

Stanisław Wykrętowicz

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

USTRÓJ PRAWNY IZB GOSPODARCZYCH A LOBBING

1. Wstęp

Cele niniejszej pracy to: a) ukazanie genezy izb gospodarczych jako instytucji działania zbiorowego kategorii społecznej przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego; b) przedstawienie ewolucji ustroju prawnego owych izb w procesie rozwoju historycznego – uwarunkowań ich przejścia od ustroju korporacji prywatnoprawnych typu stowarzyszeń dobrowolnych, bez władztwa administracyjnego, do ustroju korporacji publicznoprawnych jako instytucji samorządu gospodarczego o charakterze obligatoryjnym i powszechnym; do przekształcenia tych instytucji w zdecentralizowaną formę administracji publicznej, w podmioty niezależne i – w granicach ustawy – równoprawne organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego; c) przedstawienie na tle owego procesu historycznego różnych form lobbingu oraz wykazanie związku między jego skalą i destrukcyjnym wpływem na ład rynkowy a ustrojem prawnym izb gospodarczych.

2. Początki izb gospodarczych

Izby gospodarcze stanowią jedną z najstarszych form działania zbiorowego kategorii społecznej przedsiębiorców. W obrębie tej kategorii występuje wiele grup interesu. Spośród nich kupcy jako pierwsi swoim działaniem zbiorowym na rzecz ładu rynkowego nadali formę prawną izb gospodarczych. Pierwsze historyczne wzmianki o tych instytucjach pochodzą z IX w. i odnoszą się do miast portowych europejskiej części Morza Śródziemnego. Na tym bowiem obszarze pojawiły się najwcześniej oznaki ożywienia gospodarczego, po trwającej wiele stuleci recesji ekonomicznej spowodowanej upadkiem imperium rzymskiego (476 r.). Był to wynik transformacji ustrojowej – związany z upadkiem systemu niewolniczego i powstaniem ustroju feudalnego.

W tym historycznym procesie pierwszoplanową rolę odegrało chrześcijaństwo. Atrakcyjność jego społecznej doktryny sprawiła, że z nielicznej zrazu sekty żydowskiej stało się ono religią uniwersalną, integrującą nowy feudalny porządek prawny i gospodarczy. Wymiar społeczny chrześcijaństwa polegał na uznaniu niewolnika za osobę ludzką, podlegającą ochronie prawa. Wymiar ekonomiczny chrześcijaństwa polegał na przekształceniu niewolnika w chłopca poddanego, ale samodzielnego jako przedsiębiorca. Był to jakościowy przełom w odniesieniu do ludzkiego czynnika produkcji. Feudalizm, uznając doktrynę społeczną chrześcijaństwa za podstawę swego porządku prawnego, stworzył ekonomiczne przesłanki wyzwolenia w człowieku większej kreatywności i przedsiębiorczości. W rezultacie wzrosła produkcja społeczna dóbr materialnych. W szczególności pojawiły się nadwyżki płodów rolnych (zboża, oliwy, mięsa) i wyrobów rękodzielnictwa, zarówno narzędzi pracy, jak i przedmiotów domowego użytku, powodując wzrost wymiany handlowej. Skala jednak wymiany towarowo-pieniężnej w okresie wczesnego feudalizmu była niewielka; dominował rynek lokalny, a jego ośrodkami bywały nieliczne miasta. Jedynie większe miasta portowe, zrazu w północnej części Morza Śródziemnego, stanowiły ośrodki handlowe o charakterze ponadlokalnym, jak Barcelona, Marsylia, Wenecja czy Genua (Kuliszer 1961, s. 247).

Głównymi tedy ośrodkami wymiany handlowej w okresie wczesnego średnio-wiecza były miasta portowe dzisiejszej Hiszpanii, Francji i Włoch, a później (w XIII w.) także miasta portowe północnej Europy (one to założyły słynną niemiecką Hanzę). Wśród ówczesnego mieszczaństwa wiodącą rolę – ze względu na status majątkowy – odgrywali kupcy i armatorzy floty handlowej. Te właśnie grupy przedsiębiorców były pierwszymi, które już we wczesnym feudalizmie swoim działaniem zbiorowym na rzecz ładu rynkowego nadały formę organizacyjną, stanowiącą pierwowzór dzisiejszych izb gospodarczych. Były to korporacje prywatnoprawne oparte na lokalnej więzi ekonomicznej; celem ich była reprezentacja i obrona interesów owych najbogatszych warstw ówczesnego mieszczaństwa. Pierwsza wzmianka o takiej korporacji pochodzi z IX w. i dotyczy związku kupieckiego w Barcelonie. Związek ten nosił nazwę *Consulado del Mar* i skupiał kupców zajmujących się handlem morskim w basenie Morza Śródziemnego (Panejko 1928, s. 202). Trwałym śladem tego związku jest „kataloński zbiór praw zwyczajowych, który powstał około XIII w.” (Panejko 1928, s. 202), por. też (Kuliszer 1961, s. 314).

W XIII w. podobne korporacje działały w innych miastach portowych ówczesnej Hiszpanii; nosiły one nazwę kolegów kupieckich. Wiadomo, że kolegia te miały charakter szczególny, oprócz bowiem zadań własnych, związanych z reprezentacją i obroną interesów swoich członków, wykonywały również zadania zlecone im przez władze miejskie. W pierwszym przypadku działały one jako korporacje prywatnoprawne, w drugim zaś – posiadając z mocy prawa miejskiego

władztwo administracyjne – działały jako korporacje publicznoprawne, na podobieństwo dzisiejszych izb samorządu gospodarczego.

Kolegia kupieckie „rozstrzygały [...] sprawy handlowe, wykonywały policję portową i rzeczną, prowadziły rejestry okrętowe, badały [kwalifikacje – S.W.] sterników [...], zakładały szkoły handlowe i przemysłowe, przedkładały władzom opinie i stawiały wnioski w sprawach rozwoju handlu, przemysłu i żeglugi” (Panejko 1928, s. 202). Szczupłość źródeł nie pozwala powiedzieć więcej o tych korporacjach średniowiecznej Hiszpanii.

