

ROZDZIAŁ IV

Izby przemysłowo-handlowe w państwach Unii Europejskiej

Charakteryzując pozycję ustrojową i zakres zadań samorządu gospodarczego wielce zasadne będzie odwołanie się do doświadczeń państw Unii Europejskiej, gdzie od lat izby gospodarcze są ważnym reprezentantem interesów środowiska przedsiębiorców. Zróżnicowanie podstaw prawnych izb gospodarczych sprawia, że nie o wszystkich, biorąc za punkt wyjścia ich partycypację w strukturze administracji państwowej, możemy mówić jako o typowym samorządzie gospodarczym. Pamiętajmy bowiem, że kryterium samorządowości izb gospodarczych powinno być wykonywanie przez nie określonej sfery władztwa administracyjnego. Stosując to rozróżnienie, należy zachować daleko idącą powściągliwość przy utożsamianiu stowarzyszeń, reprezentujących wolę najczęściej wąskiej grupy przedsiębiorców, z samorządem gospodarczym.

W Unii Europejskiej wskazać można na dwa modele izb gospodarczych. Jeden z nich to model „francuski” (kontynentalny) z obligatoryjną przynależnością podmiotów gospodarczych w izbach. Tego typu strukturę wybrały: Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Hiszpania, Austria, Słowacja i Słowenia.

Drugi model reprezentuje prawo anglosaskie, które charakteryzuje się dobrowolną przynależnością do izb gospodarczych.

Izby te funkcjonują na podstawie prawa prywatnego¹. Model ten wybrały: Wielka Brytania, Belgia, Dania, Portugalia, Irlandia, Finlandia, Szwecja, Czechy, Węgry, Estonia, Łotwa, Litwa, Cypr, Malta, Bułgaria i Rumunia, Chorwacja, a także Polska.

Odnosząc się do drugiego z przedstawionych modeli, należałoby postawić pytanie o reprezentatywność funkcjonujących w myśl jego założeń izb gospodarczych. Z danych zachodnioeuropejskich wynika, że poziom zrzeszenia przedsiębiorstw w izbach tego typu nie przekracza 10% .

Czy wobec tego o działających na tych zasadach izbach należy mówić jako o organizacjach samorządu gospodarczego? Biorąc pod uwagę względy formalnoprawne odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być twierdząca.

Nieporównanie większą rolę odgrywa rzeczywisty samorząd gospodarczy funkcjonujący w reżimie prawa publicznego. W literaturze podkreśla się wprawdzie, że zakres zadań izb obu modeli jest podobny, jednakże powszechny charakter, władztwo administracyjne, samodzielność działania, wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej, własne źródła dochodów, których znaczną część stanowi udział w podatkach lokalnych i państwowych - to wszystko przesądza

¹ W ramach dobrowolnego modelu izb gospodarczych rozróżnia się niekiedy wzorzec anglosaski, traktujący izby gospodarcze jako spółki prawa handlowego, oraz rozpowszechniony na kontynencie wzorzec belgijski, w którym izby funkcjonują na zasadzie zrzeszeń gospodarczych. Przypomnijmy, że belgijskie doświadczenia samorządowe są niezwykle bogate, bowiem sięgają 1485 roku, kiedy to utworzono pierwszą w Europie izbę handlową na gruncie prawa prywatnego. Obecnie centralną organizacją reprezentującą przedsiębiorców jest Narodowa Federacja Belgijskich Izb Przemysłowo-Handlowych, którą tworzą: Zrzeszenie Flamandzkich Izb Przemysłowo-Handlowych i Zrzeszenie Walońskich Izb Przemysłowo-Handlowych. Wchodzące w skład wymienionych zrzeszeń izby lokalne (14 flamandzkich i 11 walońskich) łączą 30 tys. przedsiębiorców; zob. W. Waclawik, *Dobrowolny samorząd – co to znaczy*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 31 z 30.07.2000 r.

o przewadze izb modelu francuskiego nad izbami modelu anglosaskiego. Te ostatnie, powstające nie z woli państwa a z inicjatywy grupy przedsiębiorców, często przyjmują postać grup interesu reprezentujących partykularne interesy swoich członków.

Izby modelu „francuskiego” (kontynentalnego) podejmują inicjatywy, które na stałe wpisane są w ich obszar działania i przyczyniają się nie tylko do poprawy sytuacji indywidualnych podmiotów gospodarczych, ale realizują cele rozwoju lokalnego i regionalnego, a także mają wpływ na politykę gospodarczą państwa. Wyrazem tej działalności jest dbałość izb o ład rynkowy, o rozwój przedsiębiorczości, systemu kształcenia i szkoleń, wsparcie dla innowacyjności i zarządzanie usługami publicznymi.

