

**Paweł Antkowiak**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## RESTYTUCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I SPECJALNEGO W POLSCE. SUKCES CZY PORAŻKA POLSKIEJ TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ?

### WPROWADZENIE

Demokratyczne nadzieje, które łączyły się z przełomem politycznym roku 1989 w Polsce wiązane były z określoną postacią projektu politycznego zaproponowanego przez „Solidarność”. Mija właśnie dwadzieścia pięć lat przeobrażeń demokratycznych i jest to czas, w którym można się już pokusić o pierwsze podsumowania. Zasadniczym zadaniem jest bowiem rozstrzygnięcie tego, czy w należyty sposób skorzystaliśmy z szansy na jakościowe przeobrażenia, które przyniósł rok 1989 i następująca po nim transformacja systemowa trwająca w ocenie wielu badaczy do dziś.

Przemiany polityczne roku 1989 wiązały się przede wszystkim z liberalnym kapitalizmem w sferze gospodarczej, ale także daleko idącą demokratyzacją aparatu władzy publicznej, przynosząc w efekcie niemal całkowite odejście od struktury jednolitej i scentralizowanej. W sferze wykonywania administracji przejawem tego procesu jest daleko idąca decentralizacja aparatu administracyjnego. Obecnie funkcjonujący model administracji zakłada jej wykonywanie zarówno przez aparat scentralizowanej administracji rządowej, jak również wieloraki układ organów czy instytucji działających samodzielnie i wykonujących powierzone im w drodze ustaw zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Koncepcja ta zakłada wielość podmiotów publicznoprawnych uczestniczących obok państwa i jego organów w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonywaniu administracji. Oprócz jednostek obligatoryjnych o podstawowym znaczeniu, jak na przykład jednostki samorządu terytorialnego, administrację wykonują również samorządy specjalne (zawodowe czy gospodarcze). Nie ulega wątpliwości, iż nowy model organizacji administracji w Polsce stanowi przeciwieństwo systemu narzuconego w latach czterdziestych minionego stulecia i bez powodzenia reformowanego przez cały okres Polski Ludowej<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII, s. 15–16.

## SAMORZĄD TERYTORIALNY

Przemiany systemu politycznego w Polsce zapoczątkowane w roku 1989 przyczyniły się do powstania państwa prawa opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych, przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka. Dekada lat dziewięćdziesiątych XX wieku to burzliwy okres przemian, których integralną częścią było wprowadzenie samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że decentralizacja władzy publicznej, której emanacją była restytucja samorządu terytorialnego, jest jednym z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej<sup>2</sup>.

Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”<sup>3</sup>. Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych.

Samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną konstytucją i to właśnie ustawa zasadnicza przypisuje mu szczególną rolę wśród terenowych organów administracji publicznej<sup>4</sup>. Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Celem podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową jest ich realizacja przez te struktury, które potrafią właściwie i skutecznie je wykonywać<sup>5</sup>.

Należy również powiedzieć, że samorząd terytorialny, jako instytucja życia publicznego, ma wyraźny charakter polityczny. O charakterze tym przesądzają przede wszystkim: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiące oraz wykonawcze są ciałami politycznymi. W świetle realiów polskiej transformacji ustrojowej nie spełniły się wizje twórców odrodzonego samorządu, którzy na gruncie doświadczeń angielskich czy szwajcarskich budowali wizję idealistycznych struktur, zdolnych do służeń społecznościom lokalnym ponad zorganizowanymi grupami interesów i partiami politycznymi. W praktyce bowiem często zdarzało się tak, że samorząd bywał zdominowany przez partie i bloki wyborcze, które tworzyły układy jednopartyjne lub koalicyjne. Gra interesów nasila się w szczególności w okresie wyborczym, w którym samorządy stają się obszarem walki politycznej, często przybierającej ostre formy. Takie traktowanie samorządu powoduje, że trudno jest osiągnąć nadrzędny cel, którym jest dobro publiczne. Władze samorządowe powinny działać w interesie społeczności lokalnych i regionalnych, a nie

<sup>2</sup> P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny na przykładzie miasta Konina*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2011, s. 5.

<sup>3</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 20.

<sup>4</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 7.

<sup>5</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 207–209.

tracić energię na nieustające rozgrywki polityczne, bo nie taka jest rola lokalnych struktur samorządowych<sup>6</sup>.