Z kolei wśród francuskich miast portowych wiodącą rolę odgrywała Marsylia, znana jako ważny ośrodek handlowy już w czasach imperium rzymskiego. Zapewne i tutaj istniały instytucje działania zbiorowego kupców i armatorów, współczesne barcelońskiemu Consulado i stosujące podobne przepisy handlowe, które regulowały ład rynkowy w tej części Francji we wczesnym średniowieczu. Brak jednak danych źródłowych na ten temat. Natomiast wiadomo, że w 1599 r. w Marsylii istniała Rada Handlu (Conseil de Commerce). Składała się ona z czterech „nadzorców” wybranych spośród kupców i armatorów. W 1650 r. wspomniana rada otrzymała nazwę izby handlu (Piaux 1988, s. 15; *Le Chambre...*).

W miastach niemieckich i północnej części Niderlandów (Holandii) odpowiednimi instytucjami działania zbiorowego kupców na rzecz ładu rynkowego w okresie średniowiecza były gildie. W Antwerpii zaś, największym w owym czasie porcie Morza Północnego, działała w 1485 r. izba handlu. Podobna izba była w Bruges. Według źródeł belgijskich, ta ostatnia powstała wcześniej niż antwerpska.

Podkreślić należy, że wszystkie znane korporacje działania zbiorowego kupców i armatorów floty na rzecz ładu rynkowego w okresie feudalizmu były korporacjami prywatnoprawnymi, o członkostwie dobrowolnym. Instytucje te nie posiadały władztwa administracyjnego, nie były izbami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego; były stowarzyszeniami o charakterze lokalnym. Działania ich ograniczały się do określonego miasta, które stanowiło centrum handlowe najbliższego otoczenia. Miasta te podlegały zwierzchności administracyjnej różnych właścicieli: monarchom, feudałom, i kościołowi; były też wolne miasta, do których należały m.in. Barcelona i Marsylia. W jednym państwie istniało wówczas wiele rynków lokalnych, które często więcej dzieliło niż łączyło; istniał konflikt interesów między miastami w obrębie tego samego państwa.

Podłożem konfliktu, który utrudniał swobodę wymiany handlowej między miastami wewnątrz kraju, a także z zagranicą, były głównie: a) instytucja prawa składu i b) instytucja przymusu drogowego (Kuliszer 1961, s. 94-96; Rutkowski 1953, s. 59 i 63). Prawo składu ograniczało swobodę wyboru przez kupców miejsca transakcji handlowej, a przymus drogowy – egzekwował to prawo w praktyce. W rezultacie to, co było korzystne dla miejscowych kupców, było niekorzystne dla kupców obcych, najczęściej zagranicznych. Obydwa przywileje ustanawiał władca w zamian za określoną cenę, która stanowiła jego dochód. Dodajmy: nie każde

miasto mogło ową cenę zapłacić. Dochodziła jeszcze cena usługi, czyli koszt wyjednania takiego przywileju przez stojącego blisko władcy dygnitarza dworskiego. Instytucje, o których mowa, mogą uchodzić za pierwowzór tego, co współcześnie stanowi istotę lobbingu parlamentarnego: uzyskanie jakiejś korzyści przez jedną grupę interesu za określoną cenę, ze szkodą dla innych grup interesu.

Prawo składu i przymus drogowy pozwalały „obejść” doroczne jarmarki. Organizowały je niektóre zakony kościelne z okazji święta ich patrona (Kuliszer 1961, s. 94-96). Przykładem takiej instytucji jest Jarmark Dominikański w Gdańsku, najstarszy na ziemiach polskich, bo sięgający swą tradycją połowy XIII w. Gdańsk był w owym czasie jednym z największych miast portowych Europy północnej i środkowej; był wielkim centrum handlowym, utrzymującym kontakty gospodarcze z miastami ówczesnych Niderlandów, Szkocji i Danii, a przede wszystkim niemieckiej Hanzy. Przywilej organizowania ówczesnych jarmarków nadawał zakonowi papież, w zamian za określoną cenę, którą płaciło miasto. Pośrednikiem był zakon. Jarmarki, podobnie jak odpusty, były przedmiotem kupna-sprzedaży; była to forma *sui generis* lobbingu, tyle że uprawiana przez zakony na rzecz danego miasta, ściślej, najbardziej zainteresowanej takim przywilejem grupy interesu, czyli miejscowych kupców.

Wszystkie te instytucje: prawo składu, przymus drogowy, jarmarki i inne, były wynikiem działania zbiorowego kupców zorganizowanych w związki (korporacje), które w jednych miastach nosiły nazwę konsulatów lub kolegów kupieckich, a w innych – rad lub izb handlu. Działania tych korporacji – jak już wspomniano – miały zasięg lokalny; celem ich była obrona interesów kupców danego miasta (Rutkowski 1953, s. 63). Partykularyzm interesów i ograniczony zasięg oddziaływania owych korporacji wynikał z ich podmiotowości prywatnoprawnej. Tylko instytucje grup interesu działające w systemie prawa publicznego, posiadając władztwo administracyjne, mogą bezpośrednio kształtować ład rynkowy w skali ponadlokalnej – bez uciekania się do praktyk określanych współcześnie lobbingiem. Takich jednak instytucji działania zbiorowego, inaczej mówiąc, korporacji grup interesu działających w systemie prawa publicznego, stanowiących zdecentralizowaną formę administracji publicznej, czyli samorząd gospodarczy w znaczeniu teorii prawa administracyjnego, ustrój feudalny nie wykształcił. Przesłanki takie, w wyniku których izby gospodarcze uzyskały w drodze delegacji ustawowej władztwo administracyjne i stały się samorządem gospodarczym w znaczeniu prawa administracyjnego, powstały dopiero w kapitalizmie; stworzyła je rewolucja francuska w 1789 r.

