tysiąclecia” ucierpiało bardzo wiele małych i średnich firm regionu dolnośląskiego. Straty poniesione wskutek powodzi w wielu przypadkach przewyższały możliwości samodzielnej rewitalizacji przedsiębiorstw. Konieczna była pomoc z zewnątrz. Jedną z takich akcji kierowała, na podstawie umowy z Ministerstwem Gospodarki, Dolnośląska Izba Gospodarcza, która w ciągu 10 dni przyjęła 1725 wniosków i podpisała 898 pożyczek. Pomijając oceny tej akcji przez przedsiębiorców (od skrajnie negatywnych do bardzo pozytywnych), Izba musiała wykazać się niebywałą sprawnością. Biorąc na siebie sporą odpowiedzialność, udało się jej pomóc wielu firmom, z których ponad 90% po 4 latach nadal prowadziło działalność²⁶.

Obecnie w DIG, jako jednej z niewielu izb, mówi się o CSR. Pracuje tam konsultantka, która udziela porad i gromadzi wiedzę o CSR – w roku 2006 w ramach projektu szkoleniowo-badawczego Eurochambres pod nazwą *Caesar*, a obecnie e-learningowego szkolenia zorganizowanego przez Instytut Banku Światowego pod hasłem *Corporate Responsibility and Competitiveness*. W opinii konsultantki zainteresowanie przedsiębiorców ideą CSR jest małe. Stąd pomysł utworzenia regionalnego punktu doradztwa Forum Odpowiedzialnego Biznesu nie powiódł się. Przyczyny niskiego zainteresowania leżą prawdopodobnie w niewiedzy na temat korzyści, jakie może im przynieść długofalowa integracja strategii z interesami podmiotów z otoczenia firmy. Niewiedza może się brać z kolei z braku systematycznych szkoleń promujących społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw. Jednak ustalenie przyczyny tego stanu wymagałoby przeprowadzenia oddzielnych badań.

4. Podsumowanie

W Polsce są prowadzone badania nad implementacją CSR. Pod kątem etyki i odpowiedzialności w działaniach firm zostali w 2003 r. przebadani menedżerowie największych polskich firm, zestawionych w ramach „Listy 500” przez dziennik „Rzeczpospolita”. Badania wykazały, że pojęcie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw jest znane 24% z nich, 48% dysponuje pewną wiedzą na ten temat, 28% zaś nie wie nic, lub prawie nic²⁷.

Z kolei na Zachodzie trend ten jest dużo bardziej popularny. Formalizację swojego stanowiska i reguł w działaniu w stosunku do interesariuszy, w postaci

²⁶ M. Popiel, *Rola samorządu gospodarczego w likwidacji skutków powodzi w 1997 r. w ocenie właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw*, w: *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wrocław 2003, s. 207-115.

²⁷ W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałocka, B. Rok, G. Szulczewski, *Odpowiedzialność społeczna*, s. 218.

kodeksu etycznego, posiadają wszystkie firmy z listy *Fortune 500*. Kodeks stanowi zwykle zbiór zasad technicznych, rozsądkowych oraz reguł moralnych²⁸. Program etyczny ma ponad 80 proc. spółek, których akcje wliczane są do głównego indeksu londyńskiej giełdy FTSE 100 i około 60 proc. firm, których akcje tworzą wskaźnik FTSE 250. O kwestiach etycznych decyduje się na wysokim szczeblu, a odpowiedzialność za nie w coraz większym stopniu przejmują komitety tworzone w ramach zarządu, choć wcześniej tymi sprawami obarczano menedżerów. W ślady dużych przedsiębiorstw idą mniejsze. Często podejmowanie zobowiązań natury etycznej i społecznej przez firmy uważane za wiodące wywołuje efekt naśladownictwa w całym sektorze przedsiębiorstw²⁹.

Przeprowadzone badanie pokazuje, że izby gospodarcze, jako organizacje w dużej mierze zrzeszające małe i średnie przedsiębiorstwa, nie są aktywnym promotorem idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Trzeba jednak zwrócić uwagę na zmiany, które zachodzą w polskiej gospodarce od przystąpienia do Unii Europejskiej. Wiele firm było zmuszonych do wprowadzenia standardów jakości, bezpieczeństwa i dostosowania się do przepisów wspólnotowych. Dodatkowo miały one i nadal mają ogromne środki finansowe na swój rozwój i wzrost konkurencyjności. Bardzo prawdopodobne jest, że firmy nie mają czasu i środków na angażowanie się w dodatkową działalność spod znaku CSR. Ponadto argumentacja promotorów idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw jest oparta, w większości przypadków, na argumentach i przykładach dużych firm, korporacji, co nie przekłada się w sposób jednoznaczny na sytuację podmiotów sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Jednoznaczne stwierdzenie wymagałoby jednak przeprowadzenia szczegółowych badań.

Jak pisze Leo V. Ryan, przedsiębiorstwu jako organizacji komercyjnej nie można narzucać roli, jaką odgrywa Kościół, państwo czy agencja pomocy socjalnej. Przedsiębiorstwo ma specyficzną i ograniczoną odpowiedzialność i twierdzenia o „społecznym wymiarze odpowiedzialności” biznesu wydają się nieco na wyrost, jeśli chodzi o zobowiązania wobec społeczeństwa. Nie oznacza to jednak, że firmy nie powinny okazywać zainteresowania społecznego w ramach swojej działalności i odpowiedzialności³⁰. Dużą rolę w krzewieniu postaw mogą odgrywać oczywiście izby gospodarcze. Konieczna jest wzmożona edukacja w tym zakresie. Niezbędna jest współpraca państwa, administracji, szkolnictwa i innych instytucji, by postawy prospołeczne i odpowiedzialne wśród przedsiębiorców były powszechne, z zyskiem dla gospodarki i samych firm, a także dla wszystkich interesariuszy z ich otoczenia.

²⁸ B. Klimczak, *Etyka gospodarcza*, s. 76-78

²⁹ B. Fergal, dz. cyt.

³⁰ L. V. Ryan, *Etyka a wyniki finansowe firmy: amerykański punkt widzenia*, w: *Etyka biznesu w działaniu. Doświadczenia i perspektywy*, s. 92.

Klaudia Magdalena Nowak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Doktorantka

Ustrój i zadania samorządu lekarskiego w II Rzeczypospolitej

Streszczenie. *Instytucje samorządu zawodowego zawodów medycznych reprezentowane przez izby lekarskie, aptekarskie i inne zajmują ważne miejsce w systemie demokracji obywatelskiej. Posiadają one status korporacji publicznoprawnej o obligatoryjnym członkostwie, mają szeroki zakres zadań i władztwa administracyjnego. Celem pracy jest przedstawienie genezy organizacji lekarskich oraz wyjaśnienie, jaki wpływ na rozwój medycyny i zawodu lekarskiego miała rewolucja techniczna, zapoczątkowana w połowie XVIII w., a także przybliżenie istoty samorządu zawodowego lekarzy, jego władztwa administracyjnego w niepodległej Polsce na podstawie ustaw o samorządzie lekarskim z 1921 i 1934 r.*

1. Początki organizacji zawodu lekarskiego

Idea powołania pierwszej na ziemiach polskich korporacji lekarskiej, która może uchodzić za pierwowzór samorządu lekarskiego, powstała w Gdańsku w 1612 r.¹. Jak wiadomo, Gdańsk był wówczas najludniejszym miastem Rzeczypospolitej – liczył około 70 tys. mieszkańców, należał też do najbogatszych miast ówczesnej Polski, był dużym portem morskim, do którego zawiązały statki handlowe z całej

¹ *Etyka i deontologia lekarska*, red. T. Kielanowski, Warszawa 1985, s. 203.

Europy. W mieście funkcjonowało gimnazjum o charakterze półuniwersyteckim, z pierwszą katedrą medycyny; mieszkało tu i prowadziło praktykę lekarską wielu medyków z dyplomami Akademii Krakowskiej, a zapewne i absolwentów uczelni zagranicznych, zwłaszcza włoskich. W owym czasie praktykowała też znaczna liczba znachorów, różnych szarlatanów, zwanych podobnie jak w rzemiośle – partaczami. Stanowili oni poważną konkurencję dla medyków z dyplomami i stwarzali, poprzez swoje praktyki, zagrożenie życia dla leczonych osób.

Nieprzypadkowo więc w Gdańsku, najludniejszym i najbogatszym mieście ówczesnej Polski, powstał najwcześniej projekt powołania korporacji zawodowej lekarzy pod nazwą Collegium Medicum. Zadaniem owej korporacji miało być dopuszczanie do praktyki lekarskiej jedynie medyków z dyplomami uniwersyteckimi. Miała to być reprezentacja i obrona interesów wykształconych medyków przed partaczami, którzy cieszyli się dużym zainteresowaniem wśród najbiedniejszych warstw mieszczaństwa, czyli plebsu. Collegium Medicum miało też nadzorować apteki, czuwać nad jakością leków, w trosce o zdrowie mieszkańców miasta i przybywających do miasta gości. Wśród tych ostatnich wiele było polskiej szlachty, która – jak wiadomo – dostarczała Wisłą do Gdańska zboże, wywożone dalej morzem do portów zachodniej i północnej Europy. Idea powołania Collegium Medicum nie powiodła się wówczas, gdyż nie zyskała akceptacji Rady Miejskiej Gdańska².

Ponowną próbę powołania Collegium Medicum w Gdańsku podjęto w 1677 r. Inicjatorem był Maciej L. Lettow, syn lekarza nadwornego Zygmunta III. Lettow wraz z czternastoma innymi medykami przedstawił rajcom miejskim projekt nowego kolegium medycznego. Projekt ten zawierał zarys deontologii lekarskiej, czyli najważniejsze zasady moralne postępowania lekarzy w stosunku do chorych, a także normy moralne współżycia zawodowego między lekarzami. Również to przedsięwzięcie nie uzyskało aprobaty rady miejskiej. Źródła nie podają powodów odmowy przyjęcia tego projektu³.

W następnym stuleciu próbę powołania korporacji stanu lekarskiego podjęto w Warszawie w 1752 r. Inicjatorem pomysłu był Mitzler de Koloff – lekarz i radca dworu Augusta III. Uzyskał on królewski przywilej założenia, podobnego jak w Gdańsku, Collegium Medicum Varsoviense. Również ten projekt nie doczekał się realizacji, nie uzyskał bowiem aprobaty sejmowej. Mimo podejmowanych prób, żaden ze znanych projektów utworzenia w przedrozbiorowej Polsce korporacji zawodu lekarskiego – organizacji, która mogłaby stanowić pierwowzór współczesnych izb lekarskich – nie został zrealizowany⁴.

Odrodzenie idei korporacjonizmu zawodu lekarskiego na ziemiach polskich nastąpiło dopiero w okresie niewoli. Instytucje takie powstały w pierwszej połowie wieku XIX w zaborach austriackim i pruskim, natomiast nie powstały

²T. Bilikiewicz, K. Bilikiewicz, *Prace Komisji Historii Medycyny i Nauk Matematyczno-Przyrodniczych*, Kraków 1949, s. 202.

³Tamże, s. 223.

⁴T. Kielanowski, dz. cyt., s. 203.

w zaborze rosyjskim⁵. Za pierwszą taką instytucję uważa się Kolegia Medycynalne, powstałe w Prusach w 1821 r. Były to organy administracji rządowej na szczeblu prowincji. W skład kolegium wchodził delegowani przez rejencje, na które dzieliły się prowincje, lekarze sądowi, lekarze rzeczoznawcy i radcy municypalni⁶. Przypomnieć należy, iż prowincja poznańska posiadała dwie rejencje – poznańską i bydgoską. Zadaniem owych kolegiów było wydawanie opinii w sprawach medycznych, czyli służby zdrowia, dla sądów i administracji publicznej na szczeblu prowincji. Kolegia Medycynalne były wprawdzie organami administracji rządowej, ale udział w nich czynnika obywatelskiego, czyli lekarzy, pozwala uznać je za ogniwo pośrednie w historycznym procesie rozwoju korporacjonizmu medycznego i powstania samorządu lekarskiego, o czym niżej.

2. Rewolucja techniczna a przewrót w medycynie

Przełomowe znaczenie dla współczesnej medycyny i zawodu lekarskiego miała rewolucja techniczna, zapoczątkowana w połowie wieku XVIII w Anglii. W wyniku tej rewolucji, która w Europie kontynentalnej przybrała na sile w połowie XIX w., nastąpiło przyspieszenie procesu zwanego przewrotem przemysłowym, przejściem od manufaktury opartej na pracy ręcznej do fabryki opartej na systemie maszyn wprowadzanych w ruch za pomocą energii maszyny parowej. Rewolucja techniczna stworzyła materialne przesłanki kapitalistycznej cywilizacji przemysłowej⁷.

Kapitalizm, dzięki liberalnej gospodarce rynkowej, opartej na własności prywatnej, wolności gospodarczej i konkurencji, stworzył wielką skalę produkcji przemysłowej i rolnej tudzież wymiany handlowej, która objęła cały świat. Kapitalizm włączył w ten historyczny proces społeczny naukę i technikę, w ramach których w drugiej połowie XIX w. nastąpiło nasilenie wynalazków technicznych i odkryć naukowych. Spowodowały one powstanie i rozwój nowych gałęzi przemysłu, w tym chemii, która zrewolucjonizowała wszystkie dziedziny medycyny i farmacji, powstały nowe specjalności lekarskie, nieznane w przeszłości. Skończył się czas, kiedy jeszcze na początku XIX w. za medyka uchodził „także balwierz, który golił brodę, rwał zęby i był chirurgiem”.

W wyniku rewolucji technicznej pojawiły się nowe gałęzie przemysłu, np. przemysł farmaceutyczny, a co za tym idzie, nowe, nieznane dotąd lekarstwa, które zaczęły wypierać dotychczasowe, oparte głównie na ziołach. Nowe leki były bardziej skuteczne w zwalczaniu chorób, które wcześniej dziesiątkowały ludzkość.

⁵ A. Baszkowski, *Wielkopolska Izba Lekarska*, w: *Zdrowie publiczne i medycyna społeczna*, red. E. P. Wąsiewicz, Poznań 2000, s. 203.

⁶ M. Rutkowska, *Samorzady zawodowe w okresie transformacji w Polsce*, Wrocław, s. 67.

⁷ J. Kaliński, Z. Landal, *Gospodarka Polski w XX w.*, Warszawa 2003, s. 14. Por. *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, wyd. 3, Poznań 2004, s. 16-17.

Znalazły też szersze zastosowanie w praktyce medycznej odkryte wcześniej instrumenty techniczne, jak mikroskop Antona van Leeuwenhoek, który umożliwił obserwowanie mikroorganizmów i wprowadzenie do lecznictwa szczepień ochronnych, na przykład przeciwko ospie (jednej z najczęstszych chorób epidemicznych jeszcze w połowie XIX w.) przeciw której szczepionkę odkrył w 1796 r. Edward Jenner. Do pionierskich osiągnięć w tej dziedzinie należały m.in. odkrycia Ludwika Pasteura (szczepionka przeciw wściekliźnie w 1883 r.), Roberta Kocha (odkrycie prątków gruźlicy w 1882 r.), Friedricha Löfflera (odkrycie wirusa pryszczycy)⁸.

Opracowano nowe metody diagnozowania chorób, co miało ogromne znaczenie dla profilaktyki epidemiologicznej. Odkrycia nauki w zakresie immunoprofilaktyki pozwoliły wyprodukować różne szczepionki przeciwko wielu chorobom zakaźnym, takim jak gruźlica, cholera i błonica. Wprowadzono antyseptykę – inicjatorem w tej dziedzinie był Joseph Lister. Antyseptyka wraz z zasadą sterylizacji narzędzi lekarskich zrewolucjonizowała chirurgię – wszystkie dziedziny medycyny zabiegowej i inwazyjnej. Zastosowano też na szeroką skalę nowe leki, tzw. chemioterapeutyki (Paul Ehrlich), które stały się potężną bronią w walce z kiłą, rakiem i innymi chorobami⁹. Wielki wkład do nowoczesnej medycyny miały również odkrycia naukowe Marii Skłodowskiej-Curie (rad).

Wielka synteza organiczna, która dała podstawę rozwoju nowoczesnej farmakologii i medycyny oraz przyczyniła się do opanowania wielu chorób epidemicznych, jak ospa i cholera, a także odmieniła życie codzienne ludzi, wymagała teraz od lekarzy i aptekarzy wiedzy adekwatnej do tych odkryć – wiedzy teoretycznej na poziomie uniwersyteckim.

3. Lekarz medycyny jako zawód zaufania publicznego

Postęp w medycynie i farmakologii, szczególnie powstanie i rozwój bakterjologii, zastosowanie antyseptyków i innych specyfików nieznanych wcześniej, zwiększył ryzyko w leczeniu. Wymagało ono uniwersyteckiej wiedzy od lekarzy i aptekarzy.

Tej grupie zawodu zaufania publicznego społeczeństwo stawiało od początku najwyższe wymagania natury moralnej, a jednocześnie oczekiwało od nich najwyższych kwalifikacji merytorycznych: wiedzy uniwersyteckiej, potwierdzonej dyplomem ukończenia studiów, oraz wiedzy fachowej, nabytej w drodze stałego doskonalenia i praktyki zawodowej. To ważne zadanie – ustawicznego dokształcania lekarzy już po ukończeniu studiów – przejęły izby lekarskie – był to główny powód ich powstania.

⁸T. Brzeziński, *Historia medycyny*, Warszawa 2004, s. 270.

⁹A. Motak, *Mikrobiologia lekarska*, Warszawa 1967, s. 42.

Demokratyczne państwo obywatelskie w drugiej połowie XIX w. uznało, że tylko sami lekarze zorganizowani obligatoryjnie w izbach samorządu lekarskiego, jednego z pierwszych w grupie zawodów zaufania publicznego, mogą sprostać wyzwaniom szybkiego postępu naukowego w medycynie i farmakologii, udźwignąć obowiązek ustawicznego dokształcania lekarzy w związku z wprowadzeniem nowych lekarstw i metod leczniczych tudzież nowej aparatury medycznej nieznannej w czasie studiów. Jednocześnie izby lekarskie dla zdyscyplinowania lekarzy uzyskały jako korporacje publicznoprawne sądownictwo zawodowe, którego orzeczenia, w stosunku do lekarzy naruszających zasady deontologii lekarskiej, posiadają moc orzeczeń sądów powszechnych.

Należy pamiętać, że do lekarzy, adwokatów, maklerów giełdowych zwracają się pacjenci lub klienci w sprawach osobistych, czasem intymnych, które wymagają dyskrecji, lojalności i uczciwości. Ludzie oczekują od przedstawicieli zawodów zaufania publicznego dochowania w sprawach im powierzonych tajemnicy, inaczej ich interesy osobiste – godność, dobre imię lub majątek – mogłyby zostać narażone na uszczerbek. Szczególnie „lekarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy informacji związanych z pacjentem, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu”. Podobnie adwokat, tylko on zna prawdę o czynie, o który jest oskarżony jego klient, i tej tajemnicy musi dochować, bez względu na wyrok sądowy. Na tym i podobnym tle przedstawiciele zawodów zaufania publicznego przeżywają nierzadko wewnętrzne rozterki, niekiedy prawdziwe dramaty, między znaną im prawdą a obowiązkiem zachowania tajemnicy, ale na tym właśnie polega istota zawodu zaufania publicznego¹⁰. Dlatego liberalne i demokratyczne państwo prawa uznało, że jedynie izby samorządu zawodowego, jako korporacje publicznoprawne, zrzeszające obligatoryjnie osoby danego zawodu zaufania publicznego, mogą najlepiej „sprawować pieczę nad należyтым wykonywaniem służby publicznej przez osoby tego zawodu w granicach interesu społecznego i dla jego ochrony”¹¹.

Samorząd zawodowy kojarzy interes określonej grupy zawodu zaufania publicznego z interesem społecznym i w granicach ustawy jego służba publiczna jest samodzielna i niezawisła od biurokracji administracji rządowej. Nadzór państwa nad izbami samorządu zawodowego, nad ich władztwem administracyjnym, ogranicza się jedynie do kryterium legalności. Innymi słowy: izby samorządu zawodowego jako podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej są w granicach ustawy samodzielne i niezawisłe zarówno od administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Najwcześniej izby samorządu zawodowego, podobnie jak samorządu gospodarczego, pojawiły się na obszarze państw niemieckich w Austrii i w Prusach.

¹⁰S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej w: Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, wyd. 4, Poznań 2008, s. 61.

¹¹W art. 17 ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stwierdza się, że: *W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.*

Za pierwszą izbę lekarską uważa się Izbę Lekarsko-Aptekarską w Brunszwiku, powstałą w 1865 r.¹². Posiadała ona ustrój korporacji publicznoprawnej i obligatoryjne członkostwo. Z mocy prawa do izby tej należeli wszyscy lekarze i aptekarze osiedleni na terenie ówczesnego Księstwa Brunszwickiego. Doświadczenia tej izby legły później u podstaw ustawy pruskiej (rozporządzenia królewskiego) z dnia 25 maja 1887 r.

Na podstawie tej ustawy w 1889 r. powstała pierwsza na ziemiach polskich pod zaborem pruskim izba lekarska w Poznaniu (*Ärztelkammera Posen*). W cztery lata później (w 1891 r.) podobną ustawę przyjęto w Austrii. Na podstawie tej ustawy w zaborze austriackim w 1893 r. powstały dwie izby lekarskie, a mianowicie: Zachodnio-Galicyska w Krakowie i Wschodnio-Galicyska we Lwowie. Izby te, z uwagi na autonomię kulturalną ówczesnej Galicji, były zdominowane przez polskich lekarzy, językiem urzędowym w tych izbach był język polski. Natomiast w poznańskiej izbie lekarskiej językiem urzędowym był język niemiecki.

Dodać należy, że w obu zaborach, wcześniej od izb lekarskich, powstały izby adwokackie: w austriackim – w 1868 r., a w pruskim – w 1878 r.; w tym ostatnim w 1896 r. powstały też izby maklerów giełdowych¹³. W 1901 r. zaistniały jeszcze izby aptekarskie. Natomiast w zaborze rosyjskim izby samorządu zawodowego, podobnie jak izby samorządu gospodarczego, nigdy nie powstały – samorząd w żadnej formie jako podmiot zdecentralizowanej administracji publicznej nie mieścił się w systemie autorytarnym Rosji carskiej.

4. Samorząd zawodowy lekarzy w niepodległej Polsce

W roku 1918 – w wyniku klęski poniesionej w I wojnie światowej przez wszystkie państwa zaborcze – po z górą stuletniej niewoli naród polski odzyskał niepodległość. Jednym z najpilniejszych zadań, jakie stało przed odrodzonym państwem polskim, było stworzenie niemal od podstaw własnej administracji publicznej. Polska przyjęła wówczas ustrój demokracji obywatelskiej w formie republiki parlamentarnej, co przesądziło od początku o wysokiej pozycji w jej systemie władzy samorządu zarówno terytorialnego, jak i specjalnego. Podstawy prawnoustrojowe samorządu, jako podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej, znalazły wyraz w pierwszej ustawie zasadniczej niepodległej Polski, czyli w konstytucji przyjętej 17 marca 1921 r.

W art. 68 konstytucji jest mowa o samorządzie terytorialnym i gospodarczym, ten ostatni miał obejmować również izby samorządowe zawodów zaufania publicznego, czyli izby lekarskie, adwokackie itd. Umieszczenie izb samorządu zawodowego w obrębie samorządu gospodarczego było kontrowersyjne, podzieliło opinie

¹²T. Nasierowski, *Świat lekarski w Polsce (II poł. XIX w. – I poł. XX w.): idee, podstawy, konflikty*, Warszawa 1992, s. 28.

¹³S. Wykretowicz, dz. cyt., s. 61.

teoretyków prawa administracyjnego. Według Juliana Huberta *samorząd gospodarczy obejmuje – obok izb handlowych, przemysłowo-handlowych, rolniczych i innych – także izby lekarskie, adwokackie i inne, tzw. zawodów wolnych*¹⁴. Podobnie dowodził Konstanty Grzybowski, pisząc: *nie ma przyczyn, dla których samorząd zawodowy nie dałby się pomieścić w samorządzie gospodarczym*¹⁵.

Z poglądami tych autorów polemizował Kazimierz W. Kumaniecki, wskazując na istotną różnicę ideową w charakterze więzi łączącej członków jednej i drugiej grupy korporacji samorządu specjalnego¹⁶.