I. Francuskie izby handlu i przemysłu

Znakomitym przykładem tego typu korporacji są francuskie izby handlu i przemysłu, które działają w systemie prawa publicznego. Podstawę legislacyjną ustroju izb francuskich stanowi wielokrotnie nowelizowana ustawa z 9 kwietnia 1898 r. Innym aktem prawnym regulującym zasady funkcjonowania izb handlu i przemysłu we Francji jest Kodeks handlowy². W 2010 r. organizacja francuskich izb poddana została kolejnej reformie ustawą z dnia 23 lipca 2010 r.³. Wspomniana

² Code de commerce (Kodeks handlowy), http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGI_ARTI000023160647&idSectionTA=LEGISCTA000006178961&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20120110, z dnia 15.12.2011 r.

³ LOI no 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (1), NOR : *ECEX0913300L*, 24 juillet 2010, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Texte 17 sur 169, z dnia 15.12.2011 r.

modyfikacja została wprowadzona w życie 2 grudnia 2010 r.⁴

W świetle wyżej wymienionych regulacji francuskie izby handlu i przemysłu:

- posiadają ustrój korporacji prawa publicznego;
- zrzeszeni w izbach obligatoryjnie przedsiębiorcy tworzą wspólnotę samorządową z władztwem administracyjnym;
- izby są podmiotami zdecentralizowanej administracji państwowej; są w granicach ustawy samodzielne i niezależne od administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Francuski samorząd gospodarczy działa na trzech poziomach. Struktura ta obejmuje izby handlu i przemysłu na szczeblu podstawowym (lokalnym), regionalne izby handlu i przemysłu oraz działającą na szczeblu centralnym organizację pod nazwą Izby Handlu i Przemysłu Francji. Zgodnie z fundamentalną zasadą samorządności poszczególne izby cieszą się znaczną sferą autonomii, a ich działania uzupełniają się wzajemnie bez jakiegokolwiek podporządkowania hierarchicznego.

Kluczową rolę odgrywają izby handlu i przemysłu na szczeblu lokalnym (w tej liczbie tzw. izby metropolitarne – w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców oraz departamentalne izby regionu Ile-de-France). Izby handlu i przemysłu działają na całym obszarze Francji metropolitalnej oraz w departamentach i terytoriach zamorskich - dwie w Gwadelupie, pojednej w Gujanie, Martynice, na Reunion oraz Mayottcie, a także 3 w terytoriach zamorskich (Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, Saint-Pierre-et-Miquelon)⁵.

Kolejny szczebel francuskiego samorządu gospodarczego

⁴ Décret n° 2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie NOR: EFII1027014D – Rozporządzenie nr 2010-1463 z 1 grudnia 2010 wprowadzające w życie reformę sieci Izb przemysłowo-handlowych.

⁵ P. Puaux, *Les Chambres de commerce et d'industrie*, Paris 1998, s. 56.

tworzą regionalne izby handlu i przemysłu. W zinstytucjonalizowanej formie jednostek samorządowych, i pod aktualną nazwą, izby działają od momentu uchwalenia dekretu z 4 grudnia 1964 r. Zastąpiły one wówczas tzw. „izby gospodarcze regionów”, utworzone w 1938 roku. Rola wspomnianych izb sprowadza się głównie do wyrażania opinii zrzeszonego w izbach lokalnych środowiska gospodarczego wobec regionalnych instytucji publicznych, których znaczenie wzrosło na skutek decentralizacji⁶. W skład poszczególnych izb regionalnych wchodzi po dwóch przedstawicieli desygnowanych przez działające w regionie izby handlu i przemysłu.

Z kolei na szczeblu krajowym reprezentowaniem, obroną i promocją interesów przedsiębiorców wobec władz administracyjnych zajmuje się wspomniana wyżej naczelna organizacja samorządowa pod nazwą Izby Handlu i Przemysłu Francji, którą tworzą prezesi izb lokalnych i regionalnych. Dysponuje ona osobowością prawną oraz posiada uprawnie-

⁶ Znaczenie regionalnych instytucji publicznych rosło wraz z ewoluowaniem pozycji prawnej regionów we Francji. Szczególny status prawny uzyskały one w 1956 r. kiedy to kraj został dla potrzeb planistycznych podzielony na 22 regiony programowania, którym przekazano niektóre zdekoncentrowane kompetencje organów centralnych. Ustawą z 5 lipca 1972 r. o utworzeniu i organizacji regionów wyposażone one zostały w osobowość prawa publicznego, uzyskując tym samym status terytorialnego zakładu publicznego. Jest to konstrukcja prawna określana jako decentralizacja funkcjonalna, nie kreująca jednak instytucji samorządu terytorialnego. Region stał się więc swoistym podmiotem prawa publicznego, który można umiejscowić między tradycyjnym zakładem publicznym a wspólnotą terytorialną. Dopiero w wyniku przeprowadzonej w latach 1982-1983 wielkiej reformy decentralizacyjnej regiony uzyskały status jednostek samorządowych. Rozpoczęły one swoje funkcjonowanie w 1986 r., z chwilą przeprowadzenia pierwszych wyborów do rad regionalnych, por. J. Jeżewski, *We Francji, [w:] Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, pod. red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999, s. 142, zob. także I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 241.

nia instytucji publicznej⁷.