Rekonstrukcja samorządu terytorialnego była postulatem wysuwany od wielu lat przez różne środowiska społeczne, w szczególności naukowców, działaczy politycznych i opozycję. Uzasadniając potrzebę odtworzenia samorządności odwoływano się do kategorii ideologicznych, politycznych i społecznych. Podstawowe zaś założenia samorządu terytorialnego zostały wynegocjowane w toku obrad Okrągłego Stołu, między przedstawicielami ówczesnej strony rządzącej i opozycyjnej<sup>7</sup>. W grudniu 1989 r. parlament zmienił ustawę zasadniczą i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej<sup>8</sup>.

Zmiany ustrojowe wprowadzone pakietem ustaw z 1990 roku stały się podstawą dualistycznego modelu administracji lokalnej<sup>9</sup>. W dniu 8 marca 1990 roku sejm uchwalił nowelizację Konstytucji, stwierdzając w art. 5, że: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”, oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu: ustawę o samorządzie terytorialnym i ordynację wyborczą do rad gmin. Pierwsza z nich ustaliła podstawy samorządu gminnego, druga natomiast pozwoliła na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do nowo kształtujących się rad gminnych<sup>10</sup>.

W kolejnych miesiącach uchwalono cały pakiet ustaw samorządowych. Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się pierwsze w pełni demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie został zapoczątkowany proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki podstawowe samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym<sup>11</sup>.

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdziałczego i zastąpieniu jej samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie

<sup>6</sup> J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, w: *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, W. Kosiedowski (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 76.

<sup>7</sup> B. Słobodzian, *op. cit.*, s. 41.

<sup>8</sup> J. Adamiak, *op. cit.*, s. 66.

<sup>9</sup> Z. Leoński, *op. cit.*, s. 5.

<sup>10</sup> B. Słobodzian, *op. cit.*, s. 48–49.

<sup>11</sup> Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy samorządowej z 1990 roku była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła 42,27% uprawnionych do głosowania. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwania, które wiązane były z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się mianowicie większej mobilności polskiego społeczeństwa. Niestety okazało się, że jedynie jego część była zainteresowana tego rodzaju aktywnością. Niezależnie od tego, jakie były przyczyny niskiej frekwencji, pamiętać również należy, iż wybory samorządowe charakteryzują się w Polsce mniejszym zainteresowaniem wyborców. Na przykład kiedy w 2002 roku po raz pierwszy wybierano wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, frekwencja wyniosła 35,02% (por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, z dnia 21.04.2014).

wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w wyniku wolnych wyborów swoje władze. Reforma ta zlikwidowała system organów jednolitej władzy państwowej<sup>12</sup>.

W dniu 2 kwietnia 1997 roku uchwalono nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 12 października tego samego roku. Z przepisów Konstytucji wynikają trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Są to:

- zasada pomocniczości – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców; powiat i województwo jako jednostki działające na większym terytorium pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin; jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;
- zasada samodzielności – jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną; jednostki te są niezależne względem władzy państwowej, a także względem siebie; jest to samodzielność: w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, finansowa, podatkowa, majątkowa, publicznoprawna;
- zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego – w przypadku gdy przepis ustawy nie zastrzega wyraźnie, że organem właściwym do załatwienia określonej sprawy jest administracja państwowa, to organem właściwym do jej załatwienia jest samorząd terytorialny<sup>13</sup>.

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa. Na mocy tych wszystkich przepisów z dniem 1 stycznia 1999 r. powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej<sup>14</sup>.

Wprowadzono 2489 gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, 373 powiaty (w tym 65 miast na prawach powiatu) oraz 16 województw. W porównaniu do podziału obowiązującego w latach 1975–1998 nowy podział terytorialno-administracyjny jest przeważnie oceniany jako dużo korzystniejszy. Mimo to reforma jest przedmiotem uwag krytycznych<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 58.

<sup>13</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *op. cit.*, s. 23–25.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 25–26.

<sup>15</sup> Należy pamiętać, że w zamyśle twórców reformy samorządowej była mowa o około 120–150 powiatach. Jednak w toku rozgrywek parlamentarnych oraz realizacji partykularnych interesów poszczególnych regionów doszło do dwukrotnego zwiększenia tej liczby. Tak duże rozdrobnienie powiatów powoduje ich niewydolność finansową oraz ograniczenie możliwości realizacji poszczególnych zadań. Warto też wspomnieć, że w założeniach projektu punktem centralnym było ustanowienie samorządowych powiatów według schematu: „5–10–50”, czyli złożonych z co najmniej 5 gmin, 10 tysięcy mieszkańców stolicy powiatu oraz 50 tysięcy mieszkańców na obszarze całego powiatu. W praktyce jednak nie wszystkie powiaty spełniają to kryterium (por. J. Reguiski, *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005, s. 153–163).

