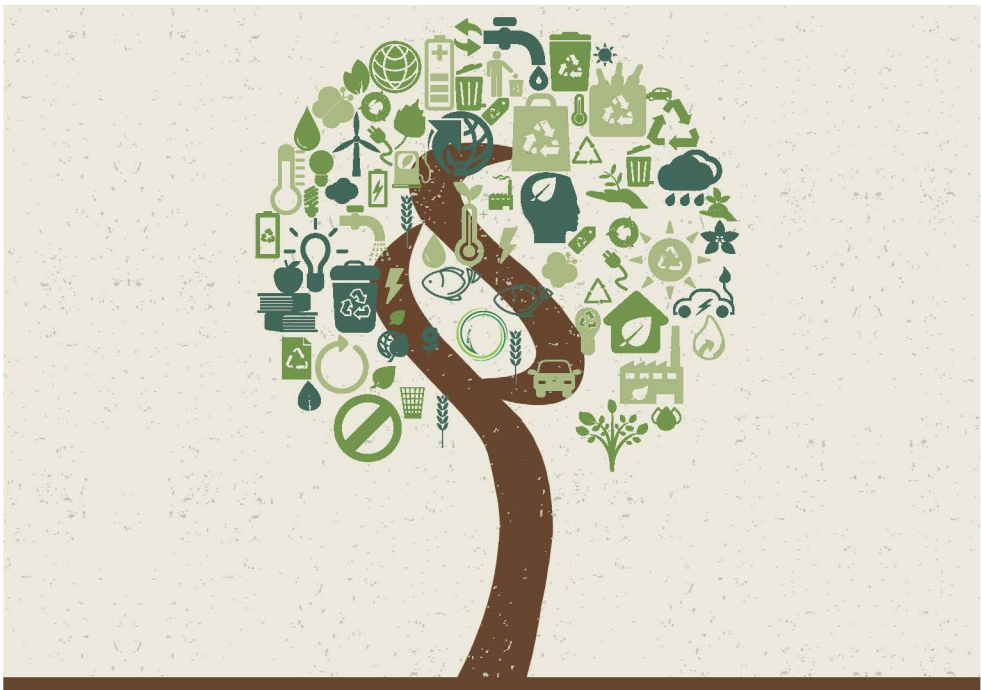


Prawo

Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej

Beata Jeżyńska
Monika A. Król



Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej

Beata Jeżyńska
Monika A. Król

Beata Jeżyńska – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami, 20-031 Lublin, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5

Monika A. Król – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Paweł Czechowski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Izabela Baran

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzcyk

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/DAVIDS47

© Copyright by Authors, Łódź 2021

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2021

© Copyright for this edition by Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2021

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10393.21.0.K

Ark. wyd. 12,5; ark. druk. 12,125

<https://doi.org/10.18778/8220-598-5>

ISBN WUŁ 978-83-8220-598-5

e-ISBN WUŁ 978-83-8220-621-0

ISBN Wolters Kluwer 978-83-8246-993-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

*Składam podziękowanie
Prezesom Lubelskiej Izby Rolniczej
Śp. Władysławowi Zalewskiemu
Bogusławowi Rzączyńskiemu
Robertowi Jakubcowi
za wieloletnią inspirującą współpracę
Beata Jeżyńska*

*Składam podziękowanie
Zarządowi i pracownikom Izby Rolniczej Województwa Łódzkiego
za zdobytą wiedzę i doświadczenie oraz inspirację do napisania tej książki
Monika A. Król*

*Wydanie monografii zbiega się z jubileuszem
125-lecia samorządu rolniczego
i 25-leciem reaktywowanych izb rolniczych w Polsce*

Spis treści

Rozdział I	
Założenia analityczne	11
Rozdział II	
Samorząd w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego	15
1. Uwagi wprowadzające	15
2. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego	16
3. Podstawy partycypacji społecznej w Polsce	18
Rozdział III	
Korporacyjne formy partycypacji społecznej	23
1. Rys historyczny korporacji	23
2. Prawne pojęcie korporacji	24
3. Podstawowa typologia korporacji	25
3.1. Korporacje prywatnoprawne	26
3.2. Korporacje publicznoprawne	27
Rozdział IV	
Samorząd jako korporacja publicznoprawna	33
1. Pojęcie samorządu	33
2. Elementy konstrukcyjne samorządu	35
2.1. Decentralizacja i samodzielność	36
2.2. Cechy samorządu	38
2.3. Rodzaje samorządu	40
3. Samorząd specjalny	41
4. Samorząd gospodarczy	44
4.1. Koncepcja samorządu gospodarczego	45
4.2. Funkcje samorządu gospodarczego	47
4.3. Cele samorządu gospodarczego	50
5. Samorząd rolniczy w strukturze samorządu specjalnego	51
6. Konkluzje	53

Rozdział V

Koncepcja samorządu rolniczego w II Rzeczypospolitej 55

1. Uwarunkowania historyczne samorządów specjalnych 55
2. Izby rolnicze w ustroju społeczno-gospodarczym II Rzeczypospolitej 57
3. Administrowanie rolnictwem w kompetencjach izb 61
4. Kompetencje legislacyjne izb rolniczych 63
5. Koncepcja izb eksportu rolniczego 64
6. Koncepcja izb rolniczych z Memorandum z 1932 r. 67
7. Konkluzje 69

Rozdział VI

Ustrojowy status izb rolniczych 71

1. Uwagi wprowadzające 71
2. Samorząd gospodarczy rolników w aktach prawa międzynarodowego 73
3. Samorząd rolników w traktatach europejskich 75
4. Izby rolnicze w ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej 77
 - 4.1. Czynniki kształtujące ustrój gospodarczy 78
 - 4.2. Ustrój rolny w społecznej gospodarce rynkowej 80
 - 4.3. Izby rolnicze w świetle postanowień Konstytucji RP 82
5. Konkluzje 87

Rozdział VII

Kompetencje izb rolniczych 89

1. Uwagi wprowadzające 89
2. Kompetencje izb w świetle ustawy o izbach rolniczych 89
3. Kompetencje izb w świetle ustaw szczególnych 92
 - 3.1. Gospodarka nieruchomościami rolnymi 92
 - 3.2. Kompetencje izb na rynkach rolnych i na rynku pracy 97
 - 3.3. Kompetencje izb w sprawach finansowych 99
 - 3.4. Kompetencje doradcze izb rolniczych 102
4. Konkluzje 107

Rozdział VIII

Geneza samorządu rolniczego w Europie 111

1. Uwagi wprowadzające 111
2. Francja 112
3. Niemcy 114
4. Austria 118
5. Państwa włoskie 120
6. Hiszpania 121
7. Inne kraje 122

Rozdział IX

Modele samorządu rolniczego w państwach europejskich **125**

1. Uwagi wprowadzające	125
2. Model kontynentalny	126
2.1. Submodel francuski	127
2.2. Submodel niemiecki	130
2.3. Submodel austriacki	132
2.4. Submodel włoski	135
3. Model anglosaski	138
3.1. Submodel brytyjski	139
3.2. Submodel czeski	140
3.3. Inne państwa	142
4. Model mieszany	143
4.1. Hiszpania	144
4.2. Rumunia	146
4.3. Chorwacja	147
4.4. Litwa	148
4.5. Słowacja	149
4.6. Turcja	150
5. Model administracyjny węgierski	151
6. Konkluzje	153

Rozdział X

Konkluzje końcowe **155**

1. Podsumowanie rozważań	155
2. Ocena bieżącej sytuacji	158
3. Wnioski <i>de lege ferenda</i>	163
3.1. Delimitacja kompetencji	164
3.2. Kompetencje władcze	167
4. <i>Ad extremum verbum</i>	174

Bibliografia **177**

Wykaz literatury	177
Wykaz aktów prawnych	187
Prawo międzynarodowe	187
Prawo europejskie	188
Prawo polskie	188
Prawo obce	191
Wykaz orzecznictwa	192
Wykaz źródeł internetowych	193

Rozdział I

Założenia analityczne

Samorząd jako forma decentralizacji administracji publicznej wykonywany jest samodzielnie przez związki publicznoprawne utworzone na mocy ustaw szczególnych. W tej formie obywatele sprawują administrację i mają możliwość rzeczywistego wpływania na bieg spraw publicznych. Obecność podmiotów samorządowych w wykonywaniu zadań publicznych jest cechą współczesnych ustrojów społeczno-gospodarczych opartych na zasadzie pomocniczości, przedsiębiorczości, decentralizacji i partycypacji obywatelskiej. Reaktywowane w Polsce po 1989 r. samorządy: terytorialny, gospodarczy i zawodowy stały się zasadniczymi filarami demokratycznego państwa prawa. Zmieniły istniejące realia, ukształtowały nowe zasady planowania, wdrażania i odpowiedzialności za wspólne cele¹. Uczestnictwo przedsiębiorców w organizacjach samorządu zawodowego uznane zostało za źródło wiedzy o mechanizmach i stanie gospodarki oraz podstawę kształtowania rozwiązań normatywnych. Doceniono połączenie dwóch odrębnych celów, w których organy władzy publicznej mogą kreować rozwiązania adekwatne dla stosunków gospodarczych, korzystając z wiedzy przedsiębiorców, przedsiębiorcy zaś mogą skuteczniej wyrażać swoje stanowisko przez reprezentujące ich organizacje².

Dla stosunków społeczno-gospodarczych w rolnictwie, zarówno historycznie, jak i obecnie, fundamentalne znaczenie przypisane zostało izbom rolniczym, uznając, że spójny rozwój rolnictwa wymaga aktywnego partnerstwa organizacji samorządu zawodowego z wyspecjalizowanymi publicznymi instytucjami i agendami rolnymi. Izby rolnicze są przez część przedstawicieli doktryny zaliczane do

1 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 51; S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne funkcjonowania samorządu rolniczego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 3, s. 22–37.

2 K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 11.

samorządu gospodarczego, ale często też określane jako samorząd nietypowy³, łączący cechy samorządu zawodowego i gospodarczego⁴. W Europie izby rolnicze niezaprzeczalnie wywodzą się z administracyjnoprawnej formy korporacji prawa publicznego, a ich kształt organizacyjny i funkcjonalny jest uwarunkowany historycznie przez ewolucję wybranego modelu funkcjonowania samorządu gospodarczego lub zawodowego.

W Polsce koncepcję samorządu gospodarczego rolników realizuje ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych⁵. Po upływie 25 lat obowiązywania przepisów należy podjąć próbę oceny statusu prawnego izb rolniczych, ich miejsca w strukturach administracji rolnej, znaczenia gospodarczego, społecznego oraz tego, na ile stanowią one reprezentację rolników, a także określić dalszą perspektywę, która musi uwzględnić nowe okoliczności, w jakich będzie funkcjonować polskie rolnictwo. Realizacja tak określonego celu badawczego wymaga już na wstępie zaznaczenia kontekstów indywidualizujących pozycję izb rolniczych pośród innych organizacji samorządu gospodarczego, które jednocześnie wyznaczają oś rozważań.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na szczególne powiązanie terytorialne samorządu gospodarczego rolników, które ma swoje korzenie w ustawodawstwie międzywojennym. Struktura organizacyjna izb rolniczych została dostosowana do terytorialnego podziału kraju, sytuuje podstawowe jednostki organizacyjne na poziomie powiatów i województw, scalając ich funkcjonowanie przez organ centralny, jakim jest Krajowa Rada Izb Rolniczych. Izby rolnicze stanowią jedną z najbardziej rozbudowanych struktur organizacyjnych, lokowanych w centrum realizacji współczesnych funkcji rolnictwa. W konsekwencji izby rolnicze, w stopniu nieznanym innym organizacjom samorządu gospodarczego, mogą identyfikować i monitorować specyficzne warunki lokalne, reagować na potrzeby produkcyjne wynikające z istniejących układów biologicznych, klimatycznych, obszarowych, infrastrukturalnych, urbanizacyjnych, dostępu do zasobów ziemi rolnej i wody. Terytorialne powiązanie widoczne jest także podczas wyborów do organów izb, które prowadzone są na poziomie społeczności lokalnych, kandydaci są na ogół znani wyborcom, mieszkają i prowadzą gospodarstwa rolne w najbliższej okolicy i dobrze orientują się w miejscowych realiach produkcji rolnej.

Kolejne założenie analityczne koncentruje się na powszechnym charakterze rolniczego samorządu gospodarczego. Ustawa w tym względzie przyjęła zasadę obowiązkowej przynależności do izb osób fizycznych i prawnych będących

3 S. Czarnow, *Zadania samorządu rolniczego i ich finansowanie*, „Samorząd Terytorialny” 2006, z. 7–8, s. 143.

4 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 184.

5 Dz.U. z 1996 r., Nr 1, poz. 3 (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1027), dalej: ustawa o izbach lub u.i.r.

podatnikami podatku rolnego⁶, podatku dochodowego⁷ z działów specjalnych produkcji rolnej oraz członków spółdzielni produkcji rolnej posiadających w spółdzielniach wkłady gruntowe⁸, bez żadnych dodatkowych kryteriów i bez wyjątków⁹. Tym samym w ramach jednej organizacji samorządu gospodarczego zrzeszeni zostali wszyscy producenci rolni bez względu na wielkość i formę organizacyjną gospodarstwa rolnego, profil i rozmiar produkcji, powiązanie z rynkiem towarowym czy organizację procesu produkcyjnego. Siła głosu i pozycja w izbie wszystkich członków jest taka sama. Powszechność członkostwa skutkuje tym, że powstała i funkcjonuje organizacja skupiająca niemal 1/4 całego społeczeństwa, powiązana przedmiotem działalności i celami utylitarnymi. Masowa i obowiązkowa przynależność do izby rolniczej decyduje o jej potencjale społeczno-gospodarczym i powinna przesądzać o faktycznych możliwościach decyzyjnych, administracyjnych, organizacyjnych i funkcjonalnych istotnych dla polskiego rolnictwa. Ze względu zaś na zrzeszenie zróżnicowanych gospodarczo podmiotów ma ogromny potencjał integracyjny. Może bowiem i powinna reprezentować producentów rolnych, uwzględniając i ważąc uzasadnione – choć mocno zróżnicowane – interesy wszystkich swoich członków, tworzyć jedyne w swoim rodzaju forum współpracy umożliwiające inicjowanie zasadniczych procesów zmian wyrażanych w strategiach polityki rolnej.

W rozważaniach uwzględnić trzeba ponadto procesy globalizacji. Rozpoczynająca się trzecia dekada XXI w. przypada na okres postępujących przemian gospodarczych i społecznych związanych z globalizacją. Proces globalizacji prowadzi do ujednoczenia gospodarek narodowych, umiędzynarodowienia finansów, rynków, modeli kultury, a także instytucji ustrojowo-prawnych¹⁰. Współcześnie globalizacja toczy się w znacznej mierze poza sferą władczą państw narodowych, które nie w pełni kontrolują przebieg wydarzeń ekonomicznych i kulturowych¹¹. Z tego względu w literaturze przedmiotu już od lat osiemdziesiątych XX w. zwracano uwagę na osłabienie roli państwa jako uczestnika stosunków międzynarodowych¹² oraz na wpływ procesów związanych z globalizacją, które potęgują

6 Artykuł 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 333).

7 Artykuł 2 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.); art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1406 ze zm.).

8 Artykuł 139 w zw. z art. 141 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 275 ze zm.).

9 Artykuł 1 ustawy o izbach.

10 W. Jakubowski, S. Sulowski, *Historyczny rozwój państw*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red. cyklu), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, t. 1, cz. 2: *Teoria, instytucje i procesy. Polityczna organizacja społeczeństwa*, K.A. Wojtaszczyk, S. Sulowski, W. Jakubowski (red. tomu), Warszawa 2018, s. 87–93.

11 P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2011, s. 303.

12 W. Anioł, *Globalizacja i deglobalizacja we współczesnym świecie*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red. cyklu), *Spółczesność i polityka...*, s. 412.

skutki ekonomiczne, społeczne i kulturowe. Globalny stał się charakter zagrożeń dla środowiska, który wymaga międzynarodowych działań zapobiegawczych¹³. Globalizacja wyznacza przeto pewien sposób stanowienia i stosowania prawa, jako instrumentu rozwiązywania problemów o zasięgu ogólnosiwiatowym.

Szczególnie drastycznym przykładem procesów globalizacyjnych są zmiany klimatyczne¹⁴ i biologiczne, widoczne w spadku różnorodności biologicznej¹⁵, deficycie słodkiej wody oraz zniszczeniu gleby. Jako zjawiska globalne wywierają nieodwracalne skutki, które w pierwszej kolejności dotyczą rolnictwo, a zwłaszcza produkcję żywności. Ich konsekwencją będzie, w nieznaney obecnie skali, konieczność wdrożenia odmiennych zasad funkcjonowania rolnictwa, dostosowanie wielkości i profilu produkcji do możliwości biologicznych oraz zdolności reagowania na mogące się pojawiać kryzysy ekosystemowe. Zmiany wpłyną na podaż produktów rolnych, znajdą swoje odbicie w łańcuchach dostaw, cenach żywności, destabilizacji rynków rolnych i dostępności do żywności. W tych warunkach będą rosły oczekiwania społeczne wobec producentów rolnych. Żywność, jako produkt niemający zamiennika, o znaczeniu egzystencjalnym zarówno dla każdego człowieka, jak i całej ludzkości, jest gwarantem poczucia bezpieczeństwa, spokoju i ładu społecznego. Społeczna odpowiedzialność agrobiznesu musi zostać uformowana i dostosowana do współczesnych i przyszłych zagrożeń. Konieczne jest podjęcie działań edukacyjnych, innowacyjnych, promowanie zmian środowiskowych, wypracowanie mechanizmów osłonowych, gwarancyjnych oraz uczynienie z rolnictwa decyzyjnego filaru nieuchronnych przeobrażeń. Aspekt środowiskowy wskazuje na odrębność funkcji samorządu gospodarczego rolników, jako wiodącego partnera w opracowywaniu i wdrażaniu nowej koncepcji rolnictwa.

Otwarte natomiast pozostaje pytanie, czy przepisy obowiązującej ustawy o izbach rolniczych tworzą ramy adekwatne dla realizacji tak określonych, współczesnych zadań samorządu gospodarczego rolników.

13 M.A. Król, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, [w:] A. Barczak, P. Korzeniowski (red.), *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Szczecin 2018, s. 453–455; J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, z. 43, s. 35–37; eadem, *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021, s. 16 i n.

14 Z. Bukowski, *Ochrona klimatu w prawie Wspólnoty Europejskiej*, „Przemysł Chemiczny a Ochrona Środowiska” 2004, z. 9, s. 12–13; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016, s. 97–100.

15 A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, s. 17, 19.

Rozdział II

Samorząd w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego

1. Uwagi wprowadzające

Funkcjonowanie nowoczesnych społeczeństw i rozwiązywanie aktualnych problemów wymaga oprócz działań państwa i jego organów szerokiej partycypacji publicznej¹. Włączenie obywateli do zarządzania sprawami publicznymi oraz wykonywania usług publicznych jest jednym z najważniejszych trendów zmian funkcjonowania administracji publicznej w krajach europejskich². Partycypacja publiczna realizuje ideę wzmocnienia demokracji, która wymaga dekoncentracji władzy, zmiany sposobu rozwiązywania konfliktów oraz nadania nowych uprawnień obywatelskich³.

W doktrynie, teorii i filozofii prawa⁴ wzmocnienie uprawnień obywatelskich wiąże się ze szczególnym typem relacji międzyludzkich i obecnego w nich elementu społecznej samorządności. Dotyczy kilku grup uprawnień, do których należą: (1) uprawnienia do niezależności, które daje jednostce roszczenie do autonomii i gwarancji bezpieczeństwa; (2) uprawnienia, które mają skutkować zmianą istniejącego stanu rzeczy, zwłaszcza rozbiciem istniejących, skostniałych form praktyk społecznych; (3) uprawnienia rynkowe dające roszczenia do części kapitału społecznego; (4) uprawnienia solidarnościowe, będące podstawą prawną do życia w społeczności. Wskazane uprawnienia łącznie tworzą podstawę funkcjonowania partycypacji społecznej

1 R.M. Unger, *Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York 1986, s. 30; W. Lamentowicz, *Teoria i filozofia prawa. Wykłady*, Warszawa 2019, s. 245.

2 K. Szczerski, *Partnerstwo obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 235.

3 R.M. Unger, *Law in Modern Society...*, s. 30; W. Lamentowicz, *Teoria i filozofia prawa...*, s. 245.

4 W. Lamentowicz, *Teoria i filozofia prawa...*, s. 245–246.

i współdecydowania o przyszłości społeczeństwa w sferach politycznych, gospodarczych i ekologicznych. Obecnie niemalże we wszystkich systemach prawnych, obok i niezależnie od aparatu państwa, obywatele tworzą różnorodne organizacje, z których wiele pozostaje w stałej lub okazjonalnej symbiozie z państwem. Podkreśla się, że ich istnienie jest gwarantem prawidłowego i efektywnego funkcjonowania aparatu współczesnego państwa⁵ oraz skutecznego przeciwdziałania rozrastaniu się aparatu państwowego prowadzącego do centralizacji życia gospodarczego⁶.

2. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego

W państwach o ustroju demokratycznym możliwość udziału obywateli i grup społecznych wyraża koncepcja społeczeństwa obywatelskiego⁷, rozumiana jako zespół działań, które uzupełniają działalność władzy politycznej i realizują takie cele, jakimi władza ze swej natury się nie zajmuje⁸. W literaturze przedmiotu podkreśla się brak jednoznacznego określenia tego pojęcia, uwarunkowany istnieniem trzech koncepcji społeczeństwa obywatelskiego⁹. Pierwsza koncepcja, wywodząca się od Arystotelesa, zakłada jedność społeczeństwa i państwa oraz wspólnotową organizację sfery społecznej. W tradycyjnym ujęciu organizacji społeczeństwa zakładano, że o sprawach społecznych decydują organy władzy publicznej wybierane na podstawie obowiązującego prawa. W tym ujęciu bezpośrednie formy udziału społeczeństwa w wykonywaniu funkcji państwa były nieliczne i miały charakter wyjątkowy, czego przykładem może być referendum ogólnokrajowe.

5 S. Sagan, J. Ciechanowska, *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2010, s. 229.

6 A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] B. Klimczak (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, Wrocław 2001, s. 78. Proces centralizacji życia gospodarczego obserwowany jest na całym świecie, także w takich państwach, jak Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone (*ibidem*, s. 77).

7 Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego wywodzona jest z filozoficznej myśli antycznej Arystotelesa i Cycerona. Ten ostatni utożsamiał społeczeństwo obywatelskie z uczestnictwem jednostki w życiu wspólnoty politycznej oraz ze sferą praw przynależnych jednostce. W dobie filozofii liberalnej reprezentowana przez J.J. Rousseau i J. Locke'a, a następnie G.W.F. Hegla, K. Marksa i A. de Tocqueville'a (zob. B. Pobożny, *Wizje społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red. cyklu), *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, t. 1, cz. 2: *Teoria, instytucje i procesy. Polityczna organizacja społeczeństwa*, K.A. Wojtaszczyk, S. Sulowski, W. Jakubowski (red. tomu), Warszawa 2018, s. 297–303).

8 M. Król, *Słownik demokracji*, Warszawa 1999, s. 106.

9 A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 67.

Natomiast do form pośredniego udziału społeczeństwa w wykonywaniu funkcji państwa zaliczono przede wszystkim organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego¹⁰. Druga koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, określana jako klasyczna, przeciwstawia społeczeństwo państwu. Koncepcja ta prezentowana była w dwóch postaciach: pluralistycznej (zakładającej normatywną integrację) i liberalnej (akcentującej autonomię jednostek). Trzecia, współczesna koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, zakłada trójczłonowy model, który wyróżnia gospodarkę, społeczeństwo obywatelskie i państwo. Te trzy dziedziny życia społecznego stanowią wprawdzie odrębne kategorie, ale są komplementarne¹¹. Obecnie odnotowuje się wpływ istnienia społeczeństwa obywatelskiego na ład rynkowy¹², co istotnie oddziałuje na istniejący system gospodarczy.

Idea społeczeństwa obywatelskiego zakłada możliwość samodzielnego organizowania się obywateli w węższe niż państwo, bardziej wyspecjalizowane stowarzyszenia, zrzeszenia, wspólnoty czy samorządy. Doktryny społeczno-polityczne¹³ przyjmują zarówno szerokie, jak i wąskie ujęcie społeczeństwa obywatelskiego. W szerszym znaczeniu społeczeństwo obywatelskie oznacza ogół organizacji i związków: (1) powołanych bezpośrednio przez obywateli, takich jak: partie polityczne, stowarzyszenia czy związki zawodowe; (2) powstałych na skutek przyjęcia przez obywateli od państwa, wśród których wyróżnić trzeba zwłaszcza samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy i organizacje pozarządowe¹⁴. W węższym ujęciu społeczeństwo obywatelskie ogranicza się do „trzeciego sektora”¹⁵, ale jest podmiotem niezależnym od państwa, posiadającym możliwość samoorganizowania się¹⁶. Podstawowym filarem społeczeństwa obywatelskiego jest samorząd terytorialny, gospodarczy i zawodowy¹⁷.

Znaczenie koncepcji społeczeństwa obywatelskiego znalazło odzwierciedlenie w ustawodawstwie europejskim w przepisie art. 11 ust. 2 Traktatu o Unii

10 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 93.

11 A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 67–68. Szerzej na ten temat A. Arato, J.Z. Cohen, *Spółeczeństwo obywatelskie a teoria społeczna*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997, s. 137–147.

12 A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 70.

13 B. Pobożny, *Wizje społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 310.

14 W szerokim ujęciu społeczeństwo obywatelskie tworzą także instytucje polityczne.

15 W doktrynie wyróżnia się trzy sektory organizacji społeczeństwa: sektor publiczny, sektor przedsiębiorczości oraz tzw. trzeci sektor, skupiający szeroko rozumiane organizacje pozarządowe, które są poza systemem władz publicznych. Szerzej na ten temat H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 49. Autor podkreśla, że organizacje pozarządowe zwykło się nazywać instytucjonalnymi formami społeczeństwa obywatelskiego.

16 T. Zbyrad, *Samoorganizacja obywatelska jako sposób realizacji celów polityki społecznej*, [w:] E. Balawajder (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2007, s. 183.

17 A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 86.

Europejskiej¹⁸ (TUE), zgodnie z którym instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Odniesienie do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego odnajdujemy również w art. 300 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁹, statuującym Komitet Regionów Unii Europejskiej (UE), w skład którego wchodzi przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo, zwłaszcza z dziedziny społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kulturowej.

3. Podstawy partycypacji społecznej w Polsce

W systemie prawa polskiego formalne urzeczywistnienie koncepcji społeczeństwa obywatelskiego zapoczątkowane zostało powołaniem pełnomocnika rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2016 r.²⁰ Na mocy § 2 powołanego aktu do zadań pełnomocnika zaliczono przygotowanie i monitorowanie wdrażania narodowego programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwój instytucji obywatelskich. Normatywnym wyrazem tej koncepcji²¹ było powołanie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego²² oraz podniesienie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego do rangi zadania publicznego²³. W preambule powołanej ustawy prawodawca akcentuje, że „bez umiejętności dostrzegania i pomnażania dobra wspólnego zabraknie obywatelskich więzi społecznych, które są fundamentem kapitału

18 Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13).

19 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47).

20 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego (Dz.U. z 2016 r., poz. 37).

21 Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1813 ze zm.).

22 Szerzej I. Warchoń, *Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako nowy instrument w zarządzaniu publicznym*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 680. Autorka określa tu instytut jako organ administracji państwowej.

23 M. Karcz-Kaczmarek, *Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego: dylematy, wyzwania i perspektywy*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019, s. 569.

społecznego. Aktywność obywateli, oddolnie i na zasadach dobrowolności angażujących się w zorganizowane działania na rzecz dobra wspólnego, niosących pomoc i wsparcie potrzebującym oraz kształtujących pracę u podstaw zręby kultury narodowej i lokalnej, nawiązuje do wielkiego dziedzictwa polskiej wolności i wyraża ideały społeczeństwa obywatelskiego²⁴. Realizacji idei partycypacji obywatelskiej służy program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 104/2018 przyjęto program wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 (PROO)²⁵ oraz kilka programów szczegółowych²⁶. PROO przewiduje bezpośrednie wsparcie rozwoju polskich organizacji obywatelskich przez dotacje na rozwój instytucjonalny organizacji oraz realizację ich celów statutowych. Program zakłada różnorodne, dopasowane do potrzeb sektora pozarządowego formy wsparcia, m.in. realizację wieloletniej strategii rozwoju organizacji. Planowane oddziaływanie ma na celu istotne zmiany osiągnięte w obszarze budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przez: (1) wzrost zaangażowania organizacji obywatelskich w życie publiczne i zwiększenie liczby organizacji zaangażowanych w procesy konsultacji społecznych; (2) zwiększenie dynamiki dialogu obywatelskiego w Polsce, zbudowanie trwałych płaszczyzn kontaktów

24 Trzeba także zaakcentować, że wspierając ideę społeczeństwa obywatelskiego, polski ustawodawca wyraźnie odwołuje się do takich wartości, jak „wolnościowe i chrześcijańskie ideały obywateli i społeczności lokalnych, obejmujące tradycję polskiej inteligencji, tradycje niepodległościową, narodową, religijną, socjalistyczną oraz tradycję ruchu ludowego, dostrzegając w nich kontynuację wielowiekowych tradycji RP i tym samym chroniąc bogate dziedzictwo wspólnoty jej wolnych obywateli”. Państwo polskie, jak podkreślono, „dąży do zrównoważonego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zarówno w wymiarze terytorialnym, jak i tematycznym, szczególną ochroną otaczając organizacje małe, krzewiące etos społecznikowski i pielęgnujące dziedzictwo lokalne. W tym celu, przyczyniając się do wypełnienia ideałów wolności, leżących u podstaw motywacji prospołecznych i postaw propaństwowych, a także do kształtowania dojrzałego patriotyzmu, państwo polskie będzie aktywnie działać na rzecz zwiększania zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w życiu publicznym, zwiększania liczby inicjatyw oddolnych i lokalnych oraz poprawy instytucjonalnej zdolności organizacji obywatelskich do realizacji ich misji (preambuła ustawy o Narodowym Instytucie Wolności).

25 Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2014 r., poz. 811 ze zm.).

26 W dniu 2 października 2018 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę nr 138/2018 w sprawie przyjęcia programu wspierania społeczeństwa obywatelskiego pn. „Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018–2030”, <https://www.gov.pl/web/pozytek/program-wsparcia-rozwoju-organizacji-harcerskich-i-skautowych-na-lata-2018-2030> (dostęp: 13.09.2020), natomiast uchwałą Rady Ministrów nr 77/2020 z dnia 18 czerwca 2020 r. przyjęto Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020–2030, <https://www.gov.pl/web/pozytek/program-wsparcia-rozwoju-universytetow-ludowych-na-lata-2019-2030> (dostęp: 13.09.2020).

i wymiany informacji między organami administracji publicznej a organizacjami trzeciego sektora; (3) znaczącą poprawę stabilności instytucjonalnej, organizacyjnej i finansowej organizacji społeczeństwa obywatelskiego w perspektywie wieloletniej; (4) wzmocnienie organizacji, które dotychczas ze względu na profil lub specyfikę działalności miały ograniczone możliwości korzystania ze wsparcia publicznego. Wsparcie dla organizacji obywatelskich stanowi formę realizacji uznanych za fundamentalne dla nowoczesnego państwa w zjednoczonej Europie zasad demokratycznego państwa prawnego, subsydiarności oraz oparcia na takich wartościach, jak wolność, idea społeczeństwa otwartego oraz ochrona praw obywatelskich. Wsparcie społeczeństwa obywatelskiego dotyczy zwłaszcza wszelkich form samorządności, umożliwiania rozwoju samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych, tj. gospodarczych i zawodowych, umożliwienia realizacji oddolnych aktywności i samodzielnych inicjatyw oraz zwiększenia rzeczywistego udziału samorządów w sprawowaniu władzy²⁷. Rolą państwa powinno być tworzenie warunków, w tym finansowych i instytucjonalnych, dla rozwoju działań obywatelskich oraz zachęcenie do podejmowania zróżnicowanych oddolnych aktywności, m.in. przez wskazywanie płynących z tego rodzaju aktywności korzyści dla obywateli i ich wspólnot.

Pojawiająca się w literaturze zagranicznej²⁸ i polskiej²⁹ idea partnerstwa obywatelskiego zakłada włączenie obywateli w wypełnianie zadań publicznych, od etapu programowania aż po rzeczywiste wykonanie usług publicznych. Realizacja partnerstwa wyraża się ponadto w udziale obywateli i ich organizacji w istniejących strukturach dialogu społecznego i obywatelskiego przy współtworzeniu polityk publicznych³⁰. Organizacje tworzone zgodnie z przyjętą koncepcją społeczeństwa obywatelskiego powinny być w pewnej mierze niezależne od władzy publicznej, samodzielnie tworzone przez obywateli, mieć różnorodny charakter zarówno terytorialny, polityczny, zawodowy, jak i gospodarczy. Tak tworzone organizacje, mimo że zazwyczaj mają prywatny charakter, mogą pełnić również funkcje publiczne³¹.

27 M. Karcz-Kaczmarek, *Narodowy Instytut Wolności...*, s. 566.

28 V. Write, *Reshaping the State: Implication for Public Administration*, „West European Politics” 1994, vol. 17(3), s. 102–137.

29 T. Szawiel, *Spółczesność obywatelskie*, [w:] M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001, s. 128 i n.; K. Murawski, *Państwo i społeczeństwo obywatelskie*, Kraków 1998; K. Szczerski, *Partnerstwo obywatelskie: problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, „Służba Cywilna” 2002, nr 5, s. 137–157; J. Blicharz, *Rola dialogu i partnerstwa w zakresie przewyższania wykluczenia społecznego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2019, vol. 8(1), s. 79 i n.

30 J. Blicharz, *Rola dialogu i partnerstwa...*, s. 90.

31 P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2011, s. 145–146.

Spółczesne społeczeństwo obywatelskie, jako trwały element współczesnego demokratycznego państwa prawnego, wymaga uznania jego partycypacji³², której szczególnym przejawem jest samorząd. Organizacje samorządu umożliwiają obywatelom uczestnictwo w decydowaniu o sprawach wspólnoty, a także w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb indywidualnych i grupowych³³. Obywatele stają się współgospodarzami państwa i partnerami organów władzy publicznej³⁴. Należy też zaznaczyć, że samorządy są instytucjami uzupełniającymi formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w państwie, ale nie są ani jego przeciwnikiem, ani zastępcą w wypełnianiu zadań związanych z wyłącznymi prerogatywami państwowymi³⁵.

32 W. Szymczak, *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] E. Bala-wajder (red.), *Spółczesne społeczeństwo...*, s. 33.

33 W. Kisiel, *Zagadnienia ogólne*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 26.

34 P. Winczorek, *Nauka...*, s. 146.

35 *Ibidem*, s. 265.

Rozdział III

Korporacyjne formy partycypacji społecznej

1. Rys historyczny korporacji

W tradycji samoorganizacji społecznej korporacje były od czasów średniowiecza podstawową formą życia publicznego¹. Dotyczyło to cechów, bractw, gildii, samorządów miejskich i uniwersyteckich, które były wyposażone, przez nadania lub przywileje, w pewne atrybuty władztwa publicznego, zwłaszcza w dziedzinie administracji lub wymiaru sprawiedliwości². W kulturze europejskiej istnienie korporacji o charakterze samorządowym uznano za naturalny element organizacji społeczeństwa oraz ważny czynnik sprzyjający ochronie przed despotyzmem władzy państwowej³. Z tych względów eksponowanie korporacyjności jako cechy konstrukcyjnej samorządu jest istotne nie tylko ze względów czysto jurydycznych, ale i historycznych⁴.

1 T. Zbyrad, *Samoorganizacja obywatelska jako sposób realizacji celów polityki społecznej*, [w:] E. Balawajder (red.), *Spółczesność obywatelska*, Lublin 2007, s. 183–184; P. Hubner, *Tradycje samoorganizacji społeczeństwa polskiego*, [w:] P. Gliński, B. Ewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002, s. 69–71.

2 P. Winczorek, *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012, s. 159–160.

3 Przeciwnicy korporacji, zwłaszcza zawodowych, są zazwyczaj zwolennikami takiej koncepcji życia społecznego, która zakłada, że jedynym obrońcą interesu publicznego, a nawet prywatnego, winno być państwo reprezentowane przez swoją administrację. Zgodnie z taką koncepcją tylko administracja państwowa jest w stanie wznieść się ponad partykularne interesy indywidualne i grupowe oraz ochronić jednostkę przed niebezpieczeństwami, które te interesy wywołują. Jednostka winna być poddana kontroli i zdana na opiekę ze strony państwa. Korporacje będące związkiem osób, a nie organem państwa, kontrolę tę i opiekę znacząco utrudniają, stając się w odbiorze publicznym siłą antyspołeczną i antypaństwową. Jak wskazano w literaturze, jedynym wyłomem były doszczętnie skompromitowane rozwiązania faszyzmu, głównie włoskiego, w których korporacje miały stanowić zasadnicze filary państwa totalitarnego (P. Winczorek, *O państwie...*, s. 159).

4 W. Kisiel, *Zagadnienia ogólne*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 27; P. Winczorek, *O państwie...*, s. 161.

Postępujący proces globalizacji i rozwój społeczeństwa obywatelskiego wymuszają weryfikację spojrzenia na samorząd gospodarczy i zawodowy oraz potrzebę poszukiwania nowych, efektywnych i równoprawnych form współpracy z organami administracji publicznej. Korporacyjność samorządów, zwłaszcza samorządu terytorialnego, ale także samorządów specjalnych, jest uważana za formę upodmiotowienia obywateli, w której może być realizowana powierzona część zadań publicznych⁵. W ten sposób samorząd specjalny staje się immanentną częścią systemu administracji publicznej⁶. W Polsce pojęcie samorządu wywodzone jest z międzywojennej administracyjnoprawnej koncepcji związku publicznoprawnego⁷, obecnie określanego jako „korporacja prawa publicznego”⁸.

2. Prawne pojęcie korporacji

Termin „korporacja” pochodzi od łacińskiego słowa *corpus* (*corporis, corporatus*) oznaczającego m.in. związek, połączenie wielu ludzi, zorganizowaną grupę ludzi, społeczność, stowarzyszenie, zrzeszenie⁹. W słownikowym rozumieniu korporacja oznacza „stowarzyszenie, związek, zrzeszenie osób uznane za osobę prawną, mające na celu realizację określonych, wspólnych zadań”¹⁰. W tym znaczeniu każda korporacja będzie stanowiła połączenie w jedność tworzących ją osób.

Współcześnie pojęcie „korporacja” jest terminem prawniczym używanym do oznaczenia zespołu, grupy, związku osób, którym łącznie przyznana jest podmiotowość prawna¹¹. W prawniczym ujęciu encyklopedycznym¹² korporacja to zrzeszenie (związek) osób łączących swoje działania dla osiągnięcia wspólnego celu (gospodarczego albo innego). Istotą jej istnienia jest zjednoczenie pewnej grupy

5 W. Kisiel, *Zagadnienia ogólne*, s. 27.

6 R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4, s. 64.

7 T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 120–123, 152. W okresie międzywojennym zamiennie używano określenia „związki publicznoprawne”, „związki publiczne”, „związki samorządowe”. Szerzej na ten temat M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 28.

8 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 179.

9 J. Korpany (red.), *Słownik łacińsko-polski*, t. 1, Warszawa 2001, s. 450; J. Mańkowski (red.), *Praktyczny słownik łacińsko-polski*, Warszawa 2008, s. 125.

10 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978, s. 1017.

11 W. Kisiel, *Zagadnienia ogólne*, s. 26.

12 K. Pietrzykowski, *Hasło Korporacja*, [w:] E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 383.

podmiotów dla realizacji określonego celu, a zasadniczym substratem uzasadniającym wyodrębnienie każdej korporacji oraz decydującym o jej istnieniu i działalności są osoby¹³. Organizacyjnie wyodrębnione i uporządkowane zrzeszenie osób fizycznych jest wyróżnione na podstawie pewnych kryteriów. Członkowie korporacji są równi w swoich prawach i obowiązkach¹⁴, decydują o celach i formach prowadzonej działalności, a także o ustroju, organizacji i strukturze funkcjonalnej¹⁵.

3. Podstawowa typologia korporacji

W polskim systemie prawnym regulacje z zakresu prawa korporacyjnego są rozproszone. Jak wskazywał W. Chrzanowski na progu XXI w.¹⁶, postulat unormowania problematyki korporacji w jednym akcie prawnym, na wzór wielu europejskich systemów prawnych, np. Holandii, Włoch czy Niemiec, jest przedwcześnie ze względu na to, że funkcjonujące w krajowym obrocie gospodarczym i strukturze administracyjnej korporacje nie są kategorią jednorodną¹⁷.

Biorąc pod uwagę charakter celu, dla realizacji którego została powołana korporacja, wyróżnia się różne jej typy, tj. korporacje polityczne, korporacje gospodarcze, korporacje kulturalne¹⁸. W. Chrzanowski klasyfikował korporacje jako korporacje o celach gospodarczych (spółki cywilne, spółki handlowe, spółdzielnie) i korporacje o celach niegospodarczych (stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe). Cel gospodarczy może mieć charakter zarobkowy albo niezarobkowy, ten drugi wyraża się w osiągnięciu określonych, zakładanych rezultatów gospodarczych, w ramach procesu gospodarczego, ale nieukierunkowanych na osiągnię

13 K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji prawnej*, Warszawa 2019, s. 27.

14 Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 237.

15 Korporacje określone jako zrzeszenia osób trzeba przeciwstawić zakładom (fundacjom), w których podstawowym substratem jest majątek wyodrębniony w określonym celu. Różnice między korporacją a fundacją mają charakter strukturalny i pochodzą z różnego usytuowania obydwu elementów organizacyjnych tj. aktu konstytucyjnego i organów. W korporacji członkowie są twórcami aktu założycielskiego (konstytucyjnego), są założycielami, stanowią normy organizacyjne i ustanawiają organy. W fundacji elementy te zależą w znacznej mierze od osoby trzeciej, tzw. fundatora (T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 49).

16 W. Chrzanowski, *Zarys prawa korporacji. Część ogólna*, Warszawa 1997, s. 11; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020, s. 238–242.

17 K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja...*, s. 31.

18 W. Chrzanowski, *Zarys prawa korporacji...*, s. 20.

zarobku (np. spółdzielnie europejskie)¹⁹. Natomiast cel niegospodarczy to cel realizowany poza procesem gospodarczym, jego istota wyraża się w tym, że nie przynosi zysków. Ma charakter idealny i często wręcz wymaga dofinansowania. Do takich celów zalicza się cele kulturalne, naukowe, charytatywne, badawcze, w zakresie sztuki, ochrony środowiska, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, ochrony interesów pewnych grup podmiotów czy uczestniczenia w życiu publicznym²⁰.

Dla dalszych rozważań znaczenie zasadnicze ma podział korporacji na prywatno- i publicznoprawne²¹.

3.1. Korporacje prywatnoprawne

Korporacje prywatnoprawne to jednostki organizacyjne o charakterze zrzeszeniowym, utworzone na zasadzie dobrowolności dla realizacji wspólnego celu jej członków. Powstają z woli członków²², a ich istnienie jest ściśle uwarunkowane zamiarem współdziałania dla realizacji wspólnego przedsięwzięcia (*affectio corporationis, affectio societatis*)²³, dla którego podporządkowują oni swoje działania podejmowane w takiej organizacji.

Jako historycznie pierwsze zostały ukształtowane korporacje prywatnoprawne w okresie średniowiecza, a ich powstanie było związane z rozwojem zrzeszeń kupieckich, rzemieślniczych i armatorów floty handlowej²⁴. Pierwsza wzmianka o korporacji pochodzi z IX w. i dotyczy związku kupieckiego *Consulado* z Barcelony. W stuleciach XV i XVI powstawały rady i izby handlu w Belgii i Francji. Izby rozstrzygały spory handlowe, „wykonywały policję portową i rzeczną”, prowadziły rejestry okrętowe, przedkładały opinie i zakładały szkoły²⁵. Wszystkie korporacje kupieckie, cechy rzemieślnicze działające już w okresie feudalizmu, były korporacjami prywatnoprawnymi z dobrowolnym członkostwem. Ponieważ nie miały władztwa administracyjnego, nie były izbami samorządu gospodarczego w znaczeniu publicznoprawnym²⁶. Zmiany w strukturze korporacji związane były z kształtowaniem ustroju kapitalistycznego. W ich wyniku

19 K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja...*, s. 30.

20 P. Bielski, *Cel niezarobkowy spółek kapitałowych a status przedsiębiorcy*, „Rejent” 2001, nr 4, s. 13.

21 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 110; W. Chrzanowski, *Zarys prawa korporacji...*, s. 14.

22 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego...*, s. 110.

23 K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja...*, s. 30–31.

24 S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Studia z badań nad samorządem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2008, nr 21, s. 18.

25 W.L. Jaworski, *Projekt Kodeksu Agrarnego*, Warszawa 1928, s. 202.

26 S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentów. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Opinie i Ekspertyzy OE-200, Kancelaria Sejmu, luty 2013, s. 3.

izby gospodarcze uzyskały²⁷ władztwo administracyjne i stały się podmiotem zdecentralizowanej administracji publicznej²⁸. W Polsce w okresie międzywojennym do instytucji prawa prywatnego zaliczono tylko izby przemysłowe, powstałe w 1927 r.²⁹

Współcześnie korporacje prywatnoprawne mają na celu realizację interesów swoich członków, w tym interesów o charakterze majątkowym, niemajątkowym (osobistym) oraz mieszanym. W kategorii korporacji prywatnych wyróżnia się korporacje typu klasycznego, do których zaliczono spółdzielnie, spółki i stowarzyszenia, oraz typu hybrydowego, takie jak towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych czy spółdzielnie europejskie. Korporacje prywatnoprawne mogą być zarówno osobowe, jak i kapitałowe. Wśród celów, dla których mogą być tworzone, wyróżnia się trzy zasadnicze kategorie: cele gospodarcze zarobkowe, cele gospodarcze niezarobkowe oraz cele niegospodarcze³⁰.

3.2. Korporacje publicznoprawne

W okresie międzywojennym XX w. w Polsce pojęcie korporacji publicznoprawnej było powszechnie używane w języku prawnym i prawniczym³¹. Analizując ustawodawstwo obowiązujące wówczas, T. Bigo³² twierdził, że należy wnikliwie rozróżnić związki (osób) publicznoprawne i przeciwstawiane im – związki prywatne. Do kategorii związków publicznoprawnych zaliczał samorząd gminny (miejski) i powiatowy, związki samorządowe wojewódzkie, związki międzykomunalne, zakłady ubezpieczeń pracowników umysłowych i związek zakładów, izby rolnicze, izby przemysłowo-handlowe, związki mniejszości, związek religijny żydowski, kasy chorych, izby lekarskie i izby adwokackie, spółki wodne i drogowe. Jako cechy szczególne związków publicznoprawnych wskazywał przymus tworzenia związku i przymusowe członkostwo, specyficzne środki działania wyrażające się we władztwie administracyjnym oraz powoływanie związku przez państwo, lub też przy jego czynnym udziale. J. Panejko³³ z kolei wskazywał, że zasadnicza

27 Nowożytnie rozwiązania pochodzące z I Republiki Francuskiej i dekretu konsularnego z 1802 r. powoływały izby handlowe zrzeszające kupców i przemysłowców. Szerzej S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 216.

28 S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego...*, s. 4.

29 Na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. z 1927 r., Nr 53, poz. 468 ze zm.).

30 K. Kopczyńska-Pieczniak, *Korporacja...*, s. 30–36.

31 M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, s. 28. Jak wskazuje T. Bigo (*Związki publicznoprawne...*, s. 51), pojęciem związku publicznoprawnego posługiwał się ustawodawca w przepisie art. 65 i 109 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).

32 T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 51–94.

33 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 110, i wskazana tam literatura niemiecka z przełomu wieków XIX i XX.

różnica między korporacjami prywatnymi i publicznymi sprowadza się do wykonywania przez podmiot publicznoprawny praw zwierzchnich, czyli imperium. Podzielał więc opinie T. Bigo³⁴, że właśnie władztwo administracyjne jest miernikiem publicznoprawnego charakteru korporacji, stanowi *essentiale* tego związku. Natomiast R. Longchamps de Bérier³⁵ określał korporacje jako związki ludzkie, do których powstania potrzeba zgodnej woli większej liczby ludzi, zorganizowanych jako dobrowolny związek, na podstawie statutu w celu prowadzenia trwałej działalności, w formie organizacyjnej stanowiącej osobę prawną. Substrat realny tego związku stanowią członkowie związku, od których woli zależy w ostatniej mierze byt i kierunek działalności korporacji. W takim ujęciu każda korporacja jest pewną zbiorowością, zrzeszeniem podmiotów, połączonych jednocześnie z nią stosunkami prawnymi członkostwa i realizujących określony wspólny cel lub cele³⁶. Łączenie działań osób musi być świadome i długotrwałe, dlatego nie jest korporacją przypadkowa zbiorowość, którą chwilowo łączy wspólny cel³⁷.

Analizując dorobek doktryny niemieckiej, S. Fundowicz³⁸ określa korporację publicznoprawną jako organizacyjnie uporządkowane zrzeszenie osób, które jest zdolne do objawiania woli oraz podejmowania czynności prawnych i które niezależnie od zmiany poszczególnych członków tworzy prawną jednostkę. E. Ochendowski³⁹, a za nim J. Zimmermann⁴⁰ korporację prawa publicznego określają jako podmiot administrujący wyposażony we władztwo administracyjne, ukonstytuowany według zasady członkostwa i istniejący niezależnie od liczby i zmiany członków. Zdaniem E. Ochendowskiego istotą korporacji jest udział w niej grupy osób, które ją stanowią. Grupa ta, jako formalna całość, jest uprawniona do sprawowania administracji publicznej i stanowi pewną mikrodemokrację. Podobnie P. Lisowski⁴¹ definiuje „korporację jako jednostkę organizacyjną nie tylko

34 T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 80–81, 116. Autor wskazywał, że korporacja publicznoprawna z istoty swej jest podmiotem władztwa administracyjnego, a z chwilą jego utraty przestałaby istnieć.

35 R. Longchamps de Bérier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 108, 119.

36 W. Chrzanowski, *Zarys prawa korporacji...*, s. 15. Autor definiuje korporacje jako formalne, legalne i dobrowolne, trwałe zrzeszenie ludzi (osób fizycznych, a także prawnych), wyposażone w strukturę wewnętrzną, zawiązane dla osiągnięcia określonego celu. Podobnie K. Kopaczyńska-Pieczniak wskazuje, że jest to jednostka organizacyjna o charakterze zrzeszeniowym, utworzona na zasadzie dobrowolności dla realizacji wspólnego celu jej członków (K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja...*, s. 30).

37 K. Pietrzykowski, *Hasło Korporacja*, s. 383; W. Kisiel, *Zagadnienia ogólne*, s. 26.

38 S. Fundowicz, *Korporacje prawa publicznego w teorii i praktyce prawa niemieckiego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1999, t. 9, z. 1, s. 165.

39 E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 457.

40 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 179.

41 P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 173–174.

powstającą jako związek osób, ale czyniącą z tego założenia konstrukcyjnego dyrektywę wyznaczającą jej podmiotowy skład. Korporacja *ex definitione*, i w istocie *de nomine*, zakłada kreację jednostki organizacyjnej zmierzającej do samodecydowania związku osób o pewnych wspólnych sprawach, jednoczących działania, a przynajmniej skłaniających do ustanowienia struktury zorganizowanej i funkcjonującej w sposób właściwy dla korporacji”.

Korporacje publiczne mogą być tworzone obligatoryjnie. Są wówczas powołane do życia przez państwo, lub też przy jego czynnym udziale⁴². Korporacje publicznoprawne są wyposażone we władztwo publiczne⁴³, które rozciąga się także na osoby znajdujące się na zewnątrz struktury korporacji⁴⁴. Z posiadanego władztwa wynika też możliwość stosowania środków przymusu, a w przypadku zaistniałego sporu w związku z wydaniem decyzji przez organ korporacji podlega ona kontroli jak decyzje organów władzy publicznej, co oznacza możliwość zastosowania takich samych środków prawnych na drodze administracyjnej, w postępowaniu administracyjnym, a wyłączenie sporów spod właściwości sądów (powszechnych)⁴⁵.

Korporacje realizują stałe cele publiczne, jednocześnie mogą wszakże zaspokajać interesy pewnych grup zawodowych, a nawet interesy prywatne⁴⁶. Korporacje prawa publicznego, jak zaznacza S. Fundowicz⁴⁷, służąc zawsze celom publicznym, mogą jednocześnie zaspokajać interesy prywatne. Przyjmując to kryterium, autor wyróżnia trzy typy korporacji publicznych: (1) takie, które przejmują i dekoncentrują zadania publiczne jako obce; (2) takie, które przejmują i decentralizują zadania publiczne jako własne; (3) takie, które patrząc od strony państwa, zostały stworzone albo istnieją, aby realizować i propagować przedpaństwowe zadania publiczne, jak badania czy nauka. Ponadto korporacje, poza przypisanymi im zadaniami wykonywanymi na własną odpowiedzialność, mogą wykonywać niewładcze zadania administracyjne. Można też im powierzyć wykonywanie innych zadań administracji w imieniu państwa⁴⁸. Biorąc pod uwagę obie postaci zadań władczych i niewładczych, często określa się korporacje jako składową porządku organizacyjnego państwa⁴⁹.

Korporacje publicznoprawne nie są kategorią jednorodną. W literaturze przedmiotu wskazuje się podziały oparte na różnych kryteriach.

42 T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 70, 82.

43 E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta...*, s. 457; Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa...*, s. 236.

44 T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 67.

45 *Ibidem*, s. 67, 84–85.

46 S. Fundowicz, *Korporacje prawa publicznego...*, s. 166; *idem*, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 34.

47 S. Fundowicz, *Korporacje prawa publicznego...*, s. 166–167.

48 E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta...*, s. 457.

49 W. Chrzanowski, *Zarys prawa korporacji...*, s. 14.

Ze względu na źródło utworzenia korporacji wyróżnia się: (1) korporacje prawa publicznego powstałe na podstawie prawa narodów, które są utworzone i ukształtowane przez umowę międzynarodową; (2) korporacje powstałe na podstawie prawa państwowego, utworzone i ukształtowane przez normy konstytucyjne lub administracyjne; (3) korporacje utworzone i ukształtowane na podstawie prawa kościelnego⁵⁰. Najczęściej w doktrynie przywoływane są badania T. Bigo⁵¹, który w okresie dwudziestolecia międzywojennego wyróżniał kilka typów korporacji publicznoprawnych, typizowanych w zależności od podstaw lub rodzaju więzi między członkami⁵².

Pierwsze kryterium wyróżnienia to więź terytorialna wynikająca z zamieszkania na danym terytorium, co determinuje przynależność do określonych wspólnot terytorialnych, tzw. terytorialna korporacja komunalna (samorząd terytorialny)⁵³. W takim ujęciu wyróżnia się korporacje terytorialne: gminy, powiaty, samorząd województwa i ich związki⁵⁴. W przypadku korporacji terytorialnych czynnikiem warunkującym jest przynależność do wspólnot terytorialnych, wynikająca z miejsca zamieszkania albo siedziby osób prawnych.

Drugie kryterium to związanie członkostwa korporacji z własnością nieruchomości lub siedzibą przedsiębiorstwa, tzw. korporacja realna (np. izby przemysłowe lub handlowe), ale także ciekę wodnego (korporacje katastralne)⁵⁵. Korporacje realne, oparte na związkach ekonomicznych, mają na celu rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego⁵⁶.

Trzecie kryterium to wyodrębnienie na podstawie wykonywania danego zawodu, tzw. korporacja personalna bądź osobowa⁵⁷. Czynnikiem warunkującym przystąpienie jest wola albo szczególna cecha człowieka, zwłaszcza wykonywany zawód lub prowadzona działalność. Korporacje personalne reprezentują interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego.

Czwarty typ to korporacja federacyjna, korporacja związków, której członkiem są wyłącznie osoby prawne, oraz korporacje kolegalne, czyli korporacyjne zorganizowanych organów kolegalnych, których członkowie są powoływani lub wybierani⁵⁸.

50 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 37.

51 T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 95–116, 172–177.

52 M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, s. 30; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 179–180; E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta...*, s. 457; Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa...*, s. 236.

53 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 25.

54 A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 281, 285.

55 M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, s. 30.

56 R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu...*, s. 50.

57 A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Zakamycze 1999, s. 63.

58 M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, s. 30; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 38–39.

Zgodnie z przepisami prawa publicznego korporacje publiczne są tworzone i rozwiązywane przez władczy akt państwowy⁵⁹. Najczęściej są tworzone na mocy przepisów prawa publicznego, jako stowarzyszenia osób dla wypełnienia określonych zadań szczególnych⁶⁰. Mogą być utworzone na mocy: (1) specjalnych ustaw, (2) ustawy z wypełnieniem ustawowych warunków normatywnych, (3) organizacyjnego aktu administracyjnego wydanego na podstawie ustawowych warunków normatywnych, (4) związanych aktów administracyjnych organu nadzoru, (5) publicznoprawnej umowy, (6) umowy międzynarodowej.

Osoby prawne typu korporacyjnego występują w zróżnicowanych postaciach, od państwowych osób prawnych, przez komunalne osoby prawne, po inne formy, np. spółki, spółdzielnie, stowarzyszenia⁶¹. Są jednostką organizacyjną i sformalizowanym zrzeszeniem. Niezbędnym elementem konstrukcyjnym korporacji jest określenie zasad jej zorganizowania.

Na organizację korporacji składają się wszystkie elementy spajające w całość działania zaangażowanych w nią osób i składniki majątkowe, a przez to umożliwiające jej funkcjonowanie oraz działalność dla realizacji zamierzonego celu i w stosunkach wewnętrznych korporacji, i w jej stosunkach zewnętrznych⁶². W funkcjonowaniu korporacji publicznoprawnych zarówno osobowych, jak i terytorialnych fundamentalną rolę odgrywa ich podmiotowość, wyrażająca się władztwem statutowym. Istotą owego władztwa jest prawo korporacji do uregulowania swojego ustroju w drodze statutu, który może mieć różny charakter prawny w zależności od typu korporacji. Granice samodzielności w ustalaniu treści statutu korporacji określają ustawy⁶³. W odniesieniu do organów korporacji wszyscy członkowie, poza wyjątkami określonymi w ustawach, mają równe czynne i bierne prawa wyborcze⁶⁴. Zasadniczym elementem jest struktura (ustrój) korporacji, obejmująca organy, quasi-organy, gremia lub osoby wyposażone w kompetencje w zakresie prowadzenia spraw (zarządzania) i reprezentowania korporacji, a także wykonywania w niej kontroli czy nadzoru. Obejmuje ich skład, strukturę, zasady działania oraz konstrukcje prawne będące podstawą wykonywania przyznanych kompetencji, a także wzajemne relacje lub zależności między powołanymi organami⁶⁵. W odniesieniu do osób prawnych typu korporacyjnego wyróżnia się organy skupiające członków korporacji (wspólników, akcjonariuszy, spółdzielców, członków stowarzyszenia) oraz organy skupiające funkcjonariuszy (członków zarządu, rady

59 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 35.

60 S. Fundowicz, *Korporacje prawa publicznego...*, s. 167-168.

61 M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Zakamycze 2003, s. 40.

62 K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja...*, s. 155.

63 J. Korczak, *Dowolnościowe czynniki wyznaczenia układu administracyjnego w sferze władztwa statutowego korporacji publicznoprawnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 171.

64 Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa...*, s. 238.

65 K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja...*, s. 155.

nadzorczej, komisji rewizyjnej, rady administrującej). Kryterium podziału organów podmiotu typu korporacyjnego stanowi charakter uczestnictwa w organach, czyli rodzaj stosunku, który wiąże osobę prawną z członkiem organu. Stosunkiem tym jest członkostwo (uczestnictwo) w korporacji albo odrębny stosunek organizacyjny. Członkowie korporacji tworzą organ z mocy swojego statusu, funkcjonariusze zaś pochodzą z wyborów i uzyskują członkostwo w wyniku powołania ich w skład organu. Członkowie korporacji nie mają w zasadzie żadnych obowiązków organizacyjnych wobec korporacji, mają wyłącznie prawa: prawo uczestnictwa w zgromadzeniu, prawo zgłaszania wniosków, prawo głosowania oraz prawo skarżania uchwał. Natomiast funkcjonariusze występują w roli powierników korporacji i są zobowiązani działać w jej interesie – bezwzględnym obowiązkiem ich członków jest realizowanie kompetencji organów wybieralnych⁶⁶. W uproszczeniu można stwierdzić, że kompetencje organu członkowskiego odzwierciedlają uprawnienia, a organu wybieralnego – obowiązki. Korporacje prawa publicznego mają zwykle trzy główne organy⁶⁷. Pierwszy to walne zebranie członków lub organ przedstawicielski upoważniony do podejmowania postanowień co do statutu, budżetu i głównych kierunków działania podporządkowanych organów. Drugą grupę stanowią różne komisje problemowe powoływane do zarządzania określoną kategorią spraw. Trzecim organem jest monokratyczny organ odpowiedzialny za prowadzenie bieżącej działalności. Ustawodawca może też ukształtować ustrój korporacji w sposób odmienny⁶⁸.

66 A. Opalski, *Pojęcie organu osoby prawnej*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 1, s. 18; J. Czerw, *Osoby prawne typu korporacyjnego i zakładowego*, [w:] J. Stelmasiak, M. Zdyb (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 252–253.