3. Powstanie izb samorządu gospodarczego

Rewolucja francuska była zwrotnym punktem w nowożytnych dziejach ludzkości. Obalając feudalno-arystokratyczną monarchię absolutną i znosząc ustrój

stanowy, wprowadziła ustrój demokracji obywatelskiej oparty na wolności i równości wszystkich obywateli wobec prawa; stworzyła po raz pierwszy w dziejach ustrojowe przesłanki dla powstania samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego. Innym czynnikiem, który odegrał istotną rolę w rozwoju samorządu, była rewolucja techniczna i przewrót przemysłowy. W wyniku nałożenia się na siebie tych czynników powstał kapitalistyczny system gospodarczy, dynamizujący dotychczasowe życie społeczne: wyzwolił ogromną inwencję twórczą u ludzi, wyrwał ludzkość z powolnego dotąd tempa rozwoju gospodarczego, stworzył przesłanki ekonomiczne i techniczne wielkiej skali produkcji, tudzież wymiany dóbr i kapitału. Kapitalizm – jego mechanizm rynkowy – i konkurencja pchnęły świat naprzód, nadając niespotykane w przeszłości przyspieszenie rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. Społeczną siłą sprawczą tego procesu było mieszczaństwo, z plutokracją finansową na czele. Byli to przede wszystkim bankierzy, fabrykanci przemysłowi, armatorzy floty, kupcy i inni, którzy swój status społeczny zawdzięczali – w przeciwieństwie do zepchniętej na drugi plan szlachty i arystokracji – własnej pracy i przedsiębiorczości.

W wyniku tego złożonego procesu historycznego powstały przesłanki pojawienia się nowej formy samorządu: samorządu gospodarczego jako zdecentralizowanej administracji publicznej w sferze gospodarczej. Była to nowa jakość w dziedzinie instytucji działania zbiorowego przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego w gospodarce kapitalistycznej. Nastąpiło to jednak dopiero w połowie XIX w., o czym niżej.

Tymczasem w 1789 r. na gruzach obalonej przez zrewolucjonizowane mieszczaństwo monarchii absolutnej i państwa autorytarnego, którego symbolem była paryska Bastylia, powstała pierwsza republika francuska jako państwo demokratyczne; powstał ustrój demokracji obywatelskiej, oparty na wolności i równości wszystkich obywateli wobec prawa, bez względu na pochodzenie społeczne i religię. Ideowe podstawy ustroju demokracji obywatelskiej stanowiła Deklaracja Praw i Wolności Człowieka, uchwalona przez rewolucyjną Konstytuante w grudniu 1789 r. Stanowiła ona, że w nowym ustroju źródłem prawa i władzy jest wola narodu, a nie wola autokratycznego władcy, który – jak Ludwik XIV – mógł mawiać: „*l'etat c'est moi*” (państwo to ja).

I Republika istniała zaledwie kilka lat (1792-1799). W tym okresie walka o szczytne ideały rewolucji mieszczańskiej: „Wolność, Równość i Braterstwo”, przybrała niezwykle krwawy charakter. Zapanował chaos polityczny i gospodarczy. W ogólnym zamęciu politycznym przestało istnieć wiele instytucji z okresu ustroju feudalnego, w tym wspomniane wyżej izby handlu, z których najstarsza, marsylska działała blisko dwieście lat. W sferze organizacji działania zbiorowego kupców, bankierów, przemysłowców i innych grup interesu, które odegrały istotną rolę w obaleniu starego porządku prawnoustrojowego, powstała luka instytucjonalna. Nie stało instytucji, które w nowych warunkach ustrojowych, w warunkach

wolności gospodarczej i konkurencji, tudzież dokonującej się równolegle rewolucji technicznej, mogłyby reprezentować i skutecznie bronić interesów wspomnianych grup interesu.

W 1799 r. Napoleon Bonaparte, aby położyć kres chaosowi, przywrócić spokój polityczny i zaprowadzić ład gospodarczy w kraju, dokonał zamachu stanu i przejął całkowicie władzę zwierzchnią w państwie; I Republika przestała istnieć. W miejsce państwa opartego na konstytucji i organów władzy publicznej wyłanianych w drodze demokratycznych wyborów Napoleon wprowadził rządy autorytarne i scentralizowany system administracji publicznej, oparty na nominacji. Jednym z pierwszych jego posunięć była likwidacja samorządu gminnego, który stanowił wielką zdobycz rewolucji, tudzież legitymizację ustroju demokracji obywatelskiej.

Przejęcie przez Napoleona władzy politycznej zbiegło się z jego zwycięstwem pod Marengo (1800 r.). Francja na kilka lat zyskała bezpieczeństwo zewnętrzne (Żywczyński 1964, s. 114-115). Znaczenia nabrały wówczas sprawy gospodarki: przywrócenie jej stabilizacji i nadanie nowych impulsów rozwoju. W polityce gospodarczej priorytet uzyskały: a) uzdrowienie finansów publicznych, b) przywrócenie równowagi budżetowej, c) przyspieszenie rozwoju przemysłu fabrycznego. Wysoki priorytet uzyskały też badania naukowe i postęp techniczny.

Polityka gospodarcza Napoleona zyskała poparcie najbardziej wpływowych kół francuskiej burżuazji: fabrykantów, bankierów i kupców. Te same grupy interesu były też zainteresowane ekspansją rozwoju terytorialnego Francji i jej hegemonią w Europie. Bonaparte jako autokrata, „otaczając przemysł staranną opieką”, stosując na dużą skalę interwencjonizm państwowy w postaci ceł ochronnych i kredytów inwestycyjnych z państwowego systemu bankowego, usiłował cały ten proces industrializacji podporządkować państwu, jego polityce imperialnej. W tym celu w miejsce zlikwidowanych w okresie I Republiki izb handlu powołał on w 1802 r. – na mocy dekretu konsularnego – 22 nowe izby handlu, z izbą paryską na czele. Ustrój tej ostatniej stał się później wzorem dla nowożytnych izb samorządu gospodarczego (Kłąpkowski 1967, s. 253), por. (Wykrętowicz 2004, s. 36).

