

Mateusz Blachucki

## Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym

### Wprowadzenie

Decentralizacja administracji państwowej może przybierać różne formy. Najczęściej dotyczy ona powierzenia imperium dwóm podstawowym rodzajom samorządów: powszechnemu oraz specjalnemu. Samorząd powszechny to inaczej samorząd terytorialny obejmujący wspólnotę ludzi zamieszkujących określone terytorium, którzy tworzą go z mocy prawa, sprawuje on nad swoimi członkami władztwo administracyjne w granicach i formach określanych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Samorząd specjalny tworzą te wspólnoty ludzi, zgrupowanych według określonej cechy, np. zawodu, wyznawanej religii czy przynależności narodowej, które będą sprawowały w stosunku do swoich członków władztwo administracyjne na określonych w prawie powszechnie obowiązujących zasadach. Samorząd specjalny jest historycznie starszy od samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Zanim w XIX w. stworzony został samorząd powszechny, korporacje zawodowe miały już wtedy, zwłaszcza na terenie wolnych miast, kilkunastowieczną tradycję istnienia. To właśnie tradycja samodzielnych i niezależnych korporacji stała się później pierwowzorem dla konstrukcji niezależnych, tzn. niepodlegających hierarchicznie administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Idea samorządu specjalnego

1 J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Część I, Kraków 1995, s. 147. Odmienny pogląd głosił Z. Grelowski, o czym niżej.

2 *Ibidem*. Dokładnie na temat historii samorządu specjalnego zob. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy – według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 52.

go była szczególnie żywa w okresie międzywojennym, kiedy część narodów Europy utraciła wiarę w liberalne recepty na życie społeczne i zaczęła szukać nowych rozwiązań. Jednym z nich miał być korporacjonizm, a w mniejszym stopniu syndykalizm<sup>3</sup>. Nie oznacza to, że koncepcje te należą już do przeszłości, wprost przeciwnie – elementy tej ideologii możemy znaleźć w ustrojach wielu państw europejskich (szczególnie Austrii, Niemiec czy Francji), ale także i w ustawodawstwie polskim<sup>4</sup>. Oznacza to, że istnienie publicznoprawnych korporacji może stanowić uzupełnienie ustroju gospodarczego państwa opartej na gospodarce wolnorynkowej.

Poza konstytucją stalinowską z 1952 r.<sup>5</sup> wszystkie konstytucje niepodległej Polski zawierały podstawy prawne istnienia samorządu specjalnego. Ustrój państwowy Polski międzywojennej oparty był na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego i specjalnego. Konstytucja marcową<sup>6</sup> wprost wyróżniała tylko samorząd powszechny i gospodarczy, jednak charakter samorządowy związków religijnych i mniejszości narodowych również nie podlegał dyskusji. Konstytucja mówiła o charakterze publicznoprawnym tych związków (art. 65 i 109). Rolę samorządu specjalnego podkreślał art. 68, który stanowił, że obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a więc: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, które połączone będą w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej. Rola izb miała wyrażać się także we współpracy z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym. Jeszcze dobitniejsze sformułowania zawierała Konstytucja kwietniowa<sup>7</sup>. Określała ona wprost, że samorząd terytorialny i specjalny sprawują administrację państwową (art. 72 ust. 2). Co więcej, w art. 76 Konstytucja kwietniowa przesądzała, że „dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje

3 Na temat ideologii korporacyjnej i syndykalistycznej zob. H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2001, s. 209 oraz 186 i 187.

4 Nie zawsze rozwiązania te oceniane są pozytywnie. Przykładowo zob. J. Pilczyński, *Każdy w swojej stronie. Polska państwem korporacyjnym*, „Rzeczpospolita” 30.04.01.

5 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. RP Nr 44, poz. 267 ze zm.

7 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. RP Nr 30, poz. 227.

się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne”. Izby mogły łączyć się w związki i być wyposażane w osobowość publicznoprawną. Przewidziano też istnienie Naczelnej Izby Gospodarczej, ale już bardziej ograniczonymi kompetencjami<sup>8</sup>.

W okresie tzw. Polski Ludowej trudno było mówić o istnieniu jakiegokolwiek formy samorządu, w tradycyjnym znaczeniu tego słowa. Istnienie fasadowych form tzw. samorządu zawodowego nie miało istotnego znaczenia w życiu społecznym, zaś ich niezależność od władz administracyjnych lub partyjnych była w dużym stopniu iluzoryczna.

Po 1989 r. widoczne było otwarcie ustrojowe na upodmiotowienie wspólnot terytorialnych oraz zawodowych. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP stworzyła podstawy do rozwoju samorządu zawodowego, stanowiąc w art. 17, że „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” oraz „można tworzyć również inne rodzaje samorządu”. Na tej podstawie prawnej tworzone są co pewien czas (gdy dana wspólnota wystarczająco okrzepnie) nowe samorządy, głównie zawodowe, co świadczy o atrakcyjności tej instytucji dla wielu grup zawodowych oraz woli państwa do pełnego rozwoju administracji państwowej na zasadach decentralizacji.

Przedmiotem artykułu jest krótka charakterystyka instytucji samorządu specjalnego w ujęciu historycznym. Omówione zostaną teoretyczne poglądy ukazujące istotę tej instytucji, a następnie scharakteryzowane zostaną przykładowe formy samorządu specjalnego oraz ich historyczny rozwój. W ramach samorządu specjalnego wyróżnić można jego cztery<sup>9</sup> podstawowe formy: 1) samorząd gospodarczy; 2) samorząd zawodowy; 3) samorząd wyznaniowy;

8 Art. 76 ust. 3 stanowił, że „do rozważania zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opiniowania o projektach ustaw gospodarczych, tudzież harmonizowania poczynań w poszczególnych gałęziach gospodarką narodowego – może być ustawą powołana Naczelna Izba Gospodarcza”.

9 S. Kasznica wyróżniał jeszcze samorząd kulturalny, którego przejawem miały być szkoły akademickie. Był to jednak pogląd odosobniony. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 67.

4) samorząd mniejszości narodowych (narodowościowy)<sup>10</sup>. Dalsze rozważania poświęcone będą nakreśleniu cech, które wyróżniają wspomniane rodzaje samorządu specjalnego i jakie przyjmują one (tj. samorządy) postaci w prawie pozytywnym. Rozważania te zostaną przeprowadzone na wybranych i najbardziej typowych przykładach każdego z rodzajów samorządu specjalnego.