W odróżnieniu od innych podmiotów publicznych, których kierownicy są desygnowani przez władze państwowe, izby handlu i przemysłu są zarządzane przez organy wybrane w demokratycznych wyborach. Ich związek z państwem nie ma charakteru zwierzchnictwa wynikającego z hierarchicznego podporządkowania. Organy władzy izb lokalnych – walne zgromadzenie jako organ stanowiący i prezes izby jako organ wykonawczy – pochodzą z wyborów.

Do głównych zadań ustawowych, określających zakres obszaru władztwa administracyjnego francuskich izb francuskich należy:

1. Działalność doradcza i administracyjna – w tej mierze warto zwrócić uwagę na pomoc techniczną polegającą na świadczeniu przedsiębiorstwom usług mających na celu polepszenie sprawności ich działania. Obecnie około 2 tys. wyspecjalizowanych konsultantów technicznych towarzyszy w terenie przedsiębiorstwom, pomagając im w tym procesie.

Działania izb handlu i przemysłu dotyczą także zbiorowych projektów rozwoju lub ożywienia obszarów, a także wsparcia władz publicznych w podejmowaniu decyzji dotyczących urbanistyki handlowej i planów komunikacji miejskiej. Działania te przyczyniają się też do ożywienia handlowego centrów miast. Inicjatywy są zróżnicowane ze względu na lokalne potrzeby. Przedstawiciele izb zasiadają na przykład, z prawem głosu, w departamentalnych komisjach ds. planowania przestrzennego, które sporządzają dokumentacje dotyczące zagospodarowania powierzchni handlowej powyżej 300 m². Uczestniczą w opracowywaniu tzw. kart i planów rozwoju lub urbanistyki handlowej. Plany te dotyczą w większości aglomeracji lub wspólnot gmin. Mogą być one także

⁷ K. Walkowiak, *Geneza i rozwój francuskich izb handlu i przemysłu*, [w:] *Decentralizacja jako fundament demokracji obywatelskiej*, pod red. R. Kmiecika, Poznań 2016, s. 80.

sporządzone dla kraju i departamentu⁸.

Bardzo istotnym polem działania izb handlu i przemysłu jest także pomoc w wypełnianiu formalności administracyjnych. W jej zakresie wskazać należy na istotne kompetencje z dziedziny zadań publicznoprawnych, takich jak: wystawianie świadectw pochodzenia dla towarów francuskich przeznaczonych na eksport, potwierdzanie pochodzenia towarów zagranicznych czy też legalizacja dokumentów. Liczba decyzji podjętych w tej sferze przez izby handlu i przemysłu od lat oscyluje w granicach miliona rocznie. W ramach działań administracyjnych izby wszystkich szczebli zostały od 1981 r. wyposażone w „Centra Informacji o Przedsiębiorstwach” (Centra Formalności Przedsiębiorstw), które stanowią jedyne i obowiązkowe dla przedsiębiorstw „okienka biurowe”. Wszystkie działające w okręgach poszczególnych izb podmioty gospodarcze zobligowane są do informowania ich w takich sprawach jak: powstanie firmy, zmiana statutu lub zawieszenie działalności. Procedura ta jest szczególnie istotna dla małych i średnich przedsiębiorstw, które poprzez rzetelną informację o sobie łatwiej mogą nawiązać kontakty kooperacyjne. Bardzo ważnym rezultatem działań izbowego „Centrum Informacji o Przedsiębiorstwach” jest także zminimalizowanie tzw. „szarej strefy”, ograniczenie nielegalnego zatrudnienia oraz zwiększenie ścigalności podatków⁹.

Kolejnym godnym podkreślenia zadaniem izb handlu i przemysłu w ramach działalności administracyjnej jest

⁸ R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 126.