67 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 39.

68 Przykładowo na mocy regulacji prawnej Polska Akademia Nauk działa przez organy oraz korporację uczonych, wyłonioną w drodze wyborów, oraz przez utworzone przez Akademię jednostki naukowe. Członkowie PAN pochodzą z wyborów, są wybierani przez Zgromadzenie Ogólne Akademii spośród uczonych. Korporacja uczonych Akademii obejmuje: wydziały, oddziały, komitety naukowe i komitety problemowe, akademię młodych uczonych, komisję do spraw etyki w nauce i komisję rewizyjną.

Rozdział IV

Samorząd jako korporacja publicznoprawna

Samorząd jako korporacja publicznoprawna to odrębny od państwa podmiot prawa, samodzielny w decydowaniu o swoich prawach¹. Państwo przekazuje część funkcji administracyjnej i wyposaża organy samorządu w osobowość prawną².

Podjęcie próby charakterystyki samorządu rolniczego, jako jednej z form samorządu, wymaga analizy stanowiska doktryny prawa odnoszącej się do pojęcia samorządu, kwestii ustrojowych związanych z rolą samorządów w państwach europejskich oraz charakterystyki różnych typów samorządów.

1. Pojęcie samorządu

Pojęcie samorządu jest przedmiotem pogłębionych dociekań badawczych w naukach socjologicznych³ i prawniczych⁴, ale mimo widocznych zbieżności poglądów nie jest ujmowane jednolicie⁵.

1 Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, s. 239.

2 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 180.

3 Wśród nich należy wymienić nauki ekonomiczne, teorię organizacji i zarządzania oraz psychologię polityczną. Szerzej A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego, w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, s. 11–36.

4 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 107. W doktrynie zauważono, że pojęcie „samorząd” bez określnika, będące często wyrażeniem języka ogólnego, występuje zasadniczo tylko w języku prawniczym. Tak: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 35.

5 *Ibidem*, s. 107; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 21; S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:]

W ujęciu socjologicznym samorząd stanowią zorganizowane z własnej woli grupy społeczne, jako korporacje prawa prywatnego, o dobrowolnym członkostwie, bez władztwa administracyjnego⁶.

W ujęciu prawnym samorząd wiąże się z wyodrębnioną grupą społeczną, określoną przez prawo, której członkostwo powstaje *ex lege*, powołaną do wykonywania zadań administracji państwowej w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej, posiadającą własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą grupy społecznej, która ją wybrała. Organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji, a organy samorządu, obok organów administracji państwowej, wchodzi w skład aparatu administracyjnego państwa⁷.

Polski prawniczy termin „samorząd” został zaczerpnięty z niemieckiego *Selbsterwaltung*⁸, którego pierwowzorem było angielskie *Selfgovernment*⁹ oznaczające samodzielny zarząd. Przy tym, jak wskazuje Z. Niewiadomski¹⁰, nie chodzi o każdy przejaw samorządzenia lokalnych społeczności, lecz o samodzielne wykonywanie przekazanych zadań. Definicja samorządu¹¹ wskazuje, że jest to forma organizacji wyodrębnionej grupy społecznej, dzięki której może ona decydować w granicach prawa o istotnych dla niej sprawach, działając bezpośrednio lub za pośrednictwem demokratycznie wybranego i funkcjonującego przedstawiciela. W węższym ujęciu określenie to jest odnoszone do utworzonej na podstawie ustawy organizacji skupiającej grupę obywateli lub innych podmiotów prawa, której państwo powierzyło funkcje administracyjne do samodzielnej realizacji, wyposażając ją we władztwo administracyjne¹².

Elementy prawnej konstrukcji samorządu, które przesądzają o jego istocie, to podmiot, przedmiot oraz sposób wykonywania przez samorząd administracji publicznej¹³. Istotą samorządu jest jego strona podmiotowa, rozumiana jako określona społeczność, wyodrębniona na podstawie wspólnych interesów¹⁴. Tak

S. Wykrętowicz (red.), *Studia z badań nad samorządem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2008, nr 21, s. 17–18.

6 S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego...*, s. 17–18.

7 T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 349.

8 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 108.

9 J. Panejko [w:] W.L. Jaworski, *Projekt Kodeksu Agrarnego*, Warszawa 1928, s. 194; R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4, s. 50.

10 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 107.

11 J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 71.

12 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 21, 29–38; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 5–7.

13 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 107.

14 J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 71.

wyodrębnioną grupę tworzą zainteresowani obywatele lub ich grupy, związki ludności określone i wyodrębnione przez prawo, działające na zasadzie równouprawnienia. Samorząd nie powstaje w drodze swobodnego aktu członków założycieli i nie może być rozwiązany aktem woli członków¹⁵. Udział jest zazwyczaj obligatoryjny, chociaż w przypadku form samorządu gospodarczego dopuszcza się też dobrowolność¹⁶. Państwo wyposaża związek w określone kompetencje i gwarantuje możliwość korzystania z władztwa administracyjnego¹⁷. W takim ujęciu samorząd obejmuje swym zakresem bardzo zróżnicowane jednostki organizacyjne, od jednostek samorządu terytorialnego: gmin, powiatów, województw, po jednostki samorządu specjalnego: izby lekarskie, izby architektów czy izby rolnicze.

Kryterium przedmiotowe samorządu dotyczy wykonywania funkcji państwa. Przedmiotem działania samorządu terytorialnego jest administracja publiczna¹⁸. Samorząd powstaje, by przejąć część zadań wykonawczych państwa i uczestniczyć w wykonywaniu administracji publicznej. Natomiast samorząd gospodarczy powstaje po to, by przejąć i wykonywać niektóre funkcje państwa w gospodarce¹⁹. Wykonywanie zadań państwa oznacza możliwość korzystania ze środków właściwych władzy państwowej, w tym środków o charakterze władczym²⁰.

2. Elementy konstrukcyjne samorządu

W doktrynie prawa administracyjnego²¹ zgodnie wskazuje się, że prawne pojęcie samorządu obejmuje kilka elementów, które charakteryzują tę formę organizacji. Samorząd jest organizacją grupy społecznej dającej się wyodrębnić ze względu na różne więzi. Ponadto samorząd charakteryzuje się powszechnością członkostwa; ma strukturę wewnętrzną opartą na demokracji; jest samodzielny i odpowiada za swoją działalność. Przynależność określonych jednostek do kategorii prawnej samorządu jest zatem determinowana istnieniem pewnych wspólnych cech, do

15 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 116.

16 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 140.

17 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 93–94.

18 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 120–121, 125.

19 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 95.

20 T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 80; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego...*, s. 131; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 122.

21 Szerzej E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 216.

których należą: decentralizacja, samodzielność, władztwo administracyjne oraz posiadanie przymusowej formy korporacji, obligatoryjność, legalizm czy realizowanie zadań publicznych²².

Dwa zasadnicze elementy określające cechy samorządu, a mianowicie wykonywanie administracji państwowej i decentralizacja tej administracji, nie budziły w doktrynie kontrowersji i od początku uznawano je za cechy konstruktywne²³.

2.1. Decentralizacja i samodzielność

Decentralizacja jest rozdzieleniem zadań (działań) administracyjnych na różne osoby prawne prawa publicznego²⁴. Samorząd stanowi najbardziej reprezentatywną formę decentralizacji władzy publicznej²⁵. Decentralizacja oznacza taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia nie podlegają hierarchicznie organom wyższego stopnia, co prowadzi do względnej samodzielności i niezależności tych pierwszych w aspekcie zadaniowo-kompetencyjnym i finansowym²⁶.

Z pojęciem decentralizacji wiąże się samodzielność w realizowaniu zadań publicznych. Przyjmuje się, że samodzielność jest skutkiem decentralizacji, która podlega ochronie prawnej. Jak wskazywał M. Kulesza²⁷, w odniesieniu do samorządu terytorialnego wydzielenie prawne jest oznaką uznania odrębności prawnej interesu lokalnego co najmniej w sferze zarządu własnymi sprawami, a zazwyczaj również uznania jego mocy wiążącej w niektórych sprawach o ogólnym, nie tylko lokalnym znaczeniu. Reprezentując te interesy lokalne, organy ustrojowe gminy są, do granic wyznaczonych prawem, samodzielne. Samodzielność jest podstawową cechą określającą status samorządu terytorialnego²⁸. W odniesieniu

22 T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 82 i n.; L. Wengler, *Samorząd*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 354–355.

23 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 108.

24 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28; P.A. Tusiński, *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 169.

25 Pisali o tym J. Panejko, [w:] W.L. Jaworski, *Projekt...*, s. 194, oraz R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu...*, s. 50.

26 P.A. Tusiński, *Katalog i treść zasad...*, s. 125; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju...*, s. 32; *idem*, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział...*, s. 57.

27 M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 1, s. 25.

28 J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 27; I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przebieg Sejmu” 2007, nr 4, s. 175 i n.; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, *passim*.

do samorządów zawodowych (np. medycznych²⁹, radców prawnych³⁰ czy doradców podatkowych³¹) ustawodawca posługuje się pojęciem niezależność, która jest często utożsamiana z samodzielnością. Bywa także, że cechy te są traktowane odrębnie, przy czym niezależność wyraża brak podporządkowania w większym stopniu³². Trybunał Konstytucyjny (TK) w orzeczeniu z 2006 r.³³ wskazał, że „samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego gwarantowana jest konstytucyjnie”. Taka interpretacja TK daje podstawę do wyciągnięcia wniosku, że są to cechy uzupełniające się.

H. Izdebski³⁴ wyróżnia cztery rodzaje samodzielności odnoszone do samorządu terytorialnego, ale jak wskazuje, te aspekty powinny być w niezbędnym stopniu odnoszone odpowiednio do samorządów specjalnych. Owe rodzaje samodzielności to:

- 1) samodzielność ustrojowa oparta na treści przepisu art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej³⁵, polegająca na tym, że ustój wewnętrzny jednostki samorządu określają organy stanowiące. Jest to podstawowa forma samodzielności. Kształtując ustrój wewnętrzny, dostosowuje się go do specyficznych potrzeb i umożliwia skuteczne zarządzanie. Najważniejszym aktem w tym zakresie jest statut jednostki. Jeżeli samorząd nie może swobodnie stanowić o swoim ustroju wewnętrznym, co wyraża się przede wszystkim w uchwaleniu oryginalnego statutu, odzwierciedlającego potrzeby i uchwalonego bez nacisków z zewnątrz, w granicach ram ustawowych, trudno mówić o prawdziwej samodzielności³⁶;
- 2) samodzielność administracyjna, czyli zadaniowo-kompetencyjna, polegająca na możliwości wyboru sposobu wykonywania przysługujących jednostkom samorządu zadań; jej istotne aspekty określa się jako samodzielność decyzyjną. Cechą charakterystyczną jednostek samorządu jest „samorządzenie się”, tj. samodzielne rozwiązywanie zadań o charakterze lokalnym, w ramach ogólnopaństwowych regulacji prawnych³⁷;

29 Artykuł 2 ust. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 965 ze zm.).

30 Artykuł 40 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 75 ze zm.).

31 Artykuł 47 ust. 3 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 130 ze zm.).

32 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział...*, s. 60.

33 Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 61.

34 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział...*, s. 60–61.

35 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

36 I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego...*, s. 191.

37 J. Zaleśny, *Samodzielność finansowa gminy. Założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5, s. 39.

- 3) samodzielność majątkowa, umożliwiająca funkcjonowanie w obrocie cywilnoprawnym, nabywanie praw i zaciąganie zobowiązań, związana z posiadaną osobowością prawną. Dysponowanie zasobami majątkowymi umożliwia wykonywanie zadań; jednym z jej aspektów jest samodzielność gospodarcza;
- 4) samodzielność finansowa, zwana też ekonomiczną, dochodową, budżetową czy wydatkową, dotycząca strumieni finansowania. Samodzielność dotyczy zarówno dochodów i zagwarantowania prawnie możliwości zwiększania dochodów i uzyskiwania ich z różnych źródeł, jak i wydatków; rozumiana jest jako swoboda decydowania co do sposobu i rodzajów wydatków³⁸. Bez zachowania odrębności finansowej wszelkie inne formy samodzielności mają charakter jedynie iluzoryczny³⁹. Podkreśla się, że chodzi nie tylko o formalną samodzielność finansową, ale także o jej materialne zabezpieczenie. Bez majątku i stałych wpływów nie ma samorządu⁴⁰. Wielką rolę w ukształtowaniu pojęcia samodzielności finansowej samorządu terytorialnego odegrał Trybunał Konstytucyjny. Jak podkreśla I. Lipowicz⁴¹, w orzecznictwie TK fundamentalne znaczenie przypisano m.in. obronie zadań własnych samorządu, uznaniu finansowania tych zadań, które musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, oraz gwarancjom decydowania o zakresie i sposobie realizacji zadań ukształtowanych ustawowo.

Organy samodzielne, zdecentralizowane, podlegają zakreśloneму ustawą nadzorowi organów wyższego szczebla, którego środki stanowią o granicach samodzielności⁴². Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza bowiem samodzielności nieograniczonej. Jeśli korporacje samorządowe wykonują zadania państwa, ich działalność powinna pozostać pod nadzorem albo organów administracji rządowej, albo sądowym, co jak wskazano w doktrynie, staje się współcześnie w Europie rozwiązaniem standardowym⁴³.

2.2. Cechy samorządu

Charakteryzując samorząd, należy wskazać dalsze cechy typizujące tę formę samorganizacji obywatelskiej, a jednocześnie korporację publicznoprawną.

Korporacyjność to zasadnicza cecha samorządu, wyjściowy element definiujący instytucję prawną samorządu⁴⁴. Oznacza, że samorząd jest zrzeszeniem

38 M. Wakuła, *Samodzielność finansowa gminy (analiza porównawcza dwóch powiatów)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 34.

39 A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 6, s. 8.

40 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 123.

41 I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego...*, s. 191.

42 P.A. Tusiński, *Katalog i treść zasad...*, s. 172.

43 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 128.

44 *Ibidem*, s. 123.

skupiającym według określonego kryterium podmioty prawa, zainteresowane ze względu na zakres zadań i cele utworzenia organizowaniem się w formę zrzeszenia. Podmioty te są członkami korporacji, a członkostwo stanowi konstytutywną cechą samorządu niezależnie od liczby członków czy zmiany ich składu. Cecha korporacyjności pozwala na odróżnienie samorządu od osób prawnych typu zakładowego, np. fundacji⁴⁵. Taki samorząd korporacyjny, oparty wprost na składzie osobowym jako zrzeszenie konkretnych podmiotów prawa, jest utworzony w celu wykonywania określonych zadań publicznych⁴⁶.

Realizowanie zadań publicznych to cecha samorządu, w którą jest on wyposażony przez ustawodawcę w drodze ustawy. W tym ujęciu samorząd jest podmiotem administracji publicznej uprawnionym i zobowiązanym do sprawowania administracji, sprawowania funkcji administracyjnych. To ze względu na tę cechę samorząd określa się jako podstawową kategorię korporacji prawa publicznego⁴⁷.

Obligatoryjność, rozumiana jako przymusowość przynależności, oznacza zdeterminowanie przez przepisy prawa określonych podmiotów. Członkostwo w samorządzie nie jest zatem dobrowolne, lecz powstaje z mocy samego prawa. Jak wskazano w doktrynie⁴⁸, nie można zostać członkiem na podstawie własnego oświadczenia woli i nie jest możliwa rezygnacja z członkostwa.

Legalizm jest cechą towarzyszącą samorządowi od momentu jego utworzenia. Powstaje na podstawie woli państwa, w drodze ustawy, która określa jego zadania, strukturę, kompetencje władz, zagadnienia związane z członkostwem w zrzeszeniu. Organy samorządu działają na podstawie prawa i w granicach przez nie wyznaczonych. Ustawodawca tworzy też mechanizmy prawne umożliwiające eliminację prawnie wadliwych zachowań ze strony władz samorządu⁴⁹. Nadzór nad samorządem dokonywany jest na podstawie kryterium legalności działania władz. Dotyczy to zarówno samorządu terytorialnego, jak i samorządów specjalnych, w tym samorządu rolniczego.

Reasumując, można stwierdzić, że wskazane cechy determinują prawne pojęcie samorządu, które jest złożone i obejmuje m.in. następujące elementy: (1) samorząd jest organizacją grupy społecznej dającej się wyodrębnić ze względu na różne więzi, np. miejsce zamieszkania, zawód; (2) samorząd charakteryzuje powszechność członkostwa; (3) samorząd ma strukturę wewnętrzną opartą na demokracji; (4) samorząd jest samodzielny i odpowiada za swoją działalność⁵⁰.

45 L. Wengler, *Samorząd*, s. 353–354.

46 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju...*, s. 47.

47 L. Wengler, *Samorząd*, s. 353.

48 W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 105; L. Wengler, *Samorząd*, s. 354.

49 L. Wengler, *Samorząd*, s. 354.

50 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 93–94; E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszenia się...*, s. 215–216.

2.3. Rodzaje samorządu

Odrębności między typami samorządu wynikają z odmiennych organizacji, dostępu do członkostwa, samodzielności i demokracji⁵¹. Cechy wyróżniające samorządów pozwalają, na podstawie wybranych kryteriów, wskazać ich zróżnicowanie.

J. Szreniawski⁵² opiera typologię na kilku wyróżnikach. Pierwsze kryterium to rodzaj więzi łączącej określoną grupę społeczną. Drugie to kryterium sposobu powstania samorządu⁵³, i tu wyróżniamy samorządy powstające z mocy samego prawa, w których członkostwo jest obowiązkowe⁵⁴, oraz tworzone przez zainteresowanych⁵⁵. Jako trzecie autor wskazuje kryterium usytuowania, które pozwala na wyróżnienie samorządów działających w instytucjach państwowych⁵⁶ lub poza nimi⁵⁷. Można też wyróżnić kryterium historyczne, co pozwala na wyróżnienie samorządów funkcjonujących od dawna, np. nawiązującego do tradycji średnio-wiecznych samorządu rzemieślniczego, i stosunkowo nowych, jak samorząd działkowców⁵⁸. Kolejne kryterium stanowi przesłanka rozróżnienia samorządów na podstawie struktur, co umożliwi wyodrębnienie samorządów jedno-, dwu- i trzystopniowych.

Obecnie fundamentalne znaczenie ma podział samorządu na samorząd terytorialny i nieterytorialny, określane już w II Rzeczypospolitej jako samorząd

51 Wyodrębnia się m.in. samorządy: akademicki, aptekarski, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, działkowców, komorniczy, lekarski, lekarsko-weterynaryjny, ławników, myśliwych, nauczycieli, notarialny, pielęgniarek i położnych, pracowniczy, prokuratorski, radów prawnych, rodziców w szkołach, rolniczy, rzeczników patentowych, rzemieślniczy, sędziowski, studencki, terytorialny, ubezpieczeniowy gospodarczy, uczniowski, por. E. Smoktunowicz, Hasła: *Samorząd akademicki, Samorząd aptekarski, Samorząd biegłych rewidentów, Samorząd doradców podatkowych, Samorząd działkowców, Samorząd komorniczy, Samorząd lekarski*, [w:] E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2000, s. 892–898.

52 J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 71.

53 E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 219; *idem*, Hasło *Samorządy*, [w:] E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka Encyklopedia...*, s. 899–900.

54 Na przykład samorząd prokuratorski – rozdział III ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66).

55 Na przykład samorząd gospodarczy rzemiosła – rozdział III ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2159).

56 Na przykład samorząd sędziowski – art. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072).

57 Na przykład samorząd notarialny – rozdział IV ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1192 ze zm.).

58 Powołany na mocy ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 1996 r., Nr 85, poz. 390 ze zm.). Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2176 ze zm.) oraz wydany na jej podstawie Statut Polskiego Związku Działkowców uchwalony przez XII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 2 lipca 2015 r. ze zm., <http://pzd.pl/statut.html> (dostęp: 16.12.2020).

specjalny⁵⁹. Samorząd terytorialny przyjmuje postać samorządu podstawowego, obowiązkowego, powszechnego⁶⁰, a samorząd specjalny dwie postaci: zawodową i gospodarczą. Ze względu na przedmiot rozważań, jakim są izby rolnicze, dalsze rozważania ograniczone zostaną do samorządu specjalnego.

3. Samorząd specjalny

Samorząd specjalny jest określany jako nowsza forma administracji państwowej, powstała z podstawowej administracji terytorialnej, ale różnice między samorządem specjalnym, zwłaszcza gospodarczym, a terytorialnym są niewielkie, jedynie natury technicznej⁶¹. Podobnie jak w przypadku samorządu terytorialnego, rolą samorządu specjalnego jest realizacja celów i zaspokojenie interesów określonej grupy społecznej, w tym zarówno zadań własnych, związanych z realizacją interesu danej grupy, jak i zadań zleconych przez państwo. Samorządy specjalne to wspólne określenie samorządów zbudowanych na podstawie innych więzi niż terytorialna⁶². W jego ramach możemy wyróżnić związki personalne, reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego, oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i szczególnie interesujący samorząd gospodarczy, który zostanie omówiony nieco szerzej.

W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie „samorząd zawodowy” odnosi się do wykonywania zdecentralizowanej administracji państwowej⁶³. Samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji rzeczowej władzy publicznej⁶⁴, polegającej na ustawowym powierzeniu zadań publicznych, połączonym z przyznaniem

59 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice–Łódź 1947.

60 J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 72.

61 K. Sikora, *Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2012, z. 17, s. 110; R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy a system decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, „*Polityka i Społeczeństwo*” 2016, nr 3, s. 36.

62 M. Stahl, *Inne administrujące podmioty publiczne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące...*, s. 507.

63 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 98; M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 6–7; M.A. Waligórski, *Izby samorządu zawodowego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz 2002, s. 97.

64 P. Tuleja, *Komentarz do art. 17 ust. 2 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 78.

samodzielności w zakresie wykonywania tych zadań⁶⁵. Jest to również jedna z form partycypacji obywateli w wykonywaniu zadań publicznych⁶⁶. Jako przyczyny utworzenia samorządu zawodowego wskazuje się w literaturze konieczność nadawania, ze względu na interes społeczny (dobro publiczne), pewnych ram działalności określonej grupie zawodowej oraz dążenie osób wykonujących określony zawód do utworzenia korporacji publicznoprawnej⁶⁷. Samorządy zawodowe są powołane do pełnienia dwóch funkcji: reprezentowania interesów zawodowych, społecznych i gospodarczych osób wykonujących dany zawód oraz wykonywania zadań polegających na popieraniu i zaspokajaniu interesów danej grupy zawodowej⁶⁸. Samorząd zawodowy, jako organizacyjna forma zrzeszenia obywateli, jest korporacją ukształtowaną na podstawie kryterium więzi interesów zawodowych określonej grupy społecznej⁶⁹. Zasadniczym jej celem jest ochrona pewnych zawodów, które ze względu na dobro społeczne wymagają najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych⁷⁰. Z tego powodu zajmują ważne miejsce w systemie demokracji obywatelskiej⁷¹.

W literaturze spotykamy też pogląd C. Banasińskiego⁷² wskazujący dwie przesłanki pozwalające uznać określoną organizację zawodową za instytucję samorządu zawodowego: pierwszą jest cel funkcjonowania samorządu, czyli sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, drugą zaś to, że realizacja tego celu dotyczy wyłącznie zawodów zaufania publicznego. Podobnie S. Pawłowski⁷³ uznaje, że jeżeli jakaś profesja nie jest zawodem zaufania publicznego, to niedopuszczalne jest utworzenie dla niej samorządu zawodowego. Natomiast z opinii sformułowanej przez A. Błasia⁷⁴ wynika, że samorząd zawodowy może reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (lekarzy, adwokatów), a także osoby wykonujące określony rodzaj pracy zawodowej, w tym

65 M. Jackowski, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2012, z. 1-2, s. 157.

66 S. Pawłowski, *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa-Łódź 2019, s. 632.

67 M. Stahl, *Inne administrujące podmioty...*, s. 507, i wskazana tam literatura.

68 *Ibidem*, s. 509.

69 A. Błaś, *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 47.

70 S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2012, s. 59.

71 R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu...*, s. 61.

72 C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i zawodowy*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020, s. 181.

73 S. Pawłowski, *Decentralizacja przez samorządy zawodowe...*, s. 633.

74 A. Błaś, *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, s. 47.

rolników i rzemieślników. Autor wskazuje, że interes zawodowy oraz więź pracy zawodowej uzasadniają prawne wyodrębnienie korporacji jako samorządu zawodowego. Pogląd ten podziela P. Tuleja⁷⁵, wskazując, że na mocy art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej decyzja o utworzeniu samorządu zawodowego należy do ustawodawcy. Ten konstytucyjny wymóg odnosi się do zawodów zaufania publicznego, z tym że to ustawodawca ocenia, czy w danym przypadku występują cechy zawodów zaufania publicznego. W odniesieniu zaś do pozostałych zawodów ustawodawca już dyskrejonalnie decyduje o utworzeniu samorządu zawodowego.

Stanowisko opowiadające się za powołaniem samorządów zawodowych innych niż tworzone dla zawodów zaufania publicznego wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 2001 r.⁷⁶ Zdaniem TK w świetle przepisów art. 17 Konstytucji RP mogą funkcjonować dwie kategorie samorządów zawodowych: po pierwsze, te reprezentujące osoby wykonujące „zawody zaufania publicznego” (ust. 1) oraz po drugie, „inne rodzaje samorządu” (ust. 2). Owe „inne rodzaje samorządu” z ust. 2 obejmują również, *a contrario*, „samorządy zawodowe osób niewykonujących zawodów zaufania publicznego”. Trybunał podkreślił, że reżim prawny obu rodzajów samorządu z art. 17 Konstytucji RP nie jest identyczny. W szczególności dla samorządów zawodowych z ust. 1 ustawa zasadnicza określiła główny cel ich funkcjonowania, jakim jest „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Pociąga to za sobą przymusowość przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody. Z kolei „innym rodzajom samorządu”, o których mowa w ust. 2, Konstytucja nie wskazała żadnych celów, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności. Samorządy nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Nie ma wątpliwości, że ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie rozciągają się na samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Te samorządy mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane. Ograniczenia te wynikają z charakteru samorządów, w odniesieniu do których wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej „winna, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, ustępować potrzebie nieczynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane”⁷⁷.

75 P. Tuleja, *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, s. 77.

76 Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

77 Por. też P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000, s. 153; M.A. Waligórski, *Izby samorządu zawodowego*, s. 105–106.

Prezentowane poglądy otwierają wprawdzie możliwość podjęcia rozważań o statusie samorządów zawodowych obejmujących zrzeszenia osób wykonujących inne zawody niż zawody zaufania publicznego, w tym samorządu rolniczego, ale należy zauważyć, że jest to konstrukcja dość rzadko brana pod uwagę⁷⁸.

4. Samorząd gospodarczy

Samorząd gospodarczy, jako jedna z form samorządu specjalnego, stanowi wyraz decentralizacji administracji państwowej i uzupełnienie działalności państwa w sferze ekonomicznej⁷⁹. Z funkcjonalnego punktu widzenia samorząd gospodarczy jest pośrednią administracją gospodarczą wykonywaną przez zdecentralizowane jednostki organizacyjne, którego istotę wyznacza wykonywanie we własnym imieniu określonych zadań publicznych w sposób wolny od wpływu organów państwowych. Celem jest organizowanie działań zmierzających do rozwoju (i sprzyjających mu) przedsiębiorczości w ramach konkretnej dziedziny działalności gospodarczej⁸⁰. Każda z tych dziedzin jest regulowana innym aktem prawnym, a wielość tych aktów, różnicujących zasady tworzenia, członkostwa, zakres działania, powoduje, że trudno określić ich cechy. Stąd też wskazywany jest katalog cech samorządu gospodarczego. Zgodnie z nim samorząd gospodarczy to wyodrębniona grupa społeczna określona przez prawo, której członkostwo powstaje *ex lege* i w której podstawową więzią łączącą członków jest więź gospodarcza: (1) posiada własną prawnie określoną organizację o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy; (2) wykonuje zadania administracji publicznej w granicach określonych przez prawo, na zasadzie decentralizacji, w sposób samodzielny i w formach właściwych dla administracji państwowej; (3) podlega nadzorowi organów administracji państwowej; (4) wchodzi w skład administracji publicznej⁸¹; (5) dzięki istnieniu samorządu gospodarczego przedsiębiorcy mogą uczestniczyć w wykonywaniu niektórych funkcji państwa w gospodarce⁸².

78 Podjęcie takiej analizy uzasadnia także stanowisko TK wyrażone w wyroku z dnia 25 listopada 1996 r., K 12/96, OTK 1996, nr 6, poz. 51, w którym Trybunał odniósł się do charakteru samorządu rolniczego.

79 M.A. Waligórski, *Izby samorządu zawodowego*, s. 82; *idem*, *Istota samorządów specjalnych*, [w:] M.A. Waligórski, S. Pawłowski (red.), *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 16.

80 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 139.

81 T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 82.

82 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 95.

4.1. Koncepcja samorządu gospodarczego

W literaturze przedmiotu samorząd gospodarczy jest określany jako twór doktryny prawniczej⁸³, a jej przedstawiciele nie są w swoich poglądach zgodni. Spory na temat charakteru prawnego tego samorządu toczą się od wielu lat⁸⁴. Stąd konieczne jest dokonanie krótkiej prezentacji najbardziej reprezentatywnych współczesnych poglądów odnośnie do samorządu gospodarczego.

Zdaniem K. Strzyczkowskiego⁸⁵ samorząd gospodarczy o charakterze publicznoprawnym tworzy wyłącznie ustawa o izbach rolniczych, do których przynależność jest obowiązkowa i które – choć w niewielkim zakresie – realizują zadania administracji publicznej. Podobnie H. Izdebski⁸⁶, wymienia dwa samorządy gospodarcze, rozumiane jako ustawowo utworzone organizacje o charakterze przymusowym, wyposażone w publicznoprawne kompetencje w sferze gospodarki: samorząd rolniczy i ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy.

Drugą grupą poglądów, reprezentowaną m.in. przez C. Kosikowskiego⁸⁷, wskazuje, że samorząd gospodarczy w Polsce nie jest instytucją prawa publicznego. Utworzony na początku transformacji ustrojowej samorząd został zorganizowany na zasadzie dobrowolności zrzeszania się podmiotów gospodarczych i nie realizuje zadań zleconych administracji gospodarczej, gdyż wtedy musiałby mieć uprawnienia do podejmowania działań władczych. W Polsce istnieją zatem tylko organizacje przedsiębiorców: izby gospodarcze, samorząd rzemieślniczy, izby rolnicze czy samorząd zawodowy innych przedsiębiorców.

Zgodnie z bardziej funkcjonalnym ujęciem samorząd gospodarczy jest organizacyjną formą zrzeszania się przedsiębiorców i podmiotów gospodarczych prowadzących i wykonujących działalność gospodarczą w celu realizowania własnych interesów wobec władz administracji państwowej⁸⁸, a więc stanowi pośrednią administrację państwową wykonywaną przez zdecentralizowane jednostki administracyjne w obszarze gospodarki⁸⁹.

Próbą kompromisowego podejścia jest definicja K. Bandarzewskiego⁹⁰, zgodnie z którą samorząd gospodarczy to wyodrębniony normatywnie podmiot o charakterze korporacyjnym z organami pochodzącymi z demokratycznych wyborów,

83 C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy...*, s. 167.

84 Szeroką dyskusję na ten temat spotykamy w opracowaniach: K. Bandarzewskiego, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 79, 84, oraz S. Fundowicza, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 220–221.

85 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 141.

86 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział...*, s. 41.

87 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 96.

88 J. Dziobek-Romański, K. Sikora, *Samorząd gospodarczy*, [w:] M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 137.

89 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 138.

90 K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy...*, s. 84.

o powstającym z mocy prawa członkostwie przedsiębiorców, wyposażony w zadania publiczne wykonywane samodzielnie przy zapewnieniu możliwości uwzględniania lokalnych warunków i skierowane do podmiotów zarówno będących członkami tego samorządu, jak i pozostających poza nim, oraz podlegający nadzorowi prawnemu.

Z powyższego wynika, że prawne pojęcie „samorząd gospodarczy” nie jest normatywnie skonkretyzowane⁹¹, mimo że jest to pojęcie konstytucyjne, którym posługuje się ustawa zasadnicza w art. 61⁹². Przytoczony dorobek piśmiennictwa pozwala jednak na wskazanie kryteriów wyodrębniających samorząd gospodarczy spośród innych form organizacji społecznych⁹³. Z formalnego punktu widzenia przesłanką uznania określonej organizacji za samorząd gospodarczy jest jej charakter publiczno-prawny, od strony materialnej treścią samorządu gospodarczego powinno zaś być wykonywanie zadań publicznych na rzecz prywatnej gospodarki⁹⁴.

Samorzady gospodarcze można klasyfikować z różnych punktów widzenia. Jak wskazuje M. Stahl⁹⁵, zasadniczym kryterium podziału jest sposób utworzenia i charakter członkostwa. Według tego kryterium wyróżnia się przede wszystkim zrzeszenia osób utworzone z woli przedsiębiorców, a ich istotną cechą jest dobrowolność członkostwa. Jak stwierdza J. Zimmermann⁹⁶, w Polsce jednostkami organizacyjnymi tego typu samorządu są izby gospodarcze, zorganizowane na podstawie kryterium regionalnego. Są to organizacje reprezentujące interesy gospodarcze zrzeszonych podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej, zwłaszcza wobec organów państwowych. Mogą powstawać na podstawie ustawy o izbach gospodarczych⁹⁷ i ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców⁹⁸. Izby gospodarcze w Polsce nie wykonują funkcji z zakresu administracji publicznej⁹⁹, a zatem nie mają kompetencji władczych.

Drugą grupę stanowią samorzady powstające z mocy prawa, które mają charakter korporacyjny, a ich członkami są podmioty wskazane ustawą. Do tej kategorii M. Stahl zalicza¹⁰⁰ przede wszystkim samorząd rolniczy i samorząd spółdzielczy¹⁰¹.

91 C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy...*, s. 167.

92 Jak wskazuje M. Stahl, zdania na temat tego przepisu w doktrynie są podzielone. Szerzej M. Stahl, *Inne administrujące podmioty...*, s. 513.

93 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 138.

94 C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy...*, s. 167.

95 M. Stahl, *Inne administrujące podmioty...*, s. 514.

96 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 183.

97 Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 579).

98 Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. Nr 35, poz. 194 ze zm.).

99 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 183–184.

100 M. Stahl, *Inne administrujące podmioty...*, s. 516–517.

101 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 275 ze zm.).

4.2. Funkcje samorządu gospodarczego

Zmiany zachodzące w państwie pod wpływem wielu współczesnych zjawisk, zwłaszcza globalizacji i cyfryzacji, skłaniają do rewizji poglądów dotyczących funkcji samorządu. Jak wskazuje I. Lipowicz¹⁰², zachowując podstawowe zasady i funkcje samorządu, w odniesieniu do samorządu terytorialnego konieczne jest zwiększenie samodzielności oraz elastyczności struktur samorządu oraz ich zdolności do innowacji. Nauki politologiczne wyróżniają funkcje wewnętrzne oraz zewnętrzne samorządu¹⁰³.

Funkcje wewnętrzne zawierają cztery podstawowe, klasyczne funkcje samorządu: polityczną, społeczną, gospodarczą i kulturową¹⁰⁴. Funkcje zewnętrzne natomiast klasyfikowane są jako regionalna i międzynarodowa wymiana, pomoc i budowanie relacji partnerskich¹⁰⁵. Przemiany ustrojowe aktywizują także nowe funkcje¹⁰⁶.

102 I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny w XXI w.*, Warszawa 2019, s. 335.

103 S. Wójcik, *Funkcje samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2016, t. 8, nr 3, s. 153.

104 Cele działalności samorządu terytorialnego przekładają się na: (1) funkcje w sferze politycznej, m.in. dążenie do maksymalizacji władztwa administracyjnego przez wspólnotę przez decentralizację kompetencji rządowych czy osiąganie wpływu na politykę w państwie oraz na realizację w związku z tym interesów poszczególnych mieszkańców; (2) funkcje w sferze społecznej, m.in. instytucjonalne zabezpieczenie potrzeb w zakresie integracji środowiska, kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki w działalności polityczno-społecznej oraz dbałość o ich przestrzeganie czy upowszechnianie reguł ustrojowych i wdrażanie ich w życie, prowadzenie działalności oświatowej i naukowej; (3) funkcje w sferze gospodarczej, a konkretnie funkcje związane z występowaniem w imieniu reprezentowanych podmiotów wobec organów rządowych i stymulowanie rozwoju życia gospodarczego oraz wspieranie inicjatyw lokalnych; (4) funkcje w sferze kulturowej, m.in. inicjowanie i współuczestnictwo w organizacji i finansowaniu zwyczajowo przyjętych w społecznościach lokalnych zachowań. Szerzej na ten temat L. Patrzalek, *Funkcje gospodarcze samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 203; S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014, s. 5.

105 S. Wójcik, *Funkcje samorządu...*, s. 157.

106 Mowa tu m.in. o funkcji adaptacyjnej, funkcji regulacyjnej, powstającej w związku z zachodzącymi zmianami postaw i zachowań, tworzeniem się nowych ról w społeczeństwie, oraz funkcji innowacyjnej samorządu, ujawniającej się jako wynik zrozumienia zachodzących zmian, procesów, pogłębiających się konfliktów czy kryzysów lokalnych, np. w związku z procesami przeobrażania struktury własnościowej przez realizowanie zadań prywatyzacji i reprivatyzacji własności jednostek samorządu terytorialnego. Wymienia się także takie funkcje, jak: funkcja integracyjna, wyrażająca się w zespoleniu społeczności lokalnej wokół wspólnych i akceptowanych celów, wartości i autorytetów w działaniach dla dobra wspólnego, funkcja mediacyjna, związana z zapewnieniem konsensusu w sytuacji konfliktów interesów indywidualnych i grupowych w obliczu niezaspokojonych potrzeb, oraz funkcja więziotwórcza w efekcie procesów więziotwórczych, wpływająca na poczucie ludzi, że faktycznie w sensie psychologicznym, ekonomicznym i politycznym poszerza się ich zakres wolności. Por. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013, s. 21. Funkcją stymulującą, związaną z przyspieszaniem tempa zmian, i dalej funkcję innowacyjną, polegającą

W odniesieniu do samorządu gospodarczego C. Kosikowski¹⁰⁷ wskazuje konieczność realizacji przez samorząd polityki gospodarczej państwa i przejmowania części funkcji administracji publicznej, co oznacza przejście od administracji gospodarczej części jej zadań.

W teorii prawa pojęcie funkcji jest jednym z narzędzi służących do opisu zjawisk związanych z państwem, prawem i administracją publiczną¹⁰⁸. Funkcje utożsamia się też często z celami lub samym działaniem, a w odniesieniu do funkcji administracyjnej często wyłącznie z działaniami władczymi¹⁰⁹. Wiele miejsca poświęcono funkcjom państwa, będącym następstwem działalności jego organów, które realizują określone zadania, dzięki czemu państwo realizuje założone cele¹¹⁰. Funkcje państwa nie mają charakteru niezmiennego, zależą od obowiązujących uwarunkowań ustrojowych (międzynarodowych, europejskich i krajowych) oraz tendencji w myśli politycznej i ekonomicznej¹¹¹. Pochodną funkcji państwa odnoszoną do sprawowania władzy wykonawczej są funkcje administracji publicznej¹¹². Stanowią wyodrębnioną część funkcji państwa przypisaną jednej z jego podstawowych aktywności, czyli sprawowaniu władzy wykonawczej¹¹³. Wyodrębnienie funkcji administracji służy do opisu sposobu działania administracji publicznej i często jest odnoszone do działań władczych. Podkreśla się ponadto, że funkcje te odnoszą się do określonych wartości realizowanych przez organy¹¹⁴ oraz oznaczają ogólny kierunek działania organu, wokół którego koncentrują się zadania, cele, kompetencje, formy działania i zasady, ujęte w wielu regulacjach prawnych¹¹⁵. Istotę określonej funkcji administracji najlepiej oddaje powiązany

na inicjowaniu i wprowadzaniu korzystnych zmian na swoim obszarze działania, wymienia też K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy jako partner samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2014, nr 35, s. 97–108.

107 C. Kosikowski, *Komentarz do art. 57*, [w:] *idem*, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 126–127

108 B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 61 i n.

109 J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 19–20.

110 J. Wróblewski, *Funkcje państwa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 81–86; J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002, s. 14; B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 2, 7–28.

111 K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 191.

112 T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 7–14.

113 *Ibidem*, s. 7–8, 14.

114 J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 143, s. 114.

115 K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące...*, s. 314.

z nią cel oraz sposób (metoda) działania, która tworzy pewną relację, łączącą organ i podmioty będące adresatami jego działań¹¹⁶.

W doktrynie prawa nieco mniej uwagi poświęcano kształtowaniu się, klasyfikacji czy znaczeniu funkcji samorządu, zwłaszcza samorządu gospodarczego¹¹⁷. Generalnie potwierdzano, że istotą samorządu gospodarczego jest powołanie do wykonywania określonych zadań publicznych, samodzielnie i niezależnie, z ograniczeniami wynikającymi z uprawnień nadzorczych, sprawowanych przez administrację rządową¹¹⁸. Taki punkt widzenia przyjmują J.P. Tarno¹¹⁹ czy R. Marchaj¹²⁰, podkreślający, że realizacja zadań własnych oraz zleconych jest podstawową, konstytucyjnie określoną funkcją samorządu gospodarczego. Funkcjonalny punkt widzenia w ujęciu funkcji samorządu przyjmuje także S. Wójcik¹²¹. Funkcje samorządu gospodarczego jako części aparatu administracji publicznej wpisują się w funkcje administracji publicznej realizowane w obszarze gospodarki. Znaczenie funkcji sprawowanych przez samorząd gospodarczy jest istotne, gdyż wokół pojęcia funkcji grupują się charakterystyczne dla nich kompetencje, instrumenty i formy działania, które można powiązać z wykonującymi je podmiotami. Samorządy gospodarcze i zawodowe powinny realizować politykę gospodarczą państwa, powinny zatem przejmować niektóre funkcje administracji gospodarczej¹²². W zakresie realizacji funkcji reglamentacyjnej i regulacyjnej samorząd gospodarczy powinien przejąć część funkcji administracji gospodarczej:

- 1) powinien być obowiązkowo wyposażony we władztwo administracyjne i środki finansowe do realizacji zleconych mu zadań. Oznaczałoby to możliwość wydawania decyzji administracyjnych reglamentujących dostęp do działalności gospodarczej czy sposób wykonywania działalności gospodarczej;

116 *Ibidem*, s. 315.

117 K. Matysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, *passim*; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział...*, s. 83–113, 151–244.

118 S. Dębski, *Samorząd terytorialny...*, s. 4–5.

119 J.P. Tarno, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 37.

120 R. Marchaj, *Zasada samodzielności a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 448 i n.

121 S. Wójcik, *Funkcje samorządu...*, s. 168. Autor wymienia: (1) funkcję społeczną – ze względu na poznanie celów, skutków, relacji, ról o stanie procesu upodmiotowienia społeczności lokalnych; (2) funkcję polityczną, związaną z rosnącym bądź malejącym znaczeniem demokracji lokalnej; (3) funkcję decentralizacyjną, związaną z pogłębianiem, rozwijaniem integracji, więzi lokalnych; (4) funkcję aksjologiczną, związaną z wpływem idei, kultury, moralności, religijności; (5) funkcję administracyjno-prawną, związaną z zakresem i znaczeniem zmian w ustroju i funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego; (6) funkcję gospodarczą i funkcję socjalną, związane ze stanem artykulacji interesów, racjonalnej gospodarki lokalnej; (7) funkcję planistyczną, związaną z procedurą wyboru celów i środków.

122 C. Kosikowski, *Komentarz do art. 57*, [w:] *Prawo działalności gospodarczej...*, s. 126–127.

- 2) powinien wydawać certyfikaty, znaki jakości, podejmować decyzje o dopuszczaniu i weryfikacji wykonywania niektórych zawodów;
- 3) powinien prowadzić ewidencję lub rejestrację przedsiębiorców (dzięki czemu można obniżyć ryzyko wchodzenia w stosunki umowne z niesolidnymi partnerami);
- 4) powinien opracowywać kodeksy dobrych praktyk, dzięki czemu można kształtować i kultywować zachowania zasad etyki zawodowej i obyczajów kupieckich.

W zakresie realizacji funkcji nadzorczej samorządowi powinno się powierzyć rozstrzyganie spraw spornych między członkami samorządu, prowadzenie sądownictwa polubownego i odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W zakresie realizacji funkcji stymulacyjnej samorząd powinien mieć możliwość:

- 1) oddziaływania na przedsiębiorców, co przyczyni się do ułatwienia rozwoju gospodarczego, stabilizacji i prowadzenia polityki gospodarczej o charakterze długofalowym;
- 2) gromadzenia i upowszechniania informacji o działalności gospodarczej wykonywanej przez członków samorządu, w celu wykorzystania tych informacji w procesie oddziaływania państwa na gospodarkę;
- 3) prowadzenia działalności doradczej, promocyjnej, szkoleniowej, m.in. w celu zwalczania bezrobocia. Istnienie samorządu gospodarczego może ułatwiać podejmowanie wielu czynności faktycznych (zbieranie opinii, konsultacje społeczne, opiniowanie projektów aktów prawnych) niezbędnych do podejmowania działań państwa wobec gospodarki.

I właśnie takie przyporządkowanie funkcji samorządu gospodarczego spełnia wymagania decentralizacji władzy i partycypacji społecznej.

4.3. Cele samorządu gospodarczego

Cele organizacji samorządu gospodarczego są wspólne dla większości tych organizacji. Podstawowe cele samorządu gospodarczego to: (1) reprezentacja, (2) piecza nad należytym prowadzeniem działalności gospodarczej, (3) kształtowanie zasad etyki w działalności gospodarczej (etyka biznesu) i jej upowszechnianie (kodeksy etyki), (4) ochrona godności i dóbr osobistych przedsiębiorców (np. znaków towarowych przeznaczonych do używania w obrocie przez te organizacje i przez zrzeszone w niej podmioty), (5) działania socjalne, samopomocowe (np. kasy zapomogowo-pożyczkowe) i kulturalne¹²³.

Aby pełnić przypisaną samorządowi rolę i być formą decentralizacji władzy, samorząd gospodarczy powinien mieć dwojakie zadania¹²⁴: (1) zadania powierzone przez

123 K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy...*, s. 210–211.

124 R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy...*, s. 36.

państwo, w zakresie których występuje w imieniu państwa i współpracuje z władzami rządowymi oraz samorządem terytorialnym; (2) zadania polegające na samodzielnym popieraniu i zaspokajaniu interesu danej grupy gospodarczej z uwzględnieniem swobody działania i prawa samodzielnej decyzji, a także prawa samostanowienia norm w granicach ustawowych¹²⁵. Zadania pełnione przez samorząd gospodarczy mogą obejmować: (1) gromadzenie i upowszechnianie informacji o działalności gospodarczej wykonywanej przez członków samorządu, a przez to wykorzystanie tych informacji w procesie oddziaływania państwa na gospodarkę; (2) działalność promocyjną, edukacyjną, szkoleniową, która może się przyczyniać do zmniejszania bezrobocia, do podejmowania trafnych wyborów kierunków podejmowanej produkcji, zagrożonych mniejszym ryzykiem gospodarczym; (3) ułatwianie konsultacji społecznych, opiniowanie aktów prawnych; (4) przejmowanie wykonywania części zadań państwa wobec gospodarki, np. w zakresie wydawania certyfikatów, znaków jakości¹²⁶.

5. Samorząd rolniczy w strukturze samorządu specjalnego

Od wielu lat przedmiotem analizy pozostaje status samorządu rolniczego jako samorządu specjalnego. Na gruncie rozwiązań konstytucyjnych S. Czarnow¹²⁷ wskazuje, że niewątpliwie to właśnie samorząd rolniczy należy zaliczyć do „innych rodzajów samorządów” tworzonych w drodze ustawy, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP. Podnoszone są jednak pewne wątpliwości, czy jest to samorząd zawodowy czy gospodarczy. Jak wskazał M.A. Waligórski¹²⁸, kwestia odróżnienia samorządu zawodowego od gospodarczego należy do poważniejszych problemów doktryny prawa administracyjnego.

Dyskusja doktrynalna formułuje różne stanowiska. Pierwsze, prezentowane przez przeważającą część doktryny, uznaje samorząd rolniczy za samorząd gospodarczy¹²⁹. C. Banasiński¹³⁰ określa samorząd rolniczy jako dopełnienie struktury

125 *Ibidem*.

126 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 95–96.

127 S. Czarnow, *Zadania samorządu rolniczego i ich finansowanie*, „Samorząd Terytorialny” 2006, z. 7–8, s. 145.

128 M.A. Waligórski, *Izby samorządu gospodarczego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 82.

129 B. Jeżyńska, *Izby rolnicze jako organizacja samorządu gospodarczego (uwagi do projektu ustawy)*, „Rejent” 1994, nr 9(41), s. 44; K. Sikora, *Izby rolnicze...*, s. 103–123.

130 C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy...*, s. 179.

samorządu gospodarczego. Zdaniem autora ustawodawca, kształtując członkostwo izb rolniczych, z mocy prawa przyznaje je tym podmiotom, które spełniają szeroko rozumiane „kryterium producenta rolnego”. Z kolei według K. Strzyczkowskiego¹³¹ podstawy prawne samorządu gospodarczego tworzą aktualnie ustawy: o rzemiośle¹³², o izbach gospodarczych oraz o izbach rolniczych. Pozostałe stanowią podstawy prawne samorządu zawodowego. Autor podkreśla też, że samorząd gospodarczy o charakterze publicznoprawnym tworzy wyłącznie ustawa o izbach rolniczych, do których przynależność jest obowiązkowa i które, choć w bardzo niewielkim zakresie, ale jednak, realizują zadania administracji publicznej. Jednoznacznie za klasyfikacją samorządu rolniczego jako samorządu gospodarczego opowiedział się też H. Izdebski¹³³, wskazując ponadto, że to właśnie samorząd rolniczy jest w klasycznym rozumieniu samorządem gospodarczym¹³⁴.

Odmienne stanowisko pojawiło się na gruncie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 1996 r.¹³⁵, w którym odnosząc się do kwestii członkostwa pracowników najemnych, TK wskazał, że ustawodawca, powołując samorząd rolniczy, zastosował wyraźnie kryterium „prowadzenia w zasadzie na własny rachunek, określonej działalności zawodowej”, tj. gospodarowania na gruntach wchodzących w skład indywidualnego lub wspólnego gospodarstwa rolnego, prowadzenie działu specjalnego produkcji rolnej lub gospodarowania na gruntach Skarbu Państwa bądź gminy, która to działalność jest obciążona wskazanymi obowiązkami podatkowymi. Należy w tym miejscu podkreślić, że merytoryczne rozważania dotyczące izb rolniczych w orzeczeniu Trybunału zostały poprzedzone wywodem odnoszącym się do określenia i cech samorządu zawodowego. Trybunał podkreślił, że ustawodawca stosuje wyraźnie kryterium prowadzenia określonej działalności zawodowej, połączonej z określonym władztwem nad gruntami rolnymi (własność, posiadanie samoistne i zależne) i warsztatem służącym do prowadzenia gospodarstwa rolnego, działu specjalnego produkcji rolnej, a także wynikającym z tego tytułu ryzykiem gospodarczym. Stosując kryterium określonej działalności zawodowej, ustawodawca wyklucza członkostwo innych osób, a przede wszystkim pracowników najemnych. Zdaniem TK prowadzenie określonej w art. 1 ust. 2 u.i.r. działalności zawodowej na posiadanych gruntach obciążonych podatkiem dochodowym rolnym lub prowadzenie działu specjalnego obciążonego podatkiem dochodowym jest cechą relewantną, określającą wyraźnie przynależność do rolniczej wspólnoty samorządowej. Ukoronowaniem wywodu jest postawiona przez

131 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 141.

132 Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2159).

133 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju...*, s. 51.

134 T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy w Polsce (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] G. Łaszczyca, E. Knosala, A. Matan (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999, s. 467–470.

135 Wyrok TK z dnia 25 listopada 1996 r., K 12/96, OTK 1996, nr 6, poz. 51.

Trybunał teza, że ustawodawca ukształtował nowy i swoisty model przynależności do samorządu rolniczego, tylko częściowo nawiązujący do tradycji i rozwiązań przyjętych w krajach Unii Europejskiej. Kolejna teza oparta na cytowanym wyroku dotyczy użytego przez TK określenia „wspólnota”, charakterystycznego dla samorządowych wspólnot terytorialnych (gminnej, powiatowej i województwa), co skłaniało do głębszej refleksji nad powszechnością samorządu rolników oraz do uznania, że jest to nie tyle samorząd rolników, ile samorząd rolniczy¹³⁶.

Kolejne stanowisko, prezentowane w doktrynie przez J. Zimmermanna¹³⁷, ujmuje izby rolnicze jako rodzaj samorządu specjalnego, łączącego w sobie cechy samorządu zawodowego i gospodarczego. Podobnie S. Czarnow¹³⁸ uważa, że jest to samorząd nietypowy, stanowi hybrydę dwóch typów samorządów: zawodowego i gospodarczego.

Natomiast M. Stahl¹³⁹ wyodrębnia samorząd rolniczy spośród innych kategorii samorządu. Autorka zalicza do związków publicznoprawnych: wspólnoty terytorialne, korporacje zawodowe, samorząd gospodarczy, rolniczy, a w innym miejscu do kategorii samorządu specjalnego zalicza samorzady różnych grup zawodowych, gospodarczy, rzemiosła, izb rolniczych¹⁴⁰.

6. Konkluzje

Podjmując próbę charakterystyki izb rolniczych jako korporacji, na podstawie przedstawionych uwag trzeba stwierdzić, że izby rolnicze stanowią przykład korporacji o swoistej naturze, niewątpliwie o charakterze publicznoprawnym, ale z ograniczonymi kompetencjami władczymi. Nadto w ich strukturze można wskazać elementy korporacji realnej, związanej z własnością (posiadaniem samodzielnym, użytkowaniem wieczystym) gruntów rolnych, oraz korporacji personalnej, zrzeszającej osoby związane z wykonywaniem określonego zawodu – rolnika albo prowadzeniem działalności w rolnictwie. Należy też zauważyć, że na mocy

136 E. Tomkiewicz, *Izby rolnicze jako forma samorządu rolniczego*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 450; B. Skwarka, *Izby rolnicze we Wspólnocie Europejskiej i możliwości ich aplikacji w polskich warunkach*, [w:] B. Borowicz (red.), *Polskie samorzady rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń 1995, s. 89.

137 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 184.

138 S. Czarnow, *Zadania samorządu rolniczego...*, s. 143–145.

139 M. Stahl, *Określenie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące...*, s. 20.

140 M. Stahl, *Określenie jednostek organizacyjnych...*, s. 85.

obowiązującego stanu prawnego występuje czynnik terytorialny i obligatoryjny wynikający z konieczności przynależności do danej izby z mocy prawa. To zaś przesądza o powszechnym charakterze samorządu rolników jako korporacji.

W odniesieniu do powierzonych i wykonywanych funkcji izby rolnicze jako jednostki samorządu gospodarczego są częścią aparatu administracji publicznej, ale nie realizują wszystkich jej funkcji. Do funkcji administracji zalicza się funkcję policyjną, funkcję reglamentacyjną, funkcję zarządzania mieniem publicznym i pomoc publiczną¹⁴¹. Samorząd rolniczy nie realizuje funkcji reglamentacyjnej ani policyjnej¹⁴². Analiza obecnego ustawodawstwa wskazuje na dominujące znaczenie funkcji, które można opisać jako niewładcze, tj. funkcji świadczącej, organizacyjnej oraz opiniodawczej¹⁴³.

141 J. Supeł, *W sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe, 23–25.09.2002 r.*, Warszawa 2003, s. 669–670.

142 K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy...*, s. 209.

143 *Ibidem*, s. 211.

Rozdział V

Koncepcja samorządu rolniczego w II Rzeczypospolitej

1. Uwarunkowania historyczne samorządów specjalnych

Początki samorządu specjalnego sięgają okresu średniowiecza, kiedy to dla osób wykonujących określone zawody przynależność do zrzeszeń była obowiązkowa. Przykładami takich korporacji mogą być cechy rzemieślnicze i gildie kupieckie, na których spoczywały także obowiązki publiczne, np. na rzecz miasta w zakresie obronności¹. Korporacje zawodowe w znacznym stopniu wzorowane były na korporacjach zakonnych². Historycznym pierwowzorem współczesnych korporacji transnarodowych były natomiast wielonarodowe banki (lombardy), domy handlowe w średniowiecznej Europie czy wielkie kompanie handlowe tworzone przez metropolie kolonialne (np. Kompania Wschodnioindyjska)³.

Kształtowanie samorządu gospodarczego jako instytucji prawa publicznego w Polsce również ma długą tradycję⁴. Izby przemysłowo-handlowe funkcjonowały na terenach ziem polskich pod zaborami w XIX w. W roku 1809 w Księstwie Warszawskim powołano rady handlowe wzorowane na rozwiązaniach napoleońskich, a w Królestwie Polskim w latach 1817–1830 izby handlowe i rękodzielnicze⁵. Od połowy XIX stulecia w zaborze pruskim i austriackim istniały izby

1 W. Chrzanowski, *Zarys prawa korporacji. Część ogólna*, Warszawa 1997, s. 14–15.

2 P.M. Głuchowski, *Umowa rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2009, s. 19.

3 W. Anioł, *Globalizacja i deglobalizacja we współczesnym świecie*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red. cyklu), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, t. 1, cz. 2: *Teoria, instytucje i procesy. Polityczna organizacja społeczeństwa*, K.A. Wojtaszczyk, S. Sulowski, W. Jakubowski (red. tomu), Warszawa 2018, s. 407.

4 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 96.

5 K. Dąbrowski, M. Jurzyk, E. Kurkowska, *Samorząd gospodarczy*, [w:] R. Jarzębski (red.), *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 630.

handlowe i przemysłowe⁶. W pierwszym okresie po odzyskaniu niepodległości polskie izby gospodarcze i rzemieślnicze zostały oparte na modelu obowiązującym w Niemczech i w Austrii w drugiej połowie XIX w. Izby były organizacjami samorządu gospodarczego o charakterze przymusowym, obejmowały wszystkich przemysłowców i rzemieślników danego okręgu. W gospodarce wolnorynkowej znaczenie izb było ogromne, przede wszystkim w zakresie koordynacji i ułatwiania życia gospodarczego za pomocą środków gospodarczych. Stosunkowo mniejsze znaczenie miały kompetencje izb o charakterze władczym⁷.

Pojęcie samorządu specjalnego wprowadził do doktryny K.W. Kumaniecki⁸, traktując ten rodzaj samorządu jako opartą na przepisach ustaw zdecentralizowaną administrację, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy oraz ogólnego porządku prawnego. Natomiast J. Panejko wskazywał, że „dzisiejszy tzw. samorząd gospodarczy daleki jest od tego ideału, który łączymy z pojęciem samorządu. Dzisiaj samorząd gospodarczy, występujący pod nazwą izb, rad, kas itp., pojęty i pomyślany jest nie jako złączenie sił żywotnych istniejących w danym zakładzie z administracją państwową, nie jako współdziałanie danego zawodu w wykonywaniu administracji państwowej w celu nadania jej swoistej fizjonomii i indywidualnego dostosowania jej do istniejących potrzeb społeczeństwa, lecz przede wszystkim jako zastępstwo interesów danego zawodu, a nawet interesów klasowych. Zadanie to jest postawione na pierwszym miejscu. Dopuszczenie do sprawowania administracji państwowej ma tutaj drugorzędne znaczenie”⁹.

Prawny charakter samorządu gospodarczego w II Rzeczypospolitej był przedmiotem poważnej dyskusji doktrynalnej dotyczącej materii konstytucyjnych podstaw ustroju państwa oraz kompetencji publicznych, która znacznie wykraczała poza samą tylko koncepcję izb rolniczych¹⁰. Prezentowana wówczas myśl prawnicza¹¹ nadal tchnie świeżością, imponuje pogłębionym charakterem rozważań i poszukiwaniem trudnego konsensusu w toczonym przez ówczesnych luminarzy nauki dyskursie prawniczym¹².

6 K. Dąbrowski, *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych II RP*, [w:] W. Chudzik, P. Janus, K. Dąbrowski, *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych: stan i perspektywy badań*, Ryki 2012, s. 8.

7 M.A. Waliński, *Izby samorządu zawodowego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz 2002, s. 81.

8 Por. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice–Łódź 1947, s. 6.

9 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Paryż 1926, s. 97; idem [w:] W.L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928, s. 201.

10 Zob. J. Panejko, [w:] W.L. Jaworski, *Projekt...*, s. 194; R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4, s. 50.

