

ROBERT KMIĘCIAK
Poznań

FORMY SAMORZĄDU KORPORACYJNEGO W POLSCE – DWADZIEŚCIA LAT DOŚWIADCZEŃ PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO

ISTOTA I POJĘCIE SAMORZĄDU KORPORACYJNEGO

Jednym z największych osiągnięć procesu transformacji społeczno-politycznej w Polsce jest szeroka decentralizacja sfery władztwa publicznego. W znaczeniu prawa administracyjnego decentralizacja jest rozumiana jako system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków dysponujących kompetencjami publicznoprawnymi przy jednym centralnym. Decentralizacja to zatem procedura przekazywania zorganizowanym korporacyjnie grupom obywateli pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Samorząd będący egzemplifikacją decentralizacji nie jest jednak pojęciem postrzeganym w sposób jednoznaczny.

W literaturze spotykamy się z różnym ujmowaniem samorządu. Piśmiennictwo używa terminu „samorząd” w szerszym znaczeniu (socjologicznym czy politycznym), gdzie cechą samorządności przypisuje się różnym grupom społecznym bądź wyłonionym przez nie organom, bez względu na to, czy realizują funkcje administracji publicznej. W takim ujęciu atrybuty samorządności posiadają związki zawodowe, stowarzyszenia lub spółdzielnie. Nas interesuje jednak samorząd w węższym znaczeniu, w jakim występuje w doktrynie państwa demokratycznego. Otóż w tym drugim rozumieniu przez samorząd traktować będziemy tylko te grupy społeczne i ich reprezentację, które zostały powołane przez przepisy prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych¹.

Samorząd nie jest „czwartą władzą” w państwie. „Pozostaje wmontowaną w struktury państwa formą decydowania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym. Nie jest przeciwstawiony (...) także administracji rządowej, ale na podstawie ustaw komplementarnie uczestniczy wraz z nią w sprawowaniu administracji publicznej”².

¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 5.

² J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 91.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że administracja samorządowa spełnia materialnie te same zadania co administracja rządowa, różnica zaś między nimi jest natury formalnej, polegającej na odmiennych zasadach organizacyjnych, jak niepodległość hierarchiczna i zasadnicza samodzielność w stosunku do organów rządowych lub także i do innych organów samorządowych.

Tak więc samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego³. Jego istota polega zatem na wykonywaniu funkcji publicznych lub takich funkcji, które państwo w drodze ustawy zleci jednostkom samorządowym do wykonywania. Przez to zadania te stają się równocześnie publicznymi i państwowymi; gdyby państwo nie delegowało do ich wypełnienia organów samorządowych, musiałoby delegować organy rządowe⁴.

Samorząd w swej codziennej działalności nie może być nadmiernie ograniczany przez administrację państwową. Nie powinien przekraczać właściwie tylko jednej granicy, polegającej na przyznawaniu jednostkom samorządowym własnych praw zwierzchnich, niezależnych od władzy państwowej i przeciwstawiających się tej władzy. Tak więc samodzielność związków samorządowych nie polega na stawianiu ich poza wszelką kontrolą, ale na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą nieskrępowane dyrektywami tych władz, samodzielnie powziąć uchwały będące w zgodności z przepisami prawa.

Kolejny problem dotyczy klasyfikacji samorządu. W klasycznej teorii jest on dzielony na zakładowy i korporacyjny. Grupa obywateli stanowiąca podstawę samorządu zakładowego nie jest związana osobnym stosunkiem członkowskim. Punktem wyjścia tego typu samorządu jest istnienie materialnych bądź finansowych środków, służących działalności określonego celu, podejmowanej w instytucjonalnych ramach zakładu. Przykładem samorządu zakładowego może być posiadający bogatą tradycję samorząd uniwersytecki.

Samorząd akademicki stanowi rzadką postać zdecentralizowanej administracji publicznej; nie jest on związkiem osób, czyli korporacją, jak gmina, izba samorządu gospodarczego czy zawodowego, jest natomiast wyróżnikiem przyznawanym niektórym tzw. samoistnym zakładom publicznym, do których zaliczane są m.in. uniwersytety i szkoły akademickie w uznaniu ich niezwyklej użyteczności społecznej. Samorząd akademicki, niezawisły od organów administracji rządowej, jest gwarantem wolności nauki i akademickiego nauczania; jest legitymacją demokratycznego państwa prawa i wyrazem zaufania do uczonych, do ich kompetencji naukowej i moralnej⁵.

³ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 98.

⁴ *Ibidem*, s. 100.

⁵ S. Wykretowicz, *Samorząd akademicki a wolność nauki*, w: *Ekonomia*, red. B. Borkowska, G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2006, s. 53.

Z kolei jednostką szczególnie nas interesującego samorządu korporacyjnego jest związek osób o przymusowym charakterze członkostwa, wyposażony zazwyczaj w osobowość prawną i powołany do wykonywania przez swoje organy określonych zadań administracji państwowej na zasadach samodzielności i niezależności od rządu. Obywatel staje się „członkiem” związku samorządowego automatycznie z mocy prawa, gdy spełnia pewne warunki, np. wykonuje określony zawód czy też zamieszkuje na określonym obszarze. Jedną z cech samorządu korporacyjnego jest jego podmiotowość publicznoprawna, przejawiająca się także w odrębnym prawie własności.

Samorząd korporacyjny, któremu przypada nieporównanie większa rola niż samorządowi zakładowemu, dzieli się z kolei na terytorialny i specjalny. Samorząd terytorialny ma charakter powszechny, obejmuje bowiem wszystkich obywateli zamieszkałych na terenie określonej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego. Natomiast samorząd specjalny obejmuje osoby czynne w danej gałęzi gospodarki (samorząd gospodarczy: przemysłowo-handlowy, rolniczy, rzemieślniczy), bądź wykonujące określony zawód (samorząd zawodowy: lekarski, adwokacki, itp.)⁶.

W tym miejscu pojawia się pytanie dotyczące znaczenia tak rozumianego samorządu korporacyjnego w procesie kształtowania się demokratycznej Polski. Ostatnie ponad dwadzieścia lat to okres fundamentalnych dla naszego kraju zmian instytucjonalnych obejmujących sferę społeczną, polityczną i gospodarczą. Jednym z najważniejszych efektów transformacji było uruchomienie i pogłębienie procesu decentralizacji, która stała się naturalną odpowiedzią na funkcjonowanie wysoce centralistycznego modelu państwa socjalistycznego.

Przechodząc do szczegółowej analizy warto zatem scharakteryzować wszystkie formy samorządu korporacyjnego, dopiero bowiem kompleksowa ocena ich działania daje spójny obraz reform decentralizacyjnych podjętych w naszym kraju z górą dwie dekady temu.

SAMORZĄD TERYTORIALNY

Rozwój samorządu terytorialnego jest jednym z głównych czynników kształtujących model ustrojowy współczesnej Polski. W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r. ustawodawca odniósł się do zasady pomocniczości, która umacnia uprawnienia obywateli i ich wspólnot do zarządzania sprawami publicznymi. Z kolei w art. 15 podkreślono, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej⁷.

⁶ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 139-140.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78, poz. 483, por. E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 40.

Samorząd terytorialny, zwany też powszechnym, ma największe znaczenie, skupia bowiem wszystkich obywateli. Oparty jest w naszym kraju na dorobku teorii i praktyki samorządu europejskiego. Samorząd w rozumieniu, jakie mu nadaje doktryna państw zachodnich, wprowadziła ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) wraz z kompleksem ustaw towarzyszących⁸.