W przypadku izb samorządu gospodarczego jest to więź ekonomiczna, oparta na interesie, u podstaw którego leży egoizm jednostki lub grupy przedsiębiorców. Zadaniem izb samorządu gospodarczego jako instytucji państwa obywatelskiego jest optymalizowanie interesu przedsiębiorców z interesem publicznym, czyli społecznym. Interes publiczny, reprezentowany przez państwo, wyznacza granice egoizmu jednostki, a co za tym idzie i zysku, jeśli ma znamiona renty.

Inaczej jest w przypadku samorządu zawodowego. Tutaj istotą więzi, która łączy członków i stanowi podstawę ideową działalności izb samorządu zawodowego, nie jest egoizm, mający na celu zysk, lecz służba publiczna wobec człowieka, któremu w potrzebie tylko lekarz, adwokat lub inny przedstawiciel zawodów zaufania publicznego może pomóc.

Zawód zaufania publicznego jest powołaniem, którego celem jest służba publiczna; lekarz, adwokat, czy inny przedstawiciel zawodu zaufania publicznego ma obowiązek prawny i moralny udzielenia pomocy każdemu człowiekowi, który pomocy specjalistycznej potrzebuje. Honorarium jest tu sprawą wtórną, a upominanie się o godną ich służbie publicznej egzystencję leży „w granicach interesu publicznego”. Kto zaś dopuszcza się zaniedbania w tej dziedzinie – ów interes publiczny narusza.

Wspomniany spór teoretyczny, toczony w pierwszych latach odrodzonej państwowości polskiej, był zarazem ostatni, nie doczekał się nigdy przełożenia na praktykę legislacyjną. Izby samorządu zawodowego pozostały do końca II Rzeczypospolitej w obszarze samorządu gospodarczego¹⁷.

Przedmiotem zainteresowania jest tu samorząd lekarzy. Jak już była o tym mowa, pierwsze izby lekarskie na ziemiach polskich w okresie niewoli działały jedynie w zaborze austriackim i w zaborze pruskim. Po odzyskaniu niepodległości izby lekarskie byłego zaboru pruskiego zostały spolonizowane – w drodze komisarycznej powołano nowe, tymczasowe władze polskie. Nie było większego problemu z izbami lekarskimi byłego zaboru austriackiego, ponieważ od początku były one zdominowane przez lekarzy polskich, dostosowano jedynie ich statuty do nowego

¹⁴ J. Hubert, *Samorząd gospodarczy: skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/1926*, Poznań 1926, s. 9.

¹⁵ Por. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 430.

¹⁶ Por. R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, w: *Samorząd w Polsce*, s. 340.

¹⁷ Por. art. 72. ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. nr 30, poz. 227.

porządku prawnego odrodzonego państwa polskiego. Były to regulacje tymczasowe. Dopiero ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania izb lekarskich¹⁸ stworzyła jednolite podstawy prawne dla izb samorządu lekarskiego w całym kraju. Przyjęte w ustawie rozwiązania organizacyjne odpowiadały standardom zachodnio-europejskim, przede wszystkim niemieckim.

Wspomniany akt prawny ustanowił „samorządne urzędowe przedstawicielstwo stanu lekarskiego” w postaci okręgowych izb lekarskich, obejmujących obszar jednego do dwóch województw. Ogółem powstało w całym kraju osiem izb lekarskich z siedzibami w Łodzi, Krakowie, Katowicach, Lublinie, Lwowie, Poznaniu, Warszawie i Wilnie. Według ustawy, izbę lekarską tworzyli lekarze zamieszkali w jej okręgu i zapisani na jej liście (art. 2); tylko oni mieli prawo wykonywania zawodu lekarskiego w okręgu jurysdykcji izby. Izby lekarskie jako instytucje samorządu zawodowego – podobnie jak izby samorządu gospodarczego – posiadały ustrój korporacji publicznoprawnej o obligatoryjnym członkostwie; były wyposażone we władztwo administracyjne i jako takie stanowiły podmiot zdecentralizowanej administracji państwowej; były władzą zwierzchnią zarówno w stosunku do członków, jak i w obszarze zadań delegowanych na nie przez ustawę. Innymi słowy, w zakresie wykonywania służby publicznej, czyli praktyki lekarskiej, izby były samorządne i niezależne od administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Najważniejszym zadaniem władczym, delegowanym na izby lekarskie, było prawo prowadzenia listy lekarzy, zamieszkałych i wykonujących praktykę lekarską w ich okręgu. Wpis na listę lekarzy był obligatoryjny, a członkostwo w izbie stanowiło urzędowe poręczenie posiadanych przez lekarza uprawnień do wykonywania praktyki lekarskiej, było potwierdzeniem zaufania publicznego do lekarza. Takie poręczenie, które leżało w interesie lekarzy i pacjentów, mogła kompetentnie wydawać tylko korporacja publicznoprawna lekarzy, czyli izba lekarska jako instytucja samorządu zawodowego, jako podmiot zdecentralizowanej administracji państwowej. Izby lekarskie w zakresie zadań delegowanych na nie przez ustawę były niezależne od organów administracji rządowej, *implicite* niekompetentnych w sprawach *dotyczących interesów [...] stanu lekarskiego, jego zadań i celów przy wykonywaniu obowiązków lekarskich względem społeczeństwa i w stosunkach lekarzy między sobą* (art. 1a).

Podkreślić należy, że ustawa z 1921 r. poza prawem rejestru, czyli listą lekarzy, dalszych zadań w formie enumeracyjnej nie wymienia, jedynie w art. 6 ogólnie stwierdza się, że *na wezwanie władz państwowych rady izb lekarskich są zobowiązane dawać wyjaśnienia i przedstawiać swe zdanie we wszystkich sprawach odnoszących się do zakresu ich działania*. Natomiast inne zadania publiczne delegowane przez władze państwowe na izby lekarskie mogą „być dokonane jedynie na zasadzie odrębnych ustaw” (art. 7). Czynności te – jak wynika z art. 7

¹⁸ Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania izb lekarskich, Dz.U. nr 105, poz. 763.

– przekazywane będą izbom lekarskim przez władze państwowe „w ich zastępstwie”. W obszarze tych zadań, wyłączonych spod kompetencji urzędników, izby lekarskie są samorządne i niezawisłe od organów administracji rządowej; owe zadania publiczne realizowane są w formach zdecentralizowanych przy bezpośrednim udziale czynnika obywatelskiego, najbardziej kompetentnego „w sprawach zdrowia publicznego”, czyli samych lekarzy. Wspomniany art. 7 ustawy przewidywał również delegowanie na izby lekarskie zadań (czynności) tzw. „specjalnego współdziałania”. W praktyce oznaczało to opiniowanie rządowych projektów ustaw dotyczących lecznictwa medycznego przed skierowaniem ich do Sejmu RP.

W celu realizacji zadań delegowanych na izby lekarskie ustawa powoływała samorządne i pochodzące z wyborów organy izby, a mianowicie: radę izby jako organ uchwałodawczy i stanowiący; zarząd jako organ wykonawczy, z naczelnikiem izby, reprezentującym ją na zewnątrz; komisję rewizyjną jako organ kontroli „we wszystkich sprawach pieniężnych izby” oraz „sprawdzania wszelkich ksiąg i dokumentów w tej dziedzinie [...] w wyznaczonym terminie”; sąd izby lekarskiej, jako organ dyscyplinarny (sąd zawodowy).

Sąd izby lekarskiej orzekał w sprawach naruszenia przez lekarza – członka samorządowej korporacji „stanu lekarskiego” – zasad etyki i deontologii zawodu zaufania publicznego, a jego orzeczenia w tych sprawach miały moc wyroków sądów powszechnych i wymierzały, zgodnie z zachowaniem procedury tych ostatnich, stosowne do przewinienia kary, którymi były: ostrzeżenie, upomnienie, nagana, „odjęcie” prawa wykonywania praktyki lekarskiej na określony czas, a w sprawach najcięższych przewinień – wykreślenie z listy lekarskiej członków izby, co w praktyce oznaczało odebranie uprawnień do wykonywania praktyki lekarskiej (art. 33). Usunięcie z korporacji oznaczało wykluczenie ze stanu lekarskiego, czyli w praktyce pozbawiało lekarza prawa wykonywania zawodu lekarskiego.

Wymieniona ustawa obowiązywała 13 lat, mimo widocznych braków legislacyjnych, jak bliższe nieokreślenie zadań o charakterze władczym, przejętych z gestii administracji rządowej. Jedynie dwa zadania miały bezspornie charakter władczy i były nieznane wcześniej na obszarze byłego zaboru rosyjskiego i Warszawy – stolicy państwa, a mianowicie: lista lekarzy, czyli prawo praktyki lekarskiej, oraz sądownictwo dyscyplinarne, którego orzeczenia z zakresu deontologii i etyki lekarskiej posiadały moc sądów powszechnych. Z biegiem lat inne zadania izb lekarskich stopniowo się wykształcały.

W związku z tym, 15 marca 1934 r. Sejm RP przyjął drugą ustawę o izbach lekarskich¹⁹. Nie wprowadzała ona istotnych zmian do ustawy z 1921 r., natomiast potwierdzała samorządowy charakter izb lekarskich, ich korporacyjny i publicznoprawny ustrój prawny, obligatoryjne członkostwo i władztwo administracyjne w stosunku do lekarzy zamieszkałych i wykonujących praktykę lekarską w okręgu izby. Władztwo to rozciągało się także na zadania delegowane przez ustawę na izbę jako podmiot zdecentralizowanej administracji publicznej. W nowej ustawie

¹⁹ Ustawa o izbach z dnia 15 marca 1934 r., Dz.U. nr 31, poz. 275.

uległy rozszerzeniu i enumeracyjnej konkretyzacji niektóre artykuły, np. art. 4 na mocy którego, czego nie było w pierwszej ustawie, enumeracyjnie wymieniono osiem zadań, a mianowicie:

- współdziałanie z władzami rządowymi i samorządowymi w sprawach zdrowia publicznego (w praktyce owo współdziałanie polegało na tym, że w obszarze zdrowia publicznego samorząd lekarski był równoprawnym partnerem administracji rządowej, że wszystkie, np. rządowe, projekty ustaw dotyczące zdrowia publicznego wymagały wiążącej dla rządu opinii izb lekarskich, ściślej Naczelnej Izby Lekarskiej, reprezentującej cały zawód lekarski w państwie, Naczelną Izbę Lekarską tworzyli przedstawiciele okręgowych izb lekarskich);

- krzewienie i strzeżenie etyki, godności i sumienności zawodowej wśród członków (na straży tego zadania, delegowanego na okręgowe izby lekarskie, stały wspomniane sądy dyscyplinarne, które – jak już podkreślono – w zakresie deontologii zawodu lekarskiego miały moc sądów powszechnych. Sądownictwo zawodowe stanowiło wyraz zaufania państwa do środowiska lekarskiego, przekonanie, że sami lekarze zadanie to będą wypełniali rzetelniej i kompetentniej niż sądy powszechne czy urzędnicy administracji rządowej);

- współdziałanie z władzami rządowymi w sprawach wykonywania nadzoru nad praktyką lekarską (w tej dziedzinie izby prowadziły ustawiczne dokształcanie medyczne lekarzy, udzielały uprawnień specjalizacyjnych, organizowały konferencje i sympozja naukowe, informowały o postępie w naukach medycznych, nowych lekach i sposobach leczenia);

- przedstawicielstwo zawodu lekarskiego i obrona jego interesów (ważną w tej dziedzinie była kwestia zwalczania praktyk leczniczych znachorów – szarlatanów wykorzystujących najczęściej ludność wiejską);

- sprawowanie pieczy nad stanem materialnym członków izby (w szczególności prowadzenie przymusowych instytucji ubezpieczeniowych oraz wzajemnej pomocy dla lekarzy i ich rodzin);

- popieranie instytucji naukowych i ich prac;

- sądownictwo dyscyplinarne i polubowne.

Osobną grupę zadań, przewidzianych w art. 6 ustawy, stanowiły zadania zlecone przez ministra opieki społecznej (ówczesny resort zdrowia).

W artykule 8 nowej ustawy doszło jeszcze zadanie najbardziej władcze, wymienione już w ustawie z 1921 r., a mianowicie prawo rejestru, czyli obligatoryjny obowiązek wpisu wszystkich lekarzy na listę członków okręgowej izby lekarskiej. Wspomniany artykuł stanowił: *Okręgową izbę lekarską tworzą lekarze, wpisani na listę jej członków. I dalej: Na listę członków okręgowej izby lekarskiej powinni być wpisani wszyscy lekarze, mający stałe lub czasowe prawo wykonywania praktyki lekarskiej i zamieszkali w okręgu działalności tej izby.* W praktyce izba lekarska brała odpowiedzialność za „etykę, godność i sumiennosc zawodową [...] swoich [...] członków”, a w stosunku do tych lekarzy, którzy naruszali owe zasady etosu lekarskiego, była władna – jako organ państwa – stosować odpowiednie

kary dyscyplinarne, włącznie ze skreśleniem danego lekarza z listy członków izby, co równało się z pozbawieniem lekarza prawa wykonywania zawodu.

Nowa ustawa (z 1934 r.) nie wprowadziła istotnych zmian w organizacji organów izb lekarskich. Organami okręgowej izby lekarskiej – podobnie jak w ustawie z 1921 r. – były: rada, zarząd, komisja rewizyjna i sąd dyscyplinarny (art. 11). Rada okręgowej izby lekarskiej była organem uchwałodawczym i kontrolującym. W okręgach do tysiąca lekarzy wpisanych na listę członków izby, rada składała się z 30 członków, w okręgach liczących więcej lekarzy, liczba rady zwiększała się o jednego członka na każdych dodatkowych stu lekarzy. Wybory do rady okręgowej izby były przeprowadzane na podstawie ordynacji wyborczej wydawanej przez ministra opieki społecznej. Do zakresu działania rady okręgowej izby lekarskiej należało m.in. uchwalanie budżetu izby oraz ustalanie wysokości składki wpisowej i rocznej na potrzeby izby, uchwalanie i zmiany regulaminu izby oraz regulaminu sądu dyscyplinarnego, uchwalanie wniosków w sprawie warunków pracy i płacy lekarzy oraz rozporządzanie majątkiem izb. Kompetencje te pokrywały się z tymi, które zawarte były w ustawie z 1921 r.

Rada izby wybierała spośród swoich członków zarząd izby w liczbie 6-12 członków i 3-6 zastępców. Rada izby wybierała też komisję rewizyjną (w liczbie 3-5 członków i 2-3 zastępców) oraz sąd dyscyplinarny (art. 15). Należy dodać, iż rada (lub zarząd) mogła powoływać odpowiednie komisje i powierzać im wykonanie określonych zadań.

Zarząd był organem wykonawczym, spośród swego grona wybierał prezesa, sekretarza i skarbnika. Prezes izby zwany w „starej” ustawie naczelnikiem kierował pracą zarządu i reprezentował izbę na zewnątrz, decydował we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla rady izby; prezes izby zajmował wysoką pozycję publiczną. Bez zmian pozostały zadania komisji rewizyjnej, organu kontrolującego i nadzorującego działalność finansową izby.

Podobnie sąd dyscyplinarny, jako organ orzekający w sprawach dyscyplinarnych, miał za zadanie czuwać nad przestrzeganiem przez lekarzy – członków izby zasad etyki, godnego zachowywania się i sumiennego wykonywania swoich obowiązków zawodowych (art. 19).

Członkowie izby za naruszenie swych obowiązków, szczególnie w zakresie deontologii zawodu lekarskiego, podlegali karze dyscyplinarnej, która polegała na upomnieniu, naganie, zawieszeniu w prawach członka izby odpowiednio do winy na ściśle określony czas (w poprzedniej ustawie nie dłużej niż 1 rok), a także skreśleniu z listy członków izby lekarskiej (art. 21). Kary nałożone przez sąd dyscyplinarny mogły być jeszcze zaostrzone przez ogłoszenie ich w dzienniku urzędowym izby na koszt skazanego lub nałożenie grzywny do 500 zł.

Należy podkreślić, że w sprawach dyscyplinarnych, związanych z naruszeniem przez lekarzy – członków izby zasad etyki i deontologii lekarskiej, występowała dwuinstancyjność. Pierwszą instancję stanowiły sądy dyscyplinarne okręgowych izb lekarskich, złożone z 12–18 członków wybranych przez rady okręgowe tych izb, drugą instancją odwoławczą był Sąd Naczelnej Rady Lekarskiej złożony

z 18 członków, z czego 9 członków było wybieranych przez walne zebranie Naczelnej Izby, 5 członków mianowanych spośród lekarzy przez ministra opieki społecznej i 4 członków mianowanych przez ministra sprawiedliwości spośród zawodowych sędziów. Sądy dyscyplinarne pierwszego stopnia orzekały w składzie 3 członków, sąd dyscyplinarny Naczelnej Izby Lekarskiej odpowiednio w składzie 5 członków, przy czym przewodniczącym zespołu orzekającego był sędzia zawodowy, czyli jeden z sędziów mianowanych przez ministra sprawiedliwości.

Reprezentantem całego środowiska lekarskiego była Naczelna Izba Lekarska (NIL). Tworzyli ją przedstawiciele okręgowych izb lekarskich w stosunku: jeden przedstawiciel na każdą rozpoczętą liczbę 400 członków izby okręgowej; kadencja Naczelnej Izby Lekarskiej trwała pięć lat. Naczelna Izba Lekarska stanowiła władzę nadzorczą wobec wszystkich okręgowych izb lekarskich. Do uprawnień NIL należało m.in. uzgadnianie działalności okręgowych izb lekarskich, zatwierdzanie ich budżetów, rozstrzyganie odwołań od postanowień okręgowych izb lekarskich, rozstrzyganie sporów między poszczególnymi okręgowymi izbami lub między tymi izbami a lekarzami, opracowywanie ramowych regulaminów izb lekarskich, ustalanie ogólnych zasad etyki lekarskiej, a także wydawanie dziennika urzędowego izb lekarskich. Zarządzenia i uchwały Naczelnej Izby Lekarskiej obowiązywały okręgowe izby lekarskie i ich członków.

Nadzór państwowy nad działalnością Naczelnej Izby Lekarskiej i okręgowymi izbami lekarskimi sprawował – w świetle ustawy z 1934 r. – minister opieki społecznej (wcześniej zdrowia publicznego). Ustawodawca przez określenie „nadzór państwowy” pragnął podkreślić, że izby lekarskie jako instytucje samorządu zawodowego i podmioty zdecentralizowanej administracji publicznej są organami państwa, nie rządu; że w granicach ustawy są podmiotami równoprawnymi i niezawisłymi od administracji rządowej. Nadzór ten ograniczał się do kryterium legalności.

Drugim zawodem medycznym, który uzyskał w niepodległej Polsce status zawodu zaufania publicznego, byli lekarze-dentyści. Na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 1938 r. powstał samorząd lekarsko-dentystyczny, wzorowany na samorządzie lekarskim²⁰. W myśl ustawy, instytucjami tego samorządu były okręgowe izby lekarsko-dentystyczne o ustroju korporacji publicznoprawnej i obligatoryjnym członkostwie, władcze i niezawisłe – w granicach ustawy – od administracji rządowej i samorządu terytorialnego i – podobnie jak izby lekarskie – podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej. W ten sposób lekarze-dentyści zyskali podmiotowość publicznoprawną i realny wpływ na politykę państwa w interesującej ich dziedzinie zdrowia publicznego.

Do zadań ustawowych izb lekarsko-dentystycznych należały: reprezentacja i obrona interesów zawodowych, sprawowanie wraz z władzami rządowymi nadzoru nad wykonywaniem praktyki lekarsko-dentystycznej, czuwanie nad zachowaniem etyki, godności stanu i sumienności zawodowej, stosowanie wobec lekarzy naruszających owe zasady sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego.

²⁰ Ustawa z dnia 11 stycznia 1938 r. o izbach lekarsko-dentystycznych, Dz.U. nr 6, poz. 33.

Organami okręgowych izb lekarsko-dentystycznych były – podobnie jak w przypadku izb lekarskich – rada izby jako organ uchwalający i kontrolujący, zarząd jako organ wykonawczy z prezesem izby na czele, komisja rewizyjna jako organ kontrolujący działalność gospodarczą i finansową izby oraz sąd dyscyplinarny. Wszystkie te organy były wyłaniane przez radę izby.

Centralnym organem tej grupy zawodu medycznego była Naczelna Izba Lekarsko-Dentystyczna z siedzibą w Warszawie. Reprezentowała ona cały zawód lekarsko-dentystyczny w kraju. Nadzorowała działalność okręgowych izb lekarsko-dentystycznych, była w stosunku do tych ostatnich instytucją odwoławczą, rozstrzygającą spory między izbami oraz między izbami a lekarzami. Nadzór zwierzchni nad działalnością okręgowych izb lekarsko-dentystycznych i Naczelnej Izby Lekarsko-Dentystycznej sprawował, podobnie jak w przypadku samorządu lekarskiego, minister opieki społecznej.

Wreszcie ostatnią grupą spośród medycznych zawodów, która uzyskała w II Rzeczypospolitej status zawodu zaufania publicznego i przywilej samorządu, byli aptekarze. Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. powoływała okręgowe izby aptekarskie i Naczelną Izbę Aptekarską. Wprowadzeniu tej ustawy w życie przeszkodził wybuch II wojny światowej²¹.

W okresie wojny i okupacji ziem polskich przez hitlerowskie Niemcy i Związek Radziecki polskie instytucje samorządu zawodowego, podobnie jak gospodarczego i terytorialnego, zostały zlikwidowane.

²¹ Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o Izbach Aptekarskich, Dz.U. nr 55, poz. 346.

Karol Dąbrowski

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu
Wydział Prawa i Ekonomii

Restytucja mienia przedwojennych izb przemysłowo-handlowych w Polsce

Streszczenie. *Izby przemysłowo-handlowe, powołane na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r., po zakończeniu drugiej wojny światowej wznowiły swoją działalność w nowym ustroju i granicach Polski. W warunkach ustroju autorytarnego izby te od początku były pozbawione władztwa administracyjnego, utraciły swój charakter samorządu gospodarczego. Pozostałe po izbach mienie przejął Skarb Państwa. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jakie są szanse na odzyskanie tego mienia przez obecne izby gospodarcze w II RP.*

Izby przemysłowo-handlowe zostały powołane przed wojną na mocy rozporządzenia z 15 lipca 1927 r.¹, natomiast zniesione mocą ustawy z 7 marca 1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości (CUDW)². Zanim zakończono akcję likwidacji izb, CUDW przekształcono w Ministerstwo Przemysłu Drobnego i Rzemiosła (MPDIR). Ostatnim aktem prawnym, zwieńczającym proces znoszenia

¹ Por. Dz.U. nr 67, poz. 591 ze zm. oraz tekst jednolity z 1936 r.; Dz.U. nr 45, poz. 335.

² Dz.U. nr 10, poz. 104.

samorządu przemysłowo-handlowego w Polsce było zarządzenie Ministra Przemysłu Drobnoego i Rzemiosł z 30 sierpnia 1951 r. o zakończeniu likwidacji izb przemysłowo-handlowych³.

Zadania izb przekazano głównie zrzeszeniom prywatnego handlu i usług, zrzeszeniom przemysłu prywatnego. W ślad za obowiązkami nie przekazano instytucjom reprezentującym inicjatywę prywatną mienia izb⁴. Majątek izb przeszedł na Skarb Państwa z mocy samego prawa, na podstawie ustawy o CUDW, dlatego też ujawnienie Skarbu Państwa jako nowego właściciela w księdze wieczystej było aktem deklaratoryjnym, a nie konstytutywnym. Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości izbowych od 1950 r., nawet jeśli nie figurował w księdze wieczystej. Owszem, likwidatorzy lub nowi posiadacze nieruchomości (np. rady narodowe) mieli obowiązek ujawnienia w księdze wieczystej przejścia prawa własności na Skarb Państwa na podstawie zaświadczenia prezesa CUDW. Także prezes był uprawniony do samodzielnego złożenia wniosku o wpis Skarbu Państwa do księgi wieczystej. Jednakże, jak pokazuje przykład Lublina, władze zwlekły z uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości nawet do lat nam współczesnych⁵.

Faktycznie mienie likwidowanych izb rozdysponowano między instytucje publiczne i partyjne. Akta poszczególnych izb oraz CUDW dostarczają dowodów, jak wyglądało to w praktyce⁶. Tak naprawdę, ów podział należy nazywać „rozparcelowywaniem” majątku przez urzędy komunistycznej władzy. Przez wiele miesięcy trwały „targi” pomiędzy urzędnikami lokalnymi i centralnymi.