W kręgu krytyków podkreśla się, że co najmniej 15% powiatów i kilka województw nie ma dla swej samodzielności podstaw gospodarczych<sup>16</sup>. Im bowiem większy jest powiat lub województwo, tym większa jest ich zdolność finansowa i tym są one silniejsze. Słabym jednostkom grozi permanentny deficyt lub wypracowanie dochodu wystarczającego jedynie na opłacenie własnej administracji<sup>17</sup>. Krytykuje się również jako dekoncentrację sił i środków utworzenie zbyt wielu powiatów miejskich, zwłaszcza tam, gdzie istnieją podobne powiaty ziemskie. Potwierdzenie tych uwag krytycznych przez praktykę życia może w przyszłości spowodować zmniejszenie ogólnej liczby jednostek administracyjnych w Polsce.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego. Dotychczas bowiem w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy wybierali w wyborach bezpośrednich wóldarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku.

Dziś mamy zatem trójszczeblowy podział terytorialny. Na poziomie podstawowym mamy gminę, w której organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (rada miasta w miastach). Organem wykonawczym jest natomiast wybierany w wyborach bezpośrednich wójt (burmistrz lub prezydent w zależności od wielkości miasta). Na poziomie powiatu funkcje organu stanowiąco-kontrolnego pełni rada powiatu, natomiast organem wykonawczym jest zarząd powiatu ze starostą na czele wybierany przez radnych. Na poziomie regionalnym, a więc w województwach mamy sejmik województwa jako organ stanowiąco-kontrolny oraz pięciosobowy zarząd województwa z marszałkiem województwa na czele. Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce opiera się tylko i wyłącznie, stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, na kryterium legalności, czyli zgodności z prawem<sup>18</sup>.

Tak ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. W trakcie tych 25 lat restrukturyzacji polskiego systemu ustrojowego przyjęto ogromną liczbę rozwiązań zawartych w ustawach, ale również w niezliczonej liczbie nowelizacji tych ustaw, które miały na celu usprawnienie rozwiązań już funkcjonujących. Widać jednak wyraźnie, że wyczerpała się statyczna formuła prowadzenia polityki lokalnej. Wydaje się, że należy coraz intensywniej włączać inne – zewnętrzne podmioty do struktur zarządczych po to, aby usprawnić i zracjonalizować proces podejmowania decyzji publicznych, co bezpośrednio przekłada się na rozwój gospodarczy danego regionu. Odpowiedzią na takie

<sup>16</sup> M. Kowarski, *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, w: *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzemnych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, R. Orłowski, Z. Ziolo (red.), Zamość 1999, s. 79.

<sup>17</sup> Podobnie jak w przypadku powiatów również liczba województw była przedmiotem sporu politycznego na najwyższym szczeblu. Warto zwrócić uwagę, że pierwsze najbardziej skrajne projekty reformy samorządu na poziomie województwa mówiły nawet o 6 lub 8 silnych regionach, które miałyby utworzyć województwa. Projekt przedstawiony w sejmie zakładał utworzenie 12 województw, a w toku parlamentarnych bojów mowa była o 15, 17, a nawet 49 województwach. Ostatecznie zdecydowano się na utworzenie 16 województw. Zdaniem krytyków tego rozwiązania są one zbyt małe i zbyt słabe ekonomicznie, aby konkurować na arenie europejskiej z silnymi regionami np. Niemiec (Por. J. Regulski, *op. cit.*, s. 164–183).

<sup>18</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 374–385.

zapotrzebowanie jest koncepcja zarządzania publicznego, która w Polsce objawia się w postaci coraz liczniej powstających partnerstw lokalnych. Niestety ocena ich funkcjonowania jest bardzo niejednoznaczna, a liczba i zakres działania poszczególnych partnerstw niezadowalająca<sup>19</sup>.