Wyżej wymieniona regulacja prawna stanowiła pierwszy z aktów normatywnych, określających sytuację prawną nowo powstałych gmin samorządowych, które przejęły zadania i kompetencje byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, obejmującą „odpowiednie terytorium”. Co szczególnie ważne, gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustawa nadaje gminie, która działa na podstawie swojego statutu, osobowość prawną i zapewnia ochronę sądową. Gmina realizuje lokalne zadania publiczne, z wyjątkiem tych, które w myśl zasady domniemania kompetencji są zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zadania gmin nie mają jednolitego charakteru prawnego, gdyż ustawa o samorządzie terytorialnym podzieliła je na własne i zlecone.

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności spraw z zakresu:

- infrastruktury technicznej (np. drogi, ulice, wodociągi, lokalny transport zbiorowy, budownictwo mieszkaniowe),
- infrastruktury społecznej (np. oświata i kultura, ochrona zdrowia, opieka społeczna, rekreacja i kultura fizyczna),
- ładu przestrzennego (np. planowanie przestrzenne, gospodarka terenowa, zieleń i zadrzewienie),
- bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa).

Z kolei zadania zlecone gmina może wykonywać na podstawie ustaw lub porozumień z organami administracji rządowej. W takim wypadku gmina otrzymuje środki finansowe w formie dotacji celowych z budżetu państwa, które są przekazywane przez wojewodów. Ich wysokość powinna gwarantować pełne i terminowe wykonywanie zleconych zadań.

Ustawa z 8 marca 1990 r. była pierwszym krokiem w stronę decentralizacji administracji państwowej w Polsce. W następnych latach trwały w naszym kraju dyskusje i konsultacje dotyczące potrzeby wprowadzenia kolejnych szczebli samorządu. Przybrały one na sile w 1997 r. po objęciu władzy w Polsce przez koalicję

⁸ Po wejściu w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126) tytuł ustawy otrzymał brzmienie „o samorządzie gminnym”.

AWS – UW. Pakiet ustaw samorządowych został zaakceptowany przez Sejm, przy konstruktywnym stanowisku większości opozycji, w 1998 r. Złożyły się nań:

- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91, poz. 577),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578),
- ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603), zw. dalej ustawą o podziale terytorialnym,
- ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668), zw. dalej ustawą kompetencyjną,
- ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 99, poz. 631),
- ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz. U. Nr 95, poz. 602).
- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983)⁹,
- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014)¹⁰.

Według zamierzeń twórców reformy podstawowymi celami jej wprowadzenia miała być: decentralizacja państwa poprzez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, uporządkowanie ładu terytorialnego, zmiana systemu finansów publicznych, budowa demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu do standardów Unii Europejskiej, co w przyszłości miało być szczególnie pomocne w kontekście implementacji wspólnotowej polityki regionalnej.

Samorząd terytorialny w modelu trójstopniowym uznano za obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów i województw samorządowych, utworzony dla realizowania zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty oraz zadań o charakterze regionalnym przez województwa, w celu zapewnienia rozwoju

⁹ Obecnie podstawy finansowania samorządu terytorialnego określa ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.

¹⁰ Ustawodawstwo dotyczące finansów publicznych było w późniejszym czasie dwukrotnie modyfikowane, zob. ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104) oraz obowiązującą obecnie ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

danego terenu i zaspokojenia potrzeb zbiorowych (z zakresu użyteczności publicznej) ludności tego terenu.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego powstawały z mocy prawa, przy czym w jego modelu trójszczeblowym gmina stała się jednostką podstawową, powiat – pośrednią, a województwo – najwyższą. Podział taki został dokonany z uwagi na zakres zadań, jakie mają do wykonania wymienione jednostki, nie zaś ze względu na zakres podległości¹¹.

Wprowadzony od 1 stycznia 1999 r. powiat jest jednostką samorządu terytorialnego jak gmina, lecz o innych zadaniach, gdyż mają one charakter ponadgminny. Powiaty zostały więc utworzone po to, aby razem z gminami wchodzącymi w ich skład stworzyć system realizacji całokształtu zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych. Dotyczą one między innymi: infrastruktury technicznej i społecznej, edukacji publicznej, pomocy społecznej, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności, przeciwdziałania bezrobociu, ochrony praw konsumenta oraz promocji powiatu. Do określonego powyżej zakresu działania powiatu należy również wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży¹².

Z kolei samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez regionalne programy operacyjne. Samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju regionu i realizacji polityki jego rozwoju współpracuje przede wszystkim z jednostkami lokalnymi samorządu terytorialnego oraz samorządem gospodarczym i zawodowym, a także administracją rządową, szczególnie z wojewodą.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w województwie, inaczej niż w gminie czy powiecie, występuje dualizm władzy. Poza organami samorządu województwa administrację publiczną wykonują zatem organy administracji rządowej (administracja zespolona i niezespolona). Administrację zespoloną tworzy wojewoda oraz

¹¹ M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2, s. 14.

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz. U. Nr 91, poz. 578, por. S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2008, s. 22.

działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego oraz dyrektorzy wydziałów urzędu wojewódzkiego wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach¹³. Z kolei administracja niezespolona to organy administracji rządowej działające niezależnie od wojewody, podporządkowane naczelnym lub centralnym organom administracji państwowej.

Rola samorządu wojewódzkiego wzrosła w momencie, kiedy Polska stała się beneficjentem środków unijnych, początkowo przedakcesyjnych, a później strukturalnych. Samorząd regionalny został wzmocniony poprzez zapisy w takich regulacjach prawnych, jak: ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹⁴, ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁵ oraz w ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶.

W strukturze organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego podstawową rolę odgrywa organ stanowiący i kontrolujący, tj. w gminie – rada gminy, w powiecie – rada powiatu, w województwie – sejmik województwa. Ich skład ustalany jest w wyniku wyborów samorządowych (radni są reprezentantami mieszkańców odpowiednio gminy, powiatu i województwa. Rada (sejmik) obraduje na sesjach zwoływanych przede wszystkim przez przewodniczącego rady (sejmiku).

Do podstawowych kompetencji rad gminy, powiatu oraz sejmiku województwa można zaliczyć:

- uchwalanie statutu – odpowiednio gminy, powiatu, województwa,
- podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych i krajowych zrzeszeniach regionalnych (sejmik województwa), tworzenie związków, stowarzyszeń i porozumień powiatów (rada powiatu) oraz gmin (rada gminy),
- uchwalanie strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego,
- powoływanie i odwoływanie komisji rewizyjnej (innych komisji stałych i doraźnych rady/sejmiku) oraz zarządu (powiatu/województwa) i jego przewodniczącego,
- uchwalanie budżetu,
- rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz innych sprawozdań finansowo-rzeczowych,
- udzielanie lub nieudzielanie absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu,
- uchwalanie stawek, ulg i zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych¹⁷.

¹³ Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 91, poz. 577, art. 1 i 2.

¹⁴ Dz. U. Nr 48, poz. 550. z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 1206. z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

¹⁷ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 18-19.

W przypadku określenia kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego trudno o podobne uogólnienia. Jest to związane z radykalnymi zmianami w zakresie funkcjonowania organów wykonawczych gminy, które wprowadziła ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁸. W miejsce kolegialnego organu zarządu gminy z jej przewodniczącym na czele, który występował w podwójnej roli przewodniczącego organu kolegialnego – zarządu oraz organu monokratycznego o własnych kompetencjach, wprowadziła wybieralne monokratyczne organy wykonawcze, a mianowicie wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁹.