11 Zob. m.in. J. Panejko, *Samorząd rolniczy*, „Czas” 1928, z. 8.

12 R. Brzeski, *Samorząd gospodarczy i Naczelna Izba Gospodarcza*, „Górnośląskie Wiadomości Gospodarcze” 1930, nr 2, s. 6; M. Jaroszyński, *Samorząd gospodarczy*, „Samorząd” 1925,

Ocena obecnego statusu izb rolniczych jako części ustroju rolnego musi uwzględniać aspekt historyczny. Wszystkie instytucje partycypacyjne kształtują się bowiem w określonych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i ewoluując na przestrzeni lat, tworzą funkcjonalną ciągłość. W strukturze organizacji izb rolniczych owa ciągłość jest wyraźnie widoczna. Także w nieśmiało podejmowanych sugestiach zmian obowiązującej ustawy i nowego spozycjonowania izb w ustroju gospodarczym i społecznym państwa pobrzmiewają echa międzywojennych polemik¹³. Dylematy co do reguł i zasad funkcjonowania izb rolniczych dostosowanych do potrzeb współczesnej polityki rolnej nie są bowiem nowe. W okresie kształtowania ustroju społecznego i gospodarczego po odzyskaniu niepodległości przez II Rzeczpospolitą były przedmiotem wnikliwych rozważań doktryny. Przyjmowane rozwiązania legislacyjne podlegały ocenie i stanowiły oś debat ustrojowych, kładąc podwaliny pod ówczesny ustrój gospodarczy i społeczny. Mimo pewnych rozbieżności w proponowanych wówczas koncepcjach sformułowane zostały zasadnicze założenia konstrukcyjne samorządu rolniczego, które przetrwały próbę czasu i nadal mają znaczenie dla wyznaczenia statusu współczesnych izb rolniczych.

2. Izby rolnicze w ustroju społeczno-gospodarczym II Rzeczypospolitej

Pierwszym założeniem konstrukcyjnym jest uznanie, że izby rolnicze stanowią immanentną, konstytucyjnie gwarantowaną część ustroju państwa. Twierdzenie to oparte było na postanowieniach art. 68 Konstytucji z 1921 r.¹⁴, w myśl którego „Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: Izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami

nr 14, s. 255; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 63–67.

13 Należy zauważyć, że dyskusja merytoryczna toczyła się już w czasach zaborów i choć tłem rozważań były istniejące wówczas Towarzystwa i Stowarzyszenia Rolnicze, to właśnie na doświadczeniach ich funkcjonowania klarowała się koncepcja izb rolniczych. Por. S. Chełchowski, *Rolnictwo w organizacji samorządu*, odczyt wygłoszony w Sekcji Rolnej 15 czerwca 1905 r., Warszawa 1906.

14 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267 ze zm.), dalej: Konstytucja marcowa.

państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy¹⁵. W Konstytucji kwietniowej¹⁵ problematyka samorządu gospodarczego, w tym zawodowego, została unormowana w art. 76. Przepis ten stanowił, co następuje: „1. Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne. 2. Ustawy mogą łączyć izby w związki i nadawać im osobowość publiczno-prawną. 3. Do rozważania zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opiniowania o projektach ustaw gospodarczych, tudzież harmonizowania poczynań w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego – może być ustawą powołana Naczelna Izba Gospodarcza. 4. Nadzór nad działalnością samorządu gospodarczego sprawuje Rząd przez powołane do tego organy”. W literaturze zwrócono uwagę, że postanowienia Konstytucji kwietniowej dotyczące samorządu były bardziej lakoniczne i stanowiły wyraz właściwych ówczesnej polityce tendencji autorytarnych¹⁶. Zmiana względem art. 68 Konstytucji marcowej polegała na tym, że w art. 76 Konstytucji kwietniowej pojawił się nieznany dotąd samorząd wolnych zawodów. Natomiast ustrojowe miejsce samorządu rolników nie uległo zmianie. Powołane przepisy konstytucyjne dawały podstawę do silnej pozycji ustrojowej samorządów specjalnych, zwłaszcza samorządu rolników.

Ustalenie miejsca i znaczenia samorządu terytorialnego, społecznego i gospodarczego stanowiło część dyskusji konstytucyjnej. Opinie nie były w pełni jednolite, ale mimo odmiennego oglądu co do konkretnych rozwiązań zgodnie podkreślano szczególne znaczenie samorządności gospodarczej. Profesor I. Czuma zwracał uwagę, że na gruncie Konstytucji marcowej istnieje struktura ustrojowa mająca wzorce i schematy, które dają podstawę do wpisania samorządu gospodarczego w ich schemat. W jego ocenie z treści art. 68 Konstytucji z 1921 r. można było wyprowadzić kilka wniosków. Przede wszystkim taki, że w działalności państwa obok samorządu terytorialnego ma wystąpić samorząd gospodarczy, którego formą organizacyjną mają być izby. Organizacją spajającą działalność różnych izb gospodarczych ma być Naczelna Izba Gospodarcza Rzeczypospolitej. Zadaniem izb ma być współkierowanie wraz z organami państwowymi życiem gospodarczym w zakresie ustalonym odrębnymi ustawami¹⁷. Z powyższego wynikał wniosek końcowy, że organizacje samorządu zawodowego stanowią część ustroju

15 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227), dalej: Konstytucja kwietniowa.

16 E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, Warszawa 1990, s. 192.

17 Projekty ustaw były przedmiotem ocen ówczesnych przedstawicieli nauki. Zob. m.in. J. Buzek, *Zagadnienie utworzenia Państwowej Rady Gospodarczej*, [w:] *Bieżące zagadnienia polityki gospodarczej*, Warszawa 1927, z. 11; W. Krzyżanowski, *Parlamentaryzm gospodarczy*, t. 1, Lublin 1928.

gospodarczego, ale nie dokonują zasadniczej jego przebudowy przez likwidację czy ograniczenie znaczenia samorządu terytorialnego, choć mogą prowokować w tym zakresie dalsze ewolucyjne zmiany¹⁸.

Nieco inną ustrojową wizję samorządu gospodarczego, opracowaną właśnie dla izb rolniczych, a zawartą w projekcie Kodeksu agrarnego¹⁹, dostrzegał prof. W.L. Jaworski. Uwzględnienie w całości sformułowanych przez autora postulatów wiązało się z koniecznością zmiany konstytucji, co już na wstępie tworzyło barierę dla ich wdrożenia. W opinii prof. W.L. Jaworskiego, jeżeli organizacje samorządowe miały wypełnić ustrój państwa polskiego, to ich powoływanie do życia nie mogło być działaniem fragmentarycznym. Rozbudowa samorządu wymagała zachowania spójności koncepcji we wszystkich dziedzinach życia publicznego, a następnie zagwarantowania w nowej lub zmienionej konstytucji. Autor postulował, by ustrój społeczny opierał się na trzech filarach: władzy państwowej, organizacjach samorządu zawodowego i sądach administracyjnych. Przy czym samorząd gospodarczy miał znaczenie fundamentalne, jako „jedyna szkoła, w której ludność wyrabia się politycznie, musi istnieć, jeżeli państwo nie ma się stać despocją. A samorząd ten należy zorganizować nie na podstawie terytorialnej, ale na podstawie poszczególnych zawodów”²⁰. W.L. Jaworski definiował samorząd jako wykonywanie publicznej administracji przez jednostki samorządowe wyposażone w osobowość prawną, w granicach określonych przez ustawy, niezależnie od rządu i pod kontrolą sądów administracyjnych. Za konstruktywne cechy samorządu uznawał obligatoryjność przynależności do organizacji, ustawowo określony zakres działania z dziedziny administracji publicznej, wykonywanej niezależnie od zaleceń, instrukcji czy rozporządzeń organów administracji rządowej, oraz podleganie kontroli sądów administracyjnych²¹.

Postulowana obligatoryjna przynależności do Izby, wzorowana na izbach pruskich²², choć dyskutowana z powodu możliwości osłabienia pozycji samorządu terytorialnego²³, zyskała ostatecznie uznanie ze względu na upowszechnianie idei samorządu gospodarczego, wpływ na konsolidację społeczeństwa rozbitego

18 I. Czuma, *Izby rolnicze (Prawo z 1928 roku)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 8, s. 428–429.

19 W.L. Jaworski, *Projekt...*

20 Wnikliwą analizę dotyczącą znaczenia i miejsca izb rolniczych W.L. Jaworski zaprezentował w pracy *Myśli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 3, s. 255–271.

21 W.L. Jaworski, *Czy mamy samorząd*, „Dzień Polski” 1928, nr 52.

22 Powołanie izb rolniczych na podstawie Rozporządzenia z 1927 r. wywołało problem ustalenia losu istniejących izb zaboru pruskiego, tj. Izby wielkopolskiej, Izby śląskiej i Izby pomorskiej, które działały na podstawie różnych aktów prawnych i różnych statutów. Por. I. Czuma, *Izby...*, s. 432.

23 K.W. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja (Ankieta o Konstytucji)*, Kraków 1924, s. 160.

rozbiorami oraz znaczenie edukacyjne. Zobowiązanie do przynależności zawodowej oceniono jako mające znaczenie zarówno dla całości państwa, jak i zrzeszonych rolników, a wykonywanie funkcji przedstawicielskiej oraz obrony zawodu jako osiągnięcie „pożytku ogólnego”²⁴. Stąd też obligatoryjna przynależność do izby została ujęta w Rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r. o izbach rolniczych²⁵. Jako zagrożenia funkcjonalne wskazywano natomiast wielką liczebność członków, poważne różnice gospodarcze i społeczne ludności wiejskiej, zróżnicowanie rolniczych jednostek produkcyjnych oraz skomplikowany, wielostopniowy tryb wyborczy²⁶. Zagrożenia te okazały się realne, tworząc istotną barierę organizacyjną międzywojennych izb.

W odniesieniu do propozycji przyznania kontroli działalności izb tylko sądom administracyjnym podnoszone były tak liczne wątpliwości, że nie uzyskiwała ona akceptacji normatywnej. O poddaniu działań izb kontroli organów administracji publicznej (województw) zdecydowały kwestie formalne. Zwracano uwagę na administracyjny tryb utworzenia i funkcjonowania izb, tj. wpływ organów centralnych, zwłaszcza w zakresie powołania izb, o czym decyduje Rada Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa w porozumieniu z Ministrem Reform Rolnych, po zasięgnięciu opinii organów rad wojewódzkich i sejmików powiatowych. Nadto podkreślano, że statut izby nadaje i zmienia Minister Rolnictwa i Reform Rolnych. Również wybór prezesa i wiceprezesa izby zatwierdza Minister. Organy państwowe miały także wpływ na ważność uchwał finansowych, pragmatyk zawodowych i innych dokumentów wewnętrznych. Z powyższego wyprowadzono wniosek, że nadzór nad izbami wykracza poza samą ocenę legalności, do czego powołane są sądy, i ma zakres dużo szerszy oraz musi być na bieżąco realizowany przez właściwe organy państwowe. Jednocześnie uznano,

24 W. Grabski wskazał, że złożoność relacji zachodzących między rolnictwem a innymi grupami społecznymi powoduje, iż polityka rolna powinna uwzględniać: (1) zapewnienie żywienia społeczeństwa; (2) wytwarzanie przez rolników własnego dobrobytu; (3) wzmocnienie rozwoju narodowego; (4) wzmocnienie państwa (W. Grabski, *Spółeczne gospodarstwo agrarne w Polsce*, Warszawa 1923, s. 15–18). K. Gorlach, określając przedmiot socjologii wsi, wskazuje natomiast, że poza zagadnieniami przeobrażeń rodzin rolniczych i przekształceń społeczności wiejskich dotyczy ona również „zasad i sposobu relacji pomiędzy społecznościami wiejskimi i gospodarstwami rolnymi a światem zewnętrznym” (K. Gorlach, *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*, Warszawa 2004, s. 35). Tak też P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 44.

25 T.j. Dz.U. z 1933 r., Nr 2, poz. 16 ze zm. Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. zostało uchylone dekretem z dnia 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych (Dz.U. z 1946 r., Nr 47, poz. 265 ze zm.). Zob. też Ustawę z dnia 24 czerwca 1925 r. o Śląskiej Izbie Rolniczej (Dz. Urz. Sejmu Śląskiego z 1925 r., Nr 17, poz. 40).

26 Stąd pojawiały się także głosy, by traktować izby jako organizacje w zasadzie dobrowolne, a obligatoryjne po spełnieniu dalszych przesłanek kwalifikacyjnych co do wielkości produkcji czy areалу gruntów. Zob. m.in. S. Rościszewski, *Izby rolnicze*, „Przemysł i Handel” 1928, z. 15; I. Czuma, *Izby...*, s. 429–430.

że poddanie nadzorowi państwowemu nie niweczy charakteru samorządu gospodarczego izb rolniczych²⁷.

W toczącej się dyskusji nad kształtem izb rolniczych poruszona została też kwestia mniejszości narodowych i ich reprezentacji. Ten nurt dyskusji wskazuje na szczególną uważność doktryny na kwestie trudne, ale konieczne do rozwiązania normatywnego ze względu na idee praworządności państwa, równoprawności obywateli i otwartości społecznej. Ówczesni przedstawiciele doktryny zwracali uwagę, że Konstytucja zapewnia mniejszościom narodowym samorząd gospodarczy, a zatem także izby rolnicze, co do których proponowano, by kandydaci z mniejszości narodowych tworzyli odrębne listy z zastrzeżeniem swobody wyboru. Wojewódzkie organizacje natomiast miały się dzielić na sekcje narodowe w województwach uznanych przez Radę Ministrów za mieszane narodowo. Oprócz sekcji narodowych miała zostać powołana sekcja wspólna, z podzielonym zakresem działania²⁸.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych było swoistym kompromisem między ustrojowymi wizjami samorządu rolników, ale niewątpliwie izby rolnicze zostały wpisane w strukturę ustroju państwa jako jeden z filarów kształtowania państwa nowoczesnego, a idea partycypacji społecznej została wyraźnie zarysowana.

3. Administrowanie rolnictwem w kompetencjach izb

Kolejne założenie konstrukcyjne międzywojennej koncepcji samorządu gospodarczego dotyczyło kompetencji izb, a w szczególności powierzenia im zadań administracyjnych w rolnictwie.

Zgodnie z treścią rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. izby rolnicze miały trzy podstawowe grupy zadań: (1) przedstawicielstwo i obrona interesów rolnictwa; (2) działalność w zakresie samodzielnego popierania rolnictwa; (3) wykonywanie czynności powierzonych izmom przez ustawy i rozporządzenia oraz współpraca z władzami rządowymi i samorządowymi we wszystkich sprawach dotyczących rolnictwa.

27 Z. Ilnatowicz, *Zadania samorządu powiatowego w dziedzinie gospodarstwa wiejskiego. Referat wygłoszony na posiedzeniu sekcji rolnej Zjazdu samorządu Ziemińskiego dnia 27 lutego 1926 r.*, Warszawa 1926, s. 10–17; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 85–95.

28 W.L. Jaworski, *Myśli o ustroju...*, s. 255–271.

W ramach pierwszej grupy zadań izby rolnicze występowały do władz rządowych i samorządowych z wnioskami dotyczącymi ogólnych potrzeb rolnictwa oraz potrzeb rolnictwa w ich okręgach; wydawały opinie w sprawach dotyczących rolnictwa, a w szczególności opinie o projektach ustaw, a także rozporządzenia z zakresu rolnictwa i innych dziedzin związanych z rolnictwem; delegowały swoich przedstawicieli do organów doradczych działających przy władzach rządowych; składały Ministrowi Rolnictwa sprawozdania o aktualnej sytuacji w ich okręgach.

W ramach drugiej grupy izby rolnicze zakładały i prowadziły szkoły rolnicze oraz upowszechniały oświatę rolniczą; organizowały wystawy i pokazy rolnicze; organizowały rachunkowość gospodarstw rolnych; prowadziły doświadczalnictwo we wszystkich gałęziach produkcji rolnej; organizowały hodowlę, w tym kwalifikowały gospodarskie zwierzęta zarodowe i prowadziły księgi tych zwierząt; dokonywały kwalifikacji nasion wprowadzanych do obrotu handlowego; upowszechniały melioracje; udzielały porad i pomocy fachowej rolnikom; organizowały akcje ochrony roślin i tępienia szkodników i pomagały gospodarstwom dotkniętym klęskami żywiołowymi; badały opłacalność produkcji w poszczególnych dziedzinach i zbierały dane statystyczne dotyczące rolnictwa; organizowały lecznictwo zwierząt domowych; współdziałały w zaspokajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie kredytów; pomagały przy organizowaniu zbytu płodów rolnych oraz ubezpieczeń w rolnictwie; opiekowały się spólkami wodnymi.

Do trzeciej grupy zadań należało wykonywanie zadań zleczanych izbie przez państwo oraz takich zadań, jak kwalifikowanie materiału siewnego.

Omówiony zakres kompetencji izb wskazuje na doniosłość tej organizacji samorządu gospodarczego. Zasadnicze znaczenie przypisane zostało uprawnieniom administracji publicznej, które miały uczynić z izb samodzielne instytucje samorządu, realizujące zadania ze sfery zdecentralizowanej administracji publicznej. Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. nadało izbom, jako jednostkom samorządu gospodarczego, status osoby publicznoprawnej oraz przyznało istotny zakres uprawnień administracyjnych, określonych w art. 8–15 tego aktu, ale traktowanych jako zadania zleczone, a nie własne. Rozporządzenie nie zawierało żadnych postanowień ani o środkach prawnych w ścisłym tego słowa znaczeniu, ani o trybie zaskarżenia do sądów administracyjnych. Nie posługiwało się też określeniem „orzeczenie” w odniesieniu do izb, co podkreślało brak uprawnień własnych do wykonywania zadań ze sfery administracji publicznej. Samodzielność izb w rozumieniu rozporządzenia utożsamiona została z dobrowolnością. Rozporządzenie w art. 8 lit. a–c określało pewne agendy jako „samodzielne” w przeciwieństwie do przedstawicielstwa i do czynności powierzonych izbom ustawami i rozporządzeniami, ale choć i przedstawicielstwo, i wykonywanie czynności powierzonych izbom miało istotne znaczenie, to jednak nie stanowiło samodzielnego wykonywania administracji publicznej, które miałyby miejsce, gdyby akty tworzyły taki obowiązek, że w razie jego niewykonania izby

podlegałyby określonym w przepisach sankcjom prawnym. Podkreślano także, że postanowienia o współdziałaniu izb rolniczych z władzami rządowymi i samorządowymi (art. 8 lit. c, art. 12–15 rozporządzenia) zostały tak skonstruowane, że izby występują tam jako organy władz rządowych lub samorządowych, ale same „nie wykonują samorządu”²⁹.

Kompetencje własne przyznane zostały jako uchwałodawcze w sprawach organizacji i funkcjonowania izb oraz władztwa finansowego. Szeroko zakreślone zostały uprawnienia opiniodawcze, edukacyjne, reprezentacji i działań zmierzających do ochrony interesów rolników oraz opieki nad gospodarstwami tworzonymi w ramach reformy rolnej.

Ustalone rozporządzeniem kompetencje miały stanowić ramy do realizacji zasadniczego celu izb rolniczych, jakim było wspieranie i realizowanie działań na rzecz podwyższania poziom rozwoju produkcyjnego i organizacyjnego społeczeństwa wsi oraz umacnianie pozycji zawodowej producentów rolnych i ich reprezentacji. Za konieczne dla realizacji tej funkcji izby uznano obligatoryjną przynależność rolników oraz publicznoprawny charakter organizacji.

Przyjęte rozwiązanie prawne co do ustroju izb oceniane było niejednolicie. Część przedstawicieli doktryny uważała, że na tym etapie kształtowania się mechanizmów gospodarczych jest ono adekwatne do możliwości państwa i społeczeństwa³⁰, inni zaś jej przedstawiciele, zwłaszcza W.L. Jaworski, oceniali je jednoznacznie krytycznie. W.L. Jaworski wskazywał, że tylko utworzenie z izb zrzeszeń przymusowych otwiera drogę do realizacji wszystkich funkcji w pełni samorządnej jednostki reprezentującej określoną grupę zawodową, a pozbawienie ich samodzielnych uprawnień i kompetencji administracyjnych może skutkować osłabieniem, lub wręcz uniemożliwieniem rozwoju i pełnego wykorzystania potencjału izb rolniczych.

4. Kompetencje legislacyjne izb rolniczych

Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. przyznało izbom uczestniczenie „w zamierzeniach” legislacyjnych³¹. Przywołane sformułowanie odczytywane było w ten sposób, że organizacje samorządowe mogły współdziałać w procesie legislacyjnym, co jednak nie oznaczało ich bezpośredniego uczestniczenia

29 K. Dąbrowski, M. Jurzyk, E. Kurkowska, *Samorząd...*, s. 642–656.

30 Zob. m.in. K. Esden-Tempski, *Izby rolnicze*, Warszawa 1922, s. 76 i n.

31 I. Czuma, *Izby...*, s. 427–451; W.L. Jaworski, *Projekt...*; S. Rościszewski, *Izby...*, s. 603; J. Pańjko, *Samorząd...*

w legislatywie. Współdziałanie polegało na tym, że organy rządowe miały obowiązek zasięgnąć opinii samorządowej organizacji rolniczej przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu, lub też przed ogłoszeniem rozporządzeń, o ile dotyczyły sfery rolnictwa. Rozdział i użycie państwowych subwencji na cele rolnicze mogły być dokonane tylko na podstawie wniosku samorządowej organizacji rolniczej. Państwowe władze administracyjne wszystkich instancji mogły wydawać zarządzenia treści ogólnej wyłącznie po uprzednim zasięgnięciu opinii samorządowej organizacji rolniczej.

Krytyczne oceny sformułowane zostały w odniesieniu do możliwości opiniodawstwa projektów aktów prawnych. Podkreślano, że przyznany tylko dobrowolny opiniodawczy udział ogranicza wpływ organizacji na kształt aktów regulujących sferę rolnictwa. Podkreślano, że funkcje opiniodawcze miałyby wiążące znaczenie, gdyby władze rządowe miały obowiązek wystąpienia o opinię izby, a izby miały skorelowany z tym obowiązek sporządzenia stosownej opinii. Przepisy zawarte w art. 10 rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. nie nakładały żadnego ze wskazanych obowiązków, pozostając przy zasadzie dobrowolności.

5. Koncepcja izb eksportu rolniczego

Wejście w życie przepisów o izbach rolniczych w 1928 r. nie zamknęło procesu tworzenia samorządu gospodarczego rolników, a przeciwnie – ujawniające się z czasem dysfunkcje oraz sformułowane postulaty doktryny dały asumpt do poszukiwania nowych rozwiązań.

Jedną z propozycji było utworzenie izb eksportu rolniczego. Niemal kompletną koncepcję utworzenia wyodrębnionej formy organizacji eksportu w rolnictwie sformułował i opublikował w roku 1929 prof. J. Gościcki, poszukując adekwatnych dla sfery rolnej form kartelizacji³². Wychodząc od oceny istniejących organizacji rolniczych, zauważył, że kartelizacja eksportu produkcji rolniczej jest potrzebna i celowa, ale podejmowane dotychczas próby jej realizacji zarówno pod względem formy organizacyjnej, jak i metod są nieskuteczne. W opinii autora cel mógł być osiągnięty przez powołanie do życia specjalnych organizacji, mających charakter związków prawa publicznego, analogicznych do istniejących izb rolniczych, handlowych, przemysłowych czy rzemieślniczych. Organizacje te, stanowiąc jednocześnie reprezentację eksporterów i producentów rolnych, działałyby na podstawie specjalnej ustawy pod nazwą Izby

32 J. Gościcki, *Izby eksportu rolniczego*, Warszawa 1929, s. 1–48. Zaprezentowana w tejże monografii koncepcja stanowi podstawę dalszych uwag co do izb eksportu rolniczego.

Eksportu Rolniczego. Izby eksportowe powstałyby na mocy decyzji właściwego ministra lub ministrów, powziętej na podstawie wniosku zgłoszonego bądź to przez grupę eksporterów, bądź przez organizacje rolnicze. Statut każdej izby miał określać zakres jej działalności, wyszczególniając produkty, co do których dana izba uzyskiwała wyłączne kompetencje. Autor koncepcji postulował, by powołać do życia tylko izby zajmujące się produktami, które odgrywały w krajowym eksporcie szczególnie doniosłą rolę, a przede wszystkim izbę eksportu zwierząt rzeźnych, mięsa i produktów uboju, izbę eksportu jęczmienia i innych zbóż i nasion oraz izbę eksportu nabiału – masła, sera i jaj. W dalszej kolejności dopuszczał powstanie także izb eksportu chmielu, wytworów przemysłu ziemniaczanego i drzewnej, z możliwością dalszego powiększenia liczby organizacji eksportu innych artykułów.

Izby miały zrzeszać wszystkich eksporterów danego produktu rolnego, a jednocześnie ustawa miała wprowadzić zasadę wyłączności polegającą na tym, że eksportować dany produkt mogłyby jedynie firmy będące członkami Izby. Producentów eksportowanego produktu miały reprezentować ogólne organizacje rolnicze, a więc izby i towarzystwa rolnicze powołane do uczestnictwa w izbach eksportu rolniczego przez właściwego ministra. W celu utrzymania należytego stosunku wpływów obu grup autor postulował, by ustawowo określić skład rady izby, stanowiąc, że połowa członków rady każdej izby składa się z osób wybranych przez ogólne zebranie eksporterów, druga zaś jest obsadzona przez delegatów organizacji rolniczych wchodzących w skład izby. Zabezpieczenie należytej reprezentacji poszczególnym grupom eksporterów w składzie rady miał zapewnić przepis, na mocy którego każda grupa eksporterów miałaby prawo do obsadzenia takiej liczby miejsc w radzie, jaka odpowiadała procentowemu stosunkowi danej grupy do ogólnej liczby eksporterów.

Zadania izb eksportu rolniczego zostały ujęte w pewne grupy. Po pierwsze, miały stanowić reprezentację danej gałęzi eksportu rolniczego. W tym celu izba realizowałaby zadanie gromadzenia i badania oraz udostępniania wszystkich materiałów i danych dotyczących obrotu międzynarodowego oraz ustalała program polityki eksportowej kraju. Kolejne zadanie zostało określone jako reglamentacja ilościowa eksportu określonych towarów rolnych do poszczególnych krajów (kontyngenty eksportowe) oraz reglamentacja jakościowa polegająca na opracowaniu i wdrażaniu odpowiednich norm jakościowych i podnoszenie renomy produktów eksportowanych oraz uzyskiwanie za nie wyższych cen. Za następne zadanie izby uznano sprawowanie kontroli nad metodami handlu międzynarodowego, co polegać miało na działaniach uniemożliwiających podejmowanie nieuczciwych praktyk handlowych i wypracowaniu właściwych standardów, określonych jako „kultura handlowa”. Kolejne uprawnienie to nakładanie opłat wywozowych, inicjowanie i popieranie działań na rzecz pozyskiwania nowych rynków zbytu, pomoc eksporterom w organizacji transakcji wywozowych oraz stosowanie sankcji

karnych za uchybienia, zwłaszcza co do obostrzeń ilościowych i jakościowych, w formie kar pieniężnych i administracyjnych polegających na pozbawieniu członkostwa w Izbie.

Jak wynika z proponowanego zakresu działania izb, organizacje te miały posiadać cechy, charakter i atrybuty organów samorządu gospodarczego, wykonując prawa i funkcje z zakresu polityki eksportowej w granicach określonych ustawą oraz polityką i funkcjami organów państwowych w zakresie regulowania obrotu towarowego z zagranicą. Autor projektu podkreślał, że udział organów samorządu gospodarczego eksportu produktów rolnych, pod kontrolą władzy państwowej, gwarantuje, że regulowanie polityki eksportowej będzie się odbywało z uwzględnieniem istotnych potrzeb i interesów życia gospodarczego. Nadając izbom eksportu rolniczego tak szerokie uprawnienia i ograniczając w pewnym stopniu zakres działania władzy wykonawczej państwa, autor koncepcji uznał, że organy władzy państwowej muszą mieć szeroko określone kompetencje nadzorcze nad działalnością izb, wyrażające się w uprawnieniu do mianowania prezesa izby, zatwierdzania wszelkich uchwał dotyczących najbardziej zasadniczych zagadnień, czyli ilościowej i jakościowej reglamentacji eksportu oraz nakładania opłat wywozowych. Kompetencje nadzorcze miały stanowić gwarancję, że polityka eksportowa izb będzie zharmonizowana i skoordynowana z ogólną linią polityki handlowej państwa. Izby eksportu rolniczego jako organizacje samorządu gospodarczego nie miały możliwości i uprawnień do prowadzenia funkcji i czynności handlowych, tak by nie zmonopolizować eksportu. Wywóz poszczególnych produktów miał być realizowany przez zrzeszonych, indywidualnych eksporterów z zachowaniem reguł wolnej konkurencji. Finansowanie działalności izb w prezentowanej koncepcji miało być oparte na: opłatach wywozowych wnoszonych przez eksporterów od każdej jednostki eksportowanego towaru; opłatach wyrównawczych nakładanych przejściowo na eksporterów dla wyrównania nadmiernego zysku; karach pieniężnych nakładanych przez izby; subwencjach udzielanych przez władze państwowe w wypadkach, gdyby izba musiała podejmować prace pociągające wydatki niewspółmiernie wysokie do osiągniętych dochodów.

Uzasadniając potrzebę nowej koncepcji rozwoju samorządu rolnego J. Gościcki wskazywał jako potrzebę gospodarczą stworzenie takiej formy organizacyjnej, która prowadziłyby do kartelizacji eksportu i produkcji rolniczej, usuwając w ten sposób słabość rolnictwa w porównaniu z produkcją przemysłową. Przedłożony projekt organizacji eksportu rolniczego, w opinii autora, pozwalał na osiągnięcie wymaganego poziomu kartelizacji eksportu, nie powodując jednocześnie kartelizacji produkcji, oraz przystosowanie produkcji rolnej do możliwości eksportowych, a w konsekwencji na poprawę perspektyw zbytu na rynkach międzynarodowych.

Koncepcja nie doczekała się realizacji, ale zasługuje na przypomnienie ze względu na kompletność, rozmach i nowoczesność proponowanych rozwiązań.

6. Koncepcja izb rolniczych z Memorandum z 1932 r.

Kolejna propozycja zmian organizacyjnych dotyczyła izb utworzonych na podstawie rozporządzenia Prezydent RP z 1928 r., w powiązaniu z innymi organizacjami i towarzystwami rolnymi o charakterze dobrowolnym. Zawarta została w Memorandum z 1932 r. Memorandum sporządzone zostało w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego przez Polskie Towarzystwo Rolnicze i Samorząd Rolniczy, a następnie złożone Ministrowi Rolnictwa w dniu 20 sierpnia 1932 r. przez polski Związek Rolników i Leśników z Wyższym Wykształceniem. Tekst Memorandum został opublikowany w wydawnictwie Związku w tym samym roku³³.

Autorzy powołanego dokumentu zwrócili uwagę na szereg okoliczności wymagających interwencji legislacyjnej, z uwzględnieniem istnienia izb rolniczych zarówno jako organizacji przymusowych, jak i dobrowolnych. Autorzy podkreślali, że prawidłowa organizacja rolnictwa powinna objąć całokształt materialnych interesów, a więc organizację gospodarstw i prowadzenie w nich rachunkowości, produkcję roślinną i zwierzęcą, przemysłowy przerób surowców rolniczych, lecznictwo zwierzęce i roślinne, budownictwo, zakładanie handlowych i przemysłowych przedsiębiorstw dla zbytu i zakupu produktów gospodarstwa wiejskiego i środków produkcji rolnej, politykę gospodarczą oraz finanse, które mogą realizować różne formy zrzeszeń zarówno dobrowolnych, jak i przymusowych. Autorzy zauważyli, że ówczesny ustrój organizacji rolnictwa w Polsce wciąż nie odpowiadał potrzebom rolnictwa jako działu gospodarki narodowej, a za szczególnie dotkliwy uznano brak takiej organizacji rolników, która „wyłączając działalność polityczną i społeczną oraz reprezentację jakichkolwiek grup, zespalałaby usiłowania i prace rolników nad podniesieniem poziomu rolnictwa i efektywności gospodarstw rolnych na obszarze kraju”, likwidując historycznie zastane dysproporcje. Uznano, że w interesie rolnictwa leży zapewnienie tej luki i zorganizowanie ogólnopolskiego dobrowolnego Polskiego Towarzystwa Rolniczego (PTR), opartego na własnych środkach i siłach członków stowarzyszonych. Zadania Towarzystwa ograniczono do podejmowania wyłącznie tych zadań, które były możliwe do przeprowadzenia samodzielnie, a jego działalność miała się opierać przede wszystkim na pracy samych członków Towarzystwa. Członkami PTR miały być tylko osoby fizyczne, a jednostki prawne mogły być reprezentowane w Towarzystwie przez swych przedstawicieli. Praca Towarzystwa winna być skierowana na działalność techniczno-fachową,

33 Memorandum Polskiego Związku Rolników i Leśników z Wyższym Wykształceniem opublikowane w Zeszycie Polskiego Towarzystwa Rolniczego i Samorządu Rolniczego, Warszawa 1932, s. 1–49.

w szczególności: gromadzenie informacji z praktyki we wszystkich dziedzinach gospodarstwa wiejskiego, ułatwianie wymiany doświadczeń i wiedzy, przeprowadzanie w gospodarstwach członków prób i doświadczeń z uwzględnieniem praktycznego zastosowania nowych metod i pomysłów oraz podawanie wyników wspólnych merytorycznych narad i doświadczeń do wiadomości członków. Zasadniczą formą działania Towarzystwa miały być ogólne i specjalne zebrania dyskusyjne, organizowane podczas zjazdów w głównych ośrodkach kraju, działalność doradcza oraz organizacja objazdowych wystawy połączonych z konkursami produktów rolnych.

W odniesieniu do organizacji przymusowych w Memorandum wezwano do ich wykorzystania na potrzeby reprezentacji interesów rolników i działań w tych sferach życia gospodarczego wsi, które wymagają form administracji publicznej, ale które lepiej od administracji rządowej wykona samorząd dzięki temu, że posiada „powagę organu państwowego”, lecz jednocześnie ma przewagę nad organami rządowymi w zakresie znajomości stosunków lokalnych i możliwości zaangażowania tamtejszych sił społecznych. Specjalizacja organów administracji publicznej w dziedzinie rolnictwa powinna zapobiegać zagrożeniu, że wobec istnienia odrębnego samorządu dla spraw handlowych i przemysłowych sprawowanie administracji w dziedzinie rolnictwa może być powierzone innym, mniej kompetentnym organom. Wobec istniejącej różnorodności stosunków w poszczególnych regionach kraju, wynikającej zarówno z odmiennych programów gospodarczych i politycznych stosowanych przez władze zaborcze, jak i z różnic w położeniu geograficznym i układzie narodowościowym, Memorandum sugerowało, by wszystkie zadania zmierzające do rozwoju rolnictwa, które już są lub mogą być wykonane w ramach dobrowolnych stowarzyszeń, pozostawić nadal w ich kompetencji, a w kompetencji samorządu o charakterze przymusowym pozostawić sprawy, które wynikają z funkcji administracji publicznej. Rozszerzenie kompetencji samorządu obligatoryjnego powinno się odbywać drogą obejmowania czynności organów państwowych bez uszczuplania uprawnień dobrowolnych stowarzyszeń rolniczych. Wzajemny stosunek organizacji samorządu wykonujących zadania administracji publicznej i dobrowolnych stowarzyszeń rolniczych powinien polegać na współpracy i uzupełnianiu się, z zachowaniem odrębności kompetencji i bez wzajemnego konkurowania. W odniesieniu do relacji samorząd terytorialny – rolniczy samorząd gospodarczy autorzy Memorandum postulowali, by spośród zadań ważnych dla rozwoju rolnictwa, a właściwych dla administracji publicznej, te, które wymagają znajomości rolnictwa bądź jego wyspecjalizowanych działów, pozostawić w gestii samorządu rolniczego, zwłaszcza w zakresie przedstawicielstwa i obrony interesów rolnictwa danego okręgu, administracji gospodarstwa wiejskiego, niższego szkolnictwa rolniczego ogólnego i specjalnego. Samorząd rolniczy z tytułu spełniania funkcji państwowych powinien podlegać nadzorowi Ministra Rolnictwa, nadzór ten jednak nie powinien krępować

twórczych sił społeczeństwa pod warunkiem, że działalność samorządu nie zagraża bezpieczeństwu państwa.

Memorandum odniosło się też do strony formalnej i organizacyjnej funkcjonowania izb rolniczych. Postulowano, by poszczególne izby rolnicze obejmowały okręgi o zbliżonym charakterze gospodarczym, niezależnie od podziału administracyjnego kraju. Reguły zatrudnienia pracowników w izbach rolniczych powinny uwzględniać ich społeczny charakter administracji publicznej. Administracyjny organ wykonawczy izby rolniczej powinien być związany organizacyjnie ze wskazanymi komisjami fachowymi przez udział przedstawicieli tych komisji w zarządzie izby. Za nieodzowny warunek owocnej pracy samorządu rolniczego uznano też posiadanie określonych własnych środków finansowych, zagwarantowanych ustawowo, bez obciążania nimi społeczności lokalnej.

Propozycje Memorandum, podobnie jak izb eksportu rolnego, nie zostały wdrożone, ale stanowiły wyraz trafnej oceny istniejącego stanu rzeczy, potrzeb rozwojowych rolnictwa i poszukiwania adekwatnych rozwiązań³⁴.

7. Konkluzje

Dalsze badania naukowe i prace nad koncepcją izb rolniczych, ich organizacją, funkcjonowaniem i rozwojem przerwał wybuch II wojny światowej, a potem na wiele lat przyjęty ustrój gospodarki scentralizowanej, w którym swoboda i samorządność gospodarcza zostały wykluczone. W przepisach Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej³⁵ nie było wyraźnego rozstrzygnięcia losu samorządu gospodarczego i zawodowego. Zastrzeżenie w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy na rzecz Sejmu kompetencji w zakresie określania „ustroju samorządu” mogło sugerować utrzymanie na mocy ustawodawstwa zwykłego samorządu gospodarczego lub zawodowego. Tak się nie stało. Konstytucja PRL z 1952 r.³⁶ została oparta na

34 Historyczne materiały zawierają również inne propozycje rozwiązań, które zostały zaprezentowane jako projekty ustaw. Zob. m.in. Projekt ustawy o Izbie rolniczej w Krakowie autorstwa Komitetu Towarzystwa Rolniczego Krakowskiego w wykonaniu uchwały zebrania ogólnego z dnia 15 czerwca 1877 r., Kraków 1878; Projekt ustawy o Śląskiej Izbie Rolniczej, uchwalony przez Śląską Radę Wojewódzką 14 grudnia 1934 r. w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej na podstawie art. 23 Statutu Organicznego, Druk 410/III.

35 Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71 ze zm.).

36 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232 ze zm.), dalej: Konstytucja PRL.

podwalinach ustrojowych wykluczających istnienie samorządu. Zniesiono w zasadzie wszystkie samorządy specjalne. Wyjątek stanowił silnie ograniczony samorząd adwokacki³⁷. Dopiero nowelizacja Konstytucji PRL z 1976 r.³⁸ dokonała w tym względzie zmiany, uznając w art. 15 pkt 3, że Polska Rzeczpospolita Ludowa w trosce o wyżywienie narodu popiera rozwój samorządu rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i ich spółdzielni. Nie oznaczało to jednak przyzwolenia prawodawcy na utworzenie samorządu rolniczego w postaci znanych z okresu II RP, wyposażonych we władztwo izb rolniczych, będących korporacjami prawa publicznego. Izby rolnicze zlikwidowano już w 1946 r., izby przemysłowo-handlowe zaczęto likwidować od 1950 r., izby rzemieślnicze natomiast istniały przez cały okres PRL, choć jako instytucja fasadowa i niemająca charakteru prawdziwego samorządu gospodarczego³⁹.

Utworzone na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. izby rolnicze, choć nie w pełni samodzielne, w niczym nie odbiegały od analogicznych organizacji funkcjonujących w innych krajach europejskich. Wypełniały przestrzeń między państwem a środowiskiem rolniczym. Podejmowały decyzje w kwestiach zasadniczych dla gospodarki rolnej i społeczności rolniczej. Artykułowały potrzeby ekonomiczne, zawodowe i społeczne rolników, a jako jednostki administracji wykonywały w imieniu państwa zadania z zakresu rolnej administracji publicznej. Dysponowały majątkiem własnym, prowadziły nowoczesną działalność wytwórczą, edukacyjną i doradczą. Cieszyły się znacznym autorytetem wśród swoich członków oraz organów zewnętrznych. Mimo niezwykle złożonej sytuacji społeczno-ekonomicznej okresu międzywojennego zapisały ważną kartę w kształtowaniu gospodarczego ustroju Polski. Niewątpliwie zadecydowały też o aktualnym kształcie przyjętych rozwiązań normatywnych, gdyż pamięć o osiągnięciach i znaczeniu przedwojennych organizacji rolniczych spowodowała najpierw samoorganizowanie się rolników w formie stowarzyszeń działających pod nazwą izb rolniczych, a następnie zrealizowanie inicjatywy legislacyjnej w postaci ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych.

37 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 48; P. Antkowiak, *Historyczny proces kształtowania się samorządu zawodowego w Polsce*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Decentralizacja jako fundament demokracji obywatelskiej*, Poznań 2016, s. 105.

38 Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1976 r., Nr 5, poz. 29).

39 Szerzej R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 72 i n.

Rozdział VI

Ustrojowy status izb rolniczych

1. Uwagi wprowadzające

Koncepcja reaktywowania rolniczego samorządu gospodarczego w formie izb ujawniła się na fali społecznego ruchu Solidarności. W 1981 r. zgłaszane były liczne inicjatywy lokalne zmierzające do odtworzenia samorządu rolniczego, a w Naczelnym Komitecie Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego powołany został specjalny zespół, którego zadaniem było przygotowanie projektu ustawy o izbach rolniczych. Prace przerwało wprowadzenie stanu wojennego.

Do koncepcji reaktywacji izb rolniczych powrócono po zmianie ustrojowej dokonanej w roku 1989. Rolnicy z własnej inicjatywy powoływali społeczne zrzeszenia i stowarzyszenia działające pod nazwą izb rolniczych oraz postulowali rozpoczęcie prac legislacyjnych. Prace nad projektem podjęły różne gremia. Na gruncie inicjatyw terenowych nad projektem pracował specjalnie w tym celu powołany zespół Regionalnej Izby Rolniczej i Rolno-Przemysłowej Małopolski i Śląska. Kolejny opracowany został przez zespół społeczny przy Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Pierwszy poselski projekt ustawy o izbach rolniczych pojawił się w pracach Sejmu X kadencji. Drugi został zgłoszony Marszałkowi Sejmu w roku 1991 przez grupę siedemnastu posłów, a kolejny został opracowany i zgłoszony przez zespół poselski w 1993 r. Równoległe prace legislacyjne prowadzone były przez zespoły powołane z inicjatywy Marszałka Senatu i na zlecenie Urzędu Rady Ministrów. Żaden z ówczesnych projektów ustawy o izbach rolniczych nie został uchwalony¹. Mimo braku sukcesu legislacyjnego przedkładane propozycje legły u podstaw wersji ostatecznej ustawy, kształtując zasadnicze założenia, odnoszące się do powszechności

1 *X lecie samorządu rolniczego na ziemi łódzkiej – od Łódzkiej, Sieradzkiej i Skierniewickiej oraz części Częstochowskiej, Kaliskiej, Konińskiej, Płockiej i Radomskiej do Izby rolniczej województwa Łódzkiego*, Łódź 2005, s. 5–17.

reprezentacji rolników w izbach, nadania izbom osobowości prawnej i przyznania pewnych kompetencji publicznoprawnych. Zakładały też obowiązkową przynależność do izb oraz określały ich struktury terytorialne.

Prace legislacyjne ostatecznie zakończyła ustawa o izbach rolniczych, która została uchwalona 14 grudnia 1995 r., a weszła w życie z dniem 4 kwietnia 1996 r., tworząc podstawy prawne do przeprowadzenia demokratycznych wyborów i wyłonienia organów rolniczego samorządu gospodarczego w Polsce. Ustawa formalnie nawiązała do tradycji międzywojennej w zakresie zadań realizowanych przez izby względem swoich członków oraz nominalnego dopuszczenia do wykonywania kompetencji administracyjnych jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i samorządowej, przekazanych na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji.

Funkcjonowanie izb rolniczych, zakres powierzonych i faktycznie realizowanych kompetencji oraz znaczenie izb jako organów samorządu gospodarczego oceniane jest niejednolicie. W pierwszych latach funkcjonowania izby cieszyły się pełnym poparciem i zaangażowaniem społeczności wiejskiej. Kolejne lata osłabiły pozytywną ocenę, a obecnie przeważają oceny krytyczne. Rozczarowania nie kryją przede wszystkim rolnicy zrzeszeni w samorządzie, wskazując na słabą pozycję ustrojową izb, brak instrumentów administrowania rolnictwem, zwłaszcza w mechanizmach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej, fasadową aktywności izb, niewystarczający zakres i powierzchowność kompetencji merytorycznych, brak spójnej wizji krajowej polityki rolnej, brak systemowej współpracy między organizacjami terenowymi a organem centralnym oraz uleganie i podporządkowywanie się presji politycznej i lobbystycznej. Zwolennicy rolniczego samorządu gospodarczego podnoszą natomiast zastrzeżenia odnośnie do regulacji ustawowej, jako źródła negatywnych ocen i słabości izb. Wskazują, że przyznanie tylko uprawnień doradczo-opiniodawczych bez możliwości realizacji własnych zadań administracyjnych i decyzyjnych skutkuje tym, że zakres i intensywność podejmowanych samodzielnie i we współpracy działań nie do końca zależy od chęci i woli izb rolniczych. Sytuację pogarszają dokonywane w ostatnich latach zmiany ustawowe, które konsekwentnie osłabiają pozycję izb, przenosząc dotychczasowe ich kompetencje na inne podmioty i organizacje. Negatywne oddziaływanie ma także konkurowanie z izbami innych organizacji zawodowych², branżowych i doradczych, co umożliwiła nieprecyzyjna delimitacja zakresu kompetencji. Działania te w sposób wyraźny odbiegają od tendencji światowych i europejskich, które coraz mocniej akcentują znaczenie społecznej partycypacji w gospodarce.

2 Rozwój różnych form korporacjonizmu, w tym także samorządu rolniczego, był stymulowany przez związki zawodowe, które u progu transformacji ustrojowej były substytutem społeczeństwa obywatelskiego, por. A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] B. Klimczak (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, Wrocław 2001, s. 78.

Ustalenie statusu ustrojowego izb rolniczych wymaga więc przeanalizowania i oceny istniejącego *status quo* w szerokim kontekście wyznaczanym prawem międzynarodowym i europejskim oraz krajową ustawą zasadniczą.

2. Samorząd gospodarczy rolników w aktach prawa międzynarodowego

Traktaty międzynarodowe traktują wolność zrzeszania się osób w organizacjach zakładanych w celu obrony praw i reprezentowania interesów zawodowych, ekonomicznych i socjalnych jako fundamentalne prawo człowieka.

Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 87³, Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)⁴ oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP)⁵ w przepisach zatytułowanych „Wolność związkowa” (konwencja) i „Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się” (EKPC, KPP) gwarantują m.in. prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony interesów osób uprawnionych. Powołane konwencje nie wykluczają ani nie zawierają postanowień odrębnych dla wolności zrzeszania się rolników. Tym samym wolność ta jest im zagwarantowana na równi z innymi organizacjami pracowniczymi, zawodowymi i gospodarczymi. Ze względu jednak na specyfikę produkcji rolnej oraz egzystencjalne znaczenie jej produktów niemal od zarania inicjatyw międzynarodowych postulowano konieczność przyjęcia na potrzeby rolnictwa odrębnych regulacji prawnych. Jedną z pierwszych była Międzynarodowa Konwencja o prawie zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych, przyjęta jako projekt dnia 12 listopada 1921 r. w Genewie na Ogólnej Konferencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Ligi Narodów⁶. Kolejnym aktem dotyczącym rolnictwa była Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym, przyjęta w Genewie dnia 23 czerwca 1975 r.⁷ Na forum ONZ kolejne prace nad odrębnym aktem dotyczącym wyłącznie rolników i ludności wiejskiej trwały wiele lat, a zakończone

3 Konwencja (nr 87) dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 125).

4 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).

5 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1 ze zm.).

6 Dz.U. z 1925 r., Nr 54, poz. 378.

7 Dz.U. z 1994 r., Nr 22, poz. 76.

zostały przyjęciem Rezolucji Narodów Zjednoczonych 73/165 z dnia 18 grudnia 2018 r.⁸ o prawach chłopów i innych osób pracujących na obszarach wiejskich, przyjętej dnia 28 grudnia 2018 r.

W kontekście uwarunkowań międzynarodowych rolniczego samorządu gospodarczego znaczenie gwarancyjne należy przypisać postanowieniom art. 9 i 10 powołanej Rezolucji⁹. Zgodnie z treścią art. 9 tego aktu:

- „1. Chłopi i inne osoby pracujące na wsi mają prawo do tworzenia i przystępowania do organizacji, związków zawodowych, spółdzielni lub innych wybranych przez siebie organizacji lub stowarzyszeń w celu ochrony swoich interesów oraz do zbiorowych negocjacji. Organizacje takie są niezależne i dobrowolne oraz pozostają wolne od wszelkiej ingerencji, przymusu lub represji.
2. Żadne ograniczenia w korzystaniu z tego prawa nie mogą być nakładane na korzystanie z niego poza ograniczeniami przewidzianymi przez ustawę i niezbędnymi w społeczeństwie demokratycznym ze względu na bezpieczeństwo narodowe lub bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, ochronę zdrowia publicznego lub moralności publicznej lub ochronę praw i wolności innych osób.
3. Państwa podejmują odpowiednie środki w celu zachęcenia do tworzenia organizacji chłopskich i innych osób pracujących na obszarach wiejskich, w tym związków, spółdzielni lub innych organizacji, w szczególności w celu wyeliminowania przeszkód w ich zakładaniu, rozwoju i prowadzeniu legalnej działalności, w tym wszelkiej dyskryminacji ustawodawczej lub administracyjnej wobec takich organizacji i ich członków, oraz zapewniają im wsparcie w celu wzmocnienia ich pozycji podczas negocjowania umów, aby zapewnić, że warunki i ceny są uczciwe i stabilne oraz nie naruszają ich praw do godności i godnego życia”.

Natomiast w art. 10 Rezolucja przyjmuje, że:

- „1. Chłopi i inne osoby pracujące na obszarach wiejskich mają prawo do aktywnego i wolnego udziału, bezpośrednio i/lub za pośrednictwem swoich organizacji przedstawicielskich, w przygotowywaniu i wdrażaniu polityk, programów i projektów, które mogą mieć wpływ na ich życie, ziemię i środki do życia.
2. Państwa wspierają udział, bezpośrednio i/lub poprzez swoje organizacje przedstawicielskie, chłopów i innych osób pracujących na obszarach

8 Deklaracja ONZ z dnia 18 grudnia 2018 r. o prawach chłopów i innych osób pracujących na obszarach wiejskich, rezolucja 73/165, A/RES/73/165 z 18 grudnia 2018 r.

9 Na temat prac nad Deklaracją zob. C. Golay, *Negotiation of a United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, Geneva 2015, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPLeasants/Session2/ChristopheGolay.pdf> (dostęp: 31.07.2021).

wiejskich w procesach decyzyjnych, które mogą mieć wpływ na ich życie, ziemię i środki do życia; obejmuje to poszanowanie tworzenia i rozwoju silnych i niezależnych organizacji chłopów i innych osób pracujących na obszarach wiejskich oraz promowanie ich udziału w przygotowywaniu i wprowadzaniu w życie norm bezpieczeństwa żywności, pracy i ochrony środowiska, które mogą mieć na nich wpływ”.

Przytoczone przepisy art. 9 i 10 Rezolucji tworzą międzynarodowe podwaliny samorządności gospodarczej i społecznej ludności wiejskiej, bez względu na stopień jej organizacji i poziom aktywności, podkreślając znaczenie partycypacji społecznej we wszystkich obszarach życia na wsi. Wyrażone w Rezolucji prawo do tworzenia i oddziaływania na lokalne stosunki społeczne, środowiskowe i gospodarcze ludności wiejskiej oraz skorelowany z tym obowiązek władz publicznych do poszanowania i umożliwiania podejmowania przez rolników stosownych działań nadaje idei wiejskiego samorządu gospodarczego wymiar ponadnarodowy, a także wskazuje nowy aspekt zasady zrównoważonego rozwoju, w którym szczególne znaczenie ma partycypacja społeczności lokalnych realizowana w różnych formach samoorganizacji. Paradoksalnie, stosunkowo niedawno przyjęte przez ONZ międzynarodowe gwarancje dla wszelkich przejawów samorządu rolniczego bardzo mocno nawiązują do idei międzywojennej organizacji rolnictwa w formach samorządowych, a jednocześnie stanowią najszerszy kontekst podejmowanych rozważań. Są też tłem dla badań komparatystycznych.

3. Samorząd rolników w traktatach europejskich

W przepisach traktatowych Unii Europejskiej znaczenie samorządu gospodarczego i zawodowego wpisane zostało w zasady społecznej gospodarki rynkowej i demokracji, którą kształtują przepisy art. 2 w zw. z art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej regulujące swobody gospodarcze UE. W świetle powołanych przepisów TUE zasada społecznej gospodarki rynkowej zakłada demokratyczne zarządzanie w obszarze gospodarki realizowane przez uczestniczenie zainteresowanych przedsiębiorstw oraz innych przedstawicieli społeczeństwa, zwłaszcza samorządów gospodarczych oraz samorządów zawodowych, w kształtowaniu założeń określonych polityk publicznych oraz reguł prawnych. Fundamentem społecznej gospodarki rynkowej jest społeczna demokracja, w myśl której w gospodarce istotną rolę decyzyjną i prawotwórczą powierza się społeczeństwu obywatelskiemu i jego zorganizowanym przedstawicielstwom, a także innym formom kooperacyjnym

instytucjonalizującym model partycypacyjnej demokracji¹⁰. Takie zarządzanie gospodarką określane jest jako otwarta metoda koordynacji (*Open Method of Coordination* – OMC). Jest ona wdrażana i stosowana w zakresie różnych ekonomicznych i społecznych polityk Unii Europejskiej¹¹, we wszystkich fazach realizacji, w których sprawczo uczestniczą krajowe i europejskie struktury administracyjne oraz partnerzy społeczni reprezentujący przedsiębiorców i pracowników. Udział reprezentacji podmiotów gospodarczych w formułowaniu założeń polityk unijnych gwarantuje demokratyczną legitymizację procesów zarządzania na szczeblu unijnym. Skutkuje też tym, że przedstawiciele instytucji unijnych stają się prawnie odpowiedzialni za przestrzeganie uzgodnień i zobowiązań zawartych między przedstawicielami przedsiębiorców i innych organizacji społecznych a organami władzy publicznej¹².

Tego rodzaju metoda unijnego zarządzania poszczególnymi politykami gospodarczymi i społecznymi, oparta na uzgadnianiu i zbliżaniu rozbieżnych interesów przy aktywnym udziale przedstawicieli podmiotów gospodarczych i społeczeństwa, a zwłaszcza samorządów gospodarczych i zawodowych, sprawia, że ustalane założenia poszczególnych polityk i ustanawiane na ich potrzeby regulacje prawne mają mocniejszą demokratyczną legitymację niż przepisy prawne stanowione samodzielnie przez właściwe organy legislacyjne na szczeblu krajowym lub unijnym. W ten sposób urzeczywistnia się unijny model gospodarczej demokracji, angażujący samorządy zawodowe i gospodarcze z poszczególnych państw członkowskich¹³. Samorządy zawodowe i gospodarcze są uznawane za integralną część danego państwa członkowskiego, w obrębie którego zostały utworzone i w ramach którego wykonują swoją działalność, o ile władze (organy) danego państwa członkowskiego mają względem nich kreacyjne i nadzorcze kompetencje¹⁴. Samorządy

10 T. Meyer, L. Hinchman, *The Theory of Social Democracy*, Polity Press 2007, s. 45.

11 Ogólnie na temat OMC w Unii Europejskiej zob. np. C. de la Porte, P. Pochet (red.), *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination*, Peter Lang 2002; D. Hodson, I. Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39(4), s. 719–746; E. Szyszczak, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, „European Law Journal” 2006, vol. 12(4), s. 486–502; J. Zeitlin, *Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination*, „Work & Society” 2010, vol. 69, s. 253 i n.; V. Hatzopoulos, *Why the Open Method of Coordination Is Bad for You: A Letter to the EU*, „European Law Journal” 2007, vol. 13(3), s. 309–342.

12 Szerzej J. Zeitlin, *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, „European Governance Papers (EUROGOV)” 2005, C-05-04, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2456/pdf/egg_connex_C_05_04.pdf (dostęp: 31.07.2021).

13 D. Schiek, *Economic and Social Integration: The Challenge for EU Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing 2012, s. 234–235; M. Szydło, *Gender Equality on the Boards of EU Companies: Between Economic Efficiency, Fundamental Rights and Democratic Legitimation of Economic Governance*, „European Law Journal” 2015, vol. 21(1), s. 107.

14 Wyrok TSUE z dnia 28 kwietnia 1977 r., 71/76, *Jean Thieffry v. Conseil de L’ordre Des Avocats a la Cour De Paris*, ECR 1977, nr 3, poz. 765. Na temat pojęcia „państwo członkowskie”

pozostają na ogólnych zasadach związane obowiązkami spoczywającymi na państwach członkowskich z mocy przepisów TFUE o swobodach rynku wewnętrznego. Obowiązki polegają przede wszystkim na zakazie tworzenia i utrzymywania przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału, bez względu na to, czy przeszkody te mają charakter dyskryminujący czy niedyskryminujący¹⁵. Jeżeli jednak przeszkody w konkretnych przypadkach są usprawiedliwione bądź to na mocy derogacji traktatowych¹⁶, bądź przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie imperatywnych wymogów interesu publicznego¹⁷, to są dopuszczalne, a ich ustanowienie i utrzymywanie może być inicjowane w procesie partycypacji społecznej i gospodarczej demokracji. Ze względu na uznanie rolnictwa za wrażliwy sektor gospodarki partycypacja przedstawicielstwa rolników w postaci izb rolniczych nabiera szczególnego znaczenia i nie może być kwestionowana¹⁸.

4. Izby rolnicze w ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej

Do czasu uchwalenia Konstytucji RP w 1997 r. sytuacja samorządów w polskim ustroju nie była oczywista. Konstytucji PRL z 1952 r. nie zawierała dotyczących tej kwestii postanowień. Dopiero art. 5 w brzmieniu nadanym ustawą z grudnia 1989 r.¹⁹, zmieniającą ustawę zasadniczą z dnia 31 grudnia 1989 r., zagwarantował swobodę działalności innych, poza terytorialną, form samorządu. Przepis ten nie określał jednak, o jakie formy samorządu chodzi. Formalne podstawy powołania i funkcjonowania samorządu specjalnego wynikają z art. 17 w zw. z art. 61 Konstytucji RP. W świetle tych postanowień dopuszcza się tworzenie, w drodze ustawy, samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych

w rozumieniu przepisów TFUE o swobodach rynku wewnętrznego por. M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 358 i n., oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

15 Zob. art. 34, art. 35, art. 45 ust. 1 i 2, art. 49, art. 56 i art. 63 TFUE.

16 Zob. art. 36, art. 45 ust. 3, art. 52, art. 62 w zw. z art. 52, art. 65 TFUE.

17 Na temat doktryny orzeczniczej zob. A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2002.

18 M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 143.

19 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444 ze zm.).

zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1). Na mocy ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu (a więc także samorząd rolniczy). Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej (art. 17 ust. 2). Unormowania w ustawie zasadniczej upoważniają do wniosku²⁰, że ustawodawca, tworząc podstawy konstytucyjne, wskazał trzy zasady odnoszące się do samorządów specjalnych: (1) sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach obowiązującego prawa; (2) zakaz naruszania wolności wykonywania zawodu; (3) zakaz ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej. W drodze ustawodawstwa zwykłego określony zostaje zakres zdecentralizowanych zadań publicznych wykonywanych przez organy samorządu. Ustawa może precyzować sposób wykonania zadania, może też pozostawić kwestię doboru środków i metod działania w zakresie realizacji zadania organom samorządów²¹.

4.1. Czynniki kształtujące ustrój gospodarczy

Określenie pozycji izb rolniczych w ustroju gospodarczym kraju należy rozpocząć od uwag na tle Konstytucji RP, która statuuje zasady ustroju gospodarczego kraju. W naukach ekonomicznych i politologicznych wskazywanych jest kilka zasadniczych czynników kształtujących ustrój gospodarczy. Są to czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, przy czym ich treść ulega zmianie wraz z rozwojem stosunków gospodarczych, procesów globalizacyjnych oraz uwarunkowań społeczno-środowiskowych.

Czynniki polityczne tradycyjnie ujmowane są w dwóch znaczeniach: jako poglądy polityczne ugrupowań sprawujących władzę oraz jako akty prawne regulujące funkcjonowanie i organizację instytucji prawnorolnych. Czynniki polityczne kształtują zasadnicze paradygmaty ustroju gospodarczego, w tym ustroju rolnego, i nadają im kształt obowiązującego prawa. Zależą zatem od układu sił politycznych w kraju i wraz z nimi są redefiniowane. Spójna polityka gospodarcza wymaga jednak uzgodnienia i wyznaczenia długoterminowych i trwałych celów, które są podstawą realizacji zasady pewności prawa i zaufania do władzy.

Czynniki ekonomiczne w ujęciu tradycyjnym to ziemia, kapitał i praca, stanowiące powiązaną wewnętrznie całość. Postęp technologiczny oraz rozwój nauk mających bezpośredni i pośredni wpływ na organizację i przebieg procesów wytwórczych spowodowały, że do sfery czynników ekonomicznych dodatkowo włączone zostały czynniki organizacji oraz intelektualny, odnoszący się

20 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 160.

21 M. Jackowski, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2012, z. 1-2, s. 157.

do kwalifikacji, wiedzy czy innowacji. W sferze rolnej nowe czynniki ekonomiczne wymagają szczególnego działania instytucji (publicznych i prywatnych) wspierających rolnictwo, które spowoduje, że będą one realizowały ustalone cele ustrojowe.