### 1. Samorząd specjalny – ogólna charakterystyka

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że samorządem zawodowym (specjalnym) są związki publiczne powołane do administrowania tylko poszczególnych i zwyczajnie ściśle określonych spraw (interesów) ich członków, złożonych w korporację zawodową z tytułu wspólności zawodu czy interesu<sup>11</sup>. W świetle tego poglądu, pozostającego pod wpływem normatywistycznej myśli Hansa Kelsena, podkreśla się, że właściwie jest silne przeciwstawienie sobie samorządu terytorialnego i zawodowego. Z punktu widzenia prawa każdy związek samorządowy, jako częściowy porządek prawny, obowiązuje zarówno w czasie, jak i przestrzeni. Oznacza to, że tak jak związki samorządu specjalnego stanowią normy mające przestrzenną moc obowiązywania, tak też nie można nie zauważać, że związki terytorialne nie obejmują wszystkich osób przebywających na ich terytorium. Dlatego nie można przeciwstawić sobie tych związków samorządowych, różnica między nimi bowiem nie jest zasadnicza, ale tylko stopniowa względna<sup>12</sup>. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że samorząd specjalny obejmuje niewątpliwie mniejszą część całości organizacyjnej społeczeństwa, jego rola polega jednak na uzgadnianiu i scalaniu interesów odnośnej zbiorowości<sup>13</sup>. Podobnie inni przedstawiciele doktryny rozróżniają samorząd terytorialny i nieterytorialny. Pod pojęciem samorządu nieterytorialnego rozumie się wtedy publicznoprawne związki przymusowe,

10 Tak samo Z. Grelowski, *op. cit.*, s. 66; A. Wiktorowski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 109; a także E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 232.

11 W. Sz. Wächholz, *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby i związki)*, Warszawa 1928, s. 55.

12 *Ibidem*, s. 45.

13 *Ibidem*, s. 46 i 47.

które mogą występować jako związki personalne, tworzące samorząd zawodowy albo jako związki realne tworzące samorząd gospodarczy<sup>14</sup>.

W świetle innej definicji przez samorząd specjalny należy rozumieć „publicznoprawne związki o charakterze przymusowym, których kompetencji podlega ściśle określona sfera działalności (zawodowa, gospodarcza, kulturalna, wyznaniowa, narodowościowa) pewnej kategorii osób, a które na równi z organami samorządu terytorialnego wykonują w sposób władczy zdecentralizowaną część administracji państwowej”<sup>15</sup>. Grelowski uważał, że idea samorządu nieterytorialnego powstała później niż idea samorządu terytorialnego. Zadziwiająco aktualność zachowuje jego uwaga o tym, że jednostki dzisiejszego samorządu nieterytorialnego stanowią nadal instytucje mające na celu głównie zastępstwo interesów zawodowych, interesów grupy, zaś współdziałanie w wykonywaniu administracji państwowej ma wciąż jeszcze znaczenie drugoplanowe<sup>16</sup>. Omawiając różnice między samorządem terytorialnym i specjalnym, Grelowski wskazuje na to, że chociaż terytorium ma znaczenie w działalności także samorządu specjalnego, to nie jest ono podstawą organizacji tego samorządu tak jak w przypadku samorządu powszechnego. Tę podstawę stanowi bowiem fakt wykonywania zawodu, względnie przynależność do pewnej grupy o odrębnych celach i interesach<sup>17</sup>. Ponadto, pomimo że jednostki samorządu specjalnego mają tak samo jak jednostki samorządu powszechnego charakter przymusowych związków publicznoprawnych, to jednak zachodzi poważna różnica: nie można się uchylić od przynależności do związku terytorialnego – zmiana domicyliu wpłynie jedynie na zmianę oznaczonych organów samorządu terytorialnego. Tymczasem zmiana zawodu czy wyznania powoduje wystąpienie ze związku i uchylenie się spod kompetencji jego władz. To prowadzi do wniosku, że chociaż przynależność do jednostki samorządu specjalnego jest przymusowa, to nie jest konieczna w sensie

14 J. Panjeko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 111.

15 *Ibidem*, s. 5.

16 Z. Grelowski, *op. cit.*, s. 6. Z. Grelowski pisze dalej, że mimo charakteru przymusowego tych związków i całego szeregu uprawnień zwierzchnich nie stanowią one organów władzy państwowej, ale instytucje ustawowo zobowiązane do wydawania opinii, zgłaszania wniosków, bez prawa decydującego udziału w administracji publicznej.

17 *Ibidem*, s. 47.

wcześniej wskazanym<sup>18</sup>. Analizując ustawodawstwo polskie, Z. Grelowski dochodzi do wniosku, że związki samorządu specjalnego wykonują w sposób władczy zdecentralizowaną część administracji państwowej. Wynika to z faktu, że jednostki samorządu specjalnego 1) materialnie – wykonują zadania administracji państwowej, a zatem sprawują władzę zwierzchnią; 2) formalnie – reprezentują decentralizację, albowiem stanowią samodzielnie, hierarchicznie niezależną organizację wyposażoną we władztwo administracyjne<sup>19</sup>. Co bardzo istotne i ponadczasowe, z istoty samorządu specjalnego nie wpływa zakres jego działalności – będzie on zawsze zależał od rozwoju gospodarczego i kulturalnego kraju, od jego formy ustrojowej i znaczenia poszczególnych elementów życia gospodarczego dla państwa<sup>20</sup>.

## 2. Samorząd gospodarczy

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że istota samorządu gospodarczego polega na wykonywaniu administracji publicznej w sferze działalności gospodarczej przez osoby bezpośrednio zajmujące się taką działalnością (związane z taką działalnością)<sup>21</sup>. Z definicji tej wynika, że warunkiem istnienia samorządu gospodarczego, we wskazanym rozumieniu tej instytucji, jest przyznanie określonych zadań i kompetencji w zakresie wykonywania administracji publicznej ogółowi podmiotów gospodarczych, które wykonują te zadania i kompetencje we własnym imieniu, choć za pośrednictwem powołanych organów samorządu<sup>22</sup>.