Nowe izby handlu różniły się od starych statusem prawnym. Te ostatnie, podobnie jak hiszpańskie kolegia kupieckie, były korporacjami prywatnoprawnymi, o członkostwie dobrowolnym; reprezentowały i broniły interesów kupców jednego miasta. Przyświecały im cele partykularne, osiągnąć często środkami, które zakłócały ład rynkowy w skali ponadlokalnej. Natomiast napoleońskie izby handlu były, po raz pierwszy w dziejach instytucji działania zbiorowego kupców i innych grup interesu, korporacjami publicznoprawnymi; miały z mocy dekretu charakter powszechny i obligatoryjne członkostwo. Izby handlu stanowiły korporację ogółu społeczności przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą na obszarze ich jurysdykcji w dziedzinie: przemysłu, handlu, bankowości, transportu morskiego i lądowego oraz rzemiosła; miały zasięg departamentu, czyli województwa.

Napoleon, nadając nowym izbom handlu status korporacji publicznoprawnej, położył kres dotychczasowemu partykularyzmowi starych izb handlu, który wynikał z ich podmiotowości prywatnoprawnej. Jednocześnie pragnął umocnić integralność rynku wewnętrznego jako przesłankę przyspieszenia rozwoju gospodarczego Francji, pogodzić doktrynę liberalizmu gospodarczego – jego zasadę leseferyzmu z polityką interwencjonizmu państwowego; nowe izby handlu miały optymalizować cele imperialnej polityki Napoleona z interesami francuskich kół gospodarczych. W praktyce wyznaczone izbom handlu zadania miały służyć dobrze interesom zarówno rządu, jak i przedsiębiorców, a mianowicie: miały umacniać ład rynkowy w okresie wczesnego kapitalizmu, zmniejszać dystans cywilizacyjny dzielący Francję od Anglii, największego jej wroga, zwiększać ściągalność podatków do budżetu państwa przez samokontrolę przedsiębiorców oraz zapobiegać patologii gospodarczej, zwłaszcza korupcji, oszustwom podatkowym i szarej strefie gospodarczej.

Należy podkreślić, że Napoleon jako autokrata nie miał zamiaru dzielić się władzą z jakąkolwiek grupą społeczną. W jego „cezarystycznej” doktrynie politycznej nie było miejsca dla samorządu jako zdecentralizowanej administracji publicznej; on i państwo stanowili jedno. Dlatego też nowe izby handlu, mimo statusu publicznoprawnego, nie posiadały atrybutu władztwa administracyjnego. Izby te były organami rządu, nie państwa. Według J. Panejki, napoleońskie izby handlu stanowiły swoisty pomost łączący środowisko społeczne przedsiębiorców z administracją rządową, od której były także finansowo zależne; służyły rządowi, udzielając jego organom „instrukcji i rad w zakresie handlu, przemysłu i rzemiosła”. Napoleońskie izby handlu, będąc od rządu zależne, nie posiadały atrybutu zwierzchności, które czyniłyby je instytucjami samorządu gospodarczego. Istota zaś samorządu, w tym także gospodarczego, „leży [...] w prawnej niezawisłości instytucji samorządu, niepodległej hierarchicznie innym organom” (Panejko 1934, s. 63). Nowo powstałe izby handlu nie były więc samorządem gospodarczym w znaczeniu teorii prawa administracyjnego.

Z drugiej jednak strony, izby te jako korporacje publicznoprawne stanowiły istotne ogniwo w procesie rozwoju instytucji zbiorowego działania kupców, przemysłowców i innych grup społeczności przedsiębiorców. Stanowiły ważny krok na drodze powstania samorządu gospodarczego i publicznoprawnego upodmiotowienia przedsiębiorców oraz uzyskania przez nich realnego wpływu na kształtowanie ładu rynkowego. Podmiotowość publicznoprawna napoleońskich izb handlu eliminowała w praktyce stosowanie działań o charakterze lobbistycznym, które zawsze zmierzają do osiągnięcia korzyści przez jedną grupę przedsiębiorców ze szkodą dla innej; stawiała dobro ogółu społeczności przedsiębiorców przed partykularnymi interesami grupy.

Upłynęło jednak pół wieku, zanim francuskie izby handlu przekształciły się z korporacji zależnych w korporacje niezależne od administracji rządowej; stały się

podmiotami zdecentralizowanej administracji państwa i, jako takie, uzyskały zdolność do wykonywania funkcji administracji publicznej, czyli stanowienia aktów władczych (Leoński 1998, s. 136).

Przełomowe znaczenie dla transformacji izb handlu w instytucje samorządu gospodarczego, w korporacje publicznoprawne, ale niezawisłe od administracji rządowej, w podmioty zdecentralizowanej administracji publicznej, czyli państwa, miała rewolucja, która wybuchła w 1848 r. i przeszła do historii Europy jako Wiosna Ludów, obejmując większość krajów kontynentu. Celem jej było obalenie ostatnich monarchii absolutnych i zwycięstwo demokracji obywatelskiej. W praktyce oznaczało to dokończenie przemian społecznych i gospodarczych zapoczątkowanych z górami pół wieku wcześniej przez Wielką Rewolucję Francuską. Podłożem ekonomicznym Wiosny Ludów był przewrót przemysłowy związany z rewolucją techniczną. Szybki rozwój gospodarki kapitalistycznej pozostawał „w coraz większej niezgodności z formami politycznymi i społecznymi ancien régimeu. Formacja kapitalistyczna wszędzie rozsądzała ramy dotychczasowego ustroju. Burżuazja musiała dążyć do usunięcia ograniczeń gospodarczych pozostałych po ustroju feudalnym, do zniesienia korporacji zawodowych (m.in. starych izb handlu – S.W.) i cechów, do zniesienia pozostałości feudalnych na wsi, by łatwiej zdobyć siłę roboczą i powiększyć rynek wewnętrzny, do ograniczenia władzy feudałów” (Żywczyński 1964, s. 305).