⁹ *Francuskie Izby Handlowe i Przemysłowe – prezentacja ogólna*, [w:] *Izby przemysłowo-handlowe instrumentem rozwoju gospodarczego państwa*, materiały z konferencji zorganizowanej przez Krajową Izbę Gospodarczą oraz Izbę Przemysłowo-Handlową w Grenoble przy wsparciu finansowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych Francji, Warszawa 15 lutego 2002 r., s. 102-108.

prowadzenie informacji gospodarczej. Zasięg tej sfery usług jest bardzo szeroki. Izby posiadają skomputeryzowane, dostępne drogą internetową bazy informacji o przedsiębiorstwach krajowych i zagranicznych, dane bibliograficzne, przeglądy gospodarcze, a także analizy rynkowe od szczebla lokalnego do centralnego. Dzięki zebranych w ten sposób informacjom izby stają się najbardziej wiarygodnym źródłem wiedzy o zagranicznych stosunkach gospodarczych.

2. Prowadzenie szkolnictwa zawodowego, ośrodków szkoleniowych i instytutów badawczych – izby handlu i przemysłu jako podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej są drugim we Francji, po Ministerstwie Edukacji Narodowej, gestorem w dziedzinie kształcenia zawodowego. Jest to jedno z najstarszych zadań, umocowanych już w ustawie o izbach handlowych z 1898 r. Izby francuskie prowadzą także uczelnie, jak: Wyższa Szkoła Handlowa w Paryżu, Wyższa Szkoła Nauk Ekonomicznych i Handlowych i inne. Izby zarządzają ponad 500 jednostkami nauczania rozmieszczonymi na całym terytorium Francji. W ich murach kształcą się 500 tys. studentów i uczniów, którzy podnoszą swoje umiejętności dzięki zaangażowaniu około 31 tys. nauczycieli.

W strukturze francuskiego systemu szkolenia zawodowego ważną rolę odgrywają Centra Szkolenia Zawodowego. Przy francuskich izbach handlu i przemysłu działa również 214 Centrów Kształcenia Ustawicznego (CFC), w których rocznie około 300 tys. pracowników lub ubiegających się o pracę uzupełnia swoją wiedzę zawodową; zdobywa nowe kompetencje, które wymusza rozwój technologii i gospodarki¹⁰.

3. Zarządzanie instytucjami tzw. użytku publicznego – francuskie izby handlu i przemysłu wchodzą w sferę

¹⁰ K. Walkowiak, *Izby przemysłowo-handlowe a kształcenie kadr zawodowych dla gospodarki polskiej*, [w:] *Być albo nie być dla Polski? Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2012, s. 116-117.

zarządzania dużymi organizacjami gospodarczymi, jak: porty morskie i lotniska czy parki przemysłowe wysokiej technologii. Są to instytucje sektora publicznego, przemysłowego i handlowego; przejmowanie przez izby w zarząd tych instytucji odbywa się w formie zadania zleconego przez administrację rządową. Francuskie państwo uznaje, że samorząd gospodarczy w pewnych instytucjach „użytku publicznego” jest bardziej sprawny organizacyjnie ze względu na kompetencje gospodarcze przedsiębiorców i efektywniejszy ekonomicznie od biurokracji rządowej.

Obecnie francuskie izby handlu i przemysłu zarządzają morskimi portami handlowymi i rybackimi oraz targami rybnymi, portami rzecznyymi, turystycznymi, a także portami pasażerskimi¹¹. Porty handlowe, rybackie i turystyczne w większości zarządzane są w ramach koncesji. Zazwyczaj koncesjodawca (państwo, niezależny port, departament lub gmina) oferuje teren oraz infrastrukturę taką jak baseny, nadbrzeża i drogi wodne. Koncesjodawca pozostaje ich właścicielem i zachowuje nad nimi zarządzanie administracyjne. Izba handlu i przemysłu jako koncesjodawca jest z kolei zobowiązana do zamontowania, użytkowania i utrzymania wyposażenia potrzebnego do funkcjonowania portu jak: urządzenia, sklepy, biura, magazyny. Izby finansują swoją działalność z różnych „opłat pobranych za oddaną usługę”, które uzyskują od firm użytkujących port: pilotów, holowników, sterników (cumowników), agentów okrętowych i maklerów, tłumaczy, magazynierów oraz hurtowników rybackich.

Izby zarządzają także francuskimi lotniskami. Jeżeli dodamy do tego infrastrukturę drogową (dworce, mosty, parkingi, tereny usługowe), centra kongresowe, hale towarowe i wystawowe, budynki przemysłowe, to dojdziemy do wniosku,

¹¹ Por. J. F. Bernardin, *A quoi ser tune chamber de commerce et d'industrie ?*, L'Archipel, 2004, s. 76-80.

że izby odgrywają istotną rolę w działalności handlowej i przemysłowej współczesnej Francji.