Warto również wspomnieć o postępującym procesie metropolizacji, który stanowi, jeden z najważniejszych czynników rozwojowych współczesnych państw demokratycznych. Nie ulega wątpliwości, że zmiana metod zarządzania obszarami metropolitalnymi powinna stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy i doprowadzić do przyjęcia nowych przepisów prawnych, które umożliwią skuteczniejsze ich działanie. Obecnie funkcjonujące rozwiązania prawne nie stanowią kompleksowej odpowiedzi na problem, którym jest wzrastająca rola obszarów metropolitalnych stanowiąca efekt koncentracji przestrzennej gospodarki w dużych miastach i ich otoczeniu oraz towarzyszące temu zjawisko suburbanizacji. Elementem wieńczącym reformy samorządowe w Polsce powinno być przyjęcie rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby wykorzystać szansę na skok cywilizacyjny z wykorzystaniem wysokiej motoryki rozwojowej dużych ośrodków miejskich<sup>20</sup>.

Ocena czy też podsumowanie tego procesu zmian wymaga dogłębnej analizy nie tylko rozwiązań systemowych, ale także praktyki działania, bo to właśnie praktyka świadczy o skuteczności i wiarygodności samorządu terytorialnego na poszczególnych szczeblach<sup>21</sup>.

## SAMORZĄD ZAWODOWY

W dyskusji na temat samorządu bardzo często zapomina się jednak, że przyjmuje on różnorakie formy w zależności od tego, czy obejmuje on ogół jednostek zamieszkujących pewne terytorium, czy też osoby należące do określonego zawodu bądź stanu gospodarczego. Bardzo istotną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup społecznych odgrywa samorząd zawodowy. Zgodnie z założeniami teoretycznymi samorząd zawodowy to organizacyjna forma zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest m.in. reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona socjalna tychże osób, a także realizowanie wielu zadań typowych dla związków publicznoprawnych<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> P. Antkowiak, *Teoretyczne i praktyczne aspekty tworzenia partnerstwa lokalnego jako nowej metody zarządzania publicznego*, w: *Subregionalny katalog zmian gospodarczych i mechanizmów zaradczych. Region północno-wschodniej Wielkopolski*, P. Antkowiak (red.), Vision Consulting Group, Poznań 2013, s. 15–32; por. A. Kołomycew, *Partnerstwa międzysektorowe na poziomie lokalnym. Uwarunkowania rozwoju lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*, w: *Polska i Europa wobec wyzwań współczesnego świata. Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, P. Antkowiak (red.), Toruń 2014, s. 82–103.

<sup>20</sup> P. Antkowiak, *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, Biuro Analiz Sejmowych, Sejm RP, Warszawa 2014, s. 2–4.

<sup>21</sup> Próba takiej analizy odnoszącej się do poziomu gminnego podjęto w opracowaniu: P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny na przykładzie miasta Konina*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2011.

<sup>22</sup> R. Kmiecniak, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, w: *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, R. Kmiecniak (red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2000, s. 207.

Rola samorządu zawodowego wzrosła w momencie przyjęcia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W art. 17 stwierdzono, że: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytyim wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Zapis ten był w rzeczywistości uznaniem stanu faktycznego, bowiem w momencie jego wprowadzenia od kilkunastu już lat istniały w Polsce korporacje samorządu zawodowego<sup>23</sup>. Dodać również należy, że samorządy zawodowe tworzone są przez profesje, które ze względu na swoje społeczne znaczenie wymagać muszą najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych w celu ochrony tych zawodów i ich przedstawicieli oraz umacniania interesu społecznego. Powstawanie tego typu struktur i przyznanie im uprawnień władczych traktowane może być jako dowód uznania przez państwo ich kompetencji w dziedzinach realizacji ustawowych zadań publicznych<sup>24</sup>.

Rok 1989 przyniósł wiele zmian społeczno-politycznych, powodując między innymi aktywizację różnorodnych środowisk zawodowych. Wiele środowisk zawodowych postanowiło oprzeć swoje funkcjonowanie na publicznoprawnych formach działania. Jednakże ustanowienie samorządu zawodowego o charakterze publicznoprawnym leżało w gestii państwa<sup>25</sup>. Zakres, w którym państwo przekazało władztwo publiczne samorządowi zawodowemu, obejmuje:

- **reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych** – najlepszym przykładem tego typu działań jest opiniowanie projektów aktów prawnych, a także zgłaszanie spostrzeżeń i wniosków z tego zakresu;
- **nadzór nad należytyim wykonywaniem zawodu** – dotyczący m.in. reglamentowania dostępu do określonych profesji i prowadzenia rejestru osób mających prawo wykonywania zawodu; w tym zakresie po stronie samorządu znajduje się wiele prerogatyw z zakresu prawa administracyjnego;
- **kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu** – w przypadku tej zasady (jak i kolejnej) to samorząd zawodowy ustala zasady deontologii zawodowej, a także przez sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego stara się wpływać na postawy swoich członków; ingerencja ta bywa czasami daleko idąca (ograniczenie wykonywania zawodu bądź pozbawienie prawa wykonywania zawodu);
- **organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego;**
- **doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w danym zawodzie** – dbają one o jakość świadczonych usług i z tego powodu organizują system szkoleń<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> *Opinia prawna na temat uprawnień samorządów zawodowych w świetle art. 17 Konstytucji*, [www.doradcy-prawni.org/files/materialy/opinie/szmyt3.doc](http://www.doradcy-prawni.org/files/materialy/opinie/szmyt3.doc) [dostęp: 21.04.2014].

