

Studia i materiały poznańskiego IPN
Tom XIV

Oddziałowe Biuro Edukacji Publicznej w Poznaniu

855668

INTERPRETACJE UPADKU KOMUNIZMU W POLSCE I W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

pod redakcją
Krzysztofa Brzechczyña



**Oddział Instytutu Pamięci Narodowej –
Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
w Poznaniu**

Poznań 2011

© Copyright by Instytut Pamięci Narodowej
– Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
Oddział w Poznaniu

Recenzenci
PROF. ROMAN BÄCKER
ARTUR KUBAJ

Projekt graficzny serii
GRZEGORZ PAWLAK

Projekt okładki
MICHAŁ TRACZYK

Korekta i indeks osób
JOANNA BRODNIEWICZ
PAULINA JESKE-CHOIŃSKA

Tłumaczenie tekstu i streszczeń
LINGBART. CENTRUM JEZYKÓW OBCYCH

Skład i jamanie tekstu
MICHAŁ TRACZYK



Na okładce wykorzystano następujące fotografie: pierwsza strona (od góry): demonstracja na rynku w Cieszynie w 1989 r. w 21 rocznicę interwencji wojsk Układu Warszawskiego w Czechosłowacji (autor nieznany), obraz przywódców państwa rumuńskiego z centralnie umieszczonym N. Ceaușescu (fot. Ewa Koralewska), demonstracja 1 maja 1989 r. w Poznaniu (fot. Jan Kołodziejski); czwarta strona (od góry): okupacja gmachu KW PZPR w Poznaniu w 1989 r. (fot. Jan Kołodziejski), wystawa sklepu warzywniczego w Greifswaldzie (była Niemiecka Republika Demokratyczna) przy StraÙe der Freundschaft w 1987 r. (fot. Gero Lietz).

ISBN 978-83-932188-0-6

Wydanie I

Druk i oprawa

UNIDRUK. WYDAWNICTWO I DRUKARNIA – 62-030 LUBOŃ, UL. PRZEMYSŁOWA 13

Dystrybucja

IPN – KŚZpNP ODDZIAŁ W POZNANIU
61-487 POZNAŃ, UL. ROLNA 45A, TEL. 61 835 69 64
<http://www.ipn.gov.pl>

BU UAM
2012 EO 38

SPIS TREŚCI

Przedmowa	7
------------------------	---

I. UPADEK KOMUNIZMU W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Dragoş Petrescu <i>Rok 1989 jako powrót do Europy. O rewolucji, reformie i pojednaniu z traumatyczną przeszłością</i>	15
Konrad Białecki <i>Dlaczego zgasło Słońce Karpat? Geopolityczne i wewnętrzne uwarunkowania upadku dyktatury Nicolae Ceauşescu</i>	37
Magdalena Latkowska <i>Intelektualiści niemieccy wobec przełomu w 1989 roku</i>	49
Janusz Okrzesik <i>Jesień Ludów w perspektywie lokalnej: współpraca polskiej i czeskiej opozycji demokratycznej w latach 1988–1990 na Podbeskidziu i Północnych Morawach</i>	61

II. WYBRANE ASPEKTY PRZEŁOMU 1989 ROKU W POLSCE. INTERPRETACJE I PRZEBIEG

<u>Janusz Goćkowski</u> <i>Inżynieria społeczna przywracająca normalność ustroju życia zbiorowego</i>	77
Krzysztof Brzechczyn <i>Kompromis przy Okrągłym Stole. Próba modelu</i>	87
Dariusz Dobrzański <i>Porozumienie przy Okrągłym Stole w kontekście koncepcji racjonalności komunikacyjnej Jürgena Habermasa</i>	109
Rafał Reczek <i>Spoleczeństwo i władze Wielkopolski i Lubuskiego wobec obrad Okrągłego Stołu i wyborów z czerwca 1989 roku</i>	119

Marcin Kluzik	
<i>Stosunek Liberalno-Demokratycznej Partii „Niepodległość” do koncepcji dialogu i porozumienia z komunistami</i>	155
Paweł Antkowiak	
<i>Restytucja samorządu jako efekt przemian politycznych 1989 roku</i>	169

III. PRZEŁOM 1989 ROKU W ŚWIADOMOŚCI SPOŁECZNEJ

Przemysław Janiszewski	
<i>Historiograficzne interpretacje przemian ustrojowych w Polsce</i>	187
Dobrochna Dabert	
<i>Doświadczenie przełomu 1989 roku w polskim kinie</i>	209
Monika Grzelka	
<i>W poszukiwaniu definicji – na marginesie prasowych dyskusji wokół inteligencji i jej roli po komunizmie</i>	221
Agnieszka Kula	
<i>Okragły Stół w społecznej świadomości ostatnich dwudziestu lat. Perspektywa językoznawcza</i>	229
Małgorzata Lisiewicz	
<i>Dylematy Narodowej Galerii Sztuki pod koniec XX wieku, czyli wpływ przełomu społeczno-politycznego lat 1989–1991 na kształtowanie się polskiej tożsamości narodowej</i>	239
Adam Mielczarek	
<i>Przemiany roku 1989 w oczach szeregowych działaczy podziemia</i>	251
Marta Maciszewska	
<i>Po co nam wasza Solidarność? O Solidarności z perspektywy współczesnego pokolenia młodych ludzi</i>	263
Indeks osobowy	275