W okresie Wiosny Ludów siłą wiodącą w rewolucji przeciwko absolutyzmowi i przeżytkom feudalizmu było mieszczaństwo. Rewolucja ta zaczęła się w lutym 1848 r. od powstania w Paryżu, gdzie doszło do upadku monarchii i ustanowienia drugiej w historii Francji republiki z prezydentem na czele. Miesiąc później (marzec) rewolucja wybuchła w Berlinie, stolicy Prus, i w innych miastach niemieckich. Do zbrojnych wystąpień doszło w Wiedniu i na Węgrzech, a także na ziemiach polskich, głównie w zaborze pruskim (Wielkopolska). W Niemczech, podzielonych wówczas na wiele podmiotów państwowych – królestw, księstw, wolnych miast – na czele rewolucji, która przybrała tu największy rozmach, stały najbardziej wpływowe koła gospodarcze (bankierzy, fabrykanci, kupcy) i przedstawiciele wolnych zawodów (adwokaci, lekarze, literaci, uczeni); była to najbardziej liberalna i wykształcona część mieszczaństwa, wspierana przez robotników przemysłowych i część chłopstwa. Ostrze rewolucji niemieckiej było wymierzone przeciwko autorytarnym rządom monarchii absolutnej Prus i Austrii, głównej – obok Rosji – ostoi Świętego Przymierza.

Niemieckiemu mieszczaństwu, jego najbardziej liberalnej i postępowej części, przyswiecały dwa podstawowe cele: a) zjednoczenie polityczne Niemiec i powstanie jednolitego ogólnoniemieckiego rynku, wolnego od wszelkich barier wewnętrznych, pozwalającego na przyspieszenie rozwoju gospodarczego, oraz b) obalenie monarchii absolutnej i wprowadzenie demokracji obywatelskiej – ustroju liberalnego opartego na wolności i równości wszystkich obywateli wobec prawa.

Pierwszy cel nie został wówczas osiągnięty, za to w drugiej kwestii niemieckie mieszczaństwo odniosło zwycięstwo: monarchie absolutne jako relikty feudalizmu w Prusach i Austrii – największych państwach obszaru niemieckiego – zostały obalone, a na ich gruzach powstał ustrój demokracji obywatelskiej w formie monarchii konstytucyjnej.

Zwycięstwo niemieckich liberałów było niepełne. Niemieckie mieszczaństwo w okresie Wiosny Ludów było politycznie niejednolite, ekonomicznie słabsze od francuskiego czy belgijskiego i dlatego bardziej uległe junkrom, czyli feudalnym właścicielom ziemskim, społecznej ostoi absolutyzmu; ci ostatni dominowali w administracji rządowej i w wojsku. W tej sytuacji burżuazja niemiecka stanęła przed alternatywą: „demokracja i zjednoczenie Niemiec za cenę rewolucji czy wprowadzenie pewnych swobód liberalnych za cenę kompromisu. Wybrała to drugie” (Żywczyński 1964, s. 329). Jedną z takich „swobód liberalnych” było uzyskanie przez niemieckie sfery gospodarcze samorządu gospodarczego. Był to duży sukces niemieckiego mieszczaństwa, zwłaszcza jego kół gospodarczych związanych z przemysłem, bankowością i handlem. Koła te przez samorząd gospodarczy uzyskały podmiotowość publicznoprawną i władztwo administracyjne, tudzież realny wpływ na politykę gospodarczą rządu, zdominowanego dotąd przez junkrów, zorientowanych głównie na rolnictwo.

W Austrii – podobnie jak we Francji – izbom samorządu gospodarczego nadano miano izb handlu, później zmieniając tę nazwę na izby handlu i przemysłu, natomiast w Prusach izbom tym nadano nazwę izb handlowych (Dziennik Rządowy... 1844; Valentin 1939, s. 340; Preuss. Gesetzessammlung, 1848, s. 63). 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 nowej formy samorządu zwiększyło udział czynnika obywatelskiego w życiu publicznym. Dzięki izbom samorządowym zbiorowe działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego zyskały podmiotowość publicznoprawną, a tym samym władztwo administracyjne; stały się w granicach ustawy podmiotem równorzędnym administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Izby samorządu gospodarczego należą do modelu izb francuskich. Są one najbardziej skuteczną formą działania zbiorowego przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego, posiadają władztwo administracyjne, czyli zdolność stanowienia aktów władczych; są zdecentralizowaną formą administracji publicznej. Izby te występują obecnie w większości państw Europy Zachodniej, z Francją i Niemcami na czele.

Natomiast izby gospodarcze w Wielkiej Brytanii, w Skandynawii i w USA działają w systemie prawa prywatnego. Należą one do izb modelu anglosaksońskiego; są stowarzyszeniami o członkostwie dobrowolnym, bez władztwa administracyjnego. Nie są one instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu prawa administracyjnego. Jednym z głównych instrumentów oddziaływania tych izb na ład rynkowy jest lobbing zarówno parlamentarny, jak i medialny, zakłócający częściowo ład rynkowy.

4. Samorząd gospodarczy w niepodległej Polsce

Na ziemiach polskich samorząd gospodarczy powstał w okresie niewoli. Pierwszymi izbami samorządowymi były izby handlu i przemysłu w zaborze austriackim (1850 r.) i izby przemysłowo-handlowe w zaborze pruskim (1851 r.). Natomiast w zaborze rosyjskim samorząd nie zaistniał w żadnej formie; nie mieścił się on w doktrynie samodzierżawia carskiego.