<sup>24</sup> A. Lemiszowska, *Spoleczna misja samorządu zawodowego*, w: *Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, M. Kwiatkowski (red.), „Rocznik Lubuski” 2003, t. XXIX, cz. I, s. 173.

<sup>25</sup> R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, w: *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, S. Wykretowicz (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 352.

<sup>26</sup> R. Kmieciak, *Asymetria w rozwoju samorząd zawodowego i gospodarczego w Polsce*, w: *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, S. Wykretowicz (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 93.

Do tej pory przyjęto piętnaście uregulowań rangi ustawowej umożliwiających utworzenie samorządów zawodowych: adwokackiego, radców prawnych, lekarskiego, lekarsko-weterynaryjnego, notarialnego, pielęgniarek i położnych, aptekarskiego, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, komorniczego, architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów, rzeczników patentowych, psychologów, kuratorów sądowych oraz diagnostów laboratoryjnych. Ustawy regulujące działalność samorządów zawodowych określają strukturę tych samorządów, liczbę szczebli w strukturze oraz ustanawiają organy korporacyjne. W ustawach tych określone są zadania państwa, które ustawodawca zdecydował się przekazać do realizacji organom samorządów zawodowych, a także określone są kompetencje, które w celu wykonania tych zadań ustawodawca przekazał organom korporacyjnym. Jest to urzeczywistnienie idei decentralizacji – samorząd zawodu zaufania publicznego nabywa od państwa wiele kompetencji, by prawidłowo mógł spełniać swoje funkcje, a jednocześnie przejmuje niemal pełną odpowiedzialność za te działania.

Jednocześnie faktem jest, że w ostatnich latach w Polsce samorząd zawodowy poddawany jest ostrej krytyce zarówno przez społeczeństwo, jak i samych jego członków. Wokół jego funkcjonowania krąży wiele mitów i nieporozumień, które często zamazują istotę samorządności. Kontrowersje dotyczą przede wszystkim ograniczania młodym ludziom dostępu do danej profesji, monopolizacji rynku w danej dziedzinie przez samorząd zawodowy, naruszania etyki zawodowej przez przedstawicieli różnych zawodów i wreszcie nieefektywnego sądownictwa dyscyplinarnego wewnątrz samorządu<sup>27</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego powinna być formą nobilitacji społecznej wynikającą z obowiązków w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Funkcjonujące samorządy zawodowe są z jednej strony administratorem spraw korporacji zawodowych oraz organizatorem życia społecznego w ramach swojej grupy zawodowej, z drugiej zaś strony zajmują się wykonywaniem funkcji z zakresu administracji publicznej.

## SAMORZĄD GOSPODARCZY

Trzecią i równie istotną formą samorządu jest samorząd gospodarczy. Jest on rozumiany jako związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego. Należy ponadto powiedzieć, że podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedsiębiorców danej kategorii, lecz również swoistego rodzaju zbiorowość oparta na pewnej więzi duchowej, która to zbiorowość reprezentuje w życiu społecznym wartości ekonomiczne, moralne czy cywilizacyjne. Różni się on od samorządu terytorialnego, ponieważ samorząd gospodarczy zreszta określone kategorie osób, biorąc pod uwagę ich kwalifikacje oraz odpowiadające im interesy życiowe, podczas gdy samorząd terytorialny organizuje osoby zamieszkujące dane terytorium. Można zatem powiedzieć, że samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Więcej na ten temat: P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012, s. 209–308.

<sup>28</sup> M. Grzelak, R. Kmicciak, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, w: *Samorząd w Polsce...*, op. cit., s. 260.