PRZEDMOWA

Przełom ustrojowy dokonujący się w 1989 r. w Polsce i w całej Europie Środkowo-Wschodniej – jego geneza, przebieg i następstwa – budzi do dzisiaj zainteresowanie nauk społecznych i historiografii poszczególnych krajów regionu. Przedmiotem kontrowersji jest już sam charakter przeprowadzonej zmiany społecznej – czy była to oddolna rewolucja, wynik odgórnych reform, czy też połączenie obu typów zmiany społecznej naraz (refolucja według określenia ukutego przez Timothy’ego Gartonę Asha). Przychylenie się do pierwszej odpowiedzi skłania do zadania pytania o charakter tej rewolucji, która (poza wyjątkiem rumuńskim) była bezkrwawa i pokojowa, a jej przebieg i następstwa były różne od tego, co znamy z historii tzw. klasycznych rewolucji (brytyjskiej, francuskiej i rosyjskiej). Wybór drugiej odpowiedzi generuje kolejny problem badawczy zawierający się w pytaniu, w jakim stopniu zmiana ustrojowa była wynikiem wewnętrznych mechanizmów rozwojowych poszczególnych krajów bloku, a w jakim inspiracją płynącą z radzieckiego imperium. Trzecim problemem badawczym jest określenie znaczenia roku 1989 dla dalszego rozwoju tożsamości i świadomości społeczeństwa polskiego i innych społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej. Wreszcie, czwartym zagadnieniem badawczym jest określenie roli Polski w przemianach ustrojowych lat 1988–1991. Czy fakt, że nasz kraj był w owym czasie pionierem przemian w skali bloku, wpłynął na przebieg sytuacji w pozostałych państwach, czy też było to bez znaczenia i takiego wydarzenia, które oddziaływałoby na inne kraje, należy doszukiwać się gdzie indziej – np. w upadku muru berlińskiego.

Pytania te zakreślają horyzont konceptualno-problemowy przedstawionej pracy. Nie wszystkie zgromadzone w niej artykuły w sposób wyczerpujący i bezpośredni nań odpowiadają. Ale, co ważniejsze, prowokują do zadawania takich pytań i stawiania problemów. To jest ich najważniejszą wartością. Stanowią więc ważny krok w dalszej eksploracji badawczej zmiany ustrojowej 1989 r.

Praca została podzielona na trzy części. W pierwszej przedstawiono rozmaite aspekty upadku komunizmu w naszym zakątku Europy, artykuły zgromadzone w części drugiej przedstawiają różne interpretacje i przebieg transformacji ustrojowej w Polsce, w części trzeciej zaś – percepcję przełomu ustrojowego w świadomości społecznej.

Paweł Antkowiak

RESTITUCJA SAMORZĄDU JAKO EFEKT PRZEMIAN POLITYCZNYCH 1989 ROKU

Demokratyczne nadzieje, jakie łączyły się z przełomem politycznym roku 1989 w Polsce, związane były z określoną postacią projektu politycznego zaproponowanego przez Solidarność. Minęło już dwadzieścia lat przeobrażeń demokratycznych i jest to czas, w którym można się już pokusić o pierwsze podsumowania. Zasadniczym bowiem zadaniem jest rozstrzygnięcie tego, czy w należyty sposób skorzystaliśmy z szansy na jakościowe przeobrażenia, jakie przyniósł rok 1989, przede wszystkim obrady i ustalenia Okrągłego Stołu i wreszcie wybory, które odbyły się 4 czerwca 1989 r. Przemiany społeczno-polityczne w latach 1988–1991 wiązały się głównie 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 i 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 publiczno-prawnych 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, administracja jest również wykonywana przez samorządy zawodowe, gospodarcze czy zakłady administracyjne. Nie ulega wątpliwości, że nowy model organizacji administracji w Polsce stanowi przeciwieństwo systemu narzuconego w latach czterdziestych minionego stulecia i bez powodzenia reformowanego przez cały okres Polski Ludowej¹.

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.

¹ M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica” t. 43, Warszawa 2004, s. 15–16.

Dekada lat dziewięćdziesiątych XX wieku to burzliwy okres przemian, którego 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.

Samorząd terytorialny w Polsce ma bardzo długą historię. Sięga ona mianowicie okresu średniowiecza. Niektórzy autorzy prac dotyczących samorządu terytorialnego w swych rozważaniach sięgają jeszcze głębiej do polskiej historii. Jednakże w swej nowoczesnej postaci samorząd terytorialny kształtował się w okresie zaborów, w głównej mierze pod wpływem nauki francuskiej i niemieckiej. Stwierdzić również należy, że główne założenia myśli samorządowej w Europie zrodziły się pod wpływem idei rewolucji francuskiej². Tworzące się na poszczególnych ziemiach polskich wszelakie instytucje samorządu terytorialnego w każdym z okupowanych terytoriów kształtowały się odmiennie³.

Okres II Rzeczypospolitej to czas reform, przemian i prób ujednoczenia prawa i ustroju na terenie restytuowanego państwa polskiego. Również sprawa samorządu terytorialnego stała się przedmiotem rozważań ówczesnego ustawodawcy. Przełomowym momentem okazało się wprowadzenie ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁴, zwanej potocznie „ustawą scaleniową”. Należy powiedzieć, że ustawa ta normowała jednolicie na terenie państwa (z wyjątkiem województwa śląskiego) sprawy z zakresu samorządu terytorialnego. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej rozwój instytucji demokratycznych, w tym samorządu terytorialnego, został gwałtownie przerwany⁵.