4. Inicjowanie i rozwijanie działalności inwestycyjnej, czyli kapitałowej – jest to ewenement w funkcjonowaniu izb modelu francuskiego; polega on na tworzeniu nowych stref przemysłowych, głównie przemysłu zawansowanych technologii, jak awionika – w tej dziedzinie Francja należy do ścisłej czołówki światowej. Izby handlu i przemysłu kumulując środki kapitałowe najczęściej małych i średnich przedsiębiorstw, tworzą dostatecznie duży kapitał, by zakupić wolne a niezagospodarowane dotąd tereny, wyposażyć je w infrastrukturę techniczną, a następnie sprzedać z zyskiem innym inwestorom, by ci w oparciu o własne już środki mogli stworzyć nowy park przemysłowy zaawansowanej technologii.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na zakładanie i prowadzenie tzw. inkubatorów przedsiębiorczości; inkubatory zorientowane są na przedsiębiorstwa nowo założone lub wykazujące już pewne osiągnięcia w zakresie innowacyjności. Te ostatnie przedsiębiorstwa łączą z powodzeniem najnowsze wyniki badań z zaawansowanymi technologiami przemysłu, tworząc produkty innowacyjne – owe *novum*, które wyznaczają ścieżki rozwoju współczesnej cywilizacji.

Dla tworzenia i rozwoju działalności gospodarczej niezbędne jest także poczucie bezpieczeństwa. Izby handlu i przemysłu nie mają kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego, ale podejmują współpracę z policją, żandarmerią i z przedstawicielami władz lokalnych społeczności. Współpraca ta pozwala na efektywniejsze działania w zakresie odpowiedniej prewencji oraz pomoc ofiarom. Izby często mają swych reprezentantów w lokalnych radach bezpieczeństwa i prewencji. Wiele izb wydaje broszury informacyjne i doradcze, tworzy grupy dyskusyjne między handlowcami lub komórki wsparcia, które pomagają handlowcom, będącym ofiarami agresji,

w przeprowadzeniu formalności w urzędach i zakładach ubezpieczeń. Niektóre izby proponują także pomoc psychologiczną, a Izba Handlu i Przemysłu z Essonne, na przykład fundusz pomocy w nagłych przypadkach, mający na celu ułatwienie powrotu do działalności lub odnowienie zapasów towarów, zanim nastąpi uregulowanie sprawy przez ubezpieczycieli¹².

Jeżeli chodzi o finansowanie izb to przez wiele lat jednym z głównych źródeł ich dochodów był tzw. podatek zawodowy, który został zastąpiony podatkiem lokalnym (CET), składającym się z dwóch części: podatku gruntowego (CFE), obliczanego w oparciu o wartość nieruchomości, oraz podatku od wartości dodanej przedsiębiorstwa (CVAE), którego stawka jest progresywna¹³. Izby finansują też swoje zadania przez udział w podatku od kształcenia; są organami pobierającymi i repartycyjnymi ten podatek. Źródłem dochodów izb są także środki pochodzące z ich własnej działalności dokształcającej lub doradczej oraz z zarządzania wielkimi strukturami jak porty i lotniska. Ważnym wsparciem finansowym działalności izb są ponadto subwencje rządowe i samorządu terytorialnego oraz dotacje unijne.

Roczny skonsolidowany budżet izb handlu i przemysłu we Francji wynosi około 4 miliardów euro. Zarządzanie portami i lotniskami generuje 43% dochodów izb; 33% to dochody z podatków od przedsiębiorstw, 13% dotacje, 6% dochody z usług, natomiast 5% inne¹⁴.

Reformy w organizacji francuskiej sieci izb handlu i prze-

¹² Tamże, s. 73.

¹³ Décret n° 2011-2068 du 30 décembre 2011 relatif aux modalités de répartition entre les chambres de commerce et d'industrie de région de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ^h<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/12/30/EFIE1132175D/jo/texte>; <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/12/30/2011-2068/jo/texte>.

¹⁴ K. Walkowiak, *Geneza i rozwój francuskich...*, s. 84.

mysłu nie ustają. Ma to związek z uchwaloną w lipcu 2014 r. reformą terytorialną we Francji, redukującą liczbę regionów z 22 do 13. Reforma terytorialna ma na celu wzmocnienie zdolności zarządzania strategicznego w regionach, poprawę jakości usług publicznych, wzmocnienie spójności terytorialnej i społecznej oraz uzyskanie większego znaczenia na poziomie europejskim w dziedzinie konkurencyjności i atrakcyjności terytorialnej.