Rola samorządu gospodarczego zależy w dużym stopniu od istniejących w danym państwie ustroju politycznego i gospodarczego. Jak wykazano wyżej, konstytucje polskie okresu międzywojennego przykładały dużą wagę do istnienia i rozwoju samorządu gospodarczego. W ustawodawstwie zwykłym także można znaleźć potwierdzenie tej obserwacji. Powoływało ono do życia

18 *Ibidem*, s. 47 i 48.

19 *Ibidem*, s. 48.

20 *Ibidem*, s. 49.

21 J. Maćkowiak, *Istota samorządu gospodarczego i jego organizacji*, „Rzeczpospolita” 31.10.94, s. C2.

22 *Ibidem*.

nieistniejące formy samorządu gospodarczego: 1) izby rolnicze<sup>23</sup>; 2) izby przemysłowo-handlowe<sup>24</sup> oraz 3) izby rzemieślnicze<sup>25</sup>. Jak podaje Zbigniew Grebowiak, w 1934 roku został stworzony projekt ustawy o izbach pracy, który jednak nigdy nie doczekał się uchwalenia<sup>26</sup>. Wszystkie izby były korporacjami prawa publicznego. Ustrój izb był do siebie podobny, dlatego dalej rozważane będą tylko izby rzemieślnicze. Ich historia dobrze odzwierciedla historię samorządu gospodarczego w Polsce<sup>27</sup>.

Ustrój izb rzemieślniczych w okresie Polski międzywojennej regulowało Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1933 roku o izbach rzemieślniczych i ich związku<sup>28</sup>. Ustanowiło ono izby rzemieślnicze jako stałą reprezentację gospodarczych i zawodowych interesów rzemiosła<sup>29</sup>. Były one organizacjami przymusowymi wyposażonymi w osobowość prawną. Ich organizacja i zadania były uregulowane analogicznie do izb przemysłowo-handlowych<sup>30</sup>. Mimo braku wyraźnego przepisu były one uznawane za osoby prawa publicznego. Tadeusz Bigo wywodził to z: 1) przymusowego tworzenia izb; 2) działań izb w sposób władczy w stosunku do swoich członków, w szczególności w zakresie spraw terminatorskich; 3) nadzoru państwowego ministra przemysłu i handlu<sup>31</sup>. Organami izb były ogólne zebranie radców i zarząd biura z dyrektorem z nominacji. Obok izb istniały też cechy rzemieślnicze, które zbudowane były na zasadzie dobrowolności członkostwa<sup>32</sup>. Pozostałe formy samo-

23 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych, Dz. U. RP Nr 39, poz. 385.

24 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, Dz. U. RP Nr 67, poz. 591.

25 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych, Dz. U. RP Nr 85, poz. 638.

26 Z. Grelowski, *op. cit.*, s. 65. Tam też bliższa charakterystyka tego projektu, s. 96 i n.

27 Na temat ogólnej genezy oraz historii samorządu gospodarczego w Polsce zob. M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego* [w:] S. Wykwiłtowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota formy, zadania, Pożniat* 1998, s. 161 i n.

28 Dz. U. RP Nr 85, poz. 638.

29 Rzemiosłem jest czynność przemysłowa wykonywana sposobem niefabrycznym – art. 142 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym, Dz. U. RP Nr 53, poz. 468.

30 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych, Dz. U. RP Nr 67, poz. 591.

31 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 102 i 103.

32 Z. Grelowski, *op. cit.*, s. 94 i 95.

rządu gospodarczego miały analogiczną organizację i zadania, co zapewniało spójność rozwiązań przy zachowaniu specyfiki prowadzonej działalności<sup>33</sup>.

W okresie PRL-u nastąpiła tzw. zmiana warunków społeczno-politycznych. Nowy ustroj opierał się na uspołecznieniu środków produkcji i gospodarce centralnie sterowanej. Musiało to wpłynąć na samorząd gospodarczy, który *de facto* – w tradycyjnym rozumieniu tego słowa – uległ likwidacji, pozostały jedynie podobnie nazywające się instytucje<sup>34</sup>. Organizacja rzemiosła była regulowana m.in. ustawą z 11 września 1958 roku o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych<sup>35</sup>. Jak podkreślano w ówczesnej literaturze przedmiotu: „prawnie Polski Ludowej utrzymało organizację cechów jako formę *z r z e s z e n i a r z e m i o s l a i n d y w i d u a l n e g o*, oczywiście, nadając mu nową treść. Znaczenie cechów polega dziś na tym, że są one organizacją czuwającą nad utrzymaniem należytego poziomu rzemiosła i ułatwiająca włączenie go w system gospodarki planowej”<sup>36</sup>. Cechy były organizacjami przymusowymi, tzn. że każdy rzemieślnik musiał być członkiem cechu. Cechy powoływał Wydział Przemysłu Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej na wniosek Izby Rzemieślniczej<sup>37</sup>. Same izby były uznawane przez ustawę *z o r g a n i z a c j e s a m o r z ą d u g o s p o d a r c z e g o i z a w o d o w e g o r z e m i o s l a* (art. 1 ust. 1). Posiadały one osobowość prawną i do ich głównych zadań należy reprezentowanie i organizowanie rzemiosła oraz nadzór nad nim (art. 2). Organami izb były rada, zarząd, komisja rewizyjna i sąd izby. Nadzór nad izbami z ramienia rządu sprawował Komitet Drobnej Wytwórczości. Organizacja rzemiosła została potem trochę zmieniona, jednak zmiany te nie dotyczyły zasad, na jakich zbudowany był ów „samorząd” rzemiosła<sup>38</sup>.

Po 1989 r. organizacja rzemiosła regulowana jest przez ustawę z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych<sup>39</sup> oraz ustawę z 22 marca 1989 roku o rzemio-

33 Zwraca na to uwagę J. Mackowiak, *op. cit.*, s. C2.

34 Tak *ibidem*, s. C2.

35 Dz. U. Nr 41, poz. 190.

36 E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 385.

37 *Ibidem*, s. 385 i 386.

38 O zmianie organizacji rzemiosła zob. S. Piątek [w:] S. Piątek, Z. Rybicki, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 451 i n.