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”. Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych⁶.

Samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną Konstytucją i właśnie ustawa zasadnicza przypisuje mu szczególną rolę wśród terenowych organów administracji publicznej⁷. 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 ujednoczony 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 wykonywać⁸.

² J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 15.

³ Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 39.

⁴ DzU 1933, nr 35, poz. 294.

⁵ E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 15.

⁶ J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, s. 20.

⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 7.

⁸ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 207–209.

Należy również powiedzieć, że samorząd terytorialny jako instytucja życia publicznego posiada wyraźny charakter polityczny. O charakterze tym przesądzają przede wszystkim: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiące oraz zarządzająco-wykonawcze są ciałami politycznymi. W świetle realiów polskiej transformacji ustrojowej nie ziściły się w pełni projekty twórców odrodzonego samorządu, którzy na gruncie doświadczeń angielskich czy szwajcarskich budowali wizję idealistycznych struktur, zdolnych do służenia 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, jakim jest dobro publiczne. Władze samorządowe powinny działać w interesie społeczności lokalnych i regionalnych, a nie tracić energię na nieustające rozgrywki polityczne, bo nie taka jest rola lokalnych struktur samorządowych⁹.

Rekonstrukcja samorządu terytorialnego była postulatem wysuwany już od wielu lat przez różne środowiska społeczne, w szczególności naukowców, działaczy politycznych i opozycyjnych. 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 opozycyjnej¹⁰.

Grupa robocza ds. Samorządu Terytorialnego uznała wówczas, że restauracja samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji praw społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. W trakcie tworzenia programu rekonstrukcji samorządu terytorialnego określono jednocześnie warunki, które muszą być spełnione, aby powstał sprawny i autentyczny samorząd. Konieczne okazały się zmiany Konstytucji oraz nowe ustawodawstwo, dokonanie zmian mapy podziału terytorialnego, zmiana postaw społecznych wobec potrzeby własnej aktywności oraz samorządności. W roku 1989 w Senacie przyjęto następujące założenia:

- samorząd terytorialny powinien stanowić jednostkę odrębną od władzy państwowej, i to zarówno jego organy przedstawicielskie, jak i wykonawcze; władze wykonawcze samorządu zobowiązano do wypełniania zadań zleconych przez organy władzy państwowej;
- zlikwidowana po 1950 r. własność komunalna samorządu terytorialnego miała być ponownie przywrócona, gwarantując niezależność i samodzielność organom samorządowym;
- kontrola ze strony państwa ma dotyczyć tylko legalności działań, czyli zgodności z prawem, a nie celowości;
- samorządy podlegają ochronie sądowej;
- jednostki samorządu terytorialnego mogą zrzeszać się w związki miast i gmin;
- zagwarantowanie w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do struktur samorządowych; do instancji przedstawicielskich na szczeblu wojewódzkim

⁹ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej* [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005, s. 76.

¹⁰ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, s. 41.

wybory miały mieć charakter pośrednich, do instancji podstawowych – bezpośrednich¹¹.

W ostatnich dniach grudnia 1989 r. parlament (wybrany w częściowo demokratycznych wyborach) zmienił ustawę zasadniczą¹² i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej¹³. Precyzyjniej rzecz ujmując, w Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁴ (noszącej już jednak tytuł Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) zmieniono tytuł rozdziału VI z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”. Pierwszy artykuł tego rozdziału otrzymał treść: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”¹⁵.

Zmiany ustrojowe wraz z pakietem ustaw z 1990 r. wprowadziły dualistyczny model administracji lokalnej¹⁶. W dniu 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji¹⁷, 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 jeszcze dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu. Były to mianowicie Ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁸ i ordynacja wyborcza do rad gmin¹⁹. Pierwsza z nich ustaliła podstawy samorządu gminnego, druga natomiast pozwoliła na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do nowo kształtujących się rad gminnych²⁰.

W kolejnych miesiącach uchwalono cały pakiet ustaw samorządowych, z których najważniejsze to:

- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²¹;
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²²;
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²³;
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw²⁴;
- Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego²⁵;

¹¹ *Ibidem*, s. 41–42.

¹² DzU 1989, nr 75, poz. 444.

¹³ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, s. 66.

¹⁴ DzU 1952, nr 33, poz. 232.

¹⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 64.

¹⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 5.

¹⁷ DzU 1990, nr 16, poz. 94.

¹⁸ DzU 1990, nr 16, poz. 95.

¹⁹ DzU 1990, nr 16, poz. 96.

²⁰ B. Słobodzian, *Współczesny system...*, s. 48–49.

²¹ DzU 1990, nr 21, poz. 123.

²² DzU 1990, nr 21, poz. 124 z późn. zm.

²³ DzU 1990, nr 32, poz. 191.

²⁴ DzU 1990, nr 34, poz. 198.

²⁵ DzU 1990, nr 34, poz. 201.

- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania²⁶ zastąpiona Ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin²⁷;
- Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym²⁸.

Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 r. Wtedy właśnie odbyły się w pełni wolne i 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. Wybierano wówczas do 2383 rad gmin 51987 radnych. Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy samorządowej z 1990 r. była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła 42,27 proc. uprawnionych do głosowania²⁹. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwania, jakie wiązane były z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się mianowicie większej mobilności polskiego społeczeństwa. Oto po wielu latach marazmu i zniewolenia przez system komunistyczny społeczeństwo otrzymało wreszcie szansę samodzielnego podjęcia działań. Niestety okazało się, że jedynie część społeczeństwa była zainteresowana tego rodzaju aktywnością.