Zatem na szczeblu gminy mamy odrębną sytuację niż w samorządowym powiecie i województwie, gdzie pozostał kolegialny zarząd oraz jego przewodniczący o swoistej sytuacji: starosta czy marszałek województwa. Odpadł zatem na szczeblu gminy spór co do charakteru prawnego przewodniczącego zarządu²⁰.

Kompetencje monokratycznych organów gminy normuje przede wszystkim art. 30 ustawy z 1990 r. Powierza on funkcje określone ustawami, a przede wszystkim:

- przygotowanie projektów uchwał rady gminy,
- określenie sposobu wykonania uchwały,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- wykonanie budżetu,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Do kompetencji monokratycznych organów gminy należą także zadania dotyczące sfery bezpieczeństwa wewnętrznego, spokoju i porządku publicznego. Przykładowo wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłasza i odwołuje alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. Wójt kieruje także bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Jest ponadto kierownikiem urzędu gminy (miasta) i z tej racji jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu.

Na poziomie powiatu i województwa organami wykonawczymi w dalszym ciągu są zarządy, które spełniają ważne funkcje w kierowaniu tymi jednostkami. Zarząd powiatu wybierany jest przez radę powiatu, natomiast zarząd województwa

¹⁸ Dz. U. Nr 113, poz. 984. Ustawa została uchylona przez ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112.

¹⁹ Organem wykonawczym gminy jest wójt – jego kadencja rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i trwa do końca kadencji rady. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na jej terytorium, natomiast w miastach powyżej 100.000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta, zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 26.

²⁰ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 182.

wybiera sejmik województwa. W skład zarządu wchodzi przewodniczący zarządu, jego zastępcy oraz pozostali członkowie. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, natomiast przewodniczącym zarządu województwa jest marszałek województwa.

Do podstawowych funkcji zarządu powiatu, a także zarządu województwa można zaliczyć:

- wykonywanie uchwał rady (sejmiku),
- przygotowywanie projektów uchwał rady (sejmiku),
- gospodarowanie mieniem – odpowiednio powiatowym, wojewódzkim,
- przygotowanie projektu budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania,
- wykonanie budżetu,
- zgłaszanie wniosków dotyczących zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego,
- dokonywanie zmian w budżecie i dysponowanie rezerwami budżetowymi z upoważnienia rady (sejmiku),
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych.

Zarządy wykonują stojące przed nimi zadania za pomocą odpowiednio: starostwa powiatowego oraz urzędu marszałkowskiego. Kierownikiem starostwa powiatowego jest starosta, natomiast kierownikiem urzędu marszałkowskiego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu marszałek województwa.

Jednym z bardzo ważnych atrybutów samorządu terytorialnego jest względnie niezależna gospodarka finansowa oparta na własnych źródłach dochodów. Pojęcie finansów samorządu terytorialnego może być rozpatrywane w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym.

W ujęciu podmiotowym są to finanse gmin, powiatów samorządowych, województw samorządowych oraz odpowiednio ich związków, stowarzyszeń i porozumień. W ujęciu przedmiotowym finanse samorządu terytorialnego to przede wszystkim ich gospodarka budżetowa oraz wszelkie zjawiska związane z jej funkcjonowaniem, takie jak: opracowywanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu, ewidencja i sprawozdawczość, kontrola, dochody i wydatki budżetowe²¹.

W latach 1990-1998 funkcjonował w Polsce jednosczeblowy model samorządu terytorialnego, stąd też pojęcie finanse samorządowe było tożsame z terminem finanse gminy. Wskazać można na wiele kryteriów podziału dochodów gmin, wśród których szeroko stosuje się klasyfikację dwudzielną – dochody własne i dochody zewnętrzne (zasilające). W bardziej szczegółowej klasyfikacji trójdzielnej wskazuje się na – dochody własne, dochody z udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa oraz subwencje i dotacje.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazuje następujący rejestr dochodów własnych gminy:

²¹ Zob. G. Krasowska-Walczak, *Finanse publiczne*, Poznań 1996, s. 130.

1) wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilno-prawnych,

2) wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej, od posiadania psów, eksploatacyjnej, innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,

3) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gminy,

4) dochody z majątku gminy,

5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,

6) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,

7) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,

8) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę,

9) odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody gminy,

10) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy,

11) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,

12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów,

13) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkających na terenie gminy, w wysokości 39,34% wpływów,

14) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku posiadających siedzibę na terenie gminy w wysokości 6,71%.

Gminy czerpią również środki finansowe z subwencji i dotacji. Każda gmina otrzymuje subwencję ogólną, w skład której wchodzi trzy części – wyrównawcza, równoważąca i oświatowa. Gminy mogą także korzystać z dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, zlecone gminie oraz na inne zadania zlecone ustawami²².

Jeżeli natomiast chodzi o powiaty, to ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na następujące dochody własne:

²² E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdunkiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010, s. 64-66, por. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3, s. 70, por. A. Talar, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatków i opłat lokalnych w II oraz III Rzeczypospolitej. Zarys problemu*, w: *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Kolonia Limited 2010, s. 347-348.

1) wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczonych na podstawie odrębnych przepisów,

2) dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu oraz wpływy od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powiatowych jednostek budżetowych,

3) dochody z majątku powiatu,

4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu,

5) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,

6) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,

7) odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat,

8) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu,

9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu,

10) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,

11) inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów, jak również

12) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu w wysokości 10,25%,

13) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze powiatu, wynoszący 1,4%.

W przypadku dochodów własnych województw wymienić możemy te same kategorie co w odniesieniu do powiatów. Pewne różnice dotyczą jedynie udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa. W tym kontekście wskazać należy na:

1) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa w wysokości 1,60%,

2) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze województwa w wysokości 15,90%.

Powiaty i województwa otrzymują również subwencje ogólne, które w przypadku tych pierwszych dzielone są na część: wyrównawczą, równoważącą i oświatową, natomiast w przypadku województw na: wyrównawczą, regionalną oraz oświatową. Stałym źródłem dochodów powiatów i województw mogą być także dotacje celowe przeznaczane w głównej mierze na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na finansowanie zadań własnych.

Odrębną podstawą do dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń z tytułu dofinansowania ich działalności jest kontrakt wojewódzki, będący

umową między stroną rządową, tj. Radą Ministrów i samorządem województwa związaną z realizacją regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków krajowych i wspólnotowych. Obecnie kwestie kontraktu reguluje ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w powiązaniu z ustawą o finansach publicznych.

Jeżeli chodzi o nadzór nad samorządem terytorialnym to opiera się on na kryterium zgodności z prawem. Organami uprawnionymi do kontroli nad samorządem terytorialnym są: prezes Rady Ministrów, wojewoda, regionalna izba obrachunkowa. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy, powiatu, województwa tylko w przypadkach określonych ustawami i mają prawo żądania informacji oraz danych dotyczących ich organizacji i funkcjonowania, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych²³.

Konkludując należy stwierdzić, że model polskiego samorządu terytorialnego od strony formalnoprawnej jest kompletny i w miarę spójny. Z pakietu reform podjętych przez rząd Jerzego Buzka właśnie dokończenie procesu decentralizacji można traktować jako największy sukces.

