

# Kamil Sikora

---

## Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce

---

Studia Iuridica Lublinensia 17, 103-123

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KAMIL SIKORA

## Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce

*Agricultural chambers as a form of economic self-government in Poland*

Początki izb rolniczych – jako instytucji samorządu rolniczego w sensie prawnym – w Europie kształtują się na drugą połowę XIX wieku. Na ziemiach polskich będących wówczas pod zaborami najwcześniej izby rolnicze pojawiły się w Wielkopolsce i na Pomorzu, czyli w zaborze pruskim, w 1895 r. Bardzo ważne miejsce w historii formowania się samorządu rolniczego w Europie odegrały Francja i Niemcy. Pierwsza ustawa o izbach rolniczych we Francji „*Chambres consultatives d’Agriculture*” wydana została w 1851 r. Określano w niej, iż dozór nad izbami rolniczymi będą sprawowały władze administracyjne. Ustawa nie weszła jednak w życie. Dopiero ustawa z 3 stycznia 1924 r. o izbach rolniczych oraz dekret z 16 grudnia 1924 r., zmodyfikowany dekretem z 18 grudnia 1925 r., wprowadziły we Francji izby rolnicze jako „zastępstwo interesów rolnictwa w skali departamentu”, zaś pierwsze wybory do izb rolniczych we Francji miały miejsce w 1927 r. W Prusach pierwsze izby rolnicze wprowadziła ustawa z 30 czerwca 1894 r. o izbach rolniczych. Izby obejmowały terytorium jednej prowincji, a ich zadaniem była reprezentacja i obrona interesów rolnictwa i leśnictwa, popieranie wszelkich urzędów, zakładanie i prowadzenie szkół rolniczych, jak również popieranie postępu technicznego w produkcji rolnej oraz współdziałanie z administracją rządową i doskonalenie prawa gospodarczego.<sup>1</sup>

Proces wychodzenia rolnictwa z epoki feudalnej, jak też kształtowanie się nowej kapitalistycznej struktury agrarnej, zapoczątkowały reformy uwłaszczeniowe

---

<sup>1</sup> K. Walkowiak, *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Poznań 2004, s. 80.

w krajach Europy Zachodniej.<sup>2</sup> Pierwsza połowa XX wieku do lat 40. to czas związany z reformami rolnymi odwołującymi się do upowszechnionego w całej Europie Zachodniej duńskiego modelu rolnictwa. Sposób przekształceń agrarnych polegał na rozdzielaniu ziemi pomiędzy chłopów, w ten sposób tworzono zręby rodzinnego gospodarstwa w rolnictwie. Wybuch II wojny światowej, przymusowa kolektywizacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zahamowały ten proces. Po reformach w okresie międzywojennym, po okresie komunistycznej kolektywizacji nastąpiła dekollektywizacja, z którą łączy się reprivatyzacja, restytucja i prywatyzacja.<sup>3</sup>

Na ziemiach polskich pierwsza izba rolnicza powstała w Poznaniu w 1895 r. Inicjatywa jej utworzenia wyszła od Niemców, izba przyjęła nazwę Wielkopolskiej Izby Rolniczej, zaś podstawę prawną do jej funkcjonowania stanowiła pruska ustawa z 30 czerwca 1894 r. o izbach rolniczych. Do realizacji tej ustawy przystąpiono w sierpniu 1894 r., powołując komisję złożoną z przedstawicieli prowincjonalnych stowarzyszeń rolnych polskich i niemieckich w celu przystosowania projektu statutu do warunków miejscowych. Sejm prowincjonalny ostatecznie w dniu 2 marca 1895 r. powołał do życia Izbę Rolniczą w regencji poznańskiej. W stosunku do tworzącego się samorządu rolniczego Polacy byli nieufni i stanowili w nim mniejszość. Zarówno parlamentarzyści, jak również przedstawiciele polskich stowarzyszeń rolniczych byli początkowo przeciwni koncepcji utworzenia samorządu rolniczego. Wynikało to z obawy, że szkoły rolnicze prowadzone przez izby rolnicze mogą stać się ośrodkami germanizacji. Obawiano się także, że działalność izb rolniczych ograniczy prace istniejących już zawodowych organizacji rolniczych, np. Centralnego Towarzystwa Gospodarczego istniejącego od 1861 r.<sup>4</sup>

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. historię izb rolniczych można podzielić na trzy okresy. Okres pierwszy wiązał się ze spolonizowaniem pruskich izb rolniczych oraz dostosowaniem ustawodawstwa pruskiego do aktualnej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej Państwa Polskiego. Przejęcie przez władze polskie Izby Rolniczej miało miejsce dnia 20 stycznia 1919 r. na mocy dekretu Naczelnej Rady Ludowej. Przejmując izbę, Polacy obsadzili swoimi urzędnikami stanowiska zajmowane wcześniej przez Niemców, pozostawiając dawną strukturę wydziałów. W pierwszym okresie działalności zlikwidowa-

---

<sup>2</sup> P. Chmieliński, *Regionalne zróżnicowanie w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce a efektywność wykorzystywania środków wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia i Monografie” 2006, nr 138, s. 13.

<sup>3</sup> S. Grykień, *Przemiany na obszarach wiejskich w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – sukcesy i niepowodzenia*, [w:] *Obszary sukcesu na polskiej wsi*, Warszawa 2005, s. 42.

<sup>4</sup> R. Kmiecik, *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu gospodarczego i zawodowego*, Poznań 1995, s. 29.

no istniejący system patronacki kółek rolniczych, włączając je do bezpośredniej działalności izby. Izba zakupiła dotychczasowy organ kółek rolniczych – „Poradnik Gospodarski”, cieszący się dużym uznaniem w środowisku rolników polskich. Stał się on wspólnym organem kółek rolniczych i izb rolniczych.<sup>5</sup>

Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r.<sup>6</sup> w treści art. 68 zawierała zapowiedź powołania w odrodzonej Polsce samorządu gospodarczego, a co za tym idzie, także izb rolniczych. Obok samorządu terytorialnego, w drodze nowej regulacji ustawowej miał zostać powołany samorząd gospodarczy zajmujący się poszczególnymi dziedzinami życia, w skład którego wchodzić miały: izby rolnicze, rzemieślnicze, handlowe, przemysłowe, pracy najemnej i inne. Działalność tych wszystkich izb oraz ich współpracę z władzami państwowymi izb koordynować i prowadzić miała Naczelna Izba Gospodarcza Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>7</sup>

Uchwalenie w Polsce ustawy o izbach rolniczych poprzedzały burzliwe dyskusje nad jej kształtem oraz rolą samorządu rolniczego. Kontrowersje wzbudzał przymusowy charakter członkostwa oraz wzajemne relacje i podział kompetencji między samorządami: rolniczym i terytorialnym. W 1922 r. podjęto próbę utworzenia izb rolniczych na jednolitych zasadach w całym państwie. W sejmie przedstawiony został przez rząd projekt ustawy o izbach rolniczych, projekt zgłoszonej ustawy wywołał negatywną opinię w Związku Polskich Organizacji Rolniczych, skupiającym najbardziej znane organizacje rolnicze. Uważano, iż na wprowadzenie izb rolniczych jest jeszcze za wcześnie. Jako argument podano braki w funkcjonowaniu i organizacji samorządu terytorialnego, twierdzono, że zadania samorządu terytorialnego powinny być zharmonizowane z zakresem zadań samorządu gospodarczego, w tym także izb rolniczych.<sup>8</sup>

Ogromne znaczenie dla rozwoju samorządu rolniczego w Polsce miało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych.<sup>9</sup> Stało się ono przełomowe dla usytuowania prawnego izb w systemie politycznym państwa oraz w życiu gospodarczym kraju. Otworzyło drugi okres w historii polskich izb rolniczych. W treści rozporządzenia z 1928 r. izbę rolniczą zdefiniowano jako jednostkę samorządu gospodarczego i osobę publicznoprawną, działającą na obszarze jednego województwa, w granicach ustaw państwowych oraz własnego statutu.<sup>10</sup> Istota samorządowego charakteru izb rolniczych wyrażała się w wykonywaniu przez nie praw zwierzchnich w stosunku do członków, których

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 39.