Jaskrawym przykładem jest tu Izba poznańska, o której mienie spierało się aż jedenaście różnych instytucji. W przypadku Izby Przemysłowo-Handlowej w Łodzi „tylko” osiem, Częstochowie siedem, a w Szczecinie sześć. W Warszawie do podziału dołączyła nawet „Cepelia”, w Częstochowie i Rzeszowie – dyrekcje central miejskiego handlu detalicznego, w Gdyni tamtejsza Dyrekcja Przemysłu Miejskowego (tzw. DPM). W Katowicach o składniki mienia spierały się: Ministerstwo Górnictwa, placówki przemysłu państwowego, prezydium miejskiej narodowej, centrala rzemieślnicza i związek spółdzielni rzemieślniczych, zrzeszenia prywatnego przemysłu i centrala prywatnego przemysłu metalowego. Prawdopodobnie sprawa posiadania lokalu po likwidowanej Izbie stała się wręcz przedmiotem

³ Por. Ustawa z 25 maja 1951 r. o urzędzie Ministra Przemysłu Drobnoego i Rzemiosł, Dz.U. nr 32, poz. 247, Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 1951 r. w sprawie zakresu działania Ministra Przemysłu Drobnoego i Rzemiosł, Dz.U. nr 60, poz. 410.; inne akty odnoszące się do MPDIR: Mon. Pol. A. nr 59, poz. 774, nr 79, poz. 1096; nr 94, poz. 1303; nr 95, poz. 1319; A. Kochański, *Polska 1944-1991. Informator historyczny*, t. 1, *Podział administracyjny, ważniejsze akty prawne, decyzje z enuncjacje państwowo (1944-1956)*, Warszawa 1996, s. 217, 289, 327, 358, 400.

⁴ Por. Rozporządzenie Przewodniczącego PKPG z 15 grudnia 1950 r. w sprawie określenia organów i instytucji, które przejmą niektóre sprawy należące dotychczas do zakresu działania izb przemysłowo-handlowych, Dz.U. nr 9, poz 71.

⁵ Por. Rozporządzenie Przewodniczącego PKPG z 8 marca 1951 r. w sprawie trybu ujawniania w księgach wieczystych i innych rejestrach przejścia na własność Skarbu Państwa majątku zniezionych izb przemysłowo-handlowych, Dz.U. nr 19, poz. 156.

⁶ Por. Archiwum Akt Nowych, zespół CUDW, sygn. 15.

sporu przed państwową komisją lokalową, potem zaś okręgową komisją arbitrażową i nawet Główną Komisją Arbitrażową w Warszawie.

Natomiast mienie stołecznej Izby przypadło głównie CUDW i PKPG, a krakowskiej – PZPR (w tym znany gmach przy ul. Długiej). W Krakowie usiłowano zadbać o zachowanie izbowych zbiorów, które zamierzano przekazać do tamtejszego Archiwum Państwowego oraz Muzeum Historycznego i Etnograficznego.

W Lublinie wartościowe ruchomości przejął CUDW (meble, maszyny do pisania, maszyny liczące, kasa pancerna), samochód – Izba Przemysłowo-Handlowa w Warszawie, resztę nieruchomości – Wojewódzka Rada Narodowa. Zresztą Izba, poza meblami, sprzętem biurowym, powielaczem, maszyną drukarską, nie dysponowała kosztowniejszymi przedmiotami. Wartość sentymentalną miało kilka drobiazgów oraz obraz pierwszego prezesa Izby⁷.

Uderzające jest, jak rzadko ruchomości trafiały do szkół, które były przecież przez izby zakładane i utrzymywane. Miało to miejsce w Białymstoku, Katowicach i Olsztynie. Wreszcie Eugeniusz Szyr (zastępca Hilarego Minca), by uspokoić konflikty o izbowe mienie, wydał 30 września 1950 r. (prawie pół roku po ukazaniu się ustawy o CUDW) okólnik o „zaspokajaniu potrzeb na odcinku zagospodarowania w sprzęt biurowy” po – jak to ujęto – „byłych izbach przemysłowo-handlowych”. Zgodnie z nim, ruchomościami izbowymi można było zaspokoić potrzeby innych podmiotów w następującej kolejności: CUDW, dalej rady narodowe, instytucje państwowe, następnie instytucje o charakterze polityczno-społecznym (chodziło głównie o PZPR), instytucje samorządu gospodarczego i zrzeszenia prywatnego przemysłu (chodziło najprawdopodobniej o izby rzemieślnicze) oraz zrzeszenia kupieckie (ale wyłącznie za opłatą)⁸.

Zastanawiające jest, że zrzeszenia prywatnego handlu i usług, mimo iż przejmowały dużą część kompetencji izbowych, mogły jedynie odkupić mienie likwidowanych izb od Skarbu Państwa. Pamiętajmy, że przecież radcowie kupieccy tworzyli połowę składu radców izb i ofiarnie pracowali na rzecz reaktywacji izb po wojnie. Natomiast zrzeszenia prywatnego przemysłu, kierowane przez Komisję Koordynacyjną Zrzeszeń Prywatnego Przemysłu, nie podlegały takim rygorom. Być może dlatego, że na czele Komisji Koordynacyjnej stał były dyrektor Izby warszawskiej, szef Komisji Likwidacyjnej Izb Przemysłowo-Handlowych, członek PZPR – M. Szyszkowski, a same zrzeszenia prywatnego przemysłu podlegały ścisłszemu nadzorowi ze strony władz niż Naczelna Rada Zrzeszeń Kupieckich RP.

Jeśli chodzi o nieruchomości izbowe, to najwięcej zostało przejętych przez rady narodowe. Stało się tak w Bydgoszczy, Częstochowie, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Koszalinie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Słupsku, Wrocławiu. Nie chodziło tylko o siedziby izb, ale i nieruchomości należące do ekspozytur i oddziałów (jak w przypadku Słupska, gdzie

⁷ Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie, sygn. 609 i 611.

⁸ Por. Archiwum Akt Nowych, zespół CUDW, sygn. 15; Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie, sygn. 609.

mieścił się oddział Izby szczecińskiej). Izby posiadały także dom wypoczynkowy w Kudowie Zdroju, który przypadł Funduszowi Wczasów Pracowniczych. Natomiast magazyn dworcowy w Toruniu (Izby gdyńskiej, a wcześniej bydgoskiej) zatrzymała Centrala Handlowa Przemysłu Metalowego, związana ze zreszzeniami przemysłu prywatnego.

Smutne okazały się losy pracowników Izby lubelskiej, zamieszkujących kamienicę wybudowaną w centrum Lublina z pieniędzy Funduszu Emerytalnego Izby. W okresie okupacji zostali wyrzuceni przez Niemców, którzy zajęli dom dla funkcjonariuszy SS, a potem żołnierzy Wehrmachtu. W 1944 r., gdy wspomniani wyżej pracownicy chcieli wprowadzić się do swoich mieszkań, zostali usunięci przez funkcjonariuszy komunistycznych, którzy przejęli budynek jako „poniemiecki”⁹. Podobnie stało się ze stojącym przy ulicy Okopowej reprezentacyjnym gmachem lubelskiej Izby. W czasie wojny został on zajęty przez Wydział Lasów urzędu gubernatora dystryktu. W lipcu 1944 r. przejęły go Ministerstwo Aproprowiacji i Handlu oraz Dyrekcja Lasów Państwowych. Do 1950 r., mimo ponawianych starań, Izbie nie udało się odzyskać swoich budynków. Dziś gmach Izby znajduje się w posiadaniu lubelskiej delegatury NIK, a kamienica dawnego Funduszu Emerytalnego należy do wspólnoty mieszkaniowej¹⁰.

Z przykrością należy podkreślić, iż w trakcie postępowań likwidacyjnych zaginęło wiele zbiorów bibliotecznych. Biblioteka Izby lubelskiej liczyła około 5,5 tys. tomów. Mimo iż została w całości przekazana na rzecz Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, to katalogi pozwalają na odnalezienie tylko części książek i czasopism, należących do Izby. Z korzyścią dla badaczy, w bardzo dobrym stanie zachowały się akta Izby lubelskiej w Archiwum Państwowym w Lublinie. Niekorzystna jest natomiast sytuacja archiwaliów Izby warszawskiej – Izby Urzędującej, które znalazły się w Archiwum Akt Nowych (AAN) i Archiwum m. st. Warszawy, a powinny trafić wyłącznie do AAN, gdyż Izba Urzędująca była centralną instytucją samorządu przemysłowo-handlowego i w jej ramach funkcjonował Wydział Koordynacji Izb Przemysłowo-Handlowych RP.

Zasadnicze staje się pytanie, czy w dzisiejszym stanie prawnym możliwa jest restytucja mienia izb przemysłowo-handlowych. Wiele przemawia za tym, że niestety nie. Istniejące obecnie w Polsce izby gospodarcze są powoływane na mocy ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych¹¹. Zgodnie z tą ustawą, a także jakimkolwiek innym obecnie obowiązującym aktem prawnym, nie istnieje następstwo prawne współczesnych izb gospodarczych z izbami przemysłowo-handlowymi, zniesionymi ustawą z dnia 7 marca 1950 r. o CUDW. Teza ta znalazła swoje potwierdzenie w znanym orzeczeniu Naczelnego Sądu

⁹ Por. Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie, sygn. 71.

¹⁰ Ciekawe, iż Izba przed wojną nie zdążyła ukończyć budowy gmachu. Zbudowano jedynie niecałe prawe skrzydło budynku i do obecnej siedziby NIK wejście znajduje się od strony garażu. Na placu, pierwotnie należącym do Izby, na którym miało stanąć lewe skrzydło gmachu z reprezentacyjnym wejściem, postawiono po wojnie osobną kamienicę.

¹¹ Dz.U. nr 35, poz. 195 ze zm.

Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2002 r., w sprawie nieruchomości Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie¹². Wszelkie roszczenia izb gospodarczych wobec nieruchomości przedwojennych izb przemysłowo-handlowych są więc bezpodstawne.

Sprawę komplikuje fakt, iż w jednym mieście może powstać wiele izb gospodarczych, które w praktyce funkcjonują jako niewielkie i luźne stowarzyszenia przedsiębiorców, a nie instytucje samorządu gospodarczego. Przykładem może być sytuacja w Lublinie. Gdyby więc zastanawiać się nad zwrotem nieruchomości izb przedwojennych, to na dobrą sprawę nie wiadomo komu należałoby je oddać. Obawiać się można, że doszłoby też do sytuacji, w której grupa osób celowo powołałaby izbę gospodarczą tylko po to, aby domagać się zwrotu upatrzonych nieruchomości. Co więcej, obecnie zrzeszenie osób prowadzących, choćby formalnie, działalność gospodarczą może przybrać nazwę nie „izby gospodarczej”, lecz „izby przemysłowo-handlowej”, „izby przemysłowej” czy „izby handlowej”. Należy sobie uświadomić, że tożsamość nazwy jakiejś izby gospodarczej z określoną przedwojenną izbą przemysłowo-handlową nie pociąga za sobą ciągłości prawnej i nie rodzi prawa do objęcia nieruchomości przedwojennych izb przemysłowo-handlowych. Chaos w tym względzie wydatnie obniża renomę przedstawicielstwa przedsiębiorców, jakimi są obecne izby gospodarcze.

Tak naprawdę nie można mówić o jakimkolwiek zwrocie nieruchomości przedwojennych izb, ponieważ tamten majątek od prawie 60 lat znajduje się w rękach państwa polskiego. Można jedynie postulować, by Rzeczypospolita Polska, reprezentowana przez Skarb Państwa, przekazała przyszłym jednolitym, prawdziwym izbom przemysłowo-handlowym, izbom samorządu gospodarczego w rozumieniu teorii prawa administracyjnego, choćby część mienia niegdyś należącego do przedwojennych izb. Miejmy nadzieję, że dzięki obywatelskiemu projektowi ustawy o izbach przemysłowo-handlowych¹³, tak się stanie.

¹² Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2002 r., I SA 1518/00, *System Informacji Prawnej Lex* [online].

¹³ *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008 (aneks).

Tomasz Skica

Wyższa Szkoła Informatyki
i Zarządzania w Rzeszowie
Katedra Finansów i Bankowości

Magdalena Żmuda

Wyższa Szkoła Informatyki
i Zarządzania w Rzeszowie
Katedra Zarządzania i Marketingu

Wybrane aspekty zarządzania wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego¹

Streszczenie. *Artykuł traktuje o tematyce zarządzania wiedzą w samorządzie terytorialnym. Stanowi próbę przełożenia rozwiązań właściwych dla podmiotów sektora prywatnego na grunt działalności jednostek sektora publicznego. Całość oparta została na wynikach badań autorskich przeprowadzonych na populacji gmin Podkarpacia. W rezultacie wskazane uwarunkowania teoretyczne wdrażania rozwiązań dotyczących zagadnienia zarządzania wiedzą konfrontowane są z ich praktycznym odniesieniem. Artykuł łączy tym samym walory pracy teoretycznej z empirią.*

1. Wstęp

Współczesna rzeczywistość społeczno-gospodarcza stawia przed jednostkami samorządu terytorialnego (JST) nowe wyzwania. Odnoszą się one zarówno

¹ Niniejszy artykuł oparty został na wynikach badań autorskich przeprowadzonych wśród wójtów (burmistrzów/prezydentów) województwa podkarpackiego w okresie październik 2007 – sierpień 2008. Badania dotyczyły tematyki efektywności zarządzania wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) oraz jego wpływu na skuteczność funkcjonowania struktur administracji samorządowej.

do zakresu oraz charakterystyki, jak i sposobu, a przede wszystkim skuteczności realizowanych zadań. Adaptacja do zmieniających się uwarunkowań rynkowych wymaga położenia szczególnego nacisku na wzmacnianie posiadanego potencjału oraz przyjęcia go za podstawę implementacji działań prorozwojowych. Mając na uwadze powyższe, istotnego znaczenia nabiera fakt potencjału ludzkiego jako czynnika decydującego o skuteczności inicjowanych działań.

Wiedza jest niewątpliwie najcenniejszym narzędziem w pracy urzędnika. Bierne, a niekiedy wprost schematyczne zachowanie pracowników szczebla samorządowego nie stwarza korzystnych uwarunkowań dla wzmocnienia efektywności realizowanych działań. Fakt szablonowego funkcjonowania, a tym samym relatywnie niskich efektów inicjowanych przedsięwzięć, jest powodowany zarówno ograniczeniami płynącymi z braku odpowiednich kwalifikacji, jak i braku inicjatyw zakładających ich podnoszenie. Wskazany punkt widzenia potwierdzają analizy orzecznictwa, stwierdzające wadliwość orzeczeń organów administracji publicznej². Wynika z nich, że jedynie w około 4-5% zbadanych przypadków wadliwość decyzji była konsekwencją niejasności przepisów. Natomiast w 95-96% przypadków, podstawą uchylecia decyzji lub stwierdzenia jej nieważności były wady wynikające z nieznamomości przepisów lub reguł ich interpretacji przez osoby sporządzające rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do przedstawionych faktów, nie sposób nie odnieść wrażenia, że wiedza jest ważnym wykładnikiem działania JST, a skuteczne nią zarządzanie stanowi determinantę efektywności realizowanych zadań.

2. Wiedza a zarządzanie wiedzą

Podjęcie tematu zarządzania wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga podejścia odnoszącego pojęcie „wiedzy”, oraz procesu zarządzania nią, do struktur i praw rządzących sektorem publicznym. W celu należytego przełożenia reguł właściwych dla sektora prywatnego na grunt działalności podmiotów niekomercyjnych, niezbędne staje się zdefiniowanie terminu „wiedza”. Należy w tym miejscu jednoznacznie wskazać, że pojęcia tego nie można umieszczać w próżni. Bardzo często łączy się je z terminami: „dane” oraz „informacja”. Co istotne, wiedza to również umiejętne łączenie obu pojęć, ich zespalanie, przetwarzanie, a finalnie – wykorzystywanie. Jeżeli potraktować dane i powołane wcześniej informacje jako swego rodzaju komponenty wiedzy, to czym jest sama wiedza? Otóż dane to surowe, niepoddane analizie liczby i fakty dotyczące zjawisk lub wydarzeń³. Z kolei informacje obejmują zbiór danych, opisujących zdarzenia

²Badania niepublikowane, prowadzone w ramach grup seminaryjnych na potrzeby prac dyplomowych, objęły analizę materiałów źródłowych dotyczących orzecznictwa sądu administracyjnego stwierdzającego wadliwość orzeczeń organów administracji publicznej.

³J. A. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 1998, s. 589.

lub zjawiska⁴. Można zatem stwierdzić, że informacje kształtują postrzeganie rzeczywistości. Rezultatem, tj. produktem finalnym interakcji obu pojęć, jest wiedza. Koncyrowanie na temat terminu „wiedza” w otulinie współtworzących ją komponentów uwydatnia obiektywną sprzeczność. O ile bowiem dane i informacje mają charakter ilościowy, o tyle wiedza jako konstrukt ma charakter jakościowy, a także formalny. Dlatego też zgodnie ze stanowiskiem Kazimierza Perekudy „[...] wiedza stanowi psychologiczne, indywidualne lub intersubiektywne doświadczenie, będące wynikiem intelektualnej refleksji teoretycznej nad bytami realnymi i abstrakcyjnymi”⁵.

Nakreślone tło już na tym poziomie uogólnienia pozwala zauważyć wielowątkowość podejścia do zagadnienia wiedzy. Należy w tym miejscu odnieść się do funkcjonującego na kanwie literatury podziału wiedzy na dwie kategorie, tj. wiedzę jawną i ukrytą⁶. Pierwsza z nich wyraża się w liczbach i słowach. Jest prosto i czytelnie komunikowana, a w efekcie upowszechniana w formie twardych, naukowych formuł, procedur bądź zasad. Diametralnie inaczej przedstawia się wątek wiedzy ukrytej (tzw. wiedzy cichej). Ta kategoria jest trudno dostrzegalna, przez co próby jej sformalizowania są niezwykle skomplikowane. Fakt ten w zespoleniu z jej utrudnioną identyfikacją, głębokim zakorzeniem w indywidualnym działaniu oraz oparciem na ideałach i autonomicznych wartościach sprawia, że możliwości jej przekazywania (dzielenia się nią) są bardzo ograniczone.

Świadomość znaczenia wiedzy sprawia, że planowe stają się inicjatywy zakładające jej przemyślane budowanie. To właśnie poprzez działania na jej składowych, a więc informacjach, możliwe jest oddziaływanie na efektywność funkcjonowania jednostek, a w rezultacie wzmacnianie potencjału tworzonych przez nie organizacji. Pomimo tego, iż implementacja rozwiązań rynkowych do działalności JST stanowi stosunkowo nowy rozdział w funkcjonowaniu jednostek sektora publicznego, to nie sposób przecenić roli i znaczenia, jakie odgrywa ona w podnoszeniu efektywności i jakości świadczonych przez nie usług.

W literaturze bardzo silnie zaznacza się związek między wiedzą a rozwojem organizacji⁷. Wiedza urasta nawet do rangi najważniejszego czynnika determinującego wzrost potencjału każdej organizacji (zarówno prywatnej, jak i publicznej). Najsilniej i najbardziej jednoznacznie pogląd ten wyraził P. Drucker, według którego *podstawowym zasobem ekonomicznym [...] nie jest dłużej „kapitał” ani „zasoby naturalne” (ziemia), ani „siła robocza”. Jest nią i będzie wiedza*⁸. Warto podkreślić, że elementem współwyznaczającym potencjał każdej organizacji,

⁴ A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2006, s. 33.

⁵ K. Perekuda, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2005, s. 44.

⁶ Zobacz więcej na ten temat na stronie: www.sveiby.com oraz w publikacji: I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa 2000, s. 110 i n. (przyp. aut.).

⁷ Por. m.in.: T. H. Davenport, L. Prusak, *How Organizations Manage What They Know*, „Harvard Business Review” 1998, s. 5, oraz E. Skrzypek, *Wiedza i kapitał intelektualny jako źródło sukcesu przedsiębiorstwa*, Zamojskie Studia i Materiały, red. W. Ćwika, Z. Szymański, Zamość 2004, s. 303.

⁸ Por. P. Drucker, *Spoleczeństwo pokapitalistyczne*, Warszawa 1999.

w tym urzędzie, jest umiejętność efektywnego lub przynajmniej poprawnego implementowania posiadanej wiedzy. Wbrew pozorom problem ten jest bardzo istotny, a specyfika sektora publicznego dodatkowo go uwydatnia. Przykładowo: jak ocenić kompetencje i działanie urzędnika, który korzystając z posiadanej wiedzy na temat możliwości względnie szerokiego interpretowania konkretnego przepisu, wydaje decyzję negatywną dla petenta, równocześnie pozostając w zgodzie z prawem? Czy działanie to stanowi przykład efektywnego wykorzystania wiedzy? Jeżeli potraktować je jako poprawne, to czy petent otrzymujący negatywną decyzję przyjmuje ją ze świadomością przesłanek uzasadniających wydane rozstrzygnięcie? Finalnie, jeżeli nie, to jakie działania podjąć, aby petent otrzymujący negatywną decyzję, nie kwestionował jej zasadności merytorycznej? Zaprezentowany przykład nie jest odosobniony, a wskazany diagram decyzyjny pokazuje, jak złożony i wewnętrznie niejednorodny jest proces oceny implementowania wiedzy w funkcjonowaniu JST.

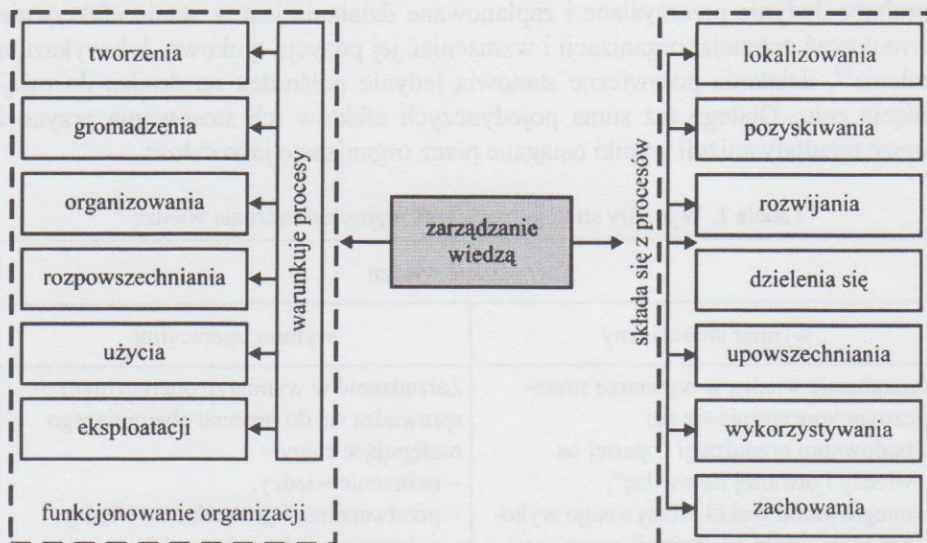
Wiedza jest niewątpliwie cennym zasobem. Jest mozaiką doświadczeń, wartości, umiejętności i adaptatywności, a także narzędziem, którego ustawiczne wzmocnianie pobudza do wzrostu każdą organizację. Jako zasób niematerialny – wiedza podlega kształtowaniu w wyniku nieprzerwanego rozwijania umiejętności, nabywania doświadczeń, dostrzegania i wykorzystywania szans przy równoczesnym abstrahowaniu od zagrożeń. Wiedza i kapitał intelektualny są więc filarami decydującymi o efektywności działania każdej z JST z osobna, a w ten sposób także samorządu terytorialnego jako całości. Dostrzeżenie ich znaczenia zaowocowało zwróceniem w kierunku konstrukcji systemu zarządzania wiedzą, który łącząc zasoby ludzkie z technologią, stanowi odpowiedź na potrzeby w zakresie efektywnego dynamizowania działań rozwojowych.

Analogicznie, jak miało to miejsce w przypadku definiowania terminu „wiedza” (gdzie wskazywano na kluczowe znaczenie informacji), również w odniesieniu do „zarządzania wiedzą” literatura odwołuje się do informacji i zarządzania nią, przy czym rozszerza ów kontekst o zarządzanie pracownikami wiedzy. Powołując się na stanowisko Bogusza Mikuły, zarządzanie wiedzą to pozyskiwanie środków, opracowanie i oddziaływanie na wykorzystanie warunków, metod i technik, które warunkują procesy tworzenia, gromadzenia, organizowania, rozpowszechniania, użycia i eksploatacji wiedzy w trakcie funkcjonowania organizacji⁹. Odnosząc się do definiowanego pojęcia jako konstrukt, istotną staje się identyfikacja procesów składających się na zarządzanie wiedzą (por. schemat 1).