Ogólnie pozytywna ocena nie powinna nas jednak zwalniać ze stawiania pytań dotyczących ewentualnych modyfikacji tego systemu. Jak się wydaje, najslabszym ogniwem struktury samorządowej jest powiat, który będąc jednostką samorządu lokalnego w coraz większym stopniu staje się areną zmagających się partii politycznych. Nie jest to oczywiście skaza genetyczna, dezawuuująca powiat, ale – jak się wydaje – w pełni usprawiedliwione jest pytanie, czy w Polsce nie wystarczyłyby np. silniejsze gminy i samorządowe województwa. Za taką opinią może także przemawiać niedoskonały, ograniczający rolę powiatów system generowania przychodów budżetowych. Krytyczne uwagi dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego mają zresztą ogólniejszy charakter. Przedmiotem najczęściej formułowanych zastrzeżeń jest nadmierne rozproszenie prawodawstwa dotyczącego finansów samorządowych. O ile można to uznać za uzasadnione w odniesieniu do określenia źródeł dochodów oraz zakresu ustalania podatków i opłat lokalnych, o tyle trudno jest wyjaśnić celowość rozproszenia unormowania materii ustalania i wykonywania budżetów oraz w ogóle gospodarki finansowej. Daleki od doskonałości jest także system kształtowania dochodów powiatów i województw. Źródłem ich finansowania są nazbyt szczupłe, dotacje i subwencje, a nie dochody własne, które z założenia są gwarantem większej niezależności organizacyjnej i racjonalności prowadzonej przez samorządy gospodarki finansowej.

Merytoryczne i formalne braki unormowania prawnofinansowej strony działalności samorządu terytorialnego nakazują traktować materię finansów samorządowych jako szczególnie niedopracowaną, co musi rzutować na jakość funkcjonowania obecnego systemu samorządu²⁴.

²³ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2001, s. 25.

²⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 288.

Ważne jest także pytanie o przyszłość samorządu regionalnego. W tej chwili jest on współgospodarzem województwa i niewiele przemawia za rozszerzeniem jego kompetencji w sferze publicznej. Utrzymanie dualizmu administracyjnego w województwie jest korzystne dla władz rządowych, ponieważ większa kontrola nad województwem jest obecnie istotna ze względu na znaczące unijne środki strukturalne przepływające przez regiony.

Sformułowane wyżej uwagi nie zmieniają jednak ogólnie pozytywnej oceny samorządu terytorialnego w Polsce. W ciągu ostatnich lat stał się on ważnym elementem przejrzystego i jednolitego dla całego kraju systemu władz publicznych.

Należy przyznać rację H. Izdebskiemu, że od 1990 r. w gminie, a od 1999 r. także w odtworzonym powiecie i nowo ukształtowanym województwie samorząd terytorialny stanowi nadzwyczaj ważny składnik systemu władz publicznych, najbliższy mieszkańcom zarówno ze względu na zadania, jak i obywatelski charakter jego organów stanowiących, zapewniający też – zwłaszcza w gminie – możliwość realnego utrzymywania więzi władzy publicznej z wyborcami. Samorząd terytorialny stanowi zatem standardową instytucję demokratycznego państwa prawnego o gospodarce rynkowej, będącą w coraz większym stopniu przedmiotem unormowania prawnomiędzynarodowego²⁵.

SAMORZĄD GOSPODARCZY

Kolejną formą samorządu korporacyjnego jest samorząd gospodarczy. Dla dalszych naszych rozważań niezwykle istotne jest prawidłowe zdefiniowanie samorządu gospodarczego, dbając bowiem o jednoznaczny zakres merytoryczny tego pojęcia powinniśmy rozróżnić inicjatywy stowarzyszeniowe mające na celu reprezentowanie wyłącznie partykularnych interesów pewnych grup przedsiębiorców od działań obejmujących publiczno-administracyjny zakres kompetencji, typowy dla samorządu korporacyjnego.

Definiując samorząd gospodarczy, możemy za J. Hubertem stwierdzić, że jest to związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego lub zawodu²⁶.

Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy (organizuje) ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym przypadku na drugim

²⁵ *Ibidem*, s. 9.

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

planie. Innymi słowy samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne. Ich kompetencji podlega ściśle określona sfera działalności gospodarczej, pewnej kategorii osób, które w sposób zorganizowany i władczy wykonują na równi z organami samorządu terytorialnego, zdecentralizowaną część administracji państwowej.

Opierając się na tych założeniach należy zdecydowanie wyłączyć z zakresu samorządu gospodarczego wszelką działalność, która ogranicza się jedynie do funkcji doradczych w sprawach publicznych lub też wyłącznie do zastępstwa interesów określonych grup zawodowych. Mylenie podmiotów samorządowych, posiadających określone władztwo administracyjne ze stowarzyszeniami funkcjonującymi w sferze gospodarki jest tendencją niepożądaną, wprowadzającą zamęt organizacyjny i kompetencyjny, co w efekcie może prowadzić do zdezwuowania idei samorządu gospodarczego. Trzeba sobie uświadomić, że siła samorządu gospodarczego tkwi w jego publicznoprawnym charakterze. Powinien on być zatem wyłanianą w demokratyczny sposób, powszechną i możliwie apolityczną reprezentacją środowiska przedsiębiorców, będącą partnerem tak administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy działające w Polsce izby gospodarcze spełniają scharakteryzowane wyżej kryteria? Szukając na nie odpowiedzi musimy sięgnąć do początków transformacji ustrojowej w Polsce.

Przełomowe wydarzenia polityczne, jakie następowały w naszym kraju w końcu lat 80., nie mogły pozostać bez wpływu na bieżącą działalność i określenie przyszłości samorządu gospodarczego. Nowe władze, opierając swą działalność na zasadach wolności politycznej i gospodarczej, sprzyjały rozwojowi samorządu. Należy jednak podkreślić, że najważniejsze akty prawne, na podstawie których rozpoczęto w Polsce tworzenie organizacji samorządowych przedsiębiorców, były dziełem schodzących wtedy ze sceny politycznej przedstawicieli dawnego reżimu.

Podstawy prawne funkcjonowania izb gospodarczych zostały określone przede wszystkim w ustawie z 30 maja 1989 r.²⁷ Paradoksalnie regulacja ta, mimo wielu wad wskazywanych przez większość środowiska przedsiębiorców, nadal obowiązuje sprawiając, że reprezentacja interesów sfer gospodarczych pozostawia wiele do życzenia. W artykule 2 tej ustawy mówi się wprawdzie, że „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych”, jednak dalsza analiza tego aktu prawnego w żadnym razie nie potwierdza tezy, że tą drogą można powołać organizację rzeczywistego samorządu gospodarczego.

Najpoważniejsze mankamenty tej ustawy to: 1) wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych, 2) sposób powoływania izb

²⁷ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz. U. Nr 35, poz. 195.

gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych, a także 3) oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Trzeba jasno powiedzieć, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewnia im pozycji związków publicznoprawnych, które uzyskują podmiotowość z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. Pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą sposobu powstania i członkostwa oraz stosunku do państwa. Jeżeli chodzi o pierwszy z tych elementów, to pamiętajmy, że utworzenie związku publicznoprawnego, a więc na przykład izby przemysłowo-handlowej, a także jego likwidacja może zachodzić tylko w drodze ustawodawczej, po wysłuchaniu wniosków określonych ciał samorządowych. Wola członków jest zatem na drugim planie, o powstaniu, przekształceniu lub likwidacji związku decydują władze państwowe. Podkreślić należy również fakt obligatoryjnego członkostwa w związku publicznoprawnym oraz prawo organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami.