Jak wynika z powyższego, zakres władztwa francuskich izb handlu i przemysłu, gdy idzie o zadania standardowe, jest podobny do wszystkich pozostałych izb tego modelu w Europie; francuskie izby różnią się jedynie: bezpośrednim zarządzaniem wielkich przedsiębiorstw publicznych, jak porty morskie i lotnicze oraz zaangażowaniem się w sferę kapitałową, a więc prowadzeniem strategicznych dla rozwoju gospodarczego kraju inwestycji przemysłowych o zaawansowanej technologii.

2. Niemieckie izby przemysłowo-handlowe

W podobny sposób funkcjonuje samorząd gospodarczy w Republice Federalnej Niemiec. Jego podstawę prawną stanowi ustawa federalna o izbach przemysłowo-handlowych z 18 grudnia 1956 r.¹⁵ Regulacja ta określa jednolite ramy organizacyjne niemieckich izb, ale dopuszcza rozszerzenie tych ram o specyfikę gospodarczą, a niekiedy i historyczną krajów związkowych. Natomiast niezmienny i wspólny dla wszystkich izb niemieckich pozostaje ich status prawny: wszystkie są korporacjami prawa publicznego o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym. Są zatem instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii

¹⁵ *Bundesgesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern von 18. December 1956*, [w:] *Deutscher Industrie- und Handelstag – DIHT*, Oktober 2000, s. 16.

prawa administracyjnego, które w granicach ustawy stanowią niezależne od administracji rządowej i samorządu terytorialnego podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej.

W Republice Federalnej Niemiec działa około 3,6 mln przedsiębiorstw zrzeszonych w 83 izbach przemysłowo-handlowych; przeciętna liczba przedsiębiorców zrzeszonych w izbie wynosi od 40 do 50 tys. członków, z których 1/3 wpisana jest do sądowego rejestru handlowego i spółdzielczego; są to spółki prawa handlowego, czyli przedsiębiorstwa duże i największe. Pozostali przedsiębiorcy (około 65%) to właściciele małych i średnich przedsiębiorstw, które podlegają ewidencji w urzędach samorządu gminnego¹⁶.

Niemieckie izby przemysłowo-handlowe są organizacjami w pełni demokratycznymi, których władze wyłaniania się w drodze wyborów. Każda z 83 izb uchwała swoją ordynację wyborczą. W przyjętych aktach prawnych można wyróżnić dwa rozwiązania. Pierwsze z nich obejmuje wybory bezpośrednie i pośrednie (np. w Kilonii i Hanowerze). Z kolei drugie zakłada tylko wybory bezpośrednie (np. we Frankfurcie nad Menem). W obu przypadkach wybory do zgromadzenia plenarnego są równe i tajne. Okręg wyborczy obejmuje obszar powiatu, a kadencja organów samorządowych trwa, w zależności od rozwiązań przyjętych w danym kraju związkowym, od 4 do 6 lat.

Czynne i bierne prawo wyborcze posiadają:

- przedsiębiorcy prywatni i publiczni prowadzący działalność gospodarczą na obszarze izby;
- prokurenci wpisani do rejestru sądowego;
- przedstawiciele spółek publicznych i prywatnych;
- pełnomocnicy pod warunkiem, że firma nie ma oddziałów, zakładów, punktów sprzedaży na terenie izby,

¹⁶ S. Cyganek, *Izby Przemysłowo-Handlowe w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2004, s. 77.

a do rejestru sądowego nie został wpisany jej prokurent.

Czynne prawo wyborcze mają wszyscy członkowie izby. Każdy z nich dysponuje jednym głosem. Utrata prawa wyborczego następuje w prawomocnym orzeczeniu sądu. Z kolei bierne prawo wyborcze wygasa z chwilą: śmierci, zrzeczenia się mandatu, stwierdzenia nieważności wyborów, a także sprawowania urzędu publicznego. Zasada *incompatibilitas* ma zastosowanie w przypadku wyboru do organów izby. W zależności od izby w Niemczech istnieje możliwość pięciu reelekcji.

W ordynacji izb znajduje się zawsze wykaz grup wyborczych podzielonych ze względu na następujące sektory:

- Grupa 1: Przemysł (przedsiębiorstwa usługowe, dzierżawcy);
- Grupa 2: Instytucje kredytowe i finansowe;
- Grupa 3: Handel (handel zagraniczny, handel hurtowy i detaliczny oraz osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą);
- Grupa 4: Zakłady ubezpieczeń;
- Grupa 5: Transport i komunikacja (przedsiębiorstwa świadczące usługi w zakresie transportu i telekomunikacji);
- Grupa 6: Działalność gastronomiczna i hotelarska, turystyka);
- Grupa 7: Pośrednicy (przedstawiciele handlowi, agenci ubezpieczeń, brokerzy, agentów nieruchomości);
- Grupa 8: Usługi (doradztwo, elektroniczna obróbka danych, reklama, media, organizatorzy targów i wystaw, spółki powiernicze).