Ówczesna ordynacja wyborcza dopuszczała kandydatów zgłaszanych na radnych przez wyborców, nie różnicując sytuacji, czy działają oni w sposób zorganizowany czy też nie. Tworzyła ona dwa rodzaje okręgów wyborczych (jedno oraz wielomandatowe), dopuszczała zgłaszanie kandydatów w okręgach jednomandatowych przez grupę co najmniej 15 wyborców, a w okręgach wielomandatowych odpowiednie listy przez grupy co najmniej 150 wyborców. Okręgi jednomandatowe stworzone zostały w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców. Ponadto w tej wielkości jednostkach zastosowano najprostszy system wyborczy, a mianowicie większości zwykłej. W okręgach wielomandatowych w jednym okręgu do dyspozycji było od 5 do 10 mandatów. W tych okręgach zastosowanie znalazł system proporcjonalny w postaci zmodyfikowanego systemu Saint-League'a. Zdaniem niektórych jest to jedna z najbardziej sprawiedliwych metod dzielenia głosów spośród systemów proporcjonalnych, w znakomity bowiem sposób odzwierciedla ona rzeczywisty układ sił politycznych³⁰.

²⁶ DzU 1990, nr 89, poz. 518.

²⁷ DzU 1993, nr 129, poz. 600.

²⁸ DzU 1996, nr 84, poz. 386 z późn. zm.

²⁹ Dzisiejsze badania tamtego okresu podają co najmniej kilka możliwych przyczyn takiego zachowania Polaków. Po pierwsze, tak niskie zainteresowanie wyborem władz samorządowych mogło być spowodowane złą sytuacją ekonomiczną, związaną z wprowadzeniem tzw. planu Balcerowicza. Po drugie, wyborcy mogli też uznać, że jeden głos i tak nic nie zmienia, a „obóz solidarnościowy” tak czy inaczej wygra te wybory (co zresztą okazało się prawdą, dlatego że Komitety Obywatelskie związane z Solidarnością uzyskały 41 proc. poparcia). Niezależnie od tego, jakie były przyczyny tej niskiej w stosunku do oczekiwań frekwencji, pamiętać również należy, iż wybory samorządowe generalnie charakteryzują się w Polsce mniejszym zainteresowaniem wyborców. I tak na przykład, kiedy w 2002 r. po raz pierwszy wybierano wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, frekwencja wyniosła zaledwie 35,02 proc. Zatem późniejsze doświadczenia wyborcze pokazały dość jednoznacznie, że stosunkowo niska frekwencja wyborcza jest cechą charakterystyczną wyborów samorządowych w Polsce (por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, [21 X 2009]).

³⁰ P. Sarnecki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych [w:] Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008, s. 14–16.

Wydaje się zatem, że na tym etapie restytucji polskiego modelu samorządu terytorialnego ordynacja wyborcza wychodziła naprzeciw ówczesnym realiom politycznym oraz zapotrzebowaniu społecznemu. Jednocześnie pojawiają się również głosy krytyczne mówiące o tym, że od początku istnienia samorządowego prawa wyborczego istniała wyraźna tendencja ku temu, aby sprzyjać dużym i zorganizowanym organizacjom partyjnym w rywalizacji wyborczej, co jednak jest tezą trudną do obronienia, aczkolwiek nie są to głosy odosobnione.

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastąpieniu jej samorządową gminą z samodzielny budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. Reforma ta zlikwidowała system organów jednolitej władzy państwowej i stanowiła przyczynek do dalszych reform w obrębie polskiego samorządu terytorialnego w kolejnych latach³¹.

Rozwój wydarzeń po roku 1991 doprowadził do powstania trójszczeblowego podziału terytorialnego. 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 korzystniejszy³². Mimo to reforma czy też właściwie restytucja polskiego samorządu, począwszy od roku 1990, jest przedmiotem wielu uwag krytycznych i czas pokaże, czy przyjęte rozwiązania ustrojowe wymagać będą nowelizacji³³.

W dyskusji na temat samorządu bardzo często zapomina się jednak, że przyjmuje on różnorakie formy w zależności od tego, czy obejmuje ogół jednostek zamieszkujących pewne terytorium, czy też osoby należące do określonego zawodu bądź stanu gospodarczego. Warto w tym momencie powiedzieć, że przemiany roku 1989 wiązały się nie tylko z restytucją samorządu terytorialnego, ale także dążeniem do przywrócenia samorządu zawodowego i gospodarczego, które to formy samorządu specjalnego rozwijały się bardzo dynamicznie w okresie II Rzeczypospolitej i stanowiły bardzo istotny element struktury administracyjnej państwa.

Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup społecznych odgrywa samorząd zawodowy. Zgodnie z założeniami teoretycznymi

³¹ E.J. Nowacka, *Polski samorząd...*, s. 58.

³² 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 r. 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 zapisów z dniem 1 stycznia 1999 r. powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej (J.P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, s. 25–26).

³³ Tak ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. W trakcie tych 20 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 modelowych rozwiązań już funkcjonujących. 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.

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 zadań typowych dla związków publicznoprawnych³⁴.