W tradycyjnym znaczeniu w struktury samorządu gospodarczego zalicza się przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze oraz izby rolnicze. Ustawa o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 r. stworzyła podwaliny funkcjonowania samorządu gospodarczego w Polsce. Przyjęte w wyżej wymienionej ustawie założenia są jednak sprzeczne z dotychczasową tradycją samorządu gospodarczego. Izba gospodarcza została pomyślana jako dobrowolna organizacja samorządowa, której zadaniem powinno być reprezentowanie interesów gospodarczych zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej czy usługowej względem władz państwowych. Takie określenie zakresu przedmiotowego zadań izb gospodarczych nawiązuje bezpośrednio do pojęcia działalności gospodarczej zawartego w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, a następnie stosowanego w innych ustawach<sup>29</sup>.

Zdaniem Roberta Kmiecika przepisy ustawy o izbach gospodarczych nie potwierdzają tezy, iż w rzeczywistości mamy do czynienia z samorządem gospodarczym w znaczeniu prawa administracyjnego. Nie można jego zdaniem tą drogą powołać realnego samorządu gospodarczego. Za najpoważniejsze mankamenty tej ustawy uznał on:

- wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych;
- sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych (co najmniej 50 założycieli – podmiotów gospodarczych na obszarze województwa, co najmniej 100 podmiotów w przypadku, gdy zakres terytorialny działania izb przekracza obszar województwa);
- forma uzyskania osobowości prawnej przez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonego przez sąd rejestrowy;
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby<sup>30</sup>.

Nastąpiło tutaj wyraźne pomieszenie znaczenia słowa samorząd w polskim ustawodawstwie. Nadawanie bowiem charakteru samorządowego dobrowolnym zrzeszeniom osób wydaje się być niezasadne. Ponadto w przypadku samorządu gospodarczego trudno jest mówić o jego reprezentatywności, jeśli skupia on w swoich kręgach zaledwie niewielki procent polskich przedsiębiorców i nie ma realnych kompetencji władczych względem swoich członków. W związku z powyższym samorządowe izby gospodarcze nie mogą powstawać w trybie inicjatywy członków, lecz na drodze legislacyjnej. Aby mówić o rzeczywistym samorządzie gospodarczym, należałoby uregulować funkcjonowanie izb gospodarczych od podstaw i zastąpić ustawę o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 r. regulacją prawną, która zakładałaby obligatoryjne istnienie samorządu gospodarczego<sup>31</sup>.

Jeśli chodzi o izby rzemieślnicze, to ustawa o rzemiośle z dnia 22 marca 1989 r. wymaga nowelizacji i jasnego określenia pozycji samorządu rzemieślniczego w strukturze

<sup>29</sup> M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2005, s. 220–221.

<sup>30</sup> Idem, *Samorząd gospodarczy w Polsce: rozważania na temat modelu ustrojowego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2004, s. 143.

<sup>31</sup> R. Kmiecik, *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 3, s. 97–101.

administracyjnej państwa. Powyższa konstatacja wynika przede wszystkim z art. 7 tej ustawy, w którym stwierdzono, iż „organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności”. Oznacza to, że członkostwo w samorządzie dotyczy jedynie tych cechów i izb rzemieślniczych, które wyrażą na to zgodę. Jeśli dodać do tego, że cechy oraz izby rzemieślnicze mogą być tworzone w wyniku inicjatywy założycielskiej członków, to zdaniem R. Kmicciaka dochodzimy do wniosku, że instytucje samorządu rzemieślniczego tracą charakter publicznoprawny i stopniowo rozpoczynają ewolucję w stronę stowarzyszeń. Jest to niewątpliwie krok wstecz. Faktem również jest, że członkowie Związku Rzemiosła Polskiego aktywnie działają na rzecz uchwalenia ustawy o samorządzie gospodarczym obejmującym swym zasięgiem również samorząd rzemieślniczy. Ustawa ta miałaby zawierać zapis o obligatoryjnym członkostwie w strukturach samorządu rzemieślniczego oraz o publicznoprawnym charakterze tego tworu. Póki co jednak organizacje samorządu gospodarczego tworzone są w wyniku inicjatywy członków<sup>32</sup>.

