

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 3 (195) 2013
Warszawa 2013

Joanna Smarż ■

KONSTYTUCYJNE UWARUNKOWANIA TWORZENIA SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH

Zasadniczym aktem prawnym, który przewiduje możliwość tworzenia samorządów zawodowych, jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ww. aktu, 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 oraz inne rodzaje samorządu, które nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Przepis umieszczono w rozdziale pierwszym ustawy zasadniczej, gdzie zawarte zostały zasady najbardziej fundamentalne, składające się łącznie na ogólną charakterystykę Rzeczypospolitej. Oznacza to, że bez którejkolwiek z zasad tam zawartych, państwo polskie posiadałoby odmienny charakter².

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 482 z późn. zm).

² S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000, s. 19. Por. także B. Banaszak, *Prof. Banaszak: zawodów zaufania publicznego nie ureguje rynek*, www.lex.pl oraz S. Dąbrowski [w:] U. Szablowska, *Deregulacja czyli politycy w imię centralizacji*, „Zawód Architekt” 2012, nr 2.

Powyższe wskazuje na ustrojowy charakter omawianego przepisu³, co zostało potwierdzone m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r.⁴, który orzekł, iż jest oczywiste, że dopuszczenie funkcjonowania samorządów zawodowych stanowi wyraz demokratyzacji życia publicznego. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, dając możliwość kreowania samorządów zawodowych, wyznacza im określoną rolę publiczną.

Można też powiedzieć, że w rozdziale pierwszym znajdują się z jednej strony przepisy najbardziej ogólne regulujące sprawy o najszerszym wymiarze ustrojowym, z drugiej strony takie, które w sposób wyraźny łączą się z przepisami któregoś z pozostałych rozdziałów konstytucyjnych. Zatem każdy z dalszych rozdziałów posiada w rozdziale pierwszym jakby swojego „zwiastuna”, którym jest pewna norma prawna, o szczególnie doniosłym znaczeniu⁵.

Umieszczenie przepisu w rozdziale pierwszym nie wpływa jednak samo przez się na jego formalną moc prawną. Przepisy te są bowiem równe mocy pozostałych przepisów, ale nadaje im się charakter zasadniczych wytycznych interpretacyjnych, w świetle których ustalać należy treść norm konstytucyjnych, zawartych w dalszych rozdziałach⁶. Ujęcie w jednym rozdziale podstawowych zasad ustroju politycznego przesądza jednak o regułach organizacji władzy publicznej w państwie. Ustrój polityczny państwa to właśnie całokształt zasad, w oparciu o które jest zorganizowana władza publiczna⁷.

Większość funkcjonujących aktualnie samorządów zawodowych powołano do życia po przełomie z 1989 r., z tego znaczną część po wejściu w życie przepisów Konstytucji z 1997 r. Natomiast wszystkie poprzednio istniejące ustawy tworzące samorzady były po tej dacie istotnie nowelizowane.

Powyższe pozwala wysnuć wniosek, że zarówno konstytucjonalizacja samorządu zawodowego, jak i wspomniana praktyka ustawodawcza są dowodem społecznej oceny doniosłości „zawodów zaufania publicznego” i gdy wraz z transformacją ustrojową pojawiły się możliwości przywrócenia im właściwej pozycji, zostały one szybko wykorzystane.

³ K. Musiał, *Ochrona prawa do prywatności pełnomocnika w postępowaniu podatkowym*, Przegląd Podatkowy 2010, nr 7 oraz P. Winczorek, T. Stawecki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, „Palestra” 2006, nr 7–8. Por. także A. Oleszko, *Ustrojowy i procesowy charakter samorządu notarialnego w świetle prawa o notariacie oraz kodeksu postępowania administracyjnego*, „Rejent” 1999, nr 8, s. 78–89.

⁴ Sygn. akt SK 64/03, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 4, poz. 45, s. 46.

⁵ D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 28.

⁶ P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5.

⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 2.

Przepis art. 17 Konstytucji wyróżnia dwa rodzaje samorządów:

1. samorządy zawodowe „reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i jego ochrony” (ust. 1) oraz
2. inne rodzaje samorządu, które „nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej” (ust. 2).

1. Samorządy zawodowe w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji

Możliwość tworzenia samorządów zawodowych wynika z ust. 1 art. 17 Konstytucji, który zastrzega, że samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego ma do spełnienia dwa podstawowe zadania:

- reprezentowanie osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz
- sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i jego ochrony.

Pierwsza z wymienionych funkcji ma charakter typowo korporacyjny i polega na reprezentacji danego „zawodu zaufania publicznego” wobec obywateli i ich organizacji, a także wobec organów państwowych. Oznacza to, iż obowiązkiem każdej wspólnoty samorządowej jest dbałość o interesy osób wykonujących konkretny zawód oraz o ich poziom fachowy i etyczny⁸.

Natomiast druga funkcja, dotycząca sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem danego zawodu zaufania publicznego, jest powodem, dla którego ustawodawca powierzył samorządom tych zawodów kompetencje o charakterze publicznym, w tym władcze, sprawowane wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego⁹.

Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji obejmuje zawody uznane za zawody zaufania publicznego mieszczące w sobie pewien ładunek emocjonalny, polegający:

- na wykonywaniu czynności zawodowych zawsze wobec konkretnej, zindywidualizowanej osoby, z reguły w sytuacjach zagrożenia dla jej

⁸ E. Stawicka, *Konferencja „Rola samorządów zawodowych w zliberalizowanej Europie”*, Bruksela 28–29 listopada 2002 r., „Palestra” 2003, nr 1–2.

⁹ H. Zięba-Załużka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 10. Podobnie H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe (tezy)*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 153 i n.

rozmaitych dóbr uznawanych za istotne w wymiarze ogólnospołecznym,

- na dostępie w trakcie wykonywania czynności do sfery prywatności korzystających z owych świadczeń zawodowych. Dopełnieniem powyższego jest obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej¹⁰.

Z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji wynika, że samorządy zawodów zaufania publicznego są jednostkami organizacyjnymi zrzeszającymi jedynie osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Samorząd taki jest zatem zrzeszeniem osób fizycznych wykonujących określoną działalność zawodową osobiście, co wyklucza skupienie w ramach samorządu zawodowego osób prawnych¹¹. Ponadto, cechami osób wchodzących w skład samorządu zawodu zaufania publicznego są dwa rodzaje zdolności:

- zdolność zawodowa, tzn. przygotowanie do wykonywania tego samego zawodu, co inni członkowie samorządu zawodowego,
- zdolność do wykonywania go na poziomie i w zakresie, który może być uznany za wystarczający, aby spełniał kryteria zaufania publicznego. Przedmiotowe kryteria to przede wszystkim:
- poziom profesjonalnego przygotowania i praktyki zawodowej,
- przestrzeganie norm deontologicznych,
- kierowanie się w działalności zawodowej interesem osób korzystających z usług, które obdarzają świadczeniodawców zaufaniem¹².

Samorząd tworzony jest więc przez środowiska, które charakteryzują się szczególnym rodzajem wiedzy, jak również mają wpływ na istotne sprawy takie jak np. życie, zdrowie, bezpieczeństwo, ochrona prawna, inwestycje finansowe itp.