Czynnik społeczny sprowadza się do utrzymania właściwego poziomu aktywności gospodarczej. W odniesieniu do sfery rolnej czynnik ten ma specyficzny cel, polegający na zachowaniu produktywności rolnictwa przez zabezpieczenie kontynuacji pracy w gospodarstwie rolnym przez kolejne pokolenia następców prawnych producentów rolnych oraz utworzenie takich perspektyw rozwoju obszarów wiejskich, które zapobiegną marginalizacji społecznej oraz zapewnią realizację ambicji edukacyjnych, zawodowych, kulturalnych, społecznych i innych, od których zależy poczucie bezpieczeństwa i satysfakcji osobistej mieszkańców wsi.

Czynnik instytucjonalny związany jest ze sprawnie działającym aparatem władzy publicznej (tzw. administracji świadczącej), z aktywnym udziałem społeczności lokalnych (partycypacji społecznej) w sferze decyzyjnej oraz nowoczesną infrastrukturą właściwą dla wymagań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa. W ustroju rolnym profesjonalne działania administracyjne wymagają wyjątkowej znajomości specyfiki produkcji rolnej i stosunków lokalnych, stąd zasadna jest decentralizacja władzy i zwiększony udział podmiotów społecznych.

W ostatnich latach szczególnego znaczenia nabrał czynnik środowiskowy, który wpisuje się w świadomą realizację zasady zrównoważonego rozwoju, zakładającej harmonijne połączenie aspektów gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska. Jest istotnie determinujący we wszystkich działach gospodarki, ale najnowsze rozwiązania prawne dotyczące rolnictwa jednoznacznie wskazują na szczególną wagę ochrony środowiska w produkcji rolnej i zagospodarowaniu obszarów wiejskich. Dalszy rozwój społeczno-gospodarczy wymaga zmiany paradygmatów, przez uznanie konieczności zmniejszenia presji środowiskowej i ekonomicznej oraz powszechne wdrożenie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu.

Wskazane czynniki kształtują ustrój gospodarczy, a także determinują ustrój rolny, poszerzając i uwspółcześniając jego dotychczasowe – nieco już nieadekwatne – rozumienie, jako zespołu stosunków własnościowych, form organizacji produkcji oraz rynku. Współczesne pojęcie ustroju rolnego musi uwzględniać zarówno tradycyjne, jak i współczesne czynniki, a ponadto dopuścić też te, które dopiero się ukształtują. Wówczas ustrój rolny obejmie wszystkie stosunki społeczne cechujące różne funkcyjne gospodarstwa rolne i wielofunkcyjne korzystanie z obszarów wiejskich.

W takim kontekście należy też odczytywać i oceniać pozycję izb rolniczych oraz formułować wnioski *de lege ferenda*.

4.2. Ustrój rolny w społecznej gospodarce rynkowej

Obowiązująca ustawa zasadnicza w bardzo nielicznych postanowieniach odnosi się do kwestii rolnych. Podstawowe znaczenie ma art. 23 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne, przy czym zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i 22 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Według art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ustrój rolny jest częścią ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem odnoszą się do niego także ogólne zasady dotyczące tego ustroju, zwłaszcza art. 20–22 Konstytucji RP²².

Charakter i skutki art. 23 ustawy zasadniczej były i nadal są przedmiotem licznych wypowiedzi doktryny i orzecznictwa²³, które sformułowały częściowe konkluzje stanowiące wytyczne interpretacyjne. Pełna prezentacja dorobku naukowego w tym zakresie nie jest konieczna, ale należy wskazać zasadnicze dające się wyartykułować wnioski²⁴, mające wpływ na pozycję prawną izb rolniczych.

Po pierwsze, należy uwzględnić, że art. 23 Konstytucji RP nie do końca unormował zasady ustroju rolnego, gdyż zastosowane zostało ujęcie statyczne, z którego nie wynika, jakimi środkami można zrealizować powołaną zasadę ustrojową. Widoczny jest też częściowy charakter regulacji, która nie określa miejsca działalności rolniczej w systemie gospodarczym kraju ani zasad organizacji takiej działalności²⁵.

22 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 63; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 176–178.

23 A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 105–124; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 45–59; A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 79–99; K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 171–180.

24 Szerzej problematykę wytycznych konstytucyjnych omawia ekspertyza prawna B. Jeżyńskiej i R. Pastuszki, *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi*, Opinie i Ekspertyzy OE-224, BAS, grudzień 2014, s. 1–16.

25 T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 8, s. 14–29.

Po drugie, dyspozycja wynikająca z art. 23 Konstytucji RP stanowi przykład tzw. normy programowej, która nie formułuje żadnych konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków²⁶, a jej adresatem są organy władzy publicznej, które w możliwie szerokim zakresie powinny respektować funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego²⁷.

Po trzecie, art. 23 Konstytucji RP wytycza kierunki polityki państwa, dopuszczając działania interwencyjne w zakresie kształtowania ustroju rolnego²⁸.

Po czwarte, istnienie gospodarstw rodzinnych nie może naruszać zasady ochrony własności (art. 21) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 22), którym nadano priorytetowe znaczenie²⁹. Zasada ochrony gospodarstwa rodzinnego w tym kontekście harmonizuje treść art. 23 ustawy zasadniczej z unormowaniami zawartymi w art. 21 i 22 Konstytucji RP³⁰.

Po piąte, art. 23 Konstytucji RP pełni rolę gwarancyjną oraz wprowadza zasadę ustrojową „drugiego szczebla”, która dopełnia i konkretyzuje zasady bardziej ogólne, a przede wszystkim zasadę społecznej gospodarki rynkowej³¹. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2014 r.³² sformułował dwie zasadnicze tezy.

Zgodnie z pierwszą tezą art. 23 Konstytucji RP jest swoistym (częstkowym) desygnatem pojęciowym art. 20 ustawy zasadniczej, z którego wynika, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wprawdzie przepis art. 20 ustawy zasadniczej nie definiuje pojęcia społecznej gospodarki rynkowej, to jednak wskazuje jej komponenty. Wprost wyrażone zostały: wolność działalności gospodarczej, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych – partycypacja społeczna. Treść pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” współwyznacza zatem także art. 23 Konstytucji RP, który określa swoiste cechy ustroju gospodarczego w rolnictwie.

W drugiej tezie TK zakłada możliwość uznania prowadzenia gospodarstwa za szczególnie rodzaj działalności gospodarczej, a samego gospodarstwa rolnego

26 A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego...*, s. 110; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

27 T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 45–59; A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 79–99; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 36.

28 L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 6, Warszawa 2005, s. 6; T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego...*, s. 21.

29 Zob. postanowienie TK z dnia 27 listopada 2001 r., Ts 60/01, OTK-B 2002, nr 2, poz. 120; por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 63–64.

30 Stanowisko Marszałka Sejmu w sprawie P 35/11, BAS-WPTK-1701/11.

31 A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 85.

32 Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

– za rodzaj przedsiębiorstwa. W kontekście powszechnego obowiązywania zasad wyrażonych w art. 20–22 Konstytucji RP³³ działalność rolnicza wkomponowana została w społeczną gospodarkę rynkową, zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej, w tym organizowania się w celu reprezentacji interesów zawodowych i gospodarczych³⁴.

4.3. Izby rolnicze w świetle postanowień Konstytucji RP

Sformułowane do art. 23 Konstytucji RP tezy częściowe pozwalają dokonać interpretacji art. 17 tego aktu, który formułuje także zasadę ustrojową wolności reprezentacji interesów zawodowych i gospodarczych. Wychodząc od dokonanych ustaleń co do ustroju rolnego w ustroju gospodarczym kraju i wpisania działalności rolniczej w sferę działalności realizowanej w ramach gwarantowanej wolności gospodarczej, jako szczególnego segmentu społecznej gospodarki rynkowej, prawo do zrzeszania się rolników w samorządowych organizacjach zawodowych i gospodarczych w celu reprezentacji i ochrony własnych interesów wydaje się niepodważalne i wynikające z regulacji art. 17 ust. 2 Konstytucji RP.

Tak sformułowana teza nie jest jednak bezdyskusyjna. Treść powołanego przepisu jest przedmiotem licznych wypowiedzi doktryny oraz interpretacji orzecznictwa, które można odnieść do izb rolniczych, mimo że nie zostały one bezpośrednio wskazane w treści przepisu, a ich charakter gospodarczo-zawodowy może budzić wątpliwości. I choć w doktrynie przeważa pogląd, że samorząd rolniczy stanowi formę samorządu specjalnego gospodarczego³⁵, to spotkać można też stanowisko o jego nietypowym charakterze³⁶, a także o łączeniu pewnych cech samorządu zawodowego i gospodarczego³⁷.

33 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 28 i n.

34 W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 24 i n.; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2013, s. 84; L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy...*, s. 18 i n.; M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 140 i n.

35 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 51; M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001, s. 128; S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne funkcjonowania samorządu rolniczego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 3, s. 22–37; K. Sikora, *Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, z. 17, s. 103 i n. Pogląd ten został ugruntowany na mocy art. 68 Konstytucji marcowej, która *expressis verbis* zaliczała izby rolnicze do grupy samorządu gospodarczego.

36 S. Czarnow, *Zadania samorządu rolniczego i ich finansowanie*, „Samorząd Terytorialny” 2006, z. 7–8, s. 143.

37 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 184; M.A. Waligórski, *Izby samorządu zawodowego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz 2002, s. 82.

Zasadnicze znaczenie dla dalszych rozważań mają ustalenia ogólne co do wolności zrzeszenia się, wynikające z art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej, oraz szczególne odnoszące się do samorządu gospodarczego, wynikające z art. 17 ust. 2 tego aktu.

Samorząd zawodowy został wskazany *expressis verbis* w przepisie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ustawy zasadniczej określił też jego cechy: reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego, sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Artykuł 17 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi podstawę do tworzenia innych rodzajów samorządów, bez wskazania ich nazw. Dopiero w treści art. 61 ust. 1 ustrojodawca obok samorządu zawodowego wymienia samorząd gospodarczy. Na mocy art. 17 ust. 2 Konstytucji RP możliwe jest też tworzenie samorządów niebędących ani gospodarczymi, ani zawodowymi. Jak wskazuje P. Tuleja³⁸, na potrzeby praktyki stosowania prawa korzystne byłoby co najmniej wskazać przykłady tego rodzaju samorządów. Pogląd ten można skonfrontować ze stanowiskiem wyrażonym przez J. Zimmermanna³⁹, który wymienia inne rodzaje samorządów specjalnych, wyodrębnione m.in. na podstawie kryteriów wyznaniowych (Kościoły i związki wyznaniowe) czy narodowościowych (organizacje mniejszości narodowych). Natomiast S. Fundowicz⁴⁰ wśród innych rodzajów samorządu, które przewiduje Konstytucja RP w art. 17 ust. 2, wymienia: izby gospodarcze, ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy, izby rolnicze, cechy i izby rzemieślnicze oraz Polski Związek Łowiecki. Zróżnicowanie poglądów obrazuje specyfikę samorządów specjalnych. Niemniej jednak można się pokusić o wysunięcie pewnych uogólnionych wniosków natury ustrojowej.

1. Unormowanie instytucji samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu w rozdziale I Konstytucji RP oznacza, że ustrojodawca uznaje wskazane w art. 17 Konstytucji RP samorządy nieterytoriaalne za fundamentalną instytucję prawną oraz za jeden z filarów, na których ma się opierać ustrój państwa⁴¹.

38 P. Tuleja, *Komentarz do art. 17 ust. 2 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 78.

39 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 184.

40 S. Fundowicz, *Korporacje prawa publicznego w teorii i praktyce prawa niemieckiego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1999, t. 9, z. 1, s. 191. Podobnie M. Stahl, *Inne administrujące podmioty publiczne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 514.

41 Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie uznał, że postanowienia zamieszczone w art. 17 Konstytucji RP zawierają normy ustrojowe, czyli podstawowe i najbardziej fundamentalne zasady, na których opiera się państwo polskie. Zob. m.in. wyroki TK: z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5, pkt III.5; z dnia 4 września 2007 r., P 19/07, OTK-A 2007, nr 8, poz. 94, pkt III.4; z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45, pkt III.6; z dnia 10 stycznia 2012 r., SK 25/09, OTK-A 2012, nr 1, poz. 1, pkt III.5.1; a także postanowienie TK z dnia 28 lutego 2012 r., SK 27/09, OTK-A 2012, nr 2, poz. 20, pkt II.2.

2. Ustrojowy charakter samorządów zawodowych i gospodarczych oznacza, że samorzady te składają się na strukturę instytucjonalną państwa, czyli mają i powinny mieć swoje ustalone miejsce w obrębie struktury administracji publicznej w państwie lub też przynajmniej powinny być istotnymi partnerami społecznymi administracji publicznej, związanymi z tą administracją więzami funkcjonalno-organizacyjnymi. W takim układzie samorzady zawodowe i inne rodzaje samorządu ustawodawca konstytucyjny zalicza do podstawowych struktur instytucjonalnych państwa jako takiego, a nie uznaje ich wyłącznie za indywidualną i prywatną sprawę osób zrzeszonych w takich samorządach.
3. Samorzady mają przesądzać o praktycznym kształcie ustroju państwa, wpływać na procesy polityczne, społeczne i gospodarcze w państwie będące wyrazem określonych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz mają te procesy, razem i we współpracy z (innymi) władzami publicznymi, współkształtować.
4. Konieczność istnienia w państwie samorządów gospodarczych i zawodowych znajduje swoje uzasadnienie w konstytucyjnych zasadach demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz w zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP)⁴².
5. Działalność samorządów gospodarczych i zawodowych powinna się przyczyniać do realizowania konstytucyjnych zasad wynikających z treści art. 59 Konstytucji RP, tj. do zapobiegania powstawaniu konfliktów społecznych oraz do negocjacyjnego załatwiania spraw spornych⁴³.

Trybunał Konstytucyjny wskazał także na immanentny związek samorządów zawodowych i gospodarczych z wieloma dalszymi zasadami ustrojowymi RP, w tym z zasadą urzeczywistniania dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) oraz z zasadą pomocniczości, o której mowa w Preambule Konstytucji⁴⁴.

Samorzady gospodarcze, jako „inne rodzaje samorządu” w rozumieniu art. 17 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP, to organizacje zrzeszające osoby podejmujące lub wykonujące działalność gospodarczą. Pojęcie „działalność gospodarcza” występuje w przepisach Konstytucji RP kilkakrotnie, w różnych kontekstach⁴⁵. Jak wynika z postanowień ustawy zasadniczej, osobami prowadzącymi działalność gospodarczą mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i określone jednostki organizacyjne bez względu na to, czy te jednostki organizacyjne mają osobowość prawną czy nie, a nawet bez względu na fakt posiadania przez nie odrębnej podmiotowości

42 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 147.

43 T. Kocowski, *Partnerzy społeczni administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a: *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 671–684.

44 Por. wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25, pkt III.3.3.3.

45 Zob. art. 20, art. 22, art. 107 ust. 1 oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji RP.

prawnej w prawie cywilnym⁴⁶. Określenie przedsiębiorcy na gruncie postanowień ustawy zasadniczej należy traktować szeroko. Konstytucja RP w art. 61 ust. 3 oraz art. 203 ust. 3 posługuje się wprost pojęciem „podmioty gospodarcze”. Osoby podejmujące lub wykonujące działalność gospodarczą mogą być w ustawach zwykłych określane bardzo różnym mianem, np. przedsiębiorcy, podmioty gospodarcze, a nawet innymi swoistymi określeniami, jak rolnicy, rzemieślnicy czy handlowcy. Tak dzieje się zwłaszcza w odniesieniu do tworzonych przez nie samorządów. Do konstytucyjnej kategorii samorządu gospodarczego należy zatem zaliczać wszystkie organizacje tworzone przez przedsiębiorców, w szczególności samorząd rolników, których działalność w pełni odpowiada konstytucyjnemu rozumieniu pojęcia działalności gospodarczej. Jest tak bez względu na kontrowersje dotyczące tego, czy na gruncie ustawodawstwa zwykłego odnoszącego się do działalności gospodarczej indywidualni rolnicy posiadają przymiot przedsiębiorców i czy ich rolnicza działalność może być kwalifikowana jako działalność gospodarcza w rozumieniu ustaw zwykłych⁴⁷.

Wszystkie „inne rodzaje samorządu”, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, są tworzone na podstawie ustaw zwykłych, przy czym do ich utworzenia ustawodawca nie jest konstytucyjnie zobligowany. Ich utworzenie jest zawsze fakultatywną, samodzielną i autonomiczną decyzją ustawodawcy, który może się w tym względzie kierować własnymi priorytetami i preferowanymi przez siebie wartościami, o ile nie kolidują z aksjologią Konstytucji RP. Tworzenie samorządów specjalnych, jak wskazują H. Izdebski⁴⁸ i S. Pawłowski⁴⁹, ma charakter fakultatywny, ponieważ ustawodawca może je tworzyć, lecz nie ma takiego obowiązku. W gestii ustawodawcy pozostaje kompetencja dotycząca ustanowienia nowej korporacji prawa publicznego oraz ewentualnie jej zniesienia⁵⁰. Podobnie Trybunał

46 Konstytucyjne pojęcie działalności gospodarczej ma znaczenie swoiste i autonomiczne, które nie może być bezpośrednio utożsamiane z normatywnym rozumieniem terminu „działalność gospodarcza” wynikającym z przepisów ustaw zwykłych. Szerzej A. Żurawik, *Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a: *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 459 i n.; M. Szydło, *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012, s. 183.

47 Szerzej R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3, s. 111 i n.; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009.

48 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 38.

49 S. Pawłowski, *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, s. 632.

50 Na mocy art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 r., poz. 768) zniesiono samorząd zawodowy urbanistów. Szerzej na ten temat S. Pawłowski, *Decentralizacja przez samorządy zawodowe...*, s. 633.

Konstytucyjny⁵¹, dokonując wykładni przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, wiele razy stwierdzał, że to od decyzji ustawodawcy zależy wykreowanie samorządów zawodowych wyposażonych w konstytucyjną gestię sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu. Samorządy specjalne, o których mowa w art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, są tworzone w drodze ustawy. O tym, czy i jakie są te inne samorządy, poczynając od samorządów zawodowych, decyduje ustawodawstwo. Powołanie konkretnego „innego rodzaju samorządu” skutkuje tym, że samorząd musi w pełni respektować wymogi wynikające z art. 17 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, a więc nie może naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Zasady działania innych rodzajów samorządu przewidziane w art. 17 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP mogą zostać ukształtowane według dwóch odmiennych modeli lub w sposób mieszany syntetyzować w swoich ramach elementy każdego z obu skrajnych modeli. Pierwszy konstytucyjnie dopuszczalny model innych rodzajów samorządu odpowiada klasycznej postaci samorządu w znaczeniu prawnym, tj. samorządu spełniającego cechy uznawane za konstytutywne dla samorządów. Wśród tych cech wskazuje się w szczególności korporacyjny charakter, samodzielność w zakresie swojej działalności, wykonywanie zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej przy wykorzystaniu zdecentralizowanego władztwa administracyjnego, obligatoryjną przynależność członków realizowaną w ten sposób, że każda jednostka już wykonująca określony zawód lub działalność gospodarczą staje się członkiem danego samorządu automatycznie i *ex lege*, bez żadnej uprzedniej decyzji podejmowanej przez organ tego samorządu.

Drugi konstytucyjnie dopuszczalny model dotyczy organizacji osób wykonujących określony zawód lub działalność gospodarczą zrzeszonych na zasadzie pełnej dobrowolności i fakultatywności. Organizacjom tym ustawodawca w zasadzie nie powierza istotnych merytorycznie zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej. Oznacza to, że inne rodzaje samorządu w modelu drugim są zbliżone do stowarzyszeń, zwłaszcza stowarzyszeń zawodowych lub innych prywatnoprawnych organizacji korporacyjnych. W modelu mieszanym natomiast ustawodawca może łączyć pewne elementy każdego z obu modeli⁵².

51 Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45; wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.

52 Organizacja oraz działalność wszystkich istniejących *de lege lata* w Polsce samorządów gospodarczych jest przedmiotem dość obszernego piśmiennictwa prawniczego, w którym postuluje się m.in. znacznie szersze niż obecnie wyposażanie tych samorządów w zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej. Zob. T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy w Polsce (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] G. Łaszczycza, E. Knosala, A. Matan (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999, s. 461 i n.; *idem*, *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 23 i n.; T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Izby rolnicze*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 11, s. 18 i n.; W. Kasza, *Samorząd*

5. Konkluzje

W świetle przedstawionej analizy można sformułować następujące wnioski.

Brak obowiązku tworzenia jednostek samorządu gospodarczego, a nawet zainicjowania procesu legislacyjnego pozostawia swobodę ustawodawcy zwykłemu zarówno co do uchwalenia stosownego przepisu, jak i do jego zmiany, a także ustalenia formy organizacyjnej, nadania (lub nie) osobowości prawnej, zakresu kompetencji, organów, struktury organizacyjnej, finansowania, podporządkowania hierarchicznego czy nadzoru. Tym samym zainteresowani zrzeszeniem przedsiębiorcy mogą nie mieć w ogóle możliwości utworzenia samorządu gospodarczego lub zostaną zrzeszeni w organizacji, która nie spełnia ich oczekiwań bądź nie daje możliwości realizacji celów, dla jakich została powołana.

Stan ten należy ocenić krytycznie, jako osłabiający ustrojową pozycję samorządu gospodarczego, zasady społecznej gospodarki rynkowej, partycypacji społecznej i decentralizacji władzy. Wydaje się, że obecna pozycja izb rolniczych jest swoistym pokłosiem konstytucyjnego ujęcia samorządu gospodarczego, nie dość kategorycznie osadzonego w ustawie zasadniczej. Wypada też przypomnieć, że norma wynikająca z art. 17 ust. 2 w zw. z art. 12 i art. 20 Konstytucji RP stanowi dla ustawodawcy zwykłego normę programową, swego rodzaju wytyczną co do umożliwienia realizacji wolności zrzeszania się i uczestniczenia w życiu społecznym i gospodarczym partnerom społecznym.

Izby rolnicze są składową czynników kształtujących ustrój gospodarczy kraju, a ich umiejscowienie wynikające z konstytucyjnego umocowania wymaga od ustawodawcy zwykłego takiego uwzględnienia ich w przepisach, by stanowiły gwarancję istnienia i skutecznego funkcjonowania samorządu gospodarczego w strukturze instytucjonalnej kraju.

gospodarczy. Próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2, s. 21 i n.; R. Jastrzębski, *Samorząd gospodarczy. Izba domów składowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 10, s. 2 i n.; T. Kocowski, *Samorząd gospodarczy i zawodowy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a: *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 607 i n.; R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy a system decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3, *passim*; M. Grzelak, R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004, s. 259 i n.; S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne...*, s. 55 i n.; K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy jako partner samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2014, nr 35, s. 90 i n.; M. Szydło, *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5, s. 94 i n.; K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, *passim*; S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy...*, *passim*; B. Klimczak (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy...*, *passim*.

Rozdział VII

Kompetencje izb rolniczych

1. Uwagi wprowadzające

Uznając konstytucyjną pozycję izb rolniczych za jedną z instytucji kształtujących współczesny ustrój rolny w modelu społecznej gospodarki rynkowej, należy rozpatryć ustalony dla ich struktur organizacyjnych zakres kompetencji. Analizą *de lege lata* objęte zostaną postanowienia ustawy o izbach rolniczych oraz przepisy szczególne, na mocy których izby uzyskały określone uprawnienia. Omówione zostaną w podwójnym uporządkowaniu – przedmiotowym i chronologicznym, w ramach poszczególnych kategorii.

2. Kompetencje izb w świetle ustawy o izbach rolniczych

Przepisy ustawy o izbach rolniczych wyznaczyły zakres uprawnień przyznanych jednostkom samorządu rolniczego. Ich ocena powinna być dokonana przez pryzmat celu, dla jakiego izby były tworzone i jaki mają realizować, określonego w art. 3 ust. 4, w myśl którego „Izby działają na rzecz rolnictwa, wpływają na kształtowanie polityki rolnej i uczestniczą w jej realizacji”.

Punktem wyjścia dla analizy kompetencji jest art. 5 u.i.r., który zawiera wykaz zadań. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 do zadań izb należy w szczególności:

- 1) sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu produkcji rolnej oraz rynku rolnego i przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego;

- 2) występowanie do organów administracji rządowej w województwie i organów samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz opiniowanie projektów tych przepisów;
- 3) prowadzenie działań na rzecz tworzenia rynku rolnego oraz poprawy warunków zbytu płodów rolnych i produktów rolnych;
- 4) prowadzenie analiz kosztów i opłacalności produkcji rolnej;
- 5) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych na potrzeby producentów rolnych oraz innych przedsiębiorców;
- 6) doradztwo w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów;
- 7) podejmowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury rolnictwa i wsi oraz poprawy struktury agrarnej;
- 8) podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie;
- 9) prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 10) kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki i rzetelnego postępowania w działalności gospodarczej;
- 11) działanie na rzecz podnoszenia jakości środków i urządzeń stosowanych w działalności rolniczej oraz na rzecz poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa w rolnictwie;
- 12) współdziałanie z jednostkami prowadzącymi szkoły rolnicze, wspieranie ich działalności, inicjowanie powstawania nowych szkół i zmian w programach nauczania oraz współorganizowanie praktyk;
- 13) kształtowanie świadomości ekologicznej producentów rolnych;
- 14) inicjowanie działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych i leśnych;
- 15) działanie na rzecz poprawy jakości produktów rolnych;
- 16) promowanie eksportu produktów rolnych;
- 17) rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami producentów rolnych;
- 18) współpraca z administracją publiczną w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i wiejskiego dziedzictwa kulturowego;
- 19) przedstawianie opinii na temat oszacowania szkód łowieckich¹.

Izby mogą również wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej (art. 5 ust. 2 u.i.r.), a także realizować zadania przekazane w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 3 u.i.r.). W art. 5a ustawa

1 Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1683).

zastrzega udział izb w procesach legislacyjnych w ten sposób, że organy administracji rządowej w województwie oraz organy samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, z wyjątkiem przepisów porządkowych. Brak opinii nie wstrzymuje procedury legislacyjnej ani nie ma charakteru wiążącego.

Stosunki administracyjne ustalone zostały w art. 6 u.i.r. Sprawy indywidualne z zakresu administracji rządowej oraz wynikające z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego są rozstrzygane przez izbę w trybie postępowania administracyjnego (art. 6 ust. 1 u.i.r.). Decyzje w sprawach administracyjnych wydaje prezes izby (art. 6 ust. 2 u.i.r.) lub inna upoważniona przez niego osoba (art. 6 ust. 3 u.i.r.). W postępowaniu administracyjnym organami wyższego stopnia w sprawach z zakresu administracji rządowej jest wojewoda, a w sprawach z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze (art. 6 ust. 4 u.i.r.).

Do stosunków majątkowych odnosi się art. 7 u.i.r., który wyłączył prowadzenie samodzielnej działalności gospodarczej przez izby. Dopuścił natomiast uczestniczenie izby jako współnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcjonariusza spółki akcyjnej, a także tworzenie fundacji, bycie członkiem wspierającym stowarzyszenia oraz założycielem lub członkiem związku stowarzyszeń, które prowadzą działalność w zakresie zgodnym z ustawowymi i statutowymi zadaniami izby.

Regulacje kompetencyjne uzupełniają postanowienia art. 38 u.i.r., który wyznaczał uprawnienia Krajowej Rady Izb Rolniczych, a wśród nich w szczególności:

- 1) reprezentowanie izb przed Sejmem, Senatem i organami administracji rządowej, z wyłączeniem administracji rządowej w województwie;
- 2) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz założeń i programów polityki rolnej;
- 3) przedstawianie właściwym organom, o których mowa w pkt 1, oraz organom samorządu terytorialnego wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie oraz inicjatyw w zakresie regulacji prawnych;
- 4) udzielanie izbom pomocy w wykonywaniu ich zadań;
- 5) zarządzanie wyborów do walnych zgromadzeń izb.

Z przedstawionego ustawowego wykazu kompetencji wynika, że izby wszystkich szczebli realizują przede wszystkim zadania opiniodawcze, konsultacyjne oraz programowe. Relacje administracyjne kształtują obowiązki nadzoru nad legalnością i celowością uchwał organów izb rolniczych. Należy dodać, że wykonywanie zadań zleconych ze sfery administracji rządowej czy samorządowej, choć formalnie dopuszczone, stanowi swoisty ewenement w praktyce izb rolniczych. Samodzielna działalność o charakterze gospodarczym także została ograniczona zarówno co do sposobu jej wykonywania, jak i dysponowania pozyskanymi w ten sposób środkami (art. 7 u.i.r.).

Zwraca uwagę ogólnikowość regulacji kompetencyjnych, brak możliwości sprawczych izb, a nawet inicjowania zmian w ustalonym katalogu zadań i w ten sposób kształtowania własnej pozycji w systemie instytucji rolnych, odpowiednio do zmieniających się warunków kształtowanych przede wszystkim Wspólną Polityką Rolną UE. W kontekście celu funkcjonowania izb, jakim jest działanie na rzecz rolnictwa, wpływanie na kształtowanie polityki rolnej i uczestniczenie w jej realizacji (art. 3 ust. 4 u.i.r.), kompetencje te wydają się nieadekwatne na tyle, że uniemożliwiają jego osiągnięcie.

3. Kompetencje izb w świetle ustaw szczególnych

Konkretyzacja kompetencji izb rolniczych została zawarta w ustawach szczególnych, które ustalają zakres współpracy z organami samorządu terytorialnego i innymi organizacjami samorządowymi, rządowymi, podmiotami gospodarczymi i wyspecjalizowanymi w sprawach rolnych agendami. Zakres przedmiotowy przyznanych izmom rolniczym kompetencji pozwala na ich ujęcie w czterech zasadniczych grupach spraw:

1. gospodarki nieruchomościami,
2. rynków rolnych i rynku pracy,
3. spraw finansowych,
4. doradztwa rolniczego.

3.1. Gospodarka nieruchomościami rolnymi

Problematyka dostępu, korzystania i obrotu nieruchomościami rolnymi, jako podstawy funkcjonowania działalności rolniczej, ma znaczenie fundamentalne. Prawny reżim nieruchomości rolnych niemal we wszystkich krajach poddany jest szczególnym regulacjom o charakterze ochronnym i podlega wyjątkowym regułom nadzoru. W prawie polskim ograniczenia obrotu nieruchomościami w ostatnich latach budzą uzasadnione zainteresowanie doktryny i orzecznictwa, implikowane wzmożoną aktywnością legislacyjną w tym zakresie. Ustawodawca wielokrotnie i na różne sposoby ingeruje w reguły obrotu powszechnego w sytuacji, gdy jego przedmiotem jest nieruchomość rolna. U podstaw takiego podejścia leży założenie, że grunty rolne to niepomnażalne dobro publiczne i jako takie jest chronione. Podnoszony jest też argument, że reglamentacja obrotu tym zasobem naturalnym ma znaczenie egzystencjalne dla całego społeczeństwa. Ponadto

wskazuje się na dopuszczalność odrębnych regulacji w tym zakresie, wynikających z gwarancyjnego i ochronnego charakteru art. 23 zd. 1 Konstytucji RP. Zakres dokonywanych ingerencji spowodował jednak, że system jest przeregulowany, przepisy tworzone *ad causam*, a wielość regulacji, jej niestabilność, zakres zmian oraz wyraźne poszerzenie sfery regulacji administracyjnej w czynnościach obrotu, a także widoczne uprzywilejowanie podmiotów publicznych, narusza zasady racjonalnej legislacji i równości wobec prawa. W efekcie utworzony został nieczytelny schemat, obejmujący prawo pierwokupu, pierwszeństwa i prawo nabywania, zezwolenia, zgody, decyzje i umowy administracyjne, oświadczenia, rejestry i organy, różne zależnie od stron dokonywanej czynności prawnej. Regulacje nie spełniają wymogu proporcjonalności, a w konsekwencji naruszają zasadę pewności obrotu i zaufania do prawa. Widoczne jest również postępujące ograniczenie partycypacji organizacji społecznych w postępowaniach, których przedmiotem są grunty rolne.

Koncentrując rozważania wokół zakresu kompetencji izb w sprawach nieruchomości rolnych, powołane zostaną w ujęciu chronologicznym akty prawne, które ustalały zadania Izb rolniczych po ich powstaniu, oraz dawniejsze, podlegające nowelizacjom, a nadto najważniejsze z tych przepisów, które wskutek nowelizacji pozbawiły izby udziału w tej sferze gospodarki.

Rozważania rozpocząć należy od **ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów**². W przepisie art. 4 ust. 1 tego aktu wprowadzono wymóg, by wszczęcie postępowania z urzędu było poprzedzone uzyskaniem opinii rady sołeckiej, a także działających na terenie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników. Zastrzeżenie budzi wybór formy współdziałania organów, przez przyjęcie „słabsze” formuły współdziałania³ przy wydaniu orzeczenia (postanowienia starosty) w postaci niewiążącej opinii oraz wybór podmiotów umocowanych do zajęcia stanowiska w sprawie. Ustawodawca nie wskazał organu gminy, czy choćby organu stanowiącego sołectwa, lecz radę sołecką, organ opiniodawczo-doradczy sołtysa. Drugim natomiast podmiotem uprawnionym, w miejsce samorządu rolniczego, jest społeczno-zawodowa organizacja rolników, i to działająca na terenie danej wsi⁴. Przepis art. 10 ustala, że grunty objęte scaleniem szacuje oraz projekt scalenia opracowuje upoważniony przez starostę geodeta, przy udziale powołanej komisji, w skład której wchodzi: (1) wszyscy uczestnicy scalenia, a jeśli liczba uczestników jest większa niż dziesięć osób – rada uczestników scalenia, (2) przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników,

2 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 908 ze zm.

3 Z. Kmiecik, *Komentarz do art. 106*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 606.

4 Szerzej M.A. Król, *Conflict of Interests in Polish Legal Land Consolidation Procedure*, [w:] M. Pavlovič (red.), *Zbornik z XXI. ročnika medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*, Bratislava 2020, s. 212–213.

(3) przedstawiciel Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), (4) przedstawiciel starosty powiatowego oraz (5) przedstawiciel izby rolniczej, na której terenie działania są położone grunty objęte scaleniem. Komisja pełni tylko funkcje doradcze, nie ma uprawnień decyzyjnych i nie może władczo wpływać na przebieg postępowania scaleniowego.

Kolejnym aktem jest **ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**⁵. Przepis art. 28 tego aktu reguluje zasady sporządzania wykazu nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży. Ogłoszenie wykazu dokonywane jest na stronie Biuletynu Informacji Publicznej KOWR, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej oraz we właściwym miejscowo urzędzie gminy przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg. Tym samym udział izb jest ograniczony wyłącznie do funkcji informacyjnej. Podobnie ocenić wypada wydane na podstawie omawianej ustawy postanowienia aktów wykonawczych. W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości⁶ przyjęto, że w sytuacji złożenia kilku ofert na te same nieruchomości KOWR powołuje komisję w celu dokonania wyboru oferty i zaprasza do udziału m.in. przedstawiciela gminy, ośrodka doradztwa rolniczego i izby rolniczej (§ 12). Użyty w treści zwrot „zaproszenie” należy odczytać jako akt dowolny, dobrowolny i opcjonalny, co powoduje, że udział przedstawicieli izb jest wątpliwy i ma znaczenie tylko formalne. Dalej wskazać trzeba na postanowienia zawarte w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów⁷. Przepis § 7 dotyczy ogłoszenia przetargu m.in. w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej, ale bez żadnych dalszych uprawnień odnośnie do organizowanego przetargu.

Kolejny zakres spraw gruntowych wyznaczyła **ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych**⁸, powołując izbę do opiniowania projektu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele w tych przypadkach, gdy zgodę w tej sprawie wydaje wojewoda, czyli dla gruntów o niższej klasie bonitacyjnej, a tym samym o niższej przydatności do produkcji rolnej (art. 7). W odniesieniu do gruntów rolnych położonych na obszarach ograniczonego użytkowania rada gminy podejmuje uchwałę w przedmiocie zatwierdzenia planu po uzyskaniu opinii izby rolniczej, a także innych placówek naukowych lub

5 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2243.

6 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 353.

7 Dz.U. z 2012 r., poz. 540 ze zm.

8 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm.

osób upoważnionych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska (art. 16). Treść przepisu wskazuje na konieczność zasięgnięcia opinii izby rolniczej. Mimo że właściwy organ musi o zaopiniowanie wystąpić, jest to bowiem zajęcie stanowiska podmiotów będących we współdziałaniu, opinie wydawane we wskazanym przedmiocie nie są dla organu wiążące. W doktrynie⁹ przyjmuje się, że organ, opracowując ostateczną treść planu, powinien się ustosunkować do ewentualnych zastrzeżeń konsultowanych podmiotów. Po podjęciu uchwały w przedmiocie przyjęcia planu podlega ona nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę na podstawie kryterium legalności, który w razie sprzeczności uchwały z prawem może orzec o jej nieważności (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰).

Zwraca uwagę, że ustawodawca ograniczył wpływ izb na sposób korzystania z gruntów rolnych klas bonitacyjnych I–III, o szczególnych walorach dla produkcji rolnej, czego nie można racjonalnie uzasadnić.

Natomiast nadszpodziewanie szeroko – w porównaniu z dotychczas powołanymi aktami prawnymi odnoszącymi się do spraw gruntów – ustawodawca określił funkcje izb w Prawie łowieckim. Mimo że są to nadal uprawnienia opiniodawcze i konsultacyjne, to jednak w zakresie gospodarki leśnej pozycja izb została mocniej zaznaczona. **Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie** uwzględnia udział izb przy sporządzaniu inwentaryzacji zwierzyny, ustalaniu rocznego planu łowieckiego (art. 8a) oraz wieloletniego planu hodowlanego (art. 8c), co uwarunkowane jest położeniem i wielkością obszarów łowieckich. Wprost do kompetencji izb w sprawach gruntowych odnosi się art. 27 regulujący podział terenów na obwody łowieckie, zaliczenie (i zmianę zaliczenia) obwodów łowieckich do określonych kategorii oraz zmianę granic obwodu. W tych sprawach izby opiniują projekty i ich założenia przestrzenne. Kolejne uprawnienia izb dotyczą dzierżawy obwodów łowieckich i są zawarte w art. 29 i 29a. Specyficzne jest także powiązanie udziału izb w sprawach gruntowych, jakie przewidziane zostało w art. 46d. Zgodnie z powołanym przepisem właścicielowi albo posiadaczowi gruntów rolnych, na terenie których wystąpiła szkoda łowiecka, oraz dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego przysługuje odwołanie do nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody. Na pisemny wniosek, o którym mowa w art. 46 ust. 2, w oględzinach lub szacowaniu ostatecznym może również brać udział przedstawiciel właściwej ze względu na miejsce wystąpienia szkód izby rolniczej, a wówczas do protokołu załącza się jego opinię na temat oszacowania szkody.

9 W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 135–137; A. Kosieradzka-Federczyk, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych*, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 166–168.

10 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).

Powołane przepisy wyczerpują zakres uprawnień izb w sprawach podstawowego zasobu, jakim są grunty rolne i leśne. Oczywisty jest wniosek, że izby nie mogą racjonalnie i merytorycznie uczestniczyć w sprawach determinujących procesy produkcji w rolnictwie. Wyklucza to także nawet pośredni wpływ na kształt struktury agrarnej.

Trafność sformułowanej oceny znajduje ponadto uzasadnienie w świetle zmienionych przepisów ustaw: o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹ oraz o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹². Oba akty stanowią fundament, na którym spoczywa cała gospodarka rolna, a zwłaszcza jej zasadniczy komponent, jakim jest obrót nieruchomościami rolnymi. I właśnie z tego względu wskazane regulacje powinny decydować o pozycji izb rolniczych jako jednostek samorządu gospodarczego. Tak się jednak nie stało.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w brzmieniu nadanym przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego¹³, która miała obowiązywać od dnia 1 stycznia 2016 r., zawierała – jak dotąd – najdalej idące uprawnienia dla izb rolniczych. Kształtowanie ustroju rolnego, zwłaszcza przez oddziaływanie na strukturę agrarną, w tym wielkość gospodarstw rodzinnych, zostało wówczas powierzone Komisji do spraw kształtowania ustroju rolnego. W skład komisji wchodzić mieli powołani przez dyrektora oddziału terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR): przedstawiciel agencji jako przewodniczący, przedstawiciele gmin i powiatów położonych na obszarze działania oddziału terenowego ANR, przedstawiciele właściwej miejscowo izby rolniczej oraz organizacji społeczno-zawodowych rolników. Członkom komisji ustawa przyznawała status funkcjonariuszy publicznych. Do zadań komisji należeć miał wybór sposobu zagospodarowania nieruchomości Zasobu, trybu przetargowego dla sprzedaży i wydzierżawiania gruntów Zasobu wraz z określeniem kryteriów sprzedaży oraz opiniowanie zasadności prawa odkupu nieruchomości. Cel działań nakierowany był na uzyskanie optymalnej wielkości gospodarstw rodzinnych, określanej jako wielkość preferowana, mieszcząca się między dwukrotnością średniej powierzchni gruntów a powierzchnią 100 ha użytków rolnych. Izby rolnicze z mocy ustawy uzyskały w tym zakresie kompetencje władcze (decyzyjne). Udział izb rolniczych został też przewidziany w komisji dokonującej wyboru ofert w sprawie zamiany nieruchomości – i tu także podejmowane kolegialnie rozstrzygnięcie miało mieć charakter wiążący¹⁴.

11 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.).

12 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 1014, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.).

13 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1433 ze zm.). Akt nie wszedł w życie, utracił moc na podstawie art. 15 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 869).

14 § 12 cytowanego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości.

Dokonane w kolejnych latach zmiany zarówno w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odeszły od koncepcji poszerzania partycypacji społecznej w sprawach gospodarczych, realizowanej zwłaszcza przez samorządy zawodowe i gospodarcze. Wyraźnie zaznaczyła się tendencja centralizująca działania oraz administracyjny tryb decydowania. W obecnym brzmieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, regulującej obrót nieruchomościami rolnymi, izby nie zachowały nawet uprawnień opiniodawczych czy konsultacyjnych.

3.2. Kompetencje izb na rynkach rolnych i na rynku pracy

Udział izb rolniczych w sferze rynkowej wyznaczają pojedyncze przepisy zawarte w ustawach szczególnych:

- 1) przepis art. 6 **ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw**¹⁵, co do opiniowania przez Krajową Radę Izb Rolniczych projektu wykazu grup i organizacji producentów oraz produktów i minimalnej wielkości produkcji sporządzanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- 2) przepis art. 7 **ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych**¹⁶. W skład Krajowego Komitetu do Spraw Systemu Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych wchodzi przedstawiciele: ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw rynków rolnych, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz Krajowej Rady Izb Rolniczych. Komitet pełni wyłącznie funkcje doradcze i opiniujące;
- 3) przepis art. 49e **ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych**¹⁷, zgodnie z którym wpis uprawy GMO do Rejestru Upraw GMO dokonuje minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii: ministra właściwego do spraw rolnictwa w zakresie proponowanych warunków i sposobu prowadzenia uprawy GMO oraz rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie zgodności dokonania wpisu uprawy GMO do Rejestru Upraw GMO z polityką przestrzenną, strategią rozwoju i innymi dokumentami strategicznymi odpowiednio gminy, powiatu lub województwa oraz właściwej terytorialnie Izby rolniczej w zakresie proponowanych warunków i sposobu prowadzenia uprawy GMO;

15 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1026.

16 Dz.U. z 2001 r., Nr 3, poz. 20 ze zm.

17 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 117.

- 4) przepis art. 23 ust. 2 i 3 **ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**¹⁸, powołując do składu wojewódzkiej i powiatowej Rady Rynku Pracy m.in. przedstawiciele właściwych terytorialnie izb rolniczych;
- 5) przepis art. 10 **ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych**¹⁹. Powołując Fundusze Promocji: mleka, mięsa wieprzowego, wołowego, końskiego, owczego, drobiowego, ryb, ziarna zbóż i przetworów zbożowych, owoców i warzyw oraz roślin oleistych, powołany przepis ustalił, że w skład komitetów zarządzających wchodzi przedstawiciele izb rolniczych wybrani spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych;
- 6) przepis art. 27 **ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie**²⁰ dotyczący porejestrowego doświadczalnictwa odmianowego. Centralny Ośrodek Doradztwa we współpracy z samorządami województw i izbami rolniczymi prowadzi dla gatunków roślin uprawnych o dużym znaczeniu gospodarczym na obszarze województwa, wpisanych do krajowego rejestru lub znajdujących się we wspólnotowym katalogu odmian, porejestrowe doświadczalnictwo odmianowe. Na podstawie wyników porejestrowego doświadczalnictwa odmianowego Centralny Ośrodek Doradztwa w porozumieniu z samorządem województwa i izbą rolniczą ustala listę odmian zalecanych do uprawy na obszarze województwa;
- 7) przepis art. 13 **ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin**²¹. W myśl powołanego przepisu przy ministrze właściwym do spraw rolnictwa działa Komisja do spraw Środków Ochrony Roślin. Jest ona organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw rolnictwa, a do jej zadań należy opiniowanie, na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa, spraw dotyczących substancji czynnych, sejfnerów, synergetyków i środków ochrony roślin, w szczególności wydawanie opinii w zakresie oceny lub uwag. W skład Komisji wchodzi przedstawiciele: ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw środowiska, ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw klimatu, Krajowej Rady Izb Rolniczych, organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ekologia, związków zawodowych rolników oraz organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest pszczelarstwo. Członków Komisji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw rolnictwa, przy czym przedstawiciele organizacji i izb rolniczych wybiera spośród kandydatów zgłoszonych odpowiednio przez

18 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.

19 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 43 ze zm.

20 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 129.

21 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2097.

Krajową Radę Izb Rolniczych, związki zawodowe rolników oraz organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ekologia albo pszczelarstwo.

Z przedstawionego zestawienia wynika, że w sferze spraw rolnych związanych z funkcjonowaniem rynków rolnych ustawowo określona aktywność izb rolniczych została ograniczona do uczestniczenia w organach kolegialnych pełniących funkcję opiniodawczą i doradczą dla właściwych organów administracji rządowej, a przedstawiciele Izb są tu wyznaczani przez Krajową Radę Izb Rolniczych.

Uczestniczenie w kształtowaniu **rynku pracy** przez izby rolnicze wynikało początkowo z art. 24 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego²² oraz z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²³. Na mocy powołanych aktów utworzone zostały Rady Rynku Pracy na poziomie ogólnokrajowym, wojewódzkim i powiatowym. Przedstawiciele izb rolniczych wchodziły w skład powołanych Rad, uczestnicząc w ich pracach oraz mają głos w podejmowanych tam decyzjach, uchwałach, wytycznych i innych dokumentach kształtujących krajowy rynek pracy. Znaczenie powołanych instytucji w ostatnich latach uległo wyraźnemu obniżeniu, co tym samym osłabiło tę płaszczyznę współpracy z innymi członkami Rad, zwłaszcza reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego, oraz aktywność partycypacyjną organizacji samorządowych.

3.3. Kompetencje izb w sprawach finansowych

Sprawy finansowe mają zróżnicowany charakter i wynikają z różnych tytułów; chronologicznie ujmując, zawierają:

- 1) **sprawy podatkowe** – zagadnienia opodatkowania rolnictwa w ostatnich latach budzą żywe zainteresowanie piśmiennictwa i orzecznictwa. Podejmowane są też nieśmiało próby dokonania zmian w systemie opodatkowania rolnictwa. Abstrahując od ogólnej oceny prawnego reżimu podatkowego rolnictwa, należy podkreślić, że wobec dokonującej się polaryzacji gospodarstw rolnych, prowadzącej z jednej strony do powiększania się liczby gospodarstw bardzo dużych, ekonomicznie w pełni stabilnych, a z drugiej do utrzymującej się na zbyt wysokim poziomie liczby gospodarstw bardzo małych, egzystujących na granicy minimum socjalnego, zmiana reguł podatkowych jest nieuchronna. Dotychczasowe kompetencje izb, polegające

22 Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080 ze zm.).

23 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.).

na współdecydowaniu o zaliczeniu lub zmianie przynależności gminy lub wsi do określonego okręgu podatkowego (art. 5 ustawy o podatku rolnym) oraz zwolnieniu od podatku dochodowego izb rolniczych w części przeznaczanej na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej (art. 17 ust. 1 pkt 39 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych), wydają się rażąco ograniczone i nieadekwatne do skali różnorodnych zobowiązań finansowych wynikających z programów wsparcia rolnictwa, zwłaszcza ze środków funduszy europejskich;

- 2) kolejna grupa spraw natury finansowej ma także dość odległe w czasie źródła i związana jest z nabywaniem akcji i udziałów w **procedurach prywatyzacyjnych**. Mimo że przekształcenia prywatyzacyjne w rolnictwie co do zasady zostały już zakończone, to w kontekście uprawnień izb rolniczych istotne było uczestniczenie ich przedstawiciela w procesie rozstrzygania reklamacji plantatorów w sprawie nieumieszczenia ich na listach uprawnionych²⁴. Kolejne uprawnienie do udziału w procesach prywatyzacyjnych izb rolniczych wynikało z § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 kwietnia 1997 r. w sprawie sposobu wykazania przez uprawnionych rolników i rybaków okoliczności umożliwiających im nabycie akcji spółek Skarbu Państwa oraz szczegółowego trybu nabywania przez nich akcji²⁵ i analogicznie dotyczyło reklamacji z tytułu niezamieszczenia na liście uprawnionych. Rozpatrzenie reklamacji kończyło tok postępowania reklamacyjnego;
- 3) następną dającą się wyróżnić grupę spraw finansowych stanowią kwestie **odszkodowań za szkody** wyrządzone przez zwierzęta żyjące w stanie wolnym, w tym zwierzęta łowne i zwierzęta objęte prawną ochroną gatunkową²⁶, oraz kłęski żywiołowe i związane z tą problematyką obowiązki ubezpieczeniowe.

Szkody wyrządzane przez **zwierzęta żyjące w stanie wolnym**, zwłaszcza zwierzęta łowne w uprawach polowych, należą do stałych zagrożeń, a co za tym idzie – sprawy związane z szacowaniem szkód oraz wypłatą odszkodowań mają

24 Ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz.U. z 1994 r., Nr 98, poz. 473 ze zm.); § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 5 maja 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu nabywania akcji przez uprawnionych plantatorów buraka cukrowego (Dz.U. z 1997 r., Nr 47, poz. 311); § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie programu prywatyzacji Krajowej Spółki Cukrowej oraz trybu zbywania akcji tej spółki plantatorom buraków cukrowych oraz pracownikom (Dz.U. z 2004 r., Nr 264, poz. 2628 ze zm.).

25 Dz.U. z 1997 r., Nr 44, poz. 280. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 425).

26 Szerzej M.A. Król, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 654–655.

charakter powszechny²⁷. Współdziałanie izb rolniczych z właściwym nadleśniczym Lasów Państwowych lub wojewodą w zakresie szacowania szkód polega na opiniowaniu protokołów szkód odpowiednio do wymagań wskazanych w art. 46a ust. 4, art. 46c ust. 5 i art. 46d ust. 8 Prawa łowieckiego oraz na uczestniczeniu w postępowaniu odwoławczym, jeżeli został złożony wniosek o udział przedstawiciela izb w oględzinach lub szacowaniu ostatecznym ustalonym przez rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych²⁸. Wykonywane na potrzeby odszkodowań opinie nie są wiążące.

Szkody powstałe wskutek **kłęsk żywiolowych** także stanowią zasadnicze ryzyko biologiczne, determinujące efekty ekonomiczne produkcji rolniczej. Zagrożenia wynikające z kłęsk żywiolowych mają różny zasięg terytorialny i powodują różny poziom strat. Przedstawiciele właściwej miejscowo izby rolniczej uczestniczą w postępowaniach związanych z oszacowaniem strat, wypłatą odszkodowań oraz udzielaniem preferencyjnych kredytów bankowych na podstawie § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁹. Udział w tych postępowaniach polega na powołaniu przedstawiciela izby do prac komisji powstałej dla oceny zasadności udzielania pomocy pokłeskowej, zwłaszcza w zakresie wznowienia produkcji³⁰. Uprawnienia dotyczą też możliwości wnioskowania o powołanie rzeczoznawców na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie rzeczoznawców wyznaczonych przez powiatowego lekarza weterynarii do przeprowadzenia szacowania³¹.

Zmiany klimatyczne powodują, że różne rodzaje ryzyka w produkcji rolniczej stają się bardzo groźne i są nieprzewidywalne, a zarządzanie ryzykiem oraz przeciwdziałanie kłęskom uznane zostało w założeniach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2028 za priorytetowe i objęte pomocą finansową. Konieczne okazało się też rozbudowanie już istniejących mechanizmów ubezpieczeniowych.

27 Artykuł 46 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie; § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie szacowania szkód wyrządzonych przez niektóre gatunki zwierząt objęte ochroną gatunkową (Dz.U. z 2018 r., poz. 645).

28 Dz.U. z 2019 r., poz. 776.

29 Dz.U. z 2015 r., poz. 187 ze zm.

30 Mowa o wznowieniu produkcji:

- 1) przez odtworzenie środków trwałych w gospodarstwach rolnych, w których wystąpiły szkody spowodowane przez suszę w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich;
- 2) w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.

31 Dz.U. z 2009 r., Nr 142, poz. 1161.

Tymczasem zadanie izb rolniczych w zakresie ubezpieczeń majątkowych ogranicza się do uczestniczenia w Komisji do Spraw Oceny Ofert utworzonej na mocy art. 8 ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt³²;

- 4) **ubezpieczenia społeczne rolników** uregulowane ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³³ także kwalifikowane są do spraw finansowych. Uprawnienia izb wyznaczają *de facto* dwa przepisy: art. 67 powołujący Radę Rolników, w skład której wchodzi również przedstawiciel wskazani przez Krajową Radę Izb Rolniczych, oraz art. 77a dopuszczający wsparcie działań izb rolniczych ze środków funduszu składkowego;
- 5) ostatnia grupa spraw finansowych z udziałem izb rolniczych dotyczy **postępowania egzekucyjnego**. Zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji³⁴, egzekucji nie podlegają: nadwyżka inwentarza żywego ponad stado podstawowe oraz te przedmioty, które komornik, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej właściwej ze względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika, uznaje za niezbędne do prowadzenia tego gospodarstwa.

Podsumowując, tak ukształtowane kompetencje izb nie dają możliwości aktywnego współkształtowania polityki finansowej dotyczącej rolnictwa, dokonywania doboru właściwych i adekwatnych instrumentów finansowych, a przede wszystkim uczestniczenia w mechanizmach pomocowych WPR, które determinują kierunki rozwoju gospodarczego produkcji rolnej i obszarów wiejskich. Tym samym nie ma możliwości zrealizowania zasadniczego celu, dla którego izby powstały, tj. działania na rzecz rolnictwa i kształtowania realiów polskiej wsi.

3.4. Kompetencje doradcze izb rolniczych

Sprawy ze sfery doradztwa rolniczego, w jakich uczestniczą lub mogą uczestniczyć izby rolnicze, wymagają nieco szerszej prezentacji.

W ujęciu historycznym doradztwo rolnicze po II wojnie światowej realizowane było początkowo przez Związek Samopomocy Chłopskiej, państwowe ośrodki maszynowe, kółka rolnicze i służby gminne, a następnie wojewódzkie ośrodki postępu rolniczego³⁵, które przeszły znaczącą ewolucję. W obecnym kształcie

32 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 477).

33 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 266.

34 Dz.U. z 2017 r., poz. 1385.

35 Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1975 r. w sprawie zasad funkcjonowania wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego (niepubl.). Warunki finansowania wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego określone zostały uchwałą Rady Ministrów nr 114/81 z dnia

jednostki doradztwa rolniczego funkcjonują od roku 2004³⁶. Poza systemem doradztwa państwowego (publicznego) krajowe przepisy przyznają różnorakie uprawnienia doradcze także innym instytucjom i organizacjom. Zasadnicza lista jednostek wykonujących uprawnienia doradcze wynika z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego³⁷, który wskazuje podmioty współpracujące w ramach doradztwa. Są to przede wszystkim agencje rolne (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – ARiMR oraz KOWR), Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, banki spółdzielcze, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, placówki oświatowe, naukowe i jednostki naukowo-badawcze, związki zawodowe, organizacje krajowe i zagraniczne wspomagające rozwój obszarów wiejskich oraz izby rolnicze i Krajowa Rada Izb Rolniczych. Wskazane jednostki realizują zadania z zakresu doradztwa rolniczego, choć w różnym zakresie i z różnym zaangażowaniem. Uprawnienia doradcze izb wynikają bezpośrednio z art. 5 ust. 1 u.i.r., a art. 5 ust. 2 pkt 6 u.j.d.r. wskazuje, że realizacja zadań doradczych jest prowadzona we współpracy z izbami rolniczymi. Artykuł 3 ust. 5 u.j.d.r. natomiast dopuszcza przekazanie prowadzenia wojewódzkich ośrodków doradztwa właściwej miejscowo izbie rolniczej. Zakres zadań z zakresu doradztwa obu jednostek jest właściwie tożsamy. Ale tożsamość zadań i kompetencji w praktyce nie przełożyła się na efektywną współpracę, wymianę doświadczeń czy prowadzenie wspólnych, skorelowanych działań, np.: tworzenie wspólnych baz danych, występowanie i realizowanie grantów badawczych i wdrożeniowych, przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym, tworzenie wspólnych programów zapobiegawczych, kompensacyjnych czy profilaktycznych. Przeciwnie, wyraźnie widoczne jest wzajemne konkurowanie. Spór kompetencyjny zaostrza się wraz z poszerzaniem znaczenia doradztwa rolniczego w obecnych i planowanych programach WPR, które formułują poważne oczekiwania względem instytucji doradczych.

W dość powszechnie artykułowanych opiniach działania systemu doradztwa rolniczego w Polsce w ograniczonym zakresie zaspokajają oczekiwania i potrzeby współczesnego, dynamicznie zmieniającego się rolnictwa. Główne zastrzeżenia koncentrują się na nieskuteczności świadczonych usług, trudnym dostępie do doradców, braku odpowiedzialności za świadczone usługi, ograniczonym stosowaniu nowoczesnych form doradztwa, zbiurokratyzowanym trybie postępowania, zbyt opieszałym identyfikowaniu potrzeb rolników, a nawet monopolizacji

17 czerwca 1981 r. w sprawie systemu ekonomiczno-finansowego wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego (M.P. z 1981 r., Nr 16, poz. 126).

36 Szerzej na temat doradztwa rolniczego B. Jeżyńska, *Wizja systemu doradztwa rolniczego w kontekście propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej*, Biuro Analiz Sejmowych, BAS_2405/12A, Warszawa 2012; M.A. Król, *Model doradztwa rolniczego w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2013.

37 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 721, dalej: u.j.d.r.

niektórych sfer działań doradczych. Stanowią też podstawę do postulowania zmian w obowiązującym systemie doradztwa, przede wszystkim przez poszerzenie i zróżnicowanie jednostek doradczych³⁸. Realizacja nowych celów wymyka się z dotychczasowych form organizacyjnych i wymaga wdrożenia nowych rozwiązań. W tym kontekście poszerzenie współpracy między izbami a jednostkami doradztwa powinno stanowić cel działań legislacyjnych i programowych. Najnowszą perspektywą rozwoju wsi i rolnictwa objęta Wspólną Polityką Rolną UE ma być realizowana na podstawie Krajowych Planów Strategicznych i oceniana według kryterium rezultatu. Kwestie doradztwa rolniczego wkomponowane zostały w złożony system priorytetów i celów strategicznych. Cele nowej WPR zorientowane zostały na rentowność gospodarstw rolnych, bardziej skuteczną realizację polityki w zakresie ochrony środowiska i klimatu, a także na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Horyzontalny cel realizowany we wszystkich wskazanych priorytetach to wspieranie wiedzy, innowacji i cyfryzacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich, a realizowany ma być przez doradztwo rolnicze i jednostki naukowo-badawcze.

Badania naukowe i innowacyjne oraz transfer wiedzy w rolnictwie mają już wiele lat doświadczeń i ulegają stałemu doskonaleniu i ewolucji odpowiednio do zmieniających się warunków i potrzeb. W sferze rolnictwa działalność innowacyjna ma na celu poprawę konkurencyjności i bezpieczeństwa żywności, zmniejszenie wpływu na zmiany klimatyczne, racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi, w tym ochronę rolniczo wykorzystywanych zasobów gruntów, ochronę środowiska i bioróżnorodności oraz zapewnienie stabilnych dostaw żywności³⁹. Stały Komitet do Spraw Badań w Rolnictwie na konferencji w Budapeszcie w 2011 r. sformułował raport, w którym za priorytety przyjęto: wsparcie badań interdyscyplinarnych uwzględniających złożoność systemów rolnictwa, w tym zachowanie bioróżnorodności oraz zasobów naturalnych; zwiększenie finansowania badań związanych ze zrównoważonymi technologiami produkcji żywności, wprowadzenie międzysektorowego podejścia w zakresie wiedzy rolniczej, jej transferu i wdrażania przez budowę skutecznego systemu doradztwa rolniczego oraz wprowadzenie nowych zasad koordynacji i integracji polityk unijnych i narodowych z wykorzystaniem mechanizmów zapewniających kompromis między politykami sektorowymi. Kompatybilny rozwój sfery produkcji rolnej i obszarów wiejskich zyskuje coraz szerszą akceptację, a co za tym idzie – także wsparcie finansowe.

38 Poza systemem doradztwa państwowego (publicznego) krajowe przepisy przyznają różnorodne uprawnienia doradcze także innym instytucjom i organizacjom. Wskazane jednostki realizują zadania z zakresu doradztwa rolnego, choć w różnym zakresie i z różnym zaangażowaniem.