Samorządy zawodowe tworzone są przez profesje, które ze względu na swoje społeczne znaczenie wymagać muszą najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych, do ochrony tych zawodów i ich przedstawicieli oraz aby umocnić interes społeczny. Powstawanie tego typu struktur i przyznanie im uprawnień władczych traktowane może być jako dowód uznania przez państwo ich kompetencji w dziedzinach realizacji ustawowych zadań publicznych³⁵.

Mówi się zatem o zawodach zaufania publicznego. Problem polega jednak na tym, że zawód zaufania publicznego to instytucja niezdefiniowana ani przez prawo, ani przez doktrynę, ani też orzecznictwo. Najwięcej trudności wywołuje jednak kwestia określenia atrybutów tego zawodu. Jerzy Hausner do istotnych cech zawodu zaufania publicznego zalicza:

- powierzenie uprawiającym taki zawód informacji dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług;
- uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniana;
- objęcie osób dysponujących taką tajemnicą immunitetem zwalniającym ich od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji;
- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej;
- występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej³⁶.

Historia polskiego samorządu zawodowego sięga okresu zaborów, jednakże ze znacznym jego rozwojem mieliśmy do czynienia w okresie II Rzeczypospolitej. Samorząd posiadał wówczas jasno określone podstawy organizacyjne i traktowany był jako związek publicznoprawny. W owym czasie ustawodawca wyszedł z założenia, że państwu powinno zależeć, aby tego rodzaju związki samorządowe podnosiły morale ich członków oraz pomagały im w różnych aspektach ich działalności, w tym również sferze materialnej. Jednocześnie jednak związki te powinny pełnić funkcje publiczne, w tym funkcje z zakresu administracji rządowej, które państwo może im przekazać w drodze delegacji ustawowej. Państwo zatem uznało korporacje zawodowe nie tylko za organizacje przymusowe i samorządowe w zakresie prawa prywatnego, ale również w pewnym zakresie prawa publicznego, przekazując im część własnych kompetencji, uznając, że będą w stanie lepiej wywiązać się z poszczególnych zadań³⁷.

³⁴ R. Kmiecik, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej* [w:] *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, red. R. Kmiecik, Poznań 2000, s. 207.

³⁵ A. Lemiszowska, *Spoleczna misja samorządu zawodowego* [w:] *Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, red. M. Kwiatkowski, „Rocznik Lubuski” t. 29, cz. 1, 2003, s. 173.

³⁶ J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 119.

³⁷ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 67.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej naturalny rozwój instytucji demokratycznych został przerwany. Trudno jest dziś domniemywać, jak kształtowałyby się samorząd zawodowy, gdyby miał szansę na stopniowe przeobrażanie się wraz ze społeczeństwem, jak działo się to w państwach zachodnich³⁸. Przez kilkadziesiąt lat nie istniał w Polsce samorząd zawodowy, został bowiem zlikwidowany w końcu lat czterdziestych i na początku pięćdziesiątych XX wieku.

Rok 1989 przyniósł wiele zmian społeczno-politycznych, powodując m.in. aktywizację różnorodnych środowisk zawodowych. Wiele z nich postanowiło oprzeć swoje funkcjonowanie na publicznoprawnych formach działania. Były to zarówno te środowiska zawodowe, które posiadały wcześniej tradycje samorządowe, jak i zupełnie nowe grupy zawodowe, które nie miały tradycji samorządowych, jednakże upatrywały w tym szansę dla własnego środowiska na podniesienie znaczenia własnego zawodu i uzyskanie większego wpływu na jego rozwój. Ustanowienie samorządu zawodowego o charakterze publicznoprawnym leżało jednak tylko i wyłącznie w gestii państwa³⁹. Ustawodawca musiał zdecydować, które grupy zawodowe powinny posiadać status zawodu zaufania publicznego i uzyskać przywilej posiadania samorządu zawodowego w znaczeniu prawa administracyjnego. Zakres, w jakim 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 należytym wykonywaniem zawodu** – dotyczący m.in. reglamentowania dostępu do określonych profesji i prowadzenia rejestru osób mających prawo wykonywania zawodu; w tej mierze po stronie samorządu znajduje się szereg 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 poprzez 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 organizują system szkoleń⁴⁰.

Dążenia poszczególnych grup zawodowych w najgorętszym okresie przemian ustrojowych, czyli w latach 1988–1991, ale także kilka lat wcześniej, doprowadziły do restytucji samorządu zawodowego w polskim systemie ustrojowym. Do końca 1991 r. w polskim systemie prawnym przyjęto uregulowania rangi ustawowej powołujące następujące samorzady zawodowe:

³⁸ M. Tabernačka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 21.

³⁹ R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego* [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 352.

⁴⁰ R. Kmiecik, *Asymetria w rozwoju samorząd zawodowego i gospodarczego w Polsce* [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 93.