Tym samym samorządy nie mogą być kontrolowane przez osoby z zewnątrz. Przyznaje się im zatem przywileje, jakich nie posiada żadna inna grupa działająca na rynku, mając nadzieję, iż zostaną one wykorzystane do ochrony społeczeństwa. Konsekwencją utworzenia takiego samorządu zawodowego jest oczywiście nadanie mu określonych uprawnień, do których należy zaliczyć m.in.:

- możliwość podejmowania działań o charakterze władztwa administracyjnego w sprawach dotyczących członków samorządu,

¹⁰ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005; J. Borowicz, *Obowiązki wykonawcy wolnego zawodu prawniczego – próba klasyfikacji*, Rejent 2008, nr 6, s. 12.

¹¹ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2, s. 71–72; S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 31.

¹² W. Wołpiuk, *Samorząd zaufania publicznego a interes publiczny*, Warszawa 2002, s. 144.

- posiadanie określonej niezależności od czynników zewnętrznych, np. organów administracji rządowej.

Nadanie tego rodzaju przywilejów ma na celu spełnienie konstytucyjnego obowiązku sprawowania wspomnianej pieczy. Oznacza to, że ustawodawca w sposób normatywny określił przysługujące samorządowi kompetencje oraz granice jego niezależności, która jest istotą samorządów zawodowych.

Należy jednak pamiętać, że utworzenie przez ustawodawcę samorządu danego zawodu zaufania publicznego uzależnione jest od konkretnych racjonalnych przesłanek, między innymi stwierdzenia możliwości pełnienia przez dany samorząd w sposób należyty konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Ustawodawca, tworząc samorząd zawodowy, pozbawił się bowiem wspomnianych uprawnień władczych, cedując je na rzecz samorządu¹³.

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

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych,
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu,
- dopuszczenie do wykonywania zawodu,
- prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania danego zawodu,
- czuwanie nad etyką wykonywania zawodu,
- doskonalenie zawodowe i opiniowanie programów kształcenia w zawodzie,
- sądownictwo dyscyplinarne (w przypadku niektórych zawodów, jak np. zawód inżyniera budownictwa, także sądownictwo zawodowe)¹⁴.

Konieczność powierzenia samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym władczych sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego, niezależnie od innych ról społecznych czy publicznych pełnionych przez takie osoby, potwierdził Trybunał Konstytucyjny, m.in. w wyroku z dnia 22 maja 2001 r.¹⁵ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, do kompetencji takich należy m.in. decydowanie o prawie wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie rejestru osób aktualnie wykonujących ten zawód. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że należyte wykonywanie konstytucyjnych funkcji przez samorzady zawodów zaufania

¹³ Ł. Mazur, R. Żuk, *Zawody zaufania publicznego*, „Fiskus” 2007, nr 8.

¹⁴ Por. J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 122.

¹⁵ Sygn. akt K 37/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 86.

publicznego wymaga zapewnienia im nie tylko możliwości kontrolowania sposobu wykonywania zawodu, ale także decydowania o tym, kto może dany zawód wykonywać.

Z uwagi na przyznane samorządom zawodowym zawodów zaufania publicznego zadania mogą one, a w niektórych sytuacjach wręcz powinny, ograniczać w pewnym zakresie wolność wykonywania zawodu ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane¹⁶. Dopuszczalne ograniczenia wynikają z charakteru samorządów, o których mówi art. 17 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do nich, wolność wykonywania zawodów lub swoboda działalności gospodarczej „winna, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, ustępować [...] potrzebie nieczynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzone”¹⁷.

Judykatura, słusznie moim zdaniem podkreśla, że ograniczenia wolności wykonywania niektórych zawodów winny być określone w drodze ustawy oraz pozostawać w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁸.

Zatem, nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego¹⁹. Działanie ustawodawcy polegające na przyznaniu samorządom pewnych kompetencji władczych, które mogą naruszać wskazane wolności, musi jednak spełniać konstytucyjny wymóg proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż przepis ten „odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności lub praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczególne odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa lub wolności”²⁰.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50; wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 9.

¹⁷ P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 153.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. akt SK 30/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 3 oraz J. Sobczak, *Korporacje prawnicze – potrzeba czy iluzja*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmiecika, Poznań 2010, s. 47.

¹⁹ Por. wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, OTK-A ZU nr 4, poz. 45 oraz H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe (tezy)*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 154.

²⁰ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK-A ZU nr 2, poz. 18.

Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego²¹ zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy:

- czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków (przydatność normy),
- czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania),
- czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*).

Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”.

W tym miejscu należy przywołać pogląd T. Bigo, który zwracał uwagę, że wprawdzie związki publicznoprawne zostały powołane z pewnych socjologicznych czynników, ale siłą powołującą je do życia nie jest przewaga społeczna²². Autor, zastanawiając się nad kwestią „znaczenia dla ogółu” poszczególnych związków, odwołuje się do kryterium interesu publicznego. Obowiązująca obecnie Konstytucja RP jako normatywny sens istnienia samorządów zawodowych podaje właśnie potrzebę sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego.

Z kolei, J. S. Langrod pisał, że kryterium interesu publicznego określane go czasem jako: „dobro ogółu”, „użyteczności powszechnej”, „pożytku społecznego”, ma ścisły związek z płaszczyzną etyki²³.

Wobec powyższego, można moim zdaniem uznać, że samorząd zawodowy uregulowany w art. 17 ust. 1 Konstytucji, a więc taki, któremu może być przyznany przywilej ograniczania dostępu do wykonywania zawodu, jest najwyższą z punktu widzenia prawa publicznego formą zorganizowania zawodu²⁴. Istnienie samorządów zawodowych jest bowiem spełnieniem fundamentalnej zasady konstytucyjnej, która obowiązuje w naszym systemie prawnym, tzn. zasady

²¹ Przede wszystkim wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, Dz. U. z 2007, Nr 48, poz. 327.

²² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 10.

²³ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, reprint: Kraków 2003, s. 240.

²⁴ M. Kulesza, *Zawód zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 149.

decentralizacji rozumianej jako przenoszenie części uprawnień władczych na grupy obywateli, m.in. na samorządy zawodowe²⁵.

Samorząd zawodowy powołany na mocy przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji, z tytułu posiadania przez niego władzy i prawa do użycia przymusu zewnętrznego w sprawach, w których upoważnia go do tego państwo, słusznie uznaje się za podmiot prawa publicznego.

Jak celnie też zauważa A. Wróbel, samorządy zawodowe to twory państwowe w tym sensie, że do ich powstania pod względem formalnoprawnym konieczny jest stosowny akt organu państwa – samorządy te tworzone są w drodze ustawy²⁶. Powyższe wynika też bezpośrednio z brzmienia art. 17 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że dla powołania samorządu konieczne jest uchwalenie stosownej ustawy, która określi cele samorządu, wyznaczy krąg osób, które będą należały do danej wspólnoty samorządowej, przesądzi ogólnie o organizacji i zasadach funkcjonowania danego samorządu oraz przekaze mu określone zadania i kompetencje należące zwykle do administracji rządowej²⁷.

Podobnie stwierdził też J. Panejko, według którego „skoro państwo powołało do życia samorząd dla swych celów, to źródłem praw i obowiązków wszystkich instytucji samorządowych mogą być jedynie ustawy. Cel i zadania tych instytucji wypływają z ich samorządnego charakteru, jako organów państwa, i z natury ich jako związków kolektywnych, względnie korporacji prawnych, a granicę dla nich stanowią zawsze ustawy państwowe²⁸.