<sup>6</sup> Dz. U. nr 44, poz. 267.

<sup>7</sup> M. R. Bombicki, *Konstytucje Polski – nowy podział administracyjny kraju*, Poznań 1998, s. 41.

<sup>8</sup> K. Walkowiak, *op. cit.*, s. 83.

<sup>9</sup> Dz. U. z 1933 r. nr 2, poz. 16.

<sup>10</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 62.

przynależność do izb rolniczych była obligatoryjna. Izby posiadały charakter powszechny, mogły zatem reprezentować interesy wszystkich rolników i bronić całego rolnictwa. Podstawowym celem izb rolniczych, określonym w rozporządzeniu, było zorganizowanie zawodu rolniczego, w zakresie którego rozumiano nie tylko działalność rolniczą, lecz także leśnictwo, rybactwo, ogrodnictwo, hodowlę zwierząt oraz inne gałęzie wytwórczości związanej z gospodarstwem rolnym. Rozporządzenie określało, że do zakresu działania izb rolniczych należało przedstawicielstwo i ochrona interesów rolnictwa, samodzielne przedsięwzięcie, w granicach obowiązujących przepisów prawa, środków w zakresie wszechstronnego popierania rolnictwa oraz wykonywania czynności powierzanych izbom rolniczym przez ustawy i rozporządzenia, współdziałanie z władzami rządowymi i samorządowymi we wszystkich sprawach dotyczących rolnictwa. Wprowadzone na podstawie rozporządzenia na obszarze całego państwa izby rolnicze otrzymały wówczas bardzo szeroki wachlarz zadań administracji publicznej, najszerwszy spośród innych funkcjonujących wówczas instytucji samorządu gospodarczego. Izby były instytucjami obligatoryjnymi, powoływanymi przez Radę Ministrów na wniosek ministra rolnictwa, zgłaszany w porozumieniu z ministrem reform rolnych oraz po zasięgnięciu opinii izb rolniczych. Z czasem warunek ten uchylono.<sup>11</sup>

Trzeci etap formowania się izb rolniczych związany był z wydaniem rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o zmianach w rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych.<sup>12</sup> Tekst jednolity nowelizowanego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (z mocą ustawy) o izbach rolniczych został wprowadzony obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych Seweryna Ludkiewicza z dnia 22 listopada 1932 r. i opublikowany w 1933 r. W wyniku nowelizacji zmianie nie uległy zasadnicze kompetencje izb rolniczych, zostały one jedynie rozszerzone.

W treści art. 1 podkreślono istotny cel funkcjonowania izb rolniczych, jakim było zorganizowanie zawodu rolniczego oraz współdziałanie w dziedzinie rolnictwa, zatem było to coś więcej niż jedynie reprezentowanie interesów gospodarczych. Zgodnie z treścią art. 8 rozporządzenia, izby miały współdziałać z władzami rządowymi i samorządowymi we wszystkich sprawach dotyczących rolnictwa, w szczególności przy wykonywaniu przez władze nadzoru nad działalnością powiatowych samorządów terytorialnych oraz zapewnianiu jednolitości prowadzonej przez samorządy akcji w dziedzinie rolnictwa. Bardzo istotny odcinek współpracy samorządu rolniczego z państwem został ujęty w treści art. 10, który stanowił, iż właściwe władze rządowe miały przesyłać izbom rolniczym do zaopiniowania projekty ustaw przed skierowaniem ich na drogę obrad ustawodawczych

<sup>11</sup> K. Walkowiak, *op. cit.*, s. 85.

<sup>12</sup> Dz. U. nr 94, poz. 817.

oraz projekty rozporządzeń mających doniosłe znaczenie dla rolnictwa, jeżeli nie stanie temu na przeszkodzie interes publiczny lub pilność sprawy. Rozporządzenie z 27 października 1932 r. regulowało kwestie nadzoru zwierzchniego nad izbami rolniczymi, który – jak wynikało z treści art. 52 – sprawował Minister Rolnictwa i Reform Rolnych, zaś organem bezpośredniego nadzoru nad działalnością izb rolniczych był wojewoda. W okresie międzywojennym na ziemiach polskich powstało 13 izb rolniczych, które współpracowały ze sobą w ramach dobrowolnej centrali samorządu rolniczego, jaką był Związek Izb i Organizacji Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Warszawie (wcześniejszy Związek Organizacji Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej).

Wybuch II wojny światowej przerwał pracę izb rolniczych. W okresie okupacji zlikwidowane zostały izby wojewódzkie. Okupanci pozostawili jedynie biura powiatowe, które wykorzystywano jako jednostki ściągające od rolników nałożony przez okupanta kontyngent. W trakcie kończących się działań wojennych, w marcu 1945 r. rozpoczęła swoją działalność Wojewódzka Izba Rolnicza w Poznaniu, otwierając wydziały: Ogólny – prowadzący sprawy finansowe i personalne, Produkcji Roślinnej, Produkcji Zwierzęcej, Oświaty Rolniczej.<sup>13</sup> W celu usprawnienia pracy izby w powiatach zorganizowano 27 Powiatowych Biur Rolnych – delegatur izby działających w Wielkopolsce – i 12 na obszarze ziemi lubuskiej. Zadaniem utworzonych biur była opieka nad zagospodarowaniem terenu, doradztwo fachowe oraz wykonywanie prac zleconych przez czynniki państwowe.

Obok izby poznańskiej działalność prowadziły także inne izby rolnicze, jednak niektóre z nich, np. warszawska, kielecka i białostocka pozostały jedynie na etapie organizacyjnym. Ostatecznie izby zostały zlikwidowane dekretem Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych.<sup>14</sup> Zadania rozwiązanych izb rolniczych w dziedzinie przedstawicielstwa i obrony interesów rolnictwa, przedsięwzięcia środków do popierania rolnictwa, jak również współdziałania z władzami państwa i samorządowymi w sprawach dotyczących rolnictwa, dekretem Rady Ministrów z dnia 17 października 1946 r. w sprawie czynności izb rolniczych<sup>15</sup>, przejął Związek Samopomocy Chłopskiej będący stowarzyszeniem zawodowym rolników, bez istotnego wpływu na politykę rządu. Związkowi został również przekazany majątek izb rolniczych, powstały po umorzeniu ich zobowiązań. Jednakże Związek Samopomocy Chłopskiej – jako dobrowolna organizacja, stowarzyszenie podległe partii komunistycznej – wbrew zapowiedziom nie stał się rzeczywistym obrońcą interesów społeczności wiejsko-rolniczej. Realizował on w praktyce założenia polityki rolnej partii komunistycznej wobec chło-

<sup>13</sup> R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 164.

<sup>14</sup> Dz. U. nr 47, poz. 26.