39 B. Jeżyńska, *Funkcje doradztwa rolniczego w europejskim partnerstwie innowacyjnym na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa*, Opinie i Ekspertyzy OE-246, Kancelaria Senatu 2016.

Przykładem jest tu już wdrożone Europejskie Partnerstwo na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EIP-AGRI)⁴⁰ oraz nowe propozycje, takie jak: partnerstwa wiejsko-miejskie, innowacyjne koncepcje rozwoju w ramach *slow city* oraz *smart village* czy kompleksowa koncepcja rozwoju w ramach ruralistyki⁴¹. Rosną też oczekiwania co do innych działań, takich jak: wsparcie badań interdyscyplinarnych uwzględniających złożoność systemów rolnictwa, w tym zachowanie bioróżnorodności oraz zasobów naturalnych; zwiększenie finansowania badań związanych ze zrównoważonymi technologiami produkcji żywności, wprowadzenie międzysektorowego podejścia w zakresie wiedzy rolniczej, jej transferu i wdrażania przez wprowadzenie nowych zasad koordynacji i integracji polityk unijnych i narodowych z wykorzystaniem mechanizmów zapewniających kompromis między politykami sektorowymi. Za priorytetowe uznaje się również skonstruowanie systemu e-umiejętności. Procesy innowacyjne w polskim rolnictwie zachodzą w wolnym tempie i pozostają w znacznej mierze niedostępne dla małych, a także słabszych ekonomicznie średnich gospodarstw rolnych. Wdrożenie sprawnie działającego trójkąta wiedzy ma wyrównać różnice w sferze adaptowania działań innowacyjnych, nie powodując jednocześnie opóźnień w gospodarstwach o wyższych możliwościach adaptacyjnych. Warunkiem skuteczności jest skoordynowanie działań badawczo-wdrożeniowych oraz wypracowanie mechanizmów transferu wiedzy, przede wszystkim do gospodarstw rodzinnych⁴². Koncepcja systemu wiedzy rolniczej i informacji⁴³ rozumiana jest jako powiązany wewnętrznie zbiór organizacji rolniczych (lub osób), które biorą udział w takich procesach, jak: wytwarzanie, transformacja, integracja, wykorzystanie wiedzy i informacji w celu podejmowania decyzji, rozwiązywania problemów i wprowadzania nowości. System ten integruje rolników, badaczy naukowych, wykładowców i doradców w procesie wykorzystania wiedzy i informacji z różnych źródeł w celu usprawnienia produkcji rolniczej i poprawy warunków życia mieszkańców wsi. Koncepcja systemu wiedzy znalazła odzwierciedlenie już w poprzedniej koncepcji Wspólnej Polityki Rolnej 2013–2020. Wchodzący w skład Strategii

40 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347 z 2013 r., s. 487 ze zm.); decyzja wykonawcza Komisji z dnia 20 listopada 2014 r. określająca strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania europejskiej sieci na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i sieci europejskiego partnerstwa innowacyjnego oraz uchylająca decyzję 2008/168/WE (Dz. Urz. UE L 334 z 2014 r., s. 98).

41 D.L. Bassett, *Ruralism*, „Iowa Law Review” 2002, vol. 88, s. 273 i n.

42 Problem ten autorka sygnalizowała już wielokrotnie w opracowaniach i ekspertyzach opracowanych dla Krajowej Rady Izb Rolniczych oraz Senackiej Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

43 *Agricultural Knowledge and Information System (AKIS)* wprowadzony został przez Nielsa Rolinga. Zob. N. Roling, *Whither Rural Extension?*, Department of Rural Extension Studies, University of Guelph 1987, s. 291–311.

*Europa 2020*⁴⁴ dokument zatytułowany *Unia Innowacji* stawiał przed państwami członkowskimi konieczność skonstruowania efektywnego systemu organizacji, nauki i innowacji. W sferze rolnictwa działalność innowacyjna przewidziana została do realizacji przez system doradztwa rolniczego (*Farm Advisory System*). Za zasadnicze uznano: transfer wiedzy z nauki, tj. z badań, doświadczeń, prób itp., do praktyki, a także wskazanie działań, które powinny być podjęte przy wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych w sektorze rolno-spożywczym oraz na obszarach wiejskich. Podkreślana też była konieczność zwiększenia spójności rozproszonych do tychczas działań wspierających innowacyjność. Wzmocnienie ujęcia, w którym rozwój innowacji stanowi nadrzędny cel koordynujący różne polityki, dokonuje oczekiwanego poszerzenia pojęcia innowacji, wykraczając poza wymiar tylko technologiczny i jednocześnie uwzględniając osiągnięcia nietechnologiczne, społeczne czy organizacyjne.

Takie ujęcie zastosowano w założeniach programowych Planu Strategicznego. Analizy SWOT, stanowiące podstawę opracowania aktualnego Planu Strategicznego, oraz inne dokonane w tym celu badania wskazały na konieczność zapewnienia sprawnie funkcjonującego systemu wymiany wiedzy i innowacji i przepływu wiedzy między jego partnerami, a także realizacji szerokiego katalogu działań szkoleniowo-doradczych dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich. Za podstawę realizacji wszystkich innych wyznaczonych celów WPR uznano rozwój platform oraz wykorzystania narzędzi ICT w wymianie wiedzy i innowacji oraz nawiązywaniu współpracy, zacieśnienie współpracy między partnerami AKIS i zapewnienie dostępu do wysokiej jakości infrastruktury szybkiego Internetu na obszarach wiejskich. Nadto za konieczne uznano utworzenie wystandaryzowanych dużych zbiorów otwartych danych publicznych oraz ich szerokie wykorzystanie, a ponadto podniesienie innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich przez tworzenie i powszechne wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań. Plan Strategiczny zakłada, że trwałej poprawie dochodowości działalności rolniczej będą sprzyjały takie działania WPR, które zwiększają produktywność zasobów również dzięki innowacjom, wspierają dostosowania do kosztownych wymogów w dziedzinie bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska i klimatu oraz zakładają odpowiednio ukierunkowane wsparcie bezpośrednie, stanowiące *gros* budżetu WPR. Szczególnie istotne będą kwestie związane z przygotowaniem sektora do zielonej i cyfrowej gospodarki, przede wszystkim na poziomie gospodarstw rolnych. Powyższe elementy nie będą możliwe do realizacji bez sprawnego systemu doradztwa oraz efektywnej i dostosowanej do potrzeb rolników wymiany wiedzy. Narzędzia te mogą mieć też znaczenie dla zapewnienia odpowiedniego standardu życia, rozwoju pozarolniczych funkcji na obszarach wiejskich oraz samowystarczalności małych miejscowości wiejskich,

⁴⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie strategii „Europa 2020” (Dz. Urz. UE C 188 z 2012 r., s. 188).

zwłaszcza przez organizację miejsc pracy, zieloną energię, zarządzanie zasobami wodnymi, zarządzanie odpadami i dostępność do usług publicznych.

Wobec powyższego brak udziału izb rolniczych nie znajduje uzasadnienia. Tymczasem Plan przewiduje, że w celu zapewnienia wysokiego poziomu usług doradczych kontynuowane będzie wsparcie podnoszenia kwalifikacji doradców. Uruchomienie tych interwencji zaplanowano na wczesny etap wdrożenia Planu, a nawet na okres przed uruchomieniem interwencji, np. inwestycyjnych, tak aby umożliwić jak najlepsze przygotowanie rolników i innych potencjalnych beneficjentów do korzystania z oferowanego w ramach Planu wsparcia w sposób najbardziej efektywny. Przygotowanie rolników do zielonej i cyfrowej transformacji w sektorze rolnictwa wymaga transferu wiedzy w obszarze ochrony środowiska i kompetencji cyfrowych mieszkańców obszarów wiejskich, co ma być realizowane w ramach Polityki Spójności. Podobnie doradztwo dla mieszkańców obszarów wiejskich, np. w zakresie planowania i zakładania działalności gospodarczej, powinno być zapewnione dzięki programom realizowanym z polityki spójności. Dotacje udzielane będą na przygotowanie i wdrożenie innowacyjnych rozwiązań w podmiotach z sektora rolno-spożywczego, obejmujących elementy B+R. W ramach Planu będą udzielane granty dla podmiotów B+R, w tym m.in. dla instytutów, szkół, uczelni w zakresie realizacji badań nad zmniejszeniem emisji w rolnictwie, racjonalnego gospodarowania zasobami, rolnictwa 4.0 oraz na inwestycje administracji rolnej z zakresu cyfryzacji procesów zarządzania, monitorowania i ewaluacji. Wsparciem objęte zostaną również inwestycje dotyczące rozwiązań cyfrowych zapewniających dostęp do baz wiedzy, umożliwiających efektywniejszy transfer wiedzy oraz dzielenie się wiedzą i umiejętnościami. Komplementarnie do realizowanych w ramach Planu interwencji z zakresu cyfryzacji realizowane będą inwestycje infrastrukturalne z zakresu Internetu szerokopasmowego w ramach Polityki Spójności i Krajowego Planu Odbudowy⁴⁵.

W żadnym z wymienionych projektów do ich realizacji nie został przewidziany udział izb rolniczych.

4. Konkluzje

Trwające prace nad nową koncepcją rozwoju wsi i rolnictwa są doskonałym momentem do podjęcia inicjatyw zmierzających do aktualizacji kompetencji izb. Analiza postanowień projektu Planu Strategicznego niestety nie wskazuje na ich poważne potraktowanie. W celu wsparcia przygotowania Planu zostały powołane

45 *Projekt Planu Strategicznego dla WPR*, <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/konsultacje-spoeczne-planu-strategicznego-dla-wpr> (dostęp: 31.07.2021).

zespoły robocze: (1) Zespół do spraw opracowania Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027⁴⁶, którego członkami są dyrektorzy Departamentów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przedstawiciele jednostek naukowych, przedstawiciele ARiMR, KOWR, Centrum Doradztwa Rolniczego i inne osoby niebędące członkami Zespołu, w szczególności przedstawiciele organów administracji rządowej i samorządowej, środowisk naukowych oraz organizacji społecznych, branżowych i pozarządowych; (2) zespoły analizujące szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich. W skład tych zespołów wchodzi przedstawiciele najważniejszych instytucji oraz organizacji rolniczych, urzędów statystycznych, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jednostek samorządu terytorialnego, ponadto organizacje i związki branżowe rolników, reprezentujące wiodące sektory gospodarcze w poszczególnych regionach, np. spółdzielnie mleczarskie, przedsiębiorstwa nasienne, producentów maszyn rolniczych, i inne lokalne grupy działania oraz partnerzy społeczni. W celu włączenia partnerów publicznych, gospodarczych i społecznych w prace nad Planem powołano Zespół wspierający prace w zakresie projektowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa ze środków europejskich na lata 2021–2027⁴⁷, który ma za zadanie sformalizowanie trybu partnerskiej współpracy pomiędzy szerokim gronem interesariuszy w trakcie przygotowywania zakresu i koordynacji wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach wszystkich środków UE. Prace Zespołu mają ułatwić osiągnięcie komplementarności i koordynacji interwencji pomiędzy instrumentami wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rybołówstwa i politykami krajowymi. Będą służyły również zachowaniu spójności w ramach instrumentów wsparcia projektowanych w ramach poszczególnych celów Wspólnej Polityki Rolnej. Do prac w zespole formalnie zostało zaproszone szerokie grono przedstawicieli ministrów, jednostek i stowarzyszeń, instytucji pośredniczących i wdrażających, środowisk naukowych i eksperckich, a także przedstawiciele zespołów wojewódzkich analizujących szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich, przedstawiciele jednostek doradztwa rolniczego, samorządu rolniczego oraz organizacji społecznych, branżowych i pozarządowych, które pełnią rolę już tylko doradczą-opiniującą, nie decydują natomiast o ostatecznym kształcie przyjmowanych rozwiązań, nie są też jednostkami realizującymi programy i projekty.

46 Zarządzenie Nr 72 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 września 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027 (Dz. Urz. MRiRW z 2019 r., poz. 78 ze zm.).

47 Zarządzenie Nr 80 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu wspierającego prace w zakresie projektowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa ze środków europejskich na lata 2021–2027 (Dz. Urz. MRiRW z 2019 r., poz. 89 ze zm.).

W kontekście oceny kompetencji izb rolniczych należy stwierdzić, że istniejący stan jest nie do zaakceptowania. Izby powinny podejmować systematyczne działania w zakresie innowacyjności gospodarstw, zarządzania jakością, zasobami ludzkimi, potencjałem ekonomicznym, udziałem gospodarstw w projektach naukowo-badawczych. W zakresie usług doradczych objętych kompetencjami izb powinny się znaleźć także warunki bezpieczeństwa żywności, współpracy z przedsiębiorcami przemysłu rolno-spożywczego, organizacjami ochrony środowiska, przedsiębiorcami działającymi w otoczeniu rolnictwa oraz organizacjami administracji rolnej i samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Doradztwo rolnicze może i powinno stać się jedną z ważniejszych płaszczyzn aktywności izb w zakresie realizacji nałożonych na nie zadań ustawowych, tym bardziej że izby są legitymowane do reprezentowania interesów wszystkich swoich członków, nie mają charakteru politycznego, nie są powiązane ekonomicznie z wyspecjalizowanymi jednostkami doradczymi. Powierzenie sfery doradczej jest wyrazem zaufania władz rządowych dla organizacji rolniczych w zakresie znajomości potrzeb rolnictwa, kompetencji zawodowych i odpowiedzialności obywatelskiej.

Podobne wnioski nasuwają się też odnośnie do innych sfer kompetencji izb. Kompetencje, a tym samym wpływ izb rolniczych na przyszły kształt realiów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich oraz rozwój partycypacji lokalnych społeczności, pozostają poza sferą poważnego zainteresowania ustawodawcy, a nawet zauważyć trzeba wyraźne osłabianie już i tak ograniczonych możliwości⁴⁸. Uprawnienia izb, które im niegdyś przysługiwały, i nowe, które mogłyby być realizowane przez izby, są przesuwane lub przyznawane organom rolnej administracji centralnej, organizacjom pomocniczym, jak koła gospodyń wiejskich czy sołtysi. Poszerzenie zakresu kompetencji zawsze wskazuje na realizowanie zasady decentralizacji władzy, przez przekazanie jej właściwym organizacjom zawodowym⁴⁹. Przyczynia się to do umocnienia znaczenia organizacji zawodowych rolników, umożliwia udział w procesach podejmowania decyzji politycznych i strategicznych dla rolnictwa oraz kształtuje właściwą opinię członków izb o znaczeniu i funkcjonowaniu jednostek samorządu zawodowego.

48 Ograniczenie kompetencji izb rolniczych nastąpiło m.in. w drodze ustawy z dnia 21 lutego 1997 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1997 r., Nr 32, poz. 184); ustawy z dnia 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 228, poz. 1486); ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2160).

49 Zob. S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2012, s. 50 i n.

Rozdział VIII

Geneza samorządu rolniczego w Europie

1. Uwagi wprowadzające

Rolnictwo od początków średniowiecza stanowiło podstawę życia gospodarczego i rozwoju państw nowożytnych¹. Nie było jednak kojarzone z wykonywaniem zawodu rolnika. W polityce gospodarczej państw Europy Zachodniej na pierwszy plan wysuwały się względy gospodarcze związane z produkcją rolniczą. W drugiej połowie XIX w. dynamiczny rozwój przemysłu i handlu spowodował niekorzystne dla rolników zmiany w budżetach tych państw, a konkurencja towarów z kolonii zamorskich i państw Europy Południowo-Wschodniej stała się zagrożeniem dla opłacalności produkcji rolnej. Nowa sytuacja stworzyła konieczność otoczenia szczególną ochroną interesów tej grupy zawodowej². Jej efektem było powstanie pierwszych zrzeszeń rolniczych i związków zawodowych w Europie oraz pierwszych izb rolniczych, powoływanych w celu obrony własnych interesów rolników i wspierania rolnictwa³.

Analiza genezy powstania izb rolniczych w Europie, rozumianej jako zespół czynników, które złożyły się na ustanowienie i rozwój samorządu, czy też jako sposób, w jaki zostały utworzone, wskazuje na pewną prawidłowość. Otóż w większości państw, w których przed wybuchem II wojny światowej izb nie było, rzadko istnieją też one obecnie, a jeśli nawet, to ich zakres kompetencji jest niewielki.

1 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 53.

2 Ł. Radwanowicz, *Izby samorządu rolniczego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz 2002, s. 126.

3 K. Walkowiak, *Izby rolnicze jako instytucje samorządu gospodarczego w Unii Europejskiej (na przykładzie Niemiec i Francji)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, z. 16, s. 42.

Jak podkreślono w doktrynie⁴, w państwach, w których nie powstał samorząd rolniczy, reprezentacją i ochroną interesów zajmują się inne organizacje, zwłaszcza związki zawodowe.

Ważne miejsce w historii formowania się samorządu rolniczego odegrały trzy państwa: Francja, Niemcy i Austria, ale organizacje rolnicze tworzone były też w innych krajach.

2. Francja

We Francji zamiysł utworzenia samorządu gospodarczego pojawił się już w okresie monarchii absolutnej. W dobie rewolucji francuskiej odstąpiono od ich powołania z obawy, że związki „obywateli tego samego stanu i zawodu” mogą zagrozić wolności, równości i zasadom republikańskim. Pomysł utworzenia izb wrócił w okresie napoleońskim na mocy dekretu z 1802 r.⁵, a przyjęte unormowania statuowały rozwiązania modelowe izby, jako publicznej instytucji zrzeszającej na zasadzie obligatoryjności przedsiębiorców danego obszaru, reprezentującej ich interesy, ale zarazem realizującej zadania publiczne. Ten akt miał istotne znaczenie, wprowadził bowiem nowatorskie rozwiązania prawne wyznaczające model samorządu rolniczego. Jak podkreśla K. Dąbrowski⁶, nadal w regulacji francuskiej widoczna jest ciągłość koncepcyjna stworzona w dobie napoleońskiej, szczególnie w zakresie szerokich kompetencji izb. Kolejnym etapem w rozwoju legislacji w tym zakresie było uchwalenie ustawy z 20 marca 1851 r. o izbach rolniczych⁷. Akt ten wywołał sprzeciw środowiska rolniczego, gdyż tworzył formę instytucjonalną, której członkowie pochodzili z nominacji administracji rządowej, a nadzór nad izbami rolniczymi sprawowały władze administracyjne. Z tego powodu ustawa nie doczekała się wdrożenia.

Po zakończeniu I wojny światowej aktem prawnym powołującym organy administracji rolnej była ustawa z 6 stycznia 1919 r. o izbach rolniczych⁸. Zasadniczym

4 B. Skwarka, *Izby rolnicze we Wspólnocie Europejskiej i możliwości ich aplikacji w polskich warunkach*, [w:] B. Borowicz (red.), *Polskie samorzady rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń 1995, s. 101.

5 Dekret konsularny Napoleona z 24 grudnia 1802 r.

6 K. Dąbrowski, M. Jurzyk, E. Kurkowska, *Samorząd gospodarczy*, [w:] R. Jarzębski (red.), *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 633.

7 Loi du 20 mars 1851 sur les l'organisation des comices agricoles, des chambres et du Conseil General d'Agriculture, Bulletin Officiel du Ministere de l'Interieur, Nr 4, p. 126.

8 Loi du 25 octobre 1919 sur les chambres d'agriculture, A. t. II, p. 460; J. O., p. 1623; l. n° 842. Szerzej na ten temat F. Houillier, *Les chambres d'agriculture*, La Documentation 71 p., Française, Paris 1971, s. 49–52.

celem powołania tych organów była intensyfikacja produkcji rolnej, związana z istniejącą sytuacją społeczno-gospodarczą we Francji. Zgodnie z treścią art. 2 aktu zadania wykonywane dotąd przez organy administracji rolnej miały przejąć izby rolnicze. Izby te miały zostać utworzone na mocy ustawy z 25 października 1919 r. Wskazana ustawa wyposażała izby w bardzo szerokie kompetencje, m.in. na mocy art. 36 nadano izbom prawo do zakładania lub dotowania wszystkich zakładów, instytucji lub usług o charakterze rolniczym. Przepisy ustawy przewidywały kompetencje izb w procesie legislacyjnym oraz edukacji rolniczej⁹. Termin wejścia w życie ustawy był kilka razy przesuwany, a ostatecznie ustawa została uchylona w 1924 r. Zdaniem Ch. Mory¹⁰ największe zastrzeżenia budziło przyznanie izbom prawa pierwokupu oraz konieczność ochrony drobnej własności rolniczej. W polskiej doktrynie w latach dwudziestych XX w. podkreślano, że ustawa francuska nie weszła w życie wobec „wytrwałego sprzeciwu” rolniczych kół zawodowych, które krytykowały proponowane zasady organizacji wyborczej¹¹.

Współczesny kształt struktury izb rolniczych we Francji wyznaczyła ustawa z 3 stycznia 1924 r. o izbach rolniczych¹² oraz dekret z 16 grudnia 1924 r., zmodyfikowany dekretem z 18 grudnia 1925 r. Akty te wprowadziły izby rolnicze jako „zastępstwo interesów rolnictwa w skali departamentu”. Na tej podstawie w 1927 r. przeprowadzono pierwsze wybory do izb rolniczych. Funkcjonowanie izb przerwały działania II wojny światowej, pod rządami Vichy bowiem samorządy rolnicze zostały zawieszane. Ich reaktywacja nastąpiła dopiero w 1949 r.¹³, ale rzeczywisty rozwój izb rolniczych datuje się od uregulowania samodzielności finansowej izb. Podwaliny prawne w tym zakresie stworzyły przepisy art. L 545-2

9 Izby rolnicze na podstawie ustawy mogły przedstawiać swoje poglądy rządowi i radom generalnym swojego okręgu wyborczego we wszystkich kwestiach dotyczących rolnictwa. Wprowadzono wymóg konsultacji z izbami tworzenia szkół rolniczych lub weterynaryjnych, stacji agrotechnicznych i enologicznych w departamentach oraz organizacji targów i targowisk. W zakresie zmian w prawodawstwie izby konsultowały projekty we wszystkich sprawach dotyczących interesów rolnictwa, zwłaszcza w odniesieniu do dotacji, korzystania z wód, w sprawie taryf celnych, przepisów dotyczących transportu i innych usług związanych z rolnictwem, tworzenia regionalnych kas rolniczych, projektów lokalnych przepisów dotyczących rolnictwa, wykonywania robót publicznych związanych z rolnictwem, dystrybucji ogólnych i resortowych funduszy przeznaczonych na wspieranie rolnictwa, zalesiania i usuwania lasów.

10 Ch. Mora, *Les chambres d'agriculture: représentation et défense des intérêts agricoles*, Doctoral dissertation, Université de Bordeaux 1967, s. 34–37.

11 K. Esden-Tempski, *Izby rolnicze*, Warszawa 1922, s. 15.

12 Loi du 3 janvier 1924 et autres textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des chambres d'agriculture régionales et départementales, 1er janvier 1932. 1932/01/01, BNF Gallica.

13 Reaktywacja izb rolniczych dokonana została na mocy orzeczenia Francuskiej Rady Stanu uznającej legalność ich istnienia. Szerzej K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 42 i n.

Kodeksu rolnego¹⁴ i ustawy z 28 grudnia 1959 r. o reformie postępowania w sporach podatkowych¹⁵. Akty te uregulowały podstawową kwestię dotyczącą finansowania izb w formie udziału w podatkach, przesądzając o przeznaczeniu na ten cel części udziału w podatkach lokalnych, przede wszystkim związanych z własnością rolniczą¹⁶. W latach 1966–1982 ukazały się dekry regulujące sprawy tworzenia, działalności i organizacji regionalnych i departamentalnych izb rolniczych. W latach sześćdziesiątych zmianie uległy kompetencje izb, co wiązało się z powierzeniem izmom wielu zadań z zakresu modernizacji rolnictwa¹⁷.

Ustawodawstwo francuskie wywarło ogromny wpływ na regulację obowiązującą w Polsce. Ustrój prawny izb już w okresie międzywojennym wzorowany był w dużej mierze na tym modelu¹⁸. Na jego rozwiązaniach oparto postanowienia rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych.

3. Niemcy

W Niemczech przełomowe znaczenie dla transformacji gospodarczej i powstania samorządu gospodarczego miały działania zbrojne w latach 1848–1849, określane jako Wiosna Ludów. Celem rewolucji, która objęła większość krajów naszego kontynentu, było obalenie ostatnich monarchii absolutnych i upowszechnienie ustroju demokracji obywatelskiej. Podłożem ekonomicznym był przewrót przemysłowy związany z rewolucją techniczną, a główną siłą wiodącą było mieszczaństwo. Na terenie Niemiec, podzielonych wówczas na wiele podmiotów państwowych, na czele rewolucji stały najbardziej wpływowe koła gospodarcze niemieckiej burżuazji, kupcy i przedstawiciele wolnych zawodów, wspierani przez rzemieślników, a także robotników i część uwłaszczonego chłopstwa¹⁹. Jedną ze zdobytych swobód liberalnych było uzyskanie przez niemieckie sfery gospodar-

14 Code rural (ancient). Titre Ier: Chambres d'agriculture (Article 545-2), Version au: 26/09/1961.

15 Loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements, Journal Officiel de la République Française N 301 du 29/12/1959.

16 D. Stankiewicz, *Izby rolnicze*, BSIE Kancelaria Sejmu, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Informacja nr 238, sierpień 1994, s. 9.

17 M. Hałamska, *Francuski system samorządowych organizacji rolniczych*, [w:] R. Borowicz (red.), *Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń 1995, s. 51.

18 M. Błażejczyk, *Francuski system izb rolniczych*, [w:] M. Błażejczyk (red.), *Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa*, t. 7, Wrocław 1989, s. 5.

19 S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentów. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Opinie i Ekspertyzy OE-200, Kancelaria Sejmu, luty 2013, s. 6.

cze samorządu gospodarczego, dzięki któremu społeczność przedsiębiorców nabyła status wspólnoty samorządowej, jako podmiotu zdecentralizowanej administracji państwowej. Samorząd gospodarczy w istotny sposób zmienił pozycję ekonomiczną i polityczną przedsiębiorców, uczynił ich siłą wiodącą w rozwoju cywilizacyjnym społeczeństwa kapitalistycznego. W Prusach izbom tym nadano nazwę izb handlu. Posiadały one ustrój korporacji publicznoprawnej o obligatoryjnym członkostwie, a także władztwo administracyjne: były pierwszymi w dziejach korporacjami samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego²⁰. Na tym wzorcu powstały też niemieckie izby rolnicze.

Bez wątpienia dynamiczny rozwój gospodarczy w zakresie przemysłu i handlu, a z drugiej strony zapaść w rolnictwie wpłynęły na powstanie i rozwój izb rolniczych w Niemczech. W rolnictwie panował kryzys ekonomiczny spowodowany obniżeniem pierwotnej ochrony celnej przez rząd niemiecki. Obniżono cła importowe na bydło, drewno i zboże, dopuszczając tym samym import na wewnętrzne, krajowe rynki tańszych produktów z zagranicy. Ta sytuacja w latach 1890–1894 spowodowała globalną nadpodaż zbóż i spadek cen wszystkich produktów rolnych²¹. Ze względu na załamanie się wpływów z rolnictwa znacznie pogorszyła się sytuacja niemieckich rolników. Skłoniło to członków stowarzyszeń rolniczych do interwencji, a rząd do wsparcia rozwoju krajowego rolnictwa i rozwiązania niektórych problemów produkcji rolnej. Izby rolnicze, oparte na wzorze izb gospodarczych, pomagające rolnikom i reprezentujące skutecznie ich interesy, miały promować rodzime rolnictwo i przyczynić się do osiągnięcia lepszych wyników gospodarczych przede wszystkim przez rozszerzenie doświadczalnictwa oraz odpowiednie wspieranie zmian wielkości gospodarstw²².

Zakładanie izb rolniczych na terenie Związku Niemieckiego, a potem II Rzeszy zależało od polityki poszczególnych terytoriów: królestw (jak Prusy), wielkich księstw (jak Badenia) i wolnych miast. Proces ten nie był skoordynowany w czasie²³. Pierwsza niemiecka izba rolnicza powstała w 1849 r. w Wolnym Hanzeatyckim Mieście Bremie²⁴. Izby rolnicze w Prusach (*Landwirtschaftskammern*) wprowadzone zostały ustawą o izbach rolniczych uchwaloną przez sejm pruski 30 czerwca 1894 r.²⁵ Miały charakter korporacji publicznoprawnej, posiadały

20 S. Wykrętowicz, *Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i w Polsce*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 20.

21 K. Esden-Tempski, *Izby...*, s. 13.

22 K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 40.

23 K. Dąbrowski, *Recenzja: Marek Geszprych (tłum.) Ustawa z dnia 11 lutego 1949 r. o Izbie Rolniczej Kraju Związkowego Nadrenia Północna-Westfalia*, *Studia Prawnicze KUL* 2018, Nr 3, s. 143–155, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1, s. 436.

24 Bremer Gesetzblatt 1849, s. 179–182. Szerzej *150 Jahre Landwirtschaftskammer Bremen 1849–1999*, hg. vom Bremischen Landwirtschaftsverband e. V., Bremen 1999.

25 Pruska ustawa z dnia 30 czerwca 1894 r. o izbach rolniczych (Zbiór ustaw pruskich nr 9686, s. 126).

osobowość publicznoprawną i władztwo administracyjne, ale zakres ich zadań publicznych nie był znaczący²⁶. Obejmowały terytorium jednej prowincji, a ich zadaniem była reprezentacja i obrona interesów rolnictwa i leśnictwa, popieranie postępu technicznego w produkcji rolnej, wprowadzanie wszelkich urzędzeń agrarolniczych, zakładanie i prowadzenie szkół rolniczych. Ponadto miały za zadanie współdziałanie z administracją rządową i doskonalenie prawa gospodarczego.

W latach 1900–1911 na wzorcu regulacji pruskiej powołano izby rolnicze w jedenastu krajach związkowych Rzeszy Niemieckiej²⁷. W Alzacji i Lotaryngii, landach włączonych do Niemiec w 1871 r., istniały natomiast izby trój-szczęblowe utworzone na podstawie francuskich regulacji prawnych: Izba Rolnicza Alzacji (*Chambre d'Agriculture Alsace*) czy Izba Rolnicza Meurthe i Mozeli (*Chambre d'Agriculture Meurthe-et-Moselle*)²⁸. Proces tworzenia samorządu gospodarczego rolników zakończył się w 1920 r. powołaniem izb rolniczych w Bawarii i Wirtembergii²⁹. Na szczeblu centralnym od 1871 r. istniała też Niemiecka Rada Rolnicza (*Deutscher Landwirtschaftsrat*), pełniąca rolę związku izb i organizacji rolniczych³⁰.

W latach dwudziestych XX w. w Republice Weimarskiej izby rolnicze były powszechną organizacją samorządu rolniczego, powołaną dla ochrony interesów tej grupy zawodowej. Po I wojnie światowej w organizacji samorządu rolniczego w Niemczech zaszły duże zmiany. Na skutek znaczącej nowelizacji z 1920 r. dokonano zmiany pruskiej ustawy z 1894 r. o izbach rolniczych, wprowadzając wybory bezpośrednie do izb, uprawniając do ich udziału producentów rolnych i organizacje rolnicze³¹. Powołano także centralną izbę rolniczą (*Hauptlandwirtschaftskammer*) z siedzibą w Berlinie, będącą reprezentacją izb samorządu rolniczego na terenie Prus. Izba wchodziła w struktury pruskiego Ministerstwa Rolnictwa.

Natomiast w Bawarii i niektórych południowych landach Rzeszy od 1920 r. istniały izby włościańskie (*Bauernkammern*). Były to izby trójstopniowe, o obli-gatoryjnym członkostwie. Ich celem była reprezentacja rolników i ochrona ich interesów. Członkami izb bawarskich byli rolnicy uprawnieni do udziału w wyborach. Przy izbach istniały specjalne wydziały robotników rolnych nieposiadających legitymacji wyborczej³². W odróżnieniu od izb pruskich izby bawarskie nie zajmowały się edukacją ani podnoszeniem kultury rolnej.

26 K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 41.

27 H.P. Ullmann, *Die Mobilisierung agrarischer Interessen: Gründung und Politik des „Bundes der Landwirte“*, [w:] *idem, Interessenverbände in Deutschland*, Berlin 1988, s. 86.

28 K. Dąbrowski, *Recenzja...*, s. 437.

29 Działalność Bawarskiej Izby Rolniczej była skupiona głównie na obronie interesów rolników.

30 K. Hirte, *Die deutsche Agrarpolitik und Agrarökonomik: Entstehung und Wandel zweier ambivalenten Disziplinen*, Wiesbaden 2019, s. 398.

31 S. Miklaszewski, *Izby rolnicze*, Warszawa 1934, s. 5.

32 *Ibidem*, s. 6.

Charakterystyczny dla tego okresu rozwoju samorządu rolniczego w Niemczech pozostaje fakt, że nie uchwalono jednej ustawy ramowej, która ujednoliciłaby ustrój niemieckich izb rolniczych, chociaż projekt takiego aktu był zaawansowany³³. Na marginesie rozważań można dodać, że w latach dwudziestych XX w. pojawiały się też lokalne stowarzyszenia rolnicze reprezentujące interesy rolników. Jako przykład można wskazać grupy robocze do spraw rolnictwa (*Landwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft*) dla Środkowej Frankonii³⁴.

W okresie III Rzeszy sprawy należące do samorządowych dotąd izb rolniczych zostały włączone do administracji państwowej. Po zakończeniu działań wojennych tylko w kilku krajach związkowych ponownie utworzono izby rolnicze. Dotyczyło to zwłaszcza północnych i zachodnich landów brytyjskiej strefy okupacyjnej: Dolnej Saksonii (*Landwirtschaftskammer Niedersachsen*), Nadrenii-Westfalii (*Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen*) i Szlezwi-ku-Holsztyna (*Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein*), działających jako korporacje publiczne. W Bawarii i Badenii-Wirtembergii powstała państwowa administracja rolna. Podobnie w radzieckiej strefie okupacyjnej sprawy rolnictwa powierzono państwowej administracji. W Hesji istniejącą po wojnie izbę rolniczą w latach dwudziestych XX w. przekształcono w organ państwowej administracji rolnej.

Konkludując, należy podkreślić, że pruskie izby rolnicze swoją działalnością w okresie przedwojennym położyły fundament pod rozwój kultury rolnej i były jednym z głównych filarów doskonałej organizacji ekonomicznej Niemiec³⁵. Wywarły także wpływ na rozwój samorządu rolniczego na ziemiach polskich pod zaborem pruskim, przyczyniając się do podniesienia rozwoju cywilizacyjnego na tych terenach. Na podstawie pruskich rozwiązań prawnych powstała w tym okresie pierwsza izba rolnicza utworzona na ziemiach polskich – Wielkopolska Izba Rolnicza w Poznaniu, której początki datuje się na 1895 r.³⁶, oraz na Pomorzu – Pruska Izba Rolnicza w Gdańsku. Trzeba też podkreślić, że już po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, w 1922 r. na podstawie pruskiej ustawy powstała Pomorska Izba Rolnicza³⁷ z siedzibą w Toruniu. Podstawą jej powołania były: § 3 pruskiej ustawy o izbach rolniczych z 1894 r., art. 1 rozporządzenia z 24 lutego 1920 r. dotyczący zmiany ustawy o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r.³⁸ oraz art. 6 ustawy z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji

33 K. Dąbrowski, *Recenzja...*, s. 437, i wskazana tam literatura.

34 M. Döllner, *Entwicklungsgeschichte der Stadt Neustadt an der Aisch bis 1933*, Neustadt an der Aisch 1950, s. 429 i n.

35 S. Miklaszewski, *Izby...*, s. 5.

36 Sejm prowincjonalny w dniu 2 marca 1895 r. powołał do życia Izbę Rolniczą w regencji poznańskiej. Pierwsze wybory do izby przeprowadzone zostały w końcu 1895 r.

37 Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 24 lutego 1922 r. w przedmiocie utworzenia Pomorskiej Izby Rolniczej (Dz.U. z 1922 r., Nr 24, poz. 203).

38 Dz. Urz. Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej z 1894 r., Nr 16, poz. 157.

zarządu byłej dzielnicy pruskiej³⁹. Opierając się na tym modelu, na mocy przywołanej już ustawy śląskiej z 24 czerwca 1925 r. powołano też Śląską Izbę Rolniczą obejmującą teren autonomicznego województwa śląskiego.

4. Austria

W Austrii, na wzór rozwiązań francuskich, niemieckich i angielskich, podjęto pierwsze próby tworzenia samorządu rolniczego już w drugiej połowie XVIII w. W krajach związkowych tworzone wspólnoty rolnicze (*Ackerbaugesellschaften*)⁴⁰. Na początku XIX w. wspólnoty przekształcano w towarzystwa rolnicze (*Landwirtschaftsgesellschaften*): w Styrii w 1819 r., w Tyrolu i Vorarlbergu w 1838 r., w Górnej Austrii w 1845 r. i w Salzburgu w 1848 r. Ich zadaniem była przede wszystkim promocja kultury regionalnej, natomiast reprezentacja zawodowa odbywała się tylko w ograniczonym zakresie.

Kolejny etap w rozwoju samorządu rolniczego wiąże się z osiągnięciami Wiosny Ludów, a zwłaszcza ze zniesieniem pańszczyzny. Po zakończeniu działań wojennych podjęto próbę ukształtowania kompetencji podmiotów rolniczych na wzór prężnie rozwijających się izb handlowo-przemysłowych, których podstawy stworzyła austriacka ustawa z 1850 r. Towarzystwa rolnicze uległy rozwiązaniu (z wyjątkiem Styrii), a na podstawie aktów państw związkowych utworzone rady regionalne do spraw kultury rolnej (*Landeskulturräten*)⁴¹: w Tyrolu w 1881 r., w Górnej Austrii w 1886 r., w Dolnej Austrii w 1905 r., w Karyntii w 1910 r. i w Vorarlbergu w 1911 r. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że z żądaniem utworzenia izb rolniczych występowali sami rolnicy, a dążenia do utworzenia niezależnej reprezentacji ich interesów sięgają XIX w. Utworzenia izb rolniczych, na podstawie projektu ustawy przygotowanego przez Krakowskie Towarzystwo Rolnicze, domagano się na kongresach rolniczych w latach 1868 i 1873⁴². W 1902 r. parlament austriacki przyjął ustawę

39 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., Nr 64, poz. 385 ze zm.).

40 W materiałach austriackiej izby nazwa „Ackerbaugesellschaften” w tłumaczeniu na język angielski: „Arable Production Societies”.

41 S. Miklaszewski, *Izby...*, s. 10.

42 *Chambers of Agriculture (English)*, AEIOU, Austria-Forum, das Wissensnetz, https://austria-forum.org/af/AEIOU/Landwirtschaftskammern/Landwirtschaftskammern_english (dostęp: 11.12.2020).

ramową z 1902 r.⁴³ Przepisy wykonawcze do ustawy miały wydawać sejmy krajowe, lecz z tego obowiązku wywiązał się jedynie Sejm Śląski, przyjmując stosowny akt w 1910 r. Wybuch I wojny światowej wstrzymał jego wdrożenie⁴⁴. Formalnie pierwsza izba rolnicza powstała dopiero 22 lutego 1922 r. w Dolnej Austrii na mocy aktu prawa kraju związkowego. W kolejnych landach proces powoływania izb postępował sukcesywnie: np. w Styrii w 1929 r., ale w Wiedniu dopiero w 1957 r.⁴⁵

Trzeba zaznaczyć, że poszczególne austriackie izby powstawały na podstawie odrębnych regulacji krajów związkowych i z tego względu wprowadzały odrębne rozwiązania prawne. Izby funkcjonowały na podstawie własnych, autonomicznych statutów i charakteryzowały się dużymi odrębnościami w wewnętrznej strukturze i zasadach funkcjonowania. Przykładowo największa izba Dolnej Austrii z siedzibą w Wiedniu posiadała jednostki terenowe w postaci 66 izb okręgowych. Odrębnie dla każdego kraju związkowego mógł być określony minimalny cenzus majątkowy, przynależność do izb rolniczych została bowiem związana z wielkością gospodarstwa, wahającą się w zależności od prowincji od 1 do 3 ha⁴⁶.

Podstawowym celem tworzonego austriackiego systemu izb rolniczych było powołanie autonomicznej reprezentacji w celu zjednoczenia całego sektora rolniczego i leśnego danej prowincji, w drodze wyborów bezpośrednich. Izby prowadziły swoją działalność przy współpracy lokalnych organizacji rolniczych. W 1923 r. utworzyły wspólną organizację na szczeblu krajowym – Konferencję Prezydentów Austriackich Korporacji Rolniczych (*Präsidentenkonferenz der landwirtschaftlichen Körperschaften Österreich*) z siedzibą w Wiedniu⁴⁷. Organizacja na szczeblu krajowym miała prawo do opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących rolnictwa. Izby rolnicze stanowiły w okresie międzywojennym element austriackiego partnerstwa społecznego, istotny dla rozwoju austriackiej gospodarki narodowej⁴⁸. W 1938 r. izby zostały rozwiązane, a na mocy aktów prawnych III Rzeszy powołano urząd (*Reichsnährstand*). Po przywróceniu demokratycznej Republiki Austrii (1945 r.) izby rolnicze wznowiły działalność zgodnie

43 K. Esden-Tempski, *Izby...*, s. 14.

44 *Ibidem*.

45 *The History of Agricultural Interest Representation in Austria*, 10.01.2019, <https://www.lko.at/the-history-of-agricultural-interest-representation-in-austria+2500+1063478> (dostęp: 11.12.2020); *Geschichte der bäuerlichen Interessenvertretung in Österreich*, <https://www.lko.at/aufgaben-ziele+2500++1352726> (dostęp: 11.12.2020).

46 S. Miklaszewski, *Izby...*, s. 10.

47 M. Welan, B. Gutknecht, *Selbstverwaltung*, [w:] F. Armacorra u.a. (red.), „*Festschrift für Antonelli*” (*Allgemeines Verwaltungsrecht*), Wien 1979.

48 R. & M. Bamberger, E. Bruckmüller, K. Gutkas, *Verlagsgemeinschaft Österreich-Lexikon*, Bd. 1, Wien 1995.

ze stanem ustawowym Austrii datowanym na 5 marca 1933 r.⁴⁹ Scentralizowane przedstawicielstwo zawodowe rolnictwa i leśnictwa zostało ponownie ustanowione jako Austriacka Izba Rolnicza z dniem 1 stycznia 1946 r. Na pierwszej wspólnej konferencji regionalnych izb rolniczych w dniu 28 marca 1953 r. Austriacka Izba Rolnicza stała się prawnie uznanym organem.

5. Państwa włoskie

W państwach włoskich już w okresie średniowiecza rozwinęły się organizacje kupieckie o różnym charakterze prawnym, np. Magistrat Kupiecki Bolzano (*Magistrato mercantile di Bolzano*), izba formalnie powołana w 1635 r.⁵⁰ Powstanie pierwszych izb handlowych zbiegło się z rozpadem cechów rzemiosł. Na podstawie edyktu Józefa II w dniu 24 lipca 1786 r. ustanowione zostały Izby Handlowe w Lombardii Austriackiej, wskazano też ich lokalizacje (Mediolan, Mantua, Cremona, Como, Pavia, Lodi, Gallarate i Codogno) oraz skład, organizację wewnętrzną i funkcje⁵¹. W okresie napoleońskim, w utworzonej Republice Włoskiej, ustawą nr 70 z dnia 26 sierpnia 1802 r. powołano izby handlowe (*Le Camere di Commercio*), określając ich organizację i kompetencje, nakazując ich ustanowienie w każdej wspólnoty (gminie), w której istniał sąd kupiecki. Pierwsza regulacja ustawowa normująca strukturę i funkcjonowanie izb handlowych została uchwalona w 1862 r. na terenie Królestwa Sabaudii, a po zjednoczeniu Włoch recypowano te rozwiązania na terenach innych prowincji. Pierwsze izby handlowe były nie tylko strażnikami interesów kupców i handlowców, ale również organami kierującymi i koordynującymi całą działalność gospodarczą⁵². W izbach prowincjonalnych powołane zostały sekcje rolne wykonujące zadania z zakresu administracji rolnej⁵³.

Na mocy ustawy nr 731 z dnia 18 kwietnia 1926 r.⁵⁴, w okresie rządów faszystowskich, izby zostały rozwiązane i zastąpione przez Prowincjonalne Rady Gospodar-

49 M. Welan, B. Gutknecht, *Selbstverwaltung*.

50 A. Bonoldi, „*La presta espeditione delle liti*”: *il magistrato mercantile alle fiere di Bolzano (1635-1850): tra giustizia e mediazione*, „Acta Histriae” 2014, vol. 22, n. 2., s. 425 i n. Istniał tam również sąd kupiecki.

51 E. Verga (red.), *La Camera del Mercanti di Milano Nei Secoli Passati*, reprint 2019.

52 E. Bidischini, L. Musei (red.), *Guida agli archivi storici delle Camere di commercio italiane*, Rome 1996, s. XIII–XIX.

53 S. Miklaszewski, *Izby...*, s. 10.

54 Legge 18 aprile 1926, n. 731 Istituzione dei Consigli provinciali dell'economia, GU n. 108 del 10-05-1926, p. 1978.

cze (*Consigli Provinciali dell'Economia*), które przejęły wszystkie kompetencje i zadania izb handlowo-przemysłowych, a także prowincjonalnych rad rolnych, komitetów leśnych, wojewódzkich komisji i komitetów rolniczych⁵⁵. Trzeba również podkreślić, że w okresie międzywojennym znacząco rozwinęły się we Włoszech organizacje zawodowe, obejmujące oprócz producentów rolnych także grupę robotników rolnych. Włoscy rolnicy zorganizowali się w trzech organizacjach związkowych: ogólnokrajowej organizacji syndykalnej producentów rolnych, ogólnokrajowej organizacji zawodowej robotników rolnych oraz ogólnokrajowym związku zrzeszającym specjalistów w zakresie rolnictwa (agronomów, doradców). Sekcje rolne rad prowincjonalnych organizacji producentów rolnych przejęły funkcje dawnych izb rolniczych. Każda ze wskazanych organizacji działała na poziomie lokalnym, a jednocześnie miała reprezentację krajową. Każda była też integralną częścią ogólnego ustroju korporacyjnego rolnictwa we Włoszech⁵⁶. Pod koniec II wojny światowej ustawą z dnia 21 września 1944 r. izby zostały reaktywowane. W 1966 r. otrzymały obecną nazwę: Izby Handlowe, Przemysłowe, Rzemieślnicze i Rolnicze (*Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura*).

6. Hiszpania

W Hiszpanii pierwsze zrzeszenia rolników powstały pod koniec XIX w. w wyniku uchwalenia w 1887 r. Prawa o stowarzyszeniach. Dekret królewski z dnia 14 listopada 1890 r. szczegółowo unormował zasady funkcjonowania izb rolniczych. Były one stowarzyszeniami dobrowolnymi, uzyskiwały swój status po wpisaniu do rejestru. Izby służyły realizacji interesu publicznego. Przepisy prawa wyznaczały im funkcje obrony interesów rolników i promocji artykułów rolnych. Poza nimi współistniały związki rolnicze i wspólnoty rolnicze. Po I wojnie światowej, w 1919 r. utworzono samorząd rolniczy (*las Cámaras Agrícolas Oficiales*), a na mocy dekretu królewskiego z dnia 27 lipca 1929 r.⁵⁷ w radach poszczególnych prowincji powstały prowincjonalne rady rolnicze. Były to podmioty o charakterze korporacji prawa publicznego. Przyznanie tych uprawnień radom prowincjalnym pociągnęło za sobą koszty związane z odprowadzaniem 5% podatku gruntowego. Dekretem królewskim z dnia 6 września 1929 r. w każdej prowincji utworzono

55 *Consigli agrari provinciali, Comitati forestali, Commissioni provinciali di agricoltura, Comizi agrari*; R. Fricano, *The Chambers of Commerce in Italy*, Milan 1996, s. 21–23.

56 S. Miklaszewski, *Izby...*, s. 9–10.

57 Ley de 27 de julio de 1929.

Izby Własności Rustykalnej (*las Cámaras de la Propiedad Rústica*). W latach trzydziestych XX w. rozpoczął się proces centralizacji państwa. Przejawem tego zjawiska był dekret z dnia 28 kwietnia 1933 r., na mocy którego powołano nowe izby rolnicze podległe już Ministerstwu Rolnictwa, które nie stanowiły reprezentacji rolników. Na podstawie tego aktu izby były organami administracji rolnej o charakterze doradczym i współpracującym, podlegającymi kontroli budżetowej naczelnego organu administracji. Po zakończeniu wojny domowej w Hiszpanii w 1939 r., pod rządami autorytarnymi zrzeszenia rolników działały na ogólnych zasadach określonych w ustawie z dnia 2 września 1941 r. o związkach rolniczych, bankach wiejskich i spółdzielniach, bez kompetencji i struktur samorządowych⁵⁸.

7. Inne kraje

W Szwajcarii w okresie międzywojennym istniała tylko jedna kantonalna izba rolnicza. Dominującą rolę w stosunkach włościńskich odgrywał natomiast Związek Włościński mający swoje oddziały we wszystkich kantonach.

W Belgii izby rolnicze zostały powołane w 1924 r. Z upływem czasu istniały w każdej z sześciu prowincji, w których miały charakter prowincjonalnych towarzystw rolniczych, w jednostkach niższego stopnia natomiast – lokalnych stowarzyszeń. Izby pełniły przede wszystkim funkcję opiniodawczą. Koordynowały też pracę instytucji, zwłaszcza w zakresie organizacji wystaw rolniczych – tu do istotnych zadań izb należał rozdział subwencji z funduszy rządowych przeznaczonych na działalność wystawienniczą. Według ówczesnych ocen⁵⁹ działalność izb nie odgrywała znaczącej roli w życiu gospodarczym Belgii.

Na Węgrzech izby rolnicze powstały w 1920 r. i w okresie międzywojennym stanowiły szeroko rozwiniętą, ciekawą strukturę organizacyjną. Wprowadzono tam wielostopniowy ustrój zawodowej reprezentacji rolników w postaci izb gminnych, powiatowych, okręgowych oraz Rolniczej izby krajowej w Budapeszcie. Węgierska koncepcja samorządu rolniczego we wskazanym okresie zakładała jak najszerszą reprezentację rolników od poziomu gminnego, bo tam, jak wskazywano, zaczyna się administrowanie rolnictwem. Według założeń koncepcyjnych rolę

58 Decreto de 18 de abril de 1947 por el que se crean las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, que asumirán las funciones hasta ahora encomendadas a las Cámaras Oficiales Agrícolas y a las Hermandades Provinciales del Campo, y se transforma el Consejo Superior de Cámaras Oficiales Agrícolas en Instituida de Estudios Agrosociales, BOE-A-1947-4271. núm. 118, de 28 de abril de 1947, s. 2499-2501.

59 S. Miklaszewski, *Izby...*, s. 9.

autonomicznych izb rolniczych było wyznaczanie kierunków produkcji rolnej. Izby prowadziły specjalistyczne doradztwo rolnicze, m.in. poprzez sieć laboratoriów, stacji gleboznawczych i agrometeorologicznych, gospodarstw doświadczalnych, stacji selekcyjnych oraz szkół rolniczych. Dochodami izb był czteroprocentowy udział w podatku gruntowym, zmniejszony w 1931 r. do 2,5%⁶⁰.

W Rumunii izby rolnicze powołano 13 kwietnia 1925 r. Izby rumuńskie były dwustopniowe, istniały na obszarze każdego departamentu, a na szczeblu ogólnokrajowym został powołany związek izb. W skład izby departamentalnej wchodziło 28 radców, w tym 11 wirylistów (rekrutujących się z delegatów lokalnych władz i instytucji związanych z rolnictwem, w tym z przedstawiciela izby przemysłowo-handlowej). Radcowie izby pochodzący z wyboru byli wybierani przez rolników-producentów posiadających pewien minimalny cenzus majątkowy oraz przez organizacje społeczne. Rada związku izb rolniczych była korporacją prawa publicznego, składała się z przedstawicieli izb departamentalnych i wirylistów. Pod koniec lat trzydziestych, na wzór węgierski, projektowano rozszerzenie struktury organizacyjnej i powołanie izb na szczeblu gminnym. Izby rumuńskie przejmowały funkcje w dziedzinie lokalnej administracji rolnej. Współdziałały z innymi organizacjami społecznymi zajmującymi się sprawami rolnymi. Zadania izb obejmowały działalność w dziedzinie wsparcia techniczno-rolniczego oraz gospodarczego, z czego izby uzyskiwały wysoki dochód. Uzupełnieniem źródeł finansowych izb był procentowo określony udział w podatku gruntowym (w tym od gruntów komunalnych) oraz w specjalnej opłacie od dochodów z lasów państwowych.

W okresie międzywojennym istniały też izby rolnicze w Wielkiej Brytanii, zorganizowane na zasadzie dobrowolności, zrzeszające organizacje rolnicze różnego typu. Nie miały charakteru publicznoprawnego. Pierwsza izba rolnicza na terenie Zjednoczonego Królestwa została założona w Szkocji w 1864 r. (*Scottish Chamber of Agriculture*)⁶¹. Dwa lata później utworzono izbę rolniczą w Anglii (*Central Chamber of Agriculture*)⁶². Bezpośrednią przyczyną powołania izby była „plaga bydła” w 1865 r., związana z występowaniem kilku śmiertelnych chorób zwierzęcych. Głównym zadaniem angielskiej izby było oddziaływanie na władze krajowe w zakresie regulacji prawnej odnoszącej się do przeciwdziałania występowaniu chorób zwierząt⁶³. Izby miały duży wpływ na władze krajowe w zakresie polityki odnoszącej się do rolnictwa. W wyniku ich lobbingu powołano w 1889 r. Zarząd Rolnictwa (*Board of Agriculture*), przekształcony w 1919 r. w Ministerstwo Rolnictwa. Na przełomie XIX i XX w. izby rolnicze miały znaczący wpływ na ustawodawstwo dotyczące chorób zwierząt gospodarskich, dzierżaw rolniczych, przepisów dotyczących

60 S. Miklaszewski, *Izby...*, s. 11–12.

61 H. Higgs (red.), *Palgrave's Dictionary of Political Economy*, vol. 1, London 1915, s. 257–258.

62 A.H.H. Matthews, *Fifty Years of Agricultural Politics, Being the History of the Central Chamber of Agriculture. 1865–1915*, London 1915, s. 10.

63 *Agriculture, Chambers*, [w:] *Encyclopaedia Britannica*, 1930, vol. 1 (14 ed.), s. 424.

zwierzyny łownej oraz stawek kolejowych za przewóz płodów rolnych⁶⁴. Izby te ukształtowały model izb gospodarczych określony jako anglosaski.

W krajach skandynawskich, m.in. w Danii, Szwecji oraz w Finlandii, pierwsze organizacje rolnicze o znamionach samorządu pochodziły z początku XVIII w. Formalnie powołaną organizacją było towarzystwo rolnicze, które datuje się w Finlandii od 1779 r., a w Szwecji, na wyspie Gotlandii od 1800 r. Na wzorze szwedzkim powołano także trójstopniowe izby norweskie (gminne koła rolnicze, powiatowe stowarzyszenia i prowincjonalne towarzystwa rolnicze). Izby skandynawskie nie miały charakteru obligatoryjnego, były instytucjami prywatnoprawnymi, o typie zrzeszeń, które jednak z biegiem czasu uzyskiwały zadania publiczne i zmieniały z tego względu charakter na publicznoprawny.

Izby w krajach nadbałtyckich natomiast, na Litwie i Łotwie, oparto na wzorach istniejących w krajach Europy Centralnej⁶⁵. Na Litwie izby rolnicze w okresie międzywojennym formalnie powołano na podstawie ustawy z 1925 r.

W Holandii izby rolnicze nie zostały w okresie międzywojennym wyodrębnione. Wyjątek stanowiła izba rolniczo-handlowa w Gravenhague (obecnie Haga), której głównym zadaniem była obrona interesów gospodarczych rolnictwa w zakresie obrotu artykułami rolnymi czy importu środków produkcji. Członkami tej instytucji byli przedstawiciele związku producentów oraz instytucji publicznych związanych z rolnictwem.

W Czechach rolę reprezentacji interesów rolników pełniły prowincjonalne rady rolne, niemające charakteru samorządu rolniczego. Na terenie kraju powołano cztery rady, a w ich skład wchodziłi reprezentanci organizacji rolniczych upoważnionych przez Ministerstwo Rolnictwa. Dopiero w latach trzydziestych XX w. powstał pierwszy projekt powołania izb rolniczych.

W europejskim kręgu kulturowym pozostawała także Turcja. Po raz pierwszy izby rolnicze zostały powołane w Imperium Osmańskim w 1881 r., a ich liczba w prowincjach wzrosła do 99 w 1897 r. Na podstawie rozporządzenia z 1912 r. izby rolnicze zostały utworzone na poziomie okręgów, ale nie mogły pełnić swoich obowiązków wobec braku wystarczających środków finansowych. W 1940 r. zostały reaktywowane zgodnie z art. 6 i 7 ustawy nr 3203 z 1937 r. o obowiązkach i organizacji Ministerstwa Rolnictwa. Na mocy tego aktu odbyły się wybory do izb rolniczych, dzięki którym znacznie poszerzono terytorialną sieć izb w Turcji. Wskazana ustawa nie przyznała jednak izbom znaczących kompetencji. Aby wzmocnić pozycję izb i zwiększyć ich uprawnienia, uchwalono ustawę nr 6964 z 1957 r. o izbach rolniczych i Związku Izb Rolniczych. Ze względu na brak aktów wykonawczych działalność izb rolniczych rozpoczęła się dopiero w 1963 r.⁶⁶

64 H.R. Haggard, *Rural England: Being an Account of Agricultural and Social Researches*, vol. 1, London–New York–Bombay 1906, s. 314.

65 S. Miklaszewski, *Izby...*, s. 13–14.

66 *Türkiye Ziraat Odaları Birliği*, <https://www.tzob.org.tr/tarihce> (dostęp: 31.07.2021).

Rozdział IX

Modele samorządu rolniczego w państwach europejskich

1. Uwagi wprowadzające

W Europie na przestrzeni ostatnich dwóch stuleci wykształciły się modele samorządu rolniczego o zróżnicowanym statusie. Charakteryzuje je jedna cecha wspólna, tj. związek z samorządem gospodarczym, a przyjęte rozwiązania są najczęściej pochodną ustroju samorządowego. Podział, będący następstwem przyjętej koncepcji funkcjonowania samorządu gospodarczego w państwie, wynika z konstrukcji ustrojowoprawnej samorządu. Ponadto, jak wskazano w doktrynie¹, rola samorządu gospodarczego jest zawsze zależna od systemu gospodarczego, rozumianego jako układ powiązanych ze sobą pośrednio lub bezpośrednio instytucji, poprzez które dokonuje się proces produkcji, wymiany i podziału produktów i usług.

Opierając się na przyjętych założeniach, można dokonać typologii² samorządu rolniczego w państwach europejskich z wykorzystaniem wybranych kryteriów. Przedstawiona dalej typologia nie jest przykładem wielostopniowej klasyfikacji, nie spełnia bowiem przesłanek rozłączności i wyczerpywania, dlatego też niektóre z wymienionych rozwiązań modelowych wyodrębnionych na podstawie przyjętych kryteriów będą pozostawały ze sobą w stosunku wzajemnego krzyżowania się. Typologia ta nie ma też charakteru zamkniętego, wyczerpującego. Służy wskazaniu określonych cech zasadniczych przyjętych w ramach omawianych systemów prawnych.

1 A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] B. Klimczak (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, Wrocław 2001, s. 66. O pojęciu systemu gospodarczego pisał J. Wilkin, *Jaki kapitalizm, jaka Polska*, Warszawa 1995, s. 113.

2 Szerzej na temat typologii W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 108.

Pierwszy podział oparty jest na kryterium stopnia wyodrębnienia samorządu rolniczego z samorządu gospodarczego. Wyróżniamy tu dwa rozwiązania:

- 1) w którym izby rolnicze nie zostały wyodrębnione z samorządu gospodarczego i funkcjonują wspólnie z samorządem handlowym, przemysłowym, rzemieślniczym;
- 2) w którym izby rolnicze zostały wyodrębnione, działają niezależnie od samorządu gospodarczego i funkcjonują na podstawie własnej regulacji prawnej.

Drugi podział oparty jest na kryterium powszechnego charakteru członkostwa w izbach. Wyróżniamy tu trzy rozwiązania:

- 1) w którym istnieje obligatoryjność członkostwa w izbach na terenie całego kraju;
- 2) w którym istnieje obligatoryjność członkostwa w izbach na części terytorium kraju;
- 3) w którym istnieje dobrowolność członkostwa w izbach.

Trzeci podział oparty jest na kryterium charakteru prawnego izb rolniczych. Wyróżniamy tu cztery zasadnicze rozwiązania:

- 1) w którym izby mają charakter publicznoprawny i są wyposażone we władztwo publiczne – model kontynentalny;
- 2) w którym izby mają charakter prywatnoprawny i nie zostały wyposażone we władztwo publiczne – model anglosaski;
- 3) model mieszany, stanowiący swoiste połączenie określonych cech zaczerpniętych z modelu kontynentalnego i modelu anglosaskiego;
- 4) w którym izby są częścią administracji państwowej – model administracyjny.

2. Model kontynentalny

W modelu kontynentalnym izby rolnicze są korporacją prawa publicznego, wyposażoną we władztwo administracyjnoprawne i z mocy ustawy posiadającą obligatoryjny charakter członkostwa. Rozwiązania modelowe ukształtowane historycznie na przestrzeni wieków wykształciły pewne odrębności we Francji, w Niemczech, w Austrii i we Włoszech. Ze względu na tę specyfikę w modelu kontynentalnym można wyróżnić cztery submodele³.