Równie istotny jest fakt sprecyzowania przez ustawę zasadniczą podstawowych celów funkcjonowania tych podmiotów. W najszerszym ujęciu celem samorządu zawodowego jako osoby prawa publicznego, co wynika bezpośrednio z art. 17 ust. 1 Konstytucji, jest ochrona interesu publicznego²⁹. Istotne jest przy tym, że ta cecha samorządów zawodowych pociąga za sobą obowiązek przynależności do samorządu wszystkich osób, które wykonują określone zawody³⁰. Oznacza to, że przynależność do samorządów zawodowych osób wykonujących

²⁵ H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 33.

²⁶ A. Wróbel, *Charakter prawny samorządu notarialnego i jego kompetencje prawodawcze*, „Rejent” 2001, Nr 5, str. 271.

²⁷ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 30.

²⁸ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 100.

²⁹ Por. wyrok SN z dnia 13 maja 1999 r., sygn. akt NSZ 1/98, OSNAP 1999, nr 22, poz. 840.

³⁰ Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK 2001, z. 4, poz. 86 oraz wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 9.

dany zawód zaufania publicznego jest obligatoryjna i wynika z mocy prawa. Nie można zatem nie należeć do odpowiedniej wspólnoty samorządowej, jeżeli wykonuje się ten zawód, a wykonywanie zawodu poza wspólnotą jest prawnie niedopuszczalne.

Interes państwa w powoływaniu samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego można określić jako potrzebę kontroli realizacji funkcji ochrony interesu publicznego podczas wykonywania czynności zawodowych oraz zapewnienia właściwego wykonywania społecznie i publicznie istotnych zawodów w państwie. Niezbędna jest także kontrola poczynąń przedstawicieli zawodu pod względem etycznym.

Zatem samorzady zawodowe powinny być tworzone przede wszystkim, gdy:

- wykonywanie danego zawodu ma szczególnie istotne znaczenie publiczne,
- we właściwym wykonywaniu zawodu zainteresowana jest całość społeczeństwa,
- wykonywanie zawodu z uzasadnionych powodów nie może mieć miejsca w ramach stosunku pracy lub służby.

W nauce prawa uznaje się, że potrzeba istnienia samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego może wystąpić wówczas, gdy ustawodawca stwierdza, że dany zawód ma cechę szczególnej doniosłości społecznej ze względu na intensywne, indywidualne korzystanie z usług tego zawodu przez znaczną część społeczeństwa, niezbędność świadczonych usług dla bezpieczeństwa i egzystencji obywateli w powiązaniu z wysokim stopniem profesjonalizmu, jakością usług, wartościami moralnymi i etycznymi osób wykonujących te zawody, przestrzeganie interesu świadczeniobiorcy i w związku z tym przestrzeganie tajemnicy o informacjach powierzonych przez osoby korzystające z usług. Moim zdaniem, rozstrzygające jednak znaczenie powinna mieć decyzja ustawodawcy uznająca istnienie społecznie uzasadnionej potrzeby utworzenia określonego samorządu zaufania publicznego i ustabilizowania jego pozycji w obrocie prawnym³¹.

W związku jednak z brakiem stabilnych kryteriów służących, jako podstawa do tworzenia samorządów zawodowych, odnotować można istnienie dwóch niebezpieczeństw:

- po pierwsze, istnieje niebezpieczeństwo deprecjacji etosu zawodu zaufania publicznego, gdyby były samorządowe powoływano ponad miarę potrzeb uzasadnionych interesem publicznym,

³¹ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, „Kwartalnik Łódzki” 2005, nr I, s. 18 i n.

- po drugie, istnieje niebezpieczeństwo liberalizacji, wyrażające się w uprawianiu określonych zawodów bez należytego nadzoru, co podważałoby zaufanie do państwa, które jest zobowiązane do zapewnienia ochrony interesu publicznego³².

2. Samorządy zawodowe w świetle art. 17 ust. 2 Konstytucji

Obok samorządów zawodów zaufania publicznego, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca dopuszcza także tworzenie „innych samorządów”. Podstawę prawną stanowi w tym przypadku art. 17 ust. 2 Konstytucji, w którym czytamy, że: „w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu”, przy czym samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej³³.

Podobnie jak w przypadku samorządów zawodów zaufania publicznego dla powołania „samorządu innego rodzaju” ustawodawca wymaga uchwalenia stosownej ustawy. Z tego tytułu również te samorządy mogą wykonywać powierzoną im część władzy publicznej. Według P. Winczorka artykuł ten został pomyślany przede wszystkim jako umożliwiający powoływanie samorządów gospodarczych. Na jego podstawie działają np. izby rolnicze³⁴.

W przypadku innego rodzaju samorządów, powoływanych na podstawie art. 17 ust. 2, które nie powinny obejmować zawodów zaufania publicznego, Konstytucja nie wyznacza jednak ich celów oraz funkcji, dla których sprawowania są powoływane, natomiast ustanawia granice ich aktywności. Wynika to wprost z treści omawianego przepisu konstytucyjnego, który stanowi, że samorządy innego rodzaju „nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”.

Owymi konstytucyjnymi granicami są tu właśnie „niemożność naruszania wolności wykonywania zawodu” oraz „niemożność ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej” przez te samorządy.

Jak słusznie moim zdaniem zauważa P. Winczorek, wprowadzenie takich ograniczeń przez ustawodawcę w stosunku do innych rodzajów samorządów uzasadnione jest tym, że samorządy gospodarcze przez wprowadzenie wobec

³² W. J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 23.

³³ Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K. 37/00, OTK ZU 2001, nr 4 poz. 86.

³⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 31.

członków danej branży ograniczeń i unormowań o charakterze reglamentacyjnym mogłyby zagrozić wolności gospodarowania i osłabić konkurencję między przedsiębiorcami. Z tego powodu, zdaniem P. Winczorka, Konstytucja zakazuje nadawania tym samorządom takich uprawnień, które te niebezpieczeństwa mogłyby uczynić realnymi, a także zakazuje samorządom podejmowania jakichkolwiek działań prowadzących do naruszenia owych wolności.

3. Porównanie statusu samorządów zawodowych z art. 17 Konstytucji

Z normatywnego punktu widzenia, art. 17 Konstytucji zawiera dwie odrębne normy prawne. Ujęcie ich w jednym artykule, jak się wydaje, wynika z tożsamesgo przedmiotu regulacji, jakim są samorzady zawodowe. O ile jednak ustęp pierwszy dotyczy samorządów „zaufania publicznego”, o tyle drugi, o czym *expressis verbis* zdecydował ustawodawca, odnosi się do „innych” samorządów tworzonych drogą ustawową.

Z brzmienia omawianego przepisu wprost wynika, iż różny jest kształt prawny obu rodzajów samorządów zawodowych, co w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał też Trybunał Konstytucyjny³⁵. W przypadku samorządów zawodów zaufania publicznego uregulowanych w art. 17 ust. 1, ustawodawca określa cel i funkcje, dla których sprawowania są one tworzone, nie wyznaczając przy tym żadnych ograniczeń. Funkcją samorządów zawodów zaufania publicznego jest „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, co pociąga za sobą obowiązek przynależności do samorządu wszystkich osób, które wykonują tego rodzaju zawody.

Z kolei „innym rodzajom samorządu”, o których mowa w ust. 2, Konstytucja nie określiła żadnych celów, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności, którymi są „niemożność naruszania wolności wykonywania zawodu” oraz „niemożność ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej”³⁶. Nie ma więc, moim zdaniem, wątpliwości, że ograniczenia, o których mowa w

³⁵ Por. np. wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 86.