- **Samorząd adwokacki**, powołany na podstawie Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze⁴¹. Samorząd zawodowy adwokatów posiada strukturę trójszczeblową, składającą się z Naczelnej Rady Adwokackiej – jako najwyższego szczebla, izb adwokackich – jako szczebla okręgowego oraz zespołów adwokackich jako szczebla najniższego. Naczelna Rada Adwokacka, izby adwokackie oraz zespoły adwokackie posiadają osobowość prawną. Adwokatura, którą stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich, powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz kształtowania i stosowania prawa.
- **Samorząd radców prawnych**, powołany na podstawie Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁴². Mimo że organizacja tej korporacji zawodowej jest dwuszczeblowa, to należy powiedzieć, iż jej struktura oraz kompetencje są bardzo zbliżone do organizacji samorządu adwokackiego. Na szczeblu centralnym funkcjonuje Krajowa Izba Radców Prawnych, w terenie zaś okręgowe izby radców prawnych, których zasięg terytorialny, podobnie jak w przypadku samorządu zawodowego adwokatów, odpowiada podziałowi terytorialnemu administracji sądownictwa⁴³.
- **Samorząd lekarski**, powołany na podstawie Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich⁴⁴. Restytucja tego samorządu, który posiada bardzo długą historię oraz bogatą tradycję nastąpiła w najgorętszym momencie polskich przeobrażeń systemowych, a więc w roku 1989. Struktura samorządu ma charakter dwuszczeblowy. W jego ramach zrzeszeni są lekarze wszystkich specjalności praktykujący w Polsce, jednak lekarze wojskowi zorganizowani są w osobnej Wojskowej Izbie Lekarskiej, która ma uprawnienia i obowiązki okręgowej izby lekarskiej, lecz działa na terenie całego kraju. Na szczeblu krajowym działa Naczelna Izba Lekarska.
- **Samorząd lekarsko-weterynaryjny**, powołany na podstawie Ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych⁴⁵. W myśl ustawy jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną samorządu są Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna i okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne. Organizacja tego samorządu jest więc dwuszczeblowa. Obszar działania poszczególnych okręgowych izb ustala Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna, uwzględniając zasadniczy podział terytorialny państwa.

⁴¹ DzU 1982, nr 16, poz. 124 z późn. zm.

⁴² DzU 1982, nr 19, poz. 145 z późn. zm.

⁴³ W tym momencie warto zauważyć, że podstawy prawne samorządu zawodowego adwokatów oraz radców prawnych pochodzą z początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, dlatego też uregulowania w nich zawarte nie są pokłosiem ustaleń obrad Okrągłego Stołu. Nie ulega jednak wątpliwości, że są one efektem przeobrażeń systemowych zapoczątkowanych w latach osiemdziesiątych. Fakt, że ustawy te powstały jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej był często używany jako argument przeciwko tworzeniu korporacji zawodowych w Polsce. Używano nawet określenia, że są to ustawy „komunistyczne”. Z tego rodzaju stwierdzeniem nie można się zgodzić, zapisy bowiem w nich zawarte w owym czasie wyprzedzały znacznie swoją epokę i były kolejnym krokiem naprzód w walce o wolną i demokratyczną Polskę. To właśnie adwokaci oraz radcy prawni byli pionierami, jeżeli chodzi o restytucję samorządu zawodowego w Polsce.

⁴⁴ DzU 1989, nr 30, poz. 158 z późn. zm.

⁴⁵ DzU 1991, nr 8, poz. 27 z późn. zm.

- **Samorząd notarialny**, powołany na podstawie Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie⁴⁶. Samorząd ten ma organizację dwuszczeblową, obejmuje izby notarialne i Krajową Radę Notarialną, które posiadają osobowość prawną. Izbę notarialną stanowią notariusze prowadzący kancelarię w okręgu danego sądu apelacyjnego.
- **Samorząd pielęgniarek i położnych**, powołany na podstawie Ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych⁴⁷. Organizacja tego samorządu jest dwuszczeblowa. Jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną są okręgowe izby pielęgniarek i położnych oraz Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych. Obszar działania poszczególnych okręgowych izb ustala Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, uwzględniając zasadniczy podział terytorialny państwa.
- **Samorząd aptekarski**, powołany na podstawie Ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich⁴⁸. Organizacja tego samorządu jest dwustopniowa, Naczelna Izba Aptekarska i okręgowe izby aptekarskie posiadają przyznaną ustawą osobowość prawną. Każda osoba z chwilą uzyskania prawa wykonywania zawodu farmaceuty podlega wpisowi do rejestru farmaceutów⁴⁹.

Wymienione zawody zaliczane są do zawodów zaufania publicznego. Przynależność do samorządu osób wykonujących wymienione wyżej profesje jest obowiązkowa, a możliwość ich wykonywania uzależniona jest od wpisania na listę zawodową. 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, jakie w celu wykonania tych zadań ustawodawca przekazał

⁴⁶ DzU 1991, nr 22, poz. 91, z późn. zm.

⁴⁷ DzU 1991, nr 41, poz. 178 z późn. zm.

⁴⁸ DzU 1991, nr 41, poz. 179 z późn. zm.

⁴⁹ Prócz wyżej wymienionych samorządów poszczególnych profesji, w późniejszym okresie przyjęto kolejnych osiem aktów prawnych, które powoływały następujące korporacje zawodowe:

- samorząd biegłych rewidentów, powołany na podstawie Ustawy z dnia 13 IV 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (DzU 1994, nr 121, poz. 592 z późn. zm.);
- samorząd doradców podatkowych, powołany na podstawie Ustawy z dnia 5 VII 1996 r. o doradztwie podatkowym (DzU 1996, nr 102, poz. 475 z późn. zm.);
- samorząd komorniczy, powołany na podstawie Ustawy z dnia 29 VII 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (DzU 1997, nr 133, poz. 882 z późn. zm.);
- samorząd architektów, inżynierów budownictwa, urbanistów, na podstawie Ustawy z dnia 15 XII 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (DzU 2001, nr 5, poz. 42 z późn. zm.);
- samorząd rzeczników patentowych, powołany na podstawie Ustawy z dnia 11 IV 2001 r. o rzecznikach patentowych (DzU 2001, nr 49, poz. 509 z późn. zm.);
- samorząd psychologów, powołany na podstawie Ustawy z dnia 8 VI 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (DzU 2001, nr 73, poz. 763 z późn. zm.);
- samorząd kuratorów sądowych, powołany na podstawie Ustawy z dnia 27 VII 2001 r. o kuratorach sądowych (DzU 2001, nr 98, poz. 1071);
- samorząd diagnostów laboratoryjnych, na podstawie Ustawy z dnia 27 VII 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (DzU 2001, nr 100, poz. 1083). Por. S. Bułajewski, *Samorzady zawodowe i gospodarcze jako samorzady specjalne* [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 204–222.

organom korporacyjnym. Jest to spełnienie idei decentralizacji – samorząd zawodu zaufania publicznego nabywa od państwa szereg kompetencji, by prawidłowo mógł spełniać swoje funkcje, a jednocześnie przejmuje niemal pełną odpowiedzialność za te działania.

Jednocześnie faktem jest, że od samego początku funkcjonowania 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 korporacyjnej. 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 nieefektywnego sądownictwa dyscyplinarnego wewnątrz samorządu.

Nie ulega wątpliwości, że przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego powinna być formą nobilitacji społecznej wynikającej z obowiązujących w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Funkcjonujące samorzady 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 zawodowy, opierając swoje funkcjonowanie na konstytucyjnej zasadzie decentralizacji, powinien być gwarantem wysokich standardów etycznych i moralnych osób wykonujących zawód, powszechnie uznawany za zawód zaufania publicznego. Wolność wykonywania takiego zawodu obwarowana jest szeregiem wymagań, których celem jest reglamentacja dostępu wyłącznie dla tych osób, które legitymują się nie tylko wysokimi kwalifikacjami merytorycznymi, ale także przestrzegają zasad deontologii zawodowej. Funkcjonowanie samorządu zawodowego gwarantować powinno również to, że osoby parające się danym zawodem uznanym za zawód zaufania publicznego ponoszą pełną odpowiedzialność za swoje działania. Wydaje się, że samorząd zawodowy jest gwarantem zachowania równowagi między wolnością wykonywania danego zawodu a odpowiedzialnością moralną i dyscyplinarną osób wykonujących dany zawód.

Trzecią i jednocześnie ostatnią formą samorządu, która wykształciła się w przemowlowym okresie lat 1988–1991, jest z całą pewnością samorząd gospodarczy, który posiada długą i bogatą historię w Polsce. Początków jego funkcjonowania można już upatrywać mniej więcej w połowie XIX wieku, kiedy to w poszczególnych regionach nieistniejącego jeszcze wówczas państwa polskiego rozpoczęto tworzenie instytucji samorządowych, które miały reprezentować zróżnicowane interesy poszczególnych grup społecznych związanych z handlem i przemysłem. Proces ten przebiegał jednak nierównomiernie i determinowany był przede wszystkim zakresem wolności, jaki poszczególni zaborcy przyznawali na okupowanych przez siebie terenach. Proces decentralizacji postępujący w poszczególnych regionach zależał w głównej mierze od woli zaborcy i zezwolenia na pogłębienie procesu decentralizacji⁵⁰.

Po odzyskaniu niepodległości samorząd gospodarczy stanowił jeden z kluczowych elementów struktury administracyjnej państwa polskiego. W owym czasie posiadał on

⁵⁰ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy...*, s. 47.

jasno określoną pozycję oraz wydzielone kompetencje administracyjne. Dzięki temu uprawnione jest stwierdzenie, że samorząd gospodarczy w okresie II Rzeczypospolitej był rzeczywistym partnerem zarówno strony rządowej, jak i samorządu terytorialnego i odgrywał znaczącą rolę w kształtowaniu spraw gospodarczych⁵¹.

Samorząd gospodarczy rozumiany jest 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 zrzesza 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 ekonomiczne⁵².

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.⁵³ stworzyła podwaliny dla 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 gospodarczej⁵⁴, a następnie stosowanego w innych ustawach⁵⁵.

Zdaniem profesora Roberta Kmiecika przepisy ustawy o izbach gospodarczych nie potwierdzają tezy, że 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);

⁵¹ *Ibidem*, s. 74.

⁵² M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego* [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, Poznań 2008, s. 260.

⁵³ DzU 1989, nr 35, poz. 195 z późn. zm.

⁵⁴ DzU 1988, nr 41, poz. 324.

⁵⁵ M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 220–221.

- forma uzyskania osobowości prawnej poprzez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonego przez sąd rejestrowy;
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby⁵⁶.

Nastąpiło tutaj wyraźne pomieszenie znaczenia słowa samorząd w polskim ustawodawstwie. Nadawanie bowiem charakteru samorządowego dobrowolnym zrzeszeniom osób wydaje się 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 posiada 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 obligatoryjny samorząd gospodarczy⁵⁷.