39 Dz. U. Nr 35, poz. 195 ze zm.

śle<sup>40</sup>. Pierwsza ustawa miała w sposób ramowy regulować organizację samorządu gospodarczego. Już jednak w art. 1 stwierdza się, że „przedsiębiorcy *mogą przeszać się w izby gospodarcze*”. Oznacza to, że izba jest organizacją dobrowolną, a więc nie może być uznana za korporację samorządową<sup>41</sup>. Nie zmienia tego faktu deklaracja z art. 2, że „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego”. Ten przepis świadczy jedynie o wciąż aktualnej dla polskiego ustawodawcy socjalistycznej definicji samorządu, która z klasycznym samorządem nie ma nic wspólnego. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, również z punktu widzenia samodzielnego wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, przy zastosowaniu środków dla tej administracji charakterystycznych, izby nie kwalifikują się jako związki samorządowe<sup>42</sup>. Zadania izb koncentrują się bowiem wokół wydawania opinii, szkolenia i doradzania (art. 4 i 5). Dodatkowe zamieszanie wprowadziła ustawa z 30 maja 1989 roku o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców<sup>43</sup>. Doszło tu do zupełnego pomieszczenia pojęć samorządu zawodowego oraz samorządu gospodarczego. Ponadto sama ustawa o rzemiośle też wprowadziła nieporządek legislacyjny. Jak się podkreśla, doszło do zatarcia różnicy między organizacjami uznawanymi za organizacje samorządu a organizacjami pracodawców, które mogą być tworzone na podstawie przepisów ustawy z 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców<sup>44</sup>, jak również między wskazanymi organizacjami a podmiotami gospodarczymi. „Samorząd zawodowy rzemiosła”, jako całość, uznany został bowiem za „związek pracodawców” (art. 7 ust. 1 ustawy o rzemiośle), a spółdzielnie rzemieślnicze, będące przecież podmiotami gospodarczymi, uznane zostały za organizacje samorządu rzemiosła (art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy o rzemiośle)<sup>45</sup>. Samorząd rzemiosła tworzą cechy, spółdzielnie, izby rzemieślnicze i Związek Rzemiosła Polskiego. Zgodnie z art. 7 ust 4 „organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie

40 Dz. U. Nr 17, poz. 92 ze zm.

41 Tak samo J. Mackowiak, *op. cit.*, s. C2 oraz P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 109 i n.

42 P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 110.

43 Dz. U. Nr 35, poz. 194 ze zm.

44 Dz. U. Nr 55, poz. 235 ze zm.

45 J. Mackowiak, *op. cit.*, s. C2.

dobrowolnej przynależności<sup>47</sup>. Zadania samorządu rzemiosła zostały sformułowane podobnie jak w przypadku izb gospodarczych<sup>48</sup>.

Podsumowując rozważania na temat samorządu gospodarczego, należy stwierdzić, że prawo pozytywne nie daje podstaw do funkcjonowania samorządu gospodarczego, ponieważ żaden z omawianych aktów normatywnych takiej struktury nie tworzy<sup>49</sup>. Dopóki nie zostanie wprowadzona obligatoryjna przynależność<sup>48</sup> przedsiębiorców wykonujących określoną działalność gospodarczą, dopóty istniejące organizacje nie staną się prawdziwym samorządem gospodarczym. Jak podkreśla się w literaturze<sup>49</sup>, warunkiem przekazania zadań z zakresu administracji publicznej takiej korporacji musi być jej reprezentatywność, a co za tym idzie – realne władztwo nad swoimi członkami. Obecnie takie przekazanie zadań na stałe należy uznać za niedopuszczalne z dwóch powodów: 1) nie można przekazywać takich zadań organizacji, która nie będzie mogła się z nich wywiązać, gdyż zrzesza tylko część osób prowadzących określoną działalność; 2) przy dużej swobodzie i dowolności tworzenia jednostek samorządu gospodarczego powierzenie im wykonywania zadań publicznych mogłoby prowadzić do stanu niepewności prawnej, a nawet zagrożenia niektórych konstytucyjnych zasad, np. wolności gospodarczej<sup>50</sup>.

46 Art. 7 ust. 5 stanowi, że „do zadań samorządu należy w szczególności rozwijanie działalności społeczno-gospodarczej rzemiosła, udzielanie pomocy zrzeszonym w organizacjach samorządowych rzemieślnikom, zwłaszcza wykonującym tradycyjne rzemiosła wymagające manualnych umiejętności, reprezentowanie ich interesów wobec organów władzy i administracji państwowej oraz organizacji społecznych i gospodarczych, a także uczestniczenie w realizacji zadań systemu oświaty i wychowania w celu zapewnienia wykwalifikowanych kadr dla rzemiosła”.

47 Tak T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy w Polsce (uwagi de lege ferenda)* [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 465.

48 Jedyne samorząd rolniczy posiada cechę obligatoryjności – jednakże to rozwiązanie wciąż pozostaje wyjątkiem od reguły, a podstawowa zasada – dobrowolnej przynależności – pozostaje niezmienna. Patrz ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 ze zm. Szerzej na ten temat T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Izby rolnicze*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 2.

49 J. Maćkowiak, *op. cit.*, s. C2, oraz P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 110.

50 *Ibidem*.

### 3. Samorząd zawodowy

Samorząd zawodowy jest rodzajem samorządu specjalnego, który wyodrębniany jest według kryteriów przynależności zawodowej, wspólnego celu działania oraz specyficznej metody regulacji prawnych, która ma do niego zastosowanie<sup>51</sup>. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, tym co łączy jednostki dla zorganizowania ich w ramach samorządu zawodowego w ramach administracji publicznej, jest szczególna sytuacja społeczno-zawodowa danej jednostki<sup>52</sup>. Tę sytuację wytwarza z jednej strony specjalizacja zawodowa, przyjęta jako zasada organizująca wspólnotę, a z drugiej strony porządek prawny, który tej specjalizacji daje rękojmię prawną. Wskutek tego zawód łączy jednostki w grupę<sup>53</sup>.

Klasycznym przykładem samorządu zawodowego jest samorząd adwokacki. W okresie międzywojennym był on regulowany Rozporządzeniem Prezydenta RP z 7 października 1932 roku – Prawo o ustroju adwokatury<sup>54</sup>. Adwokatów tworzyli adwokaci i aplikanci adwokaccy. Do zakresu działania samorządu adwokackiego należały w szczególności następujące sprawy: wpis na listę adwokatów oraz wykreślanie z tej listy, nadzór nad działalnością zawodową adwokatów, ustalanie i krzewienie zasad etyki adwokackiej, sądownictwo dyscyplinarne oraz przedstawicielstwo interesów zawodowych. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi adwokatury były izby adwokackie. Przynależność do nich była obligatoryjna. Na tej podstawie doktryna zaliczała je do związków publicznoprawnych<sup>55</sup>. Ponadto o publicznoprawnym charakterze ich świadczyło ich władztwo nad członkami korporacji, najskrajszym zaś jego przejawem była możliwość pozbawienia prawa wykonywania zawodu poprzez skreślenie z listy adwokatów. Nadzór nad izbami sprawował minister

51 J. Filippek, *op. cit.*, s. 147.

52 R. Kmiecniak, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego* [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota formy, zadania*, Poznań 1998, s. 223.