³⁶ P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 153 oraz M. Waligórski, *Izby samorządu zawodowego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz – Lublin 2002, s. 82–125.

ust. 2, nie rozciągają się na samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Te samorządy mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane. Ograniczenia te wynikają z charakteru samorządów, o których mówi ust. 1, w przypadku których wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej „winna, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, ustępować (...) potrzebie nieczynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane”.

W związku z tym, według mnie, można wysnuć wniosek, iż ustawodawca przyznał szerszy zakres swobody działania oraz władczych kompetencji samorządom zawodów zaufania publicznego, podkreślając tym samym ich szczególny charakter oraz rolę, jaką spełniają w obowiązującym systemie prawnym³⁷.

Samorządy innych zawodów niż zawody zaufania publicznego nie mogą ani naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Z kolei samorządy zawodów zaufania publicznego mają za zadanie przede wszystkim sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W praktyce więc wolność wykonywania zawodu w przypadku zawodów zaufania publicznego jest znacznie ograniczona. Możliwe jest to jednak tylko na podstawie regulacji ustawowej. Wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego zostaje ograniczona z uwagi na fakt, iż wykonywanie tego zawodu powinno przebiegać w taki sposób, by nie naruszać interesu publicznego³⁸.

Z regulacją zawartą w przytoczonym artykule korespondują przepisy konstytucyjne, takie jak art. 20, 22 oraz 65 Konstytucji, które stanowią ograniczenia dla art. 17. Przepis artykułu 20 stanowi, iż: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Z kolei zgodnie z art. 22: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Natomiast art. 65 Konstytucji w ust. 1 stanowi, że: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”.

³⁷ Por. P. Wiecek, T. Stawicki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, „Palestra” 2006, nr 7–8.

³⁸ M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2663, Przegląd Prawa i Administracji 2004, Tom 62, s. 295 oraz Naczelna Rada Adwokacka, *Wniosek do TK z dnia 19.10.2005 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, s. 11.

Z interpretacji art. 17 oraz wyżej wymienionych przepisów Konstytucji można wnioskować, iż zakaz ograniczania swobody wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej adresowany jest wyłącznie do „innych” samorządów.

Zatem to właśnie samorządom zawodów zaufania publicznego ustawodawca przyznał przywilej ograniczania dostępu do wykonywania zawodu lub do wykonywania działalności gospodarczej, wyposażając je tym samym w prawo do ograniczania praw i wolności konstytucyjnych, o których mówią art. 20, 22 i 65 Konstytucji.

Należy uznać zatem, że art. 17 ust. 1 stanowi *lex specialis* wobec postanowień Konstytucji zabezpieczających swobodę wyboru zawodu. Innymi słowy, zgodnie z założeniem ustawodawcy samorządy zawodów zaufania publicznego mogą swoją działalnością ograniczać swobodę wykonywania zawodu w granicach wyznaczonych przez art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Warto w tym miejscu odwołać się także do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 1999 r.³⁹, zgodnie z którym w odniesieniu do wolnych zawodów treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której:

1. każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami,
2. każdy mieć będzie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu,
3. nikt nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy.

Jak słusznie, moim zdaniem, podkreśla się jednak, wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności, gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego.

Konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu” nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji – zwłaszcza, gdy chodzi o tzw. zawód zaufania publicznego. Oczywiście jest, że takie regulacje mogą wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu, jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki,

³⁹ Sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119, podobnie orzekł TK w wyroku z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 29.

dopuszczalne są tylko w ograniczonym wymiarze, stosownie do ogólnych zasad oraz kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą być one ustanawiane tylko w ustawie⁴⁰ oraz tylko wówczas, gdy jest to konieczne dla ochrony ważnego interesu publicznego i tylko w zakresie, który nie naruszy istoty regulowanej wolności bądź prawa. Zatem ocena dopuszczalności ograniczeń musi zawsze opierać się na rozważeniu ich racjonalności i proporcjonalności⁴¹.

Podobnie orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2004 r., podnosząc, że wyposażenie samorządów zawodowych w możliwość ingerowania w pewne wolności osób może być w pewnych warunkach uzasadniona, a nawet „(...) uznana za zgodną z potrzebami należytego wykonywania zawodów reglamentowanych”⁴². Tym samym Trybunał przyznał, że konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu” nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo kwestii związanych zarówno z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego rodzaju regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o zawód zaufania publicznego.

Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza więc, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego. Konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodowego jest bowiem piecza nad zgodnym z regułami właściwymi dla danego zawodu jego wykonywaniem.

Powyższe potwierdza, moim zdaniem, że samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego powinny być traktowane jako najwyższa forma organizacji wykonywania zawodu oraz jako sposób wykonywania władzy publicznej przez obywateli i dla obywateli.

W przypadku profesji uznanych za zawody zaufania publicznego, za sprawowaniem przez samorząd pieczy nad należytym ich wykonywaniem powinna przemawiać, ujęta w preambule do Konstytucji RP, zasada pomocniczości. I tu dotykamy sensu istnienia samorządu zawodu zaufania publicznego: z jego utworzeniem następuje przekazanie mu pewnych zadań publicznych. Z kolei dla „innych rodzajów samorządu” ustawa zasadnicza nie wskazuje, w przeciwieństwie

⁴⁰ Por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA 3814/2002, LexPolonica nr 369170.

⁴¹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.06.2008 r., znak: RPO-559982-1/07/BB/MW dotyczący zgodności z Konstytucją części przepisów ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

⁴² Wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. akt SK 64/03, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 4, poz. 45, s. 46.

do samorządów zawodowych, ani celu istnienia takiego samorządu, jakim jest reprezentowanie i piecza, ani granic sprawowanego nadzoru, jakimi są interes publiczny i jego ochrona. Po prostu inna jest funkcja ustrojowa takich samorządów, służących przede wszystkim aktywizacji działania obywateli i ich grup społecznych w ramach społeczeństwa obywatelskiego⁴³.

Podobny pogląd wyraził J. Kochanowski, według którego można stanąć na stanowisku, że powyższe zróżnicowanie samorządów prowadzi do wniosku, że samorządy wskazane w art. 17 ust. 1 Konstytucji mogą naruszać istotę wolności wykonywania zawodu i wolności podejmowania działalności gospodarczej, gdyż uzasadnione jest to charakterem korporacji samorządowych osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Twierdzenie takie opiera się według mnie na rozumowaniu, że skoro ustawodawca jednemu rodzajowi samorządu zakazuje naruszania pewnych wartości konstytucyjnych, a w stosunku do innego samorządu zakazu tego nie powtarza, to w przypadku tego drugiego szerszy jest zakres jego swobody działania, łącznie z możliwością ingerencji w pewne wolności obywatelskie. Przyjęcie takiej interpretacji oznacza, że należy wyjść z założenia, że ustawodawca zezwala na naruszenie przez samorządy z art. 17 ust. 1 jedynie wolności wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania działalności gospodarczej. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest jednak konstytucyjnych podstaw do wywodzenia możliwości ingerencji przez samorządy w istotę (w rozumieniu art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji) innych praw i wolności jednostki, w szczególności w ujętą w art. 58 ust. 1 wolność zrzeszania się⁴⁴.

Inne rodzaje samorządu (samorząd gospodarczy, inne samorządy zawodowe), w przeciwieństwie do samorządów z art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie są formą sprawowania jakiegoś wycinka władzy publicznej, a ich funkcjonowanie nie może naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać podejmowania działalności gospodarczej. Działanie innych rodzajów samorządu jest wyrazem tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego i formą realizacji wolności zrzeszania się. Samorządy te nie podejmują żadnych władczych rozstrzygnięć, ich zadania polegają przykładowo na wyrażaniu niewiążących opinii o projektach rozwiązań prawnych odnoszących się do funkcjonowania gospodarki⁴⁵.