<sup>15</sup> Dz. U. nr 64, poz. 357.

pów, pozbawiając chłopów prywatnej własności, propagując kolektywizację rolnictwa, ściągając obowiązkowe dostawy; wszystkie te działania były sprzeczne z interesami chłopów. Ustrój realnego socjalizmu sprawił, iż organizacje rolnicze stały się ogniwami gospodarki centralnie planowanej i narzędziami realizacji celów partii komunistycznej.<sup>16</sup>

W okresie socjalizmu podmiotowość rolnika będącego właścicielem gospodarstwa, producentem, jak również nabywcą i sprzedawcą towarów, malała w miarę jak aparat państwowy w ramach obowiązkowych ustaw ograniczał treść i funkcje własności chłopskiej, a także uspołeczniał rynek wiejski.<sup>17</sup> Wysoko scentralizowany i zbiurokratyzowany system gospodarki socjalistycznej ukształtował szczególnie typ mentalności chłopów, którzy nastawili się na przetrwanie. Prowadzona wówczas polityka rolna sprzyjała wyrabianiu przedsiębiorczości wśród najaktywniejszych rolników z jednej strony, z drugiej zaś zapewniała określony, wyrównany poziom dochodów ogromnej większości rolników. Chłopi nie odczuwali potrzeby współdecydowania o sobie, samoorganizowania się, gdyż zadaniem państwa było gwarantowanie popytu na produkty rolne.<sup>18</sup>

W okresie Polski Ludowej, w której pojawiały się przejściowe okresy demokracji, nie udało się odbudować samorządu rolniczego. W 1956 r. nastąpił proces spontanicznego i masowego odtwarzania kółek rolniczych, które zgodnie z treścią Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>19</sup> określano formą samorządu rolniczego. Koncepcja ponownego utworzenia izb rolniczych w Polsce pojawiła się na początku lat osiemdziesiątych XX wieku z inicjatywy działaczy niezależnych. W 1981 r. w Naczelnym Komitecie Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego powstał zespół do spraw opracowania projektu ustawy o izbach rolniczych. Funkcjonowanie izb – na podstawie ustawy z dnia 9 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników<sup>20</sup> w okresie stanu wojennego – wykluczało w praktyce możliwość pełnienia przez kółka i inne organizacje funkcji samorządu rolniczego.<sup>21</sup>

Proces transformacji ustrojowej, jaki miał miejsce w Polsce po 1989 r., oraz wywołane nim przeobrażenia społeczno-gospodarcze zapoczątkowały tworzenie się ustroju demokracji obywatelskiej i państwa prawa. Rozpoczęto wprowadzanie systemu gospodarki rynkowej w miejsce centralnego i planowego zarządza-

<sup>16</sup> K. Walkowiak, *op. cit.*, s. 94.

<sup>17</sup> A. Piekara, *Podmiotowość, samorządność i kreatywność rolników. Izby rolnicze, „Chambres d’Agriculture”* 1997, z.1, s. 59.

<sup>18</sup> K. Walkowiak. *op. cit.*, s. 94.

<sup>19</sup> Dz. U. nr 33, poz. 232.

<sup>20</sup> Dz. U. nr 32, poz. 217.

<sup>21</sup> B. Skrawka, *Izby rolnicze we wspólnocie europejskiej i możliwości ich aplikacji w polskich warunkach*, [w:] *Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, P. Borowicz (red.), Toruń 1995, s. 102.

nia gospodarką. Przemiany po 1989 r. wprowadziły prywatyzację środków produkcji, zmieniły formę własności w gospodarce, doprowadziły do odtworzenia struktur samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Transformacja ustrojowa, a także przemiany świadomościowe społeczeństwa cieszącego się po wielu latach pełnią praw politycznych, społecznych i własnościowych, program reform politycznych, ekonomicznych, społecznych – przyczyniły się do wzrostu liczby przedsiębiorstw prywatnych o różnej specjalności. Pierwszym krokiem do odrodzenia się samorządu gospodarczego zinstytucjonalizowanego w izbach rolnych, przemysłowo-handlowych i innych było uchwalenie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych.<sup>22</sup>

Forma demokracji obywatelskiej, jaką niewątpliwie jest samorząd, stanowi wyraz demokratyzacji życia politycznego i gospodarczego w naszym kraju. Nie ma mowy o społeczeństwie obywatelskim bez samorządu i działań podejmowanych przez samorząd w ramach czynu obywatelskiego. Samorząd – będący instytucją społeczną utworzoną w celu zaspokojenia potrzeb określonej grupy społecznej – jako instytucja prawna powoływany jest przez państwo, które przekazuje na rzecz samorządu część swoich kompetencji. Zakres działań oraz podstawy prawne samorządu, jak również jego pozycję w strukturze organizacyjnej państwa, określają władze państwowe.<sup>23</sup>

Samorząd jest wyrazem decentralizacji zarządzania państwem. Jest on działalnością administracyjną państwową o charakterze lokalnym lub specjalnym, wykonywaną samodzielnie przez związki publicznoprawne obdarzone władzą na podstawie i w granicach ustaw państwowych.<sup>24</sup> Samorządem nie są wyłącznie związki lokalne o charakterze terytorialnym, lecz także specjalne związki wyodrębniane z uwagi na inne kryteria niż obszar funkcjonowania, do tych innych form zaliczamy samorząd gospodarczy i zawodowy. Wiele lat w nauce prawa administracyjnego trwał spór, czy można związkom nieterytorialnym nadać charakter samorządowy, dziś nie ma wątpliwości, że kryteria odróżniające obie formy, na podstawie których samorząd dzielimy na terytorialny – powszechny oraz specjalny, czyli gospodarczy i zawodowy, nie mogą posiadać zasadniczego znaczenia. Nie należy z prawnego punktu widzenia przywiązywać wagi do tego, w jaki sposób ustawa zakłada granicę działania związków samorządowych. To, czy granice będą granicami terytorialnymi, czy specjalnymi, jest sprawą drugorzędą, natomiast bardzo ważne jest, aby wskazane związki posiadały przyznaną im przez ustawodawcę władzę publiczną w celu wykonywania określonej dziedziny administracji państwowej.

<sup>22</sup> Tekst pierwotny Dz. U. nr 35, poz. 195. Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 710.

<sup>23</sup> K. Walkowiak, *op. cit.*, s. 95–99.

<sup>24</sup> S. Zamojski, *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931, s. 20.



Samorząd specjalny, w skład którego wchodzi samorząd gospodarczy, jest nowszą formą administracji państwowej powstałą z podstawowej, przez długi czas jedynej, terytorialnej zasady administracji. Doszukując się różnic prawnych występujących pomiędzy samorządami gospodarczymi a terytorialnymi, nasuwają się wnioski, iż posiadają one jedynie naturę techniczną. Podmioty samorządu gospodarczego powinny spełniać zadania dwojakiego rodzaju, aby nie występowały różnice między nimi a samorządem terytorialnym: 1) zadania polegające na samodzielnym popieraniu i zaspokajaniu interesu danej grupy gospodarczej, z uwzględnieniem swobody działania, a także prawa podejmowania samodzielnej decyzji, jak również prawa samostanowienia norm w granicach ustawowych; 2) zadania poruczone im wyraźnie przez państwo, tj. przez ustawy i rozporządzenia, w zakresie których występują w imieniu państwa i współpracują z władzami rządowymi i samorządowymi samorządu terytorialnego. Rolą wskazanych zadań jest realizacja celów i zaspokojenie interesów danej grupy społecznej oraz regulowanie współżycia członków danego związku, z uwzględnieniem interesu ogółu. Państwo posiada obowiązek dbania o realizację tych zadań, a w celu pełnego i efektywnego wykonywania interesów środowiskowych powierza ich wykonywanie organizacjom samorządowym.<sup>25</sup>

Jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia samorządu gospodarczego jest trudne, gdyż mówiąc o samorządzie gospodarczym, nie mamy na myśli odrębnego układu norm prawnych związanych z odrębną konstrukcją prawną, lecz myślimy o programie działania, organizacji życia publicznego w dziedzinach gospodarczych opartych na zasadach współpracy organów państwowych lub związków komunalnych z określonymi reprezentacjami interesów kolektywnych danego stanu, grupy społeczno-zawodowej czy określonego zawodu. Podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedsiębiorstw danej gałęzi produkcji, lecz również zbiorowość społeczna reprezentująca w życiu społecznym wartości zarówno ekonomiczne, jak też cywilne oraz moralne.<sup>26</sup> Samorząd gospodarczy w znaczeniu szerokim jest zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego lub zawodu.<sup>27</sup> Szerokie ujęcie samorządu gospodarczego ujmuje w tym zakresie także samorząd zawodowy, czyli osoby reprezentujące zawody zorganizowane w samorząd zawodowy.

M. Wierzbowski w pojęciu prawnym samorządu wyróżnia dwa kryteria – formalne i materialne. Rozpatrując kryterium formalne, za samorząd gospodarczy uznać należy organizację, która posiada charakter publicznoprawny; wykluczeniu

<sup>25</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2004, s. 28–29.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>27</sup> J. Hubert, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań 1926, s. 1.

z samorządu gospodarczego podlegają zrzeszenia, stowarzyszenia przedsiębiorców o charakterze prywatnoprawnym. Jeśli rozpatruje się samorząd gospodarczy pod względem strony materialnej, to widać, że istotą samorządu jest wykonywanie zadań publicznych z zakresu administracji publicznej. Samorząd gospodarczy realizuje je na mocy ustawy i we własnym imieniu, samodzielnie, za pośrednictwem organów wyłonionych w drodze wyborów.<sup>28</sup>

Samorząd gospodarczy to dobrowolne zrzeszenie przedsiębiorców, reprezentujące interesy gospodarcze zrzeszonych w nich podmiotów, działające na rzecz przedsiębiorców, w szczególności w kontaktach z organami władzy państwowej. Członkostwo w organizacji samorządu gospodarczego jest dobrowolne, natomiast organizacja nie może odmówić członkostwa przedsiębiorcy, który spełnia kryteria członkostwa określone w statucie tej organizacji. Samorząd gospodarczy nie może ograniczać zakresu wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej lub podejmować działań godzących w zasadę konkurencji, nie posiada uprawnień władczych wobec przedsiębiorców w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Samorząd gospodarczy jako instytucja prawa prywatnego jest jednym z rodzajów samorządu specjalnego, działa on poprzez organizacje przedsiębiorców – izby gospodarcze oraz organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła.<sup>29</sup> Celem istnienia samorządu gospodarczego jest organizowanie działań sprzyjających i zmierzających do rozwoju przedsiębiorczości w ramach konkretnej dziedziny działalności gospodarczej. Samorząd gospodarczy swoimi początkami sięga okresu wczesnego średniowiecza, kiedy to powstawały tzw. gildie kupieckie, które najczęściej przybierały postać kolegiów kupieckich posiadających uprawnienia sądowe i administracyjne właściwe podmiotom publicznoprawnym.<sup>30</sup> Za pierwszą nowożytną izbę handlową uznaje się izbę handlową w Paryżu, która założona została przez Napoleona w 1802 r. Jej powstanie zapoczątkowało rozwój izb handlowych w całej Europie.<sup>31</sup>

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 15 stanowi, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Podstawy prawne samorządu gospodarczego zostały określone w art. 17 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym w drodze ustawy można tworzyć inne (obok samorządu terytorialnego i zawodowego) rodzaje samorządu, pod warunkiem że nie narusza to wol-

<sup>28</sup> M. Wierzbowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 1998, s. 107.

<sup>29</sup> [http://www.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML.htm?id=POJ-806.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-806.htm)

<sup>30</sup> S. Kantyka, *Historia rozwoju samorządności w Polsce i jej formy*, [w:] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 53.

<sup>31</sup> K. Sikora, *Samorząd gospodarczy*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, M. Domańska, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), Warszawa 2010, s. 137.

ności wykonywania zawodu ani nie ogranicza wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Istotą samorządu gospodarczego jest to, że jest on zdecentralizowaną formą administracji publicznej w sferze gospodarczej, najpełniej wyrażającą ideę ustroju demokracji państwa prawa, gdzie źródłem prawa i władzy jest wola narodu.<sup>32</sup> Różnice pomiędzy samorządem terytorialnym a gospodarczym polegają na tym, iż samorząd terytorialny organizuje, łączy ogół mieszkańców pewnego obszaru niezależnie od ich osobistych interesów, zadaniem samorządu gospodarczego jest zrzeszanie określonej kategorii osób posiadających określone kwalifikacje oraz wspólne interesy życiowe. Mając to na uwadze, kryterium zamieszkania, chociaż ma znaczenie, nie uważa się za kryterium pierwszoplanowe. W związku z tym nasuują się wnioski, że samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, które są związkami ekonomicznymi. W zakresie kompetencji znajduje się on w ściśle określonej sferze działalności gospodarczej danej kategorii osób wykonujących w sposób zorganizowany i władczy (na równi z organami samorządu terytorialnego) zdecentralizowaną administrację państwową.<sup>33</sup>

Do podstawowych aktów ustawowych regulujących zasady funkcjonowania samorządu gospodarczego w Polsce można zaliczyć następujące przepisy: ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych<sup>34</sup>, ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle<sup>35</sup>, ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych<sup>36</sup> i ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców.<sup>37</sup> Regulacje te nie dają samorządowi gospodarczemu uprawnień z zakresu władztwa administracyjnego. Jedynie w przypadku samorządu rolniczego i rzemieślniczego można mówić o tego typu kompetencjach, choć w bardzo ograniczonym zakresie.

Funkcjonowanie izb rolniczych reguluje ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (u.i.r.), która weszła w życie z dniem 4 kwietnia 1996 r. Określa ona główne cele samorządu, krąg podmiotów będących jego członkami z mocy prawa, zasady tworzenia i funkcjonowania izb rolniczych jako formy samorządu rolniczego. Jak wynika z treści art. 1 u.i.r., ustawodawca daje możliwość tworzenia struktur samorządu rolniczego, którego działalność ma na celu rozwiązywanie problemów rolnictwa i reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim podmiotów. Członkami samorządu rolniczego z mocy prawa są: 1) osoby fizyczne

<sup>32</sup> K. Walkowiak, *op. cit.*, s. 41.

<sup>33</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy...*, s. 30.

<sup>34</sup> Tekst pierwotny Dz. U. nr 35, poz. 195, tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. nr 112, poz. 979.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2002 r. nr 112, poz. 979 ze zm.