Niestety cech tych nie znajdujemy ani u regionalnych izb gospodarczych, ani u Krajowej Izby Gospodarczej, której powołanie zapowiadała wspomniana ustawa. Z tego też względu wyżej wymienione organizacje możemy traktować jedynie jako stowarzyszenia gospodarcze, a nie jednostki samorządu gospodarczego. Uwaga ta dotyczy wszystkich izb przemysłowo-handlowych, izb budownictwa, izb turystycznych i innych powołanych na mocy ustawy z 30 maja 1989 r.²⁸ Niedoskonałość wymienionej wyżej regulacji skłoniła ustawodawcę do podjęcia działań mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym. Z perspektywy ponad 20 lat widzimy, że zamierzenia te zakończyły się niepowodzeniem. Przyznać trzeba obiektywnie, że pojawiające się w ciągu ostatnich niemal dwóch dekad projekty ustaw o samorządzie gospodarczym, mimo wprowadzenia zapisu o powszechnym członkostwie, powielały większość błędów regulacji z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych²⁹. Trudno oprzeć się smutnej refleksji, że spowodowane to było albo niedostatecznym zrozumieniem ze strony parlamentarzystów i ministrów kolejnych rządów istoty samorządu gospodarczego, albo było wynikiem przemysłowej taktyki, mającej na celu ściśle reglamentowanie dostępu do decyzji o charakterze gospodarczym. Wiąże się to nierozłącznie z problemem braku jasnej, logicznie skonstruowanej wizji jego funkcjonowania. Powracające od lat pytanie o to, czy samorząd gospodarczy ma się opierać na zasadzie dobrowolności czy obligatoryjności, dzieli środowiska gospodarcze i polityków, uniemożliwiając racjonalne rozstrzygnięcie tej kwestii. Rozbieżności z tym związane i dążenie do dalekiego od

²⁸ Por. S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce...*, s. 84.

²⁹ Szerzej na ten temat: R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 143-146.

doskonałości kompromisu znalazły swoje odzwierciedlenie również w projektach ustaw o samorządzie gospodarczym.

Szczególnie razi pomieszczenie problematyki związanej z funkcjonowaniem dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców, utworzonych głównie w celu reprezentowania ich interesów z problematyką samorządu gospodarczego. Nadawanie stowarzyszeniom gospodarczym, a więc związkom o charakterze prywatnym, atrybutu powszechności (obligatoryjności), jest całkowicie niezasadne, ponieważ ich organizacja wewnętrzna, status prawny, jak i pozycja w strukturze administracyjnej, nie ma wiele wspólnego z rzeczywistym samorządem gospodarczym. Takie uregulowanie tej sprawy prowadzi do przyznania stowarzyszeniom gospodarczym rangi samorządu gospodarczego. Jest to bardzo niedobry trend, umożliwi on bowiem wykreowanie instytucji ułomnego samorządu, który nie posiada żadnych konkretnych funkcji publicznoprawnych.

W jaki zatem sposób należy zorganizować samorząd gospodarczy w Polsce? Nie ulega wątpliwości, że pozostając równoprawnym w stosunku do samorządu terytorialnego, stanowić on powinien immanentną część systemu administracji publicznej w Polsce. W tej chwili jedyną zadowalającą z formalnoprawnego punktu widzenia regulacją jest ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych³⁰, która wprowadza powszechny samorząd rolniczy. Jeżeli chodzi o izby rzemieślnicze to ustawa o rzemiośle z 22 marca 1989 r.³¹ wymaga, mimo wprowadzenia kilku istotnych zmian, nowego podejścia do kwestii miejsca samorządu rzemieślniczego w strukturze administracyjnej państwa. Z kolei funkcjonowanie izb przemysłowo-handlowych, a także działających na podstawie tego samego aktu prawnego izb budownictwa czy też izb turystycznych, powinno zostać uregulowane od podstaw. Ogólnikową i anachroniczną ustawę o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r. należy zastąpić regulacją zakładającą obligatoryjny, czy – jak twierdzą inni – powszechny charakter izb gospodarczych w Polsce. Oznaczałoby to, że każde przedsiębiorstwo przemysłowe, handlowe lub usługowe, poza rolnictwem i rzemiosłem, które dysponują własną reprezentacją, stawałoby się członkiem izby przemysłowo-handlowej w momencie zarejestrowania działalności gospodarczej³². W tym

³⁰ Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3 z późn. zm.

³¹ Dz. U. Nr 17, poz. 92; por. Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rzemiośle, Dz. U. Nr 129, poz. 1445.

³² Członkostwo obejmowałoby wszystkich prowadzących działalność gospodarczą w sposób zorganizowany i ciągły w: przemyśle, handlu, budownictwie, usługach oraz poszukiwaniu i eksploatacji zasobów mineralnych. Samorząd gospodarczy przemysłu i handlu stanowiłyby: osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – przedsiębiorcy i wspólnicy, spółki jawne, spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawczo-rozwojowe, przedsiębiorcy zagraniczni w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, zwane dalej „przedsiębiorstwami zagranicznymi”, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, oddziały zagranicznych spółek akcyjnych, z ograniczoną odpowiedzialnością i komandytowo-akcyjnych działających w Polsce; zob. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym

miejsu warto się zastanowić nad zasadnością utrzymywania wielu rozdrobnionych organizacji reprezentujących interesy poszczególnych środowisk gospodarczych. Być może lepszym rozwiązaniem będzie włączenie izb budownictwa, izb turystycznych, izby ubezpieczeń, a także zrzeszeń handlu i usług oraz zrzeszeń transportu w jednolitą strukturę mających znaczący potencjał społeczno-ekonomiczny izb przemysłowo-handlowych.

Instytucjami tak szeroko rozumianego samorządu gospodarczego przemysłu i handlu powinny być niezależne od siebie i samodzielne w ramach ogólnego porządku prawnego: okręgowe izby przemysłowo-handlowe, regionalne (wojewódzkie) izby przemysłowo-handlowe oraz Krajowa Izba Przemysłowo-Handlowa, ewentualnie Krajowa Izba Gospodarcza, będąca naczelnym organem samorządowej reprezentacji przedsiębiorców.

Wypływa z tego wniosek, że jedynie izby gospodarcze działające jako instytucje publicznoprawne mogą zapewnić przedsiębiorcom działającym w Polsce prawidłową reprezentację ich interesów. Nie są w stanie tego zrobić branżowe zrzeszenia gospodarcze czy też – mające elitarny charakter – organizacje przedsiębiorców. W Polsce działa wiele organizacji zajmujących się formalnie rzecznictwem interesów podmiotów gospodarczych. Możemy tu wymienić m.in. organizacje pracodawców, takie jak: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” czy *Business Centre Club* oraz izby branżowe. Nie dezawuuując zasług wymienionych powyżej podmiotów w sferze reprezentowania interesów środowiska przedsiębiorców w naszym kraju, zważmy jednak, że nie mają one mandatu do występowania w interesie całego spektrum polskiej gospodarki. Nie wynika to z braku dobrej woli tworzących je osób, ale możliwości formalnoprawnych, pamiętajmy bowiem, że wyłącznie związki publiczne, za którymi stoją określone kompetencje administracyjne, mogą być rzeczywistym partnerem władz państwowych w procesie kształtowania polityki gospodarczej kraju.