⁴³ J. Kochanowski, *Kiedy prawo staje się obowiązkiem, a uprawnienie przymusem*, Gazeta Prawna 20.01.2009 r.

⁴⁴ J. Kochanowski, *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. o stwierdzenie niezgodności 20 ustaw z przepisami Konstytucji*, znak: RPO-598261-I/08/AK. Zob. także P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 153.

⁴⁵ Por. Wniosek grupy posłów na Sejm RP VII kadencji do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją

Konkludując, należy stwierdzić, że samorządy zawodów zaufania publicznego pod istotnymi względami różnią się od innych samorządów, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji. Natomiast fakt, że wobec zawodów zaufania publicznego stawia się wyższe wymagania niż w przypadku innych samorządów, należy interpretować jako przyznanie samorządom tych grup zawodowych szczególnie istotnej roli społecznej⁴⁶.

4. Istnienie samorządów zawodowych jako wyraz konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej

Polski ustawodawca przyjął model państwa zdecentralizowanego, tj. takiego, które deleguje, tak daleko jak to jest możliwe, swoje kompetencje na podmioty niepubliczne, powierzając im w ten sposób część władztwa publicznego⁴⁷.

Decentralizacja władzy publicznej jest jedną z konstytucyjnych zasad, określoną w art. 15–17 Konstytucji Rzeczypospolitej, która jest cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z zasadami ustroju Rzeczypospolitej.

Mimo iż jest to zasada konstytucyjna, nie doczekała się jednolitej definicji, dlatego też jest różnie rozumiana. Można jednak uznać, że decentralizacja to proces rozdzielenia władzy i zadań administracyjnych przez centralne organy państwa jednostkom administracji niższego szczebla. Przekazanie zadań może wiązać się z rozszerzeniem zakresu uprawnień jednostek administracji oraz samodzielnością podejmowania decyzji⁴⁸. Przy czym samodzielność ta, traktowana jako element konstytucyjny decentralizacji, stanowi warunek *sine qua non* decentralizacji⁴⁹.

Decentralizacja jest też sposobem organizacji aparatu administracyjnego, w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia. Organ wyższego stopnia nie może więc wydawać poleceń organom na stopniu niższym w zakresie sposobu załatwienia określonych spraw.

15 ustaw w zakresie obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym, s. 12.

⁴⁶ P. Winczorek, T. Stawecki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, „Palestra” 2006, nr 7–8.

⁴⁷ L. W. Biegeleisen, *Zagadnienie ekonomiki komunalnej*, Warszawa 1929, reprint 1990, s. 16 i n.

⁴⁸ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999, s. 159.

⁴⁹ Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 49 oraz E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1998, s. 197.

Wkroczenie tego organu może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych prawem.

Podobnie zagadnienie to ujmuje J. Starościak, pisząc: „ograniczenie dopuszczalności ingerencji organu wyższego stopnia tworzy względną samodzielność dla organów niższego stopnia, tworzy zdecentralizowanie administracji”⁵⁰. Organ niższego stopnia ma własny zakres kompetencji, jest organem samodzielnym, z własnymi źródłami dochodu oraz samodzielnie decyduje o sposobie wydatkowania posiadanych środków finansowych. Podmioty w układzie zdecentralizowanym działają na własny rachunek i ponoszą za te działania odpowiedzialność.

Z kolei decentralizacja w znaczeniu prawa administracyjnego to system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Interesujące rozwinięcie tego problemu proponuje A. Chodubski, który traktuje decentralizację jako proces przekazywania na rzecz organizacji niepodporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji urzędu centralnego⁵¹.

Pośród podmiotów zdecentralizowanej administracji publicznej największe znaczenie przypada właśnie samorządom⁵². Na czoło, ze zrozumiałych przyczyn, wysuwa się samorząd terytorialny i on też jest najbardziej znany. Obok samorządu terytorialnego istotne miejsce w polskim systemie prawnym zajmują również samorządy zawodowe.

Należy jednak odróżniać samorząd w sensie ścisłym, czyli formę zdecentralizowanej władzy publicznej, od pozornie bardzo podobnych organizacji, tj. stowarzyszeń, zrzeszeń, z których część ma także podstawę ustawową. Jednocześnie od powyższych organizacji należy odróżniać podmioty władzy, czyli przede wszystkim władzę państwową, a więc rząd i administrację rządową. Do podmiotów władzy publicznej zdecentralizowanej należą także różne korporacje samorządowe prawa publicznego. Tak więc w niektórych dziedzinach zadania publiczne wykonuje państwo za pomocą swoich organów i instytucji administracyjnych, a w innych powierza to, na drodze ustawowej, samym zainteresowanym, a w istocie ich korporacjom⁵³.

⁵⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 63.

⁵¹ A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, [w:] *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 1999, s. 13.

⁵² L. Morawski, *Demokracja a przywileje korporacyjne*, „Gazeta Prawna” z 20.01.2009 r.

⁵³ M. Kulesza, *Pozycja ustrojowa i funkcje samorządów zawodów zaufania publicznego*, „Rzeczpospolita” z 9.02.1996 r.

Tworząc samorząd zawodowy, organy państwowe cedują na niego swoje władztwo w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania zawodu zaufania publicznego. Istotą samorządu zawodowego jest więc udzielona przez ustawodawcę samodzielność w zakresie organizacji wykonywania zawodu, określenia warunków jego wykonywania oraz kontroli nad należyтым jego wykonywaniem, łącznie z odebraniem prawa jego wykonywania. Granice samodzielności samorządu zawodowego ustala ustawa. Jeżeli celem działania samorządu jest ochrona zawodu, o tyle granicą tej swobody musi być jego działanie w interesie publicznym, m.in. poprzez kontrolę prawidłowości wykonywania zawodu zaufania publicznego⁵⁴.

Doktrynalne zaakceptowanie samodzielności prawnej jako podstawowej cechy zdecentralizowanego układu wykonywania administracji nie oznacza jednak pełnej niezależności podmiotów zdecentralizowanych. Konieczność stworzenia gwarancji, że realizacja zadań publicznych przez te podmioty mieścić się będzie w ramach państwowego porządku prawnego, powoduje poddanie tej działalności nadzorowi państwowemu. Wynika to z istoty decentralizacji, która zakłada istnienie centralnego ośrodka administracji, a co za tym idzie, przesądza o występowaniu pewnych form oddziaływania między centrum a podmiotami zdecentralizowanymi⁵⁵.

Celem decentralizacji dokonanej przez ustawodawcę w przypadku powierzenia zadań samorządom zawodowym jest przekazanie ich organom tych funkcji, których wykonanie będzie w ramach samorządu zawodowego efektywniejsze niż wykonywanie ich w ramach aparatu państwa lub z innych powodów w danym miejscu i czasie wskazane⁵⁶. Powodem decentralizacji jest zatem chęć usprawnienia wykonywania zadań przez struktury administracyjne znajdujące się bliżej obywatela, przez co łatwiej i lepiej można zaspokoić jego potrzeby.

Odzwierciedleniem modelu państwa zdecentralizowanego jest m.in. koncepcja samorządów zrzeszających osoby wykonujące „zawody zaufania publicznego”. „Piecza”, jaką sprawują te samorządy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, jest sposobem realizacji zasady pomocniczości, zawartej w preambule do Konstytucji, oraz wyrazem demokratycznego państwa

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt K. 37/2000, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 86.