Zaprezentowany schemat wskazuje na złożoną charakterystykę definiowanego pojęcia. Uwidacznia on pola polaryzacji zarządzania wiedzą zarówno w obrębie tworzących ją elementów składowych, jak i płaszczyzn ich oddziaływania na funkcjonowanie organizacji. Przedstawiony graf ukazuje ponadto dynamikę procesów związanych z zarządzaniem wiedzą, czytelnie wskazuje bowiem na ciągłość

⁹B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki, *Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 74.

Schemat 1. Zarządzanie wiedzą – płaszczyzny polaryzacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków 2002, s. 42 i n.

następujących po sobie procesów tworzących jednolity układ cyklu zarządzania. Każdy kolejny proces jest bowiem wprowadzeniem dla procesu, który po nim następuje, a równocześnie spoiną łączącą dopełniające się elementy. O efektywności zarządzania wiedzą nie decyduje zatem wyłącznie świadomość jej znaczenia – o wiele istotniejsze jest jej identyfikowanie i pomnażanie. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że wiedza jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla skutecznego stymulowania podmiotu do wzrostu. Indywidualizm pracowników i niedzielenie się wiedzą są równie szkodliwe jak bagatelizowanie jej znaczenia. Hołdowanie takim rozwiązaniom może doprowadzić do diametralnie innego postrzegania i oceniania poszczególnych komórek i departamentów organizacji czy urzędu. Paradoksalnie, efektem jest wysoka ocena pojedynczych pracowników (czy komórek) na tle ogólnej negatywnej oceny funkcjonowania urzędu. Wskazaną nieprawidłowość określa się mianem izolowania wiedzy, a nasuwającym się wnioskiem jest potrzeba udostępniania odseparowanej informacji oraz przekształcania pojedynczej umiejętności w zasób odpowiadający potrzebom organizacji. Zasadność takiego podejścia potwierdza analiza zarządzania wiedzą dokonana odrębnie, w wymiarach strategicznym i operacyjnym (por. tabela 1).

Zaprezentowana tabela stanowi uzupełnienie przedstawionych wyżej faktów. Dzięki dywersyfikacji w podejściu do oceny wagi zarządzania wiedzą uwidacznia się szereg elementów, których pomijanie obniża efektywność jej wykorzystania. Generowanie, upowszechnianie, a dopiero w trzeciej odsłonie wykorzystanie – tak należałoby podsumować proces w pełni racjonalnego i poprawnego zarządzania wiedzą. Zarówno tworzenie wiedzy przez pojedyncze jednostki, jak i świadome

rezygnowanie z wykorzystania jej potencjału – przynoszą dokładnie takie same rezultaty. Jedynie przemyślane i zaplanowane działanie jest w stanie efektywnie stymulować potencjał organizacji i wzmacniać jej pozycję rynkową. Jak wykazują badania¹⁰, działania połowiczne stanowią jedynie półśrodek na drodze do osiągnięcia celu. Dlatego też suma pojedynczych efektów ich stosowania przynosi gorsze rezultaty aniżeli wyniki osiągane przez organizację jako całość.

Tabela 1. Wymiary strategiczny i operacyjny zarządzania wiedzą

Zarządzanie wiedzą	
wymiar strategiczny	wymiar operacyjny
<p>Zarządzanie wiedzą w wymiarze strategicznym koncentruje się na:</p> <ul style="list-style-type: none"> – budowaniu organizacji „opartej na wiedzy i otwartej na wiedzę”, – integrowaniu wokół efektywnego wykorzystania wiedzy – strategii organizacji, w tym ludzi, kultury organizacyjnej i technologii 	<p>Zarządzanie w wymiarze operacyjnym sprowadza się do procesu obejmującego następujące etapy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tworzenie wiedzy, – przetwarzanie i gromadzenie wiedzy, – ochrona posiadanych zasobów wiedzy, – wykorzystanie zasobów wiedzy w praktyce do osiągnięcia celów organizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Błaszczuk, J. J. Brdulak, M. Guzik, A. Pawluczuk *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, Warszawa 2004, s. 19.

3. Transfer wiedzy i jego znaczenie w organizacji

Koncyptowanie na temat zarządzania wiedzą byłoby z pewnością niepełne, gdyby nie odnieść się do jej transferu. Jedynie w pełni komplementarne funkcjonowanie obu pojęć daje podstawy do efektywnego oddziaływania na potencjał organizacji i jej znaczenie konkurencyjne. Wiedza jako zasób statyczny, identyfikujący wyłącznie pojedyncze podmioty – co może wydawać się kontrowersyjne – jest stosunkowo mało znacząca dla osiągnięcia celów organizacji. O prawdziwym znaczeniu decyduje jej transfer. Wiedza hermetyczna oraz ta, która pozostawiona jest sama sobie, nie przynosi zbyt wielu korzyści. Tak naprawdę jej znaczenie rośnie wraz z jej dostępnością¹¹. Postrzegając ją w aspekcie zasobu funkcjonującego tylko na kanwie literatury przedmiotu, czy też zapisanego

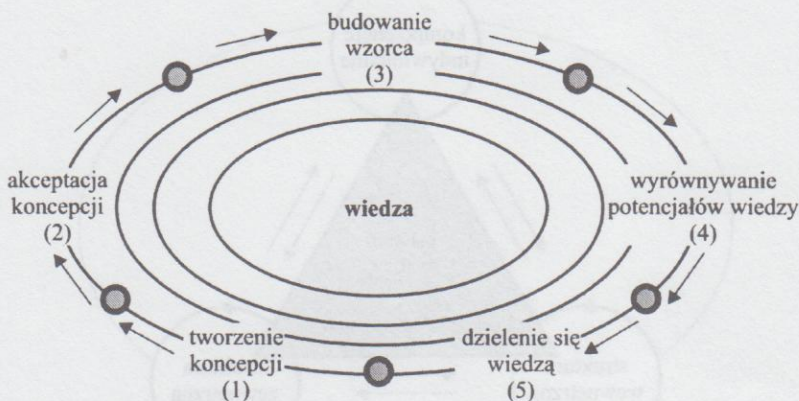
¹⁰Por. P. Murray, A. Myers, *The Facts about Knowledge*, „Information Strategy – Special Report” 1997.

¹¹Szerzej na ten temat patrz: M. Morawski, *Problematyka upowszechniania wiedzy między jednostkami organizacyjnymi uczelni*, materiały z ogólnopolskiej konferencji uczelni ekonomicznych nt. *Organizacja procesu dydaktycznego oraz zarządzanie wiedzą w ekonomicznym szkolnictwie wyższym*, Wrocław 2005, s. 140 i n.

na nośniku danych, tak naprawdę obniżamy jej znaczenie i dezaktywujemy bezpowrotnie jej walory. Zaprezentowane stanowisko potwierdzają poglądy m.in. K. Perechudy, akcentującego znaczenie wiedzy niejawnej i korzyści będących konsekwencją jej transferu oraz B. Buckmana, przypisującego mobilności wiedzy pozycję najważniejszej determinanty budującej potencjał organizacji.

Jeżeli rozpatrywać pojęcie transferu wiedzy w aspekcie jej powstawania, warto odnieść się do pięciofazowego modelu organizacyjnego opisującego jej tworzenie (por. schemat 2).

Schemat 2. Pięciofazowy model organizacyjny tworzenia wiedzy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa 2000, s. 109.

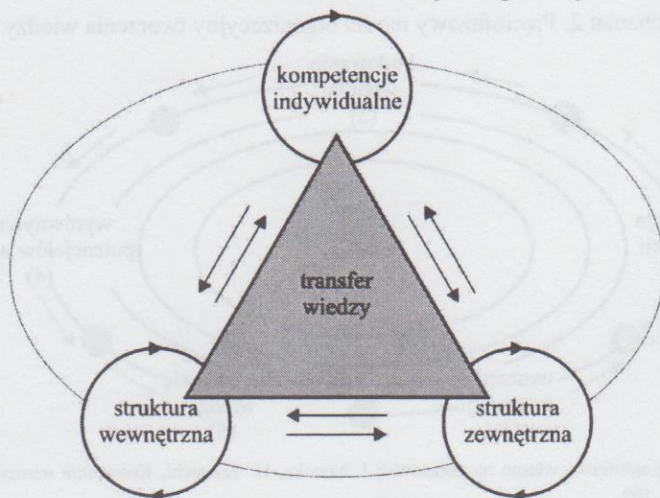
Zaprezentowany schemat obok wyrażonego przesłania głównego pozwala równocześnie zrozumieć potrzebę podziału wiedzy na jawną i ukrytą. O ile bowiem wiedza jawna jest stosunkowo łatwa do wyrażenia za pośrednictwem komunikacji, a tym samym sprzyja transferowaniu, o tyle wiedza niejawna może być obserwowana jedynie w momencie jej stosowania. Wskazana charakterystyka znacząco utrudnia jej transfer. W rezultacie mówiąc o transferowaniu wiedzy, kosztach tego procesu oraz spodziewanych rezultatach, rachunek nakładów i efektów wydaje się wskazywać na potrzebę koncentracji na wiedzy jawnej. Niemniej jednak o sile organizacji potrafią niejednokrotnie decydować pokłady wiedzy ukrytej, stąd tak istotne znaczenie ma jej identyfikowanie i wykorzystywanie.

Obok przedstawionego wyżej problemu pojawia się wątek deficytów i nadwyżek wiedzy. Wbrew pozorom obie sytuacje są skrajnie szkodliwe dla organizacji, w szczególności zaś w jednostkach opierających swoje działania na skodyfikowanych procedurach i znajomości obowiązującego prawodawstwa. Deficyt wiedzy może rodzić podstawę do błędnych decyzji i rozstrzygnięć. Z kolei nadmiar wiedzy powoduje szum informacyjny, który zamiast ułatwiać, istotnie utrudnia podjęcie należytych działań. Proces transferu wiedzy powinien być zatem

po pierwsze – selektywny¹², a po drugie – ustawiczny. Oba te czynniki w połączeniu ze sobą umożliwiają efektywne budowanie potencjału organizacji.

Mając świadomość złożoności procesu tworzenia wiedzy, logiczne staje się wskazanie na ustrukturyzowane podejście do jej transferu. W tym miejscu należy odnieść się do stanowiska K. E. Sveiby'ego, według którego przepływ wiedzy bazuje na trzech elementach, tj. jednostce, strukturze wewnętrznej oraz strukturze zewnętrznej (por. schemat 3).

Schemat 3. Proces transferu wiedzy w organizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. E. Sveiby, *Dziesięć sposobów oddziaływania wiedzy na tworzenie wartości*, „Ementor”, 2005, nr 2(9).

Zaprezentowany schemat wskazuje, iż transfer wiedzy ma charakter wielokierunkowy i obejmuje równoległe trzy płaszczyzny, zapewniając tym samym stałe uczenie się. Graf odzwierciedla bowiem bardzo wyraźnie dostrzegalny sygnał zwrotny. Oczywiście aby proces uczenia się spełniał postawione przed nim oczekiwania, konieczne jest przeprowadzenie swoistej selekcji przyjmującej za cel ustalenie działów organizacji (urzędu) zgłaszających deficyt wiedzy. Informacja powinna być bowiem kierowana do tych komórek, które faktycznie opierają na niej swoje działanie, a wszystko to powinno dokonywać się w stosownym dla

¹²Selektywność powinna dotyczyć nie tyle tematyki kursów i szkoleń, ile osób biorących w nich udział. Przykładowo szkolenie z zakresu zmian w prawie oświatowym nie powinno obejmować pracowników referatu spraw obywatelskich ani osób zatrudnionych w referacie gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska. A takie sytuacje mają niejednokrotnie miejsce w praktyce. Nieprawidłowe typowanie beneficjentów pozyskujących niepotrzebną im wiedzę sprawia, że nie znajduje ona szans zastosowania w działaniu danej komórki organizacyjnej. Problem ten nie kończy się na braku możliwości zastosowania w praktyce zdobytej wiedzy, rozwiązanie takie generuje bowiem niepotrzebne koszty i konsumuje czas, jaki pracownicy mogliby poświęcić rozwiązywaniu problemów właściwych dla ich departamentów i wydziałów.

organizacji i jej departamentów czasie. Istotnego znaczenia nabiera w tym miejscu koncepcja kreowania wiedzy I. Nonaki i H. Takeuchiego¹³. Określa ona wiedzę mianem potwierzonego przekonania. Autorzy wychodząc od charakterystyki dwóch definiowanych uprzednio rodzajów wiedzy, tj. jawnej i niejawnej, wskazali na ich wzajemne przenikanie się na poziomach: pracownika wiedzy, zespołu wiedzy oraz fabryki wiedzy, pozostających jednocześnie w ścisłej interakcji z otoczeniem. Powstała w ten sposób spirala łącząca cztery fazy. Rozpoczyna ją „Socjalizacja”, kolejno następują „Uzewnętrznienie” oraz „Kombinacje”, a kończy „Internalizacja” (por. tabela 2).

Tabela 2. Charakterystyka faz tworzących spiralę kreowania wiedzy

(1) Socjalizacja	(2) Uzewnętrznienie	(3) Kombinacje	(4) Internalizacja
Kategoria wiedzy i kierunek jej zmian			
Przepływ wiedzy ukrytej	Zmiana wiedzy ukrytej w jawną	Przekształcenie wiedzy jawnej z prostszych form w formy bardziej złożone	Zamiana wiedzy jawnej w ukrytą
Sposób realizacji danej fazy			
Podlega realizacji m.in. poprzez swobodę wypowiedzenia się i samorządność decyzyjną	Odbywa się przez dialog (w praktyce wykorzystuje się także m.in. techniki twórczego myślenia)	Polega na gromadzeniu, sortowaniu a także scalaniu elementów wiedzy jawnej	Odbywa się zwykle przez doświadczenie i szkolenie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie*, s. 86 i n.

W nawiązaniu do powyższej matrycy można zauważyć, że optymalna synergia ma miejsce wtedy, gdy wzajemnie nakładają się zasoby wiedzy jawnej i niejawnej zarówno pracownika, jak i zespołów, a finalnie całego przedsiębiorstwa. Takie rozwiązanie można określić mianem idealnego, gdyż zapewnia ono pełną – pożądaną – cyrkulację informacji i wiedzy we wszystkich możliwych wymiarach.

4. Zarządzanie wiedzą w JST na przykładzie gmin województwa podkarpackiego

Analiza zagadnienia zarządzania wiedzą w JST poddaje ocenie wskazania zawarte w kwestionariuszu ankietowym wypełnianym przez przedstawicieli władz

¹³I. Nonaka, H. Takeuchi, dz. cyt., s. 86 i n.

samorządów gminnych na Podkarpaciu¹⁴. Badania empiryczne przeprowadzono na populacji 159 jednostek najniższego szczebla podziału terytorialnego. Włączenie do badań gmin podyktowane było najszerszym i najbardziej rozbudowanym zakresem kompetencji wśród ogółu JST, a także najczęstszym kontaktem z petentami.

Konstrukcja ankiety (tj. układ i struktura pytań) zadecydowała o tym, że opracowane narzędzie stworzyło podstawy kompleksowej, a przy tym rzetelnej weryfikacji podejścia JST do tematu zarządzania wiedzą. Jakość i wartość empiryczną przeprowadzonych badań potwierdza dodatkowo wysoka zwrotność ankiet (oscylująca w granicach 85%), która w połączeniu z zestawem pytań oceniających efektywność badanych jednostek umożliwiła wielowymiarową analizę zarządzania wiedzą w samorządach gminnych.

Badania wskazały, że 40% gmin na Podkarpaciu posiada bądź opracowuje strategię wyznaczającą priorytetowe kierunki w zakresie zarządzania wiedzą. Ponadto blisko 80% JST potwierdzało, że strategię te mają wymiar zarówno krótko-, jak i długoterminowy, a dalsze 51% wskazało, że wymienione strategię znajdują odzwierciedlenie w treściach planów i programów rozwojowych gmin. W pierwszej odstonie – dowodzi to sprzężenia inicjatyw na rzecz rozwoju samorządów z zarządzaniem wiedzą, co wydaje jak najbardziej pożądane. Niemniej jednak aż 43% JST nie potwierdza bądź wprost zaprzecza podejmowaniu przez władze inicjatyw na rzecz dwustronnej komunikacji w zakresie zarządzania wiedzą. Ponadto, zgodnie ze wskazaniami ankietowymi, władze nie podejmują wysiłków na rzecz promowania tych idei w samorządzie. Nieprawidłowość tę wzmacnia brak równych szans w zakresie możliwości kreowania rozwiązań służących wzmocnieniu efektywności funkcjonowania urzędów. Zjawisko to potwierdza aż 40% badanych JST. Można zatem sądzić, że przepływ wiedzy ma charakter jednokierunkowy, delegowany, i dokonuje się na linii władze-pracownicy. Efektywność takiego rozwiązania jest niska, a autorytarne zarządzanie wiedzą nie znajduje przełożenia w podnoszeniu jakości pracy urzędu.

Na niekorzyść JST przemawia bardzo niskie zainteresowanie inicjatywami zakładającymi szacowanie i wzmocnienie wykorzystania pokładów wiedzy ukrytej. Aż 27% badanych gmin otwarcie zaprzecza inicjowaniu tego typu przedsięwzięć, a dalsze 28% nie ma na ten temat zdania. Jest to ewidentne uchybienie, które może być bardzo kosztowne, jeżeli postrzegać je w aspekcie utraconych bezpowrotnie zasobów. W tym miejscu należy wskazać, że dość częstym problemem (potwierdza go 35% badanych samorządów) jest abstrahowanie od elektronicznego archiwizowania danych, a tym samym utrudnienie dostępu do potrzebnych w pracy urzędniczej zasobów wiedzy. Jest to szczególnie ważne, gdyż aż 95% badanych gmin wskazało jako priorytet zorientowanie na petenta. Dodatkowo na całościowy obraz sytuacji badanych samorządów rzutuje jeszcze jedna nieprawidłowość. Zaledwie 13% ankietowanych jednostek – deklarujących inicjatywy w obszarze

¹⁴ Ankieta nosiła tytuł „Efektywność zarządzania wiedzą i jego wpływ na skuteczność funkcjonowania struktur administracji samorządowej na przykładzie gmin województwa podkarpackiego”.

zarządzania wiedzą – wdrożyło wskaźniki monitorujące jej stan i kierunki ewoluowania. Sytuacja ta jest bynajmniej niezrozumiała, pozwala bowiem sądzić, że omawiana idea, wbrew pozorom, nie jest do końca czytelna. Brak mierników powoduje, że ocena funkcjonujących rozwiązań może być co najwyżej deklaratorywna, a przez to w wielu obszarach – po prostu uznaniowa.

Analizy zgromadzonego materiału wykazały bardzo wysokie zaangażowanie jednostek w pozyskiwanie wiedzy ze źródeł zewnętrznych. Aż 92% gmin wskazało na przedsięwzięcia poszerzające posiadaną wiedzę na podstawie zasobów, lokalnych partnerów, organizacji pozarządowych oraz innych jednostek samorządowych. Ponad połowa gmin wskazała, iż korzysta z zewnętrznych usług doradczych, szczególnie w takich obszarach, jak wdrażanie certyfikatów jakościowych, pomoc prawna i doradztwo gospodarcze. Co istotne, badania potwierdziły, że gminy pozyskując wiedzę jawną, w znacznej mierze bazują na rozwiązaniach tradycyjnych. Wykorzystują w tym celu udział w konferencjach i szkoleniach zewnętrznych. Rozwiązania takie jak *benchmarking*, a także pozyskiwanie wiedzy od pentetów czy też wywiad gospodarczy są stosowane w niskim bądź nawet bardzo niskim stopniu (tj. na poziomie poniżej 20%). Nieco inaczej przedstawia się sytuacja dotycząca omówionej wyżej wiedzy ukrytej. W gminach, które zadeklarowały działania w kierunku wykorzystania jej pokładów, widoczne jest znaczne zróżnicowanie ocen. Przykładowo – blisko 30% gmin pomija znaczenie w tym względzie współpracy krajowej i zagranicznej, a równocześnie 45% gmin stwierdza, że współpraca ta jest istotnym źródłem wiedzy. Podobne zróżnicowanie ukazują odpowiedzi dotyczące kwestii przejmowania wiedzy od nowo zatrudnionych osób. Odwoływanie się do tego źródła deklarują przede wszystkim gminy największe. Małe jednostki marginalizują znaczenie tej formy pozyskiwania wiedzy. Fakt ten rodzi istotne konsekwencje, gdyż przepływ wiedzy poprzez fluktuację pracowników nastawiony jest na jej napływ, a nie odpływ. Rozwiązanie to pozostaje zatem ze szkodą dla tych gmin, które negują znaczenie wskazanego zasobu.

Nawiązując do rozwiązań i narzędzi służących rozwijaniu wiedzy, należy wskazać, że zaledwie 14% badanych gmin deklaruje tworzenie komórek badawczo-rozwojowych. Równie niski odsetek JST wskazuje na budowę wspólnot praktyków (11%) i sieci zawodowych (6%). Pozytywnie należy natomiast ocenić zaangażowanie ankietowanych jednostek w tworzenie zespołów zadaniowych, oscylujące na poziomie 39% poddanych badaniu gmin. Należy domniemywać, że ekstensyfikacja działań zakładających ich dalsze powoływanie sprzyjać będzie transferowi wiedzy przez działanie.

Podnosząc wątek transferu wiedzy – badania wykazały zdecydowanie większą skłonność do pobudzania przepływu wiedzy jawnej niż ukrytej. Co istotne, proces ten nie podlega monitorowaniu przez wyodrębnioną komórkę bądź osobę. Trudne do zmierzenia są więc jego rezultaty. Analizy materiału źródłowego wykazały również relatywnie niską częstotliwość spotkań tworzących płaszczyznę wymiany doświadczeń między pracownikami. Swego rodzaju uzupełnieniem jest wysoki

odsetek wskazań gmin (blisko 90%) potwierdzających zaangażowanie kierowników komórek i departamentów w urzędzie w proces przekazywania wiedzy młodszemu stażem pracownikom. Podkreślono również obiektywną konieczność dzielenia się wiedzą zdobytą podczas szkoleń zewnętrznych z pozostałymi pracownikami gminy. Przechodząc do stosowanych narzędzi transferu wiedzy – na pierwszy plan wysuwają się dwa spośród nich. Są nimi poczta elektroniczna (85% wskazań) oraz Internet (działający w około 80% badanych JST). Niestety obok wskazanych pozytywów w zakresie otwarcia gmin na elektroniczne środki przekazu, analiza potwierdziła jedynie fragmentaryczne wykorzystanie katalogu możliwych form wsparcia procesów zarządzania wiedzą. Oto w 1/3 gmin nie działa system obiegu dokumentów, a 3/4 samorządów nie zna funkcji brokera wiedzy. Podobnie przedstawia się wykorzystanie biuletynów i newsletterów w zakresie inicjatyw służących stymulowaniu wiedzy. Uwzględniając m.in. ten aspekt, można zauważyć, że pomimo klimatu przychylnego zarządzaniu wiedzą – w samorządach widoczne są bariery zarówno w fazie jej emisji, jak i odbioru. Upatrując przyczyny takiej sytuacji, należy bezwzględnie odnieść się do uwarunkowań wewnętrznych funkcjonowania JST, tj. postrzegania wiedzy jako zasobu nieodnawialnego, przy równoczesnej niskiej tolerancji dla niewiedzy. Obrazu tej problematycznej sytuacji dopełnia brak wystarczających środków finansowych oraz ograniczony zasób potrzebnego czasu. Paradoksalnie skutkiem zarządzania wiedzą jest wzmocnienie potencjału organizacyjnego, a więc także umiejętności efektywnego gospodarowania czasem, którego niedobór uniemożliwia adaptację wymaganych w tym celu rozwiązań.