53 *Ibidem*.

54 Dz. U. RP Nr 86, poz. 733.

55 T. Bigo, *op. cit.*, s. 107.

sprawiedliwości, w stosunku do jego decyzji nadzorczych droga sądowa była wyłączona<sup>56</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wraz z uchwaleniem ustawy z 4 maja 1938 roku o ustroju adwokatury<sup>57</sup> nastąpiło ograniczenie niezależności adwokatury za sprawą zwiększenia wpływu państwa na organizację tego samorządu poprzez wprowadzenie nominacji i kooptacji jako równoprawnych form wyboru organów adwokatury<sup>58</sup>.

W okresie Polski Ludowej organizacja adwokatury była regulowana przez ustawę z 19 grudnia 1963 roku o ustroju adwokatury<sup>59</sup>. Adwokatura była powołana do „współdziałania z sądami i innymi organami państwowymi w zakresie ochrony porządku prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i (...) do udzielania pomocy prawnej zgodnie z prawem i interesem mas pracujących”. Zadaniem samorządu zawodowego adwokatury było „czuwanie nad należytym wykonywaniem przez adwokatów jej ustawowych zadań, zapewnienie jej właściwej postawy społecznej, wysokiego poziomu etycznego i stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, sprawowanie kontroli nad ściśleym przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata”. Podstawową jednostką organizacyjną adwokatury stanowiły zespoły adwokackie. Adwokat mógł wykonywać zawód tylko w obrębie zespołu lub społecznego biura pomocy prawnej, tak więc przynależność do samorządu adwokackiego była obligatoryjna. Nadzór zwierzchni nad adwokatami sprawował minister sprawiedliwości, który m.in. zatwierdzał regulaminy uchwalane przez Naczelna Radę Adwokacką, mógł uchylić uchwały organów adwokatury sprzeczne z prawem lub interesem społecznym i rozpatrywał odwołania od decyzji rad adwokackich o wpisie na listę adwokacką. Samorząd zawodowy egzekwował także przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Adwokaci podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej „za postępowanie sprzeczne z prawem, interesem mas pracujących, z zasadami słuszności lub godności bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych”. Najsurowszą karą było wydalenie z adwokatury. Następna ustawa

56 *Ibidem*.

57 Dz. U. RP Nr 33, poz. 289.

58 Z. Grelowski, *op. cit.*, s. 103.

59 Dz. U. Nr 57, poz. 309 ze zm.

z 16 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze<sup>60</sup> nie wprowadziła zasadniczych zmian w stosunku do zasad opisanych wcześniej.

Wspomniana ustawa z 1982 r. po wielu nowelizacjach obowiązującej do dzisiaj<sup>61</sup>, stanowi ona, że „adwokatura powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa”. Ramy organizacyjne adwokatury stanowi samorząd zawodowy. Przynależność do samorządu jest dla adwokatów obligatoryjna. Do zadań samorządu należy m.in. reprezentowanie adwokatów w obrocie prawnym, sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata czy ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie. Organami adwokatury są: Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, Wyższy Sąd Dyscyplinarny oraz Wyższa Komisja Rewizyjna. W ramach samorządu adwokaci odpowiadają dyscyplinarnie za postępowanie sprzeczne z prawem, z zasadami etyki lub godności zawodu bądź też za naruszenie swych obowiązków zawodowych.

W konkluzji rozważań na temat samorządu zawodowego należy stwierdzić, że jest on jedyną formą samorządu specjalnego zbliżoną do tradycyjnego pojmowania samorządu. Wykazuje on ponadto duże podobieństwo w zakresie szczegółowych regulacji prawnych do ustawodawstwa przedwojennego. Największym zagrożeniem dla istnienia i rozwoju samorządu zawodowego w Polsce może być niekontrolowany wzrost liczebności grup zawodowych uzyskujących status samorządu zawodowego. Dość wspomnieć, że w Sejmie przedmiotem obrad były projekty ustaw o zawodzie fizjoterapeuty<sup>62</sup> oraz o zawodzie optometrysty<sup>63</sup>. W takiej sytuacji może rodzić się pytanie, czemu ma służyć tworzenie samorządu zawodowego takich grup. Nie są to ani zawody zaufania publicznego, ani nie liczą one wielu członków. Nie dziwi więc, że przyczyn takiego dążenia upatruje się w chęci monopolizacji zawodu oraz ograniczenia wolności gospodarczej<sup>64</sup>. Krytyczne uwagi nie powinny jednak

60 Dz. U. Nr 16, poz. 124 ze zm.

61 Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.

62 Druk Sejmowy Nr 330 z dnia 1 kwietnia 1998 r.

63 Druk Sejmowy Nr 396 z dnia 9 maja 1998 r.

64 J. Piłczyński, *op. cit.*, s. A10.

przesłaniać generalnie pozytywnej oceny samorządu zawodowego jako formy decentralizacji administracji państwowej i przykładowo samoorganizowania się korporacji zawodowych.