⁵⁵ M. Cherka, *Ustrojowy model wykonywania administracji publicznej a relacje kontroli i nadzoru (Na przykładzie samorządów zawodowych)*, NIK Kontrola Państwowa, maj – czerwiec 2006, nr 3, s. 412. Zob. także J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21 i n.; P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 18.

⁵⁶ C. Znamierowski, *Wiadomości elementarne o państwie*, Poznań 1946, s. 82–83, T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. J. Starościaka, Warszawa 1977, tom I, s. 313.

prawnego, które zgodnie z preambułą do Konstytucji opiera się na zasadzie pomocniczości.

Z powyższego wynika, że model państwa zdecentralizowanego, jaki został przyjęty w Polsce, jest jednocześnie wyrazem zasady subsydiarności, zgodnie z którą te wszystkie sprawy, w których jednostka nie jest w stanie poradzić sobie sama powinny w pierwszym rzędzie załatwiać samorządy, a dopiero następnie, gdy nie są one w stanie podołać swoim obowiązkom może przejąć je państwo⁵⁷. Czyli państwo powinno wykonywać kompetencje w danej dziedzinie tylko wtedy, gdy zrobi to lepiej niż organ niepaństwowy.

Zasada subsydiarności, zwana także zasadą pomocniczości, wyrasta z nauki Kościoła katolickiego. Leon XIII w Encyklice „*Rerum novarum*” stwierdził między innymi: „Prawo wymaga, żeby ani jednostka, ani rodzina nie była pochłaniana przez państwo; jest więc rzeczą słuszną, by i jednostka, i rodzina miała swobodę działania, jak długo nie zagraża dobru powszechnemu lub nie wyrządza krzywdy bliźniemu”⁵⁸.

Z wielką mocą na wymiar publiczny różnego rodzaju stowarzyszeń, korporacji i innych podmiotów zbiorowych wskazano też w encyklice Piusa XI „*Quadragesimo Anno*” z 1931 roku. W encyklice tej zaproponowano inną od liberalnej wizję społeczeństwa, nie jako układu dwuelementowego jednostki – władza państwowa, lecz jako układu trójelementowego jednostki – korporacje – władza państwowa. Sformułowano w niej również zasadę subsydiarności, która obok zasady solidarności stała się fundamentem społecznej nauki Kościoła⁵⁹. Obydwie te zasady stają się coraz częściej konstytutywnym elementem wielu wspólnot politycznych, w tym wielu państw, z Unią Europejską włącznie.

Powyższe podkreślał także J. Kochanowski – Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 12 stycznia 2009 r. o stwierdzenie niezgodności 20 ustaw z przepisami Konstytucji, twierdząc, że funkcjonowanie samorządu opiera się na zasadzie subsydiarności, określającej zakres ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa⁶⁰. W myśl tej zasady, wyrażonej w preambule do Konstytucji

⁵⁷ L. Morawski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6, s. 49 oraz L. Morawski, *Demokracja a przywileje korporacyjne*, „Gazeta Prawna” z 20.01.2009 r. Por. także M. Zdyb, *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993, s. 43 i A. Zwara, *Rozstrzygnięcia, przed którymi stoi adwokatura*, „Palestra” 2007, nr 7–8, s. 115.

⁵⁸ Por. Encykliki Papieskie, *Rerum novarum*, 1981.

⁵⁹ Por. J. Höffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, Warszawa 1999, s. 56, J. Majka, *Katolicka nauka społeczna*, Rzym 1986, s. 286.

⁶⁰ J. Kochanowski, *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. o stwierdzenie niezgodności 20 ustaw z przepisami Konstytucji*, znak: RPO-598261-I/08/AK.

RP, we fragmencie w którym mowa o „zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, aktywność państwa, jego instytucji i organów powinna zostać ograniczona w tych sferach, w których równie wydajne i skuteczne okazuje się działanie obywateli i grup społecznych. „Chodzi o rzeczy, które jednostki robią prawdopodobnie lepiej od rządu. Ogólnie mówiąc nikt nie nadaje się lepiej do kierowania jakąś sprawą lub decydowania w jaki sposób i przez kogo ma być prowadzona, jak ci, którzy są w niej osobiście zainteresowani”⁶¹.

Można wyróżnić dwa aspekty obowiązywania zasady pomocniczości: negatywny, polegający na tym, że państwo nie może przeszkadzać obywatelom w podejmowaniu ich własnych działań, oraz pozytywny, który wyraża się w tym, że zadaniem każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie oraz uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które nie są w pełni samowystarczalne⁶².

Zgodnie zatem z zasadą pomocniczości, państwo przy pomocy swoich organów nie może zastępować inicjatywy osób oraz instytucji pośrednich, przy czym należy zaznaczyć, że owa gradacja powinna przemawiać w pierwszym rzędzie za ochroną aktywności jednostki, a dopiero później na rzecz wszelkich instytucji pośrednich. Wspólnoty wyższego rzędu są służebne przede wszystkim wobec jednostek, a następnie wobec zrzeszeń niższego rzędu, które wykonują władztwo publiczne w pewnym zakresie.

W ten oto sposób dokonało się niejako uznanie publicznego wymiaru samorządów oraz uznanie, że są one koniecznym elementem zbudowanego na zasadach subsydiarności i solidarności ustroju społecznego.

Przywołana powyżej encyklika „*Quadragesimo Anno*” zerwała z pojmowaniem samorządów jako czysto prywatnych przedsięwzięć obywatelskich i wskazała, że mają one ważne obowiązki na rzecz dobra wspólnego. Przesłanie zawarte w „*Quadragesimo Anno*” okazało się prorocze. Jesteśmy bowiem świadkami ogromnego wzrostu znaczenia samorządów zawodowych w życiu współczesnych państw. Bez dobrowolnych zrzeszeń i stowarzyszeń obywateli nie ma społeczeństwa obywatelskiego, a bez społeczeństwa obywatelskiego nie ma nowoczesnej demokracji i nowoczesnie rozumianego państwa prawa. W pojęciu „państwa obywatelskiego” mieści się pewien ładunek wolności i powiązania państwa z jego mieszkańcami, w tym znaczeniu, iż państwo czuje się odpowiedzialne za mieszkańców, a mieszkańcy za państwo⁶³.

⁶¹ J. S. Mill, *O wolności*, [w:] *Antologia tekstów dotyczących praw człowieka. Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, tom III, pod red. J. Zajadło, Warszawa 2008, s. 186.

⁶² Zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 9 oraz J. Kochanowski, *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. o stwierdzenie niezgodności 20 ustaw z przepisami Konstytucji*, znak: RPO-598261-I/08/AK.

⁶³ W. Czech, *Rola prawa w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Samo-*

Decentralizacja i samorządność to instrumentalizacja społeczeństwa obywatelskiego. Oznaczają one mobilizację aktywności społecznej na poziomie społeczności lokalnych i włączenie ludzi w proces demokratyczny w sposób trwały. Jednocześnie pozwalają lepiej organizować usługi publiczne na poziomie lokalnym i kontrolować w tym zakresie wydatki publiczne. Pojawienie się etosu życia lokalnego i ingerencji w skali społeczności lokalnej to nie tylko wartości same w sobie, to także czynnik rozwoju cywilizacyjnego⁶⁴.