Zdecydowanie inaczej przedstawia się zastosowanie narzędzi wspierających transfer wiedzy ukrytej. Ponad połowa gmin (tj. 52%) zadeklarowała wykorzystywanie w tym celu szkoleń wewnętrznych. Dalsze 27% wskazań dotyczyło programów dzielenia się dobrymi praktykami. Telekonferencje i wideokonferencje stosuje odpowiednio 3% i 2% badanych gmin. Pozostałe formy odgrywają jeszcze mniejszą rolę – i tak wykorzystywanie czatów i forów dyskusyjnych potwierdza zaledwie 5% JST, tworzenie programów mentorskich (tzw. *coaching*) jedynie 4%, a inicjatywy, takie jak targi wiedzy – zaledwie 1%. Podsumowując, można stwierdzić, że pomimo oczywistego znaczenia wiedzy ukrytej proces jej transferu praktycznie nie jest wspomagany. Za przyczynę uznać należy charakter struktur organizacyjnych w samorządzie terytorialnym, skutkujący niskim poziomem współpracy między pracownikami oraz brakiem spontanicznych kontaktów między nimi. W rezultacie wiedza ukryta, ujawniana poprzez jej stosowanie, nie podlega absorbowaniu przez innych pracowników JST.

Zaprezentowane spostrzeżenia pozostają w ścisłym związku ze sposobem wdrażania przedstawionych wyżej rozwiązań. Aż w 3/4 samorządów nie funkcjonuje procedura dotycząca działań związanych z wdrażaniem innowacji procesowych. Podobnie prezentuje się sytuacja w relacji do procedury wdrażania innowacji produktowych (np. usług publicznych). Jej posiadanie deklaruje zaledwie

niewiele ponad 30% badanych JST. Samorządy na Podkarpaciu potwierdzają natomiast uwzględnianie przy realizacji nowych przedsięwzięć doświadczeń wynikających z poprzednich projektów (85%), a niewiele ponad połowa (tj. 52%) wskazuje na stosowanie procedur ewaluacyjnych dotyczących efektów zrealizowanych przedsięwzięć.

Konkludując należy stwierdzić, że funkcjonujący obecnie model struktur samorządowych – pomimo omówionych dostosowań – nie spełnia warunków dla wielokierunkowego przepływu wiedzy. Tym samym omówiony wcześniej warunek efektu synergicznego nie jest spełniony. Wiedza zdobywana przez poszczególne JST nie jest efektywnie dystrybuowana wewnątrz nich, tracąc na znaczeniu nawet po jednokrotnym wykorzystaniu. Można więc stwierdzić, że nowe wyzwania, jakie stawia jednostkom samorządu terytorialnego rynek i gospodarka, są coraz trudniejsze do zrealizowania, przy równoczesnym braku reform dla aktualnych regulacji dotyczących funkcjonowania administracji publicznej szczebla samorządowego.

5. Podsumowanie

Analiza materiału źródłowego wykazała szereg sprzeczności w podejściu badanych gmin do zagadnienia zarządzania wiedzą. Wprawdzie ankietowane jednostki inicjują działania w zakresie zarządzania wiedzą, jednak charakterystyka ich ocen wskazuje na brak pełnego zrozumienia dla wdrażanych rozwiązań. Należy zatem przyjąć, że to właśnie ten czynnik, tj. brak pełnej świadomości w zakresie korzyści płynących z budowy systemu zarządzania wiedzą, jest odpowiedzialny za jakość osiągniętych rezultatów. Można więc przyjąć, że struktury samorządowe nie dojrzały jeszcze do roli, jaką niesie ze sobą funkcjonowanie w warunkach gospodarki rynkowej. W efekcie nie doceniają w pełni korzyści płynących z rozwiązań dotyczących zarządzania wiedzą bądź też abstrahują od nich, koncentrując się na realizacji zadań bieżących, pozostawiając w tle inicjatywy podnoszące jakość świadczonych usług, efektywność i własny potencjał. Oczywiście jest to wynikiem szeregu determinant, wśród których wymienić należy chociażby kwalifikacje kadry urzędniczej oraz zmiany prawodawstwa (w szczególności w zakresie ustawy o finansach publicznych¹⁵ i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶). Niezależnie jednak od uwarunkowań zewnętrznych funkcjonowania jednostek, analiza wykazała transfer wiedzy dokonujący się od struktury zewnętrznej do pracowników gmin oraz od struktury zewnętrznej do struktury wewnętrznej badanych samorządów (szkolenia, konferencje, gromadzenie opinii patentów). Niestety jako niewystarczającą należy ocenić

¹⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 88, poz. 539.

dbałość o transfer indywidualnych kompetencji w obrębie struktury wewnętrznej urzędów (m.in. brak nauki poprzez działanie, bariera przed dzieleniem się wiedzą) oraz pomiędzy pracownikami. Ewidentnie osłabia to możliwość niejako wtórnego partycypowania w korzyściach będących efektem umiejętnego podejścia do kwestii zarządzania wiedzą. W rezultacie nowa (kreowana) wiedza nie jest w pełni wykorzystywana – niższe są więc od możliwych osiągnięte rezultaty po stronie stymulowania efektywności i potencjału badanych gmin.

5. Podsumowanie

Aleksandra Kubacka

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Magistrantka

Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa dla inwestycji komunalnych

***Streszczenie.** Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne o charakterze publiczno-prywatnym w Polsce są realizowane od niedawna. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji w dziedzinie gospodarki komunalnej na szczeblu samorządu gminnego. W wielu gminach środki własne, czyli publiczne, na ten cel nie są wystarczające. Partnerstwo publiczno-prywatne stwarza dla tych gmin nowe możliwości rozwoju, jest szansą dla inwestycji komunalnych. Obydwie strony – prywatne podmioty gospodarcze i samorząd gminny – mają sobie wiele do zaoferowania. Podejmując współpracę, dzielą się strony owego partnerstwa ryzykiem i korzyściami, zgodnie z umiejętnościami, doświadczeniem i możliwościami finansowymi każdego z partnerów, tak aby uzyskać pożądaną rezultat. Celem pracy jest przybliżenie czytelnikowi istoty partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.*

1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Istnieje przekonanie, że dla prawidłowego rozwoju regionalnego i lokalnego niezbędny jest efekt synergii, uwarunkowany przede wszystkim partnerskim współdziałaniem wszystkich podmiotów – jednostek samorządu terytorialnego, instytucji, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, a także mieszkańców. Naturalny niedobór zasobów jest racjonalnym powodem do łączenia zasobów

będących w dyspozycji sektora publicznego i prywatnego w rozwiązywaniu istotnych dla rozwoju problemów, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym¹.

*Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest próbą poszukiwania tzw. trzeciej drogi w sytuacji, gdy zawodzi zarówno model świadczenia usług publicznych przez państwo, jak i rynek*². Wykonywanie usług przez państwo nie zapewnia efektywności działań, a bezwzględne zasady gospodarki rynkowej nie gwarantują sprawiedliwości społecznej.

PPP jest pojęciem stosunkowo nowym, jednakże już wcześniej istniała współpraca pomiędzy sektorem publicznym oraz prywatnym. Podmioty prywatne dwieście, a nawet trzysta lat temu świadczyły wiele usług kojarzonych dziś ze strefą użyteczności publicznej, takich jak na przykład dostawa wody.

Największe miasto świata – Londyn – na przełomie XVIII i XIX w. zaopatrywane było w wodę przez osiem różnych przedsiębiorstw prywatnych. Ten sposób dostarczania wody wpłynął również na sposób organizacji wodociągów w Stanach Zjednoczonych w pierwszej połowie XIX w. W roku 1860 ponad połowa firm wodociagowych w USA znajdowała się w rękach prywatnych.

Dopiero pod koniec XIX w. wodę zaczęto traktować jako szczególne dobro, którego dostępność winna być administrowana przez władze publiczne. Nieskuteczność działań władz publicznych w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnych społeczności przyczyniła się do tego, że po upływie następnych stu lat ponownie zwrócono się do sektora prywatnego.

Jednakże modele PPP wraz z podbudową teoretyczną pojawiły się na świecie dopiero trzydzieści kilka lat temu. Do Polski trafiły one, z pewnym opóźnieniem ze względu na odbudowę samorządności lokalnej, na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Wyczerpanie się potencjału tradycyjnego zarządzania w sektorze publicznym było jedną z przyczyn pojawienia się idei PPP na świecie. Przez wiele lat uważano, że usługi komunalne mogą być wykonywane przez gminę lub należące do niej podmioty, natomiast obszar usług komunalnych jest w pewnej mierze wykluczony ze sfery funkcjonowania gospodarki rynkowej. Podmioty publiczne dostarczały usługi o charakterze powszechnym nieefektywnie – zbyt wysokim kosztem towarzyszyła niska jakość. Brakowało środków na najważniejsze inwestycje. W związku z tym pojawiła się koncepcja menedżeryzmu, zakładająca, że istnieje niewielka różnica pomiędzy zarządzaniem firmą prywatną a zarządzaniem jednostkami administracji publicznej, dostarczającymi usługi komunalne. Naturalne stało się czerpanie wzorców pochodzących z sektora prywatnego i wprowadzanie jego mechanizmów tam, gdzie to możliwe³.

¹ Por. J. Karwowski, *Partnerstwo szansą rozwoju regionu*, Warszawa 2006, s. 59.

² W. Zaremba, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowe możliwości zarządzania usługami publicznymi*, w: *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, red. B. Plawgo, W. Zaremba, Białystok 2005, s. 39.

³ Por. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007, s. 14-15; D. Hajdys, *Partnerstwo publiczno-prywatne szansą rozwoju infrastruktury w jednostkach*

Menedżeryzm to rodzaj zarządzania zakładający, że tak jak w przypadku klasycznego przedsiębiorcy, osoby zarządzające sektorem publicznym przemieszczają zasoby gospodarcze z dziedzin o mniejszej produktywności do dziedzin o większej produktywności, przynoszących większy efekt⁴. Następnym nowym podejściem do zarządzania zasobami publicznymi było pojawienie się menedżeryzmu w tym sektorze. Oznaczało to skupienie się na oszczędności, wydajności i efektywności w zarządzaniu publicznymi pieniędzmi. Wprowadzenie tej reguły nie zawsze udawało się w całym zakresie. Było natomiast istotne, by wszędzie, gdzie możliwe jest obniżenie kosztów świadczonych usług, przestrzegać zasady *value for money*. Pojęcie to oznacza dostarczenie bądź otrzymanie dobra (towaru, usługi) o wartości adekwatnej do sumy wydatkowanych pieniędzy. Prowadzić to powinno do znaczących zmian w filozofii zarządzania, ponieważ efektywność w sektorze publicznym jest niejednokrotnie uzależniona bardziej od czynników organizacyjnych związanych z zarządzaniem niż od gry sił rynkowych. Menedżeryzm pojmowany w ten sposób stanowi dobrą płaszczyznę nawiązania współpracy między sektorem publicznym a prywatnym⁵.

PPP należy postrzegać jako długofalową inwestycję prywatną w publiczne usługi, dlatego też główny nacisk kładzie ono nie na obiekty czy infrastrukturę niezbędną do ich świadczenia, lecz na długotrwałą współpracę. W sektorze publicznym, jak i prywatnym filozofia ta nadal nie ma w Polsce zbyt wielu zwolenników.

W promocji i popularyzowaniu takiego modelu świadczenia inwestycji nie bez znaczenia jest przybliżenie sobie i wykorzystanie językowych i socjologiczno-historycznych znaczeń pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego oraz jego składowych. Najmocniejszym ogniwem tego słownikowego łańcucha wydaje się słowo „partnerstwo”. Termin ten oznacza równe traktowanie siebie nawzajem. Partnerstwo zapewnia jego uczestnikom określony zasób zaakceptowanych przez nich reguł i zobowiązuje do ich przestrzegania. Słowo to wzbudza u większości użytkowników języka jednoznacznie dobre skojarzenia. Mimo że wywodzi się z terminologii biznesowej, coraz częściej używane jest do opisu rozmaitych relacji między jednostkami, grupami i zbiorowościami. Partnerstwo uważane jest za ogniwo uczciwych, efektywnych układów i zależności między członkami rodziny, współnikami, a także podmiotami tzw. życia publicznego: instytucjami, organami administracji i samorządu, organizacjami społecznymi itd. Jest także podstawą wielu przedsięwzięć realizowanych w sektorze prywatnym⁶.

Według definicji *Słownika języka polskiego PWN*, „publiczny” to: *dotyczący całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości; dostępny lub przeznaczony dla*

samorządu terytorialnego, w: *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wrocław 2005, s. 242.

⁴J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2003, s. 17.

⁵Tamże, s. 17-19.

⁶Por. K. Dziedzic, *Co to znaczy partnerstwo publiczno-prywatne i jak się z nim przebić do społecznej świadomości*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Perkowski, Białystok 2007, s. 11.

wszystkich; związany z jakimś urzędem lub z jakąś instytucją nieprywatną; odbywający się przy świadkach, w sposób jawny⁷. W przypadku PPP publiczny charakter przedsięwzięć rozumiany jest przez przeznaczenie realizowanych w tej formie inwestycji, jak i przez uczestnictwo jednostek samorządu czy na przykład organów administracji rządowej⁸.

Z drugiej strony mamy słowo „prywatny”, z którym kojarzy nam się poszanowanie. Temu co własne, prywatne okazujemy na ogół znacznie większy szacunek niż własności wspólnej. Ponadto, udziałem coraz większej części Polaków staje się własna działalność gospodarcza. Sektor prywatny jest coraz bliżej tych, którzy sami prywatnego biznesu nie mają. Są oni nie tylko jego klientami. Obserwują, jak o rynek, kontrakty, klientów zabiegają ich krewni, sąsiedzi, znajomi. Poznają bliżej, jakiej wymaga to wiedzy, umiejętności i nakładu pracy. Prywatny biznes zdobywa ludzkie, znajome oblicze, a razem z nim społeczną sympatię. Społeczna nieufność w stosunku do sektora prywatnego zaczyna być wypierana przez uznanie i zrozumienie⁹.

W wyniku narastających niedoborów środków finansowych w sektorze publicznym władze tego sektora coraz częściej decydują się na współpracę z sektorem prywatnym. Jest to też rezultat osiągnięcia wyższej efektywności w zarządzaniu posiadanymi już zasobami (na wzór przedsiębiorstw prywatnych).

Sukcesy, które niesie ze sobą forma współpracy, jaką jest PPP, w innych państwach, a zwłaszcza możliwość uzyskania dostępu do funduszy sektora prywatnego oraz przerzucenia części ryzyka związanego ze wspólnym przedsięwzięciem realizowanym w interesie i pod kierownictwem (politycznym) administracji publicznej, stanowią zachętę do jego wdrażania. W sytuacji naszego państwa rozwój PPP jest zdeterminowany szerokimi potrzebami inwestycyjnymi, związanymi z ochroną środowiska i transportem, dostosowaniem do wymagań nałożonych w związku ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Ponadto PPP, dzięki aktywizacji funduszy prywatnych, może pomóc w wykonaniu kapitałochłonnych inwestycji w sposób niezagrażający równowadze budżetowej, obciążonego transformacją państwa i to przy współzaangażowaniu inwestycyjnym międzynarodowych instytucji finansowych.

We współczesnym świecie za przyczynę rozwoju PPP uważa się konieczność zwiększania inwestycji infrastrukturalnych, głównie w zakresie transportu, energetyki, gospodarki wodno-kanalizacyjnej i telekomunikacji. Tylko nowatorskie podejście do realizacji zadań publicznych może zaspokoić rosące potrzeby społeczne, zwłaszcza w służbie zdrowia, edukacji, bezpieczeństwie publicznym (np. więziennictwie) czy mieszkalnictwie.

Ważna jest również konieczność wydajnego zarządzania zasobami publicznymi. Praktyka pokazuje, że sektor prywatny jest w stanie wywiązać się ze swych zadań

⁷ *Słownik języka polskiego PWN*, dostępny w Internecie: <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=publiczny>, dostęp: 12 maja 2008 r.

⁸ K. Dziedzic, dz. cyt., s. 12.

⁹ Tamże, s. 14.

w sposób zapewniający oszczędne gospodarowanie posiadanymi środkami, nawet przy wykonywaniu działań tradycyjnie związanych z zadaniami publicznymi. Tak więc PPP wpływa na oszczędną gospodarkę zasobami publicznymi.

Głównym powodem rozwoju PPP jest także potrzeba komercyjnego wykorzystania zasobów publicznych. Wielokrotnie ogromne nakłady finansowe czynione przez państwo służą pozyskaniu technologii wykorzystywanych jedynie w niewielkim zakresie, nieproporcjonalnym do poczynionych nakładów. Współpraca z sektorem prywatnym może przyczynić się do wykorzystania ich w efektywniejszy sposób¹⁰.

Model PPP obejmuje zadania, w których sektor publiczny oraz prywatny dzielą się odpowiedzialnością za zapewnienie społeczeństwu wysokiej jakości usług. Strona publiczna, sprawująca władztwo administracyjne, ma znaczący wpływ na warunki oraz możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Podejmuje również decyzje o udzieleniu zezwoleń, koncesji i regulacji, a także dysponuje mieniem o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju. Sektor prywatny posiada większą wiedzę, technologię, środki finansowe i wyższą skuteczność działania¹¹.

Komisja Europejska wskazuje, że władze publiczne angażujące się w poprawnie skonstruowane PPP mogą osiągnąć korzyści związane z: przyspieszeniem inwestycji infrastrukturalnych, szybszym wdrożeniem projektów, redukcją całkowitych kosztów przedsięwzięcia, polepszeniem jakości usług, lepszym zmotywowaniem stron współpracy do sprawniejszej realizacji zadań, generowaniem dodatkowych przychodów, jakie niesie ze sobą tego rodzaju współpraca oraz polepszeniem jakości administracji publicznej¹². Z kolei Amerykańska Izba Handlowa w Polsce wymienia inne, pozytywne aspekty PPP. Wśród nich należy wyróżnić: transfer technologii w ramach realizacji przedsięwzięcia metodą PPP – od zagranicznych inwestorów do lokalnego sektora publicznego; wymianę doświadczeń sektora prywatnego z sektorem publicznym (m.in. poprzez możliwość organizacji szkoleń); kreowanie poczucia zadowolenia i entuzjazmu wśród kadry sektora publicznego w rezultacie zdobycia nowej wiedzy, korzystanie z najnowszych technologii oraz dopływu zasobów finansowych umożliwiających rozwój własnych koncepcji kadry publicznej; uzyskanie wysokiej jakości infrastruktury w wyniku zastosowania odpowiednich materiałów i wysokiej jakości wykonanych prac; ograniczenie ryzyka wstrzymania lub opóźnienia budowy obiektu z powodu braku odpowiedniej wielkości środków publicznych; możliwość rozbudowy i poprawy jakości infrastruktury przy ograniczonej konieczności zadłużania się sektora publicznego; możliwość pełnego wykorzystania potencjału sektora publicznego dzięki zmniejszeniu ograniczeń finansowych, które stanowią swoistą barierę w efektywnym wykorzystywaniu tego potencjału.

¹⁰B. Korbus, *Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego*, Warszawa 2005, s. 8.

¹¹D. Hajdys, dz. cyt., s. 242.

¹²B. Korbus, dz. cyt., s. 8-9.

Rozważyć należy także te czynniki, które są istotne dla inwestorów prywatnych przy podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu się w przedsięwzięcie inwestycyjne razem z podmiotami publicznymi. Pierwszą grupę podmiotów gospodarczych stanowią instytucje, których podstawowy przedmiot działalności związany jest ze świadczeniem usług publicznych, takich jak: odbiór i oczyszczanie ścieków, transport, składowanie i przetwarzanie odpadów czy też produkcja i dostarczanie energii cieplnej. W swoich strategiach rozwoju tego typu podmioty planują nawiązanie relacji gospodarczych z jednostkami samorządu terytorialnego lub ze spółkami kapitałowymi z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wspólną realizację przedsięwzięć gospodarczych w danej dziedzinie gospodarki komunalnej. Nastawione są na nawiązanie długoterminowej współpracy z podmiotami samorządowymi. W grupie tej znajdują się średnie przedsiębiorstwa działające na rynku lokalnym oraz duże koncerny międzynarodowe. Podmioty te można nazwać mianem operatorów usług publicznych, ponieważ angażują się finansowo w realizację konkretnych inwestycji, a także zarządzają określonymi usługami publicznymi¹³.

Drugą grupę podmiotów stanowią inwestorzy kapitałowi, czyli indywidualni przedsiębiorcy oraz inwestorzy instytucjonalni, w tym różnego rodzaju fundusze inwestycyjne. Lokują oni kapitał w przedsięwzięciach publicznych, aby osiągnąć zysk finansowy. Są to inwestorzy pasywni, którzy nie uczestniczą w zarządzaniu daną firmą.

Trzecia grupa to producenci urządzeń technicznych wykorzystywanych w szeroko pojętej sferze usług publicznych (np. producenci instalacji do oczyszczania ścieków lub instalacji do spalania odpadów). Przedsiębiorstwa te często, dla zwiększenia swojego udziału w rynku, przez określony czas angażują się kapitałowo w przedsięwzięcia publiczno-prywatne.

Dla tych wszystkich grup podmiotów niezwykle ważne są wskaźniki finansowe realizowanych przedsięwzięć, drugoplanowe natomiast lub wręcz marginalne znaczenie mają inne aspekty. Wiąże się to z nastawieniem prywatnych podmiotów gospodarczych na osiągnięcie zysków ze swej działalności, a nie na realizację określonych celów, jakimi są np. cele publiczne.

Decydując się na zaangażowanie w przedsięwzięcie publiczno-prywatne, omówione tu podmioty zwracają szczególną uwagę na wartość gospodarczą poszczególnych przedsięwzięć, bilansując szanse i ryzyko gospodarcze¹⁴, gdyż *dobrze zaprojektowane i profesjonalnie przygotowane oraz prawidłowo zrealizowane przedsięwzięcie publiczno-prywatne może przynieść szereg korzyści wszystkim uczestniczącym w nim podmiotom i beneficjentom usług publicznych*¹⁵.

Każde przedsięwzięcie w ramach PPP musi dokładnie odpowiadać potrzebom konkretnego przypadku i brać pod uwagę cele, jakie stawiają sobie partnerzy.

¹³ M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 595.

¹⁴ M. Rudnicki, dz. cyt., s. 596.

¹⁵ Tamże, s. 596.

Niecelowe ani możliwe jest narzucenie jakiegokolwiek uniwersalnego modelu PPP. Można natomiast wyodrębnić poszczególne elementy współpracy. Te elementy składowe PPP określają zadania każdego z partnerów oraz sposób wykonania przyjętych przez nich zadań. Cel, jaki stawiają sobie strony planujące wzajemną współpracę, to rozłożenie odpowiedzialności (elementów ryzyka) tak, aby każdy otrzymał zadania, z których jest w stanie wywiązać się lepiej niż druga strona¹⁶.

Jako najczęściej występujące rodzaje ryzyka Komisja Europejska wymienia:

– ryzyko związane z osiągnięciem odpowiedniego poziomu dochodów generowanych w ramach współpracy (dochodowość przedsięwzięcia zależy głównie od dwóch czynników – stopnia wykorzystania infrastruktury oraz wielkości opłat ponoszonych przez konsumentów. Ryzyko związane z niewystarczającym poziomem dochodów wzrasta w krajach, które charakteryzują się brakiem stabilnej polityki w zakresie rozwoju gospodarczego);

– ryzyko związane z wyborem partnera prywatnego (niebezpieczeństwo błędnego wyboru partnera jest naturalnym skutkiem otwarcia na sektor prywatny. Procedury przetargowe, ustanowione w większości państw, nie sprzyjają wzajemnemu poznaniu partnerów i wytworzeniu wzajemnego zaufania. W ramach tradycyjnych procedur przetargowych, trudno precyzyjnie określić oczekiwania wobec partnera prywatnego, w tym ocenić, czy partner w rzeczywistości sprosta złożonym wymaganiom strony publicznej);

– ryzyko związane z pracami konstrukcyjnymi (koszty związane z pracami budowlanymi są jednym ze znaczących czynników determinujących model finansowania. Jeśli dochodzi do przekroczenia budżetu w tej części, zagrożony jest cały projekt);

– ryzyko związane z operacjami walutowymi – ryzyko kursowe (jeżeli środki finansowe niezbędne do realizacji danego przedsięwzięcia pozyskiwane są za granicą, istnieje ryzyko wahania kursów walut, co może zagrozić wykonaniu projektu);

– ryzyko związane z prawidłowym wykonaniem kontraktów oraz publiczną regulacją przedsięwzięć typu PPP (szczególne problemy pojawić mogą się przy egzekwowaniu przez sektor prywatny swych uprawnień do pobierania opłat od obywateli. Im wyższy stopień „politycznej wrażliwości” tych usług, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia niepomyślnych napięć w razie pobierania opłat bezpośrednio od ich konsumentów);

– ryzyko polityczne (ocena politycznej stabilności instytucji zaangażowanych w przedsięwzięcia jest stałym składnikiem analiz finansowych przedsięwzięć, także opartych na PPP, a ich wynik znajduje swe odzwierciedlenie w opiniach międzynarodowych agencji ratingowych. Ze wzrostem poziomu ryzyka politycznego wzrastają koszty pozyskania kapitału niezbędnego do sfinansowania danego przedsięwzięcia);

– ryzyko związane z przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska oraz zachowania dziedzictwa kulturowego obszarów, na których wdrażane jest przedsięwzięcie

¹⁶B. Korbus, dz. cyt., s. 9.