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 927 ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. nr 35, poz. 194 ze zm.

i prawne będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>38</sup>; 2) osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>39</sup> i ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>40</sup>; 3) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe. Samorząd rolniczy jest jedynym w Polsce rodzajem samorządu gospodarczego, który ma charakter obligatoryjny. Ustawa nie zawiera terminu „rolnik”, gdyż ustawodawca przedstawiając krąg podmiotów samorządu rolniczego, nie odwołuje się wprost do pojęcia „rolnik” czy „producent rolny”. Zgodnie z treścią ustawy, każdy z członków samorządu rolniczego ma czynne i bierne prawo wyborcze, zaś wybory delegatów do izb są bezpośrednie, tajne i równe, każdy z uprawnionych posiada jeden głos.<sup>41</sup>

Formą zorganizowania się członków samorządu rolniczego są izby rolnicze, posiadające osobowość prawną i działające na obszarze danego województwa.<sup>42</sup> Izby rolnicze nabywają osobowość prawną z mocy prawa, bez konieczności wpisu do jakiegokolwiek rejestru, z chwilą ich utworzenia. Utworzenie izb następuje w dniu odbycia wyborów, które prowadzą do wyłonienia ich walnych zgromadzeń.<sup>43</sup>

Izby rolnicze posiadają ustrój korporacji publicznoprawnej instytucji o charakterze powszechnym, która obligatoryjnie zrzesza wszystkich rolników. Prawne uregulowania w tym zakresie zawiera art. 1 ust 2 ustawy, zgodnie z którym członkami samorządu rolniczego z mocy prawa są: osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, osoby fizyczne i prawne, które są podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej, zgodnie z przepisami o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, jak również posiadający w spółdzielniach wkłady gruntowe członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Zgodnie z treścią art. 3 ustawy o izbach rolniczych, w danym województwie członkami izby są osoby płacące podatek na jej terenie, a także członkowie spółdzielni mających siedzibę w obrębie tego terenu. Reasumując, powstające z mocy prawa członkostwo w izbach rolniczych dotyczy podmiotów, które spełniają „kryterium producenta rolnego”. Izby rolnicze, działające w Polsce jako organizacyjna forma samorządu rolniczego oraz forma zdecentralizowanej administracji państwowej, są nie-

<sup>38</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. nr 136, poz. 969 ze zm.

<sup>39</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. nr 51, poz. 307 ze zm.

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. nr 74, poz. 397 ze zm.

<sup>41</sup> B. Klimczak (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, Wrocław 2001, s. 99.

<sup>42</sup> Art. 3 ust. 2 i 4 u.i.r.

<sup>43</sup> S. Czarnow, *Zadania samorządu rolniczego i ich finansowanie*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8, s. 143 i n.

zależne ze swej istoty w wykonywaniu zadań i podlegają tylko ustawom, zaś samodzielność ich podlega ochronie sądowej.<sup>44</sup>

Izby pełnią rolę inicjatora i realizatora zmian w rolnictwie i jego otoczeniu, ustawodawca wskazuje, iż samorząd rolniczy działa na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa, mają one wpływ na politykę rolną oraz uczestniczą w jej realizacji, będąc reprezentantem zrzeszonych w nim podmiotów.

Katalog zadań realizowanych przez izby rolnicze zawarty jest w treści art. 5 u.i.r. Ma on charakter otwarty, poprzez użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”, tym samym jest to jedynie przykładowe wskazanie najważniejszych, najczęściej realizowanych zadań przez izby, dające możliwość dalszych regulacji w drodze ustaw szczególnych czy też statutów. Wśród wielu bardzo istotnych zadań izb rolniczych, w ustawie wymienia się zadania posiadające opiniotwórczy charakter wobec organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Zadania o tym charakterze polegają na ocenie, wydawaniu opinii i wniosków, sporządzaniu analiz w zakresie produkcji rolnej, rynku rolniczego i przedstawianiu ich organom administracji rządowej, a także organom samorządowym.

Izby mogą być inicjatorami tworzenia aktów prawnych w zakresie rolnictwa, mogą także opiniować akty prawne opracowane przez inne podmioty. Izby wykonują również zadania o charakterze doradczym i informacyjnym, doradzają w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego i uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów. Zadania o charakterze informacyjnym dotyczą gromadzenia i przetwarzania informacji gospodarczej, która ma służyć producentom i innym podmiotom gospodarczym. Kolejną grupę stanowią zadania wykonywane na rzecz tworzenia rynku rolnego oraz poprawy jego funkcjonowania. W zakresie zadań należących do tej grupy izby rolnicze przeprowadzają analizy kosztów i opłacalności produkcji, są inicjatorami działań zmierzających do powoływania zrzeszeń producentów rolnych, ich stowarzyszeń, jak również wspierają już działające. Promują eksport produktów rolnych, nawiązywanie i rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami skupiającymi producentów rolnych. Należą tu także zadania z zakresu poprawy infrastruktury rolnictwa oraz warunków produkcji rolnej.<sup>45</sup>

Samorząd rolniczy obowiązany jest dbać o odpowiedni poziom wykształcenia producentów rolniczych i osób zatrudnionych w rolnictwie, współdziałać z jednostkami prowadzącymi szkoły rolnicze, wspierać ich działalność, czy też być inicjatorem tworzenia nowych placówek. Izby szkolące producentów rolnych, podnosząc ich kwalifikacje zawodowe, powinny jednocześnie kształtować ich świadomość ekologiczną. Wykonują one także zadania zlecone z zakresu admini-

<sup>44</sup> K. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 104–105.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 106.

stracji rządowej, zadania przekazane izbom przez samorząd terytorialny, należące do zadań własnych gminy. W obu przypadkach administracja rządowa oraz samorządowa musi zapewnić izbom odpowiednie środki finansowe konieczne do realizacji tych zadań. Wśród bardzo szerokiego zakresu zadań wykonywanych przez izby rolnicze, do zadań należących do wyłącznej kompetencji izb należy prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.<sup>46</sup>

Izby rolnicze nie mogą prowadzić działalności gospodarczej ukierunkowanej na osiągnięcie zysku; w zakresie swojej działalności mogą być współnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcjonariuszem spółki akcyjnej, tworzyć fundacje, być członkiem wspierającym stowarzyszenia oraz założycielem lub członkiem związku stowarzyszeń, które prowadzą działalność w zakresie zgodnym z ustawowymi i statutowymi zadaniami izby. Dochód izby z tytułu posiadania udziałów lub akcji w spółkach może być przeznaczony wyłącznie na realizację przez izby swoich zadań ustawowych i statutowych.<sup>47</sup>

Izby prowadzą swoją działalność na podstawie i w granicach prawa ujętego w treści ustaw oraz statutu izby. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 u.i.r., statut izby powinien w szczególności określać: nazwę i siedzibę izby, teren działania, prawa i obowiązki członków izby, zadania izby oraz sposoby ich realizacji, strukturę organizacyjną, tryb wyboru i odwoływania komisji rewizyjnej i zarządu izby, zasady reprezentowania izby na zewnątrz, zasady zawierania porozumień regionalnych, zasady powoływania i pracy komisji problemowych, zasady gospodarki finansowej, w tym sposób dysponowania majątkiem oraz zaciągania zobowiązań majątkowych, a także szczegółowe zasady działania rad powiatowych izby.

Izby rolnicze, podobnie jak inne osoby prawne, posiadają własne wewnętrzne organy. Ustawodawca w treści art. 9 ust. 1 u.i.r. zalicza do nich: walne zgromadzenie, komisję rewizyjną, zarząd izby oraz – wprowadzone nowelizacją z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o izbach rolniczych oraz niektórych innych ustaw<sup>48</sup> – rady powiatowe izby.