Wobec powyższego, należy uznać według mnie, że samorządy zawodów zaufania publicznego współtworzą w sposób istotny praworządność, demokratyczną, obywatelską i sprawiedliwą Polskę, opartą na modelu zdecentralizowanego państwa, realizującą zasadę samorządności obywateli, w tym samorządności inteligencji wykonującej te zawody⁶⁵.

Podobnie uważa S. Fundowicz, według którego decentralizacja władzy publicznej wspiera budowę społeczeństwa obywatelskiego i kształtuje takie państwo, które uznaje suwerenność społeczeństwa⁶⁶.

Na treść zasady pomocniczości powołują się również zwolennicy przyznania określonej roli samorządom w stosunku z państwem⁶⁷. Zasadę pomocniczości, jako ważny element w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego zauważał również A. Zoll – ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich. Powołując się na konstytucyjne brzmienie zasady pomocniczości, A. Zoll stwierdził: „w tych wszystkich obszarach aktywności społecznej, w których obywatele i ich wspólnoty są w stanie samodzielnie, bez bezpośredniego udziału władzy państwowej rozwiązywać problemy, i to sprawniej niż władza państwowa, państwo powinno, zgodnie z zasadą pomocniczości, przekazać w ich ręce zadania publiczne”⁶⁸.

W tym miejscu należy też wskazać na relację zasady subsydiarności z poszanowaniem praw człowieka, która jest, moim zdaniem, bardzo mocna. W myśl tej zasady to jednostka z przyrodzoną jej godnością stanowi najwyższą wartość, a

rządowa Budowa Państwa Prawa, Poznań 1994, s. 3.

⁶⁴ M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej. Decentralizacja państwa*. [w:] *Quo Vadis samorządzie?*, Poznań 1994, s. 71. Zob. także J. Rymśza, *O roli samorządów zawodowych w społeczeństwie obywatelskim*, „Inżynier Budownictwa” 2005, nr 11, s. 2–3 oraz polemikę z тезami postawionymi przez J. Rymśzę: A. Wasilewski, *O roli samorządów zawodowych w społeczeństwie obywatelskim*, „Inżynier Budownictwa” 2006, nr 2, s. 6–7.

⁶⁵ Stanowiska przedstawicieli władz samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego oraz Okręgowych Rad Adwokackich z dnia 11 września 2007 r., „Palestra 2007”, nr 9–10.

⁶⁶ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 55–56.

⁶⁷ Tak np. E. Popławska, *Zasada pomocniczości*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 199–200.

⁶⁸ A. Zoll, *Prywatyzacja zadań publicznych*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 264.

zatem konstrukcja ustroju danego państwa, jak i model administracji publicznej powinien być tak skonstruowany, by służył jednostce i jej pomagał. Człowiek uznany za jednostkę suwerenną powinien móc w możliwie szerokim zakresie rządzić sobą sam. Takie założenie wynika z koncepcji pierwszeństwa, wyższości i niewzruszalności praw człowieka w stosunku do wszelkich innych praw.

Tak jak forma państwa ma bezpośredni wpływ na poziom respektowania praw człowieka, tak instrumentem oddziałującym na tę formę jest zasada prawna, w szczególności zasada ustrojowa. Jednym z fundamentalnych założeń doktryny demokratyzmu jest niezbywalna i niewzruszalna, przyrodzona godność człowieka, a instrumentem prawnym mającym zagwarantować możliwość dochodzenia poszanowania tej godności są założenia zasady subsydiarności. Organy władzy publicznej powinny zatem ingerować w działania jednostek jedynie wówczas, gdy jest to konieczne dla ochrony zdrowia lub życia jednostki, zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁶⁹.

Praworządność i subsydiarność są w polskim modelu konstytucyjnym nierozdzielne, stanowiąc elementy demokratycznego państwa prawnego. W demokratycznym państwie prawa poszczególne jego elementy nawzajem się równoważą.

Zasady pomocniczości nie należy, według mnie, jednak rozumieć w taki sposób, że państwo ma jedynie wspierać. Często bowiem konieczne będzie jego działanie uzupełniające⁷⁰. Z treści zasady pomocniczości nie wynika więc postulat absolutnej bierności organów państwa i brak możliwości władczego ingerowania w sferę praw człowieka. Przeciwnie, bierność organów państwa może bezpośrednio negatywnie wpłynąć na poziom poszanowania praw człowieka. Organy państwa wszakże zobowiązane są nie tylko do respektowania, ale i do ochrony praw człowieka (art. 30 Konstytucji RP). Przyjęcie zasady, że państwo jest organizacją pomocniczą, oznacza konieczność decentralizacji, a więc ograniczenia zakresu kompetencji instytucji centralnych na rzecz lokalnych.

Należy zgodzić się z J. Szreniawskim, który wśród zalet decentralizacji wyróżnia zwiększenie poczucia odpowiedzialności decydentów, zbliżenie ich do załatwianych spraw, zmniejszenie ilościowe pionowego przepływu informacji i lepsze poznanie uwarunkowań podejmowanych rozstrzygnięć, a także – z reguły łatwiejsze – wprowadzanie, w miarę potrzeb, nowych form działania⁷¹.

Obowiązujący, konstytucyjny wymóg decentralizowania systemu władzy publicznej powoduje konieczność przełamania monopolu istniejących w poprzed-

⁶⁹ T. Pado, *Zasada subsydiarności i decentralizacji a prawa człowieka*, Samorządowa Rzeczpospolita – Muncypialni, z 27.02.2010 r.

⁷⁰ J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 22.

⁷¹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 59.

nim modelu ustrojowym: politycznego, jednolitej władzy państwowej, własności państwowej, finansowego i administracji państwowej. Odrzucenie tych monopolii umożliwia tworzenie i funkcjonowanie, obok administracji rządowej, szeregu innych podmiotów, które mogą wykonywać funkcje z zakresu administracji publicznej i to w sposób samodzielny⁷².

Z uwagi na istotę zagadnienia, kwestia decentralizacji władzy publicznej jest przedmiotem licznych opinii doktryny, orzecznictwa sądowego, jak i Trybunału Konstytucyjnego, który również nie zdecydował się na wyznaczenie zamkniętego zakresu decentralizacji. Zdaniem Trybunału, zasada decentralizacji władzy publicznej realizowana jest poprzez wykonywanie istotnej części zadań publicznych dotyczących organizacji i ustroju całego państwa nie tylko przez samorząd terytorialny⁷³. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad konstytucyjnych składających się na ustrój państwa⁷⁴.

W urzeczywistnianiu tej zasady, zdaniem Trybunału, możliwe jest zapewnienie decentralizacji władzy publicznej przez ustrój terytorialny państwa pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją RP relacji między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy⁷⁵. Ponadto granice decentralizacji wyznaczone są przez ustrojową zasadę, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Granice decentralizacji wynikają także z obywatelskiego prawa do dobrej administracji, które ma mocne oparcie w postanowieniach Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej⁷⁶.

Jak słusznie zauważa S. Fundowicz, zasady decentralizacji nie należy ograniczać jedynie do obszaru wyznaczonego bezpośrednio przepisami art. 15–17 Konstytucji RP⁷⁷. Wydaje się za uzasadnione wesprzeć tę zasadę na ogólnym obowiązku pomocniczości, czyli należy umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot oraz wspierać podmioty, które wykonywałyby zdecentralizowaną władzę publiczną.

⁷² D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny, zasady ustrojowe i praktyka*, praca zbiorowa pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005, s. 7.

⁷³ Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

⁷⁴ Wyrok z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

⁷⁵ D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 257.