(inwestycjom infrastrukturalnym mogą towarzyszyć liczne protesty organizacji społecznych, żądających wstrzymania inwestycji. Protesty wszelkiego rodzaju przeciwników inwestycji mogą prowadzić do opóźnień w jej realizacji, a przez to podwyższyć koszty całego przedsięwzięcia);

– ryzyko ukrytych wad (w niektórych wariantach PPP partner prywatny przyjmuje odpowiedzialność za utrzymanie instalacji, urządzeń przez okres współpracy. Jednakże pozornie atrakcyjne rozwiązania tego typu mogą okazać się kosztowne dla partnerów prywatnych, jeżeli w trakcie realizacji przedsięwzięcia pojawią się nieznanne dotąd wady infrastruktury, wymagające nieprzewidzianych inwestycji, zmniejszające pierwotne plany finansowe partnerów);

– ryzyko (braku) publicznej akceptacji (projekty infrastrukturalne mogą budzić protesty społeczności lokalnych. Niekiedy zbyt gwałtowne protesty grup interesu mogą uniemożliwić realizację projektu PPP, zmuszając władze publiczne do wypłaty nieprzewidzianych rekompensat, niszcząc wizerunek partnerstwa w społecznym odbiorze. Zdaniem Komisji Europejskiej inwestorzy powinni przeprowadzać stosowne analizy nastrojów publicznych i oczekiwań wobec realizowanego projektu, przed jego rozpoczęciem);

– ryzyko utraty kontroli publicznej nad procesem świadczenia usług (celem administracji publicznej w przedsięwzięciach typu PPP jest dostarczenie społeczeństwu usług publicznych na najwyższym poziomie. Można je osiągnąć dzięki współpracy z sektorem prywatnym, który musi mieć jednak realny wpływ na realizowane zadania);

– ukryty protekcyjizm (budowa infrastruktury komunalnej w powszechnym odczuciu wydaje się głównym zadaniem sektora publicznego, w związku z tym opinia publiczna może być sceptycznie nastawiona do udziału sektora prywatnego w tego typu przedsięwzięciach. Sceptycyzm społeczny może być szczególnie silny, gdy inwestor pochodzi z zagranicy, zwłaszcza z bogatego państwa, i posądzany jest o chęć maksymalizacji zysków kosztem jakości wykonywanych zadań).

Nie zawsze pojawia się możliwość dokładnej znajomości i oszacowania ryzyka. Analizy takie są kosztowne oraz czasochłonne, a ich wynik może być oparty na niepewnych założeniach. Jednakże rozłożenie ryzyka między stronami PPP zawsze powinno odpowiadać specyfice realizowanego przedsięwzięcia, gwarantując stronom możliwość wykorzystania swoich atutów¹⁷.

Podsumowując, *partnerstwo publiczno-prywatne to partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, dzięki któremu wykonywane mogą być przedsięwzięcia tradycyjnie zarezerwowane dla sektora publicznego. Partnerzy uzupełniają się wzajemnie, zajmując się w ramach partnerstwa tą częścią wspólnego zadania, którą wykonują najlepiej. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka, w ramach PPP osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Co ważne, każda ze stron czerpie ze współpracy korzyści proporcjonalne do swego zaangażowania*¹⁸.

¹⁷ B. Korbus, dz. cyt., s. 10-13.

¹⁸ Tamże, s. 7.

2. Podstawy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. nie ma bezpośredniego odniesienia do partnerstwa publiczno-prywatnego. Idea PPP pojawiła się w Polsce niedawno i nie mogła znaleźć odzwierciedlenia w tekście konstytucji. Nie oznacza to, że regulacja PPP na poziomie konstytucyjnym jest konieczna. Brak bezpośredniej regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do PPP sprawia, że zasadnicze znaczenie odgrywają inne przepisy konstytucji, mogące rzutować na omawianą tu instytucję¹⁹.

W kontekście PPP, w odniesieniu do Konstytucji RP, zwraca uwagę art. 63: *Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Zostało w nim sformułowane prawo petycji, które zawiera – oprócz petycji w ścisłym tego słowa znaczeniu – również wnioski i skargi. Chodzi tu o wszystkie wystąpienia, niezależnie od ich przedmiotu oraz celu, kierowane do wszelkich podmiotów wykonujących z mocy ustawy kompetencje lub zadania władzy publicznej. Z punktu widzenia instytucji PPP należy dostrzec adresatów, do których to wystąpienie może być skierowane. W myśl art. 63 mogą nimi być różnego rodzaju podmioty realizujące kompetencje i zadania z zakresu władzy publicznej. Są nimi oczywiście organy władzy publicznej, ale konstytucja pozwala kierować petycje, skargi i wnioski także do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Chodzi tu o wszelkie nieprywatne i niepaństwowe organizacje oraz instytucje społeczne. Mogą to być np. fundacje, stowarzyszenia, niepubliczne placówki służby zdrowia i oświaty.*

Istotą PPP jest współpraca partnera prywatnego i podmiotu publicznego, mająca na celu realizację zadania publicznego. Natomiast art. 63 Konstytucji RP odsyła nie do podmiotów prawa prywatnego, a do organizacji (instytucji) społecznych mających charakter niepaństwowy i nieprywatny. One także mogą być owym elementem partnerstwa publiczno-prywatnego. W artykule 4 ust. 2, pkt b i c ustawy o PPP ustawodawca ustalił, że takimi partnerami prywatnymi mogą być organizacje pozarządowe oraz kościoły lub inne związki wyznaniowe, a więc podmioty, które należy traktować jako organizacje społeczne w rozumieniu art. 63. Dlatego też na realizację zadań administracji publicznej w ramach PPP Konstytucja pozwala organizacjom pozarządowym oraz kościołom lub innym związkom wyznaniowym²⁰.

Koncepcji PPP dotyczy także konstytucyjna zasada subsydiarności. W myśl tej zasady PPP może być pojmowane w dwojaki sposób: ze strony jednostek i ich

¹⁹K. Prokop, A. Jackiewicz, *Konstytucyjne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Perkowski, Białystok 2007, s. 53.

²⁰Tamże, s. 54-55.

potrzeb oraz ze strony organów władzy publicznej i ich skuteczności w realizacji zadań publicznych. Zadania publiczne służą do zaspokajania potrzeb jednostek i tworzonych przez nie wspólnot społecznych. Według zasady pomocniczości, potrzeby te powinny być wykonywane przez organy władzy publicznej wtedy, gdy jednostki i ich zrzeszenia nie są w stanie ich zrealizować we własnym zakresie. Potrzeby te dzielą się na dwie kategorie: takie, które mogą być zaspokajane przez jednostki bez ingerencji organów władzy publicznej oraz takie, które są wykonywane przez te organy. Zasada subsydiarności podkreśla, że w sytuacji gdy ingerencja państwa nie jest potrzebna, państwo nie powinno wtrącać się ze swoimi działaniami.

W kontekście PPP można wyróżnić jeszcze trzecią kategorię potrzeb, do których należą takie, których jednostka nie jest w stanie lub nie chce zrealizować sama, ale może te potrzeby zaspokajać przy współudziale – pomocy państwa. Zalicza się tu działania, które nie są dochodowe, ale ich realizacja jest konieczna. W ich wykonywaniu państwo uczestniczy tylko w niezbędnym zakresie (zgodnie z zasadą subsydiarności), uzupełniając działalność jednostek w tym zakresie. Koncepcja PPP zakłada wykonywanie właśnie tej kategorii zadań publicznych.

Z punktu widzenia zasady pomocniczości należy spojrzeć na koncepcję PPP ze strony realizacji zadań publicznych przez organy władzy publicznej. Jest to zauważalne zwłaszcza z perspektywy tego rodzaju działań, które dotycząc realizacji zadań publicznych, nie są wykonywane przez podmioty prywatne z własnej inicjatywy, ponieważ jest to z ich punktu widzenia działalność niedochodowa. Zadania te łączą się z realizacją niezbędnych potrzeb społecznych, dlatego organy władzy publicznej muszą podjąć tę działalność. Jest to konieczne z punktu widzenia zasady subsydiarności. Organy władzy publicznej powinny zastanowić się, czy takiego zadania nie można zrealizować poprzez powierzenie go podmiotom prywatnym, które przy odpowiednim zachęceniu (np. dofinansowanie) uznają przedsięwzięcie za atrakcyjne. W tym przypadku postępowanie organów władzy publicznej zyskuje walor efektywności²¹.

Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej również odnosi się do PPP. W myśl art. 20 Konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa opiera się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, jest podstawą ustroju gospodarczego Polski. Zasada wolności działalności gospodarczej, z punktu widzenia pozycji partnera prywatnego, oznacza, że do jego swobodnego uznania pozostawiono w szczególności: zgłoszenie wniosku do podmiotu publicznego z propozycją realizacji określonego przedsięwzięcia (art. 10 ust. 2 ustawy o PPP) oraz przystąpienie do procedury wyboru partnera prywatnego (art. 14 ustawy o PPP). Natomiast pozycja podmiotu publicznego zawierającego umowę o PPP nie jest jednoznaczna. Podmiot publiczny jest związany kryterium interesu publicznego, przy czym kryterium tym jest w szczególności: oszczędność w wydatkach

²¹ K. Prokop, A. Jackiewicz, dz. cyt., s. 57-58.

podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług oraz obniżenie uciążliwości dla otoczenia (art. 3 ust. 1-2 ustawy o PPP)²².

Rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym²³ został skierowany do Sejmu w dniu 20 sierpnia 2004 r. Ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁴ uchwalono 28 lipca 2005 r. i weszła ona w życie w dniu 17 października 2005 r. Jest to podstawowy akt prawny, który ma regulować funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce²⁵.

Zanim podjęto rządową inicjatywę ustawodawczą miała miejsce dyskusja, czy na gruncie wówczas obowiązujących przepisów prawa potrzebne jest stworzenie odrębnej ustawy o PPP. Przeciwnicy ustawy sugerowali, że trafniejsze byłoby wprowadzenie zmian w istniejących przepisach, zwłaszcza w prawie zamówień publicznych i w przepisach regulujących finanse publiczne, niż tworzenie nowej ustawy. Przykładem jest Wielka Brytania, w której PPP rozwija się dynamicznie, a w której nie ma odrębnej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Argumentem za uchwaleniem ustawy była konieczność tzw. legitymizacji PPP. Oznacza to wprowadzenie pojęcia PPP do polskiego prawodawstwa i wyraźne wskazanie rangi ustawowej, że na podstawie pewnych reguł prawno-finansowych przedsięwzięcia PPP są dopuszczalne i można je realizować zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Zaistniała potrzeba pozbycia się wątpliwości i wskazanie, kto może realizować przedsięwzięcia PPP po stronie publicznej, kto może być partnerem prywatnym, a także, jak może kształtować się struktura wynagrodzenia partnera prywatnego. Tego rodzaju obawy, co do zgodności przedsięwzięć PPP z prawem, podawano jako rzeczywiste bariery dla rozwoju PPP w Polsce. Ich eliminację miała umożliwić odrębna ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Kolejnym powodem do uchwalenia odrębnej ustawy o PPP była potrzeba zredagowania wytycznych dotyczących procedury przygotowania przedsięwzięcia PPP przez sektor publiczny. Mimo że główną funkcją przepisów jest ustalenie norm określających prawną formułę PPP, ustawa miała pełnić także rolę instruktażową, co widać wyraźnie w niektórych jej przepisach, mających wielokrotnie wydźwięk instrukcyjny. Przykładem jest art. 18 ustawy o PPP, zawierający dokładne wyliczenie elementów umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁶.

Ustawa przewiduje wydanie trzech rozporządzeń wykonawczych. Weszły one w życie w lipcu 2006 r.:

– Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego²⁷;

²² Tamże, s. 61.

²³ Druk sejmowy nr 3174 z dnia 20 sierpnia 2004 r.

²⁴ Dz.U. nr 169, poz. 1420.

²⁵ M. Rudnicki, dz. cyt., s. 636.

²⁶ M. Zieniewski, *Prawne regulacje dla PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. A. Grajewska-Jedwabny, Warszawa 2007, s. 109.

²⁷ Dz.U. nr 125, poz. 866.

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-privatnego²⁸;
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-privatnym²⁹.

Wejście w życie wszystkich trzech rozporządzeń świadczy o uzyskaniu kompletności prawnej regulacji PPP w ramach ustawy o PPP³⁰.

Należy pamiętać, że będąc regulacją kompleksową, ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym nie jest pierwszą stworzoną w systemie prawa polskiego podstawą prawną, umożliwiającą realizację przedsięwzięć opartych na idei PPP. Już od momentu uchwalenia ustawy o samorządzie gminnym³¹ polskie prawo dopuszcza korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego z pomocy podmiotów prywatnych dla realizowania ich zadań. Obecnie art. 9 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Podobnej treści przepisy zawierają ustawy o samorządzie województwa (art. 8)³² oraz o samorządzie powiatowym (art. 6)³³. Przepisy te określają dwie formy przekazywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania podmiotom prywatno-prawnym. Jednostka samorządowa może utworzyć inny podmiot, np. jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, do wykonywania zadań publicznych. Może też na podstawie umowy powierzyć wykonywanie zadań już istniejącemu podmiotowi.

Zbliżony zapis zawiera ustawa o gospodarce komunalnej³⁴. Artykuł 3 ust. 1 tej ustawy stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. Natomiast art. 9 ustanawia, iż jednostka samorządu terytorialnego może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek.

Znane są także inne przepisy prawa materialnego, umożliwiające przekazywanie pewnych zadań publicznych podmiotom prywatnym (np. art. 35 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r.³⁵ o zakładach opieki zdrowotnej)³⁶.

Należy podkreślić, iż w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że przekazywanie kompetencji do wykonywania zadań polegających na stosowaniu

²⁸ Dz.U. nr 125, poz. 868.

²⁹ Dz.U. nr 125, poz. 867.

³⁰ M. Zieniewski, dz. cyt., s. 110.

³¹ Dz.U. nr 16, poz. 95.

³² Dz.U. nr 91, poz. 576.

³³ Dz.U. nr 91, poz. 578.

³⁴ Dz.U. nr 9, poz. 43.

³⁵ Dz.U. nr 91, poz. 408 z późn. zm.

³⁶ M. Rudnicki, dz. cyt., s. 592-593.

klasycznych administracyjnoprawnych form działania (np. akty administracyjne czy inne władcze) wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. Taki sam wymóg podkreśla się też wtedy, kiedy zadania realizowane są w formach niewładczych, ale dotyczą bezpośrednio interesów obywateli. W pozostałych sytuacjach zasadniczo dopuszcza się przekazanie tych zadań do wykonywania podmiotom prawa prywatnego bez wyraźnej podstawy prawnej³⁷.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce

W Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy pojawiły się ku temu możliwości prawne, zapoczątkowano realizację pierwszych przedsięwzięć publiczno-prywatnych. Pierwsze projekty objęły przede wszystkim zakres usług komunalnych, tj. gospodarkę mieszkaniową, gospodarkę odpadami stałymi, usługi edukacyjne, transport publiczny, oczyszczanie i zieleń miejską, a także usługi tzw. sieciowe: sieć wodno-kanalizacyjną, ciepłowniczą czy energetykę komunalną. Następnie PPP stawało się coraz bardziej powszechne w innych dziedzinach gospodarki, np. w sektorze nieruchomości (przekształcanie i renowacja nieruchomości, budowa nowych obiektów np. szpitali) czy komunikacji (budowa metra, odcinki kolei i autostrad)³⁸.

Przypuszcza się, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach gospodarki rynkowej, w okresie kilku najbliższych lat rozwój PPP dotyczyć będzie przede wszystkim zadań publicznych w zakresie budowy oraz modernizacji publicznej infrastruktury technicznej, a w szczególności proekologicznej³⁹.

Doświadczenia związane z PPP w Polsce nie mają bogatych tradycji i znajdują się w początkowej fazie rozwoju, ze względu na transformację systemu i gospodarki lat dziewięćdziesiątych. Dlatego też PPP w warunkach polskich jest mało docenianą formą prowadzenia działalności gospodarczej w stosunku do roli, jaką może pełnić w realizacji zadań publicznych⁴⁰.

W Polsce dotychczas najwięcej uwagi poświęca się prywatyzacji gospodarki komunalnej. Jest to tendencja pojawiająca się w większości państw rozwiniętych. Spowodowana jest potrzebą poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do trudnej sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce. Zjawisko to można dokładnie poznać na przykładzie zadań samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska. Jednym ze sposobów zdobycia dodatkowych środków finansowych na budowę i modernizację publicznej infrastruktury proekologicznej jest właśnie PPP.

³⁷ Tamże, s. 593.

³⁸ Por. J. Szreder, *Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym*, Słupsk 2004, s. 116.

³⁹ M. Rudnicki, dz. cyt., s. 590.

⁴⁰ Por. E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 101; J. Szreder, dz. cyt., s. 117.

W usługach komunalnych najmniej prywatnych inwestorów jest w branży wodociągowej. Na około 2 tys. przedsiębiorstw zaledwie 50 jest zarządzanych przez podmioty prywatne. Zupełnie inaczej jest w gospodarce odpadami – trzy czwarte rynku jest już w prywatnych rękach. Według szacunków Izby Gospodarczej Ciepłownictwa Polskiego, od 20 do 25% miejskich firm ciepłowniczych zostało sprywatyzowanych, a drugie tyle jest przygotowywanych do prywatyzacji⁴¹.

Sama idea PPP jest ciekawą alternatywą dla gmin. Partner prywatny wykląda potrzebne środki, uzupełnione – choć nie zawsze – środkami publicznymi, realizuje inwestycje, zarządza nimi, dokonuje niezbędnych remontów, a z wypracowanego zysku pokrywa swoje wcześniejsze koszty związane z inwestycją.

Inwestując w system PPP, firmy prywatne powinny być zobowiązane umową do promowania danej gminy (miasta, regionu) w celu pozyskania nowych inwestorów, którzy widząc tereny uzbrojone (infrastruktura drogowa, wodno-kanalizacyjna, energetyczna itp.), zostaną zachęcani do inwestowania. Spowoduje to wzrost popytu na dane usługi, produkty, a także zwiększy zysk dla przedsiębiorcy prywatnego. Jednakże PPP nie może być środkiem na wszystkie problemy sektora publicznego. Satisfakcjonujące korzyści sektorowi publicznemu i prywatnemu może przynieść tylko wieloletnia i racjonalna polityka inwestycyjna oraz finansowa danej gminy⁴².

Możliwości rozwoju partnerstwa w regionie uwarunkowane są likwidacją lub ograniczeniem barier, będących rezultatem niejednoznaczności odpowiednich zapisów prawnych, regulujących sposoby i zakres relacji między uczestnikami rynku oraz zabezpieczających partnerów przed ewentualną nieuczciwością.

Ważny problem stanowi zły przepływ informacji pomiędzy podmiotami, szczególnie w relacji przedsiębiorstwa – samorządy, ograniczający znacznie obszar i możliwości współpracy między nimi. Potrzebne jest stworzenie sprawnego systemu informacyjnego ułatwiającego nawiązywanie relacji pomiędzy podmiotami. System taki powinien zawierać dane o działalności funduszy, fundacji i stowarzyszeń świadczących pomoc podmiotom gospodarczym, jak również informacje o możliwościach współpracy oraz potencjalnych i chętnych do niej partnerach. Powinno się także powołać do życia odpowiednie instytucje koordynujące współdziałanie podmiotów i doradzające im oraz podnieść poziom już istniejących. Zrzeszenia i izby gospodarcze często wykonują zadania w sposób niezadowolający, tłumacząc się m.in. względami finansowymi, brakiem doświadczeń i odpowiednich pracowników oraz ograniczeniem swoich kompetencji. Warunki takie wpływają na potrzebę uczestnictwa pracowników tych instytucji, ale także samorządów i przedsiębiorstw, w szkoleniach na temat istoty partnerstwa, możliwych poziomów realizacji i przewidywania ich korzyści nie tylko dla uczestników, ale także dla rozwoju regionu, sposobu wypełniania wniosków aplikacyjnych, procedur.

⁴¹ M. Rudnicki, dz. cyt., s. 591.

⁴² R. Klisowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne szansą dla małych gmin w realizacji ich celów*, w: *Finanse samorządów terytorialnych a współfinansowanie projektów europejskich*, red. J. P. Tarno, Zielona Góra – Sulechów 2004, s. 230-231.

Z punktu widzenia rozwoju partnerstwa istotne byłoby też wprowadzenie przez władze regionalne systemu zachęcającego przedsiębiorców do współpracy, w szczególności z samorządem i na rzecz regionu, np. poprzez przyznawanie im ulg podatkowych, doradztwo, pomoc w nawiązywaniu kontaktów z zagranicznymi partnerami, a także poręczenie kredytów, jeżeli nastawieni są na współpracę i poniesienie związanych z nią kosztów⁴³.

Państwu brakuje kapitału prywatnego, który mógłby zastąpić lub uzupełnić obowiązujący wkład własny w finansowaniu istotnych potrzeb społecznych i gospodarczych. Przyjęta przez rząd ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma w szczególności przyspieszyć inwestycje infrastrukturalne w Polsce oraz pomóc w zagospodarowaniu unijnych funduszy strukturalnych⁴⁴.

Zmieniające się przepisy i wymagania stawiane przez Unię Europejską zmuszają do poprawy jakości oraz podniesienia standardów świadczonych usług. Aby spełnić te wymagania, gminy zwracają się o pomoc do sektora prywatnego, który posiada środki finansowe na nowe, często drogie technologie. Ponadto podmioty prywatne lepiej gospodarują posiadanymi środkami oraz są bardziej kreatywne organizacyjnie.

Partnerstwo publiczno-prywatne to nowy instrument, który może posłużyć do realizacji zadań publicznych gminy i wykorzystania w tym celu potencjału sektora prywatnego. Stwarza szanse rozwoju dla gminnej infrastruktury. Przy braku środków budżetowych wyposażenie w media i potrzebną infrastrukturę jest dla gminy zbyt dużym obciążeniem. Włączenie partnera prywatnego może doprowadzić do zwiększenia inwestycji oraz wpływać na wzrost ilości oraz wartości infrastruktury w gminie. Prowadzić będzie to do pełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych⁴⁵.

Nie należy jednak partnerstwa publiczno-prywatnego traktować jako rozwiązania idealnego. Jest to system wymagający wiedzy i doświadczenia. Podczas jego wprowadzania nie da się uniknąć nieporozumień oraz błędów. Jednakże jest to efektywna alternatywa w stosunku do finansowania zadań publicznych ze środków publicznych. W Polsce instrument ten dopiero zaczyna nabierać znaczenia.

⁴³ A. Burlita, J. Witek, *Ocena partnerstwa w układzie regionalnym*, w: *Partnerstwo szansą rozwoju regionu*, red. J. Karwowski, Warszawa 2006, s. 118-119.

⁴⁴ W. Zaremba, dz. cyt., s. 41.

⁴⁵ D. Hajdys, dz. cyt., s. 248.

Marta Balcerek

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Magistrantka

Ustrój prawny izb rolniczych w Republice Federalnej Niemiec

Streszczenie. *W Republice Federalnej Niemiec funkcjonują dwa modele instytucji rolników: a) model samorządowy jako wynik decentralizacji administracji publicznej w postaci izb rolniczych, czyli korporacji prawa publicznego z władztwem administracyjnym i obligatoryjnym członkostwem oraz b) model niesamorządowy jako wynik dekoncentracji administracji rządowej w postaci urzędów rolniczych, stanowiących część struktury administracji kraju związkowego bez władztwa administracyjnego. Celem tej rozprawy jest przybliżenie polskiemu czytelnikowi modelu pierwszego, czyli samorządowych izb rolniczych, przedstawienie ich ustroju prawnego i zadań jakie wykonują w strukturze administracji państwowej RFN.*

1.