Przedstawiciele tych sektorów wybierani są w każdym okręgu wyborczym w liczbie wskazanej w ordynacji¹⁷. Oznacza

¹⁷ Industrie – und Handelskammer – Wahlordnung zu Kiel v. 26. August 2003; Wahlordnung der Industrie – und Handelskammer Hannover v. 4. Dezember 2006; Wahlordnung der Industrie – und Handelskammer

to, że ze względu na liczbę przedsiębiorców w danym sektorze wybieranych jest więcej osób w tym okręgu wyborczym, w którym stanowi on główną gałąź gospodarki.

Warto również zauważyć, że w dużych miastach, takich jak na przykład Frankfurt nad Menem, struktura grup wyborczych jest jeszcze bardziej rozbudowana i obejmuje dodatkowo:

- reprezentację maklerów giełdowych (z powodu drugiej najważniejszej giełdy papierów wartościowych w Unii Europejskiej);
- sektor ochrony zdrowia oraz ubezpieczeń społecznych;
- sektor budowlany (w tym reprezentację architektów);
- prywatny i publiczny sektor naukowo-badawczy, nauczycieli oraz tłumaczy.

Wybory bezpośrednio i pośrednio do zgromadzenia plenarnego przeprowadza komisja wyborcza, składająca się z przewodniczącą i czterech członków. W dużych izbach przemysłowo-handlowych dla usprawnienia działania komisji wyborczej wybierani są również zastępcy członków. Komisja wyborcza ustala termin wyborów, który podaje do wiadomości publicznej trzy tygodnie wcześniej. Zgodnie z kalendarzem wyborczym, komisja sporządza tyle list wyborców ile jest grup wyborczych w poszczególnych okręgach. Wybory przeprowadzane są w lokalach wyborczych. Na kartach głosowania osoby uprawnione oddają głos na jednego kandydata. Dopuszczalne są również inne sposoby oddania głosu, na przykład listownie lub w ramach *e-voting*.

Obszar władztwa administracyjnego izb przemysłowo-handlowych określa katalog zadań ustawowych, a także zadań zleconych przez administrację rządową i samorząd terytorialny. W przypadku izb niemieckich do najważniejszych zadań ustawowych należy zaliczyć:

1. Prowadzenie rejestru członków izby, czyli spisu

wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na obszarze jurysdykcji izby w dziedzinie przemysłu, handlu i usług. Rejestr zawiera wszystkie istotne dla ładu rynkowego informacje osobowe i kapitałowe o przedsiębiorstwie, w szczególności o kondycji finansowej przedsiębiorstwa i jego zadłużeniu.

2. Reprezentowanie interesów ogółu przedsiębiorców na wszystkich płaszczyznach działań administracji państwowej w duchu zasad społecznej gospodarki rynkowej z odpowiedzialnością socjalną.

3. Opiniowanie rządowych projektów ustaw w sprawach gospodarczych; niemieckie izby współuczestniczą w tworzeniu prawa dotyczącego różnych dziedzin życia gospodarczego, a także w kształtowaniu ładu rynkowego i polityki gospodarczej zarówno krajów związkowych jak i państwa. W pierwszym przypadku izby angażują się bezpośrednio, w drugim zaś za pośrednictwem Zrzeszenia Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych w Berlinie. Zrzeszenie jest centralną organizacją samorządu gospodarczego reprezentującą interesy ogółu izb niemieckich; formalnie pełni ono funkcję łącznika między izbami a rządem federalnym i parlamentem. Faktycznie zaś rola Zrzeszenia jest większa niż jego umocowanie statutowe.

4. Współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, głównie z gminami; przedmiotem owej współpracy jest zajmowanie przez izby stanowiska w sprawach istotnych dla gmin, jak: budżety komunalne, wysokość składek od działalności gospodarczej, plany budowlane dotyczące rozwoju miast i przedsięwzięć infrastrukturalnych czy inwestycje komunalne; izby zajmują też stanowisko w kwestii rozkładów komunikacji kolejowej i autobusowej.