#### 4. Samorząd wyznaniowy

Samorząd wyznaniowy to samorząd, który łączy osoby tego samego wyznania<sup>65</sup>. Jego istotą jest uznanie przez państwo wspólnot wyznaniowych i zapewnienie im możliwie jak najpełniejszej niezależności i autonomii, w ramach obowiązującego prawa pozytywnego, włącznie z wyposaženiem tych korporacji we władztwo administracyjne. Samorząd wyznaniowy odgrywa bardzo ważną rolę w życiu społecznym, a rola ta wzrasta niepomierne w sytuacji różnicowania religijnego narodu czy w państwie o ustroju politycznym opartym na materialistycznej filozofii i jawnie ateistycznym. Nie można też nie doceniać roli wspólnot religijnych w państwach demoliberalnych, które deklarują rozdział kościoła od państwa. Dobrym przykładem samorządu wyznaniowego jest wspólnota wiernych Kościoła rzymskokatolickiego. Odgrywała ona i wciąż odgrywa bardzo ważną rolę w polskim życiu społecznym. Ponadto Kościół rzymskokatolicki wykazywał większość najistotniejszych cech samorządu, lecz mimo występujących odrębności pozostał dobrym przykładem rozwiązań uniwersalnych regulacji, które miały i mają zastosowanie do innych wspólnot religijnych.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji marcowej każdy związek religijny uznany przez państwo miał prawo urządzić zbiorowe i publiczne nabożeństwa, samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostawał w posiadaniu i używaniu swoich fundacji i funduszków, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych (art. 113). Oznaczało to, że związkom wyznaniowym przyznana była pełna osobowość prawna. Kwestia osobowości publicznoprawnej była trochę bardziej zawila. Wyrażono

65 E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 232.

stwierdzenia osobowości publicznoprawnej nie zawierała ani Konstytucja marcowa, ani konkordat<sup>66</sup>, ani też przepisy prawa kanonicznego przezeń in-korporowane<sup>67</sup>. Niemniej jednak w doktrynie prawa publicznoprawny charakter Kościołów był uznawany z uwagi na posiadanie przez nie władztwa administracyjnego<sup>68</sup>. Publicznoprawny charakter osobowości Kościoła rzymskokatolickiego wynikał z następujących przesłanek: 1) istnienia w stosunkach między państwem i Kościołem instytucji *brachium saeculare*, tj. wyposażenia Kościoła w prawo zwracania się do władz państwowych o pomoc w realizacji postanowień kościelnych w drodze zastosowania państwowego przymusu administracyjnego<sup>69</sup>; 2) przyznania osobom duchownym statusu prawie równego urzędnikom państwowym<sup>70</sup>; 3) rejestracji stanu cywilnego<sup>71</sup>; 4) przekazania konsytorzom jurysdykcji w sprawach małżeńskich<sup>72</sup>. Powyższe uwagi dotyczące Kościoła rzymskokatolickiego mają zastosowanie także do innych, ale tylko prawnie uznanych wyznań. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, tylko prawnie uznane wspólnoty religijne mają charakter korporacji publicznoprawnych<sup>73</sup>. Oznacza to, że w okresie II RP samorząd wyznaniowy stanowił dobrze rozwiniętą formę samorządu specjalnego.

66 Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Rzymie 10 lutego 1925 roku, Dz. U. RP Nr 72, poz. 501.

67 J. Ouchowski, *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939 (względne zagadnienia)*, Warszawa 1967, s. 430.

68 H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe. Problematyka prawna wolności sumienia w PRL*, Warszawa 1967, 1962, s. 92.

69 J. Ouchowski, *op. cit.*, s. 460. Wynikało to z art. IV konkordatu, który stanowił, „że władze cywilne udzielając będą swej pomocy przy wykonywaniu postanowień i dekretów kościelnych: a) w razie destytucji duchownego, pozbawienia go beneficjum, po ogłoszeniu dekretu kanonicznego o wspomnianie destytucji lub pozbawieniu nim w razie zakazu noszenia sukni duchownej, b) w razie poboru takś lub prestatji przeznaczonych na cele kościelne, a przewidzianych przez prawo państwowe, c) we wszystkich innych przypadkach przewidzianych przez prawo państwowe”. Na podstawie Rozporządzenia Prezydenta RP z 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. RP Nr 88, poz. 613, postanowienia te zostały rozciągnięte na Kościół Ewangelicko-Augsburski.

70 J. Ouchowski, *op. cit.*, s. 478 i n. Wiązały się z tym ulgi w odbywaniu służby wojskowej, uwolnienie duchownych od sprawowania pewnych funkcji publicznych czy modyfikacja sytuacji prawnej duchownych w zakresie prawa karnego.

71 *Ibidem*, s. 491 i n.

72 *Ibidem*, s. 505 i n.

73 J. Demianczuk, *Uznanie prawne wyznań w świetle Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 11–12, s. 46.



Sytuacja ta zmieniła się po 1945 r. 12 września 1945 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę o wygaśnięciu konkordatu<sup>74</sup> i „państwo polskie uwolniło się z więzów narzuconych mu w 1925 roku”<sup>75</sup>, a 1 stycznia 1946 r. weszło w życie zunifikowane prawo małżeńskie<sup>76</sup> i o aktach stanu cywilnego<sup>77</sup> przekazujące te sprawy pod jurysdykcję świecką. Od tego momentu kościoły utraciły cechy publicznoprawne<sup>78</sup>. Podobny pogląd wyraził także Sąd Najwyższy w uchwale z 19 grudnia 1959 r.<sup>79</sup>. Problem, który stanął przed sądem, związany był z interpretacją dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich<sup>80</sup>. Stanowił on w art. 2 ust. 4, że „majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego przechodzi z mocy samego prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych”. Na podstawie tego artykułu Kościół rzymskokatolicki przejmował majątek kościelny na Ziemiach Odzyskanych, była to również podstawa do twierdzeń, że państwo w tamtym okresie uznawało, że Kościół rzymskokatolicki posiada osobowość publicznoprawną<sup>81</sup>. Sąd Najwyższy przyjął stanowisko, że „związki religijne (wyznania) uznane, o uregulowanym ustawowo stosunku do państwa i ich osoby prawne, a więc również Kościół Rzymskokatolicki, nie są osobami prawa publicznego”<sup>82</sup>. Co więcej, dowodził, że Kościół nie posiadał takiego statusu także przed wojną. Tezy sądu spotkały się z akceptacją przedstawia-

74 Uchwała Rządu Rzeczypospolitej z 12 września 1945 r. stwierdzająca, że konkordat przestał obowiązywać – *Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w PRL. Zbiór przepisów i dokumentów wg stanu na 1 października 1960 roku*, Warszawa 1960, s. 123–124. Podają za H. Świątkowski, *op. cit.*, s. 166. Pomijam tu kwestię skuteczności prawnej takiego jednostronnego aktu.