W wyniku przegranej wojny i bezwarunkowej 8 maja 1945 roku kapitulacji Niemiec, obszar III Rzeszy znalazł się pod okupacją zwycięskiej koalicji antyhitlerowskiej: Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Radzieckiego. Odpowiednio powstały strefy okupacyjne: amerykańska, angielska, radziecka; powstała również strefa francuska. Terytorium owych stref zarządzane było przez władze wojskowe wymienionych mocarstw.

Równocześnie pod nadzorem okupacyjnych władz wojskowych rozpoczął się proces demilitaryzacji, denazyfikacji, dekartelizacji i demokratyzacji obszaru byłej Rzeszy Niemieckiej, a wraz z tym postępował proces tworzenia podstaw politycznych i ekonomicznych nowego niemieckiego państwa prawa. Rychło jednak wśród sojuszników ujawniły się różnice co do ustroju politycznego i gospodarczego przyszłego państwa niemieckiego. Różnice te były tak głębokie, że ostatecznie w 1949 r. na obszarze byłej III Rzeszy Niemieckiej powstały dwa odrębne państwa: Republika Federalna Niemiec, obejmująca strefy okupacyjne Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji oraz na obszarze strefy radzieckiej – Niemiecka Republika Demokratyczna¹.

Nowopowstałe państwa niemieckie różniły się diametralnie pod względem ustroju politycznego i gospodarczego. Republika Federalna Niemiec, w przeciwieństwie do autorytarnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, otrzymała ustroj demokracji obywatelskiej, w którym administracja państwowa ma charakter dychotomiczny: dzieli się na scentralizowaną administrację rządową i zdecentralizowaną administrację samorządową. Samorząd jako „samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych”² stał się jednym z najważniejszych filarów ustroju RFN.

Samorząd legitymizował obywatelski i demokratyczny charakter ustroju zachodniej państwowości niemieckiej. Stopniowo, ale nie bez trudności, odradzały się jego desygnaty: samorząd terytorialny, zawodowy i gospodarczy; ten ostatni zinstytucjonalizowany w izbach przemysłowo-handlowych, rzemieślniczych i rolniczych³.

2.

Nas interesują izby rolnicze. W pierwszych latach po zakończeniu wojny, przed powstaniem RFN, odbudowa izb rolniczych, zlikwidowanych w okresie

¹ Por. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2004, s. 50-59.

² G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1928, s. 629.

³ W doktrynie niemieckiego prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego ustawodawca wyróżnił podział na samorząd terytorialny, zwany także powszechnym, oraz na samorząd specjalny. Samorząd specjalny w języku niemieckim tłumaczy się jako *funktionale Selbstverwaltung*, por. W. Frotscher, U. Kramer, *Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht. Eine systematische Einführung anhand von Grundfaellen*, Muenchen 2004, s. 286-287; W ramach samorządu specjalnego wyróżnia się samorząd gospodarczy (*Wirtschaftselbstverwaltung*) i zawodowy (na oznaczenie samorządu zawodowego używa się pojęcia *berufsständige Selbstverwaltung* – co oznacza samorząd osób czynnych zawodowo, por. P. Badura, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, Muenchen 2005, s. 231. Oprócz samorządu zawodowego i gospodarczego funkcjonuje także podział na samorząd akademicki, studencki, kulturalny oraz społeczny. Jednostkami samorządu są zatem oprócz gmin, powiatów także: izby przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, rolnicze, adwokackie, lekarskie, ubezpieczeniowe, uniwersytety, cechy oraz publiczne stacje radiowe, por. R. Hendler, *Geschichte und Idee der funktionalen Selbstverwaltung*, w: *Handbuch des Kammerechts*, s. 25.

hitleryzmu, przebiegała w każdej strefie okupacyjnej inaczej; różne były doświadczenia zwycięzców w tej dziedzinie. Na przykład Amerykanie i Anglicy nie mieli zrozumienia dla związków publicznoprawnych reprezentujących interesy gospodarcze rolników. Wynikało to stąd, że w krajach anglosaksońskich – w przeciwieństwie do krajów Europy kontynentalnej – ze względu na inne doświadczenia historyczne i polityczne nie wykształciły się w sferze życia gospodarczego korporacje publicznoprawne, jako podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej; nie powstały izby samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego⁴. Jedynie we francuskiej strefie okupacyjnej, terytorialnie najmniejszej, odradzające się związki gospodarcze przyjmowały ustrój korporacji publicznoprawnej z obligatoryjnym członkostwem i władztwem administracyjnym. Natomiast w strefie radzieckiej, a później w Niemieckiej Republice Demokratycznej, samorząd nie odrodził się w żadnej postaci.

Powstanie w 1949 r. Republiki Federalnej Niemiec stworzyło przesłanki ujednoczenia podstaw prawnych samorządu gospodarczego w nowopowstałym państwie. Ze względu na federalny charakter państwa, izby gospodarcze, jako instytucje samorządu gospodarczego znalazły umocowanie prawne zarówno w ustawach federalnych, jak i krajowych⁵. Oczywiście, jedno i drugie ustawy mieszczą się w ramach ogólnych norm ustawy zasadniczej, czyli tymczasowej Konstytucji federalnej z 23 maja 1949 r.⁶

W przypadku izb przemysłowo-handlowych istnieje ustawodawstwo dwupoziomowe: federalne i krajowe. Ustawa federalna z 18 grudnia 1956 r.⁷ stanowi o fundamentalnych podstawach ustroju prawnego izb, takich jak: podmiotowość publicznoprawna, obligatoryjne członkostwo i władztwo administracyjne. Wskazuje na konstytutywne cechy, które czynią z nich podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej. Natomiast takie kwestie, jak zadania izb i ich zakres przedmiotowy, sposób wyłaniania organów władzy i ich kompetencje – wszystkie te i inne kwestie wynikające z położenia geograficznego lub potencjału społeczno-gospodarczego landu określają ustawy krajowe⁸.

Inaczej jest w przypadku izb rolniczych, tutaj całość spraw związanych z powoływaniem izb rolniczych, ich organizacją i funkcjonowaniem jako podmiotów zdecentralizowanej administracji publicznej została – na mocy wspomnianej Konstytucji federalnej (art. 30 i 83)⁹ – przeniesiona na kraje związkowe. Każdy

⁴Por. W. Kluth, *Entwicklungsgeschichte und aktuelle Rechtsgrundlagen der Kammern in Überblick*, w: *Handbuch des Kammerechts*, pod red. W. Kluth, Halle 2005, s. 36-37.

⁵Tamże, s. 37.

⁶Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1.

⁷Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18 Dezember 1956, BGBl. S. 920.

⁸S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Republice Federalnej Niemiec*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 373.

⁹Art. 30 „realizacja uprawnień władzy państwowej i wykonywanie zadań państwowych należy do władz krajów związkowych o ile ustawa zasadnicza nie stanowi inaczej lub nie dopuszcza innych regulacji prawnych”.

land posiada zatem własne regulacje prawne dotyczące izby rolniczej na jego terenie¹⁰.

Pierwszym aktem prawnym, który wprowadził izby rolnicze w Republice Federalnej Niemiec była ustawa Landtagu Północnej Nadrenii-Westfalii z 11 lutego 1949 r.¹¹ Na mocy tej ustawy powstała Izba Rolnicza Północnej Nadrenii-Westfalii. Ustawa ta stała się wzorem dla innych landów, które miały potrzebę powołania na swoim obszarze izby rolniczej¹². Według tej ustawy niemieckie izby rolnicze są korporacjami prawa publicznego, a przynależność do nich jest obligatoryjna¹³; dzięki tym konstytutywnym cechom izby rolnicze posiadają władztwo administracyjne, czyli zdolność do wykonywania określonych w ustawie zadań w dziedzinie rolnictwa¹⁴; są – podobnie jak izby przemysłowo-handlowe i rzemieślnicze – podmiotami zdecentralizowanej administracji publicznej w „pewnej przestrzeni życiowej”, w której funkcjonują; tą „przestrzenią” jest rolnictwo¹⁵.

Jak wiadomo, Republika Federalna Niemiec należy do najwyżej uprzemysłowionych i zurbanizowanych państw świata. W 2004 r. około 88% ludności tego kraju zamieszkiwało w miastach, a 12% na wsi¹⁶. W związku z tym, o ile izby przemysłowo-handlowe działają we wszystkich 16 krajach związkowych, to izby rolnicze zaledwie w 7; odpowiednio izb przemysłowo-handlowych funkcjonuje w Niemczech 83, a izb rolniczych zaledwie 7. Przeciętna liczba członków niemieckiej izby rolniczej liczy ok. 200 tys. członków. Dodać należy, że w krajach związkowych wchodzących przed zjednoczeniem Niemiec do Niemieckiej Republiki Demokratycznej nie powołano dotąd żadnej korporacji samorządu rolniczego.

Według aktualnych danych izby rolnicze działają w następujących krajach związkowych (w nawiasie rok powstania):

Art. 83. stanowi, że „kraje związkowe wykonują ustawy federalne jako własną sprawę, o ile ustawa zasadnicza nie stanowi inaczej lub nie dopuszcza innej możliwości”.

¹⁰Regulacje prawne dotyczące powoływania izb rzemieślniczych zostały zawarte w ustawie z dnia 17 września 1953 roku o rzemiośle ze zmianami; Gesetz zur Ordnung des Handwerks v. 17.09.1953, BGBl I 1953, 1411; Gesetz zur Ordnung des Handwerks v. 24. 9.1998 I 3074, v. 11.12.2008 I 2418.

¹¹Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein – Westfalen v. 11.2.1949, GV NW. S. 53. 23.12.2003, GV NW. S. 808.

¹²A. Werenowska, *Organizacja izb rolniczych wybranych krajach UE*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie”, z. 78, nr 377, Kraków 2000, s. 424.

¹³Art. 20 ust. 1 ustawy o Izbie Rolniczej Północnej Nadrenii Westfalii z 11 lutego 1949 r. stwierdza, że izby rolnicze posiadają osobowość publicznoprawną oraz obligatoryjne członkostwo; szerzej: W. Frotscher, U. Kramer, s. 295.

¹⁴Por. K. Stollreither, *Verfassung des Freistaates Bayern. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschlands. Überblick über Europäische Union. Der Bayerische Landtag. Funktionen und Aufgaben*, Augsburg 2007, s. 132-161.

¹⁵R. Stasikowski, *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 19; por. R. Hendler, *Geschichte und Idee der funktionalen Selbstverwaltung*, w: *Handbuch des Kammerechts*, s. 25.

¹⁶Niemcy. Ludność, w: *Encyklopedia Świata i Polska*, Warszawa 2007, s. 286.

1. Izba Rolnicza w Północnej Nadrenii-Westfalii (1949 r.)¹⁷,
2. Izba Rolnicza w Bremie (1956 r.)¹⁸,
3. Izba Rolnicza w Nadrenii-Palatynacie (1970 r.)¹⁹,
4. Izba Rolnicza w Zagłębiu Saary (1975)²⁰,
5. Izba Rolnicza w Hamburgu (1990)²¹,
6. Izba Rolnicza w Szlezwiku-Holsztynie (1997 r.)²²,
7. Izba Rolnicza w Dolnej Saksonii (2003 r.)²³

Należy zaznaczyć, że od ustroju społeczno-politycznego danego landu, wykształconego w toku dziejów, zależy powstanie na jego terenie korporacji publiczno-prawnej reprezentującej interesy środowiska rolniczego²⁴. Niemieckie izby rolnicze nie mają charakteru powszechnego. Oprócz enumeracyjnie wymienionych powyżej instytucji samorządowych w pozostałych landach nie funkcjonują instytucje samorządu gospodarczego w sferze rolnictwa. Na przykład w Bawarii w celu ochrony interesów osób fizycznych i prawnych związanych z rolnictwem, w wyniku dekoncentracji administracji publicznej kraju związkowego powstał urząd rolniczy (*Landesanstalt für Landwirtschaft*)²⁵. Stanowi on część tej administracji bez władztwa administracyjnego i nie posiada charakteru instytucji samorządu gospodarczego. W Bawarii podobne do zadań urzędu rolniczego zadania wykonują jeszcze urząd do spraw leśnictwa i urząd do spraw hodowli roślin i winorośli wyodrębnione w ramach struktur ministerstwa żywności, rolnictwa i leśnictwa.

Podkreślić należy, że w 1970 r. Izba rolnicza Hesji jako ósma została zlikwidowana przez włączenie jej do Izby Rolniczej w Hamburgu²⁶.

Jak już wspomniano, niemiecka ustawa zasadnicza (1949 r.) swoje uprawnienia w kwestii powoływania izb rolniczych, ich organizacji i zadań delegowała na kraje związkowe²⁷. Należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie konstytucje krajów

¹⁷ Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 11.2.1949, GV NW. S. 53.

¹⁸ Gesetz über Landwirtschaftskammer Bremen v. 20.3.1956, BremGBI. S. 13.

¹⁹ Gesetz über Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz v. 28.7.1970, GVBI. S. 309.

²⁰ Gesetz über Landwirtschaftskammer Saarland v. 22.10.1975, ABI. S. 1150.

²¹ Gesetz über Landwirtschaftskammer Hamburg v. 4.12.1990, GVBI. S. 43.

²² Gesetz über Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein v. 4.02.1997, GVOBl. Schl.-H. S. 70.

²³ Gesetz über Landwirtschaftskammer Niedersachsen v. 10.02.2003, GVBI. S. 43.

²⁴ Szerzej: J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Warszawa 2004, s. 250.

²⁵ W. Kluth, *Entwicklungsgeschichte*, s. 273.

²⁶ Auflösung der Landwirtschaftskammer in Hessen, Gesetz v. 22.07.1969, GVBI. S. 142.

²⁷ W celu usystematyzowania podejścia do zagadnienia izb została wprowadzona przez Winfrieda Klutha typologia izb. Wyodrębnienia izb dokonano na podstawie następujących kryteriów: struktury członkowskiej oraz charakteru wykonywanych przez izby zadań. Z punktu widzenia członków izb oraz ich interesów można podzielić izby na takie, które posiadają: monistyczną organizację lub pluralistyczną organizację.

Monistyczna organizacja izb przeważa tam, gdzie w instytucjach samorządowych są zrzeszone wolne zawody. Struktura członkowska jest wtedy jednorodna i w związku z tym nie ma konfliktu interesów członków grupy, który doprowadziłyby do zakłócenia prac izby oraz do podważenia integralności jej działań. Z kolei izby o pluralistycznej organizacji zrzeszają w swoich szeregach wiele różnych podmiotów wykonujących odmienne zawody, co rodzi sprzeczne ze sobą partykularne interesy członków. W celu zaspokojenia ich potrzeb i interesów izby wprowadzają zmiany w ustroju

związkowych zawierają kompletny katalog norm prawnych odnoszący się do ustroju izb rolniczych²⁸. Wspomnieliśmy wyżej, że komplet takich norm prawnych, regulujących zasady tworzenia i funkcjonowania izb rolniczych zawiera jedynie ustawa o izbie rolniczej Północnej Nadrenii-Westfalii. Na tej ustawie wzorują się często inne izby rolnicze.

3.

Izby rolnicze jako korporacje publicznoprawne posiadają władztwo administracyjne, czyli zdolność do wykonywania zadań publicznych. Zadania te dzielą się na zadania własne, wymienione w ustawie o izbie rolniczej, i zadania zlecone. W obu przypadkach izby rolnicze wykonują owe zadania samodzielnie i na własną odpowiedzialność oraz w wykonywaniu tych zadań są niezależne od innych organów władzy państwowej, głównie administracji rządowej i samorządowej²⁹. Ponoszą jedynie odpowiedzialność opartą na kryterium legalności.

W ustawodawstwie landów istota samorządności izb rolniczych, podobnie jak wszystkich innych instytucji samorządu w rozumieniu teorii prawa administracyjnego, polega na zasadzie *Betroffenenmitwirkung*, czyli udziale osób w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. Zasada ta ma związek z definicją istoty samorządu wprowadzoną do nauki prawa administracyjnego przez wspomnianego Georga Jellinka, który przez pojęcie samorządu rozumiał *samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowane osoby*³⁰.

Jak zostało już wskazane, izby rolnicze wykonują własne zadania i zlecone z zakresu administracji publicznej. W przypadku jednych i drugich zadań izby ponoszą pełną odpowiedzialność za ich wykonywanie (*Eigenverantwortlichkeitsprinzip*). Zgoda na samodzielne i odpowiedzialne realizowanie zadań własnych oraz zleconych przez izbę oznacza, że żaden inny organ administracji państwowej, włącznie z organami administracji rządowej i samorządowej, nie może ingerować ani zmieniać decyzji izby³¹. Na tym polega istota samorządu, wszystkich jego

funkcjonowania izby oraz w realizowanych przez izbę zadaniach. Odzwierciedleniem tego kierunku działania jest powoływanie izb w oparciu o odpowiedni wybór potencjalnych członków, którzy mimo przynależności do odmiennej grupy zawodowej oraz zróżnicowanych potrzeb będą potrafili wskazać wspólne interesy, które staną się płaszczyzną do szerokiego reprezentowania ich interesów na zewnątrz. Por. W. Kluth, *Entwicklungsgeschichte*, s. 42.

²⁸ Czestą praktyką w konstytucjach landów, w których powołano izbę rolniczą, jest zamieszczenie pojedynczych artykułów regulujących ustrój prawny izby. Przykładem może być Konstytucja Zagłębia Saary, w której do izb odnosi się tylko art. 59, w którym wskazano na zamknięty katalog podmiotów publicznoprawnych samorządu specjalnego, W. Kluth, *Funktionale Selbstverwaltung*, Halle 1997, s. 325.

²⁹ W. Kluth, *Funktionale Selbstverwaltung*, s. 325.

³⁰ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce*, s. 24.

³¹ Do zasad, które legły u podstaw izb rolniczych w RFN zalicza się także zasadę subsydiarności. W art. 2. ustawy z 11 lutego 1949 r. wskazano, że izba w ramach utrzymywania i wzmacniania

desygnatów, w tym również samorządu gospodarczego. W związku z tym nadzór nad izbami rolniczymi ogranicza się jedynie do kryterium legalności, czyli wykonywania zadań zgodnie z prawem³².

Działalność izby rolniczej obejmuje wiele sektorów i branży, które stanowią obszar jurysdykcji izby. Na przykład Izba Rolnicza Północnej Nadrenii-Westfalii obejmuje następujące branże: rolnictwo, hodowla roślin, hodowla zwierząt, ogrodnictwo, uprawa warzyw, uprawa owoców, uprawa winorośli, leśnictwo, rybołówstwo śródlądowe i pszczelarstwo. Ponadto do izb należą także przedsiębiorstwa, które wprawdzie nie działają w wyżej wymienionych branżach, ale pozostają w stosunku zależności od nich.

Izby rolnicze jako instytucje samorządu gospodarczego wykonują zadania własne z zakresu administracji publicznej. Zadania te enumeracyjnie wymienione są w ustawie o izbie rolniczej każdego kraju związkowego, na którego terytorium izba działa. Zadania te są podobne, ale nie identyczne, ponieważ istnieją różnice natury geograficznej i ekonomicznej między landami.

Według ustawy Izby Rolniczej Północnej Nadrenii-Westfalii do zadań własnych tej Izby należy:

- 1) wspieranie gospodarności i opłacalności produkcji rolnej; wykonywanie kontroli nad produkcją rolną pod względem zgodności z wymogami środowiska naturalnego; dbałość i ochrona praw konsumentów,
- 2) prowadzenie szkolnictwa zawodowego; dokształcanie i doskonalenie zawodowe wszystkich osób zatrudnionych w sektorze rolnictwa; wspieranie doradztwa w celu rozwoju zakładów w sektorze rolnictwa,
- 3) wspieranie pracowników zatrudnionych w sektorze rolnictwa w sprawach społecznych i zawodowych,
- 4) współdziałanie (z głosem doradczym) w kwestiach: podziału, wykorzystania i uregulowania sprzedaży produktów rolnych; wspieranie rolniczych spółdzielni, związków producentów rolnych, fuzji producentów rolnych, wprowadzanie produktów rolnych na inne regionalne rynki,
- 5) wspieranie działalności administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości przez wydawanie opinii; powoływanie rzeczoznawców z dziedziny rolnictwa,
- 6) ustalanie dyrektyw dla rzeczoznawców i księgowych w sektorze rolnictwa,
- 7) współdziałanie w sprawach prawnych, obejmujących sektor rolnictwa, przez przygotowywanie własnych projektów ustaw; wskazywanie właściwych sądów do rozstrzygania spraw związanych z rolnictwem,
- 8) uchwalanie przepisów i zarządzeń w administrowaniu i notowaniu cen na giełdzie towarowej oraz rynkach, w szczególności na rynku bydła,

sektora rolnictwa w landzie zajmuje się wspieraniem rolnictwa na jego obszarze oraz opieką osób zatrudnionych w tym sektorze.

³²Por. W. Kluth, *Entwicklungsgeschichte*, s. 38; gwarancję wykonywania zadań własnych przez samorząd na własną odpowiedzialność oraz w ramach ustaw zawarto np. w Konstytucji Dolnej Saksonii w art. 57, a w Konstytucji Badenii-Wirtembergii w art. 71.

9) odkrywanie dodatkowych potencjałów produkcji rolnej, form zbytu, dochodów ze sprzedaży produktów rolnych opartych na nowych surowcach; wykorzystywanie energii odnawialnej w wytwarzaniu produktów rolnych; rozszerzanie możliwości tworzenia różnych kombinacji podatku dochodowego dla zwiększenia sprzedaży produktów rolnych,

10) przekazywanie informacji dotyczących rolnictwa społeczeństwu; informowanie o sprawach związanych z rolnictwem mających szczególne znaczenie dla ochrony środowiska, ochrony przyrody, ochrony zwierząt, ochrony praw konsumentów oraz popieranie dialogu z grupami społecznymi dla których istotne znaczenie mają sprawy związane z rolnictwem,

11) dążenie do równouprawnienia kobiet i mężczyzn we wszystkich sektorach rolnictwa,

12) wspieranie międzynarodowej współpracy we wszystkich sektorach rolnictwa³³.

Oprócz tych zadań, wymienionych enumeracyjnie w ustawie o izbach rolniczych, poszczególne izby wykonują jeszcze inne zadania, które wynikają ze specyfiki środowiska, w którym działają; np. ważnym zadaniem izb jest kontrola produkcji rolnej pod względem jej zgodności ze środowiskiem naturalnym; podobnie hodowla zwierząt, gdzie przywiązuje się wagę do wyboru odpowiedniego gatunku zwierząt do właściwego terenu. We wszystkich tych i innych wymienionych sprawach izba ma prawo informować administrację kraju związkowego i składać odpowiednie wnioski zawierające wskazania efektywnego rozwoju rolnictwa.

Podkreślić należy, że ilość zadań własnych, a także zleconych izbom rolniczym jest zmienna i zależy od dynamiki rozwoju rolnictwa. Na przykład w kraju związkowym Szlezwiku-Holsztynie weszła w życie ustawa o ochronie roślin z dnia 22 maja 2005 roku³⁴. W związku z tą ustawą Izbie Rolniczej tego landu doszły w 2008 r. dwa zadania zlecone, a mianowicie, ochrona roślin i pomnażanie zasobów leśnych. Waga tych nowych zadań jest tak znaczna, że w strukturze organizacyjnej Izby powstała nowa jednostka administracyjna, kierowana przez specjalnego członka zarządu (*Geschäftsführer*)³⁵, który za realizację tych działań jest odpowiedzialny przed izbą rolniczą i rządem krajowym³⁶.

³³ Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 11.2.1949, GV NW. S. 53; Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 23.12.2003, GV NW. S. 808.

³⁴ Pflanzenschutzgesetz v. 22.5.2005, BGB, 2005, 1658.

³⁵ R. Jahn, *Gesetzesänderungen im Kammerrecht 2007*, „Jahrbuch des Kammer und Berufsrechts 2007”, Halle 2008, s. 164.