3 Na istnienie submodeli samorządu gospodarczego w ramach głównych modeli wskazał K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 285. Autor wyróżniał submodel belgijski i submodel angielski.

2.1. Submodel francuski

Podstawą prawną organizacji i funkcjonowania izb rolniczych we Francji są przepisy Księgi V „Sieć izb rolniczych”, artykuły od L 510-1 do L 515-5 francuskiego Kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego⁴, oraz ustawy z 1924 r. o izbach rolniczych.

Izby rolnicze we Francji są instytucjami publicznymi, a członkostwo w nich jest obligatoryjne. Krąg osób będących członkami izb rolniczych jest znacznie szerszy niż w Niemczech czy Austrii. Poza właścicielami i dzierżawcami gospodarstw, członkami ich rodzin oraz pracownikami zatrudnionymi w tych gospodarstwach członkami izb rolniczych we Francji są: byli rolnicy (emeryci i renciści), przedstawiciele spółdzielczości rolniczej, Kasy Ubezpieczenia Rolniczego, przedstawiciele przemysłu rolno-spożywczego, rzemiosła i handlu rolnego. Przyjęta koncepcja zakłada szeroką reprezentację rolników i środowiska wiejskiego⁵. Mimo tak rozległego zakresu podmiotowego członkostwa izb rolniczych we Francji głos decydujący należy do rolników, ponieważ to oni wybierają największą część składu organów przedstawicielskich izby⁶.

Wskazane przepisy Kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego, znowelizowane ustawą z dnia 13 października 2014 r. o przyszłości rolnictwa⁷, wyznaczają trzy podstawowe cele sieci izb rolniczych: (1) przyczynianie się do poprawy wyników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych gospodarstw rolnych i sektorów rolnych; (2) wsparcie w terenie przedsiębiorczego i odpowiedzialnego podejścia rolników, a także zakładania działalności gospodarczej i rozwoju zatrudnienia; (3) reprezentowanie rolników wobec władz publicznych⁸.

4 Code Rural et de la Pêche Maritime, dernière modification 28 Février 2021, Legifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006138343/#LEGISCTA000006138343 (dostęp: 11.10.2020)

5 *The French Chambers of Agriculture for the Farmers and the Rural World*, May 2017, https://chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/National/plaquette_french-chambres-agriculture-english.pdf (dostęp: 31.07.2021).

6 D. Stankiewicz, *Izby rolnicze*, BSiE Kancelaria Sejmu, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Informacja nr 238, sierpień 1994, s. 9; K. Walkowiak, *Izby rolnicze jako instytucje samorządu gospodarczego w Unii Europejskiej (na przykładzie Niemiec i Francji)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, z. 16, s. 43.

7 Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, Journal Officiel de la République Française, n° 0238 du 14/10/2014, t. 1 sur 105.

8 Z danych izb francuskich wynika, że 30% ich aktywności poświęcone jest wsparciu gospodarstw rolnych, po 15% działaniom na rzecz ochrony środowiska, działalności administracyjnej i komunikacji z rolnikami oraz budowaniu baz danych i systemom informatycznym, 9% rozwojowi terytorialnemu, po 6% systemom jakości i agrobiznesowi – przemysłowi rolnemu, 4% analizom i statystyce, 3% reprezentacji, 2% promocji rolnictwa oraz 1% współpracy międzynarodowej (dane z 2014 r.): *The Chambers' of Agriculture network in a few figures*, [w:] *The French Chambers of Agriculture...*, s. 2.

Zakres działania izb we Francji jest bardzo szeroki. Działają one na wielu płaszczynach dzięki ustawowo przyznanym kompetencjom. Można wyraźnie wyodrębnić cztery grupy ich zadań.

1. Izby są oficjalnymi rzecznikami i reprezentantami rolnictwa przed instytucjami władz publicznych na szczeblu kraju, regionu, departamentu i okręgu, reprezentują i chronią interesy rolników dotyczące ustawodawstwa krajowego i polityki rolnej. Przygotowują ekspertyzy dla władz publicznych i przedstawiają swoje poglądy na tematy związane z rolnictwem i obszarami wiejskimi. Francuskie izby posiadają stałe przedstawicielstwo w Brukseli, które analizuje trendy w polityce, organizuje spotkania z instytucjami UE, a także współpracuje w zakresie realizacji celów i wdrożenia konkretnych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej we Francji.
2. Izby są organami konsultacyjnymi władzy publicznej. Organy na szczeblu kraju, regionu i departamentu są zobowiązane na mocy art. 511-1 Kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego do konsultowania z izbami wszystkich spraw dotyczących rolnictwa⁹. Opracowują raporty i stanowiska pozwalające władzom publicznym poznać oczekiwania rolników, a także plany rozwojowe na szczeblu krajowym, departamentalnym i lokalnym, określające kompetencje i wzajemne zobowiązania państwa i poszczególnych regionów.
3. Izby pełnią funkcję usługową w stosunku do rolników i rolnictwa¹⁰. Zapewniają rolnikom wiele profesjonalnych świadczeń wspierających postęp w rolnictwie zarówno w zakresie oświaty rolniczej (prowadzą szkoły rolnicze), jak i doradztwa rolniczego, w tym ekonomiczno-prawnego oraz technologicznego. Od 1954 r. doradztwo obejmuje usługi użyteczności rolniczej, które dotyczą gospodarki rolnej i zarządzania gospodarstwem, postępu technicznego (specjalistyczne techniki, kartografia, meteorologia rolnicza), komercjalizacji produktów rolnych (analiz rynku, promocji produktów regionalnych), zmian na obszarach wiejskich (planowania przestrzennego, turystyki wiejskiej) czy społecznych problemów rolników¹¹. Izby prowadzą pięćdziesiąt stacji eksperymentalnych i promują transfer innowacyjnych praktyk do członków izb. Prowadzą też kursy i szkolenia. Izby zapewniają wsparcie specjalistów poszczególnych dziedzin w terenie¹², uczestniczą we wdrażaniu systemów jakości. Organizują wystawy rolnicze, m.in. INNOV'ACTION (związane z promowaniem innowacji w rolnictwie czy Tech & Bio (promocja rolnictwa ekologicznego i alternatywnego). Realizacja

9 K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 50.

10 M. Halamska, *Francuski system samorządowych organizacji rolniczych*, [w:] R. Borowicz (red.), *Polskie samorzady rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń 1995, s. 51.

11 *Ibidem*.

12 *Izby rolnicze w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Fundacji Własności Prywatnej” 1996, nr 8, s. 10.

zadań jest możliwa dzięki zatrudnieniu prawie 8,5 tys. wysoko wykwalifikowanych pracowników izb na terenie całego kraju¹³.

4. Izby biorą też udział w planowaniu i koordynacji całości działań w zakresie rozwoju rolnictwa w departamentach. Biorą udział w opracowaniu programu rozwoju obszarów wiejskich i rolniczych programów ochrony środowiska.

Francuski system izb rolniczych jest trzystopniowy. Utworzono 89 izb departamentalnych, 13 izb regionalnych i Stałe Zgromadzenie Izb Rolniczych. Izby każdego stopnia mają status korporacji prawa publicznego, posiadają osobowość prawną, są wyposażone w prerogatywy zakładów publicznoprawnych i stanowią samorządowe instytucje reprezentujące zawodowe interesy rolnictwa wobec władz publicznych¹⁴. Trzeba jednak podkreślić, że struktura organizacyjna nie jest zhierarchizowana, a wszystkie jej komórki organizacyjne współpracują ze sobą, tworząc określoną sieć, na zasadzie pomocniczości¹⁵.

Izby we Francji mają charakter powszechny. Podstawą całego systemu są izby departamentalne, powołane we wszystkich 89 departamentach. Wewnętrzna struktura izb ma charakter jednolity dla całego kraju. Izba departamentalna posiada od 50 do 90 mandatów. Regionalne izby rolnicze obejmują swym zasięgiem rejony ukształtowane historycznie, obejmujące od 4 do 5 departamentów. W ich skład wchodzi członkowie pochodzący spośród wszystkich kategorii środowiskowych, reprezentowanych w departamentalnych izbach, w liczbie od 47 do 52¹⁶. Stałe Zgromadzenie Izb Rolniczych na mocy ustawy jest zaś reprezentacją izb regionalnych. Wybrani członkowie izby tworzą zgromadzenie plenarne, które zbiera się co najmniej dwa razy w roku. Zgromadzenie wybiera zarząd izby i prezesa. Zarząd wydaje w imieniu izby opinie w okresach między sesjami zgromadzenia plenarnego¹⁷.

Zgodnie z przepisami art. 511-72 Kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego dochodami izb są: (1) wpływy z podatków lokalnych, głównie z podatku gruntowego pobieranego przez izbę rolniczą od każdego hektara gruntów rolnych – 42%, (2) dochody z wpłat od członków izb (rolników, leśników i przedsiębiorców wiejskich) związane ze świadczonymi usługami – 27%, (3) subsydia departamentalne i gminne, a także umowy zawierane z samorządem terytorialnym, instytucjami państwowymi czy UE – 25%, (4) inne źródła, m.in. dochody z majątku izb rolniczych, darowizny, zapisy testamentowe – 6%.

Wydatkami są przede wszystkim koszty administracyjne i składki obowiązkowe na rzecz izb departamentalnych i izby centralnej¹⁸. W 2014 r. całościowy

13 *The French Chambers of Agriculture...*, s. 3.

14 D. Stankiewicz, *Izby...*, s. 10; K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 46.

15 K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 43.

16 Szczegółowe kwestie dotyczące składu izb omawia D. Stankiewicz, *Izby...*, s. 10.

17 K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 46.

18 *Ibidem*, s. 53.

budżet izb wynosił 715 mln euro¹⁹. Izby uchwalają samodzielnie swoje budżety, które wymagają zatwierdzenia przez prefekta lub ministra rolnictwa. Ma to związek z finansowaniem izb rolniczych jako podmiotów publicznoprawnych i z udziałem funduszy publicznych w budżetach izb. Izby departamentalne podlegają zasadom kontroli skarbowej, obowiązującej dla instytucji o charakterze publicznym.

Francuskie izby są członkami Europejskiego Forum Rolnictwa i Doradztwa Rolniczego (*European Forum for Agriculture and Rural Advisory Services* – EUFRAS), Międzynarodowej Akademii Doradztwa Rolniczego (*International Academy of Rural Advisors* – IALB), a także nieformalnej sieci, w skład której wchodzi trzynastie europejskich samorządów rolniczych.

2.2. Submodel niemiecki

W Niemczech legitymizację samorządu rolniczego uregulowano w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec (RFN) z 1949 r.²⁰ Całość spraw związanych z powoływaniem izb rolniczych, ich organizacją i funkcjonowaniem jako podmiotów zdecentralizowanej administracji publicznej na mocy art. 30 i 83 Konstytucji została przeniesiona na kraje związkowe. Dlatego też istnieją niewielkie różnice w strukturze organizacyjnej i zadaniach izb rolniczych działających na szczeblu poszczególnych krajów związkowych (landów)²¹. Wszystkie funkcjonują na zasadach korporacji prawa publicznego, co oznacza, że współdecydują i ponoszą wspólną odpowiedzialność w zakresie regulowania ważnych spraw dla środowisk, które reprezentują²².

Pierwszym aktem prawnym wydanym na podstawie ustawy zasadniczej RFN była ustawa Landtagu Północnej Nadrenii-Westfalii z dnia 11 lutego 1949 r. o Izbie Rolniczej Północnej Nadrenii-Westfalii²³. Izba jest korporacją publicznoprawną. Na podstawie § 20 ust. 1 ustawy posiada osobowość publicznoprawną, a przynależność do izby jest obligatoryjna.

19 *The French Chambers of Agriculture...*, s. 3.

20 Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. I S. 404).

21 M. Balcerek, *Ustrój prawny samorządu rolniczego w Polsce i RFN. Studium porównawcze*, „Przegląd Politologiczny” 2012, z. 1, s. 115.

22 K. Wałkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 48.

23 Ustawa o Izbie Rolniczej Północnej Nadrenii-Westfalii z dnia 11 lutego 1949 r. (Gesetz über Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen, GV NW. S. 53. 23.12.2003, GV NW). Polska wersja ustawy została opublikowana w opracowaniu M. Geszprych, *Ustawa z dnia 11 lutego 1949 r. o Izbie Rolniczej kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 143–155.

Ustawa ta stała się wzorem dla innych landów, które tworzyły izby rolnicze²⁴. Trzeba podkreślić, że izby w RFN nie mają charakteru powszechnego: jako typowe formy samorządu gospodarczego w sferze rolnictwa funkcjonują tylko w siedmiu krajach związkowych²⁵. W pozostałych landach funkcjonują inne instytucje²⁶. Przykładowo w Bawarii w celu ochrony interesów osób fizycznych i prawnych związanych z rolnictwem powstał, w wyniku dekoncentracji administracji publicznej tego kraju związkowego, urząd rolniczy (*Landesanstalt fuer Landwirtschaft*) stanowiący część administracji, nieposiadający charakteru instytucji samorządu gospodarczego.

Wszystkie niemieckie izby rolnicze są wyposażone w szerokie kompetencje:

- 1) izbom powierzono zadania edukacyjne: prowadzą szkoły rolnicze, które są finansowane przez izbę i Ministerstwo Oświaty. Nauczyciele szkół rolniczych pełnią jednocześnie funkcje doradców rolniczych. Izby prowadzą kursy i szkolenia dla rolników. W wielu landach doksztalcanie rolników jest zjawiskiem powszechnym, obejmuje bowiem 90% pracujących w gospodarstwach. Izby prowadzą trzyletnią praktykę młodych rolników, mają wpływ na programy nauczania zawodów rolniczych²⁷. Izby rolnicze prowadzą również kursy dla kobiet wiejskich w zakresie zasad żywienia, wychowania w rodzinie itp. Izby wspierają działania rolników na rzecz poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie;
- 2) izby gromadzą, przetwarzają i przekazują informacje gospodarcze na potrzeby producentów rolnych. Udzielają pomocy rolnikom w zakładaniu branżowych związków producentów rolnych. Prowadzą poradnictwo prawne i specjalistyczne, upowszechniają informacje umożliwiające rolnikom podjęcie optymalnych decyzji gospodarczych. Zajmują się też działalnością publicystyczną, wydają czasopisma specjalistyczne i broszury dla rolników;
- 3) izby są organami konsultacyjnymi władzy publicznej, opiniują projekty aktów normatywnych, przygotowują na zamówienie organów administracji publicznej ekspertyzy w sprawach rolnych (rzeczoznawstwo);
- 4) izby prowadzą monitoring rynku rolnego i stanu struktur agrarnych. Dokonują analiz rynkowych, prowadzą poradnictwo dotyczące opłacalności produkcji. Informacje te obejmują dane wszystkich krajów związkowych oraz UE²⁸.

24 A. Werenowska, *Organizacja izb rolniczych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie” 2001, t. 2, z. 78, s. 424.

25 Izby rolnicze istnieją w Szlezwiku-Holsztynie, Hamburgu, Bremie, Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii, Kraju Saary oraz Nadrenii-Palatynacie.

26 M. Balcerek, *Ustrój prawny samorządu rolniczego...*, s. 115.

27 B. Skwarka, *Izby rolnicze we Wspólnocie Europejskiej i możliwości ich aplikacji w polskich warunkach*, [w:] B. Borowicz (red.), *Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń 1995, s. 97.

28 System gromadzenia i udostępniania danych jest skomputeryzowany, a do sieci komputerowej izby podłączone są poszczególne gospodarstwa rolne (M. Balcerek, *Ustrój prawny samorządu rolniczego...*, s. 118; K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 48).

Działalność izby rolniczej obejmuje wiele sektorów i branż na obszarze właściwości izby. Na przykład Izba Rolnicza Północnej Nadrenii-Westfalii obejmuje: rolnictwo, w tym hodowlę roślin, hodowlę zwierząt, ogrodnictwo, uprawę warzyw, produkcję wina, leśnictwo, rybactwo śródlądowe i pszczelarstwo. Izby mogą prowadzić działalność gospodarczą, także w formach zorganizowanych (przedsiębiorstwa).

Izby rolnicze są kierowane przez organ przedstawicielski – walne zgromadzenie, składające się z przedstawicieli właścicieli gospodarstw, przedstawicieli pracowników zatrudnionych w gospodarstwach, osób wskazanych przez Ministerstwo Rolnictwa danego kraju związkowego i przedstawicieli branżowych związków producentów rolnych. Walne zgromadzenia wybierają zarząd, komisję rewizyjną oraz komisje problemowe²⁹.

W dochodach niemieckich izb rolniczych znaczącą rolę odgrywają dotacje z budżetu krajowego (do 50%). Kolejnym źródłem finansowania są składki rolników, które stanowią niewielką pozycję (ok. 20%). Mają one charakter roczny, są obowiązkowe i nie są zależne od sytuacji ekonomicznej gospodarstwa czy korzystania z poradnictwa prowadzonego przez izbę. Pozostałym źródłem przychodów są wpływy ze sprzedaży własnych wydawnictw i usług. W wydatkach izby dominują koszty związane z funduszem płac³⁰.

2.3. Submodel austriacki

Izby rolnicze, zgodnie z austriacką konstytucją federalną³¹, to profesjonalne przedstawicielstwo sektora rolnego i leśnego, podlegające jurysdykcji władz regionalnych. Izby mają charakter powszechny, na mocy przepisów prawa federalnego każdy z dziewięciu regionów federalnych Austrii ma izbę rolniczą, która podlega przepisom prawa publicznego danej prowincji. Wynikają z tego pewne różnice w organizacji izb, z których najważniejsza dotyczy kwestii ich członkostwa. Członkostwo we wszystkich izbach jest obowiązkowe dla właścicieli ziemskich oraz osób pracujących na własny rachunek w rolnictwie i leśnictwie (łącznie z pomagającymi w gospodarstwie członkami rodziny), a także dla spółdzielni. Różnica dotyczy pracowników rolnych. W Tyrolu i Vorarlbergu wszyscy pracownicy zatrudnieni w rolnictwie i leśnictwie są również członkami izby. W tych dwóch krajach związkowych istnieje zatem wyjątkowy skład organizacji, który łączy

29 M. Balcerek, *Ustrój prawny samorządu rolniczego...*, s. 120–124; K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 48.

30 M. Balcerek, *Ustrój prawny samorządu rolniczego...*, s. 125; K. Walkowiak, *Izby rolnicze...*, s. 53–54.

31 Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, StGBI. 450/1920, Zuletzt geändert von BGBl. I Nein. 102/2014.

pracodawców i pracobiorców, a izba jest tam formalnie odpowiedzialna za reprezentowanie interesów obu stron. W pozostałych siedmiu krajach związkowych pracownicy rolni mają odrębną izbę.

Organizacją na szczeblu krajowym jest Konferencja Prezydentów Izb Rolniczych. Jest to organ powołany na mocy Konstytucji z 1920 r., obecnie występująca pod nazwą Austriackiej Izby Rolniczej (*Landwirtschaftskammer Österreich – LKÖ*)³², która ma siedzibę w Wiedniu. Izba jest organizacją opartą na zasadzie dobrowolności, jest stałym komitetem prezesów austriackich izb rolniczych, reprezentacją krajową dziewięciu regionalnych izb rolniczych oraz Austriackiego Związku Spółdzielni Rolniczych (*Österreichischer Raiffeisenverband*), tj. krajowej organizacji spółdzielczości³³.

Izby podlegają jurysdykcji regionów federalnych i są organami publicznymi na mocy prawa regionalnego³⁴. Przykładowo na mocy przyjętej przez parlament krajowy Górnej Austrii ustawy o izbie rolniczej z 1948 r.³⁵, a następnie nowelizacji ustawy z 1967 r.³⁶ jest ona korporacją publicznoprawną, która ma prawo nabywać majątek i dysponować nim, a także zaciągać zobowiązania (§ 2 u.i.r.g.a.). Ustawa wymienia dwie kategorie członkostwa. Członkami izby z mocy prawa są osoby fizyczne i prawne zobowiązane do płacenia podatku gruntowego od gospodarstw rolnych i leśnych, a w przypadku dzierżawy – dzierżawcy takich gospodarstw, małżonkowie lub zarejestrowani partnerzy osób wymienionych, inni członkowie ich rodzin, o ile prowadzą wspólne gospodarstwo domowe, przedsięwzięcie zarobkowe, spółdzielnie rolnicze i leśne, związki takich spółdzielni oraz wskazani przez § 3 u.i.r.g.a. urzędnicy na kierowniczych stanowiskach. Drugi sposób nabycia członkostwa został określony w § 3a u.i.r.g.a. Ustawa wprowadza kryterium ekonomiczne przynależności do izb rolniczych, związane z wielkością gospodarstwa. Z mocy prawa członkami tych izb może być osoba fizyczna będąca właścicielem, zarządcą gruntów rolnych i leśnych, prowadząca gospodarstwo rolne w Górnej Austrii o powierzchni co najmniej 2 ha. Dopiero po nowelizacji

32 Konferencja Prezydentów Izb Rolniczych w Austrii jest zorganizowana jako stowarzyszenie prawa prywatnego i zgodnie z art. 10 ust. 1 Austriackiej Konstytucji Federalnej (Gesetz 1. Oktober 1920 Nr. 8 Das Bundes-Verfassungsgesetz B-VG, letzte Änderung, BGBl. I Nr. 16/2020) nie ma prawa do interwencji przeciwko izbom na szczeblu stanowym. W zakresie reprezentacji zewnętrznej izby regionalne i konferencja prezydencka występują jako Austriacka Izba Rolnicza.

33 <https://www.lko.at/organization-of-the-austrian-chamber-of-agriculture+2500+1063413> (dostęp: 21.10.2020).

34 <https://www.lko.at/role-of-the-regional-chambers-of-agriculture+2500+1063475> (dostęp: 21.10.2020).

35 Ustawa nr 13 z dnia 7 lipca 1948 r. Górnej Austrii o izbie rolniczej (Gesetz am 7. Juli 1948 Oberösterreichische Landwirtschaftskammergesetz, LGBl. 1949 Nr. 13, s. 35).

36 Gesetz am 31. Juli 1967 – Kundmachung der Oö. Landesregierung über die Wiederverlautbarung des Oberösterreichischen Landwirtschaftskammergesetzes, LGBl. Nr. 55, dalej: u.i.r.g.a.

ustawy w 1996 r.³⁷ członkiem izby na zasadzie dobrowolności (na podstawie pisemnego oświadczenia) może zostać rolnik prowadzący małe gospodarstwo o powierzchni co najmniej 1 ha.

Struktura organizacyjna przewiduje istnienie wojewódzkich izb rolniczych, powiatowych izb rolniczych i komitetów lokalnych (*die Ortsbauernausschüsse*). Organami Izby Rolniczej Górnej Austrii na mocy § 13 u.i.r.g.a. są: (1) walne zgromadzenie, które powołuje prezesa, prezydium lub zarząd, komitet główny, komitet kontrolny oraz różne komitety pełniące funkcje doradcze, (2) komisje zgromadzenia ogólnego, (3) prezydent izby jako organ wykonawczy, (4) rada rolników (*die Bäuerinnenbeiräte*). Radni izby wojewódzkiej i radni izby okręgowej są wybierani przez uprawnionych członków izby na pięcioletnie kadencje.

Celem działalności izby rolniczej jest reprezentowanie i popieranie interesów gospodarki rolnej i leśnej, doradztwo rolnicze i podejmowanie przedsięwzięć wspierających produkcję rolniczą, przetwórstwo oraz zbyty produktów rolnych. Ma to służyć poprawie ogólnej sytuacji w sektorach rolnictwa i leśnictwa oraz reprezentowaniu ich wspólnych interesów³⁸.

Izb regionalne otrzymały wiele kompetencji (np. określone w § 6 u.i.r.g.a.):

- 1) reprezentowanie i obrona interesów rolnictwa i leśnictwa, które polega głównie na zajmowaniu stanowiska wobec projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz popieraniu interwencji państwa na rynku; ponadto reprezentowanie interesów władz związanych z rolnictwem i leśnictwem w kwestiach gospodarczych, kulturalnych i podatkowych, zwłaszcza w sprawach podatków i opłat;
- 2) zadania w zakresie doradztwa rolniczego i leśnego, które polega na świadczeniu przez izbę nieodpłatnych usług konsultacyjnych dla rolników w zakresie prowadzenia gospodarstw rolnych, techniki rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego, ale także budownictwa oraz spraw prawnych i podatkowych³⁹. W izbie Górnej Austrii wydzielono dwanaście wydziałów, których zadaniem jest udzielanie porad rolnikom⁴⁰. Izby przyjmują też odpowiedzialność za dotacje i obowiązki delegowane przez rząd krajowy;
- 3) działalność edukacyjna dla członków izb oraz promocyjna dla społeczeństwa regionu, np. w zakresie promocji zdrowej żywności czy produktów rolnictwa ekologicznego; ponadto podejmowanie wyzwań, przed jakimi stoi współczesne rolnictwo i leśnictwo w Austrii, m.in. związanych ze zmianą klimatu, niedoborami wody czy energią ze źródeł odnawialnych;

37 Landesgesetz vom 7. November 1995, mit dem das Oö. Landwirtschaftskammergesetz 1967 geändert wird (Oö. Landwirtschaftskammergesetz-Novelle 1996), LGBl. Nr. 4/1996.

38 Austrian Chamber of Agriculture (Biuletyn Austriackiej Izby Rolniczej), <https://www.lko.at/organization-of-the-austrian-chamber-of-agriculture+2500+1063413> (dostęp: 31.07.2021).

39 D. Stankiewicz, *Izby...*, s. 5.

40 B. Skwarka, *Izby rolnicze...*, s. 96.

- 4) wsparcie wdrożenia programów rolnych dla rolnictwa i leśnictwa – ze względów ekonomicznych rząd federalny Austrii przekazał administrację Wspólnej Polityki Rolnej UE regionalnym izbom rolniczym, które otrzymują rekompensatę za dodatkowe wydatki. W przeciwieństwie do rozwiązań innych krajów europejskich ta metoda administracji rolnej przyniosła bardzo dobre wyniki ekonomiczne⁴¹;
- 5) delegowanie przedstawicieli do komitetów i komisji doradczych przy organach administracji krajowej.

Podstawą dochodu izb zgodnie z § 39–41 u.i.r.g.a. są w przypadku właścicieli gospodarstw oraz dzierżawców składki członkowskie, obliczane od kwot podatku gruntowego. Izby rolnicze są także zasilane dotacjami rządowymi, otrzymywanymi na własne wydatki po przedłożeniu kosztorysów rządowi. Wydatki izby rolniczej (wobec nieodpłatności doradztwa) to głównie fundusz płac.

2.4. Submodel włoski

Najbardziej charakterystycznym elementem submodelu włoskiego jest to, że izby rolnicze nie zostały wyodrębnione. Reprezentacja i ochrona interesów tej grupy zawodowej istnieje jednak w ramach funkcjonującego od ponad stu lat włoskiego samorządu gospodarczego, który stanowi Izba Handlowa, Przemysłowa, Rzemieślnicza i Rolnicza (*Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura* – CCIAA) (dalej: izba handlowa). Podstawowym celem działania włoskich izb jest pomoc lokalnych władz publicznych w zakresie wsparcia i ochrony włoskich przedsiębiorstw oraz promocja włoskich organizacji prowadzących działalność gospodarczą. Producenci, w tym także producenci rolni, są zobowiązani do zarejestrowania się w izbie prowincji, do której należą, oraz do złożenia rocznych rachunków finansowych do oddziału izby zajmującego się sprawami finansowymi (*Registro delle Imprese*).

Włoskie izby handlowe są instytucjami publicznymi. Pierwotnie, jako lokalne organy administracji, podlegały nadzorowi ministra właściwego do spraw gospodarczych. Na podstawie ustawy nr 580 z dnia 29 grudnia 1993 r. o reorganizacji izb handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych i rolniczych⁴² uzyskały pewną niezależność od organów centralnych w zakresie samodzielności finansowej oraz wpływu na obsadę stanowisk. Po kolejnych zmianach w systemie prawnym, na podstawie dekretu legislacyjnego nr 112 z dnia 31 marca 1998 r. o przekazywaniu funkcji i zadań administracyjnych

41 <https://www.lko.at/role-of-the-regional-chambers-of-agriculture+2500+1063475> (dostęp: 13.04.2021).

42 Legge 29 dicembre 1993, n. 580 Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigiano e agricoltura, GU n.7 del 11-1-1994, Suppl. Ordinario n. 6.

państwa⁴³, uzyskały status „autonomii funkcjonalnej”. Ustawa nr 191 z dnia 6 czerwca 1998 r. ostatecznie nadała tym podmiotom autonomię regulacyjną, a dekretem legislacyjnym nr 23 z dnia 15 lutego 2010 r. o reformie przepisów dotyczących izb handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych i rolnictwa, stanowiącym wykonanie art. 53 ustawy nr 99 z dnia 23 lipca 2009 r.⁴⁴, zreformowano strukturę organizacyjną izb handlowych. Ostatnia zmiana w tym zakresie nastąpiła na skutek nowelizacji dokonanej dekretem nr 219 z dnia 8 sierpnia 2017 r. o zmianie terytorialnej okręgów wyborczych, ustanowieniu nowych izb handlowych i ustaleniu dotyczącym racjonalizacji biur i personelu⁴⁵, którą ponownie dokonano specjalnego podziału terytorialnego kraju na okręgi, w których ustanowiono izby handlowe i określono ich nową strukturę organizacyjną. Obecny status prawny izb wskazuje na ich publiczny charakter, a prawodawstwo włoskie wprowadziło obligatoryjny wymóg ich ustanowienia.

Izby działają jako korporacje prawa publicznego, ale także stosują wszystkie instrumenty prawa prywatnego. Włoskie izby handlowe są niezależne. Ich niezależność, przewidziana przez prawo, ma charakter zarówno regulacyjny, finansowy, jak i administracyjny. Są wyposażone we władztwo administracyjne, wydają akty administracyjne, które mają taki sam skutek jak akty wydane przez państwo. Mają charakter instytucjonalny, zapewniają ogólną szeroką reprezentację interesów producentów, w odróżnieniu od stowarzyszeń, które realizują konkretne interesy swoich członków.

Izby mają charakter lokalny, działają w określonym obszarze, który zwykle pokrywa się z prowincją. Mają charakter nieterytoryalny, władztwo izb nie rozciąga się na wszystkie jednostki na danym terytorium, w przeciwieństwie do władz regionalnych, prowincjonalnych i gminnych. Celem ich powołania nie jest wyłącznie osiągnięcie zysku. Chociaż mogą prowadzić działalność gospodarczą, ma ona jednak charakter tylko marginalny i jest podejmowana w celu realizacji celów statutowych.

Obecnie izby handlowe są instytucjami publicznymi, przyjmują formę podmiotu administrującego z autonomią funkcjonalną, uwzględniającą szczególną

43 Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Dekret przewidywał rozdział zadań publicznych na różne podmioty w państwie. W sektorze rozwoju gospodarczego wiele kompetencji w zakresie rolnictwa i leśnictwa, rzemiosła, przemysłu, energetyki, górnictwa i zasobów geotermalnych, organizacji targów oraz gield, a także turystyki i hotelarstwa przeniesiono na izby handlowe.

44 Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23 Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

45 Decreto 8 agosto 2017 Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale (17A06319), GU Serie Generale n.219 del 19-09-2017.

funkcję i kompetencje o charakterze gospodarczym i administracyjnym, przyznane im w stosunku do przedsiębiorstw w terytorialnych granicach ich kompetencji. Izby handlowe są funkcjonalnie niezależnymi organami publicznymi, które w granicach terytorialnych działają, opierając się na zasadzie pomocniczości, zgodnie z art. 118 Konstytucji Republiki Włoskiej⁴⁶, pełnią funkcje rzecznika interesu ogólnego przedsiębiorców, a ponadto zajmują się rozwojem przedsiębiorczości w lokalnych gospodarkach.

Na obszarze swojego działania izby handlowe zapewniają wsparcie i promują interesy przedsiębiorstw i lokalnej gospodarki. Z wyłączeniem obowiązków przyznanych przez ustawy władzom państwowym, władzom regionalnym czy lokalnym, pełnią one również funkcje administracyjne i gospodarcze w odniesieniu do obowiązującego systemu gospodarczego. Izby handlowe, samodzielnie lub poprzez założone stowarzyszenia, korzystają z uprawnień przekazanych im przez państwo i władze regionalne, a także wykonują inne zadania powierzone im na mocy międzynarodowych konwencji lub umów. Należą do nich m.in.:

- 1) działania administracyjne: prowadzenie rejestrów przedsiębiorców, indeksu ekonomicznego i administracyjnego (REA) oraz innych rejestrów i spisów służących identyfikacji tych podmiotów, nadawanie uprawnień i certyfikatów, kontrola produktów oraz wydawanie świadectw pochodzenia towarów;
- 2) działania promocyjne: wsparcie dla firm i rozwój lokalnej gospodarki, m.in. upraszczanie procedur zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. W tym zakresie izby wykonują zadania związane z promowaniem innowacji i transferu technologii do firm, również przez tworzenie usług oraz infrastruktury informatycznej;
- 3) działania na rzecz badań, analiz i monitorowania danych gospodarki na obszarze swojej właściwości miejscowej przez tworzenie „obserwatoriów gospodarki lokalnej” i rozpowszechnianie informacji gospodarczych w celu lepszego poznania sytuacji społeczno-gospodarczej przedsiębiorstw i przedsiębiorców, zwiększania ich konkurencyjności oraz oceny zdolności kredytowej i ryzyka kredytowego;
- 4) działania w zakresie regulacji rynku, np. w zakresie realizacji publicznych programów promocyjnych dla rolnictwa i leśnictwa. Zadania te obejmują promowanie i zwiększanie przejrzystości, pewności i równości w stosunkach gospodarczych pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a obywatelami. Na podstawie dokonywanych analiz izby przygotowują raporty gospodarcze dotyczące prowincji. Zadania izb w tym zakresie są zróżnicowane i obejmują m.in.: przygotowywanie standardowych umów w obrocie gospodarczym, ale także porozumień zawieranych ze stowarzyszeniami chroniącymi interesy producentów i konsumentów; prowadzenie

⁴⁶ Costituzione della Repubblica Italiana (Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.), GU n. 298 del 27.12.1947.

różnych form kontroli umów pod kątem istnienia nieuczciwych klauzul umieszczonych w umowach; tworzenie komitetów arbitrażowych i pojedynczych zajmujących się sporami pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a konsumentami;

- 5) działania edukacyjne, obejmujące współpracę ze szkołami średnimi i wyższymi w zakresie kursów zawodowych, szkoleń i kursów orientacji zawodowej. Izby zajmują się też opracowywaniem zbiorów zwyczajów i zasad etyki biznesowej;
- 6) wsparcie dla współpracy międzynarodowej w celu promowania włoskiego systemu gospodarczego za granicą oraz współpraca z programami ustanowionymi przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego.

Na szczeblu krajowym izby handlowe są reprezentowane przez Związek Izb Handlu, Przemysłu, Rzemiosła i Rolnictwa (*Unioncamere*), a na poziomie europejskim przedstawicielstwo włoskich izb handlowych uczestniczy w stowarzyszeniu Europejskie Izby Handlowe (*Eurochambres*). Związek został założony w 1901 r. Jest organem publicznym, który jednoczy i reprezentuje instytucjonalnie włoski system izbowy (złożony z izb lokalnych i regionalnych, izb arbitrażowych, specjalnych agencji, izb za granicą). Związek ten koordynuje działalność izb, współdziała z administracją rządową, podejmuje inicjatywy ustawodawcze, wydaje wytyczne dla izb regionalnych oraz promuje i wspiera połączenie systemu izb z organizacjami biznesowymi, konsumentów i pracowników. Izby współpracują ponadto z Generalną Konfederacją Włoskiego Rolnictwa (*Confagricoltura*), która jest formą związku organizacji branżowych. Została utworzona w 1920 r. z połączenia dwóch wcześniej istniejących organizacji handlowych, a obecną nazwę nadano jej w 1948 r. Jest to jedna z najważniejszych i najstarsza z organizacji rolniczych we Włoszech. Struktura organizacyjna obejmuje 18 sekcji regionalnych i 95 sekcji prowincjonalnych, a także federacje poszczególnych branżowych grup produktów. Cechą wyróżniającą jest to, że Konfederacja reprezentuje w większym stopniu wielkich przedsiębiorców rolnych niż drobnych rolników.

3. Model anglosaski

W modelu anglosaskim izby rolnicze są formą zrzeszania bez władztwa administracyjnego, które opiera się na dobrowolnym modelu członkostwa, a izby funkcjonują jako elitarne organizacje zawodowe różnych grup interesu⁴⁷. W ramach tego modelu występują też odrębności odnoszące się m.in. do stopnia wyodrębnienia izb rolniczych z samorządu gospodarczego.

⁴⁷ Szerzej zob. M. Balcerek, *Ustrój prawny samorządu rolniczego...*, s. 115.

Model anglosaski jest charakterystyczny dla Wielkiej Brytanii i państw skandynawskich, m.in. Danii, czy niektórych państw byłego bloku tzw. demokracji ludowej. Charakteryzuje się ścisłymi związkami z samorządem gospodarczym i dobrowolnością udziału w tych zrzeszeniach. W państwach, które wybrały ten model izb rolniczych, najczęściej brak jednolitych, odrębnych podstaw prawnych do tworzenia tych podmiotów. Izby funkcjonują, opierając się na systemie prawa prywatnego, powstają jako stowarzyszenia lub spółki prawa handlowego. Często też funkcjonują na podstawie norm prawnych odnoszących się do izb gospodarczych. Izby te nie wykonują funkcji publicznych, nie mają powierzonego władztwa administracyjnego. Nie są podmiotami zdecentralizowanej administracji publicznej. Źródłami dochodów izb są najczęściej składki członkowskie, z niewielkim udziałem dotacji budżetowej. Model ten w zakresie samorządu gospodarczego został recypowany Polsce, a w zakresie samorządu rolniczego w Czechach i Estonii.

3.1. Submodel brytyjski

W Wielkiej Brytanii nie istnieją izby rolnicze w znaczeniu kontynentalnym, funkcjonujące jako korporacje publiczno-prawne. Brytyjski model ukształtował izby rolnicze jako instytucje prywatne, zarejestrowane jako towarzystwa. Izby rolnicze zrzeszają organizacje rolnicze różnego typu, które grupują się w izbie centralnej. Historycznie ukształtowaną izbą była przedwojenna Centralna Izba Rolnicza (*Central and Associated Chamber of Agriculture*). Izby rolnicze są instytucjami o charakterze dobrowolnym⁴⁸. Ich głównym celem jest obrona interesów rolnictwa na gruncie parlamentarnym oraz wsparcie rolników na terenie kraju. Jak wskazano w literaturze⁴⁹, angielskie izby jako reprezentacja poglądów i dążeń sfer rolniczych pozbawione są charakteru instytucji publicznej.

W 2011 r. powołano Brytyjsko-Irlandzką Izbę Handlową (*British Irish Chamber of Commerce*), której celem jest wymiana handlowa. Izba powołała Komitet Rolno-Spożywczy służący wymianie poglądów na temat wyzwań stojących przed sektorem spożywczym i agrobiznesem w Irlandii i Wielkiej Brytanii, w szczególności wspólnych problemów, z którymi boryka się przestrzeń brytyjsko-irlandzka. Celem Komitetu jest: (1) wsparcie i ochrona członków oraz utrzymanie, rozwijanie wymiany handlowej i handel produktami rolno-spożywczymi na obu wyspach; (2) pomoc członkom w znalezieniu sposobów współpracy na obu rynkach w celu rozwijania działalności w obszarze rolno-spożywczym, także poza tymi wyspami; (3) pomoc w promowaniu szkoleń, badań, nauki i innowacji w przestrzeni rolno-spożywczej z korzyścią dla członków; (4) zwiększenie udziału sektora rolno-spożywczego w Izbie (a tym samym pomoc w realizacji pozostałych celów).

48 S. Miklaszewski, *Izby rolnicze*, Warszawa 1934, s. 13.

49 *Ibidem*.

Podobne funkcje pełni Brytyjskie Konsorcjum Rolno-Spożywcze (*British Agri-food Consortium*), które istnieje w celu zapewnienia rekomendacji i rozwiązań dla przedsiębiorstw rolno-spożywczych. Konsorcjum skupia się na rekomendowaniu i wdrażaniu systemów i struktur mających na celu pomoc organizacjom sektora prywatnego i publicznego w rozwoju rynków, produktów, polityki i bezpieczeństwa rolno-spożywczego. Konsorcjum może zapewnić wsparcie strategiczne i wsparcie wejścia na rynek oraz rekomendacje dla rozwoju biznesu. Doradztwo może być udzielane w zakresie produkcji, dobrych praktyk rolniczych, świadomości ekologicznej, rozwoju skutecznych środków przetwarzania i dystrybucji, technik konserwacji i pakowania oraz rozwoju relacji w łańcuchu dostaw. Ponadto Konsorcjum oferuje systemy kontroli i certyfikacji ekologicznej dla szerokiej gamy upraw i zwierząt hodowlanych oraz może szkolić inspektorów rolnictwa ekologicznego. Może również opracowywać i dostosowywać do potrzeb organizacji pakiety szkoleniowe w zakresie agrobiznesu. Konsorcjum wspiera sektor publiczny i prywatny w sprawach certyfikacji żywności i doradztwa w zakresie wprowadzania możliwie najbardziej efektywnych i zintegrowanych systemów łańcucha dostaw.

3.2. Submodel czeski

Izba Agrarna Republiki Czeskiej (*Agrární Komora České Republiky – AKČR*) jest organizacyjnie wyodrębnioną, samorządną organizacją rolniczą, podmiotem prawnym reprezentującym interesy swoich członków, osób prawnych i fizycznych, takich jak: rolnicy (w tym pszczelarze) i leśnicy. Izba została utworzona na mocy ustawy o Izbie Gospodarczej Republiki Czeskiej i Izbie Rolniczej Republiki Czeskiej⁵⁰. Na mocy ustawy zadania i struktura organizacyjna obu typów izb (gospodarczych i rolnych) zostały uregulowane w sposób jednolity. Izby nie mają charakteru publicznego, członkostwo w izbie jest dobrowolne. Czeska izba ma ponad 100 tys. członków.

Najwyższym organem stanowiącym jest Zgromadzenie Izby, a organem wykonawczym Rada Dyrektorów (instytucja zarządzająca). Z rady wybiera się Prezydium działające w imieniu Izby. Organem kontrolnym jest Rada Nadzorcza (instytucja audytowa). Prezes i wiceprezes izby rolnej są wybierani na okres trzech lat i odwoływani przez Zgromadzenie. Podobnie Zgromadzenie wybiera i odwołuje członków Rady Dyrektorów i Rady Nadzorczej. Bieżące funkcjonowanie zapewnia Biuro Izby. Izba rolnicza jest zarejestrowana w rejestrze handlowym. Ma siedzibę w Ołomuńcu i biuro w Pradze.

50 Zákon 5.04.1992 o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky (Ustawa o Izbie Gospodarczej Republiki Czeskiej i Izbie Rolniczej Republiki Czeskiej), č. 301/1992 Sb ze zm.

Izba świadczy usługi doradcze i informacyjne w całej Republice Czeskiej w kilku obszarach: (1) bierze udział w procesie konsultacyjnym związanym z opiniowaniem aktów prawnych, a także inicjuje proces legislacyjny; (2) prowadzi wsparcie prawne, doradztwo i szkolenia – w tej dziedzinie świadczy usługi doradcze i konsultacyjne w sprawach związanych z działalnością gospodarczą, organizuje wykłady i seminaria w celu pogłębienia świadomości prawnej; (3) upowszechnia informacje o działalności rolniczej wśród członków, organizuje działania edukacyjne i współpracuje z organami administracji państwowej w zakresie świadczenia usług informacyjnych. Jej działalność obejmuje doradztwo rolnicze i informowanie o bieżącej sytuacji. Kontakt z członkami utrzymuje przez portal centrum informacyjnego doradztwa rolniczego (*Agrární poradensko informační centrum Agrární komory ČR*), tygodnik internetowy „Zemedelec”, informujący o bieżącej sytuacji w obszarach ważnych dla rolników, oraz dwumiesięcznik AGRObase, rozpowszechniany także za granicą; (4) utrzymuje współpracę z organami państwowymi i przedstawicielskimi oraz innymi instytucjami w Czechach. Prowadzi też pewne formy współpracy zagranicznej.

Samorząd zawodowy i gospodarczy ma kształtować i kultywować zachowanie zasad etyki zawodowej i obyczajów kupieckich. W Czechach samorząd rozwiązuje również spory handlowe między swoimi członkami za pośrednictwem organu sądowego, który został ustanowiony we współpracy z Czeską Izbą Handlową. Jest to Sąd Arbitrażowy przy Czeskiej Izbie Handlowej i Izbie Rolniczej Republiki Czeskiej (*Agrární Komora České Republik*). Sąd Arbitrażowy został założony w 1949 r. i działał przy Czechosłowackiej Izbie Handlowej. W 1980 r. zmieniono jego nazwę na Sąd Arbitrażowy przy Czechosłowackiej Izbie Przemysłowo-Handlowej, a ostatecznie 1 stycznia 1995 r. podjęto decyzję o poszerzeniu jego kognicji na sprawy związane z działalnością w rolnictwie. Obecnie Sąd Arbitrażowy funkcjonuje zarówno przy Czeskiej Izbie Handlowej, jak i przy Izbie Rolniczej Republiki Czeskiej⁵¹. Arbitraż w Czechach reguluje ustawa z 1994 r. w sprawie postępowań arbitrażowych i egzekucji orzeczeń arbitrażowych⁵², która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. Sąd Arbitrażowy rozstrzyga sprawy sporne między członkami samorządu (sądownictwo arbitrażowe i odpowiedzialność dyscyplinarna osób objętych odpowiedzialnością zawodową)⁵³. Prowadzi postępowania w sprawach sporów handlowych (międzynarodowych i krajowych) oraz spory konsumenckie i spory o domeny⁵⁴.

51 <http://en.soud.cz/> (dostęp: 28.12.2020).

52 Zákon 30.11.1994 o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů (Ustawa o postępowaniu arbitrażowym i wykonywaniu orzeczeń arbitrażowych), č 216/1994 Sb ze zm.

53 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 95.

54 E. Kocowska-Siekierka, *Przepisy czeskiej ustawy o arbitrażu*, „Kwartalnik ADR” 2013, nr 3(23), s. 75.

3.3. Inne państwa

Estońska Izba Rolniczo-Handlowa (*Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda*) została utworzona 28 czerwca 1996 r. jako stowarzyszenie rolników i przetwórców, a od 1997 r. do podmiotów indywidualnych prowadzących działalność w zakresie gospodarki rolnej dołączyło wiele organizacji i przedsiębiorstw. Od końca 2018 r. Izba miała 95 członków, w tym znaczną liczbę stowarzyszeń zawodowych i spółdzielni z głównych obszarów działalności estońskiego rolnictwa, produkcji żywności i leśnictwa⁵⁵. Najwyższym organem Izby jest walne zgromadzenie członków, w okresie między posiedzeniami Izbą zarządza dwunastoosobowa Rada.

Celem Izby jest stworzenie sprzyjającego otoczenia biznesowego i walka o stabilny rozwój, na równych warunkach konkurencyjnych, estońskich rolników, przetwórców produktów rolnych i leśnych oraz wiejskich przedsiębiorstw gospodarki. Do zadań izby należą: (1) reprezentowanie i ochrona interesów członków; (2) poprawa jakości estońskich produktów spożywczych, rolniczych i leśnych oraz polepszenie ich reputacji; (3) rozwój wspólnych działań rolników, przetwórców produktów rolnych i leśnych oraz edukacja w dziedzinie gospodarki wiejskiej; (4) wsparcie biznesowe dla partnerów gospodarczych, działalność informacyjna o sytuacji rynkowej; (5) ocena jakości produktów żywnościowych i nadanie estońskiego znaku pochodzenia i jakości; (6) reprezentacja na arenie międzynarodowej estońskich rolników, spółdzielni, stowarzyszeń leśnych i przemysłu spożywczego. Izba jest odpowiedzialna za reprezentację estońskich producentów rolnych w organizacji producentów rolnych COPA/COGECA Unii Europejskiej i organach UE; (7) Izba jest jednym z największych partnerów społecznych w zakresie wdrażania instrumentów polityki rolnej w Estonii.

W Danii rolę samorządu gospodarczego w zakresie rolnictwa wykonuje wyodrębniona organizacyjnie Duńska Rada ds. Rolnictwa i Żywności (*Landbrug & Fødevarer*)⁵⁶, działająca na zasadzie dobrowolnego stowarzyszenia posiadającego struktury lokalne. Jest to korporacja prawa prywatnego. Rada reprezentuje sektor rolno-spożywczy Danii, w tym przedsiębiorstwa, handel i stowarzyszenia rolników. W odniesieniu do rolników będących członkami stowarzyszenia Rada wykonuje zadania związane z reprezentacją ich interesów oraz zadania związane ze świadczeniem profesjonalnej pomocy 1400 ekspertów w dziedzinach związanych z wszystkimi etapami produkcji, ochrony środowiska czy instrumentami WPR. Rolnicy korzystają z licznych przywilejów, m.in. w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych, majątkowych ubezpieczeń grupowych, a także z korzystniejszych cen na środki i materiały do produkcji rolnej. Zadania Rady obejmują: (1) lobbing sektora rolno-spożywczego na arenie politycznej; (2) szeroki zakres usług doradczych,

55 <http://epkk.ee/> (dostęp: 28.12.2020).

56 <https://lf.dk/medlemskab/virksomhed#a-medlemskab> (dostęp: 31.07.2021).

np. w zakresie standaryzacji czy ochrony środowiska; (3) prowadzenie programów badawczo-rozwojowych w zakresie bezpieczeństwa żywności i zagadnień weterynaryjnych, zdrowia i produktywności zwierząt, dobrostanu zwierząt, środowiska i energii. Centrum badań i innowacji w rolnictwie i przemyśle spożywczym w Danii (SEGES) jest częścią Duńskiej Rady ds. Rolnictwa i Żywności⁵⁷.

Duńska Rada ds. Rolnictwa i Żywności jest zarządzana przez dwa zarządy reprezentujące interesy dwóch oddzielnych, ale powiązanych ze sobą grup członków: Radę Sektora Podstawowego, która zajmuje się interesami producentów rolnych, i Radę Spółki, która zajmuje się interesami przedsiębiorstw rolnych. Obie rady są ściśle połączone za pośrednictwem wspólnego zarządu odpowiedzialnego za regulacje, finanse i ogólne strategie rozwoju Rady. Zarząd Rady Spółki ma trzech przedstawicieli w Zarządzie Sektora Podstawowego, i odwrotnie. Ustanowiono wspólną reprezentację (prezydencję), składającą się z trzech członków Rady Sektora Podstawowego i trzech członków Zarządu Spółki. Na czele tego organu stoi przewodniczący, który koordynuje politykę Rady i funkcjonowanie organizacji oraz zapewnia spójność działań z aktualnymi uwarunkowaniami odnoszącymi się do rolnictwa. Duńska Rada ds. Rolnictwa i Żywności ma stałe biuro w Brukseli, prowadzi dialog z europejskimi instytucjami i partnerami handlowymi. Zapewnia silną pozycję całej branży rolnej w Danii, w Europie i na świecie.

Na Ukrainie samorząd rolniczy jako forma samorządu gospodarczego nie został wyodrębniony. Producenci rolni mogą się zrzeszać w izbach gospodarczych, na dobrowolnych zasadach. Mogą być również członkami sieci izb handlowo-przemysłowych, funkcjonujących w każdym regionie⁵⁸, a także każdego innego stowarzyszenia przedsiębiorców⁵⁹.

4. Model mieszany

Przyjęte rozwiązania prawne w zakresie funkcjonowania izb rolniczych w państwach europejskich są wyrazem przyjęcia określonego modelu lub kompilacji rozwiązań prawnych zawartych w modelu kontynentalnym i anglosaskim. Izby rolnicze, których funkcjonowanie oparte jest na modelu mieszanym, np. mają

57 <https://agricultureandfood.dk/about-us/fokus#> (dostęp: 12.04.2021).

58 <https://uccr.org.ua/> (dostęp: 29.12.2020).

59 Szerzej na ten temat Є. Черняк, *Саморегулювання аграрної галузі. Аграрна сфера економіки потребує продовження реформ, АГРАРНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ (соціологічна діагностика)*, https://i-soc.com.ua/assets/files/library/agrarian_reform_in_ukraine_sociological_diagnosis_ed_by_v_tarasenko_k_2007.pdf (dostęp: 12.04.2021).

charakter powszechny, zostały wyposażone w obligatoryjne członkostwo, ale pozbawiono je władztwa administracyjnego⁶⁰. Często mają tylko charakter konsultacyjny. Analiza rozwiązań prawnych w tym zakresie jest istotna ze względu na przyjęcie tego modelu dla izb rolniczych w Polsce.

4.1. Hiszpania

W Hiszpanii izby rolnicze przez wiele lat były korporacjami prawa publicznego stworzonymi dla realizacji interesu ogólnonarodowego, z tego też względu miały zadania publiczne. W latach siedemdziesiątych XX w. na podstawie dekretu z dnia 2 czerwca 1977 r. nr 1336 izby funkcjonowały jako organy konsultacyjne współpracujące z administracją w sprawach z zakresu rolnictwa. Na mocy hiszpańskiej Konstytucji z 1978 r.⁶¹ zagwarantowano prawo do zrzeszania się i wolność zrzeszania się. Rolnicy, na takich samych zasadach jak inne sektory produkcyjne, zostali uprawnieni do tworzenia dobrowolnych zrzeszeń. Zgodnie z przepisami dekretu królewskiego nr 2474 z dnia 14 września 1979 r.⁶² unormowano ustrój gospodarczy izb rolniczych⁶³. Obecnie obowiązującym aktem prawnym jest ustawa z dnia 24 grudnia 1986 r.⁶⁴ o ustanawianiu podstaw systemu prawnego izb rolniczych. Izby są korporacjami prawa publicznego posiadającymi osobowość prawną i zdolność do działania dla realizacji swoich celów. Na podstawie art. 3 u.h.i.r. wskazano, że izby rolnicze ze względu na swój statut, organizację i tryb postępowania zgodny z charakterem prawa publicznego podejmują działalność administracyjną, uczestnicząc w systemie administracji państwowej. Z kolei w przepisie art. 4 u.h.i.r. wśród zadań powierzonych izmom wskazano, że pełnią one funkcje doradcze organów administracji państwowej. Zobowiązano je ustawowo do sporządzania raportów i innych opracowań przeznaczonych dla organów administracji. Mogą też mieć powierzone inne funkcje przez organy administracji publicznej, której przysługują wszelkie uprawnienia w tej sprawie, na warunkach, na jakich następuje przekazanie (art. 2 u.h.i.r.). W żadnym wypadku izby rolnicze nie mogą przejmować funkcji reprezentowania, zgłaszania roszczeń i negocjacji w obronie interesów zawodowych

60 M. Balcerek, *Ustrój prawny rolniczego...*, s. 115.

61 Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

62 Real Decreto 2474/1979, de 14 de septiembre, sobre régimen económico de las Cámaras Agrarias, B.O.E. nº 259, de 29 de octubre de 1979, B.O.E. nº 259, de 29 de octubre de 1979.

63 *Evolución a lo largo de la historia y funciones*, <https://agriculturaganaderia.jcyl.es/web/es/estadistica-informacion-agraria/camaras-historia-funciones.html?param1=1> (dostęp: 2.01.2021).

64 Ley 23/1986, de 24 de diciembre 1986 por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986, p. 42369–42370, dalej: u.h.i.r.

i społeczno-gospodarczych rolników i hodowców, które należą do kompetencji swobodnie ukonstytuowanych organizacji zawodowych (art. 5 u.h.i.r.).

Członkostwo w izbie jest uprawnieniem osoby spełniającej kryteria wskazane w ustawie (art. 9 i 10 u.h.i.r.). Członkami izb mogą być rolnicy prowadzący działalność rolniczą, hodowlaną lub leśną, którzy w konsekwencji tej działalności są objęci specjalnym programem rolniczym ubezpieczenia społecznego lub programem dla osób prowadzących działalność na własny rachunek. Uprawnienie to dotyczy także członków ich rodzin, współpracowników w rolniczej działalności rodzinnej oraz każdej osoby prawnej, której jedynym celem zgodnie z jej statutem jest prowadzenie działalności rolniczej, hodowlanej lub leśnej i która faktycznie ją prowadzi.

Każda z prowincji ma prawo do samodzielnego ukształtowania, w granicach obowiązującej regulacji ramowej, zasad funkcjonowania i zadań izb. Na terenie prowincji może być powołana jedna izba o terytorialnym zasięgu działania, ale władze autonomiczne mogą swobodnie w granicach ustawy izby łączyć, dzielić i znosić. Ta zasada, na mocy unormowań ustawy, w praktyce w regionach tworzy niezbyt regularną sieć licznych lokalnych izb rolniczych, grupowanych w federacjach i związkach federacji.

Izba prowincji Navarra działa na podstawie ustawy z 1998 r. o izbie rolniczej prowincji Navarra⁶⁵, jako podmiot do konsultacji i współpracy z administracją prowincji w sprawach związanych z rolnictwem, wydając sprawozdania lub opracowania wskazane w odpowiednich regulacjach. Przedstawiciele izby uczestniczą w organach publicznych lub kolegialnych organach administracji publicznej, których skład jest tak określony. Izba wykonuje także inne funkcje administracyjne, które rząd Nawarry może mu powierzyć w sprawach rolnych (art. 7).

W praktyce zadania konsultacyjne izb są trochę szersze. Federacja Lokalnych Izb Rolniczych w prowincji Kastylija i Leon świadczy usługi konsultacyjne, m.in. w sprawach inicjatyw mających na celu poprawę produktywności rolnictwa, planowania przestrzennego, ochrony przyrody, zasad dotyczących tytułu prawnego do gruntów, reformy i rozwoju agrarnego. Izba przygotowuje raporty i opracowania dotyczące sytuacji agronomicznej, prowadzi programy badawcze w rolnictwie, upowszechnia wiedzę techniczną w rolnictwie. Może także wykonywać zadania zlecone przez władze prowincji, takie jak przygotowanie i aktualizacja spisu ludności w wyborach do izb rolniczych prowincji, współpraca w zakresie promowania produktów i praktyk rolniczych oraz przygotowywanie statystyk rolniczych⁶⁶. Analiza tych zadań wskazuje, że rola izb ogranicza się do działań konsultacyjno-doradczych, ponadto nie zostały one wyposażone we władztwo publiczne, nie wydają też decyzji administracyjnych.

65 Ley Foral 4/1998, de 6 de abril, de la Cámara Agraria de Navarra, BOE núm. 131, de 2 de junio de 1998, p. 18087–18093.

66 *Evolución a lo largo de la historia...*

4.2. Rumunia

Rumuńskie izby rolnicze mają ugruntowaną, prawie stuletnią tradycję. Powołano je, podobnie jak izby przemysłowo-handlowe, w 1925 r. i funkcjonowały do lat czterdziestych XX w. Po zakończeniu działań II wojny światowej i zmianie ustroju społeczno-politycznego samorząd rolniczy w 1949 r. przestał funkcjonować. Współcześnie w Rumunii w odniesieniu do reprezentacji interesów zawodowo-gospodarczych rolników obserwujemy dualizm rozwiązań prawnych. Po pierwsze, reprezentacją interesów rolników mogą się zajmować izby przemysłowo-handlowe (*Camera de Comerț și Industrie*), autonomiczne, pozarządowe i niedochodowe organizacje zorganizowane jako forma samorządu gospodarczego w modelu anglosaskim, których celem jest promowanie rumuńskiego handlu i przemysłu zarówno w kraju, jak i za granicą. Izby handlowe zostały reaktywowane w 1990 r. na mocy ustawy nr 139/1990. Obecnie podstawą prawną ich działania jest ustawa nr 335/2007⁶⁷, a organizacja jest podobna do systemu obowiązującego w Rumunii w okresie międzywojennym, kiedy to w każdej siedzibie powiatu istniały izby handlowe, które były zgrupowane w ramach Krajowej Izby Przemysłowo-Handlowej. System izb w Rumunii reprezentuje stowarzyszoną sieć środowiska biznesowego z najszerszą reprezentacją na poziomie krajowym i jest jedyną organizacją obecną w każdym regionie kraju⁶⁸. Jedynym przykładem izby reprezentującej interesy rolnictwa jest Izba Handlu, Przemysłu i Rolnictwa Galati (*Camera de Comerț, Industrie și Agricultură Galati* – CCIA). Izba reprezentuje swoich członków na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym oraz służy ochronie interesów gospodarczych przedsiębiorstw w zakresie spraw politycznych, gospodarczych i administracyjnych. Interesy rolników nie zostały wyodrębnione. W ramach Izby Galati działa też Komercyjny Sąd Arbitrażowy.

Po drugie, interesy rolników od 2010 r. są reprezentowane przez wyodrębnione organizacyjnie rumuńskie Izby Rolnicze, Leśne i Rozwoju Wsi, działające na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 2010 r. nr 283/2010⁶⁹. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego aktu izby rolnicze są prywatnymi instytucjami interesu publicznego, nienastawionymi na zys, posiadającymi osobowość prawną. Mają charakter otwartej, apolitycznej organizacji pozarządowej o statusie użyteczności publicznej, stanowiącej sieć prywatnych, autonomicznych instytucji zorganizowanych na trzech szczeblach: krajowym, okręgowym, powiatowym. Powiatowe izby rolnicze mogą

67 LEGE nr. 335 din 3 decembrie 2007 a camerelor de comerț din România, Monitorul Oficial numărul 836 din data de 6 decembrie 2007.