75 H. Świątkowski, *op. cit.*, s. 67.

76 Dekret z dnia 25 września 1945 r. – Prawo małżeńskie, Dz. U. Nr 46, poz. 270 ze zm.

77 Dekret z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U. Nr 46, poz. 272 ze zm.

78 H. Świątkowski, *op. cit.*, s. 92.

79 Uchwała Sądu Najwyższego z 19 grudnia 1959 r., I CO 42/59, OSPIKA 1960 z. 6, poz. 144.

80 Dekret z 8 marca 1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Dz. U. Nr 13, poz. 87.

81 Tak J. Osuchowski, *Państwo Ludowe a Kościół Rzymskokatolicki w Polsce w latach 1944–1948*, Warszawa 1981, s. 163. Podają za P. Przybysz, *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 58.

82 Uchwała Sądu Najwyższego z 19 grudnia 1959 r., *op. cit.*

83 Zob. H. Świątkowski, Glosa do Uchwały Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 19 grudnia 1959 r. (sygn. I CO 42/59), OSPIKA 1960, z. 6, poz. 144 oraz K. Grzybowski, *Charakter prawny Kościoła katolickiego w Polsce*, „Prawo i Życie” 1960, nr 5.

nieli doktryny prawa<sup>83</sup>. W ówczesnej literaturze przedmiotu dowodzone, że przesłanie Kościołowi osobowości publicznoprawnej byłoby sprzeczne z zasadą równości i zasadą wolności wyznania<sup>84</sup>. Wskazywano jednocześnie, że powstanie prawa Kościoła jest niedookreślona – już nie osoba publiczna, ale raczej nie stowarzyszenie<sup>85</sup>.

Jaki stan zawieszenia istniał prawie do końca Polski Ludowej. Dopiero pod koniec lat 80. nastąpiła szansa na ułożenie stosunków państwo–Kościół. Wtedy też toczyła się dyskusja na temat osobowości publicznoprawnej Kościoła katolickiego<sup>86</sup>. W jej toku w doktrynie przytaczano argumenty za istnieniem takiej podmiotowości Kościoła, która miała wynikać z faktu: 1) posiadania władztwa religijnego nad wiernymi<sup>87</sup>; 2) wykonywania przezeń funkcji publicznych np. prowadzenie przez Kościół różnego rodzaju akcji publicznych, zapraszanie papieża do Polski wspólnie z władzami państwa, 3) zawierania porozumień z władzami świeckimi<sup>88</sup>. Jednakże większość doktryny sceptycznie podchodziła do tego poglądu. Stwierdzano, że nie można mówić o osobowości publicznoprawnej Kościoła z uwagi na brak jego udziału w administracyjnych zadaniach państwa<sup>89</sup>. Podkreślano także, że czym innym jest władztwo w znaczeniu jurysdykcyjnym, a czym innym władztwo Kościoła nad wiernymi, które dalała tylko *pro foro interno*, porozumienia zaś między państwem i Kościołem katolickim miały formę *gentilemen's agreement*, a nie prawna *sensu stricto*<sup>90</sup>. Ponadto udawadniano, że w celu realizacji postulatów zgłaszanych przez Kościół, czyli swobodnego wykonywania jurysdykcji kościelnej, możli-

84 K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 1.

85 *Ibidem*, s. 2.

86 Plewaczy oznaką późniejszych sporów była relacja J. Nowackiego, *Nowa kodyfikacja prawa kanonicznego. Podstawy Komisji Nauk Prawnych PAN, Warszawa 22 II 1984*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 8. Przytoczony jest tam pogląd J. Krukowskiego wywodzący osobowość publicznoprawną Kościoła z podmiotowości Kościoła w sferze prawa międzynarodowego.

87 A. Rozmarzynowicz, *W sprawie statusu prawnego Kościoła Katolickiego w PRL. Rozważania do dyskusji*, „Palestra” 1987, nr 2, s. 16.

88 *Ibidem*.

89 H. Kolodziejek, *Osobowość prawna prawa publicznego Kościoła katolickiego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 113.

90 J. Osuchowski, *Niektóre problemy dotyczące statusu prawnego Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 111.

wości rządu się własnym prawem, posiadania dóbr materialnych *etc.* wystarczy jasne przyznanie osobowości prawnej prawa prywatnego<sup>91</sup>.

Uwieniczeniem tej względnej normalizacji stosunków państwo-Kościół było wejście w życie ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>92</sup>. Na jej podstawie Kościół rzymskokatolicki uzyskał potwierdzenie swojej osobowości prawnej oraz innych jednostek organizacyjnych Kościoła (art. 6 i n.). Zagwarantowano także w art. 2, że Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami. Kościół katolicki oraz inne związki wyznaniowe działają teraz na zasadach autonomii i samorządności<sup>93</sup>. Autonomia oznacza uprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych do tworzenia i zmiany swego prawa wewnętrznego. Samorządność z kolei oznacza prawo swobodnego wykonywania władzy duchownej, w tym także jurysdykcji oraz zarządzania własnymi sprawami. Tak rozumiana samorządność obejmuje też uprawnienie do samodzielnego ustalania własnej organizacji, systemu kreacji organów oraz zasad ich funkcjonowania<sup>94</sup>. Osobowość prawna o zasięgu krajowym przysługuje Konferencji Episkopatu Polski. Osobami prawnymi są także terytorialne jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego: metropolie, archidiecezje, diecezje, administratury apostołskie i parafie oraz inne jednostki kościelne (art. 7 i n. ustawy o stosunku Państwa do Kościoła). Na podstawie tych przesłanek trudno jest traktować Kościół katolicki jako osobę prawa publicznego. Gdy porówna się jego obecne uprawnienia do tych, które mu przysługiwały przed II wojną światową, lub do tych, które przysługują Kościołowi w Niemczech<sup>95</sup>,

91 J. Osuchowski, *W sprawie publicznoprawnego charakteru Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce Ludowej*, „Prawo i Prawo” 1988, z. 10, s. 52 i 53.

92 Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm. Innymi istotnymi aktami regulującymi sytuację Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce są jeszcze Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 roku, Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318 ze zm. oraz ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.

93 M. Pietrak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 289.

94 *Ibidem*, s. 290.

95 Zob. S. Fundowicz, *Osobowość publicznoprawna wspólnot religijnych w Niemczech* [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 58.

to widać wyraźnie, że statusu osoby prawa publicznego Kościół obronić się nie da. Powoduje to, że brak jest obecnie jakichkolwiek form samorządu wyznaniowego.