Z tego punktu widzenia na dzień dzisiejszy zadowalającymi regulacjami prawnymi z zakresu funkcjonowania samorządu gospodarczego są: ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, która określa funkcjonowanie obligatoryjnego samorządu rolniczego oraz ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, która określa funkcjonowanie obligatoryjnej Polskiej Izby Ubezpieczeń. Spośród wszystkich izb gospodarczych samorząd rolniczy jest zdecydowanie instytucją najlepiej zorganizowaną pod względem formalnoprawnym. Jednak i w tym przypadku niektóre zapisy ustawy budzą wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim zasad finansowania, bowiem przekazanie zaledwie 2% wpływów uzyskanych z tytułu podatku rolnego na poczet budżetu izb wydaje się sumą niewystarczającą do prawidłowego i dynamicznego ich funkcjonowania. Ponadto jeśli spojrzeć na frekwencję wyborczą w wyborach do izb rolniczych, to jest ona zatrwająco niska i zdaniem niektórych podaje w wątpliwość zasadność istnienia samorządu rolniczego w takiej formie<sup>33</sup>.

Jeśli zaś chodzi o samorząd związany z rynkiem ubezpieczeń, to tutaj można powiedzieć, iż Polska odegrała wiodącą rolę wśród byłych państw bloku wschodniego. Po uchwaleniu ustawy o działalności ubezpieczeniowej z dnia 28 lipca 1990 r. Polska miała jeden z najbardziej nowoczesnych systemów ubezpieczeniowych w Europie Środkowej. Ustawę tę zastąpiono następnie w roku 2003 aktem prawnym o tym samym tytule. Nie ulega również wątpliwości, że Polska Izba Ubezpieczeń zajmuje obecnie bardzo wysoką pozycję w strukturze samorządu gospodarczego w Polsce. Wynika to przede wszystkim z obligatoryjnego charakteru członkostwa w izbie, która jest wyłącznym reprezentantem sektora ubezpieczeniowego. Tego rodzaju rozwiązania przyczyniają się przede wszystkim do lepszej integracji środowiska, a także wypracowywania wspólnych i korzystnych dla tego środowiska rozwiązań w sektorze ubezpieczeń. Posiadanie przez izbę statusu jednostki publicznoprawnej powoduje wzrost jej znaczenia w zakresie reprezentowania interesów tego środowiska wobec władz państwowych. Przykład samorządu ubezpieczeniowego jest często wskazywany jako wzór dla przedsiębiorców, którzy również mogliby mieć jedną, silną reprezentację w postaci izb

<sup>32</sup> R. Kmicciak, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Dom Wydawniczy ELPIA, Warszawa 2012, s. 96–98.

<sup>33</sup> M. Grzelak, R. Kmicciak, *op. cit.*, s. 302–307.

gospodarczych czy izb przemysłowo-handlowych i występować w relacjach z państwem jako realny partner. Dziś niestety nie zawsze tak jest, a środowisko przedsiębiorców nie ma jednolitej i spójnej reprezentacji<sup>34</sup>.

## PODSUMOWANIE

Przekazanie przez państwo pewnej części swoich prerogatyw zorganizowanym grupom społecznym świadczy o tym, że grupy te uzyskują nie tylko pewną władzę, ale przejmują również pełną odpowiedzialność za swoje działania. Jest to bardzo istotne, bowiem świadczy również o tym, że państwo uznało, iż część jego zadań powinna być wykonywana przez grupy, które najlepiej zorientowane są w danej sytuacji i znają potrzeby danej społeczności. Należy mieć nadzieję, iż członkowie poszczególnych samorządów zrozumieją, że posiadanie samorządu nie jest stanem danym raz na zawsze, bowiem to tak naprawdę od państwa zależy, czy zechce ono przekazać część swoich prerogatyw danym grupom społecznym, ufając, że będą one w stanie lepiej realizować część zadań publicznych.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego trwale wpisało się już w strukturę administracyjną państwa i prawie nikt nie neguje jego istnienia i skuteczności działania. Inaczej jest jednak w przypadku samorządu zawodowego i gospodarczego. Zasadność istnienia tego pierwszego podawana jest bardzo często w wątpliwość, bowiem jego funkcjonowanie w sferze publicznej wzbudza wiele zastrzeżeń. W przypadku natomiast samorządu gospodarczego mówi się często o tzw. quasi-samorządzie gospodarczym, bowiem nie ma on realnych kompetencji władczych wobec swoich członków, przynależność do jego struktur nie jest obligatoryjna i nie jest to organizacja reprezentatywna w swoim środowisku. Warto też powiedzieć, że w okresie transformacji powstało bardzo dużo różnych organizacji zrzeszających przedsiębiorców, które czasem przywłaszczają sobie miano samorządu i występują w relacjach z państwem czy samorządem terytorialnym w tej roli, mimo że nie mają one ku temu żadnych racjonalnych podstaw.