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. funkcjonowanie izb samorządowych opierało się początkowo na znowelizowanym prawie z okresu niewoli. Jednocześnie od samego początku trwał spór o ustrój prawny izb gospodarczych w niepodległej Polsce; spór o wybór modelu izb: francuski, czyli samorządowy, publicznoprawny o obligatoryjnym członkostwie, czy anglosaksoński, prywatnoprawny, o członkostwie dobrowolnym. W tym sporze nie brakło głosu ludzi nauki. Głos ten w dużym stopniu zaważył na wyborze modelu francuskiego (Wykrętowicz 2004, s. 55; Wykrętowicz, Kmiecik 2003, s. 105).

Co zdecydowało o takim wyborze? Po pierwsze, o wyborze izb gospodarczych modelu francuskiego przesądziły skutki niewoli. Przez z górą 100 lat gospodarka polska była organizmem wewnątrznie niespójnym. Poszczególne zabory były peryferyjnymi częściami gospodarek mocarstw zaborczych. Granice celne, systemy podatkowe, pieniądź – wszystko to, zamiast łączyć gospodarkę ziem polskich w jedną całość, dzieliło ją. Utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego stanowiło jedno z najważniejszych zadań, jakie stanęły przed odrodzonym państwem polskim; było wielkim wyzwaniem zarówno dla klasy politycznej, jak i całego środowiska przedsiębiorców. Uznano wówczas, iż w procesie tworzenia jednolitego organizmu gospodarczego kraju najskuteczniejszą formą włączenia w ten proces wszystkich grup przedsiębiorców mogą być izby samorządowe, a zatem instytucje publicznoprawne związane z państwem jako naczelną wartością narodu. Oznaczało to uznanie samorządu gospodarczego za podmiot administracji publicznej, równorzędny – w granicach ustawy – administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Po drugie, za francuskim modelem izb gospodarczych przemawiała również tradycja (Kuciński 1973, s. 171 i nast.; Kłapkowski 1967, s. 253; Wykrętowicz 2004, s. 55). Izby modelu francuskiego funkcjonowały na ziemiach polskich pod zaborem austriackim i pruskim już od połowy XIX w. Były sprawdzoną formą

zbiorowego działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego, „były pomostem między grupą społeczną, której interesy reprezentowały, a rządem”; płaszczyzną kojarzenia interesów między prywatnymi sferami gospodarczymi a państwem w warunkach gospodarki rynkowej i konkurencji. Pamiętano też, że w Niemczech, dzięki samorządowi gospodarczemu i włączeniu poprzez izby czynnika obywatelskiego w proces władztwa administracji publicznej w sferze gospodarki, obszar gospodarczy – podzielony jeszcze w 1848 r. między kilkadziesiąt niezależnych od siebie podmiotów politycznych i ekonomicznych – w dwadzieścia lat później został przekształcony w jednolity organizm gospodarczy i największy rynek wewnętrzny Europy; stał się ekonomicznym fundamentem politycznego zjednoczenia Niemiec w 1871 r. W ciągu następnych dwudziestu lat, dzięki polityce gospodarczej, która zyskała miano społecznej gospodarki rynkowej (Soziale Marktwirtschaft), a samorząd gospodarczy był jednym z głównych jej filarów, niemiecki potencjał ekonomiczny i techniczny zdystansował potencjał angielski; stał się największy w Europie, a drugi w świecie, po USA.

Po trzecie, za francuskim modelem izb przemawiały również powiązania gospodarcze Polski z zagranicą. Największym rynkiem zbytu dla polskich towarów były Niemcy; traktat wersalski obligował republikę weimarską do dopuszczania na jej rynek określonych ilości polskiego węgla, stali, surówki żelaza i cukru (Jeziński 1970, s. 335; Jaros 1970, s. 346). Właścicielami większości zakładów produkujących owe dobra byli Niemcy; obligatoryjna zaś przynależność ich do polskich izb samorządowych stanowiła przeszkodę w stosowaniu lobbingu parlamentarnego i uzyskiwania tą drogą korzystnych dla siebie rozwiązań prawnych. Izby samorządu gospodarczego, zdominowane przez polskich przedsiębiorców, miały zabezpieczać strategiczne interesy Rzeczypospolitej; przeciwdziałać różnym postaciom lobbingu ze strony elitarnych organizacji grup interesu o charakterze stowarzyszeń dobrowolnych. Pierwszoplanową rolę odgrywał tu „Lewiatan”, czyli Centralny Związek Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów. On też sprzeciwiał się wprowadzeniu w odrodzonej Polsce izb gospodarczych modelu francuskiego.

Równoległe do prowadzonych sporów trwały prace legislacyjne nad ostatecznym kształtem ustroju prawnego izb samorządowych w Polsce. Uwieńczeniem owych prac były rozporządzenia Prezydenta RP z 1927 r. o izbach rzemieślniczych i izbach przemysłowo-handlowych oraz rozporządzenie z 1928 r. o izbach rolniczych. W wyniku tych aktów prawnych powstały izby gospodarcze modelu francuskiego, w zakresie delegacji ustawowej niezawisłe od administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

W II Rzeczypospolitej samorząd gospodarczy stał się trzecim – obok administracji rządowej i samorządu terytorialnego – podmiotem administracji publicznej¹. Izby samorządu gospodarczego, znane dotąd w województwach byłego zaboru

¹ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., art. 72, ust. 2 (DzU RP nr 30, poz. 227).

pruskiego i austriackiego, zostały wprowadzone także w pozostałych województwach, należących w przeszłości do zaboru rosyjskiego. Poprzez izby gospodarcze w proces tworzenia ładu rynkowego włączony został w szerokim zakresie czynnik obywatelski, czyli sami przedsiębiorcy. Instrumentem bezpośredniego oddziaływania przedsiębiorców na ład i przejrzystość stosunków rynkowych było przyznanie izbom prawa opiniowania rządowych projektów ustaw gospodarczych. W ten sposób samorząd gospodarczy stał się płaszczyzną kojarzenia interesów przedsiębiorców z interesem państwa, stanowiąc skuteczną zaporę przed różnymi formami lobbingu, w tym przede wszystkim parlamentarnego. Dzięki samorządowi gospodarczemu dobro wspólne brało górę nad egoizmem wąskich grup interesu, zainteresowanych „swoimi doraźnymi korzyściami”.