#### b) Samorząd mniejszości narodowych (narodowościowy)

Samorząd mniejszości narodowych to korporacja ludzi przynależących się do tej samej narodowości<sup>96</sup>. Zgodnie z art. 109 Konstytucji marcowej ustawy zwykłej miały zabezpieczyć mniejszościom narodowym „pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządno-powszechnego”. Dyspozycji tego artykułu nigdy nie zrealizowano. W dużym stopniu było to motywowane obawą przed ruchami separatystycznymi cząsto wrogimi świeżej państwowości polskiej.

Po II wojnie światowej Polska stała się krajem prawie jednorodnym etnicznie, z tego też względu sens powołania samorządu narodowościowego był ograniczony. O mniejszościach narodowych nie wspominała nawet Konstytucja stalinowska. Obecnie Konstytucja RP w art. 35 „zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury” oraz gwarantuje, że „mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzygnięciach dotyczących ich tożsamości kulturowej”. Wynika stąd jasno, że brak jest podstaw prawnych do powołania jakiegokolwiek samorządu mniejszości narodowych w prawie polskim. Jednocześnie państwo polskie zapewnia rozwój mniejszości narodowych w innych formach prawnych bez wykorzystywania instytucji samorządu narodowościowego.

96 E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 232.

### Podsumowanie

Wskazane przykłady pokazują, że II RP w o wiele szerszym stopniu opierała swój rozwój na autonomicznych korporacjach niezależnych od państwa. Choć Konstytucja marcowa przewidywała znacznie większy rozwój różnych form samorządności specjalnej, niż to zostało zrealizowane, to i tak z perspektywy czasu należy docenić zakres decentralizacji administracji państwowej i zaufania państwa do poszczególnych wspólnot. W okresie PRL-u nastąpiła likwidacja samorządności w Polsce, i to zarówno powszechnej, jak i specjalnej. Było to wyrazem wiary w omnipotencję państwa charakterystyczną dla ustrojów komunistycznych. Szczątkowe formy samorządu zawodowego czy gospodarczego były raczej fasadą i niewiele miały wspólnego z przedwojennymi samorządami. Zmiany, które dotknęły Polskę po 1989 r., doprowadziły do rozwoju procesu decentralizacji i powołania samorządu powszechnego. Niektóre zawody zaufania publicznego uzyskały możliwości samoorganizacji w postaci korporacji zawodowych. Powoduje to, że samorząd specjalny funkcjonuje obecnie w dość ograniczonej formie i zakresie, przede wszystkim w postaci samorządu zawodowego. Nie występują natomiast inne formy samorządu specjalnego, tj. gospodarczego, wyznaniowego czy narodowościowego. Wydaje się również, że brak jest współczesnie w Polsce uzasadnienia dla powoływania tego typu korporacji.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój samorządu specjalnego nie nadąza za rozwojem samorządu powszechnego. Choć dyskutować można nad funkcjonalnością i zasadnością stworzenia trzystopniowej struktury samorządu powszechnego, to jego istnienie i rozwoju (w szczególności poprzez poszerzenie jego kompetencji) nikt nie kwestionuje. Inaczej rzecz się ma z samorządem specjalnym. Od samego początku transformacji ustrojowej istnienie i rozwój samorządu specjalnego wywoływały kontrowersje i nie były oceniane jednoznacznie. Można tu wskazać co najmniej dwa powody takiej sytuacji. Po pierwsze trudno się oprzeć wrażeniu, że „jednostki dzisiejszego samorządu nieterytoryjalnego stanowią wciąż jeszcze instytucje mające na celu głównie zastępowanie interesów zawodowych, interesów grupy, zaś współdziałanie w wykonywaniu administracji państwowej ma wciąż jeszcze znaczenie drugopla-

nowe<sup>97</sup>. Po drugie, coraz to nowe grupy zawodowe domagają się możliwości utworzenia samorządu zawodowego, co może świadczyć o słabości państwa, które nie jest w stanie oprzeć się interesom grupowym kosztem interesu ogólnego. Wychodząc z takiej negatywnej oceny dotychczasowej działalności samorządu specjalnego w Polsce, ustawodawca zaczął ograniczać jego rolę. Odpowiedzią na te próby dawania prymatu interesom grupowym kosztem interesu ogólnego jest proces „deregulacji”. Jego wdrożenie świadczy o dążeniu państwa do ograniczania przywilejów różnych grup zawodowych. Wydaje się bowiem, że doświadczenia lat 90. pokazały, że poszczególne korporacje zawodowe zbyt często kierowały się partykularyzmem grupowym, zapominając o podstawie swojego powołania i istnienia, jaką jest interes publiczny. Pomimo tych negatywnych doświadczeń nie wydaje się, aby podważało to same założenia samorządu specjalnego, ale raczej wymagało wdrożenia odpowiednich form kontroli, a w uzasadnionych przypadkach rezygnacji z ograniczeń administracyjnoprawnych przy wykonywaniu poszczególnych zawodów. Dlatego też trudno przypuszczać, aby w najbliższym czasie zaistniały możliwości innego rodzaju rozwoju samorządu specjalnego w Polsce.

### O AUTORZE:

**Mateusz Błachucki** – adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauki.

<sup>97</sup> Zalamie to prawie pół wieku temu sformułował Z. Grelowski, *op. cit.*, s. 6.

Prace studialne  
Warszawskiego Seminarium  
Aksjologii Administracji  
Tom 3

Szkice z zakresu  
procedury administracyjnej



WARSZAWSKIE SEMINARIUM AKSJOLOGII ADMINISTRACJI

Kraków 2014

Prace studialne  
Warszawskiego Seminarium  
Aksjologii Administracji  
Tom 3

*Publikacja ukazała się dzięki wsparciu*  
Fundacji Na Rzecz Studentów i Absolwentów  
Uniwersytetu Warszawskiego Universitas Varsoviensis



*Redakcja*

dr Krzysztof Andrzej Wąsowski  
dr Katarzyna Zalańska

© Copyright by Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

*Skład i łamanie*  
Alicja Grochal

*Druk*  
Lettra-Graphic

*Wydawca*  
na zlecenie Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji  
Lettra-Graphic  
ul. Łukasiewicza 14  
31-429 Kraków  
tel. (+48) 412 76 05  
e-mail: [biuro@l-g.com.pl](mailto:biuro@l-g.com.pl), [www.l-g.com.pl](http://www.l-g.com.pl)

ISBN 978-83-89937-71-1

*Z okazji 60. urodzin naszemu Mistrzowi,  
Panu Profesorowi Zbigniewowi Cieslakowi*