Jednocześnie jest wiele pól, na których współpraca samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego wydaje się możliwa, a nawet pożądana. Tutaj przede wszystkim można wskazać na współpracę w dziedzinie gospodarki, rozwoju regionalnego, służby zdrowia, urbanistyki czy legislacji prawnej. Można sobie przecież wyobrazić, że rozwój regionalny województwa planowany jest we współpracy samorządu terytorialnego i gospodarczego, natomiast polityka zdrowotna konsultowana jest między samorządem terytorialnym a samorządem zawodowym lekarzy czy pielęgniarek i położnych. Doświadczenia ostatnich lat pokazują jednak, że taka współpraca występuje bardzo rzadko i można czasem odnieść wrażenie, że poszczególne formy samorządu rozwijają się równoległe względem siebie, w różnym tempie, ale jednak zupełnie osobno i niezależnie od siebie<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> R. Kmicciak, *Samorząd gospodarczy...*, op. cit., s. 167–174.

<sup>35</sup> Więcej o współpracy samorządu terytorialnego i biznesu: R. Kmicciak, P. Antkowiak, M. Balcerek, *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w aglomeracji poznańskiej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2012, s. 65–116.

Po latach reform społeczno-politycznych, których ważnym elementem był proces decentralizacji, widać wyraźną asymetrię w rozwoju samorządu terytorialnego oraz samorządu zawodowego i gospodarczego. Model polskiego samorządu terytorialnego możemy od strony formalnoprawnej uznać za spójny. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie postrzegane są, mimo zastrzeżeń dotyczących podziału kompetencji oraz sposobu generowania przychodów budżetowych, jako ważne jednostki administracji publicznej. W przypadku samorządu zawodowego i gospodarczego trudno o taką ocenę, bowiem izby reprezentujące osoby wykonujące profesje zaufania publicznego oraz przedsiębiorców są ograniczane w zakresie swoich uprawnień bądź traktowane protekcyjnie przez państwo, które w tej sferze nie wykazuje zainteresowania zasadą subsydiarności.

## BIBLIOGRAFIA

- Antkowiak P., *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, Biuro Analiz Sejmowych, Sejm RP, Warszawa 2014.
- Antkowiak P., *Samorząd terytorialny na przykładzie miasta Konina*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2011.
- Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012.
- Cherka M., *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica” t. XLIII, Warszawa 2004.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742> [dostęp: 21.04.2014].
- Kmiecziak R., *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 3.
- Kmiecziak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce: rozważania na temat modelu ustrojowego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2004.
- Kmiecziak R., Antkowiak P., Balcerek M., *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w aglomeracji poznańskiej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2012.
- Kmiecziak R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Dom Wydawniczy ELPIZA, Warszawa 2012.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Nowacka E.J., *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2005.
- Opinia prawna na temat uprawnień samorządów zawodowych w świetle art. 17 Konstytucji*, [www.doradcyprawni.org/files/materialy/opinie/szmyt3.doc](http://www.doradcyprawni.org/files/materialy/opinie/szmyt3.doc), [dostęp: 21.04.2014].
- Polska i Europa wobec wyzwań współczesnego świata. Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, P. Antkowiak (red.), Toruń 2014.
- Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, R. Kmiecziak (red.), Poznań 2000.
- Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, R. Orłowski, Z. Ziolo (red.), Zamość 1999.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
- Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, W. Kosiedowski (red.), Toruń 2005.

- Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, S. Wykrętowicz (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, S. Wykrętowicz (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Subregionalny katalog zmian gospodarczych i mechanizmów zaradczych. Region północno-wschodniej Wielkopolski*, P. Antkowiak (red.), Vision Consulting Group, Poznań 2013.
- Tamo J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2002.
- Waligórski M.A., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2005.
- Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, M. Kwiatkowski (red.), „Rocznik Lubuski” Tom XXIX, Cz. I 2003.
- Witkowska M., Wierzbicki A., *Spółeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005.
- Wolność zrzeszania się w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2008.

RESTITUTION OF LOCAL AND SPECIAL GOVERNMENT IN POLAND.  
THE SUCCESS OR FAILURE OF POLISH TRANSFORMATION?

The main aim of this paper is to answer the questions: Does the present model of a professional association, territorial and economic self-government fulfill the idea of decentralization? Does it meet the expectations of the 1989 system reform authors? Currently functioning model of an administration assumes its execution by both the centralized governmental administration and some independent institutions which carry out the public tasks given to them by legislation. Apart from some obligatory units like the units of territorial self-government, there are some others which have a significant role in the business representation of some social groups. These are: professional associations and economic self-governments.