Najwyższym organem izby jest walne zgromadzenie. Do momentu nowelizacji ustawy o izbach rolniczych z 2001 r., członkowie walnego zgromadzenia pochodzili z wyborów bezpośrednich odbywających się w głosowaniu tajnym. Wprowadzenie w nowelizacji kolejnego organu izby, czyli rad powiatowych, skutkowało zmianami w zasadach przeprowadzania wyborów do walnego zgromadzenia i zmniejszeniem jego liczebności. Izba, której kadencja rozpoczynała się w 2002 r., walne zgromadzenie wybierała w wyborach pośrednich i dwustopniowo. W okręgu wyborczym obejmującym obszar jednej gminy wybiera się

<sup>46</sup> B. Klimczak (red.), *op. cit.*, s. 102.

<sup>47</sup> Art. 7 u.i.r.

<sup>48</sup> Dz. U. nr 81, poz. 875.

członków rady powiatowej izby. Jeżeli obszar powierzchni użytków rolnych nie przekracza 4 tys. ha, wybiera się jednego członka tej rady, jeśli natomiast okręg wyborczy posiada powierzchnię użytków rolnych przekraczającą 4 tys. ha, wybiera się dwóch członków tej rady. Po tym etapie na pierwszym posiedzeniu rada powiatowa izby wybiera spośród swoich członków większością głosów przewodniczącego oraz delegata na walne zgromadzenie.

Kadencja walnego zgromadzenia trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Zgodnie z treści art. 11 u.i.r., walne zgromadzenie zwoływane jest przez zarząd co najmniej dwa razy w roku. Istnieje również możliwość zwołania przez zarząd walnego zgromadzenia na wniosek komisji rewizyjnej albo na wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia. Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia należy: 1) uchwalanie i zmiana statutu; 2) wybór i odwoływanie, w głosowaniu tajnym, zarządu, poszczególnych jego członków oraz komisji rewizyjnej i poszczególnych jej członków; 3) uchwalanie regulaminu obrad; 4) uchwalanie regulaminów pracy zarządu i komisji rewizyjnej; 5) rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej; 6) podejmowanie uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu; 7) uchwalanie budżetu; 8) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych określonych w statucie, a także określanie maksymalnej kwoty zobowiązań, które może zaciągnąć zarząd; 9) podejmowanie uchwał w sprawie wysokości składki członkowskiej; 10) uchwalanie wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych członków walnego zgromadzenia, komisji rewizyjnej, zarządu, komisji problemowych, rad powiatowych izby oraz delegata do Krajowej Rady Izby Rolniczych, a także zasad i trybu ich wypłaty; 11) podejmowanie uchwał w sprawie przejścia, w drodze porozumienia, zadań należących do właściwości administracji rządowej; 12) podejmowanie uchwał w sprawie przejścia zadań przekazywanych w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego; 13) podejmowanie uchwał w sprawach: utworzenia lub przystąpienia do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, utworzenia fundacji, przystąpienia do stowarzyszenia w charakterze członka wspierającego, założenia związku stowarzyszeń lub przystąpienia do takiego związku; 14) wyrażanie zgody na członkostwo izby w innych organizacjach krajowych i zagranicznych; 15) ustalanie zasad odpłatności za usługi świadczone przez izbę. W treści statutu izby można określić inne sprawy zastrzeżone do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia.

Walne zgromadzenie jest kolegialnym organem uchwałodawczym. Uchwały walnego zgromadzenia zapadają większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków. Wyjątek stanowi uchwalenie statutu izby lub dokonanie zmian w jego treści, co następuje większością głosów w obecności co

najmniej 2/3 ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia.<sup>49</sup> Jak wynika z treści art. 14 u.i.r., walne zgromadzenie w celu efektywniejszego wykonywania swoich uprawnień ma możliwość tworzenia komisji problemowych, których członkami są głównie członkowie walnego zgromadzenia, lecz na wniosek danej komisji skład jej można rozszerzyć o osoby niebędące członkami walnego zgromadzenia, ale będące ekspertami w dziedzinie rynku rolniczego, produkcji rolnej czy też poradnictwa marketingowego. Osoby te nie mogą jednak stanowić więcej niż 50% składu danej komisji. Dopuszczalne jest także, aby w obradach walnego zgromadzenia brały udział, lecz bez prawa udziału w głosowaniu, delegowani przedstawiciele organów samorządu województwa, związków zawodowych rolników indywidualnych oraz społeczno-zawodowych organizacji rolników.<sup>50</sup>

Kolejnym organem jest komisja rewizyjna, składająca się z 5 osób wybranych w głosowaniu tajnym przez walne zgromadzenie spośród swoich członków. Komisja pełni funkcję organu kontrolnego, kontrolującego wszystkie uchwały walnego zgromadzenia oraz działalność finansową izb, przedstawia walnemu zgromadzeniu wnioski w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi, jak również wnioski w sprawie odwołania zarządu lub też poszczególnych jego członków. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 u.i.r., do zadań komisji rewizyjnej należy w szczególności: 1) kontrola wykonywania uchwał walnego zgromadzenia; 2) kontrola działalności finansowej izby; 3) przedstawianie walnemu zgromadzeniu wniosków o udzielenie bądź odmowę udzielenia absolutorium zarządowi oraz wniosków wraz z uzasadnieniem o odwołanie zarządu lub poszczególnych jego członków; 4) podejmowanie uchwały w sprawie wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego. Będąc członkiem komisji rewizyjnej, nie można być jednocześnie członkiem zarządu. W przypadku wygaśnięcia mandatu członka walnego zgromadzenia, będącego członkiem komisji rewizyjnej, walne zgromadzenie dokonuje wyboru uzupełniającego na najbliższym posiedzeniu przypadającym po dniu wygaśnięcia mandatu.

Jeżeli dojdzie do odwołania komisji rewizyjnej bez równoczesnego wyboru nowej komisji rewizyjnej, dotychczasowa komisja rewizyjna działa do czasu wyboru nowej komisji. Jak wynika z treści art. 17 u.i.r., uchwały komisji rewizyjnej zapadają większością głosów, w obecności co najmniej połowy jej składu, w przypadku równej liczby głosów decydujący jest głos przewodniczącego komisji rewizyjnej.

Bardzo istotnym organem izby jest zarząd pełniący rolę organu wykonawczego. Zgodnie z treścią art. 18 u.i.r., w skład 5-osobowego zarządu wchodzi prezes izby, wiceprezes oraz trzech członków. Zarząd wybierany jest spośród członków walnego zgromadzenia izby na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego walne-

<sup>49</sup> Art. 13 u.i.r.

<sup>50</sup> Art. 15 u.i.r.



go zgromadzenia, nie później jednak niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów, i działa do czasu wyboru nowego zarządu. Jeżeli walne zgromadzenie nie dokona wyboru zarządu we wskazanym terminie, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Informację o rozwiązaniu walnego zgromadzenia wojewoda przekazuje Zarządowi Krajowej Rady Izb Rolniczych, który zarządza przeprowadzenie wyborów do walnego zgromadzenia. Do czasu wyboru zarządu przez nowe walne zgromadzenie wojewoda wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów izby.

Do właściwości zarządu należą wszystkie sprawy izby niezastrzeżone ustawą lub statutem dla innych organów, a w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwał walnego zgromadzenia; 2) opracowywanie projektów budżetu, wraz z planem finansowym; 3) przedstawianie walnemu zgromadzeniu do zatwierdzenia rocznych sprawozdań z działalności statutowej i finansowej; 4) podejmowanie uchwał w sprawach zaciągania kredytów i innych zobowiązań finansowych do wysokości ustalonej przez walne zgromadzenie; 5) ustalanie zasad wynagrodzenia pracowników biura izby oraz ustalanie wysokości wynagrodzenia dyrektora biura; 6) podejmowanie czynności związanych z: działalnością izby będącej współnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcjonariuszem spółki akcyjnej, tworzeniem fundacji, byciem członkiem wspierającym stowarzyszenia oraz założycielem lub członkiem związku stowarzyszeń, które prowadzą działalność w zakresie zgodnym z ustawowymi i statutowymi zadaniami izby.