³⁶ Oprócz nowych kompetencji doprowadzono do zwiększenia zależności izby od władzy centralnej. Izba Rolnicza Szlezwiku-Holsztyna, realizując zadania zlecone przez administrację rządową, musi uzyskać zgodę ministerstwa rolnictwa i środowiska na kierunek i sposób realizowania owych zadań. Ministerstwo rolnictwa wspiera wypełnianie zadań poruczonych przez izbę przekazując do jej dyspozycji urzędników krajowych. Delegacja urzędników krajowych oznacza zatrudnienie ich jako pracowników izby; por. R. Jahn, dz. cyt., s. 165; Regulacje prawne ustroju izb obejmują także poszerzanie składu personalnego izb. Proces poszerzania liczby członków izb samorządu gospodarczego rozpoczęto nowelizacją ustaw dotyczącej izb rzemieślniczych w 2005 r., która zwiększyła

4.

W celu realizowania zadań izby rolnicze, jako instytucje samorządu gospodarczego powołują własne organy władzy, niezależne od innych organów administracji państwowej. W Izbie Rolniczej Północnej Nadrenii-Westfalii organami Izby są:

- 1) walne zgromadzenie,
- 2) komisje,
- 3) Komisja Główna,
- 4) Prezydent Izby,
- 5) Dyrektor³⁷.

Walne zgromadzenie jest organem uchwałodawczym i przedstawicielskim izby. W nauce prawa izb – *Kammerecht* – jest mowa o dwuznaczności terminologicznej w pojęciach izba rolnicza i walne zgromadzenie. W § 4 i § 13 ustawy o Izbie Rolniczej Północnej Nadrenii Westfalii z 11 lutego 1949 r. uderza brak konsekwencji w stosowaniu tych dwóch pojęć. W § 13 jest zapisane, że walne zgromadzenie składa się z członków izby rolniczej. Niejasność budzi w tym przypadku stwierdzenie, kto jest organem izby a kto podmiotem publicznoprawnym. Ostatecznie wyjaśniono, że mówiąc o walnym zgromadzeniu mowa jest zawsze o organie władzy uchwałodawczej izby rolniczej, natomiast izba jest związkiem publicznoprawnym³⁸, inaczej korporacją prawa publicznego.

W wyżej wymienionej ustawie o organizacji izb samorządu rolniczego nie jest wyraźnie wskazane, kto jest członkiem izby rolniczej w Północnej Nadrenii-Westfalii. Istotny dla członkowstwa izby jest art. 4, który zawiera dwa terminy prawne:

- a) zgromadzenie plenarne (*Vollversammlung*),
- b) walne zgromadzenie (*Hauptversammlung*).

Literalnie traktując ten artykuł stwierdzono, że w sensie prawnym tylko reprezentanci na zgromadzenie plenarne, czyli wyborcy, są członkami izby rolniczej jako korporacji publicznoprawnej. Również Kluth po analizie typów osobowości publicznoprawnej stwierdził, że członkami izby rolniczej są osoby, które posiadają prawo wyborcze do izby i płacą składki członkowskie, tylko członkowie izby mają uprawnienia i obowiązki na rzecz izby³⁹. W związku z tym, członkami Izby Rolniczej Północnej Nadrenii Westfalii i pozostałych izb rolniczych w RFN są:

1) osoby fizyczne: właściciele, użytkownicy oraz dzierżawcy gruntów rolnych oraz ich współmałżonkowie,

skład osobowy izby o partnerów życiowych pierwotnych członków izby. W 2007 roku izba w Hamburgu przyjęła niniejsze regulacje (co w znaczeniu prawnym oznaczało zalegalizowanie związków homoseksualnych), na mocy których stwierdzono, że członkiem izby jest każdy partner życiowy danego członka izby oraz partner życiowy, który współpracuje z zakładzie produkcji rolnej członka izby; por. R. Jahn, dz. cyt., s. 164–165.

³⁷Tamże, s. 165.

³⁸W. Kluth, *Entwicklungsgeschichte*, s. 104.

³⁹Tamże, s. 103.

2) osoby fizyczne: właściciele użytkownicy, dzierżawcy zakładów produkcji rolnej oraz ich współmałżonkowie,

3) członkowie rodziny, którzy współpracują z osobami w związku z punktem 1 i punktem 2,

4) osoby fizyczne zatrudnione w rolnictwie,

5) osoby wykształcone w zawodach związanych z rolnictwem,

6) osoby prawne, które dłużej niż trzy miesiące prowadzą działalność na terenie funkcjonowania izby.

Obywatelstwo inne niż niemieckie nie oznacza, że osoba fizyczna nie może być członkiem Izby. Jeżeli obcokrajowiec spełnia wymagania stawiane przed niemieckimi osobami fizycznymi i prawnymi zrzeszonymi w Izbie to traktuje się go jako pełnoprawnego członka⁴⁰.

Zasady wyborcze do izby zostały uregulowane przez ministra rolnictwa kraju związkowego Północnej Nadrenii-Westfalii w Ordynacji Wyborczej do wyżej wymienionej izby⁴¹. Członkowie walnego zgromadzenia izby są wybierani spośród dwóch grup. W pierwszej grupie znajdują się właściciele gruntów rolnych oraz zakładów produkcji rolnej wraz ze swoimi członkami rodziny zatrudnionymi w sektorze rolnictwa. Natomiast w drugiej grupie znajdują się osoby, które są zatrudnione w sektorze rolnictwa ale nie posiadające ani własności gruntowej ani zakładów produkcji rolnej⁴². Na tej podstawie dla grupy wyborczej numer jeden i numer dwa są sporządzane dwie odrębne listy kandydatów. Każdy wyborca otrzymuje listę kandydatów startujących w wyborach zgodnie z przynależnością do grupy pierwszej lub do grupy drugiej, w której znajdują się pracownicy zatrudnieni w sektorze rolnictwa, ale nie posiadający własności gruntowej ani zakładów produkcji rolnej.

Wyborca przyporządkowany do jednej z tych dwóch grup wyborców nie ma prawa zagłosować na kandydatów z listy innej grupy. Wyborca nie oddaje swojego głosu na listę kandydatów lecz na poszczególną osobę z tej listy. Zgodnie z § 20 ordynacji wyborczej na karcie wyborczej trzeba zaznaczyć krzyżyk w polu po lewej stronie od nazwiska kandydata. Należy skreślić ponad połowę liczby osób, które są wybierane do walnego zgromadzenia. Ponadto ustawodawca uregulował liczbę osób, które mają być wybrane do izby. Z pierwszej grupy wyborczej do walnego zgromadzenia musi pochodzić 2/3 osób wybranych, natomiast z drugiej grupy wyborczej 1/3 członków walnego zgromadzenia⁴³.

Jak przewiduje § 15 ustawy (z 11 lutego 1949 r.) o Izbie Rolniczej z Północnej Nadrenii-Westfalii statut powinien zawierać zapis o komisjach, które mają być powołane przez walne zgromadzenie. Tylko komisja główna musi być niezwłocznie ujęta w statucie. Walne zgromadzenie określa, jakie komisje zostaną powołane

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Landwirtschaftskammer – Wahlordnung v. 28.12.1989, GV NW S. 6.

⁴² Tamże.

⁴³ Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 11.2.1949, GV NW. S. 53; Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 23.12.2003, GV NW. S. 808.

oraz ich skład członkowski. Ponadto komisje same mogą wybierać dalszych członków spoza grona izby rolniczej. Osoba spoza izby, aby zostać członkiem komisji musi uzyskać zgodę komisji głównej. Statut izby rolniczej przewiduje także powołanie doradców resortowych. W celu usprawnienia prac nad konkretną uchwałą izba ma prawo powołać kilkusobowe gremia⁴⁴. Należy zaznaczyć, że komisje stanowią ciała doradcze i opiniodawcze dla izby, a nie organy wyznaczające kierunek jej działania⁴⁵.

Podział zadań komisji walnego zgromadzenia oraz komisji głównej nie został wprost uregulowany w ustawie. Odpowiedzialność za wyznaczenie kompetencji komisji spoczywa na walnym zgromadzeniu, które w zależności od określonych zadań, jakie ma do wypełniania, przekazuje część tych zadań do realizacji określonym komisjom lub komisji głównej⁴⁶.

Władza wykonawcza w Izbie Rolniczej w Północnej Nadrenii-Westfalii jest wykonywana przez prezydenta izby. Jest to organ monokratyczny. W izbie nie występuje zarząd izby⁴⁷. Jego kompetencje przejęła komisja główna izby. Ordynacja wyborcza wskazuje na sposób wyboru prezydenta izby. Stanowi o tym bezpośrednio § 16 ust. 1 ustawy o izbie rolniczej z 11 lutego 1949 roku⁴⁸. Prezydent Izby jest wybierany przez wszystkich członków walnego zgromadzenia izby większością 2/3 na okres trzyletniej kadencji. Ustawodawca określił też warunki, jakie musi spełniać kandydat na prezydenta izby. Po pierwsze, musi wywodzić się z pierwszej grupy wyborców i po drugie, zgodnie z § 17 ust. 1 musi być członkiem walnego zgromadzenia. Prezydent izby pełni równocześnie funkcję przewodniczącego walnego zgromadzenia i komisji głównej⁴⁹. Na podstawie § 16 ust.4 Prezydent Izby wykonuje zadania z zakresu nadzoru nad izbą, reprezentuje izbę przed wymiarem sprawiedliwości oraz w innych sprawach nie mających charakteru sądowiczego⁵⁰.

Komisja główna jest kolegialnym organem wykonawczym, który realizuje zadania odpowiadające zarządowi izby rolniczej. Skład komisji głównej obejmuje 15 członków walnego zgromadzenia (2/3 z grupy pierwszej i 1/3 z grupy drugiej)⁵¹ i zastępcę prezydenta izby. Pracom komisji głównej przewodniczy prezydent izby. Do podstawowych zadań komisji głównej należy:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał walnego zgromadzenia⁵²,

⁴⁴ Hauptsatzung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2008, GV. NRW. S. 808.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ W. Kluth, *Entwicklungsgeschichte*, s. 105.

⁴⁷ Zarząd jako organ władzy wykonawczej izby występuje np. w Izbie Rolniczej Szlezewiku-Holsztynu.

⁴⁸ Landwirtschaftskammer – Wahlordnung v. 28.12.1989, GV NW S. 6.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 11.2.1949, GV NW. S. 53; § 17.

⁵² W par. 11 Hauptsatzung der landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen vom 15.12.2008 wskazano, że projekty uchwał walnego zgromadzenia niecierpiące zwłoki są przygotowywane przez prezydenta izby a nie przez komisję główną.

- 2) przedkładanie projektu uchwały budżetowej izby, sprawozdania rocznego z działalności izby i rocznego sprawozdania finansowego izby,
- 3) opiniowanie kandydatów na członków komisji walnego zgromadzenia,
- 4) zajmowanie się doradztwem rolniczym,
- 5) podejmowanie uchwał w przedmiocie wniosków złożonych przez komisje walnego zgromadzenia lub doradców izby,
- 6) decydowanie o powołaniu gminnych biur izby⁵³.

Ponadto komisja główna powołuje kierowników określonych działów izby. Wybór kandydata na owe stanowisko wymaga zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Walne zgromadzenie większością 2/3 głosów izby dokonuje wyboru dyrektora izby. Jak stanowi § 18 ust.1, wspomnianej wyżej ustawy, jego kadencja trwa sześć lat. Powołanie dyrektora przez walne zgromadzenie wymaga następnie zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Dyrektor izby na podstawie art. 18 ust. 2 prowadzi bieżące sprawy izby. W ich wykonywaniu jest zobligowany do przestrzegania rad prezydenta izby zgodnych z uchwałami walnego zgromadzenia. Pełni funkcję przełożonego służbowego wobec urzędników, osób zatrudnionych i innych pracowników izby⁵⁴.

Dyrektor biura izby funkcjonuje nie tylko jako organ izby rolniczej, ale także jako organ administracji, gdy wykonuje zadania zlecone przez rząd krajowy. W szczególności, dyrektor izby odpowiedzialny jest za pozyskiwanie środków na wykonywanie zadań własnych izby i zleconych, tudzież utrzymanie porządku rolniczego w kraju związkowym. Silna pozycja dyrektora izby uwidacznia się przy podziale finansów izby rolniczej. Na przykład w budżecie Izby Rolniczej Północnej Nadrenii-Westfalii dyrektor ma do dyspozycji od 42-48% środków finansowych Izby na realizację zadań zleconych przez administrację rządu krajowego⁵⁵.

Do podstawowych uprawnień dyrektora należy: branie udziału w posiedzeniach walnego zgromadzenia, komisji głównej i komisji izby. Jest uprawniony do wydawania oświadczeń i wyjaśnień w danej sprawie. Ponadto w celu wykonywania zadań zleconych przez administrację Północnej Nadrenii Westfalii ma prawo korzystania z instytucji i urzędników krajowych.

Ustawa o Izbie Rolniczej Północnej Nadrenii Westfalii zakłada, że projekt budżetu tworzy komisja główna przy uwzględnieniu dochodów i wydatków dyrektora izby, jako przedstawiciela administracji kraju związkowego w izbie⁵⁶.

⁵³ Hauptsatzung der landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen vom 15.12.2008; w § 11 wymieniono zadania komisji głównej.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 11.2.1949, GV NW. S. 53; Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 23.12.2003, GV NW. S. 808.

⁵⁶ Tamże.

Dochody i wydatki izby są regulowane osobnym aktem prawnym: ustawą o wydatkach izby rolniczej (*Umlagegesetz*)⁵⁷. Do podstawowych źródeł finansowania działalności izby rolniczej należy wymienić:

- 1) dotacje państwowe,
- 2) przydziały państwowe na realizację zadań zleconych przez administrację kraju związkowego,
- 3) przydziały państwowe na realizację zadań własnych izby,
- 4) podatki
- 5) składki członkowskie

Zgodnie z § 2 wyżej wymienionej ustawy minister właściwy do spraw rolnictwa ma obowiązek zatwierdzić wydatki izby, po wcześniejszym przyjęciu przez walne zgromadzenie uchwały w sprawie wydatków i dochodów izby. W § 3 ustawy uregulowano wysokość dotacji państwowych (*Staatszuschüsse*), jakie mogą być przekazane izbie⁵⁸.

Drugim źródłem dochodu izby są przydziały ze środków finansowych państwa (*Staatszuweisungen*).

Oba te źródła: dotacje państwowe oraz przydziały państwa na realizację zadań własnych izby i zadań zleconych wynosiły w ostatnich latach około 60% wszystkich dochodów Izby Rolniczej Północnej Nadrenii-Westfalii. Należy przyjąć, że podobnie przedstawia się struktura dochodów pozostałych izb rolniczych RFN. Jeżeli do tego doliczymy podatki, to głównym źródłem finansowania działalności niemieckich izb rolniczych jest budżet państwa. Natomiast wpływy ze składek członkowskich, płaconych przez podatników podatku gruntowego i właścicieli dzierżawców gruntów rolnych, tudzież członków ich rodzin, wynoszą około 10% dochodu omawianych izb. Pozostałe dochody to wpływy z różnych form działalności usługowej izb.

...

Reasumując, w Republice Federalnej Niemiec samorząd gospodarczy jest powszechny jedynie w obszarze produkcji pozarolniczej. Wszystkie podmioty gospodarcze zarówno osoby fizyczne jak i prawne prowadzące działalność gospodarczą w celu uzyskania zysku w obszarze przemysłu, handlu i usług stają się obligatoryjnie, z mocy ustawy federalnej, członkami izby przemysłowo-handlowej, na obszarze której działają; i przestają być członkami tej izby z chwilą

⁵⁷Gesetz über eine Umlage der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen v. 17.07.1951 GS. NW. S. 715.

⁵⁸W budżecie izby na rok 2009 wskazano, że dotacje państwowe na realizowanie przez izbę zadań zleconych delegowanych przez administrację kraju związkowego wyniosły 58,5 mln euro.

zaprzestania swej działalności gospodarczej. Natomiast w obszarze niemieckiego rolnictwa samorząd gospodarczy w postaci izb rolniczych nie ma charakteru powszechnego; występuje obecnie w zaledwie połowie krajów związkowych. W pozostałych landach funkcjonują instytucje, które nie są samorządem gospodarczym; np. w Bawarii wykształciły się, w wyniku dekoncentracji administracji publicznej tego kraju związkowego, urzędy rolnicze; są częścią tej administracji bez władztwa administracyjnego i nie posiadają charakteru instytucji samorządu gospodarczego.

Abstracts

Andrzej Chodubski

Tradition and modern challenges for self-government in Poland

The development of self-governance is of particular value to modern social changes in the world in which – next to the unification processes – there occur powerful trends aiming at decentralisation or the civic self-governance. A self-governing entity is thus a form of a decentralized state administration. The term a self-governing entity one understands a fixed by law set of public tasks or responsibilities carried out by those directly concerned, i.e. those social groups that are independent from the government administration in carrying out their own tasks.

The purpose of this paper is to present the essence and the place of self-governing entities in the socio-political and economic reality of Poland both in the past and today as well as to underline, that the Polish ideas on self-governing entities are an important part of the Western European civilisation.

Stanisław Wykrętowicz

The development of corporate self-governance as decentralized public administration

In the professional literature available on the subject there is a twofold meaning of a self-governance: the sociological and the legal one. In the first case we are dealing with law corporations of voluntary membership and without the administrative power. In the latter case we are dealing with public law corporations, which arise from the will of the state by an Act of law with obligatory membership and administrative power. The administrative authority or the ability to perform public tasks in decentralized forms is

essential for self-governance in the meaning of the administrative law theory. In other words a self governing entity is a body of decentralized state administration.

As a result of social and economic changes that occurred in Europe under the influence of the French Revolution (1789) as well as the industrial one, there have developed three designators of self governance in the meaning of the administrative law: a) as a territorial self-government, b) as an economic self-governing and c) as a professional one.

The purpose of this paper is to acquaint readers with the essence of self-governance in the terms mentioned above.

Adam Okulicz-Kozaryn

Civic society in Poland against the neighbouring countries

The task of this paper is to perform a theoretical analysis, especially to compare Poland to its neighbours in the area of the civic society and the self-governance. To measure the civic society is not easy I use a number of measures, mainly from the international public opinion survey: the World Values Survey (WVS). The basic conclusion is: the more we move in Europe from East to West –the more of the civil society and better public institutions.

Jan Sikora

The role of chambers in shaping economic elites in Poland

The elites are formed by people who have their position in various areas of social, economic, political, scientific or cultural life. They are drawn from the society by the existing customary or legal rules. Elite as open leading groups are a by product of a split between labour and authority . The elites are necessary for the proper functioning of a democratic society and are a fair basis for resolving socioeconomic and political issues. The purpose of this paper is to show the need for creating economic elites in Poland based on small and medium-sized enterprises affiliated to the Chambers of Commerce and Trade.

Michał Stepień

International legal subjectivity of local self-government entities

This study aims at answering the question: „What is the legal and international status of local self-government entities”? The incidence of such entities in external relations is

a phenomenon, which has been recently intensified. The problem is, that the law studies have been carried out only to a small extent; any activity of state organs other than the central ones in the area of external relations is an exception. These exceptions are should not be interpreted in a broader sense. This rule is based on an assumption that they are precisely defined. It appears that the current legal status (of a local self-government) is fairly satisfactory. This is partly due to the fact, that this issue has become the domain of non systemic solutions.

Regina Pacanowska

Legal basis and the organisation of the district self-government in Wielkopolska and Pomorze (1919-1939)

During the Second Republic, in the Wielkopolska and Pomorze regions (which were under the Prussian annexation), a territorial self-government was run on three levels of administrative divisions: in the communal, the district and the province ones. The most characteristic factor identifying both the organization and the essential activities of the local self-governmental authorities on this territory was the impact of the Prussian solutions introduces in the 19th century.

Until the end of the mid-war period, the district self-government in the Wielkopolska and Pomorze region was based on the Prussian district electoral law. This paper presents the legal basis for the organization and functioning of a district self-government, the roles of the district mayor and forms of cooperation in unions and self-governing associations.

Wojciech A. Kubiak

The role of the chambers in promoting the concept of corporate social responsibility

The author presents a general characteristics of the concept of corporate social responsibility and controversy that arose as a result of the discussion on this topic. The main purpose of this paper is to present the role which the economic Chambers in Poland play in promoting this idea.

Despite the great interest in this idea in the West, in Poland it is only introduced to companies and in most cases, into the large ones listed on the stock exchange. The Chambers include mainly small and medium-sized local enterprises, hence therefore there is such a small pressure on promoting their social responsibility.

Klaudia Magdalena Nowak

**The system and tasks of medical self-governing organisation
in the Second Republic**

The self-governing professional entities of medical doctors and pharmacists occupy an important place in the civic democratic system. They have the status of public law corporations of obligatory membership with a wide range of administrative tasks and authority.

The purpose of this paper is to present the origins of medical organisations and to explain the impact which the technological revolution of the 18th century had on the development of medicine and the medical profession as well as to show the substance of doctors' professional self-governing entities, their administration in sovereign Poland based on the legal Act from 1921 and 1934.

Karol Dąbrowski

**Restitution of industry and trade chambers' property
of the pre-war Poland**

The Chamber of Industry and Trade set up pursuant to the Decree of the President of Poland on 15 July 1927, after the end of World War II resumed their activities in the new system and within the new Polish borders. Under the authoritarian regime, these chambers have been deprived of their administrative authority and lost their economic self-governing character. The Chambers' have been taken over by the State Treasury. What are the chances of recovering this property by the present economic chambers in the Second Republic? An attempt to answer this question is the purpose of this paper.

Tomasz Skica, Magdalena Żmuda

Selected aspects of knowledge management in local government

The paper treats the knowledge management in the local government entities. It is an attempt to apply solutions that are appropriate for the private sector entities to the activities of the public sector entities.

The paper is based on the results of authors' studies carried out on the population of municipalities in the region of Podkarpace. As a result, theoretical considerations regarding the implementation of knowledge management issues are confronted with the practical conditions. The paper links the advantages of the theoretical work with those of empirical investigation.

Aleksandra Kubacka

Private and public partnership as an opportunity for municipal investments

Common investment projects of a public/private character have been recently carried out in Poland. This particularly concerns investments in the field of municipal economy on the level of a municipal self-government. In many municipalities their own resources, which means the public ones, are not sufficient for this purpose. The public/private partnership creates for them new possibilities for development and is a chance for communal investments. Both the private traders and the municipal self-governments have a lot to offer to one another. When cooperating they share risks and benefits, according to their abilities, experience and financial capacity in order to obtain the desired result.

The aim of this paper is to acquaint the reader with the essence of public/private partnership in Poland.

Marta Balcerek

The legal system of the chambers of agriculture of the Federal Republic of Germany

In the Federal Republic of Germany there are two models of farmers' institutions: a) a model of self-governance as a result of decentralized public administration in the form of chambers of agriculture with administrative power and obligatory membership, b) a non self-governing model being a result of deconcentrated public administration in the form of agriculture offices which are a part of the structure of the Land administration with no administrative power.

The purpose of this dissertation is to acquaint the Polish reader with the first of the abovementioned models of the self-governing chambers of agriculture and to present their legal system and the tasks they perform within the of the state administration structure of the Federal Republic of Germany.

Noty o Autorach

Marta BALCEREK

magistrantka

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ul. Umultowska 89a

61-614 Poznań

prof. zw. dr hab. Andrzej CHODUBSKI

Instytut Politologii

Uniwersytet Gdański

ul. Gen. J. Hallera 122

80-952 Gdańsk

dr Karol DĄBROWSKI

Wydział Prawa i Ekonomii

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

ul. Krakowska 26

27-600 Sandomierz

Aleksandra KUBACKA

magistrantka

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

al. Niepodległości 2

61-874 Poznań

mgr Wojciech A. KUBIAK

Katedra Zarządzania Strategicznego

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120

53-345 Wrocław

mgr Klaudia Magdalena NOWAK
doktorantka
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89a
61-614 Poznań,

dr Adam OKULICZ-KOZARYN
Institute for Quantitative Social Science
Harvard University
USA

dr Regina PACANOWSKA
Katedra Historii Gospodarczej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. św. Marcin 78
61-712 Poznań

prof. nadzw. dr hab. Jan SIKORA
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
al. Niepodległości 2
61-874 Poznań
Katedra Socjologii i Filozofii
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
al. Niepodległości 10
61-875 Poznań

dr Tomasz SKICA
Katedra Finansów i Bankowości
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2
35-225 Rzeszów

dr Michał STĘPIEŃ
Katedra Prawa
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
al. Niepodległości 2
61-874 Poznań

prof. zw. dr hab. Stanisław WYKRĘTOWICZ
Kierownik Katedry Samorządu
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
al. Niepodległości 2
61-874 Poznań
emerytowany profesor UAM w Poznaniu

mgr Magdalena ŻMUDA
Katedra Zarządzania i Marketingu
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2
35-225 Rzeszów