Dodajmy w tym miejscu, że podmiotowość samorządu gospodarczego nie powinna ograniczać się do szczebla centralnego. Równie ważne jest zwiększenie jego wpływów w środowisku regionalnym i lokalnym. Obecnie, w dobie implementacji w Polsce unijnej polityki strukturalnej, na nowej płaszczyźnie należy usytuować relacje pomiędzy samorządowymi izbami gospodarczymi a samorządem terytorialnym. Z jednej strony władze lokalne i regionalne powinny zostać zobligowane do uwzględniania opinii zorganizowanego w ten sposób środowiska gospodarczego w przygotowywaniu strategii i programów o charakterze lokalnym i wojewódzkim, z drugiej zaś izby gospodarcze należy wyposażyć w kompetencje beneficjenta końcowego środków europejskich.

Rejestrze Sądowym, Dz. U. Nr 121, poz. 769; por. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037, z 2001 r., Nr 102, poz. 1117, z 2003 r., Nr 49, poz. 408.

W tym kontekście szczególnie istotne jest zaangażowanie samorządu gospodarczego w sferze działań lokalnych. Współpraca izb z samorządem miasta czy gminy wpływać może znacząco na poziom życia mieszkańców zależny przecież w głównej mierze od kondycji miejscowej gospodarki.

Podsumowując rozważania na temat samorządu gospodarczego należy podkreślić, że jego pełny rozwój będzie możliwy jedynie pod warunkiem pozytywnego odniesienia się władz publicznych, zarówno centralnych, jak i samorządowych, do procesu decentralizacji stosunków gospodarczych. Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat nie napawają niestety optymizmem. Rządzący do tej pory Polską, bez względu na autorament polityczny, nie wykazują widocznego zainteresowania problematyką samorządu gospodarczego. Najlepszym tego potwierdzeniem jest jałowa dyskusja nad ustawą o samorządzie gospodarczym, trwająca z większym lub mniejszym natężeniem od początku lat 90. ubiegłego wieku. W tym kontekście wielce symptomatyczna jest postawa parlamentarzystów, którzy nie mogą lub nie chcą rozstrzygnąć kwestii dotyczących przyszłości samorządu gospodarczego w naszym kraju. Wspomniana niemoc polskiego ustawodawcy wynika – jak się wydaje – z braku zadowalającej wiedzy na temat samorządu gospodarczego, natomiast suponowana niechęć do tego typu instytucji ma swoje źródło w uleganiu wpływom wymienianych wcześniej stowarzyszeń gospodarczych i organizacji pracodawców.

Wskazane powyżej przesłanki dowodzą, że administracja publiczna z dużą rezerwą odnosi się do perspektywy przekazania części kompetencji samorządowi gospodarczemu. Dystans ten dotyczy w równym stopniu rządu, jak i samorządu terytorialnego, który nie chce pozbywać się części uprawnień i związanych z tym możliwości generowania przychodów budżetowych. Doraźny interes nie może jednak przesłaniać celu strategicznego, jakim jest zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego realizującego swoje potrzeby w ramach demokratycznego, opartego na szerokiej decentralizacji państwa. W takim ujęciu funkcjonowania władz publicznych musi się znaleźć miejsce dla samorządu gospodarczego, którego przesłanie – podobnie jak innych form samorządu – wynika z zasady subsydiarności.

SAMORZĄD ZAWODOWY

Samorząd zawodowy zajmuje ważne miejsce w systemie demokracji obywatelskiej. Ma on na celu ochronę pewnych zawodów, które ze względu na dobro społeczne wymagają najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych³³. Należy podkreślić, że w przypadku samorządu zawodowego nie ma wątpliwości

³³ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej...*, s. 59.

formalnoprawnych dotyczących charakteru członkostwa i istoty tego typu związków. Są one jednoznacznie postrzegane jako korporacje publicznoprawne stanowiące ważny element struktury administracyjnej państwa.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że działalność publicznoprawna to forma aktywności, której podmiotem jest czynnik władzy państwowej mogący być albo wymiarem sprawiedliwości, albo ustawodawstwem, albo wreszcie administracją państwową. Podmiot publiczny różni się od podmiotu prawa prywatnego tym, że nie działa bezpośrednio we własnym imieniu i na własną korzyść, natomiast opiera swoją aktywność na czynniku władzy i wykonuje swoje prawa i obowiązki w imieniu państwa lub organów państwowych. Powyższe kryteria spełnia samorząd zawodowy.

Przez to pojęcie rozumiemy organizacyjną formę zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest między innymi 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 publicznoprawnych, jak chociażby prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania danego zawodu. To właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym.

Jak wynika z powyższej definicji, samorząd zawodowy opiera się niemal wyłącznie na podstawie zawodowej. Tym co łączy jednostki dla zorganizowania ich do udziału w administracji publicznej, jest szczególna sytuacja społeczno-zawodowa danej jednostki. Tę sytuację wytwarza z jednej strony specjalizacja zawodowa, przyjęta w organizacji życia gospodarczego jako podstawa bytu jednostek, a z drugiej strony porządek prawny, który tej specjalizacji daje prawną rękojmię społeczną. Dzięki temu zawód otrzymuje formę stanową i wytwarza wewnętrzne oraz zewnętrzne więzy, łączące jednostki w grupy.

Podkreśliśmy w tym miejscu raz jeszcze, że więź łącząca członków samorządu musi mieć charakter publicznoprawny. Nie każda forma reprezentowania interesów grupowych spełnia to kryterium. Nieporozumieniem jest zatem mylenie dwóch różnych dążeń, a mianowicie prawa do zrzeszania się z prawem do zarządzania własnymi sprawami. O ile wynikająca z prawa do zrzeszania się zasada dobrowolności nie budzi zastrzeżeń w odniesieniu do stowarzyszeń, o tyle nie ulega wątpliwości, że kłóci się z podstawowymi aspektami wyrażającymi istotę korporacji publicznych, a takimi są izby samorządu zawodowego³⁴.

Izby zawodowe nie są stowarzyszeniami i nie mogą działać wyłącznie w imieniu osób, które do nich mocą swojej decyzji przystępują lub z których występują, ale z istoty idei samorządu muszą obejmować wszystkie osoby uprawiające dany

³⁴ Por. M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2002, s. 131.

zawód. W związku z zamieszczeniem pojęciowym ostatnich lat trzeba podkreślić, że „dobrowolność” przynależności do izby zawodowej oznacza przekształcenie samorządu zawodowego w stowarzyszenie (zrzeszenie), działające wyłącznie w stosunku do swoich członków³⁵.

Rozwój samorządu zawodowego w Polsce był konsekwencją ożywienia społeczno-politycznego u progu dekady lat 90. Przemiany ustrojowe, jakie nastąpiły w naszym kraju w tym czasie, spowodowały między innymi aktywizację różnych środowisk zawodowych, które postanowiły oprzeć swoje funkcjonowanie na publicznoprawnych formach działania. Oznaczało to w praktyce wykreowanie organizacji o charakterze samorządu korporacyjnego. Wola członków, choć istotna, nie była jednak w tym przypadku czynnikiem decydującym. Utworzenie samorządu zawodowego, a co za tym idzie określenie jego uprawnień, pozostawało bowiem i w dalszym ciągu pozostaje kompetencją administracji państwowej, w szczególności jej organów ustawodawczych³⁶.

Zakres, w jakim państwo przekazuje władztwo publiczne samorządowi zawodowemu, obejmuje:

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych,
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu i prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania danej profesji,
- kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu,
- organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego,
- doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w danym zawodzie oraz prowadzenie działalności edukacyjnej.

Reprezentowanie interesów określonych korporacji wobec władz państwowych sytuuje samorząd na pozycji partnerskich relacji w stosunku do administracji publicznej. Najlepszym przykładem tego typu działań jest opiniowanie projektów aktów prawnych związanych z wykonywaniem danej profesji, a także zgłaszanie władzom spostrzeżeń i wniosków z tego zakresu.