5. Kształtowanie systemu kształcenia zawodowego; podstawy prawne tego systemu określa ustawa o kształceniu zawodowym z 14 sierpnia 1969 r. Wymieniona regulacja

prawna powierza izbom przemysłowo-handlowym opiekę nad szkolnictwem zawodowym, wychodząc z założenia, że rządowa administracja szkolna nie wykazuje dostatecznej elastyczności dostosowawczej do szybko zachodzących zmian na rynku pracy. W związku z tym w niemieckim systemie szkolnictwa zawodowego uczeń naukę teoretyczną pobiera w szkole, a naukę praktyczną w swoim zakładzie pracy, którego właściciel – osoba fizyczna czy prawna – jest z mocy ustawy członkiem izby. Uczeń i zakład pracy są związani umową edukacyjną, przygotowaną i zarejestrowaną w izbie przemysłowo-handlowej. Egzamin końcowy nauki zawodu uczeń zdaje w izbie, a w wydanym przez izbę świadectwie potwierdza się uzyskanie przez absolwenta kwalifikacji robotnika wykwalifikowanego lub asystenta kupca. Świadectwo wystawione przez izbę jako podmiot zdecentralizowanej administracji publicznej jest honorowane na całym obszarze państwa¹⁸.

6. Wspieranie innowacji i innowacyjności przedsiębiorstw; obydwie te pojęcia są podobne, ale nie tożsame. Przez innowację rozumiemy dobro, usługę lub pomysł, które postrzegane są jako *novum*; owe *novum* daje przedsiębiorcy przewagę konkurencyjną na rynku. Z kolei innowacyjność to zdolność i gotowość przedsiębiorcy do aktywnego poszukiwania i wykorzystywania wyników badań, realizacji nowych koncepcji, doskonalenie technik i zarządzania przedsiębiorstwem. Innowacyjność przedsiębiorstw stanowi o przewadze ich konkurencyjności i sukcesie na rynku. Gospodarka niemiecka pod względem innowacyjności - według tzw. złożonego wskaźnika - zajmuje trzecie miejsce w Unii Europejskiej, po Szwecji i Danii¹⁹; należy do pierwszej grupy

¹⁸ Por. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2007, s. 58-59.

¹⁹ Por. K. Walkowiak, *Działania izb przemysłowo-handlowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Politologiczny-

państw unijnych tzw. liderów innowacji. Według zaś wskaźnika opartego na ilości zarejestrowanych patentów na 1 mln mieszkańców, RFN zajmuje drugie, po Szwecji, miejsce – 567 patentów na 1 mln mieszkańców.

Wymienione zadania określają obszar władztwa administracyjnego niemieckich izb przemysłowo-handlowych. W realizacji tych zadań – obok organów izb: zebrania plenarnego, prezydium i prezesa - uczestniczy około 50 tys. przedsiębiorców w różnych komisjach i gremiach gospodarczych. Zorganizowane w ten sposób środowiska, reprezentując ogromny potencjał intelektualny i znajomość praktyki życia gospodarczego, wypracowują optymalne stanowiska w podejmowanych decyzjach; są one respektowane i przyjmowane przez organy administracji rządowej. W ten sposób izby przemysłowo-handlowe modelu kontynentalnego („francuskiego”) współtworzą ład rynkowy i kształtują politykę gospodarczą państwa.

W pozostałych państwach Unii Europejskiej, w których funkcjonują samorządowe izby przemysłowo-handlowe, zakres zadań własnych jest podobny, różnią się one niekiedy w szczegółach, co widać na przykładzie omówionych wyżej izb francuskich i niemieckich. Zakres jednak owego władztwa jest szeroki i obejmuje najważniejsze dziedziny życia gospodarczego. Jak już podkreślono, tak rozbudowany katalog zadań w sferze gospodarczej, delegowany na izby przemysłowo-handlowe modelu „francuskiego” (kontynentalnego) jest wyrazem zaufania państwa do środowiska społecznego przedsiębiorców i przekonania, że jest ono bardziej kompetentne i sprawne w wielu obszarach życia gospodarczego od zbiurokratyzowanej administracji rządowej.

Tego typu działania wpisują się w model demokracji uczestniczącej (deliberatywnej) opartej na bezpośrednim zaangażowaniu zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli.

Ważnym elementem wskazanych wyżej form kooperacji jest bez wątpienia koncepcja *governance*, opierająca się na koordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów, z uwzględnieniem zróżnicowanych form samorządu. W tym ujęciu rolą władz publicznych jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityk publicznych. Administracja ujmowana w kategoriach *governance*, obejmująca także szeroko rozumiany samorząd korporacyjny, stanowi część mechanizmów życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli²⁰.

Governance powinno się więc traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji – na różnych jej szczeblach: ponadpaństwowym, państwowym, regionalnym i lokalnym – pluralistycznemu społeczeństwu. Bazą dla tego typu procesów powinien być odpowiedni kapitał społeczny, a więc działania służące wzrostowi zaufania społecznego. Warto w tym miejscu podkreślić, że zaufanie traktuje się jako jeden z podstawowych elementów sukcesu ekonomicznego, który można osiągnąć między innymi poprzez kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy samorządem i środowiskiem społecznym przedsiębiorców.

²⁰ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 33.