Uchwały zarządu zapadają większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos prezesa. W posiedzeniach zarządu izby może uczestniczyć bez prawa głosu delegat do Krajowej Rady Izb Rolniczych.<sup>51</sup> Zarząd zwoływany jest przez walne zgromadzenie co najmniej dwa razy w roku, może być także zwołany na wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia lub na wniosek komisji rewizyjnej. Zarząd w ramach swej kompetencji rozpatruje wszelkie sprawy, które nie są zastrzeżone ustawą bądź statusem dla innego organu izby.

Na obszarach powiatu działa nowy organ izby, zwany radą powiatową izby, a na jej czele stoi przewodniczący kierujący pracami. Zgodnie z treścią art. 22a ust. 3 u.i.r., do najważniejszych zadań rady powiatowej izby rolniczej należy: wydawanie opinii w sprawach, które zgłasza zarząd lub walne zgromadzenie izby, wykonywanie innych zadań określonych w statucie izby, sporządzanie analiz i opinii, przedstawianie wniosków i dokonywanie oceny z zakresu rolnictwa, rozwoju rynków rolnych, wsi.<sup>52</sup>

Zgodnie z treścią art. 35 u.i.r., dochody izb pochodzą: 1) z odpisu w wysokości 2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze działania izby; 2) ze środków na realizację zadań zleconych przez administrację rządową lub samorządową; 3) z udziałów lub akcji spółek; 4) z innego mająt-

<sup>51</sup> Art. 20 u.i.r.

<sup>52</sup> K. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 111–114.

ku izby; 5) z darowizn, zapisów, dotacji i innych wpłat; 6) ze składek członkowskich; 7) z opłat z tytułu usług świadczonych przez izbę; 8) z wpływów z oprocentowania rachunków bankowych oraz lokat.

Reprezentacją izb rolniczych w Polsce, zgodnie z treścią art. 37 u.i.r., jest Krajowa Rada Izb Rolniczych (KRIR). Posiada ona osobowość prawną i jest w pełni niezależna w wykonywaniu swoich zadań w granicach delegacji ustawowej. W skład Krajowej Rady Izb Rolniczej wchodzi prezesi poszczególnych izb i dodatkowo po jednym delegacie wybieranym przez walne zgromadzenie każdej z izb. KRIR zajmuje się przede wszystkim: reprezentowaniem izb przed Sejmem, Senatem i organami administracji rządowej, z wyłączeniem administracji rządowej w województwie, przedstawianiem właściwym organom wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie, inicjowaniem regulacji prawnej z zakresu rolnictwa, opiniowaniem aktów prawnych dotyczących gospodarki żywnościowej, założeń polityki rolnej i rolnictwa, udzielaniem pomocy poszczególnym izbom w wykonywaniu ich zadań, zarządzaniem wyborów do walnych zgromadzeń izb.<sup>53</sup>

Dochody Krajowej Rady pochodzą ze składek pobieranych przez izby, z opłat z tytułu usług świadczonych przez Krajową Radę, darowizn, spadków i zapisów, jak również z wpływów z oprocentowania rachunków bankowych i lokat. Zasady organizacji i gospodarki finansowej Krajowej Rady Izb Rolniczych określa szczegółowo jej statut. Organem wykonawczym Rady Krajowej jest zarząd, który wybierany i odwoływany jest w głosowaniu tajnym spośród członków Krajowej Rady Izb Rolniczych, w skład którego wchodzi prezes, wiceprezes oraz trzech członkowie. Zadania zarządu realizowane są za pomocą biura, którym kieruje dyrektor. Kontroli Rady dokonuje Komisja Rewizyjna będąca organem kontrolnym Krajowej Rady Izb Rolniczych. Przy KRIR – podobnie jak przy każdej z izb – działają także komisje problemowe oraz inne zespoły pomocnicze.<sup>54</sup>

Zgodnie z treścią art. 46 u.i.r., nadzór nad działalnością izb sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Nadzór nad działalnością Krajowej Rady sprawuje minister właściwy do spraw rolnictwa, a nad działalnością izb – właściwi wojewodowie. W zakresie wykorzystania środków przekazanych na realizację zadań zleconych nadzór sprawuje organ zlecający te zadania. Zarząd izby przedstawia organom nadzoru uchwały organów izby oraz zatwierdzone przez walne zgromadzenie sprawozdanie z rocznej działalności izby w terminie 14 dni od dnia ich uchwalenia. Organy nadzoru mogą stwierdzić nieważność uchwał organów izby w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia ich doręczenia. Od decyzji organów nadzoru stwierdzających nieważność uchwał organów w terminie 30 dni zarządowi izby przysługuje prawo zaskarżenia tych decyzji do sądu administracyjnego.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Art. 38 u.i.r.

<sup>54</sup> K. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 115.

<sup>55</sup> Art. 48 u.i.r.

W razie powtarzającego się naruszenia prawa przez zarząd izby, jak wynika z treści art. 49 u.i.r., minister właściwy do spraw rolnictwa może zwołać, na wniosek wojewody, walne zgromadzenie w celu rozpatrzenia jego wniosku o odwołanie zarządu i powołanie nowego zarządu.

O charakterze prawnym i skuteczności działania danej korporacji decydują w istotnym stopniu jej zadania. Samorząd (w tym rolniczy) jako istotna forma administracji publicznej winien jest wykonywać zadania w formie właściwej tej administracji, czyli mieć charakter władczy. Zdaniem M. Błażejczyka weryfikatorem samorządu, w tym samorządu rolniczego, jest władczy, decyzyjny charakter kompetencji, jakie przysługują jego organom.<sup>56</sup>

Analizując ustawę o izbach rolniczych, odnajdujemy tylko dwa zadania mające charakter władczy, wykonywane przez izby; są to: prowadzenie listy rzeczoznawców i przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych. Wszystkie inne działania izb nie posiadają tego charakteru, wynika więc z tego, iż izby pomimo bardzo szerokiego zakresu działania w istocie zajmują słabą pozycję jako zdecentralizowana forma administracji publicznej, gdyż jej organy nie posiadają dostatecznie silnych kompetencji pozwalających izbom na kształtowanie rozwoju rolnictwa i wsi. Pozycja zajmowana przez izby nie czyni ich równorzędnym partnerem w stosunku do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Podstawowymi zadaniami izb są: sporządzanie sprawozdań, ocen i opinii oraz wniosków z zakresu rolnictwa, przedstawianie ich właściwym organom administracji, czy też występowanie z inicjatywą regulacji prawnych dotyczących rolnictwa do tych organów.<sup>57</sup>

Analizując zadania własne izb rolniczych działających na terenie UE i izb działających w Polsce, zauważa się, że polskie izby pozbawione są wykonywania bardzo wielu ważnych zadań, które na terenie UE wykonują izby tam działające. Należą do nich: zakładanie i prowadzenie szkół rolniczych, prowadzenie szeroko rozumianego doradztwa agrotechnicznego, doradztwa na rzecz przemysłu rolno-spożywczego, czy też prowadzenie badań o charakterze ekonomicznym i prognostycznym, przez co izby działające w Polsce w bardzo niewielkim stopniu uczestniczą w kształtowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego. Izby działające na terenie Francji czy Niemiec to zdecentralizowane instytucje zawodowe o charakterze korporacji publicznoprawnych, wyposażone we wpływy w instytucjach, w których podejmowane są najważniejsze decyzje z zakresu wsi, rolnictwa i jego otoczenia. To one są w tych państwach inicjatorami nowych rozwiązań z zakresu technologii produkcji, rynku rolnego, podnoszenia kwalifikacji producen-

<sup>56</sup> M. Błażejczyk, *Atrybuty samorządu w ustroju prawnym izb rolniczych*, „Izby Rolnicze Chambers d’Agriculture”, Instytut Reformy i Prawnej Integracji Rolnictwa ze Wspólnotą Europejską 1997, z. 1, s. 31.