68 *History*, <https://ccir.ro/about/organization/history/> (dostęp: 3.01.2021).

69 LEGE nr. 283 din 28 decembrie 2010 privind camerele pentru agricultură, silvicultură și dezvoltare rurală, Monitorul Oficial nr. 15 din 7 ianuarie 2011. Ustawa została znowelizowana w 2012 r., zob. LEGE nr. 122 din 6 iulie 2012, Monitorul Oficial, Partea I nr. 472 din 11 iulie 2012.

tworzyć, jako jednostki pomocnicze, strefowe izby rolnicze bez osobowości prawnej. W 2010 r., zgodnie z ustawą, izby były tworzone dla osiągnięcia podstawowych celów rozwoju obszarów wiejskich zawartych w Strategii Lizbońskiej⁷⁰: konkurencyjności, ulepszania gruntów rolnych i leśnych, wzmocnienia podstawowej roli społeczności rolno-środowiskowej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich oraz podniesienia jakości życia na obszarach wiejskich. Po nowelizacji z 2012 r., na mocy art. 2 ust. 1 ich zadania obejmują: (1) promocję interesów rolników (osób fizycznych i prawnych), rolnictwa ze wszystkimi jego gałęziami: przemysłem spożywczym, leśnictwem, hodowlą ryb, agroturystyką (tzw. dziedziny rolnicze i pokrewne); (2) promocję wśród rolników oraz doradztwo w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich, strategii i polityki Rumunii w zakresie finansowego wsparcia rolnictwa, badań podstawowych i stosowanych; (3) intensyfikację absorpcji środków europejskich w rolnictwie, przemyśle spożywczym, leśnictwie, rybołówstwie i akwakulturze; (4) kształcenie i doradztwo zawodowe, które jest udzielane rolnikom w dziedzinie rolnictwa i dziedzinach pokrewnych. Izby rolnicze pełnią rolę doradczą i są głównym partnerem dialogu z centralnymi organami administracji publicznej posiadającymi kompetencje w zakresie rolnictwa i leśnictwa, a także z innymi organami i instytucjami administracji rządowej i samorządowej.

Rumuński Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 9 grudnia 2020 r.⁷¹ orzekł, że ustawa o izbach rolnictwa, przemysłu spożywczego, rybołówstwa, leśnictwa i rozwoju obszarów wiejskich jest w całości niekonstytucyjna, co rozpoczyna dyskusję nad nowym kształtem unormowań prawnych.

4.3. Chorwacja

Chorwacka Izba Rolnicza (*Hrvatska Poljoprivredna Komora*) reprezentuje swoich członków (zarejestrowane gospodarstwa rolne, stowarzyszenia rolnicze i spółdzielnie oraz przedsiębiorstwa rolnicze) w Chorwacji⁷². Obecnie działa na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2018 r. o chorwackiej izbie rolniczej⁷³. Izba ma status osoby prawnej. Jak wskazano w art. 1 i 2 u.c.i.r., jest organizacją niezależną, profesjonalną i gospodarczą (biznesową). Izba została ustanowiona w celu promocji, ochrony i wsparcia interesów członków izby, edukacji i doradztwa, udzielania pomocy członkom izby w celu poprawy produkcji rolnej i obszarów wiejskich

70 Komunikat Komisji w sprawie celów strategicznych 2005–2009: Europa 2010 partnerstwo na rzecz odrodzenia Europy – dobrobyt, solidarność i bezpieczeństwo, COM(2005) 12 z dnia 26 stycznia 2005 r.

71 Monitorul Oficial nr. 44 din 14 ianuarie 2021.

72 HPK, <https://komora.hr/> (dostęp: 29.12.2020).

73 NN 61/2018 z dnia 11 lipca 2018, dalej: u.c.i.r.

oraz promowania wartości i znaczenia ochrony i poprawy rolnictwa oraz przestrzeni wiejskiej w ogólnym rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

Na mocy art. 7 ust. 1 u.c.i.r. członkostwo w izbie jest obowiązkowe dla wszystkich rolników zarejestrowanych w rejestrze gospodarstw rolnych. Dobrowolnymi członkami izby, na wniosek, w drodze odstępstwa, zgodnie z art. 7 ust. 3 u.c.i.r. mogą być wszystkie inne osoby związane z realizacją polityki rolnej.

Organami Izby są: Zgromadzenie, Rada Zarządzająca i Rada Nadzorcza. Organem wykonawczym jest Prezes Izby. Podstawą finansowania izby są składki członkowskie, prowadzona działalność izby, dotacje z budżetu państwa i inne nadzwyczajne dochody.

Izba realizuje zadania wymienione w art. 4 u.c.i.r., a wśród nich m.in.: (1) reprezentuje i promuje interesy rolników na poziomie krajowym i międzynarodowym, przygotowuje projekty aktów prawnych dotyczących rolnictwa; (2) informuje rolników o aktualnych wydarzeniach związanych z rolnictwem oraz podejmowanych działaniach; (3) prowadzi działalność edukacyjno-szkoleniową; (4) organizuje targi rolne; (5) bierze udział w krajowych i międzynarodowych projektach inwestycyjnych; (6) prowadzi promocję medialną Izby, jej członków, rolnictwa jako zawodu i wszelkiego rodzaju działalności rolniczej. Chorwacka Izba Rolnicza nie została wyposażona w instrumenty władcze.

4.4. Litwa

Litewska Izba Rolnicza (*Lietuvos Respublikos Žemės Ūkio Rūmai* – ZUR) jest organizacją samorządu rolniczego zrzeszającą rolników i mieszkańców wsi oraz organizacje pozarządowe, reprezentującą wspólne interesy wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich, promującą rozwój rolnictwa i sektora wiejskiego. Izba Rolnicza Republiki Litewskiej jest jedną z najstarszych europejskich organizacji rolniczych w tej części kontynentu. Na Litwie izby rolnicze powołano na podstawie ustawy z 1925 r., na podstawie której działały do 1940 r. Litewska Izba Rolnicza została reaktywowana zgodnie z uchwałą rządu nr 558 z dnia 16 grudnia 1991 r., zatwierdzającą regulamin Izby Rolniczej Republiki Litewskiej⁷⁴.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym jest ustawa Nr VIII-220 z dnia 20 maja 1997 r. o Izbach Rolniczych⁷⁵. Na mocy art. 1 ust. 2 tego aktu Izba jest dobrowolnym zrzeszeniem podmiotów, posiadającym osobowość prawną i samodzielność finansową. Izba jest organizacją typu non profit (art. 1 ust. 4). Jej głównym celem jest reprezentacja i wsparcie w realizacji samorządności rolników. Członkami Izby mogą być producenci, przetwórcy i handlowcy zajmujący

74 *Istorija*, <https://zur.lt/istorija/> (dostęp: 31.07.2021).

75 http://zur.lt/wp-content/uploads/2019/08/Z%CC%8CU%CC%84R_i%CC%A8statymas.pdf (dostęp: 31.07.2021).

się produkcją rolną, producenci, przetwórcy produktów rolnych oraz dostawcy usług produkcyjnych i intelektualnych w rolnictwie, organizacje pozarządowe reprezentujące interesy rolnictwa oraz organizacje rolnicze nienastawione na zysk.

Organem zarządzającym Izby jest Kongres, zwoływany co trzy lata. Pomiedzy kongresami Izba jest kierowana przez Radę. Każdy członek deleguje do rady swojego przedstawiciela. Prezydium, wybierane przez Radę spośród jej członków, odpowiada za działalność Izby. Członkami mogą być organizacje rolnicze typu non profit (stowarzyszenia, związki itp.), reprezentujące interesy producentów rolnych, przetwórców, handlujących tymi produktami, oraz dostawców usług przemysłowych i intelektualnych dla rolnictwa. Izba ma bardzo rozbudowaną strukturę lokalną, liczącą około osiemdziesięciu biur wiejskich.

Zadania izb rolniczych polegają na: (1) reprezentacji interesów w instytucjach rządowych, która obejmuje udział w pracach Sejmu, rządu i poszczególnych ministerstw, (2) wsparciu samorządności, rozwoju obszarów wiejskich i inicjatywy lokalnej; (3) prowadzeniu szkoleń, edukacji i doradztwa; (4) promowaniu współpracy rolników; (5) promocji sprzedaży bezpośredniej przez rolników i przedsiębiorstwa rolne; (6) promocji rolnictwa ekologicznego⁷⁶.

4.5. Słowacja

Izby rolnicze na Słowacji oparte zostały pierwotnie na modelu niemieckim i austriackim. Słowacka Izba Rolno-Spożywcza (*Slovenská Poľnohospodárska a Potravinárska Komora*) to zgodnie z ustawą nr 30/1992 niepaństwowa, publiczna i samorządowa instytucja, której misją jest wykonywanie uzasadnionych wspólnych interesów swoich członków w tworzeniu polityki gospodarczej i społecznej, uczestniczenie w jej realizacji oraz wspieranie i ochrona praw jej członków w interesie rozwoju i wzmacniania rolnictwa i żywności w Republice Słowackiej⁷⁷. Członkostwo w izbie jest dobrowolne. Jej członkami są osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność w rolnictwie i przemyśle spożywczym, usługach biologicznych, technicznych i handlowych dla rolnictwa i żywności, a także organizacje samorządowe w sektorze rolnym i inne podmioty. W celu egzekwowania uzasadnionych interesów swoich członków Izba współpracuje z właściwymi organami państwowymi w zakresie i na warunkach określonych w ustawie i innych ogólnie obowiązujących przepisach prawnych.

Izba działa poprzez swoje biuro centralne oraz sieć 42 regionalnych izb rolniczych i spożywczych. Izby regionalne mogą być organizowane terytorialnie

⁷⁶ *Edukacijos*, <https://www.zur.lt/lt/> (dostęp: 31.07.2021); *Izby rolnicze w Unii Europejskiej...*, s. 12.

⁷⁷ *Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora*, <http://www.sppk.sk/> (dostęp: 31.07.2021).

i mogą również opierać się na zasadzie nieterytoryjalnej⁷⁸. Izba realizuje w szczególności następujące zadania i funkcje: (1) współpracuje z instytucjami państwowymi Republiki Słowackiej (administracja celna, dyrekcja podatkowa, Ministerstwo Rolnictwa, Państwowa Administracja Weterynaryjna i Żywnościowa), a także z partnerskimi organizacjami żywnościowymi z innych krajów rozwiniętych; (2) monitoruje i dostarcza członkom informacji na temat europejskich przepisów dotyczących żywności, organizuje bieżące szkolenia i seminaria dotyczące stosowania nowych przepisów; (3) przygotowuje analizy ekonomiczne odnoszące się do rozwoju przemysłu spożywczego i handlu zagranicznego artykułami rolnospożywczymi oraz przepisy regulujące działalność sieci handlowych; (4) koncentruje się na przestrzeganiu reguł konkurencji, zachęca do kontroli przestrzegania prawa o nieuczciwych warunkach w handlu towarami będącymi artykułami spożywczymi, w szczególności przez stosowanie w handlu cen dumpingowych żywności. Izba nie ma uprawnień władczych.

4.6. Turcja

Izby tureckie funkcjonują, opierając się na modelu francuskim, ale bez uprawnień władczych. Podobnie jak we Francji, podstawową rolę, jaką mają do spełnienia, jest rola rzecznika interesów swoich członków wobec organów władzy publicznej. Tureckie izby działają na podstawie ustawy z dnia 15 maja 1957 r. nr 6964 o izbach rolniczych i Związku Izb Rolniczych⁷⁹. Siedziba Krajowego Związku Izb Rolniczych (*Türkiye Ziraat Odaları Birliği* – TZOB), obejmującego 81 prowincjonalnych izb rolniczych, znajduje się w Ankarze⁸⁰. Na podstawie art. 1 ustawy izby prowadzą szerokie poradnictwo. Powinny one być zdolne do: świadczenia usług zawodowych, zaspokajania wspólnych potrzeb rolników, ułatwiania im działalności zawodowej, zapewnienia rozwoju zawodu rolnika zgodnie z jego ogólnymi interesami, zapewnienia uczciwości i zaufania przedstawicieli zawodu w ich stosunkach między sobą i ze społeczeństwem, czuwania i przestrzegania dyscypliny oraz moralności zawodowej, praw i interesów zawodowych ustanowionych w celu ochrony osobowości prawnej organizacji zawodowych o charakterze instytucji. Na mocy art. 3 ustawy obowiązkiem izb jest organizowanie porad dotyczących rozwoju rolnictwa i gospodarki rolnej, tworzenie laboratoriów, muzeów, gospodarstw doświadczalnych, zakładów rolnych i leśnych, zakładanie ośrodków doradztwa dla rolników, prowadzenie badań w zakresie nawadniania, melioracji, zalesiania, ochrony gleby i zwiększania wydajności pracy, a także wspierania pracy społecznej.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Türkiye Ziraat Odaları Birliği*, <https://www.tzob.org.tr/tarihce> (dostęp: 2.01.2021).

⁸⁰ *Izby rolnicze w Unii Europejskiej...*, s. 12.

Wykonywanie niezbędnych prac dla realizacji polityki rolnej, na podstawie art. 24 ustawy, obejmuje zgodnie z interesem ogólnym rozpowszechnianie wiedzy na temat rolnictwa wśród członków rządu i społeczeństwa oraz ochronę praw i interesów rolników. W tym celu izby przygotowują raporty, wykorzystując informacje na temat stosowanej polityki. W ten sposób podejmowane są wysiłki w celu zwiększenia udziału sektora rolniczego w gospodarce narodowej oraz poprawy ekonomicznych i społecznych aspektów życia rolników. Działalność izb jest finansowana ze składek członkowskich oraz dotacji rządowej z budżetu państwa.

5. Model administracyjny węgierski

Model administracyjny izb, jak wskazano w literaturze przedmiotu⁸¹, to uregulowanie ich struktury i zasad funkcjonowania w dwóch podstawowych formach: jako części administracji państwowej, w ramach której takie izby najczęściej stają się częścią administracji, lub jako państwowych bądź rządowych agencji. W obu przypadkach izby przemysłowo-handlowe stają się częścią administracji państwowej i wykonują zadania tak samo jak administracja państwa. System ten polega na wykonywaniu części zadań z planów centralnych; był stosowany w niektórych państwach byłego bloku państw socjalistycznych, a obecnie obowiązuje w Chinach, Wietnamie i Arabii Saudyjskiej. Takie rozwiązanie zostało też przyjęte kilka lat temu na Węgrzech w odniesieniu do izb rolniczych.

W okresie transformacji ustrojowej Węgier, aby zmniejszyć gospodarczą rolę państwa, węgierski parlament w 1994 r. przyjął ustawę o izbach gospodarczych, na mocy której założono Węgierską Izbę Rolniczą jako krajowy podmiot publiczny, posiadający status osoby prawnej. Izba składała się z dwudziestu izb rolniczych na szczeblu okręgów i dwudziestu izb regionalnych. W skali kraju najwyższym organem była Węgierska Izba Rolnicza⁸². Członkostwo w izbach było dobrowolne. W efekcie członkami byli tylko więksi rolnicy i spółdzielnie, co pozwalało na zgromadzenie zaledwie 11 tys. podmiotów. W dniu 21 grudnia 1999 r. parlament przyjął ustawę No. CXXI o izbach gospodarczych, na podstawie której tylko w niewielkim stopniu zreformowano ich strukturę.

Odejściem od modelu samorządowego były rozwiązania przyjęte ustawą z 2012 r.⁸³ Węgierska Izba Rolnictwa, Gospodarki Żywnościowej i Rozwoju Wsi

81 K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy...*, s. 289.

82 *Izby rolnicze w Unii Europejskiej...*, s. 11.

83 2012. évi CXXVI. Törvény a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200126.TV> (dostęp: 24.10.2020).

(*Nemzeti Agrárgazdasági Kamara*) została utworzona 28 marca 2013 r. jako organ publiczny, jednolicie zorganizowany tylko na szczeblu centralnym. Izba jest wyspecjalizowanym organem publicznym, na mocy art. 3 ust. 2 ustawy realizuje wyznaczone zadania poprzez osoby prawne, swoich funkcjonariuszy oraz poprzez swoją organizację administracyjną. Trudno doszukać się w niej form samorządu gospodarczego. Członkostwo w izbie rolników jest obowiązkowe. Izba reprezentuje różne kategorie interesariuszy w sektorach: rolnym, wiejskim i leśnym, takich jak producenci, właściciele, pracownicy i grupy zawodowe. Członkowie płacą składkę uzależnioną od wielkości gospodarstwa. Izba liczy obecnie 360 tys. podmiotów⁸⁴.

System administracyjny zakłada bezpośredni udział organów administracji rządowej lub organów władzy ustawodawczej w kształtowaniu składu osobowego organów izb gospodarczych i wyposaża je w uprawnienia władcze⁸⁵. W skład struktury organizacyjnej wchodzi trzy departamenty: rolnictwa, przemysłu spożywczego i rozwoju obszarów wiejskich. Izba zatrudnia 1200 pracowników, z czego 650 to doradcy i terenowi eksperci do spraw rolniczych⁸⁶.

Obejmuje swoim zakresem działalność produkcyjną w rolnictwie, obrót towarami rolnymi w kraju oraz rozwój obszarów wiejskich. Węgierska izba realizuje trzy rodzaje zadań: (1) usługi dla członków izby (m.in. w zakresie rozliczania z podatków); (2) lobbing na rzecz korzystnych decyzji dotyczących polityki rolnej (zwiększenie konkurencyjności oraz korzystnych rozwiązań gospodarczych). Na podstawie porozumienia zawartego w 2013 r. z rządem Węgier po raz pierwszy węgierskiej izbie powierzono opiniowanie projektów aktów prawnych; (3) międzynarodową ochronę interesów (m.in. uzyskiwanie korzystnych warunków konkurencji dla węgierskich produktów spożywczych).

Izba rozstrzyga także spory arbitrażowe. Przy Węgierskiej Izbie powołano Stały Sąd Arbitrażowy (*Állandó Választottbírótság*)⁸⁷.

84 *Nemzeti Agrárgazdasági Kamara*, <http://nak.hu/en/> (dostęp: 2.04.2021).

85 K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy...*, s. 289.

86 *Szczera dyskusja w Węgierskiej Izbie Rolniczej*, <https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/szczera-dyskusja-w-wegierskiej-izbie-rolniczej/> (dostęp: 31.07.2021).

87 *Nemzeti Agrárgazdasági Kamara*, *Arbitral Rules and Tariff Regulations of the Permanent Court of Arbitration Operating Under the Auspices of Hungarian National Chamber of Agriculture*, <https://www.nak.hu/kiadvanyok/kamara/2235-valasztottbirosag-eljarasi-szabalyzat-angol/file> (dostęp: 31.07.2021).

6. Konkluzje

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że izby rolnicze mają ugruntowaną tradycję sięgającą czasów średniowiecznych. Tworzone były w wyniku działań grup interesariuszy w celu ochrony ich interesu związanego ze zbytem produktów rolnych. Z upływem lat tworzony oddolnie samorząd stawał się organizacją powszechną, członkami izb byli głównie rolnicy, a w niektórych państwach szersza kategoria osób prowadzących działalność na obszarach wiejskich: pszczelarze, leśnicy czy rybacy. W XVIII i XIX w. struktura, funkcje, zadania i zasady organizacji stały się na tyle ważną problematyką prawną, że w wielu państwach zostały uregulowane ustawowo. Niektóre systemy prawne przekazywały izbom, oprócz licznych zadań o charakterze niewładczym, także część władztwa państwowego, realizowanego poprzez władcze kształtowanie sytuacji prawnej adresatów.

Dynamiczny rozwój izb rolniczych w dwudziestoleciu międzywojennym w Europie wskazywał na trend korporacjonizmu przymusowego. Z jednej strony izby stawały się instytucją coraz bardziej rozpowszechnioną, z drugiej zaś wprowadzano zasadę przymusowego członkostwa, co wiązało się z wyodrębnieniem tej kategorii zawodowej, powstaniem reprezentacji zawodu rolnika, a ponadto ze sprawnym funkcjonowaniem organizacji o charakterze powszechnym. Ten prężny rozwój izb, zwłaszcza w Europie Centralnej i Wschodniej, ale także w Hiszpanii, zakłóciły wydarzenia związane z powstaniem systemów totalitarnych. Przeprowadzona analiza wskazuje, że systemy oparte na zasadach centralizacji, a zwłaszcza systemy niedemokratyczne, w pierwszej kolejności delegalizowały formy samorządu rolniczego.

Współcześnie istniejące modele charakteryzują się kilkoma cechami. W państwach o ukształtowanej kulturze prawnej i ugruntowanych tradycjach samorządowych, mimo wydarzeń II wojny światowej, wyodrębnił się model kontynentalny (Francja, Austria, Niemcy). W tym modelu samorząd rolniczy jest korporacją prawa publicznego, silnym ośrodkiem decentralizacji administracji rolniczej, przejmującym w coraz szerszym zakresie wiele funkcji administracyjnych. W większości przypadków stanowi on jednocześnie, jak każdy samorząd zawodowy, korporację przymusową (np. Włochy, Chorwacja).

Trzeba też zwrócić uwagę na kilka ciekawych wyjątków. Po pierwsze, sam fakt niewyodrębnienia samorządu rolniczego nie wpływa jeszcze na jego pozycję. Przykładem są Włochy i obowiązujące w tym kraju władcze uprawnienia izb handlowych, w ramach których jest ukształtowany także samorząd rolniczy. Po drugie, sam fakt dobrowolności członkostwa, przewidziany w prawnej regulacji zrzeszeń rolniczych, nie przesądza jeszcze o wykonywaniu funkcji administracyjnych. Dotyczy to zwłaszcza krajów o ukształtowanej, starszej kulturze, w których

wykorzystano tę formę i organizację izbową jako nowy i istotny środek obrony interesów rolnictwa, analogicznie do innych organizacji zawodów gospodarczych.

W modelu anglosaskim zrzeszenia rolnicze działają na zasadzie podmiotów prywatnych (np. Wielka Brytania, Estonia, Czechy), izby są tworzone w formie stowarzyszeń lub przyjmują postać spółek prawa handlowego. Najczęściej brakuje jednolitych podstaw prawnych do tworzenia tych podmiotów, ale spotykamy wyjątki, jak ustawodawstwo w Czechach. Podmioty te nie pełnią funkcji publiczno-prawnych, nie są wyposażone we władztwo.

Przeprowadzona analiza upoważnia ponadto do wniosku, że po II wojnie światowej reaktywowany lub tworzony od podstaw samorząd rolniczy w wielu państwach, zwłaszcza młodej demokracji, ma już najczęściej charakter hybrydowy. Tworzone są bowiem samodzielne, wyodrębnione na podstawie ustawy organizacje samorządu rolniczego, niekiedy o przymusowym charakterze (np. Chorwacja), ale pozbawione władztwa administracyjnego, nie są też podmiotami zdecentralizowanej administracji państwowej. Ustawodawca statuuje te podmioty jako korporacje prawa publicznego, włącza w skład aparatu administracji, ale wyposaża je wyłącznie w zadania o charakterze reprezentacyjnym dla tej grupy zawodowej, przypisuje im rolę opiniodawczo-doradczą, czasami z obowiązkiem świadczenia usług eksperckich dla organów administracji (np. Hiszpania).

Ostatnim z omówionych przykładów jest administracyjny model węgierski przekształcony w 2013 r., w którym izby, jak w każdym modelu scentralizowanym, stały się częścią aparatu administracji, z obowiązkowym członkostwem rolników, i pozbawione są cech samorządu.

Rozdział X

Konkluzje końcowe

Analiza prawnej sytuacji izb rolniczych w Polsce oraz zasadniczych założeń funkcjonowania samorządu gospodarczego rolników w innych krajach pozwala na dokonanie podsumowania, bieżącą ocenę prawną, sformułowanie uwag *de lege ferenda* i wniosków końcowych.

1. Podsumowanie rozważań

Samorząd gospodarczy jest jedną z form samorządu specjalnego, stanowi wyraz decentralizacji administracji publicznej i uzupełnienia działalności państwa w sferze ekonomicznej. Jest pośrednią administracją gospodarczą wykonywaną przez zdecentralizowane jednostki organizacyjne. Jego celem jest organizowanie działań sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości w ramach konkretnej dziedziny działalności gospodarczej i zmierzających do niego. Katalog cech charakterystycznych można przedstawić jako organizację wyodrębnionej grupy społecznej, której członkostwo powstaje *ex lege* i dla której podstawową więzią łączącą jej członków jest więź gospodarcza. Samorząd gospodarczy posiada odrębną, prawnie określoną organizację o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy; wykonuje zadania administracji publicznej w granicach określonych przez prawo, na zasadzie decentralizacji, w sposób samodzielny i w formach właściwych dla administracji państwowej; podlega nadzorowi organów administracji państwowej; wchodzi w skład administracji publicznej; dzięki istnieniu samorządu gospodarczego przedsiębiorcy mogą uczestniczyć w wykonywaniu niektórych funkcji państwa w gospodarce.

Izby rolnicze powszechnie uznawane są za samorząd specjalny, kwalifikowany jako samorząd gospodarczy, ale z zachowaniem pewnych odrębności, które

powodują, że niekiedy są określane jako samorząd nietypowy, łączący cechy samorządu zawodowego i gospodarczego. W krajach europejskich wywodzi się z administracyjnoprawnej formy korporacji prawa publicznego, a jego organizacja i struktura funkcjonalna mają historyczne korzenie. Samorząd, jako korporacja publicznoprawna, to odrębny od państwa podmiot prawa, samodzielny w decydowaniu o swoich prawach. Państwo przekazuje mu część funkcji administracyjnej i wyposaża organy samorządu w osobowość prawną. Cechy konstrukcyjne samorządu gospodarczego to: decentralizacja, samodzielność, korporacyjność, realizowanie zadań publicznych, obligatoryjność i legalizm.

Izby rolnicze w Polsce stanowią przykład samorządu specjalnego – gospodarczego o swoistej naturze, niewątpliwie o charakterze publicznoprawnym, ale z ograniczonymi kompetencjami władczymi. W strukturze izb można wskazać zarówno elementy korporacji realnej, związanej z własnością (posiadaniem samoistnym, użytkowaniem wieczystym) gruntów rolnych, jak i personalnej, zrzeszającej osoby związane z wykonywaniem określonego zawodu – rolnika czy prowadzeniem działalności w rolnictwie. Szczególne znaczenie ma także czynnik terytorialny, lokujący izby odpowiednio do podziału terytorialnego kraju, oraz powiązana z nim obligatoryjna przynależność do danej izby z mocy prawa. To zaś przesądza o powszechnym charakterze samorządu rolników jako korporacji. W odniesieniu do powierzonych i wykonywanych funkcji izby rolnicze jako jednostki samorządu gospodarczego są częścią aparatu administracji publicznej, ale nie realizują wszystkich jej funkcji. Do funkcji administracji zalicza się: funkcję policyjną, funkcję reglamentacyjną, funkcję zarządzania mieniem publicznym i pomoc publiczną. Samorząd rolniczy nie realizuje funkcji reglamentacyjnej ani policyjnej. Dominujące znaczenie mają funkcje niewładcze: świadczące, organizacyjne oraz opiniotwórcze. Tym samym odbiega od typowej konstrukcji samorządu *stricte* gospodarczego.

Działalność izb rolniczych umocowana jest w aktach prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego, tworzących ramy prawne ich funkcjonowania.

Akty prawa międzynarodowego konstruują podstawowe prawa człowieka i wolności gospodarcze. Wyrażone w Rezolucji ONZ z 2018 r. prawo do tworzenia i oddziaływania na lokalne stosunki społeczne, środowiskowe i gospodarcze ludności wiejskiej oraz skorelowany z tym obowiązek władz publicznych do poszanowania i umożliwiania podejmowania przez rolników stosownych działań nadają idei wiejskiego samorządu gospodarczego wymiar ponadnarodowy, a także wskazują na nowy aspekt zasady zrównoważonego rozwoju, w którym szczególne znaczenie ma partycypacja społeczności lokalnych realizowana w różnych formach samoorganizacji.

W **przepisach traktatowych Unii Europejskiej** znaczenie samorządu gospodarczego i zawodowego stanowi sedno zasady społecznej gospodarki rynkowej, którą wyrażają przepisy Traktatu o Unii Europejskiej oraz przepisy Traktatu

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej regulujące swobody gospodarcze. Zasada społecznej gospodarki rynkowej zakłada demokratyczne zarządzanie gospodarką przez zainteresowanych przedsiębiorców oraz innych przedstawicieli społeczeństwa, zwłaszcza samorządy gospodarcze oraz samorządy zawodowe. Udział organizacji samorządowych jest widoczny w kształtowaniu założeń polityk publicznych, programów społecznych oraz reguł prawnych. Koncepcja społecznej demokracji zakłada, że w procesach gospodarczych istotną rolę decyzyjną i prawotwórczą mają obywatele i ich zorganizowani przedstawiciele, a także inne niehierarchiczne formy korporacyjne instytucjonalizujące model partycypacyjnej demokracji. Prawo pierwotne Unii Europejskiej uzasadnia więc tworzenie przedstawicielstwa gospodarczego rolników oraz umocowuje je do aktywnego kształtowania realiów społecznych.

W **prawie krajowym** umocowanie samorządu gospodarczego wynika z art. 17 Konstytucji RP. Unormowanie instytucji samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu w rozdziale I ustawy zasadniczej przesądza o tym, że ustrojodawca uznał samorządy nieterytorialne za fundamentalną instytucję państwa prawa oraz za jeden z filarów społeczeństwa obywatelskiego. W takim ujęciu samorząd zawodowy i gospodarczy stanowi część struktury instytucjonalnej państwa i administracji publicznej, a co najmniej jest ich partnerem społecznym powiązany więzami funkcjonalno-organizacyjnymi. Sformułowanie przepisu art. 17 Konstytucji RP pozwala na stwierdzenie, oparte na dokonanej przez piśmiennictwo i orzecznictwo interpretacji powołanego przepisu Konstytucji, że dopuszczalność tworzenia organizacji samorządu gospodarczego, choć nie jest wyrażona wprost, to jednak jest możliwa. Określenie funkcji i zadań również sformułowane zostało w sposób wymagający odkodowania normy prawnej, a regulacje wprost wyartykułowane wskazują tylko na dokonane wyłączenia kompetencji. Takie ujęcie osłabia konstytucyjną rangę regulacji dotyczącej samorządu gospodarczego.

W odniesieniu do ustrojowej pozycji izb rolniczych należy skonkludować, że charakteryzują się powszechnością, obligatoryjną przynależnością i równością uczestnictwa. Stanowią wyraz partycypacji społecznej w kształtowaniu realiów społecznych i gospodarczych na obszarach wiejskich oraz realizują konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się i reprezentowania interesów swoich członków, a także są jednym z elementów krajowego ustroju gospodarczego. Ustrój rolny jest częścią ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej i odnoszą się do niego ogólne zasady dotyczące tego ustroju, zwłaszcza konstytucyjne zasady ochrony własności (art. 21), wolności działalności gospodarczej (art. 22) oraz wolności zrzeszania się (art. 59). Postanowienia art. 23 Konstytucji RP są częściowym desygnatem pojęciowym art. 20 ustawy zasadniczej określającego znamiona społecznej gospodarki rynkowej. Należą do nich: wolność działalności gospodarczej, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych – partycypacja społeczna. Ustalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego możliwość

uznania działalności rolniczej za szczególny rodzaj działalności gospodarczej, w kontekście powszechnego obowiązywania zasad wyrażonych w art. 20–22 Konstytucji RP, skutkuje tym, że działalność rolnicza wkomponowana została w społeczną gospodarkę rynkową, zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej, w tym organizowania się w celu reprezentacji interesów zawodowych i gospodarczych.

Ustawy zwykłe prawa krajowego tworzą konstrukcję funkcjonalną, organizacyjną i merytoryczną rolniczego samorządu gospodarczego oraz kształtują wzajemne relacje między izbami a innymi organami i instytucjami administracji oraz agrobiznesu. I w tym zakresie najwyraźniej ujawniają się niedobory kompetencyjne, na gruncie których należy sformułować ocenę bieżącą oraz wnioski *de lege ferenda*.

2. Ocena bieżącej sytuacji

Izby stanowią organizację typową dla działalności rolniczej, istniejącą zarówno w krajach europejskich, jak i w krajach trzecich, niezrzeszonych w Unii Europejskiej. Wśród czynników wpływających na rozwój samorządu rolniczego wskazuje się względy gospodarcze związane z produkcją rolniczą oraz potrzebę obrony własnych interesów rolników i wspierania rolnictwa. Samorząd rolniczy był historycznie tworzony przez oddolne działania tej grupy zawodowej, a jako pierwsza organizacja reprezentująca interesy rolników uzyskiwał największe uprawnienia, w tym uprawnienia władcze. Stąd można zauważyć pewną prawidłowość: w większości państw, w których samorząd rolniczy ma ugruntowaną, wieloletnią tradycję, posiada nadal szerokie kompetencje opiniodawczo-doradcze, programowe, ale przede wszystkim władcze. W państwach natomiast, w których nie było tradycji samorządowych w rolnictwie, reprezentacją i ochroną rolniczych interesów zajmują się inne organizacje, zwłaszcza związki zawodowe. W tych państwach tworzony przez prawodawcę odgórnie samorząd rolniczy, niewyposażony w uprawnienia władcze, konkuruje o swoją pozycję w reprezentacji tej grupy zawodowej, w uczestnictwie w mechanizmach pomocowych, w organach kolegialnych czy konsultacyjnych.

Z ustawowego wykazu kompetencji izb w Polsce wynika, że izby wszystkich szczebli realizują przede wszystkim zadania opiniodawcze, konsultacyjne i programowe. Relacje administracyjne kształtują obowiązki nadzoru nad legalnością oraz celowością uchwał organów izb rolniczych. Wykonywanie zadań zleconych ze sfery administracji rządowej czy samorządowej, choć formalnie dopuszczone, stanowi zaś wyjątek w praktyce izb rolniczych. Samodzielna działalność

o charakterze gospodarczym również została ograniczona zarówno co do sposobu jej wykonywania, jak i dysponowania pozyskanymi w ten sposób środkami. Oznacza to, że w porównaniu z innymi analogicznymi organizacjami, krajowe izby rolnicze mają bardzo ograniczone możliwości oddziaływania na decyzje kształtujące politykę i ustrój rolny, utrudnione warunki współpracy i współdziałania partnerskiego z innymi podmiotami administrującymi rolnictwem i reprezentującymi interesy rolnictwa, a także słabą pozycję wśród swoich członków.

Potrzeby gospodarcze sfery rolnictwa są ogromne i diametralnie różnią się od potrzeb i uwarunkowań innych działów gospodarki. Wymagają wypracowania sprawnie działającego modelu kooperacji różnych podmiotów i jednostek obszaru rolnictwa. Zasadnicza trudność odnosząca się do koordynacji działań i wskazania płaszczyzny współpracy sprowadza się do odmiennych warunków organizacji produkcji związanych z koniecznością wykorzystywania czynników naturalnych¹ oraz szczególnego połączenia gospodarstwa jako jednostki produkcyjnej, miejsca życia rodzin rolniczych i stałego elementu środowiska naturalnego wpisanego w miejscowy ekosystem². W sferze rolnictwa rezultaty gospodarcze zależą w znacznym stopniu od czynników, których nie można przewidzieć ani którym nie można skutecznie przeciwdziałać. Proces rolniczej działalności wytwórczej ma charakter przestrzenny, łączący biologiczny proces produkcyjny z określonym terytorium tworzącym obszar produkcyjny i panującymi tam warunkami przyrodniczymi. Ziemia stanowi ten aktywny czynnik produkcji, który przesądza o układzie terytorialnym produkcji, bez możliwości zmiany miejsca prowadzenia procesów wytwórczych. Dla producenta rolnego skutkuje to niezmiennością lokalizacji aktywności zawodowej, stałością przebywania, zamieszkiwania oraz prowadzenia gospodarstwa domowego i koncentracji życia rodzinnego³. Sezonowość i cykliczność produkcji decyduje o wydłużeniu czasu zwrotu poczynionych nakładów produkcyjnych oraz o uzyskiwaniu efektów ekonomicznych⁴.

- 1 Szerzej na temat znaczenia warunków produkcji rolniczej dla kwalifikowania do działalności gospodarczej (a producenta do grona przedsiębiorców) P. Bielski, *Pojęcie przedsiębiorcy w systemie prawa polskiego (zagadnienia konstrukcyjne)*, Gdańsk 2005, s. 189–194; W. Ziętara, *Specyficzne przyrodnicze, organizacyjne i ekonomiczne cechy rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 4, s. 17 i n.
- 2 Działalność rolnicza może zapobiegać procesom erozyjnym powodującym degradację środowiska, kształtować krajobraz, chronić tradycyjne dziedzictwo kulturowe. I niekiedy właśnie te pozaprodukcyjne względy stanowią uzasadnienie jej prowadzenia.
- 3 Na temat cech gospodarczego wykorzystania ziemi m.in. F. Tomczak, *Czynniki produkcji w rolnictwie*, [w:] A. Woś, F. Tomczak (red.), *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Warszawa 1983, s. 82 i n. Mimo postępującej specjalizacji i unowocześniania metod produkcji znaczenie ziemi w procesie produkcyjnym nie uległo istotnym zmianom, zwłaszcza w sferze kształtowania sytuacji społeczno-gospodarczej producenta rolnego. Szerzej A. Woś, J.S. Zegar, *Rolnictwo społecznie zróżnicowane*, Warszawa 2002, s. 15 i n.
- 4 Tak J. Szczukowski, *Czynniki hamujące działanie prawa Engla w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Skutki integracji Polski z Unią Europejską*, Toruń 2001, s. 186 i n.; W. Poczta,

Kolejną właściwością produkcji rolnej jest jej surowcowy charakter. Choć w odniesieniu do pewnych grup produktów nie jest wykluczona substytucyjność polegająca na tym, że mogą być traktowane zarówno jako surowce, jak i półprodukty czy produkty finalne, to jednak przetwórstwo i inne technologie prowadzące do wytworzenia produktu finalnego tylko wyjątkowo podejmowane są przez producentów rolnych. Określa to w znacznej mierze charakter podaży i popytu na rynku rolnym, na którym podmioty skupujące surowce kształtują warunki koniunktury gospodarczej i wymagają ukształtowania szczególnych relacji gospodarczych z podmiotami działającymi na rynkach rolnych. Pozycja rynkowa producentów rolnych jako przedsiębiorców jest zdecydowanie słabsza niż w innych działach gospodarki narodowej. Słabsza jest także elastyczność i szybkość reagowania na potrzeby rynku. Całkowita zmiana profilu produkcji, czy choćby tylko asortymentu dostaw, wymaga długiego czasu determinowanego cyklami naturalnymi, możliwościami produkcyjnymi ziemi oraz mobilnością innych środków produkcji⁵. Unowocześnienie procesów produkcyjnych nie zniwelowało naturalnych słabości rolnictwa oraz wynikającej stąd podrzędnej pozycji producentów rolnych. Rolnictwo osadzone w szerokim kontekście ustroju gospodarczo-społecznego nie ma odpowiedników w innych sferach aktywności gospodarczej i stosunków międzyludzkich⁶.

Agroprzedsiębiorczość kształtuje złożone więzi gospodarcze, wydłuża łańcuch żywnościowy i zwiększa liczbę uczestników rynku rolnego. We współczesnych gospodarkach charakterystyczne jest włączenie rolnictwa w złożony system, ujmowany jako agrobiznes lub kompleks gospodarki żywnościowej⁷. Postęp technologiczny spowodował, że produkt rolny, a zwłaszcza produkt żywnościowy, stał się dobrem wysoko przetworzonym. Działalność rolnicza jest zatem tylko jednym z ogniw procesu ogólnospołecznego wytwarzania żywności. Im zaś wyższy jest stopień przetworzenia, tym bardziej maleje wkład rolnictwa w finalną wartość produktu, a tym samym dokonuje się rozerwanie więzi między producentem żywności a konsumentem⁸. Konsekwencją takiego stanu jest stale słabnąca pozycja

A. Mrówczyńska-Kamińska, *Agrobiznes w Polsce jako subsystem gospodarki narodowej*, Poznań 2004, s. 9.

5 Por. uwagi J. Wilkina, *Polskie rolnictwo wobec procesów globalizacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2001, t. 3, z. 1, s. 11 i n.

6 Szerzej B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 116–118.

7 W. Poczta, A. Mrówczyńska-Kamińska, *Agrobiznes w Polsce...*, s. 5 i n.; B. Jeżyńska, *Agroprzedsiębiorczość*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 129–134.

8 S.A. Schneider, *Reconnecting Consumers and Producers: On the Path Toward a Sustainable Food and Agriculture Policy*, „Drake Journal of Agricultural Law” 2009, vol. 14(1), s. 78–79; K. Morgan, T. Marsden, J. Murdoch, *Worlds of Food: Place, Power, and Provenance in the Food Chain*, Oxford 2008, s. 15–19; A. Dudek, *Rolnictwo jako dział gospodarki polskiej w okresie transformacji*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, nr 2, s. 34–36; R.J. Sexton, N. Lavoie, *Food Processing and Distribution: An Industrial Organization Approach*, [w:] B.L. Gardner, G.C. Rausser (red.), *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1B: Marketing,

gospodarcza producentów rolnych w stosunku do pozostałych uczestników rynku rolnego oraz zjawisko tzw. nożyc cenowych, które prowadzi do krzywdzącej producentów rolnych dysproporcji w partycypowaniu w korzyściach wynikających z produkcji żywności⁹.

Niezmienne jednak żywność jest dobrem o znaczeniu egzystencjalnym. Żywność to produkt niemający odpowiednika ze względu na bezpieczeństwo publiczne – zdrowie, gwarancję życia, prawidłowego rozwoju jednostki ludzkiej oraz całego społeczeństwa¹⁰. Aspekt ochrony prawa człowieka, jakim jest prawo do wyżywienia, należy traktować jako determinantę kształtowania ustroju gospodarczego. Działania instytucji samorządu gospodarczego rolników w kontekście bezpieczeństwa całego ładu społecznego i wyważania interesów publicznych (ogólnospołecznych) i prywatnych (producentów rolnych) należy uznać za priorytetowe¹¹. Tylko jednostki bezpośrednio powiązane z producentami i produktami rolnymi są w stanie odpowiednio wcześniej wychwycić zagrożenia i zainicjować lub wdrożyć odpowiednie działania. Naruszenie kruchej równowagi między wytwórcami a konsumentami może doprowadzić do zaburzenia ładu społecznego gwarantowanego powszechną dostępnością do żywności¹².

W tym kontekście decydującego znaczenia nabierają pogłębiające się zjawiska zmian klimatu, tworzące zagrożenie dla dotychczasowych relacji gospodarczych i wymagające przyjęcia planów przeciwdziałania ewentualnym kryzysom. Zagrożenia wynikają też z nowych zjawisk natury globalnej, takich jak *land grabbing*¹³, ograniczenie dostępu do zasobów naturalnych, zwłaszcza wody i gruntów¹⁴, procesy urbanizacji i suburbanizacji na obszarach wiejskich, ich wyludnianie się,

Distribution and Consumers, North Holland 2001, s. 856–921; B.L. Buhr, *Economics of Anti-trust in an Era of Global Agri-Food Supply Chains: Litigate, Legislate and/or Facilitate?*, „Drake Journal of Agricultural Law” 2010, vol. 15(1), s. 33–59.

- 9 Szerzej M. Pohorille, *Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*, Warszawa 1964, s. 53 i n.; P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 43–54.
- 10 R.F. Hopkins, *Food Security, Policy Options and the Evolution of State Responsibility*, [w:] F. La Monde Tullis, W.L. Hollis (red.), *Food, the State and International Policy Economy: Dilemmas of Developing Countries*, Lincoln–London 1986, s. 4–10; V. Hristova, *Food Safety: The Resilient Resistance of UE*, [w:] G. Falker, P. Muller (red.), Abington–New York 2014, s. 58–75.
- 11 L.J. Unnevehr, *Food Safety as a Public Good*, „Agricultural Economics” 2007, vol. 37(1), s. 149–158.
- 12 P. Chauve, A. Parera, A. Renckens, *Agriculture, Food and Competition Law: Moving the Borders*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2014, vol. 5(5), s. 304–313; P.D. Altrogge, *Competition Policy in Agriculture and Food Processing – Some Lessons for Transitional Economies*, „World Competition” 1994, vol. 18(1), s. 71–98. Problem ten został przedstawiony przez P. Popardowskiego, *Reguły konkurencji...*, s. 57–64.
- 13 Ch. Haberli, F. Smith, *Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid ‘Land Grab’*, „Modern Law Review” 2014, vol. 77, s. 189–222.
- 14 Szerzej na temat nowych zagrożeń globalnych R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 68–110.

marginalizacja i ubożenie¹⁵. Tu widoczna jest zbyt słaba aktywność izb rolniczych, wynikająca z wąsko określonych kompetencji.

Najnowsze priorytety Wspólnej Polityki Rolnej kładą szczególny nacisk na innowacyjność gospodarstw, zarządzanie jakością i zasobami ludzkimi, potencjał ekonomiczny, ochronę klimatu i ekosystemów, edukację i udział gospodarstw w projektach naukowo-badawczych. W zakresie usług objętych kompetencjami izb brak stosownych uprawnień, by sprostać stawianym rolnictwu wymogom co do bezpieczeństwa żywności, współpracy z ośrodkami badawczymi i naukowymi oraz z przedsiębiorcami przemysłu rolno-spożywczego, organizacjami ochrony środowiska, przedsiębiorcami działającymi w otoczeniu rolnictwa oraz organizacjami administracji rolnej wszystkich szczebli. Wskazane elementy – produkcyjne, ekonomiczne, społeczne, socjalne czy środowiskowe – przed jakimi stają producenci rolni, wymagają ich uwzględnienia w obowiązujących przepisach, w funkcjonowaniu administracji rolnej, w tworzeniu reguł współpracy i przede wszystkim w reprezentacji samorządu gospodarczego¹⁶. Konieczność współpracy i aktywnego (sprawczego) partnerstwa izb rolniczych jest tu oczywista, lecz niestety niedostrzegana przez ustawodawcę i słabo artykułowana przez same izby, a zwłaszcza przez Krajową Radę Izb Rolniczych. Wydaje się, że w tym właśnie należy upatrywać stałej tendencji do osłabiania znaczenia i funkcji izb rolniczych w Polsce.

Kompetencje izb w sprawach finansowych nie dają możliwości aktywnego współkształtowania polityki dla rolnictwa, dokonywania doboru właściwych i adekwatnych instrumentów finansowych, a przede wszystkim uczestniczenia w mechanizmach pomocowych WPR, które determinują kierunki rozwoju gospodarczego produkcji rolnej i obszarów wiejskich. Tym samym nie jest możliwe zrealizowanie zasadniczego celu, dla którego izby powstały, tj. działania na rzecz rolnictwa i kształtowania realiów polskiej wsi¹⁷.

Podobnie trzeba ocenić kompetencje doradcze. Doradztwo rolnicze może i powinno stać się jedną z ważniejszych płaszczyzn aktywności izb w zakresie realizacji nałożonych na nie zadań ustawowych, tym bardziej że izby są legitymowane do reprezentacji interesów wszystkich swoich członków, nie mają charakteru politycznego, nie są powiązane ekonomicznie z wyspecjalizowanymi jednostkami doradczymi. Mimo korzystnych uwarunkowań funkcje doradcze izb realizowane są w minimalnym zakresie.

15 Por. G. Newman, J. Saginor, *Priorities for Advancing the Concept of New Ruralism*, „Sustainability” 2016, vol. 8(3), s. 269 i n.

16 J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, s. 226; K. Górlach, *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*, Warszawa 2004, s. 166.

17 Por. A. Grzelak, *Rolnictwo wobec wybranych wyzwań ekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 85, s. 7–8.

Jeszcze gorzej przedstawia się udział izb w gospodarce gruntami rolnymi. Zakres uprawnień izb w sprawach podstawowego zasobu, jakim są grunty rolne i leśne, jest tak ograniczony, iż oczywisty jest wniosek, że izby nie mogą racjonalnie i merytorycznie uczestniczyć w sprawach determinujących procesy produkcji w rolnictwie. Wyklucza to choćby pośredni wpływ na kształt struktury agrarnej. Trafność oceny dodatkowo znajduje uzasadnienie w świetle zmienionych przepisów ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa. Oba akty determinują zasadniczy komponent gospodarki rolnej, jakim jest obrót nieruchomościami rolnymi¹⁸. I właśnie z tego względu wskazane regulacje powinny były decydować o pozycji izb rolniczych jako jednostek samorządu gospodarczego. Tak się jednak nie stało.

Z przedstawionego ustawowego wykazu kompetencji wynika, że izby wszystkich szczebli realizują głównie zadania opiniodawcze, konsultacyjne oraz programowe. Relacje administracyjne kształtują obowiązki nadzoru nad legalnością i celowością uchwał organów izb rolniczych. Samodzielna działalność o charakterze gospodarczym także została ograniczona zarówno co do sposobu jej wykonywania, jak i dysponowania pozyskanymi w ten sposób środkami. Zwraca uwagę ogólnikowość regulacji kompetencyjnych, brak możliwości sprawczych izb, a nawet inicjowania zmian w ustalonym katalogu zadań i w ten sposób kształtowania własnej pozycji w systemie instytucji rolnych, odpowiednio do zmieniających się warunków determinowanych przede wszystkim Wspólną Polityką Rolną UE. W kontekście celu działalności izb, jakim jest praca na rzecz rolnictwa, wpływanie na kształtowanie polityki rolnej i uczestniczenie w jej realizacji (art. 3 ust. 4 ustawy o izbach), kompetencje izb wydają się nieadekwatne na tyle, że uniemożliwiają jego osiągnięcie. Stan ten należy ocenić krytycznie i mimo licznych barier podjąć próbę sformułowania propozycji zmian natury legislacyjnej, które mogłyby przełożyć się na poprawę statusu prawnego samorządu gospodarczego rolników.

3. Wnioski *de lege ferenda*

W ramach wniosków *de lege ferenda* przedstawione zostaną najpierw propozycje rozwiązań dotyczące kwestii, z których wynikają zasadnicze trudności kompetencyjne izb, a następnie propozycje rozwiązań szczegółowych.

¹⁸ P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 38.

3.1. Delimitacja kompetencji

Wyrażone w przepisach założenie zgodnej współpracy i partnerstwa między agendami rolnymi a różnymi jednostkami samorządu rolniczego nie sprawdziło się w praktyce. Widoczne są dwie tendencje. Jedną z nich jest nadmierna spolegliwość wobec administracji rolnej i władzy wykonawczej, która osłabia siłę obrony interesów gospodarczych rolników przez ich samorząd gospodarczy, drugą zaś wzajemna rywalizacja między organizacjami powołanymi do reprezentowania interesów producentów rolnych o uprawnienia i środki przeznaczone na ich realizację, zwłaszcza z jednostkami doradztwa, związkami zawodowymi i branżowymi. W interesie producentów rolnych, a w konsekwencji polskiego rolnictwa, który według postanowień ustawy mają realizować izby w ramach kompetencji własnych lub powierzonych, jest zbudowanie przejrzystych reguł współpracy i utworzenie szerokiej platformy prezentacji potrzeb, oczekiwań i wymagań kierowanych do wszystkich instytucji właściwych w sprawach rolnych. Konieczne jest uwzględnienie i obrona zróżnicowanych interesów, z rzetelnym uwzględnieniem spolaryzowanych wielkościami, ekonomicznie i organizacyjnie gospodarstw rolnych zarówno wielkotowarowych, jak i małych, socjalnych czy specjalistycznych. Każde z nich pełni inne funkcje i ma różne, ale tak samo ważne, interesy. Ich ochrona i uwzględnianie na każdej płaszczyźnie wymaga spójnego określenia, ujęcia oraz konsekwentnego prezentowania.

Cel ten wymaga ustalenia odrębnych uprawnień decyzyjnych przyznanych izbom i wyodrębnienia tych sfer kompetencji, które jako przyznane także innym organizacjom, są konfliktogenne. Taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do partnerstwa izb rolniczych ze związkami zawodowymi, branżowymi i organami doradztwa rolniczego, gdzie wyraźna jest zbieżność kompetencji oraz krzyżowanie sfer oddziaływania.

Rozróżnienie kompetencji Izb rolniczych i **związków zawodowych**, mimo formalnych zbieżności, nie następuje nadmiernych kontrowersji. Zgodnie z art. 1 ustawy o związkach zawodowych¹⁹ związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związek zawodowy jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji, a organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawcy obowiązani są traktować jednakowo wszystkie związki zawodowe. Ta ogólna reguła odnosi się też do związków zawodowych rolników. Artykuł 4 u.z.z. określa cele działalności związków zawodowych polegające na reprezentowaniu pracowników²⁰, obronie ich godności,

19 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 263 ze zm.), dalej: u.z.z.

20 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 2256/13, LEX nr 1466446.

praw oraz interesów materialnych i moralnych²¹. W warunkach gospodarki rynkowej pojęcie interesów obejmuje różne aspekty stosunków pracy, przede wszystkim jednak odnosi się do rozszerzenia posiadanych uprawnień i przywilejów pracowniczych lub pozyskania nowych, a także utrzymania istniejącego *status quo* w relacjach normatywnych z pracodawcą. Zakres przedmiotowy interesów obejmuje zwłaszcza sprawy dotyczące warunków pracy i płacy oraz statusu socjalno-bytowego zatrudnionych²². Postanowienia art. 4 u.z.z. odnoszą się ponadto do interesów pośrednio związanych ze świadczeniem pracy, determinujących politykę społeczną oraz zatrudnienia²³. Przyznane związkom zawodowym uprawnienia znajdują swoje odzwierciedlenie i skonkretyzowanie w przepisach Kodeksu pracy²⁴, ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych²⁵ i innych aktach prawnych dotyczących zawierania różnego rodzaju porozumień normatywnych oraz współdziałania organów związkowych z pracodawcami w sprawach pracowniczych²⁶. Koncepcja celów i funkcji realizowanych przez związki zawodowe rolników nie odbiega nadmiernie od reguły ogólnej. Wprawdzie art. 1 ust. 2 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników oraz art. 1 ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych kształtują dodatkowe zadania ekonomiczne, takie jak ochrona gospodarstw indywidualnych i opłacalność produkcji prowadzonej w nich działalności czy poprawa ich możliwości technicznych, to jednak należy pamiętać, że obie ustawy uchwalane były w odmiennych realiach, kiedy preferowane były inne niż rodzinne formy organizacji produkcji i nie istniał jeszcze samorząd gospodarczy rolników. Porządkując system samorządu rolniczego, należy uwzględnić dokonane zmiany ustrojowe i zawęzić cele związków zawodowych do stanowiących ich istotę, czyli praw socjalnych, politycznych, pracowniczych (urlopy, wynagrodzenia, czas pracy, umowy o pracę, umowy o zastępstwo itp.) czy bytowych. Palącą potrzebą jest stworzenie ustawy regulującej rolnicze prawa pracownicze. Wszak jednym z argumentów przemawiających przeciwko podejmowaniu działalności rolniczej przez młodych rolników jest brak zabezpieczeń praw pracowniczych, skutkujących bezwzględny, bezwarunkowy i stałym związaniem

21 Por. J. Piątkowski, *Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej*, Toruń 1997, s. 45 i n. Por. K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002, s. 181–182; R. Nadskakulski, *Związkowa reprezentacja zbiorowych interesów pracowniczych (wybrane zagadnienia)*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001, s. 93–100.

22 K.W. Baran, *The Autonomous Labour Law – de lege lata and de lege ferenda*, „*Studia Iuridica*” 2015, t. 60: *Collective Labour Law*, s. 18 i n.

23 Szerzej K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer 2016, LEX/el.

24 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.).

25 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 123).

26 Szerzej Z. Salwa, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, [w:] *Prawo pracy*, LexisNexis 2003, LEX/el.

z gospodarstwem. Takie warunki pracy budzą uzasadniony sprzeciw potencjalnych producentów rolnych.

Zasadnie zatem można przyjąć, by według praw pracowniczych i zawodowych wyznaczyć linię demarkacyjną między kompetencjami związków zawodowych a samorządem gospodarczym w rolnictwie. Trzeba nadto podkreślić, że ze względu na sformułowanie art. 35b ustawy o izbach źródłem konfliktów mogą być też kwestie finansowania przedstawicielstw wszystkich organizacji zawodowych i związkowych rolników w organizacjach ponadnarodowych za pośrednictwem izb rolniczych. Tu także korzystne byłoby ustalenie przejrzystych reguł.

Nie ma szczególnych trudności w ukształtowaniu relacji między izbami rolniczymi a **rolniczymi zrzeszeniami branżowymi** oraz związkami rolniczych zrzeszeń branżowych tworzonymi na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników²⁷. Tu bowiem można przyjąć, że organizacje branżowe zajmują się problemami właściwymi dla konkretnego działu produkcji rolnej, a działania wykraczające ponad to lub mające charakter powszechny dla stosunków w rolnictwie powinny być koordynowane przez izby rolnicze. Konieczne wydaje się podpisanie pewnych porozumień i uzgodnień oraz stała i bieżąca wymiana informacji pozwalająca na działania konsolidujące poszczególne branże.

Najwięcej problemów i wątpliwości nastrocza ułożenie relacji między izbami a jednostkami **doradztwa rolniczego**. Znaczenie doradztwa stale wzrasta, a wyzwania nowoczesnego rolnictwa i zglobalizowanego obrotu towarowego stają się coraz trudniejsze. Poszerza się poziom wymagań środowiskowych, a ograniczony dostęp do zasobów naturalnych i zmiany klimatyczne utrudniające procesy produkcyjne pociągają za sobą nowe, nieznane dotąd wyzwania. W tych warunkach sprawne i profesjonalne doradztwo ma znaczenie fundamentalne. Funkcjonowanie doradztwa każe podjąć próbę sformułowania nowych założeń krajowego systemu doradztwa rolniczego, adekwatnego do bardzo rozszerzonego katalogu zadań, jakie mają być realizowane. Przedstawiane w różnych gremiach propozycje rozwiązań nawiązują do tendencji światowych aprobujących i kształtujących doradztwo w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, łączącego współdziałanie jednostek prywatnych i publicznych. Rola sektora państwowego w sferze doradztwa maleje w wyniku redukcji finansowania oraz kwestionowania wydajności i skuteczności świadczonych usług. Instytucje państwowe pozostają jednak głównym źródłem informacji dla wielu rolników. Jednocześnie coraz większą rolę w dostarczaniu informacji odgrywają przedstawiciele sektora prywatnego, organizacje rolnicze oraz związki zawodowe. Niebagatelna jest też rola Internetu, za pomocą którego rozpowszechniane są nowe dane, wyniki badań i inne wiadomości przydatne w prowadzeniu

27 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 491.

działalności rolniczej, a także tworzone fora wymiany doświadczeń. Propozycje zmian zmierzających do sformułowania reguł zgodnej i efektywnej współpracy między różnymi jednostkami doradczymi i formami doradztwa dotąd nie zyskały akceptacji.

3.2. Kompetencje władcze

Cechą konstruktywną samorządu są przyznane i wykonywane kompetencje władcze. W świetle dokonanych analiz jednoznacznie można stwierdzić, że obowiązujące przepisy określające uprawnienia izb rolniczych zostały ujęte zbyt wąsko i ograniczone są co do zasady do uprawnień opiniodawczo-doradczych. O ile takie ujęcie miało pewne uzasadnienie w chwili uchwalania ustawy, o tyle po dwudziestu pięciu latach doświadczeń, zmian w organizacji i funkcjonowaniu polskiego rolnictwa, rynków rolnych, obszarów wiejskich, wyraźnej zmiany świadomości producentów rolnych, lepszej znajomości mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, zmiany oczekiwań i potrzeb producentów rolnych oraz możliwości podejmowania zupełnie nowych inicjatyw – utrzymywanie tego stanu nie znajduje żadnego uzasadnienia. Wskazanie wszystkich zadań i kompetencji nie jest tu możliwe, ale korzystając z doświadczeń międzywojennych izb, praktyki izb w innych krajach oraz projektowanych zmian WPR, można pokusić się o wskazanie pewnych propozycji.

Odnosząc się do doświadczeń historycznych, uprawnienia ówczesnych izb można potraktować jako swoiste minimum²⁸, za które można przyjąć art. 11 rozporządzenia z 1928 r., zgodnie z którym „w zakresie samodzielnego popierania rolnictwa” (art. 8 pkt b) do zadań (własnych) izb rolniczych w szczególności należało: zakładanie i utrzymywanie szkół rolniczych oraz szerzenie oświaty rolniczej pozaszkolnej; organizowanie doświadczalnictwa we wszystkich gałęziach produkcji rolnej; organizowanie wystaw i pokazów rolniczych; udzielanie porad i pomocy fachowej w sprawach rolnictwa; organizowanie rachunkowości gospodarstw rolnych; organizowanie melioracji rolnych; organizowanie hodowli, w szczególności kwalifikowanie gospodarskich zwierząt zarodowych i prowadzenie ksiąg tych zwierząt; wykonywanie kontroli gospodarstw hodowlanych oraz produktów hodowli; kwalifikowanie nasion i ziemiopłodów wprowadzanych do obrotu handlowego jako materiału uszlachetnionego; organizowanie akcji ochrony roślin przed chorobami roślin i ich szkodnikami oraz akcji tępienia chwastów; współdziałanie w zaspokajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie nawozów sztucznych, nasion, pasz, maszyn rolniczych, inwentarza żywego i innych środków produkcji rolnej; organizowanie lecznictwa zwierząt domowych;

28 W. Grabski, *Spółeczne gospodarstwo agrarne w Polsce*, Warszawa 1923, s. 15–18.

organizowanie gospodarstw leśnych w lasach niestanowiących własności Państwa oraz zalesień nieużytków; organizowanie ochrony rolnictwa przed klęskami; badanie opłacalności poszczególnych gałęzi produkcji rolnej i określanie istotnych kosztów produkcji; współdziałanie w zaspokajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie kredytu; współdziałanie w sprawie organizacji zbytu produktów rolnych oraz przy ustalaniu cen tych produktów, w szczególności na giełdach i targach; zbieranie danych statystycznych; współdziałanie w organizowaniu ubezpieczeń w rolnictwie; opieka nad spółkami wodnymi, pastwiskowymi i leśnym. Przy uwzględnieniu oczywistej konieczności unowocześnienia pewnych działań i metod, żadne z ustalonych w okresie międzywojennym zadań nie utraciło aktualności.