Jeśli chodzi o izby rzemieślnicze, to Ustawa o rzemiośle z dnia 22 marca 1989 r.⁵⁸ wymaga nowelizacji i jasnego określenia pozycji samorządu rzemieślniczego w strukturze administracyjnej państwa. Powyższa konstatacja wynika przede wszystkim z art. 7 tej ustawy, w którym stwierdzono, że „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, jak również izby rzemieślnicze, mogą być tworzone w drodze inicjatywy założycielskiej członków, to zdaniem profesora Kmiecika 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 także 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 drodze inicjatywy członków⁵⁹.

Funkcjonowanie izb rolniczych po przełomowym roku 1989 opierało się początkowo na wspomnianej już wyżej Ustawie z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. Z powyższego wynika, że organizacje, które w swojej nazwie zawierały stwierdzenie „izba rolnicza” odbiegały znacząco od teoretycznych założeń dotyczących funkcjonowania samorządu gospodarczego. Nie można bowiem określić mianem rzeczywistego samorządu gospodarczego organizacji nieposiadającej charakteru obligatoryjnego i nieposiadającej realnych kompetencji administracyjnoprawnych. Przełomowym momentem w historii samorządu rolniczego był 14 grud-

⁵⁶ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy*, Poznań 2004, s. 143.

⁵⁷ R. Kmiecik, *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 3, s. 97–101.

⁵⁸ DzU 1989, nr 17, poz. 158 z późn. zm.

⁵⁹ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy*, s. 155–156.

nia 1995 r.⁶⁰, kiedy to całościowo uregulowano funkcjonowanie samorządu, który posiadał już charakter obligatoryjny⁶¹.

Jeśli zaś chodzi o samorząd związany z rynkiem ubezpieczeń, to tutaj można powiedzieć, że Polska odegrała wiodącą rolę wśród byłych państw bloku wschodniego. Po uchwaleniu Ustawy o działalności ubezpieczeniowej z dnia 28 lipca 1990 r.⁶² Polska posiadała jeden z najbardziej nowoczesnych systemów ubezpieczeniowych w Europie Środkowej. Ustawę tą 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 publiczno-prawnej 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 posiadać jedną, silną reprezentację w postaci izb 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 reprezentacji⁶³.

W moim przekonaniu 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, świadczy albowiem również o tym, że państwo uznało, iż część jego zadań powinno być wykonywane przez grupy, które najlepiej zorientowane są w danej sytuacji i znają potrzeby danej społeczności. Należy mieć nadzieję, że członkowie poszczególnych samorządów rozumieją, iż posiadanie samorządu nie jest stanem danym raz na zawsze, albowiem 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.

Przełomowy okres lat 1988–1991 stał się początkiem dynamicznego rozwoju trzech form samorządu w Polsce. Widać jednak wyraźną asymetrię w rozwoju poszczególnych form samorządu. O ile funkcjonowanie samorządu terytorialnego trwale wpisało się już w strukturę administracyjną państwa i prawie nikt nie neguje jego istnienia i skuteczności działania, o tyle inaczej jest w przypadku samorządu

⁶⁰ DzU 1996, nr 1, poz. 3 z późn. zm.

⁶¹ Samorząd rolniczy jest instytucją dobrze zorganizowaną pod względem formalno-prawnym. Jednak i w tym przypadku niektóre zapisy ustawy budzą wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim zasad finansowania, przekazanie bowiem zaledwie 2 proc. 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 do izb rolniczych, to jest ona zatruwająco niska i zdaniem niektórych podaje w wątpliwość zasadność istnienia samorządu rolniczego w takiej formie (M. Grzelak, R. Kmieciak, *Ustrój i zadania...*, s. 302 – 307).

⁶² DzU 1990, nr 59, poz. 344 z późn. zm.

⁶³ R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 167–174.

zawodowego czy gospodarczego. Zasadność istnienia tego pierwszego podawana jest bardzo często w wątpliwość, jego bowiem funkcjonowanie w sferze publicznej wzbudza wiele zastrzeżeń. W przypadku natomiast samorządu gospodarczego mówi się często o tzw. quasi-samorządzie gospodarczym, nie posiada on bowiem realnych kompetencji władczych wobec swoich członków, przynależność do jego struktur nie jest obligatoryjna i nie jest to organizacja reprezentatywna wobec swojego środowiska. Niespełna dwie dekady doświadczeń samorządowych to czas niewystarczający dla wykształcenia się w Polsce świadomego społeczeństwa, aktywnie partycypującego w życiu społecznym i politycznym. Znacznie bowiem łatwiej jest zmieniać istniejące reguły prawne czy organizację samorządu, aniżeli zaktywizować społeczeństwo. Model samorządu zakładający istnienie świadomego społeczeństwa jest możliwy do osiągnięcia, a doświadczenia samorządowe zapoczątkowane w latach 1988–1991 są w moim przekonaniu najlepszą szkołą wyrobienia obywatelskiego, czego efektem może być rozwój świadomego swoich praw i obowiązków społeczeństwa.

SUMMARY
RESTITUTION OF SELF-GOVERNMENT
AS A RESULT OF POLITICAL CHANGES IN 1989

The purpose of this paper is an attempt to answer the question: is the current functional model of local government, professional and economic self-government the realisation of the idea of decentralization and the fulfillment of the expectations of local government reform writers?

The currently functioning model of government assumes its implementation by both the centralized government apparatus as well as multiple system bodies or institutions acting independently and performing their assigned tasks set by the public in its own name and at their own risk. In addition to the mandatory units of fundamental importance, such as local government units, an equally important role in the system, representing the interests of specific social groups, is performed by corporate kinds of self-government: professional and economic ones.