<sup>57</sup> K. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 135–136.

tów rolnych. Wyposażone w odpowiednie kompetencje, stanowią kluczowy czynnik rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Polskie izby rolnicze nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na realizację swoich działań, nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, z której czerpałyby dochody, co we Francji czy Niemczech przynosi izbom pokaźne źródło dochodów.

Rolnictwo należy do tych sektorów gospodarki, jakie zostały objęte konsekwentnie reformą zwaną „Planem Balcerowicza”, inicjującą transformację systemową w Polsce. W wyniku tej reformy radykalnie zmieniły się warunki ekonomiczne działania rolnictwa. W procesie adaptacji do zmieniających się warunków gospodarowania bardzo istotną trudnością w dostosowaniu rolnictwa do kształtującej się gospodarki rynkowej stały się strukturalne wady rolnictwa, jak również niedoskonałości w funkcjonowaniu rynków stanowiących ekonomiczne otoczenie rolnictwa. Proces transformacji łączył się z istotnymi zmianami w strukturze właściwości rolnictwa, jakie zachodziły w pewnych obszarach kraju.

Zaostrzające się konflikty powstające między rolnikami a kolejnymi rządami i grupami interesu w obrębie rolnictwa przyczyniły się do powstania pewnych instytucjonalnych form łagodzenia czy rozwiązywania konfliktów. Formą taką stał się samorząd rolniczy reprezentowany przez izby rolnicze, w którym obligatoryjnie z mocy prawa znalazły się podmioty prowadzące działalność rolniczą. Izby rolnicze reprezentują głównie interes pewnej, choć liczebnie dominującej grupy z kręgu podmiotu samorządu rolniczego, tj. rolników indywidualnych – częściej ze średnich niż z większych gospodarstw. Próbując analizować skuteczność działania izb, można stwierdzić, że jest ona raczej słaba w porównaniu z innymi organizacjami rolniczymi, tzw. grupami nacisku. Rola izb w umocnieniu ładu rynkowego zaznaczyła się wyraźnie jedynie w działalności mediacyjnej, łagodzącej ostrość konfliktów pomiędzy rolnikami a podmiotami ekonomicznego otoczenia rolnictwa.<sup>58</sup>

Rolnicy oczekują od funkcjonujących w Polsce izb rolniczych większej aktywności w zakresie opiniowania najważniejszych decyzji dotyczących rolnictwa i wsi. Badania, które przeprowadzono, wykazały kilka podstawowych słabości izb rolniczych. Zaliczyć do nich można: niewystarczające instrumenty prawne, materialne i finansowe działania izb, niedocenienie przez klasę polityczną roli, jaką ma pełnić samorząd rolniczy w kontekście członkostwa Polski w UE, brak czytelnych relacji pomiędzy samorządem rolniczym a organami administracji rządowej i samorządowej, bardzo niską świadomość samorządową rolników, jak również postrzeganie izb rolniczych jako kolejnej – obok związków zawodowych i kółek rolniczych – organizacji o charakterze roszczeniowym, niemającej realnego wpływu na politykę rolną państwa, niezadowolający poziom edukacji samorządowej i brak zainteresowania samorządem rolniczym ze strony środków masowego przekazu. For-

<sup>58</sup> B. Klimczak (red.), *op. cit.*, s. 114–115.

malna restytucja samorządu rolniczego nie jest jednoznaczna z przywróceniem silnego samorządu, który miałby silny wpływ na politykę rolną. Pomimo prawnego uregulowania, obecnie funkcjonujące w Polsce izby rolnicze nie odgrywają większej roli w rozwoju wsi i rolnictwa.<sup>59</sup>



Początki izb rolniczych jako instytucji samorządu rolniczego w sensie prawnym sięgają na ziemiach polskich końca XIX wieku. Pierwsza izba rolnicza powstała w Poznaniu w 1895 r. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. ogromne znaczenie dla rozwoju samorządu rolniczego w Polsce miało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych. Było ono przełomowe dla usytuowania prawnego izb w systemie politycznym państwa oraz w życiu gospodarczym Polski. Po II wojnie światowej, w okresie Polski Ludowej, pojawiały się przejściowo okresy demokratyzacji, ale nie udało się odbudować samorządu rolniczego. W 1956 r. nastąpił proces spontanicznego i masowego odtwarzania kółek rolniczych, które zgodnie z treścią Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. określano formą samorządu rolniczego.

Przemiany po 1989 r. wprowadziły prywatyzację środków produkcji, zmieniły formę własności w gospodarce, doprowadziły do odtworzenia struktur samorządu terytorialnego, a także samorządu gospodarczego w postaci izb rolnych i przemysłowo-handlowych. Działające izby rolnicze mają na celu rozwiązywanie problemów rolnictwa i reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim podmiotów. Posiadają one osobowość prawną i działają na obszarze danego województwa. Izby rolnicze nabywają osobowość prawną z mocy prawa, bez konieczności wpisu do jakiegokolwiek rejestru, z chwilą ich powstania. Utworzenie izb następuje w dniu odbycia wyborów, które prowadzą do wyłonienia ich walnych zgromadzeń. Mają one ustrój korporacji publicznoprawnej, instytucji o charakterze powszechnym, która obligatoryjnie zrzesza wszystkich rolników.

## SUMMARY

On the Polish lands, the beginnings of agricultural chambers as of self-governmental institutions in legal sense date back to the 19th century. The first agricultural chamber was founded in Poznań in 1895. After regaining of independence in 1918, a great importance for the development of the agricultural self-government in Poland had the Polish President's directive on agricultural chambers of 22 March, 1928.

It became decisive for the legal situation of the chambers in the political system of the state as well as for Poland's economy. After the Second World War, transitional periods of democratization appeared in Polish People's Republic, however, the agricultural self-government failed to be rebuilt. In 1956, the process of spontaneous and mass restoring of agricultural associations followed, which

---

<sup>59</sup> K. Walkiewicz, *op. cit.*, s.113–115.

in accordance with the Constitution of Polish People's Republic of 22 July, 1952 were defined as forms of agricultural self-government.

Transformations that took place after 1989, introduced privatization of the means of production, changed the form of ownership in the economy, led to the restoring of the structures of territorial self-government and of economic self-government in the form of agricultural and industrial-commercial chambers. In their activity agricultural chambers aim to solve the problems arising in agriculture and represent the interests of the subjects forming the unity. The chambers have legal entity and act on the territory of particular voivodeships. Agricultural chambers acquire legal entity by force of law, without necessity of registration in any register, at the very moment of their foundation. Their foundation follows on the day of elections, which lead to appointing their general assemblies. Agricultural chambers have the structure of public-legal corporation, they are institutions of general character which obligatorily unite all farmers.