Wybuch II wojny światowej przerwał działalność samorządu gospodarczego w Polsce na wiele dziesięcioleci.

5. Spór o ustrój prawny izb gospodarczych w III Rzeczypospolitej

Przesłanki odrodzenia samorządu gospodarczego stworzyła ponownie transformacja ustroju politycznego i gospodarczego w 1989 r., ale jak dotąd odbudowany został jedynie samorząd terytorialny i samorząd zawodowy. Natomiast nie został odbudowany samorząd gospodarczy. Nie są w pełni samorządem gospodarczym izby rolnicze, mimo ich ustroju publicznoprawnego, ponieważ delegowane do nich zadania nie posiadają władztwa administracyjnego. Wszystkie pozostałe izby gospodarcze, działające w oparciu o ustawę z maja 1989 r. są jedynie stowarzyszeniami prywatnoprawnymi, bez władztwa administracyjnego. W przeciwieństwie do II Rzeczypospolitej izby gospodarcze w III Rzeczypospolitej należą do modelu anglosaksońskiego, który jest przeciwieństwem modelu francuskiego.

Po raz pierwszy inicjatywę opracowania nowej ustawy o samorządzie gospodarczym podjęto w Sejmie RP w 1991 r., ale bez pozytywnego skutku. W następnych latach podejmowano kolejne inicjatywy poselskie i senatorskie, również bez powodzenia. Wśród tych inicjatyw na uwagę zasługuje projekt grupy posłów zgłoszony w listopadzie 1993 r. (*Projekt ustawy...* 1993), por. (Żelazek 1994). Różni się on od wcześniejszych i późniejszych projektów tym, że nawiązuje do przedwojennych izb polskich i współczesnych izb niemieckich; optuje za izbami samorządu gospodarczego w znaczeniu prawa administracyjnego, za izbami o ustroju korporacji publicznoprawnej i obligatoryjnym członkostwie, za modelem francuskim. Ale i ten projekt ustawy nie powiódł się.

Problemu nie rozwiązała konstytucja z 1997 r., w której sygnalizuje się jedynie, że „w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu”, ale jednocześnie zastrzega, że samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej

(art. 17.2)². Ten fragment zapisu konstytucji jest klasycznym przykładem lobbingu, w imię interesu określonej grupy interesu mieszającym – jak trafnie zauważył R. Tupin (1999) – „dwie materie: wolność zrzeszania się przedsiębiorców i samorząd gospodarczy, do którego przynależność jest obligatoryjna z mocy ustawy”. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z organizacjami i klubami biznesu o charakterze prywatnych stowarzyszeń, oddziałujących na ład rynkowy pośrednio, głównie za pomocą lobbingu; natomiast w drugim przypadku mogą występować tylko izby samorządu gospodarczego jako korporacje publicznoprawne; ich wpływ na kształtowanie ładu rynkowego jest bezpośredni, gdyż z mocy ustawy uczestniczą w tworzeniu prawa gospodarczego.

Przedsiębiorcy zorganizowani w samorząd gospodarczy, wyposażony we władztwo administracyjne, nie muszą uciekać się do lobbingu, który tylko krok dzieli od korupcji, psucia prawa gospodarczego i innych działań zakłócających ład rynkowy. „Dopiero – pisze M. Kulesza (1998, s. 4), gdy kapitał jest zorganizowany w samorządy, możemy mówić o prawidłowej mapie interesów”. Z tym poglądem – który podzielam – koresponduje pogląd A. Matysiaka (2001, s. 78): „w przeciwieństwie do korporacji prywatnych samorządy mają uprawnienia władcze niezbędne do samoregulacji życia gospodarczego”. Podobny pogląd, oparty na badaniu zachowań prywatnoprawnych grup interesu działających w systemie anglosaksońskim, wyraża M. Olson; stwierdza on: „państwo i tworzone przez nie instytucje [izby samorządowe – S.W.] są wystarczające dla uporządkowanego funkcjonowania rynku, interes zbiorowy wysuwany jako roszczenie grupy wobec sfery życia publicznego może być tylko destrukcyjny” (cyt. za (Klimczak 2001, s. 36)). Z kolei C. Kosikowski i E.L. Zieliński wskazują na rolę izb samorządu gospodarczego w sferze etyki biznesu, w podnoszeniu kultury zachowań przedsiębiorców, obniżaniu ryzyka wchodzenia w stosunki umowne z niesolidnymi partnerami i inne.

Tej roli – jak świadczą liczne przykłady z państw, w których występuje anglosaksoński model izb – nie mogą pełnić organizacje bez władztwa administracyjnego, czyli stowarzyszenia działające jako podmioty prawa prywatnego. Każda z tych organizacji, w Polsce np. Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Rada Biznesu, Konfederacja Pracodawców Prywatnych czy Biznes Centre Club, reprezentuje tylko wąską grupę interesu; żadna z nich nie ma charakteru powszechnego, nie jest też reprezentatywna dla całego środowiska przedsiębiorców, a tylko jego części; nie może być reprezentatywnym partnerem środowiska przedsiębiorców wobec administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Ma rację A. Szejnfeld, który pisze: „nie ulega wątpliwości, że stan powszechnego rozdrobnienia reprezentacji przedsiębiorców jest szkodliwy dla nich samych, jak i dla gospodarki w ogóle”. I konkluduje: „część zadań administracyjnych mogłaby ulec decentralizacji, ale nie ma komu ich powierzyć” (cyt. za (Cyganek 2004, s. 149)). Podobne głosy słyszy się

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483).

ostatnio i w Anglii. Mówi się o potrzebie zdecentralizowania części zadań publicznych związanych z kształtowaniem ładu rynkowego i przejęciu ich przez izby handlowe z rąk administracji rządowej. Z punktu widzenia prawa administracyjnego jest to jednak niemożliwe, brytyjskie izby są bowiem korporacjami prawa prywatnego i jako takie nie mogą wykonywać funkcji administracji publicznej; nie mogą stanowić aktów władczych. Stosują natomiast lobbing. Podobnie jest w III Rzeczypospolitej.