Z propozycji zagranicznych szczególnie interesujące wydaje się prowadzenie polubownego sądownictwa w sprawach podległych kompetencji izb, opracowywanie i wdrażanie kodeksów dobrych praktyk rolniczych, zasad etycznego postępowania w procesach produkcji i handlu produktami rolnymi oraz reguł społecznej odpowiedzialności w agrobiznesie, ponadto prowadzenie platform informacyjnych dostępnych dla członków izb, gromadzenie, przetwarzanie i administrowanie danymi gospodarczymi w zakresie produkcji rolnej, zwłaszcza co do ceny, wielkość produkcji czy planów rozwoju.

Na szczególną uwagę zasługuje też sfera ochrony i gospodarowania zasobami rolnymi. Zasadnicze znaczenie mają zasoby ziemi i wody. Grunty rolne stanowią przedmiot bardzo rygorystycznych regulacji krajowych, które koncentrują się na kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi oraz utworzeniu instrumentów prawnych ich pozyskiwania na rzecz podmiotów prawa publicznego. Podstawowe dla tej sfery ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o gospodarowaniu nieruchomościami, mimo formalnie zastrzeżonego działania ochronnego na rzecz i w interesie producentów rolnych, tworzą nierównoprawną sytuację widoczną w sferze uprawnień decyzyjnych, instrumentów i możliwości kontroli dostępu do zasobu nieruchomości. Wszystkie te uprawnienia zastrzeżone zostały bowiem dla organów państwowych, bez udziału i reprezentacji przedstawicieli producentów rolnych. W efekcie powstał system, w którym rygorystycznie chroniony jest interes określonych podmiotów publicznych wraz z szerokimi możliwościami pozyskiwania gruntów przez jednostki organizacyjne, które w zakresie swoich kompetencji nie mają prowadzenia działalności rolniczej, przy zupełnym braku możliwości ochrony interesów aktywnych rolników. Konieczne odzyskanie równowagi w reprezentowaniu i ochronie interesów publicznych i prywatnych wymaga przyznania władczych uprawnień izbom rolniczym i dopuszczenia ich do sprawczego zarządzania gruntami rolnymi oraz monitorowania ich wykorzystywania produkcyjnego²⁹.

29 R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 252.

Podobnie ukształtowana została sytuacja w zakresie dostępu do zasobu wody i gospodarowania nim. Stan zasobu wody w Polsce jest oceniany jako ekstremalnie trudny, a wobec postępującej zmiany klimatu, w którym częstymi zjawiskami są długotrwałe susze, bezśnieżne zimy i niski poziom opadów, prognozuje się, że zasadniczą formą gospodarki wodą będzie limitowanie dostępu i konieczność ustalenia priorytetów jej wykorzystania. Wobec takich perspektyw niezbędne jest uzyskanie przez izby prawa do współdecydowania o tworzeniu i wdrażaniu strategicznych planów, podejmowania inicjatyw na rzecz ochrony wód oraz racjonalizacji dostępu i korzystania z wód w procesach produkcji rolnej. W obecnym stanie prawnym, na mocy Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, całość uprawnień powierzona została rządowej agencji Wody Polskie. Podobnie jak w odniesieniu do zasobu ziemi, kontrola i decyzje są pojmowane przez organy państwowe bez wiedzy i wpływu samorządu gospodarczego reprezentującego rolników, a zatem z potencjalną możliwością wdrożenia rozwiązań mogących uniemożliwić lub znacząco utrudnić prowadzenie działalności rolniczej³⁰.

Nieco inaczej ukształtowana została sytuacja dotycząca odnawialnych źródeł energii (OZE). Udział rolnictwa w OZE powiązany został z ochroną środowiska i ograniczeniem emisji szkodliwych substancji oraz prowadzeniem gospodarki zamkniętej. Wprawdzie krajowa ustawa o OZE³¹ nie przewiduje żadnego udziału przedstawicielstwa rolników w kształtowaniu polityki energetycznej kraju, ale ten udział został przewidziany wśród priorytetowych celów Wspólnej Polityki Rolnej, a krajowy Plan Strategiczny ujmuje tworzenie mikrobiogazowni w gospodarstwach rolnych jako jedno z obligatoryjnych działań na rzecz ochrony środowiska. Niemniej jednak należy postulować dopuszczenie izb rolniczych do współdecydowania o polityce energetycznej kraju, gdyż ma ona znaczenie dla realizacji zasady zrównoważonej gospodarki rolnej.

Kolejna grupa uprawnień powiązana jest z mechanizmami administrowania Wspólną Polityką Rolną UE. W tym zakresie izby powinny zostać wyposażone w uprawnienia decyzyjne na wielu płaszczyznach oddziaływania. Przede wszystkim powinny aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu krajowej polityki rolnej, zabiegać o jej stabilność i przewidywalność oraz gwarantować równoprawny przepływ informacji. Ponadto władcze kompetencje izb powinny objąć administrowanie interwencyjnymi mechanizmami rolnymi, standardami produkcji rolnej, gospodarki zasobami rolnymi, a także ocenę aktywności i kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Powinny też uzyskać inicjatywę legislacyjną w sprawach wsi, rolnictwa, obszarów wiejskich i ludności wiejskiej.

30 Por. A. Akhmouch, D. Clavreul, P. Glas, *Introducing the OECD Principles on Water Governance*, „Water International” 2018, vol. 43(1), s. 5–12.

31 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 610 ze zm.).

Za pilne należy uznać uporządkowanie statusu osoby prowadzącej działalność rolniczą – rolnika aktywnego oraz statusu działalności rolniczej. Polaryzacja gospodarstw rolnych, zmiany organizacji produkcji oraz liczne dodatkowe obowiązki związane z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju, a ponadto zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych każe dokonać także formalnego zróżnicowania jednostek gospodarczych. Konieczne będzie – poza wskazaniem kryteriów – wprowadzenie rejestru, w którym umieszczenie będzie warunkowało uzyskanie statusu producenta rolnego – rolnika aktywnego. Rejestr ten powinny prowadzić izby rolnicze na szczeblu województwa.

Innowacje w sektorze obszarów wiejskich zakładają szybkie i funkcjonalne wykorzystanie dorobku nauki, zwłaszcza dynamicznie rozwijających się nauk doświadczalnych, dla potrzeb produkcji rolnej. Założenia rozwoju innowacyjnego realizować miało przede wszystkim Europejskie Partnerstwo Innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EIP-AGRI), które uznano także po 2020 r. za priorytetowy instrument rozwoju nowoczesnego rolnictwa precyzyjnego i wertykalnego, nowoczesnych modeli biznesowych oraz tworzenia zrównoważonych łańcuchów wartości w takich dziedzinach, jak bioprzemysł, bioenergia czy gospodarka o obiegu zamkniętym.

Zadania innowacyjne w nowej Strategii UE zostały rozbudowane, dofinansowane, ale ich skuteczność oceniana będzie według wskaźnika rezultatu. Wobec powszechnie znanych problemów z upowszechnieniem wiedzy i efektów badań, oddziaływanie izb musi zostać wzmocnione co do zakresu szkoleniowego, ale przede wszystkim wdrożeniowego. I tu konieczne będzie wypracowanie reguł współdziałania między licznymi partnerami. Uwzględniając najnowsze propozycje rozwoju WPR, konieczne jest uzyskanie kompetencji decyzyjnych w zakresie mechanizmów interwencyjnych WPR, rynków rolnych i stałej współpracy z agencjami płatniczymi (ARiMR i KOWR) oraz innymi organami administracji rolnej.

Rozwój obszarów wiejskich stanowi kolejny obszar, na który samorząd gospodarczy rolników powinien mieć wpływ decyzyjny. Szczególne powiązanie terytorialne samorządu gospodarczego rolników jest cechą wyróżniającą izby rolnicze w systemie innych zrzeszeń gospodarczych, nadając mu charakter organizacji o zasięgu niemal równym jednostkom samorządu terytorialnego, co powoduje, że jest właściwym partnerem w zarządzaniu i kształtowaniu obszarów wiejskich. Powszechność członkostwa skutkuje tym, że powstała i funkcjonuje organizacja samorządowa skupiająca znaczącą część społeczeństwa kraju. Masowa i obowiązkowa przynależność do izby rolniczej decyduje o jej potencjale społeczno-gospodarczym i powinna przesądzać o jej faktycznych możliwościach decyzyjnych, administracyjnych, organizacyjnych i funkcjonalnych istotnych dla polskiego rolnictwa.

Na obszarach wiejskich postępują znaczne zmiany, które wpływają na ich dotychczasową funkcjonalność i odrębność. Nie wszystkie z nich są pozytywne. Widoczne są też takie, które powinny być monitorowane i nie mieć charakteru

dowlonego³². Dotyczy to zwłaszcza zjawisk urbanizacyjnych. Brak spójnej koncepcji w kształtowaniu relacji między obszarami zurbanizowanymi a terenami wiejskimi prowadzi do pogłębienia braku równowagi ich rozwoju, wskutek czego obszary miejskie rozwijają się kosztem obszarów wiejskich. Zjawisko metropolizacji i towarzyszące mu procesy suburbanizacji i kontrurbanizacji rozpatrywane są z pominięciem roli obszarów wiejskich, które zazwyczaj traktowane są jako otoczenie systemu osadniczego, a nie jego integralna część. Stanowią tło, niekiedy barierę, a najczęściej zaplecze i rezerwuar terenów niezbędnych dla procesów urbanizacyjnych. W efekcie dochodzi do polaryzacji dostępu i możliwości rozwoju kosztem warunków życia mieszkańców obszarów wiejskich, grożąc zubożeniem i zamieraniem. Brak spójności procesów powoduje nieracjonalne i niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie przestrzeni, zasobów naturalnych, rozwarstwienie społeczne i narastanie antagonicznych postaw między mieszkańcami każdej ze stref³³. Zjawiska te skłaniają do poszukiwania nowych instrumentów i zintegrowanego podejścia do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, co bardzo mocno zostało zaakcentowane w celach priorytetowych WPR, które zakładają realizację nowych koncepcji rozwojowych.

Kształtowanie wzajemnych relacji między obszarami wysoko zurbanizowanymi (metropoliami), niewielkimi aglomeracjami miejskimi i jednostkami typowo wiejskimi zostało włączone do głównego nurtu regulacji i mechanizmów polityk Unii Europejskiej, zwłaszcza polityki spójności i wspólnej polityki rolnej³⁴. Idea utworzenia równorzędnego partnerstwa określanego jako partnerstwo wiejsko-miejskie (*rural-urban partnership*)³⁵ znalazła swój wyraz w strategii rozwoju na lata 2021–2028. Partnerstwa mogą być realizowane regionalnie – między miastami a otaczającymi je obszarami wiejskimi lub ponadregionalnie – w sytuacji wyraźnych podziałów między metropolią a otaczającymi je obszarami wiejskimi³⁶. Widoczna stała się dezaktualizacja dotychczasowego, wprowadzonego przez OECD podziału

32 Na te zjawiska najwcześniej zwrócono uwagę w badaniach socjologicznych. Por. m.in. J. Turowski, *Teoretyczne koncepcje relacji wieś-miasto w socjologii*, Warszawa 1983, s. 17 i n.; J. Brol, *Procesy urbanizacji wsi polskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 739, Wrocław 1996.

33 A. Baranowski, *Koncepcja partnerstwa miasto-wieś*, [w:] E. Raszeja (red.), *Obszary wiejskie – problemy, projekty, wizje*, Poznań 2002, s. 32–44; A. Czarnecki, *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć*, [w:] A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Warszawa 2005, s. 234–235.

34 CAP 2000. Working Document. Rural Developments, https://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_en.pdf (dostęp: 16.09.2020).

35 *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en> (dostęp: 16.09.2020).

36 B. Jeżyńska, *Partnerstwo wiejsko-miejskie jako koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2018, t. 11, s. 78 i n.

obszarów³⁷ według kryterium funkcji na: przeważająco wiejskie, pośrednie i przeważająco zurbanizowane. W tworzonych partnerskich relacjach wieś–miasto pojawiły się bowiem nowe typy obszarów określanymi jako pośrednie, które są zarazem albo miejskie i wiejskie, albo nie mają żadnej z cech charakterystycznych i nie są ani miejskie, ani wiejskie. Obszary pośrednie to najczęściej zurbanizowane obszary rekreacyjne położone w strefach turystycznych (strefy brzegowe mórz i jezior, doliny górskie, kurorty uzdrowiskowe) oraz rozległe obszary podmiejskie tworzące strefy suburbanizacji. Stąd konieczność wdrożenia nowych zaktualizowanych form kształtowania relacji wzajemnych. Jedną z nich jest koncepcja partnerstwa wiejsko-miejskiego³⁸. Wymaga ona sformułowania kompleksowego planowania na poziomie regionu. Strategia powinna określać działania i zasadniczy cel, jakim jest kształtowanie zrównoważonych struktur osadniczych³⁹. Charakter Strategii ogólnoeuropejskiej wynika z założeń nowej WPR, a także z założeń kompleksowego rozwoju obszarów wiejskich, określanymi jako ruralistyka (spójnych działań dla zachowania obszarów rolnych)⁴⁰. W koncepcji tej pojawiły się założenia Smart Village oraz Slow City, jako instrumentów zwiększenia spójności i równowagi rozwoju regionów, w których szczególnie mocno widoczne jest przenikanie charakterystycznych cech zarządzania i funkcjonowania między wsią a miastem. Smart Village, jako model rozwoju obszarów wiejskich, stanowi konsekwencję wcześniejszych założeń rozwojowych. Idea ta zakłada wykorzystanie i wdrożenie rozwiązań innowacyjnych przede wszystkim dla potrzeb ludności regionów wiejskich. Koncepcja jest wdrażana w ramach programów pilotażowych zmierzających do poprawy dostępu do najnowszych osiągnięć, zwłaszcza cyfryzacji przez upowszechnienie dostępu do łączności szerokopasmowej, a także przez rozwój inwestycji infrastrukturalnych, upowszechnienie e-umiejętności, wykorzystywanie kapitału ludzkiego oraz rewitalizację obszarów wiejskich. W nowoczesnym rozwoju zróżnicowanych jednostek aglomeracji – głównie miejskich, ale coraz bardziej również wiejskich – znaczenie determinujące mają nowe czynniki rozwoju, do których należą zaawansowane

37 M. Brezzi, L. Dijkstra, V. Ruiz, *OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions*, „OECD Regional Development Working Papers” 2011, vol. 6.

38 Przykładowo można wskazać: Kontrakt Miejski obejmujący konurbację Lyonu, w skład której weszły 72 administracje lokalne, „Lyon 2010” – *Structure Plan for the Conurbation, Local Sustainability – European Good Practice Information Service 1998*; Region Monachium tworzący wspólną strategię osadnictwa zrównoważonego, *The Munich Perspective a summary of the urban development strategy 1998, Departament of Urban planning*, czy Zielony Pierścień Lipska, na mocy którego Lipsk oraz trzynaście otaczających gmin wiejskich opracowało koncepcję ochrony środowiska, kształtowania krajobrazu, rozwoju rekreacji oraz zrównoważonej gospodarki. Szerzej A. Baranowski, *Koncepcja partnerstwa...*, s. 35 i n.; I. Nurzyńska, *Nowe koncepcje i instrumenty polityki regionalnej w Unii Europejskiej a rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 4, s. 27–43.

39 Zob. też I. Bukraba-Rylska, *Socjologia wsi polskiej*, Warszawa 2008, s. 61 i n.

40 Szerzej V.M. Carlow (red.), *Ruralism: The Future of Villages and Small Towns in an Urbanizing World*, Berlin 2016.

technologie oraz kapitał ludzki i społeczny⁴¹. Współczesne aglomeracje stanowią bowiem nie tylko strukturę fizyczną, ale także złożoną sieć cyberpowiązań, które regulują funkcjonowanie jednostki urbanizacyjnej oraz w znacznym stopniu kształtują życie jej mieszkańców. Powiększanie się dysproporcji w zakresie dostępności i korzystania z zaawansowanych technologii przez społeczność lokalną stanowi czynnik deprecjonujący obszary wiejskie oraz determinujący utrzymującą się tendencję do ich wyludniania i marginalizacji. Likwidacja, a co najmniej istotne zmniejszenie różnic w dostępie do technologii cyfrowych na obszarach wiejskich przez wdrożenie programów Smart Village może skutkować poprawą jakości życia wszystkich mieszkańców, a dla młodego pokolenia może stanowić zasadniczy argument, by pozostać na obszarach wiejskich i realizować tam ambicje zawodowe. Wyraźnie też może poprawić spójność i równowagę w rozwoju miasta i wsi. Realizacja koncepcji Smart Village wymaga zwiększenia zdolności administracyjnych i skuteczności władz lokalnych oraz regionalnych, a ponadto zaangażowania i współpracy z grupami społeczności lokalnych wraz z samorządem zawodowym rolników, organizowania pomocy technicznej, organizacyjnej, szkoleniowej i tworzenia sieci kontaktów. Rozwój i propagowanie takich działań traktuje się jako priorytety i dlatego będą korzystały z nowych mechanizmów wsparcia finansowego. Decyzyjny udział izb jest tu zatem niezbędnym, jako gwarant właściwego zaangażowania środków wsparcia.

Aktywność prośrodowiskowa staje się zadaniem powszechnym, a realizacja Europejskiego Nowego Zielonego Ładu⁴² nie jest możliwa bez zmian w procesach produkcji rolniczej. Zakładane uzyskanie odporności na zmiany klimatyczne wiąże się z wypracowaniem i wdrożeniem nowych standardów, procedur i odmiennego spojrzenia na ochronę środowiska. Dotyczy to zarówno producentów rolnych, jak i odbiorców dóbr wytwarzanych w rolnictwie. Wzrasta znaczenie usług ekologicznych świadczonych przez rolników, przez które rozumie się te działania i/lub zaniechania, które przywracają zaburzoną równowagę ekologiczną⁴³. Są one traktowane jako świadczenie dóbr publicznych, za które przysługuje wynagrodzenie mogące przybierać formę dopłat. Stąd wskazanie koniecznych działań/zaniechań na konkretnych obszarach wymaga bardzo dobrego lokalnego zorientowania, podjęcia uzgodnień i uzyskania akceptacji społeczności lokalnych. Ze względu na usytuowanie terytorialne izb oraz powszechność członkostwa w ich strukturach są one

41 D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, M. Turala, *Koncepcja Smart City jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2012, nr 29, s. 97–109; B. Jeżyńska, *Partnerstwo wiejsko-miejskie...*, s. 73–86; eadem, *Słow city w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018, s. 159–168.

42 Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 11 grudnia 2019 r. *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

43 M. Żuchowska-Grzywacz, *Food Quality Guarantee Systems as a Tool Supporting Biodiversity – Selected Examples*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29(2), s. 181–196.

najbardziej predestynowane do inicjowania, koordynacji i wyceny rolniczych usług ekologicznych. Dotyczy to także realizacji schematów proekologicznych ujętych w Planie Strategicznym. Wymagania środowiskowe ze szczególną ostrością wskazują na odrębność funkcji samorządu gospodarczego rolników, jako podmiotu mającego realny wpływ na kształtowanie polityki ekologicznej kraju, z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywnościowego obecnych i przyszłych pokoleń⁴⁴.

4. *Ad extremum verbum*

Na zakończenie trzeba podkreślić, że izby powinny konsekwentnie dążyć do uzyskania kompetencji własnych w zakresie gwarantującym realizację ich ustawowego celu wyznaczonego przez art. 3 ust. 4 ustawy o izbach rolniczych, jakim jest „działanie na rzecz rolnictwa, kształtowanie polityki rolnej i udział w jej realizacji”.

Izby rolnicze wszystkich szczebli są legitymowane do reprezentowania interesów swoich członków, nie mają charakteru politycznego i o zachowanie takiego stanu powinny dbać ze szczególnym zaangażowaniem. Nie są powiązane ekonomicznie ani strukturalnie z innymi wyspecjalizowanymi jednostkami obszaru rolnictwa. Jako organizacja masowa i obowiązkowa mają zaś ogromny potencjał społeczno-gospodarczy i powinny przesądzać o faktycznych możliwościach decyzyjnych, administracyjnych, organizacyjnych i funkcjonalnych istotnych dla polskiego rolnictwa.

Ze względu na zrzeszenie zróżnicowanych gospodarczo podmiotów, izby mają także jedyne w swoim rodzaju możliwości integracyjne. Mogą bowiem i powinny reprezentować producentów rolnych, uwzględniając i wążąc uzasadnione – choć mocno zróżnicowane – interesy wszystkich członków, tworzyć jedyne w swoim rodzaju forum współpracy umożliwiające inicjowanie zasadniczych procesów zmian wyrażanych w strategiach polityki rolnej na wszystkich jej obszarach.

Nowe wyzwania wyznaczy kryzys klimatyczny. Jako zjawisko globalne wywiera nieodwracalne skutki, które w pierwszej kolejności dotkną produkcję żywności. Ich konsekwencją będzie, w nieznaney obecnie skali, konieczność wdrożenia odmiennych zasad funkcjonowania rolnictwa, dostosowania wielkości i profilu produkcji do możliwości biologicznych oraz zdolności reagowania na mogące się pojawiać kryzysy ekosystemowe. Zmiany wpłyną na podaż produktów rolnych, znajdują swoje odbicie w łańcuchach dostaw, cenach żywności, destabilizacji rynków rolnych i dostępności do żywności. W tych warunkach będą rosły

⁴⁴ Szerzej A. Oskam, G. Meester, H. Silvis, *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen Academic Publishers 2011.

oczekiwania społeczne wobec producentów rolnych. Społeczna odpowiedzialność agrobiznesu musi zostać uformowana i dostosowana do współczesnych i przyszłych zagrożeń. Konieczne jest podjęcie działań edukacyjnych, innowacyjnych, promowanie zmian środowiskowych, wypracowanie mechanizmów osłonowych, gwarancyjnych oraz uczynienie z rolnictwa decyzyjnego filaru nieuchronnych przeobrażeń. Środowiskowy aspekt wskazuje na odrębność funkcji samorządu gospodarczego rolników, jako wiodącego partnera w opracowywaniu i wdrażaniu nowej koncepcji rolnictwa.

Wobec powyższego krytycznie ocenić trzeba widoczne systematyczne działania ustawodawcy ograniczające lub eliminujące udział izb w nowych i nowelizowanych aktach prawnych, a pojawiające się propozycje nowelizacji ustawy o izbach rolniczych stanowią realne zagrożenie dla dalszego ich istnienia i przekreślają cały dotychczasowy dorobek rolniczego samorządu gospodarczego. Prezentowane założenia do Planu Strategicznego także nie konstruują dla izb właściwej i oczekiwanej płaszczyzny działania.

Poszerzenie kompetencji izb powinno być wyrazem zaufania władz rządowych wobec organizacji rolniczych, ich znajomości potrzeb rolnictwa, kompetencji zawodowych i odpowiedzialności obywatelskiej oraz realnym przejawem decentralizacji władzy, przez przekazanie jej właściwym organizacjom zawodowym nawet wówczas, gdy nie ma pewności sukcesu, a nawet gdy sami zainteresowani niezbyt o to zabiegają. Realizacja poszerzonych funkcji niewątpliwie umocni znaczenie izb w systemie organizacji zawodowych rolników, w procesach podejmowania decyzji politycznych i strategicznych dla rolnictwa oraz ukształtuje właściwą opinię członków izb o ich znaczeniu. Stanie się długo oczekiwanym bodźcem zmian i rozwoju.

Kończąc, trzeba przywołać refleksję największego orędownika samorządu gospodarczego rolników, prof. Władysława Leopolda Jaworskiego, który z troską już w 1928 r. pisał:

Na owocność działania izb rolniczych zapatruję się pesymistycznie. Wprowadzają one tylko jeden element nowy, polegający na tem, że są zrzeczeniami przymusowemi. Ale ta przymusowość sama jedna nie wleje im krwi i nie jest w stanie zagwarantować ich żywotności. Wszędzie tam, gdzie braknie chętnego i zdatnego materiału ludzkiego, zmarnieją. Natomiast inne przedstawiają się szanse, jeżeli owa przymusowość nie oznacza tylko tego, że każdy rolnik musi należeć do izby rolniczej, ale oznaczałaby, że izba rolnicza „musi” wykonywać pewne czynności, a musiałaby wówczas, gdyby te czynności należały do dziedziny administracji publicznej. Tego zaś właśnie nie znajdujemy w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22. III.⁴⁵

Niestety, nie znajdujemy tego również w obecnie obowiązujących przepisach ani w nowych projektach, przeto zagrożenie owym „marnieniem” pozostaje aktualne.

45 W.L. Jaworski, *Myśli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 3, s. 28.

Bibliografia

Wykaz literatury

- Agriculture, Chambers*, [w:] *Encyclopaedia Britannica*, vol. 1 (14 ed.), 1930.
- Akhmouch A., Clavreul D., Glas P., *Introducing the OECD Principles on Water Governance*, „Water International” 2018, vol. 43(1).
- Altrogge P.D., *Competition Policy in Agriculture and Food Processing – Some Lessons for Transitional Economies*, „World Competition” 1994, vol. 18(1).
- Anioł W., *Globalizacja i deglobalizacja we współczesnym świecie*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red. cyklu), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, t. 1, cz. 2: *Teoria, instytucje i procesy. Polityczna organizacja społeczeństwa*, K.A. Wojtaszczyk, S. Sulowski, W. Jakubowski (red. tomu), Warszawa 2018.
- Antkowiak P., *Historyczny proces kształtowania się samorządu zawodowego w Polsce*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Decentralizacja jako fundament demokracji obywatelskiej*, Poznań 2016.
- Arato A., Cohen J.Z., *Społeczeństwo obywatelskie a teoria społeczna*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.
- Babczuk A., *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 6.
- Balcerek M., *Ustrój prawny samorządu rolniczego w Polsce i RFN. Studium porównawcze*, „Przełęcz Politologiczny” 2012, z. 1.
- Bamberger R. & M., Bruckmüller E., Gutkas K., *Verlagsgemeinschaft Österreich-Lexikon*, Bd. 1, Wien 1995.
- Banasiński C., *Samorząd gospodarczy i zawodowy*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- Baran K.W., *The Autonomous Labour Law – de lege lata and de lege ferenda*, „Studia Iuridica” 2015, t. 60: *Collective Labour Law*.
- Baran K.W., *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer 2016, LEX/el.
- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002.
- Baranowski A., *Koncepcja partnerstwa miasto-wieś*, [w:] E. Raszeja (red.), *Obszary wiejskie – problemy, projekty, wizje*, Poznań 2002.
- Bassett D.L., *Ruralism*, „Iowa Law Review” 2002, vol. 88.

- Bidischini E., Musei L. (red.), *Guida agli archivi storici delle Camere di commercio italiane*, Rome 1996.
- Bielski P., *Cel niezarobkowy spółek kapitałowych a status przedsiębiorcy*, „Rejent” 2001, nr 4.
- Bielski P., *Pojęcie przedsiębiorcy w systemie prawa polskiego (zagadnienia konstrukcyjne)*, Gdańsk 2005.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009.
- Blicharz J., *Rola dialogu i partnerstwa w zakresie przewyższania wykluczenia społecznego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2019, vol. 8(1).
- Błaś A., *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002.
- Błażejczyk M., *Francuski system izb rolniczych*, [w:] M. Błażejczyk (red.), *Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa*, t. 7, Wrocław 1989.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Bonoldi A., „La presta espeditione delle liti”: il magistrato mercantile alle fiere di Bolzano (1635–1850): tra giustizia e mediazione, „Acta Histriae” 2014, vol. 22, no. 2.
- Brezzi M., Dijkstra L., Ruiz V., *OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions*, „OECD Regional Development Working Papers” 2011, vol. 6.
- Brol J., *Procesy urbanizacji wsi polskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 739, Wrocław 1996.
- Brzeski R., *Samorząd gospodarczy i Naczelna Izba Gospodarcza*, „Górnoląskie Wiadomości Gospodarcze” 1930, nr 2.
- Budzinowski R., *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3.
- Buhr B.L., *Economics of Antitrust in an Era of Global Agri-Food Supply Chains: Litigate, Legislate and/or Facilitate?*, „Drake Journal of Agricultural Law” 2010, vol. 15(1).
- Bukowski Z., *Ochrona klimatu w prawie Wspólnoty Europejskiej*, „Przemysł Chemiczny a Ochrona Środowiska” 2004, z. 9.
- Bukraba-Rylska I., *Socjologia wsi polskiej*, Warszawa 2008.
- Buzek J., *Zagadnienie utworzenia Państwowej Rady Gospodarczej*, [w:] *Bieżące zagadnienia polityki gospodarczej*, z. 11, Warszawa 1927.
- Carlow V.M. (red.), *Ruralism: The Future of Villages and Small Towns in an Urbanizing World*, Berlin 2016.
- Chauve P., Parera A., Renckens A., *Agriculture, Food and Competition Law: Moving the Borders*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2014, vol. 5(5).
- Chęłchowski S., *Rolnictwo w organizacji samorządu*, odczyt wygłoszony w Sekcji Rolnej 15 czerwca 1905 r., Warszawa 1906.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Chrzanowski W., *Zarys prawa korporacji. Część ogólna*, Warszawa 1997.
- Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2019, z. 43.
- Ciechanowicz-McLean J., *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.
- Czarnecki A., *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć*, [w:] A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Warszawa 2005.

- Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne funkcjonowania samorządu rolniczego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 3.
- Czarnow S., *Zadania samorządu rolniczego i ich finansowanie*, „Samorząd Terytorialny” 2006, z. 7–8.
- Czerw J., *Osoby prawne typu korporacyjnego i zakładowego*, [w:] J. Stelmasiak, M. Zdyb (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Czuma I., *Izby rolnicze (Prawo z 1928 roku)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 8.
- Dąbrowski K., *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych II RP*, [w:] W. Chudzik, P. Janus, K. Dąbrowski, *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych: stan i perspektywy badań*, Ryki 2012.
- Dąbrowski K., *Recenzja: Marek Geszprych (tłum.) Ustawa z dnia 11 lutego 1949 r. o Izbie Rolniczej Kraju Związkowego Nadrenia Północna-Westfalia*, *Studia Prawnicze KUL* 2018, Nr 3, s. 143–155, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1.
- Dąbrowski K., Jurzyk M., Kurkowska E., *Samorząd gospodarczy*, [w:] R. Jarzębski (red.), *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.
- Dębski S., *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014.
- Döllner M., *Entwicklungsgeschichte der Stadt Neustadt an der Aisch bis 1933*, Neustadt an der Aisch 1950.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Dudek A., *Rolnictwo jako dział gospodarki polskiej w okresie transformacji*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, nr 2.
- X lecie samorządu rolniczego na ziemi łódzkiej – od łódzkiej, Sieradzkiej i Skierniewickiej oraz części Częstochowskiej, Kaliskiej, Konińskiej, Płockiej i Radomskiej do Izby rolniczej województwa łódzkiego*, Łódź 2005.
- Dziobek-Romański J., Sikora K., *Samorząd gospodarczy*, [w:] M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Esden-Tempski K., *Izby rolnicze*, Warszawa 1922.
- Fricano R., *The Chambers of Commerce in Italy*, Milan 1996.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Korporacje prawa publicznego w teorii i praktyce prawa niemieckiego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1999, t. 9, z. 1.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 6, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kalas (red.), *Konstytucje Polski*, Warszawa 1990.
- Geszprych M., *Ustawa z dnia 11 lutego 1949 r. o Izbie Rolniczej kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3.
- Głuchowski P.M., *Umowa rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2009.
- Gorlach K., *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*, Warszawa 2004.
- Gościcki J., *Izby eksportu rolniczego*, Warszawa 1929.
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Grabski W., *Spółeczne gospodarstwo agrarne w Polsce*, Warszawa 1923.
- Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010.
- Grelowski Z., *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.

- Grzelak A., *Rolnictwo wobec wybranych wyzwań ekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 85.
- Grzelak M., Kmiecik R., *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004.
- Haberli Ch., Smith F., *Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid ‘Land Grab’*, „Modern Law Review” 2014, vol. 77.
- Haggard H.R., *Rural England: Being an Account of Agricultural and Social Researches*, vol. 1, London–New York–Bombay 1906.
- Halamska M., *Francuski system samorządowych organizacji rolniczych*, [w:] R. Borowicz (red.), *Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń 1995.
- Hatzopoulos V., *Why the Open Method of Coordination Is Bad for You: A Letter to the EU*, „European Law Journal” 2007, vol. 13(3).
- Higgs H. (red.), *Palgrave’s Dictionary of Political Economy*, vol. 1, London 1915.
- Hirte K., *Die deutsche Agrarpolitik und Agrarökonomik: Entstehung und Wandel zweier ambivalenter Disziplinen*, Wiesbaden 2019.
- Hodson D., Maher I., *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39(4).
- Hopkins R.F., *Food Security, Policy Options and the Evolution of State Responsibility*, [w:] F. La Monde Tullis, W.L. Hollis (red.), *Food, the State and International Policy Economy: Dilemmas of Developing Countries*, Lincoln–London 1986.
- Houillier F., *Les chambres d’agriculture*, La Documentation 71 p., Française, Paris 1971.
- Hristova V., *Food Safety: The Resilient Resistance of UE*, [w:] G. Falker, P. Muller (red.), Abington–New York 2014.
- Hubner P., *Tradycje samoorganizacji społeczeństwa polskiego*, [w:] P. Gliński, B. Ewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002.
- Ihnatowicz Z., *Zadania samorządu powiatowego w dziedzinie gospodarstwa wiejskiego. Referat wygłoszony na posiedzeniu sekcji rolnej Zjazdu samorządu Ziemińskiego dnia 27 lutego 1926 r.*, Warszawa 1926.
- Izby rolnicze w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Fundacji Własności Prywatnej” 1996, nr 8.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Jackowski M., *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2012, z. 1–2.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- 150 Jahre Landwirtschaftskammer Bremen 1849–1999*, hg. vom Bremischen Landwirtschaftsverband e. V., Bremen 1999.
- Jakubowski W., Sulowski S., *Historyczny rozwój państw*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red. cyklu), *Spółczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, t. 1, cz. 2: *Teoria, instytucje i procesy. Polityczna organizacja społeczeństwa*, K.A. Wojtaszczyk, S. Sulowski, W. Jakubowski (red. tomu), Warszawa 2018.
- Janku Z., *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Jaroszyński K., *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
- Jaroszyński M., *Samorząd gospodarczy*, „Samorząd” 1925, nr 14.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Jastrzębski R., *Samorząd gospodarczy. Izba domów składowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 10.

- Jaworski W.L., *Czy mamy samorząd*, „Dzień Polski” 1928, nr 52.
- Jaworski W.L., *Myśli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 3.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jaworski W.L., *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 143.
- Jeżyńska B., *Agroprzedsiębiorczość*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019.
- Jeżyńska B., *Funkcje doradztwa rolniczego w europejskim partnerstwie innowacyjnym na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa*, Opinie i Ekspertyzy OE-246, Kancelaria Senatu 2016.
- Jeżyńska B., *Izby rolnicze jako organizacja samorządu gospodarczego (uwagi do projektu ustawy)*, „Rejent” 1994, nr 9(41).
- Jeżyńska B., *Partnerstwo wiejsko-miejskie jako koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2018, t. 11.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Jeżyńska B., *Slow city w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018.
- Jeżyńska B., *Wizja systemu doradztwa rolniczego w kontekście propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej*, Biuro Analiz Sejmowych, BAS_2405/12A, Warszawa 2012.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi*, Opinie i Ekspertyzy OE-224, BAS, grudzień 2014.
- Jędrzejewski T., *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- Jędrzejewski T., *Samorząd gospodarczy w Polsce (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] G. Łaszczycza, E. Knosala, A. Matan (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999.
- Jędrzejewski T., Rączka P., *Izby rolnicze*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 11.
- Karcz-Kaczmarek M., *Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego: dylematy, wyzwania i perspektywy*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019.
- Kasza W., *Samorząd gospodarczy. Próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Każmierska-Patrzyzna A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019.
- Kisiel W., *Zagadnienia ogólne*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Kłat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Klimczak B. (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, Wrocław 2001.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy a system decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3.
- Kmieciak R., *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4.
- Kmieciak Z., *Komentarz do art. 106*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.

- Kocowska-Siekierka E., *Przepisy czeskiej ustawy o arbitrażu*, „Kwartalnik ADR” 2013, nr 3(23).
- Kocowski T., *Partnerzy społeczni administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a: *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Samorząd gospodarczy i zawodowy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a: *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Kopaczyńska-Pieczniak K., *Korporacja. Elementy konstrukcji prawnej*, Warszawa 2019.
- Korczaż J., *Dowolnościowe czynniki wyznaczenia układu administracyjnego w sferze władztwa statutowego korporacji publicznoprawnych*, [w:] J. Korczaż (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Korpanty J. (red.), *Słownik łacińsko-polski*, t. 1, Warszawa 2001.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych*, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Kosikowski C., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Król M., *Słownik demokracji*, Warszawa 1999.
- Król M.A., *Conflict of Interests in Polish Legal Land Consolidation Procedure*, [w:] M. Pavlovič (red.), *Zbornik z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*, Bratislava 2020.
- Król M.A., *Model doradztwa rolniczego w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2013.
- Król M.A., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, [w:] A. Barczak, P. Korzeniowski (red.), *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Szczecin 2018.
- Król M.A., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019.
- Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002.
- Krzyżanowski W., *Parlamentaryzm gospodarczy*, t. 1, Lublin 1928.
- Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 1.
- Kumaniński K.W., *Centralizm i decentralizacja (Ankieta o Konstytucji)*, Kraków 1924.
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004.
- Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 8.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Lamentowicz W., *Teoria i filozofia prawa. Wykłady*, Warszawa 2019.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny w XXI w.*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Longchamps de Bérière R., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922.
- Małysa-Sulińska K., Stec M. (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020.
- Mańkowski J. (red.), *Praktyczny słownik łacińsko-polski*, Warszawa 2008.

- Marchaj R., *Zasada samodzielności a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Matthews A.H.H., *Fifty Years of Agricultural Politics, Being the History of the Central Chamber of Agriculture. 1865-1915*, London 1915.
- Matysiak A., *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] B. Klimczak (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania tadu rynkowego w Polsce*, Wrocław 2001.
- Memorandum Polskiego Związku Rolników i Leśników z Wyższym Wykształceniem opublikowane w Zeszytach Polskiego Towarzystwa Rolniczego i Samorządu Rolniczego, Warszawa 1932.
- Meyer T., Hinchman L., *The Theory of Social Democracy*, Polity Press 2007.
- Miklaszewski S., *Izby rolnicze*, Warszawa 1934.
- Mora C., *Les chambres d'agriculture: représentation et défense des intérêts agricoles*, Doctoral dissertation, Université de Bordeaux 1967.
- Morgan K., Marsden T., Murdoch J., *Worlds of Food: Place, Power, and Provenance in the Food Chain*, Oxford 2008.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Zakamycze 2003.
- Murawski K., *Państwo i społeczeństwo obywatelskie*, Kraków 1998.
- Nadskakulski R., *Związkowa reprezentacja zbiorowych interesów pracowniczych (wybrane zagadnienia)*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.
- Newman G., Saginor J., *Priorities for Advancing the Concept of New Ruralism*, „Sustainability” 2016, vol. 8(3).
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Nurzyńska I., *Nowe koncepcje i instrumenty polityki regionalnej w Unii Europejskiej a rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 4.
- Ochendowski E., *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Oleszko A., *Ustrój polskiego notariatu*, Zakamycze 1999.
- Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” 1997, nr 5.
- Opalski A., *Pojęcie organu osoby prawnej*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 1.
- Oskam A., Meester G., Silvis H., *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen Academic Publishers 2011.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
- Panejko J., *Samorząd rolniczy*, „Czas” 1928, z. 8.
- Pastuszko R., *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019.
- Patrzalek L., *Funkcje gospodarcze samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2.
- Pawłowski S., *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa-Łódź 2019.
- Piątkowski J., *Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej*, Toruń 1997.
- Pietrzykowski K., *Hasło Korporacja*, [w:] E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Białystok-Warszawa 2000.

- Pobożny B., *Wizje społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red. cyklu), *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, t. 1, cz. 2: *Teoria, instytucje i procesy. Polityczna organizacja społeczeństwa*, K.A. Wojtaszczyk, S. Sulowski, W. Jakubowski (red. tomu), Warszawa 2018.
- Poczta W., Mrówczyńska-Kamińska A., *Agrobiznes w Polsce jako subsystem gospodarki narodowej*, Poznań 2004.
- Pohorille M., *Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*, Warszawa 1964.
- Popardowski P., *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.
- Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006.
- Porte de la C., Pochet P. (red.), *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination*, Peter Lang 2002.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościank (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Radwanowicz Ł., *Izby samorządu rolniczego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz 2002.
- Roling N., *Whither Rural Extension?*, Department of Rural Extension Studies, University of Guelph 1987.
- Rościszewski S., *Izby rolnicze*, „Przemysł i Handel” 1928, z. 15.
- Sagan S., Ciechanowska J., *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2010.
- Salwa Z., *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, [w:] *Prawo pracy*, LexisNexis 2003, LEX/el.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000.
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2013.
- Schiek D., *Economic and Social Integration: The Challenge for EU Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing 2012.
- Schneider S.A., *Reconnecting Consumers and Producers: On the Path Toward a Sustainable Food and Agriculture Policy*, „Drake Journal of Agricultural Law” 2009, vol. 14(1).
- Sexton R.J., Lavoie N., *Food Processing and Distribution: An Industrial Organization Approach*, [w:] B.L. Gardner, G.C. Rausser (red.), *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1B: *Marketing, Distribution and Consumers*, North Holland 2001.
- Sikora K., *Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, z. 17.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skwarka B., *Izby rolnicze we Wspólnocie Europejskiej i możliwości ich aplikacji w polskich warunkach*, [w:] B. Borowicz (red.), *Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń 1995.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.
- Smoktunowicz E., *Hasło Samorząd*, [w:] E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2000.
- Stahl M., *Inne administrujące podmioty publiczne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Określenie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Stankiewicz D., *Izby rolnicze*, BSIE Kancelaria Sejmu, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Informacja nr 238, sierpień 1994.

- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Turała M., *Koncepcja Smart City jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2012, nr 299.
- Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Supel J., *W sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25.09.2002 r., Warszawa 2003.
- Szawiel T., *Spółczeństwo obywatelskie*, [w:] M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001.
- Szczerski K., *Partnerstwo obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Szczerski K., *Partnerstwo obywatelskie: problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, „Stużba Cywilna” 2002, nr 5.
- Szczukowski J., *Czynniki hamujące działanie prawa Engla w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Skutki integracji Polski z Unią Europejską*, Toruń 2001.
- Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000.
- Szydło M., *Gender Equality on the Boards of EU Companies: Between Economic Efficiency, Fundamental Rights and Democratic Legitimation of Economic Governance*, „European Law Journal” 2015, vol. 21(1).
- Szydło M., *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5.
- Szydło M., *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006.
- Szydło M., *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978.
- Szymczak W., *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] E. Balawajder (red.), *Spółczeństwo obywatelskie*, Lublin 2007.
- Szyszcak E., *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, „European Law Journal” 2006, vol. 12(4).
- Tarno J.P., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
- Tomczak F., *Czynniki produkcji w rolnictwie*, [w:] A. Woś, F. Tomczak (red.), *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Warszawa 1983.
- Tomkiewicz E., *Izby rolnicze jako forma samorządu rolniczego*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, Warszawa 2019.
- Turowski J., *Teoretyczne koncepcje relacji wieś–miasto w socjologii*, Warszawa 1983.
- Tusiński P.A., *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Ullmann H.P., *Die Mobilisierung agrarischer Interessen: Gründung und Politik des „Bundes der Landwirte”*, [w:] *idem, Interessenverbände in Deutschland*, Berlin 1988.
- Unger R.M., *Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York 1986.
- Unnevehr L.J., *Food Safety as a Public Good*, „Agricultural Economics” 2007, vol. 37(1).

- Verga E. (red.), *La Camera del Mercanti di Milano Nei Secoli Passati*, reprint 2019.
- Wakuła M., *Samodzielność finansowa gminy (analiza porównawcza dwóch powiatów)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.
- Waligórski M.A., *Istota samorządów specjalnych*, [w:] M.A. Waligórski, S. Pawłowski (red.), *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- Waligórski M.A., *Pravo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz 2002.
- Waligórski M.A., *Izby samorządu zawodowego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Pravo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz 2002.
- Walkowiak K., *Izby rolnicze jako instytucje samorządu gospodarczego w Unii Europejskiej (na przykładzie Niemiec i Francji)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, z. 16.
- Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy jako partner samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2014, nr 35.
- Warchoła I., *Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako nowy instrument w zarządzaniu publicznym*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Pravo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Welan M., Gutknecht B., *Selbstverwaltung*, [w:] F. Armacora u.a. (red.), „Festschrift für Antonioli” (*Allgemeines Verwaltungsrecht*), Wien 1979.
- Wengler L., *Samorząd*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Werenowska A., *Organizacja izb rolniczych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie” 2001, t. 2, z. 78.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002.
- Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Pravo administracyjne*, Warszawa 2019.
- Wilkin J., *Jaki kapitalizm, jaka Polska*, Warszawa 1995.
- Wilkin J., *Polskie rolnictwo wobec procesów globalizacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2001, t. 3, z. 1.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Nauka o państwie*, Warszawa 2011.
- Winczorek P., *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020.
- Woś A., Zegar J.S., *Rolnictwo społecznie zróżnicowane*, Warszawa 2002.
- Wójcik S., *Funkcje samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2016, t. 8, nr 3.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013.
- Write V., *Reshaping the State: Implication for Public Administration*, „West European Politics” 1994, vol. 17(3).
- Wróblewski J., *Funkcje państwa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Wykrętowicz S., *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentów. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Opinie i Ekspertyzy OE-200, Kancelaria Sejmu, luty 2013.
- Wykrętowicz S., *Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i w Polsce*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- Wykrętowicz S., *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Studia z badań nad samorządem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2008, nr 21.

- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2012.
- Wykrętowicz S. (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- Zaleśny J., *Samodzielność finansowa gminy. Założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5.
- Zawidzka A., *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2002.
- Zbyrad T., *Samorganizacja obywatelska jako sposób realizacji celów polityki społecznej*, [w:] E. Balawajder (red.), *Spółczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.
- Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001.
- Zegar J.S., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.
- Zeitlin J., *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, „European Governance Papers (EUROGOV)” 2005, C-05-04, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2456/pdf/egp_connex_C_05_04.pdf (dostęp: 31.07.2021).
- Zeitlin J., *Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination*, „Work & Society” 2010, vol. 69.
- Ziętara W., *Specyficzne przyrodnicze, organizacyjne i ekonomiczne cechy rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 4.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Żuchowska-Grzywacz M., *Food Quality Guarantee Systems as a Tool Supporting Biodiversity – Selected Examples*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29(2).
- Żurawik A., *Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a: *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Черняк Є., *Саморегулювання аграрної галузі. Аграрна сфера економіки потребує продовження реформ, АГРАРНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ (соціологічна діагностика)*, https://i-soc.com.ua/assets/files/library/agrarian_reform_in_ukraine_sociological_diagnosis_ed_by_v_tarasenko_k_2007.pdf (dostęp: 12.04.2021).

Wykaz aktów prawnych

Prawo międzynarodowe

- Deklaracja ONZ z dnia 18 grudnia 1948 r. o prawach chłopów i innych osób pracujących na obszarach wiejskich, rezolucja 73/165, A/RES/73/165 z dnia 18 grudnia 1948 r.
- Międzynarodowa Konwencja o prawie zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych, przyjęta jako projekt dnia 12 listopada 1921 r. w Genewie na Ogólnej Konferencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Ligi Narodów (Dz.U. z 1925 r., Nr 54, poz. 378).
- Konwencja (nr 87) dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 125).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Konwencja (nr 141) Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym, przyjęta w Genewie dnia 23 czerwca 1975 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 22, poz. 76).

Prawo europejskie

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).
- Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C z 2007 r., Nr 303, s. 1 ze zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L z 2013 r., Nr 347, s. 487 ze zm.).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie strategii „Europa 2020” (Dz. Urz. UE C z 2012 r., s. 188).
- Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 20 listopada 2014 r. określająca strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania europejskiej sieci na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i sieci europejskiego partnerstwa innowacyjnego oraz uchylająca decyzję 2008/168/WE (Dz. Urz. UE L z 2014 r., Nr 334, s. 98).
- Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 11 grudnia 2019 r. *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

Prawo polskie

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71 ze zm.).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona Przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1976 r., Nr 5, poz. 29).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., Nr 64, poz. 385 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 1925 r. o Śląskiej Izbie Rolniczej (Dz.U. Sejmu Śląskiego z 1925 r., Nr 17, poz. 40).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. z 1927 r., Nr 53, poz. 468 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych (t.j. Dz.U. z 1933 r., Nr 2, poz. 16 ze zm.).
- Dekret z dnia 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych (Dz.U. z 1946 r., Nr 47, poz. 265 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 1996 r., Nr 85, poz. 390 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 75 ze zm.).

- Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 491).
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 908 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 275 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 333).
- Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2159).
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 579).
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 1989 r., Nr 35, poz. 194 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 266).
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1192 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 123).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 263 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2243).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1406 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz.U. z 1994 r., Nr 98, poz. 473 ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1683).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1027).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 130 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 425).
- Ustawa z dnia 21 lutego 1997 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1997 r., Nr 32, poz. 184).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1026).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (Dz.U. z 2001 r., Nr 3, poz. 20 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 117).
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 721).

- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 477).
- Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2160).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 965 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 228, poz. 1486).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 129).
- Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2097).
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2176 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 r., poz. 768).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1433 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 869).
- Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1813 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 24 lutego 1922 r. w przedmiocie utworzenia Pomorskiej Izby Rolniczej (Dz.U. z 1922 r., Nr 24, poz. 203).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie programu prywatyzacji Krajowej Spółki Cukrowej oraz trybu zbywania akcji tej spółki plantatorom buraków cukrowych oraz pracownikom (Dz.U. z 2004 r., Nr 264, poz. 2628 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 187 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego (Dz.U. z 2016 r., poz. 37).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 kwietnia 1997 r. w sprawie sposobu wykazania przez uprawnionych rolników i rybaków okoliczności umożliwiających im nabycie akcji spółek Skarbu Państwa oraz szczegółowego trybu nabywania przez nich akcji (Dz.U. z 1997 r., Nr 44, poz. 280).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 5 maja 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu nabywania akcji przez uprawnionych plantatorów buraka cukrowego (Dz.U. z 1997 r., Nr 47, poz. 311).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 353).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie rzeczoznawców wyznaczonych przez powiatowego lekarza weterynarii do przeprowadzenia szacowania (Dz.U. z 2009 r., Nr 142, poz. 1161).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabudowy oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 540 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji (Dz.U. z 2017 r., poz. 1385).

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie szacowania szkód wyrządzonych przez niektóre gatunki zwierząt objęte ochroną gatunkową (Dz.U. z 2018 r., poz. 645).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 776).
- Uchwała Rady Ministrów nr 125 z dnia 10 lipca 1975 r. w sprawie zasad funkcjonowania wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego (niepubl.).
- Uchwała Rady Ministrów nr 114/81 z dnia 17 czerwca 1981 r. w sprawie systemu ekonomiczno-finansowego wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego (M.P. z 1981 r., Nr 16, poz. 126).
- Uchwała Rady Ministrów nr 164 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2014 r., poz. 811 ze zm.).
- Uchwała Rady Ministrów nr 138/2018 z dnia 2 października 2018 r. w sprawie przyjęcia programu wspierania społeczeństwa obywatelskiego pn. „Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018–2030”, <https://www.gov.pl/web/pozytek/program-wsparcia-rozwoju-organizacji-harcerskich-i-skautowych-na-lata-2018-2030> (dostęp: 13.09.2020).
- Uchwała Rady Ministrów nr 77/2020 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020–2030, <https://www.gov.pl/web/pozytek/program-wsparcia-rozwoju-uniwersytetow-ludowych-na-lata-2019-2030>.
- Zarządzenie Nr 72 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 września 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027 (Dz. Urz. MRiRW z 2019 r., poz. 78 ze zm.).
- Zarządzenie Nr 80 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu wspierającego prace w zakresie projektowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa ze środków europejskich na lata 2021–2027 (Dz. Urz. MRiRW z 2019 r., poz. 89 ze zm.).

Prawo obce

- Bremer Gesetzblatt 1849, s. 179–182.
- Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, StGBL. 450/1920, Zuletzt geändert von BGBl. I Nein. 102/2014.
- Code rural (ancien). Titre Ier: Chambres d’agriculture (Article 545-2), Version au: 26/09/1961.
- Code Rural et de la Pêche Maritime, dernière modification 28 Février 2021, Legifrance.
- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- Costituzione della Repubblica Italiana (Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.), GU n.298 del 27.12.1947.
- Decreto 8 agosto 2017 Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale (17A06319), GU Serie Generale n.219 del 19-09-2017.
- Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n.23 Riforma dell’ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell’articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99.
- Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.
- Dekret konsularny Napoleona z 24 grudnia 1802 r.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).
- Kundmachung der Oö. Landesregierung über die Wiederverlautbarung des Oberösterreichischen Landwirtschaftskammergesetzes 31.08.1967, LGBl 1967, Nr. 21, S. 107.

- Landesgesetz vom 7. November 1995, mit dem das Oö. Landwirtschaftskammergesetz 1967 geändert wird (Oö. Landwirtschaftskammergesetz-Novelle 1996), LGBl. Nr. 4/1996.
- Legge 18 aprile 1926, n. 731 Istituzione dei Consigli provinciali dell'economia, GU n. 108 del 10-05-1926, p. 1978.
- Legge 29 dicembre 1993, n. 580 Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, GU n.7 del 11-1-1994, Suppl. Ordinario n. 6.
- Ley 23/1986, de 24 de diciembre 1986 por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986, p. 42369-42370.
- Ley Foral 4/1998, de 6 de abril, de la Cámara Agraria de Navarra, BOE núm. 131, de 2 de junio de 1998, p. 18087-18093.
- Loi du 20 mars 1851 sur les l'organisation des comices agricoles, des chambres et du Conseil General d'Agriculture, Bulletin Officiel du Ministère de l'Interieur, Nr 4, p. 126.
- Loi du 25 octobre 1919 sur les chambres d'agriculture, A. t. II, p. 460; J. O., p. 1623; l. n° 842.
- Loi du 3 janvier 1924 et autres textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des chambres d'agriculture régionales et départementales, 1er janvier 1932. 1932/01/01, BNF Gallica.
- Loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements, Journal Officiel de la République Française N 301 du 29/12/1959.
- Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, Journal Officiel de la République Française, n° 0238 du 14/10/2014, t. 1 sur 105.
- Pruska ustawa z dnia 30 czerwca 1894 r. o izbach rolniczych (Zbiór ustaw pruskich nr 9686, s. 126).
- Real Decreto 2474/1979, de 14 de septiembre, sobre régimen económico de las Cámaras Agrarias, B.O.E. n° 259, de 29 de octubre de 1979, B.O.E. n° 259, de 29 de octubre de 1979.
- Ustawa nr 13 z dnia 7 lipca 1948 r. Górnej Austrii o izbie rolniczej (Gesetz am 7. Juli 1948 Oberösterreichische Landwirtschaftskammergesetz), LGBl. 1949 Nr. 13, S. 35.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2018 r. o Chorwackiej Izbie Rolniczej, NN 61/2018 z 11.07.2018.
- Zákon 5.04.1992 o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky), č. 301/1992 Sb ze zm.

Wykaz orzecznictwa

- Postanowienie TK z dnia 28 lutego 2012 r., SK 27/09, OTK-A 2012, nr 2, poz. 20.
- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.
- Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.
- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 61.
- Wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.
- Wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., P 19/07, OTK-A 2007, nr 8, poz. 94.
- Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.
- Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., SK 25/09, OTK-A 2012, nr 1, poz. 1.
- Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25.
- Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 2256/13, LEX nr 1466446.
- Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.
- Wyrok TSUE z dnia 28 kwietnia 1977 r., 71/76, *Jean Thieffry v. Conseil de L'ordre Des Avocats a la Cour De Paris*, ECR 1977, nr 3, poz. 765.

Wykaz źródeł internetowych

- CAP 2000. *Working Document. Rural Developments*, https://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_en.pdf (dostęp: 16.09.2020).
- Evolución a lo largo de la historia y funciones*, <https://agriculturaganaderia.jcyl.es/web/es/estadistica-informacion-agraria/camaras-historia-funciones.html?param1=1> (dostęp: 2.01.2021).
- Geschichte der bäuerlichen Interessenvertretung in Österreich*, <https://www.lko.at/aufgaben-ziele+2500++1352726> (dostęp: 11.12.2020).
- Golay C., *Negotiation of a United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, Geneva 2015, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPLeasants/Session2/ChristopheGolay.pdf> (dostęp: 26.12.2018).
- The History of Agricultural Interest Representation in Austria*, 10.01.2019, <https://www.lko.at/the-history-of-agricultural-interest-representation-in-austria+2500+1063478> (dostęp: 11.12.2020).
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara*, <http://nak.hu/en/> (dostęp: 2.04.2021).
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, Arbitral Rules and Tariff Regulations of the Permanent Court of Arbitration operating under the auspices of Hungarian National Chamber Of Agriculture*, <https://www.nak.hu/kiadvanyok/kamara/2235-valasztottbirosag-eljarasi-szabalyzat-angol/file> (dostęp: 31.07.2021).
- Projekt Planu Strategicznego dla WPR, <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/konsultacje-spoeczne-planu-strategicznego-dla-wpr> (dostęp: 13.02.2021).
- Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en> (dostęp: 16.09.2020).
- Szczera dyskusja w Węgierskiej Izbie Rolniczej*, <https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/szczera-dyskusja-w-wegierskiej-izbie-rolniczej/> (dostęp: 2.04.2021).
- Türkiye Ziraat Odaları Birliği*, <https://www.tzob.org.tr/tarihce> (dostęp: 9.01.2021).

Zrzeszenie w ramach izb rolniczych wszystkich producentów rolnych, bez względu na wielkość i formę organizacyjną gospodarstwa rolnego, profil i rozmiar produkcji, powiązanie z rynkiem towarowym czy organizację procesu produkcyjnego, skutkowało tym, że 25 lat temu powstała organizacja samorządu gospodarczego skupiająca niemal 1/4 całego społeczeństwa kraju.

Masowa i obowiązkowa przynależność do izby rolniczej decyduje o jej potencjale integracyjnym, społeczno-gospodarczym i możliwościach decyzyjnych, administracyjnych, organizacyjnych i funkcjonalnych, istotnych dla polskiego rolnictwa. Izby mogą i powinny reprezentować producentów rolnych oraz tworzyć jedyne w swoim rodzaju forum współpracy umożliwiające inicjowanie zasadniczych procesów zmian wyrażanych w strategiach polityki rolnej we wszystkich jej obszarach.

Nowe wyzwania dla izb niosą również procesy globalizacyjne, zwłaszcza zmiany klimatyczne i biologiczne. Zjawiska te wywierają nieodwracalne skutki, które w pierwszej kolejności dotyczą rolnictwo, a zwłaszcza produkcję żywności. Ich konsekwencją będzie konieczność wdrożenia odmiennych zasad funkcjonowania rolnictwa, dostosowanie wielkości i profilu produkcji do możliwości biologicznych oraz zdolności reagowania na mogące pojawiać się kryzysy ekosystemowe. Dlatego społeczna odpowiedzialność agrobiznesu musi zostać uformowana i dostosowana do współczesnych i przyszłych zagrożeń. Konieczne są działania edukacyjne, innowacyjne, promowanie prośrodowiskowych zmian i wypracowanie mechanizmów ostonowych.

Czy przepisy obowiązującej ustawy o izbach rolniczych tworzą ramy adekwatne dla realizacji tak określonych współczesnych zadań samorządu gospodarczego rolników? Po upływie 25 lat od obowiązywania ustawy o izbach rolniczych należy podjąć próbę oceny ich statusu prawnego, miejsca w strukturach administracji rolnej, znaczenia gospodarczego, społecznego i reprezentatywnego dla rolników, a także określić dalszą perspektywę, która uwzględnić musi nowe okoliczności, w jakich funkcjonować będzie polskie rolnictwo.


Monografia zawiera analizę obowiązujących przepisów ustrojowych i szczególnych, uwagi prawnoporównawcze oraz propozycje zmian. Skierowana jest do praktyków – członków izb rolniczych i ich organizacji krajowej, zarządów, instytucji uczestniczących w procesach legislacyjnych i założeń polityki rolnej – krajowej i europejskiej. Stanowi także opracowanie z zakresu dogmatyki prawniczej.

Książka dostępna również
jako e-book

**WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**

 wydawnictwo.uni.lodz.pl

 ksiegarnia@uni.lodz.pl

 (42) 665 58 63

ISBN 978-83-8246-993-6



9 788382 469936

ISBN 978-83-8220-598-5



9 788382 205985