Niezwykle ważną kompetencją, kreującą w istocie rzeczy publicznoprawny zakres działania korporacji zawodowych, jest nadzór nad wykonywaniem zawodu. W tej mierze po stronie samorządu znajduje się wiele prerogatyw z zakresu „władztwa administracyjnego”. Najistotniejszą spośród nich jest dysponowanie prawem zezwalającym na wykonywanie określonego zawodu. Jest to wręcz

³⁵ J. Stępień, *Miejsce advokatury we współczesnym państwie*, „Palestra” 2009, nr 3-4, s. 309.

³⁶ J. Panejko podkreślał, że „skoro państwo powołało do życia samorząd dla swych celów, to źródłem praw i obowiązków wszystkich instytucji samorządowych mogą być jedynie ustawy państwowe. Cel i zadania tych instytucji wypływają z ich samorządowego charakteru, jako organów państwa i z natury ich jako związków kolektywnych, względnie korporacji prawnych, a granicę dla nich stanowią zawsze ustawy państwowe”, zob. J. Panejko, *op. cit.*, s. 100.

modelowy przykład samorządu korporacyjnego, opartego na przymusowych związkach osób, które w zinstytucjonalizowanej formie realizują wiele przekazanych im ustawowo kompetencji publicznych.

Istotnym zadaniem publicznoprawnym samorządu zawodowego jest także ustalanie zasad deontologii zawodowej oraz ich respektowanie poprzez sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego za postępowanie sprzeczne z przyjętymi normami. Nadzorowanie postaw członków w tym zakresie związane jest z możliwością zastosowania systemu sankcji dyscyplinarnych dotyczących prawa wykonywania zawodu obejmującego między innymi zawieszenie w czynnościach zawodowych lub wydalenie z zawodu.

Korporacje samorządowe dbają także o jakość świadczonych przez swoich członków usług. Z tego względu organizują system szkoleń zawodowych, których celem jest stałe doskonalenie poziomu umiejętności i zasobu wiedzy fachowej. Niektóre korporacje, jak np. samorząd adwokacki czy samorząd biegłych rewidentów, zobowiązują swoich członków do uczestnictwa w tego typu szkoleniach.

Uzasadnienie znajduje także wykonywanie przez samorząd zawodowy badań naukowych i prowadzenie działalności edukacyjnej. Samorząd zawodowy zrzesza w swoich szeregach profesjonalistów z zakresu danej dziedziny aktywności ludzkiej. Posiadają oni niezwykle cenne wiadomości praktyczne dotyczące danego zawodu oraz dyscyplin naukowych powiązanych z nim rzeczowo. Bardzo ważne więc jest zabezpieczenie możliwości wykorzystania tego potencjału, bądź to poprzez kontakty z ośrodkami naukowymi, bądź przez struktury powołane w ramach samorządu. Zapewnienie ścisłej współpracy z ośrodkami naukowymi i prowadzenie badań związanych z konkretną działalnością zawodową, wpływa na poprawienie jakości świadczonych w tym zawodzie usług i na poprawę warunków wykonywania danej profesji³⁷.

Wysoki poziom kompetencji profesjonalnych powinien iść w parze z przestrzeganiem standardów etycznych tradycyjnie kształtowanych przez samo środowisko zawodowe. Nie ulega zatem wątpliwości, że szczególnie predestynowane do funkcjonowania w ramach korporacji samorządowej są „zawody zaufania publicznego”.

Przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego powinna być formą nobilitacji społecznej, wynikającej z obowiązujących w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienaganej postawy etycznej. Obserwacja działających obecnie w Polsce samorządów zawodowych prowadzi do wniosku, że wiele spośród nich nie wykazuje niezbędnej spistości moralnej, deontologicznej i organizacyjnej. Jest to argument dla krytyków korporacjonizmu zawodowego,

³⁷ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, s. 61.

k którzy podkreślają, że niektóre profesje zdecydowanie za wcześnie obdarzone zostały zaufaniem publicznym i przywilejem samorządu³⁸.

Pojęcie zawodu zaufania publicznego pojawiło się po raz pierwszy wśród norm polskiego prawa konstytucyjnego w art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Stwierdzono w nim, że: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Zapis ten był w istocie rzeczy uznaniem stanu faktycznego, bowiem w momencie jego wprowadzenia już od kilkunastu lat funkcjonowały w Polsce korporacje samorządu zawodowego. Pierwsze organizacje tego typu, obejmujące adwokatów i radców prawnych, rozpoczęły swoje funkcjonowanie na podstawie ustaw uchwalonych w 1982 r.

Obecnie w polskim systemie prawnym obowiązuje 15 uregulowań rangi ustawowej, umożliwiających powołanie następujących samorządów zawodowych:

1) adwokackiego, na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze (Dz. U. 1982 r., Nr 16, poz. 124 z późn. zm.),

2) radców prawnych, na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (D. U. z 1982 r., Nr 19, poz. 145 z późn. zm.),

3) lekarskiego, na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 1989 r., Nr 30, poz. 158 z późn. zm.). Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje nowa regulacja prawna dotycząca samorządu lekarskiego, a mianowicie ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708),

4) lekarsko – weterynaryjnego, na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko – weterynaryjnych (Dz. U. z 1991r., Nr 8, poz. 27 z późn. zm.),

5) notarialnego, na podstawie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie (Dz. U. z 1991 r., Nr 22, poz. 91, z późn. zm.),

6) pielęgniarek i położnych, na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r., o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. z 1991 r., Nr 41, poz. 178 z późn. zm.),

7) aptekarskiego, na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 1991 r., Nr 41 poz. 179 z późn. zm.),

8) biegłych rewidentów, na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U z 1994 r., Nr 121, poz. 592 z późn. zm.) Od 2009 r. obowiązuje nowa regulacja prawna dotycząca samorządu biegłych rewidentów, a mianowicie ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649),

³⁸ Por. M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, (red.) S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 25-31.

- 9) doradców podatkowych, na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 1996 r., Nr 102, poz. 475 z późn. zm.),
- 10) komorniczego, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1997 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 1997 r., Nr 133, poz. 882 z późn. zm.),
- 11) architektów, inżynierów budownictwa, urbanistów, na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r., Nr 5, poz. 42 z późn. zm.),
- 12) rzeczników patentowych na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2001r., Nr 49, poz. 509 z późn. zm.),
- 13) psychologów, na podstawie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2001 r., Nr 73, poz. 763 – ustawa wejdzie w życie od 1 stycznia 2006 r.),
- 14) kuratorów sądowych, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1071),
- 15) diagnostów laboratoryjnych, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2001r., Nr 100, poz. 1083).

Podsumowując należałoby się zastanowić nad tym, jaka jest przyszłość samorządu zawodowego w Polsce. Wbrew pozorom antycypacja rozwoju wypadków jest w tej mierze niezwykle trudna. Wynika to, najogólniej rzecz biorąc, z występowania dwóch, wykluczających się wzajemnie dążeń, jakie możemy zaobserwować w sferze życia publicznego. Z jednej strony przedstawiane są propozycje utworzenia nowych samorządów formułowane przez pracowników socjalnych, tłumaczy przysięgłych, geodetów i kartografów, a także syndyków, nadzorców sądowych i likwidatorów, z drugiej zaś strony część klasy politycznej podejmuje działania prowadzące w istocie rzeczy do zdezwuowania samorządu zawodowego w Polsce.