W rezultacie trwający w Polsce już czternaście lat proces transformacji ustrojowej dokonuje się bez udziału samorządowych izb gospodarczych. Tak doniosłe reformy gospodarcze, jak prywatyzacja i restrukturyzacja gospodarki, przeprowadzane są przez urzędników administracji rządowej, bez udziału najbardziej zainteresowanego i kompetentnego w tej dziedzinie czynnika obywatelskiego, czyli przedsiębiorców. Brak instytucji samorządu gospodarczego pozbawia działania zbiorowe polskich przedsiębiorców podmiotowości publicznoprawnej i władztwa administracyjnego, a przez to realnego wpływu na tworzenie ładu rynkowego.

Nieobecność izb samorządu gospodarczego w historycznym procesie transformacji gospodarki polskiej stwarza od początku przesłanki do działań patologicznego lobbingu; prowadzi do korupcji, niejasnych powiązań na linii środowiska biznesowe – grupy mafijne oraz do innych działań przestępczych zakłócających ład rynkowy. Świadczą o tym liczne przykłady afer gospodarczych, łamania prawa, psucia prawa w sferze legislatywy, zanik dobrych zwyczajów i etyki w biznesie. Wszystko to stanowi potwierdzenie znanej tezy M. Olsona, że owe elitarne grupy interesu, posługując się lobbingiem, kierują się nie dobrem ogółu, lecz swoimi doraźnymi korzyściami – za (Klimczak 2001, s. 23 i 26).

Natomiast doświadczenie państw, w których występuje samorząd gospodarczy, wskazuje, że lobbing jest tu zjawiskiem marginalnym i ograniczonym głównie do mediów. Jednocześnie doświadczenie tych państw, głównie Niemiec, Francji, Hiszpanii tudzież Holandii i Austrii dowodzi, że ze wszystkich instytucji zbiorowego działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego najbardziej skuteczne są publicznoprawne korporacje związane z działaniem państwa, czyli izby samorządowe; są one publicznoprawnym łącznikiem między światem gospodarki i polityki. Stąd „mądryemu państwu powinno zależeć na silnym samorządzie gospodarczym, gdyż właśnie on jest najlepszym strażnikiem zdrowia gospodarki” (Cyganek 2004, s. 208).

Literatura

- Cyganek S. (2004), *Izby przemysłowo-handlowe jako forma samorządu gospodarczego w Polsce i w Niemczech* (maszynopis rozprawy doktorskiej w Bibliotece Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu).

- Dziennik Rządowy m. Krakowa, nr 62-65 z 10 marca 1849 (Archiwum Państwowe w Krakowie).
- Jaros J. (1970), *Przemysł górniczo-hutniczy 1918-1939*, [w:] *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały*, red. J. Pietrzak-Pawłowska, Ossolineum, Wrocław.
- Jeziński A. (1970), *Przemysł w Polsce 1918-1939*, [w:] *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały*, red. J. Pietrzak-Pawłowska, Ossolineum, Wrocław.
- Klimczak B. (2001), *Teoretyczne podstawy badania działań grup interesu na rzecz ładu rynkowego*, [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław.
- Kłapkowski B. (1967), *Rady handlowe z 1809 r. oraz Izby Handlowe i Rękodzielnicze z 1817 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XVI, z.1.
- Kuciński J. (1973), *Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce (1918-1939)*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. X.
- Kulesza M. (1998), *Samorządność gospodarcza w strategii rozwoju regionalnego*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 11.
- Kuliszer J. (1961), *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, t. I, Warszawa.
- Le Chambre de Commerce de Marseille*, *Archives Municipales de Marseille*, BB, F 135.
- Leoński Z. (1998), *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań.
- Matysiak A. (2001), *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław.
- Panejko J. (1928), *Początek izb zawodowych i gospodarczych*, [w:] W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Poznań.
- Panejko J. (1934), *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno.
- Preuss. Gesetzessammlung, 1848.
- Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym*, druk nr 132 Sejmu RP (z 16 listopada 1993).
- Puau P. (1988), *Les Chambres de commerce et industrie*, Paryż.
- Rutkowski J. (1953), *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa.
- Tupin R. (1999), *Trzecia sfera samorządności*, „Rzeczpospolita” z 24 marca.
- Valentin V. (1939), *Geschichte der deutschen Revolution 1848-1849*, Berlin.
- Wykrętowicz S. (2004), *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań.
- Wykrętowicz S., Kmiecik R. (2003), *Ustrój prawny izb gospodarczych w Polsce w przeszłości i obecnie*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wrocław.
- Żelazek M. (1994), *Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Jurysta”, nr 9.
- Żywczyński M. (1964), *Historia powszechna 1789-1870*, Warszawa.

THE LEGAL SYSTEM OF CHAMBERS OF COMMERCE AND LOBBING

Summary

Chambers of commerce are some of the oldest institutions of entrepreneurs' activity. The article presents their origins and evolution of their legal systems: from private corporate systems as volun-

tary associations to public corporate systems that evolved later into self-governing economic institutions independent from governments, assuming a form of decentralized public administration.

Only the self-governing chambers of commerce (the French model) exert direct influence on the market, while chambers that function as voluntary associations of entrepreneurs (the Anglo-Saxon model) deform that order through their lobbying in the name of their private interests. Upon this historical and theoretical development in the background, the article discusses the shaping of chambers of commerce in the Republic of Poland II, the unsuccessful restitution of such chambers in the Republic of Poland III and the negative consequences which disturb the market order in Poland today.