Jak się zatem okazuje dyskusja na temat samorządu zawodowego stała się niespodziewanie sporem o ład ustrojowy Polski, w którym adwersarze odwołują się bądź to do potrzeby emancypacji zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli, bądź też do wizji wzmocnienia państwa jako organizacji onnipotentnej, kompleksowo regulującej porządek społeczny.

Spór o model ustrojowy państwa ma bez wątpienia fundamentalne znaczenie dla przyszłości samorządu zawodowego w Polsce. Trzeba bowiem sobie uświadomić, że pozbawienie korporacji prawa do sprawowania nadzoru nad należyтым wykonywaniem zawodu, a także organizowania i prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego sprawia, że izby samorządowe stają się zbędne.

Sytuacja taka wymaga od polskiego samorządu zawodowego wzmoczonej aktywności na rzecz zachowania własnego stanu posiadania, ale także otwartości na nierzadko uzasadnioną krytykę. Uświadomienie sobie własnych błędów może być kluczowym elementem procesu instytucjonalnego wzmocnienia samorządu zawodowego, którego funkcjonowanie jest bez wątpienia ważnym dopełnieniem procesu

decentralizacji w Polsce. W tym miejscu warto przywołać opinię jednego z klasyków niemieckiej myśli samorządowej Fritza Fleinera, który stwierdził, że „samorząd stanowi granicę dla wszechwładztwa państwowego”³⁹. Pamiętajmy, że opinia ta dotyczy każdej formy samorządu, również samorządu zawodowego.

PODSUMOWANIE

Jednoznaczna ocena funkcjonowania samorządu w Polsce po reformie ustrojowej państwa jest niezwykle trudna. Jak już podkreślono, możemy obecnie wyróżnić w naszym kraju trzy formy samorządu korporacyjnego, a mianowicie: terytorialny, gospodarczy i zawodowy. Różnią się one charakterem więzi łączących członków samorządu. Wśród nich największe znaczenie ma samorząd terytorialny, bowiem skupia on wszystkich obywateli, którzy mogą brać aktywny udział w realizacji zadań życia zbiorowego jako zdecentralizowanej administracji publicznej. Samorząd terytorialny w Polsce stanął obecnie wobec nowych wyzwań i oczekiwań społecznych. Od 1 stycznia 1999 r. funkcjonuje on na szczeblu gminy oraz powiatu i województwa, stanowiąc bez wątpienia ważny element ustroju politycznego naszego państwa. Trudno z dzisiejszej perspektywy rozstrzygać o jego przyszłości. Jak się jednak wydaje, aby podjęte w Polsce reformy samorządowe zakończyły się powodzeniem, niezbędne jest spełnienie przynajmniej dwóch warunków.

Po pierwsze, należałoby oczekiwać większej aktywności ze strony poszczególnych wspólnot lokalnych i regionalnych. Jest to najważniejszy krok w kierunku wzmocnienia samorządu oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Nawet najlepsze przepisy prawne nie doprowadzą do rozwoju samorządu wobec biernej postawy samych zainteresowanych. Bardzo wiele racji miał wielki reformator państwa pruskiego Karl von Stein, kiedy w 1807 r., uzasadniając konieczność umocnienia władzy lokalnej w Niemczech, pisał: „należy przyzwyczaić naród do tego, aby nauczył się zarządzać swoimi własnymi interesami, aby wyszedł nareszcie ze stanu niemowlęstwa”⁴⁰.

Po drugie, niezbędne jest dalsze pogłębianie procesu decentralizacji zarządzania państwem. Bardzo ważne jest, aby deklarowana przez centralną administrację rządową zasada pomocniczości (subsydiarności), a więc rozłożenia zadań, zgodnie z którymi państwo jako całość wykonuje tylko te kompetencje, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje, nie pozostawała wyłącznie w sferze werbalnej. Do tego jednak niezbędne jest między innymi racjonalne rozstrzygnięcie kwestii finansowania samorządu.

³⁹ F. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht*, Tübingen 1922, s. 98; cyt. za A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 15.

⁴⁰ A. Kroński, *Teoria samorządu...*, s. 15.

Kolejny problem dotyczy samorządu gospodarczego. Warunkiem niezbędnym dalszego jego rozwoju jest powołanie do życia obligatoryjnych izb gospodarczych, działających w układzie terytorialnym i wyposażonych przez państwo w kompetencje z zakresu zdecentralizowanej administracji publicznej⁴¹. Nie możemy zapominać, że istotą każdego samorządu, a więc i gospodarczego, jest przymusowa przynależność do niego z mocy ustawy oraz określone władztwo administracyjne.

Jeżeli natomiast chodzi o samorząd zawodowy, to z formalnoprawnego punktu widzenia trudno wskazać na poważniejsze zarzuty. Działające obecnie w Polsce korporacje zawodowe mają charakter obligatoryjny i wykonują określone czynności z zakresu administracji publicznej. Ważną rzeczą jest jednak pogłębianie tego procesu i dążenie do sytuacji, aby poszczególne korporacje samorządu zawodowego traktowane były przez rząd w sposób podmiotowy i cieszyły się zaufaniem zainteresowanych środowisk.

Reforma samorządowa w Polsce jest zatem ciągle trwającym procesem. W tym kontekście niezwykle ważne jest konsekwentne przeciwstawianie się dążeniom centralizacyjnym administracji rządowej, które można dostrzec w funkcjonowaniu większości organizacji samorządu korporacyjnego. Pewnego rozczarowania reformą decentralizacyjną nie ukrywa J. Regulski, który jest jednym z jej twórców. Stwierdził on, że „Proces budowania Polski lokalnej posuwa się zbyt wolno. Za dużo pary idzie w gwizdek, zbyt duże są opory ze strony sił przeciwnych decentralizacji. W gruncie rzeczy kierownictwa partii politycznych boją się decentralizacji. Właściwie wszystkie partie chcą rządzić z góry, centralnie, narzucać obywatelom swoje poglądy. Jest to mentalny wzorzec peerelowski, z którego nie potrafimy się jako obywatele wydostać”⁴².

Podsumowując należy podkreślić raz jeszcze, że sukces polskiej reformy samorządowej będzie pełny dopiero wówczas, kiedy harmonijnie rozwijać się będą wszystkie formy samorządu korporacyjnego, bez względu na charakter więzi łączących ich członków.

ABSTRACT

One of the biggest achievements of the process of the socio-political transformation in Poland is a vast decentralization of the sphere of public power. From the perspective of administrative law, decentralization is understood as a system in which there is a large number of independent centres equipped with public and legal competences and one main centre. Decentralization is therefore a procedure of transferring certain public functions so far restricted to the competence of the central government to groups of citizens organized as corporations. The object of the analysis presented in the article is corporative self-government grounded in the union of persons with obligatory membership.

⁴¹ Por. R. Tupin, *Trzecia sfera samorządności*, „Rzeczpospolita” 24.03.1999.

⁴² J. Regulski, *Głos w debacie. Między zniechęceniem a lenistwem*, „Nowe Państwo” 2002, nr 11, s. 16.

Corporative self-government which exemplifies decentralization is not a one-dimensional notion referring only to territorial relations. An essential role in the system of representing the interests of particular milieus falls to special self-government which is set apart by other criteria. According to this division, within the special self-government we further distinguish trade self-government and economic self-government.

The article emphasizes the fact that the success of the Polish self-government reform will be complete only when there is a harmonious development of all the forms of corporative self-government irrespective of the character of bonds between their members. As legal entities, self-governments will then be in the service of democracy and will strengthen the civic society.