⁷⁶ Tekst Karty Praw Unii Europejskiej w języku polskim dostępny jest w: Dz. Urz. UE C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r., s. 1.

⁷⁷ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 13–14.

W świetle powyższego należy uznać, że formą decentralizacji władzy publicznej jest także tworzenie samorządów zawodowych, których istotą jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniom obywateli zorganizowanych na podstawie ustawy.

Jak wielokrotnie wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny⁷⁸, dopuszczenie funkcjonowania samorządów zawodowych stanowi wyraz demokratyzacji życia publicznego. Ustawodawca, dając możliwość kreowania samorządów zawodowych, wyznacza im określoną rolę publiczną. Wynika z tego, że „piecza” samorządów zawodów zaufania publicznego nad „należytym wykonywaniem zawodów” wynika z powierzenia samorządom funkcji o cechach władztwa publicznego⁷⁹.

Również J. Starościak pojmował samorząd jako formę decentralizacji. Dla przywołanego autora samorząd to jeden ze sposobów decentralizowania administracji państwowej posiadający następujące cechy konstytutywne:

- wykonywanie administracji państwowej,
- samodzielność samorządu w tym zakresie,
- wykonywanie tej administracji przez zrzeszenia⁸⁰.

Podobną tezę sformułował T. Bigo, twierdząc, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane przez ustawę. Wskazany autor zwraca przy tym uwagę, że właśnie „korporacyjność”, czyli organizacyjne związanie grup społecznych jest istotną cechą decentralizacji zwanej samorządem⁸¹.

Państwo decyduje się na zdecentralizowanie zadań publicznych wtedy, gdy nie jest w stanie wykonać ich za pośrednictwem własnego aparatu lub też gdy świadomie przekazuje do wykonania pewne zadania odrębnym i samodzielnym strukturom administracji, widząc w tym określone korzyści⁸².

W literaturze przedmiotu w sposób bardziej złożony, a zarazem kompleksowy źródła decentralizacji identyfikował J. Starościak⁸³, wskazując na trzy rodzaje:

⁷⁸ M.in. w wyroku z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. akt SK 64/03, Dz. U. z 2004 r., Nr 255, poz. 2568.

⁷⁹ J. Skrzydło, *Zawody zaufania publicznego – demokracja – praworządność*, Wykład otwierający ogólnopolską konferencję przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, Łódź 29.09.2007 r.

⁸⁰ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53 i n.

⁸¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 151–152.

⁸² Por. P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 16, Cz. Znamierowski, *Wiadomości elementarne o państwie*, Poznań 1946, s. 82 i n. Zob. też S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 62.

⁸³ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 40.

1. Po pierwsze, są to źródła o charakterze społeczno-politycznym, umożliwiające włączenie czynnika społecznego (obywatelskiego) w strukturę aparatu administracyjnego. Zapewnia to trwały udział obywateli w procesie administrowania poprzez ich bieżący i faktyczny wpływ na bieg spraw publicznych, przy pełnym podporządkowaniu, charakterystycznym dla układu scentralizowanego, ograniczającym możliwość samodzielnego podejmowania decyzji, udział ten byłby niewątpliwie utrudniony.
2. Po drugie, źródeł decentralizacji należy upatrywać na płaszczyźnie ekonomicznej. Zdaniem autora nie jest możliwe zarządzanie olbrzymim funduszem własności państwowej ze szczebla centralnego. W prawidłowo zorganizowanym systemie odpowiedzialność za wynik zarządu środkami majątkowymi i finansowymi musi pokrywać się ze stopniem zdolności do podejmowania samodzielných rozstrzygnięć.
3. Po trzecie, o decentralizowaniu struktur administracji decydują źródła o charakterze technicznym. Chodzi tu m.in. o zapewnienie bezpośredniej styczności aparatu administracji z załatwianymi sprawami, co pozwala unikać rozstrzygnięć schematycznych, nieodpowiadających szczególnym uwarunkowaniom każdej z tych spraw. Równie ważne jest wyeliminowanie dysproporcji między wagą zadań publicznych a stopniem organu, który je realizuje. Istnienie takiej dysproporcji nadmiernie odciąga obywatela od pracy zawodowej, a jednocześnie powoduje zaprzatanie uwagi organów wyższych sprawami relatywnie mniej istotnymi, stanowiąc o nieekonomiczności organizacji pracy administracji. Zdaniem autora wskazane elementy techniczne przesądzają, iż nadmierna centralizacja zawsze musi prowadzić do przewlekłości w załatwianiu spraw, do biurokratyzmu i nadmiernej komplikacji funkcjonowania administracji.

Charakterystyczne jest przy tym, iż w koncepcji definiowania źródeł decentralizacji przedstawionej przez J. Starościała brakuje elementów wartościujących. Wszystkie trzy wskazane wyżej grupy źródeł decentralizacji stanowią równie ważne podstawy tego sposobu organizacji aparatu administracji⁸⁴.

Decentralizacja administracji jawi się w tym ujęciu jako korelat demokratyzacji struktur państwowych i podziału władzy między państwo a wyodrębnione grupy społeczne, funkcjonujące w jego obrębie. Stanowi przez to jeden z filarów demokratycznego ustroju politycznego, zasadzającego się na realnym wpływie społeczeństwa na sprawowanie władzy publicznej⁸⁵.

⁸⁴ J. Starościał, *System organizacyjny administracji polskiej*, Warszawa 1949, s. 91.

⁸⁵ M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, STUDIA

Podobne trendy zauważano już w 1926 r., kiedy J. Panejko pisał: „Samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielną w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”. Zdaniem cytowanego autora, istota samorządu leży w prawnej niezawisłości, czyli niezależności samorządu oraz w prawnej niepodległości hierarchicznej innym organom administracji państwowej, w tym także organom administracji rządowej. Organy samorządu, w granicach ustawy, są równorzędne organom administracji rządowej⁸⁶.

Według M. Jaroszyńskiego, istota samorządu wyraża się w dwóch jego zasadniczych cechach, posiadających znaczenie rozstrzygające: po pierwsze – na uniezależnieniu czynników lokalnych od organów centralnych, przez co samorząd przeciwdziała nadmiernej centralizacji, po drugie – samorząd w swojej organizacji uwzględnia w najszerszej mierze czynnik obywatelski, powołując go do decydowania w sprawach publicznych, co jest najlepszym hamulcem nadmiernego biurokratyzmu. Jak pisał przywołany autor: „Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w samym państwie, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musi się stać i stał się rzeczywiście organem państwa (nie rządu)”⁸⁷.

Powodów przesądzających o tym, że demokratyczne państwo decyduje się na decentralizację jest wiele, ale można podać dwa, wydaje się, że najważniejsze:

- Samorząd zbliża obywatela do państwa – organy samorządowe skracają proces decyzyjny, czyli zadania publiczne zlecone im przez państwo w drodze ustawy, samorządy realizują szybciej i oszczędniej niż czynią to organy administracji rządowej. Im więcej samorządu, tym mniej biurokracji. Ta okoliczność sprawia, że w ustroju demokracji obywatelskiej państwo świadomie zleca jednostkom samorządowym określone ustawą zadania publiczne, które samorząd wykonuje z większym zaangażowaniem, zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnej.
- Samorząd jest funkcją decentralizacji, w której najpełniej urzeczywistnia się idea demokracji obywatelskiej. Jej zagrożenie stanowią

IURIDICA XLIII/2004, s. 17–18.

⁸⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 63 i 98.

⁸⁷ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 6 i 7. Por. także S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010, s. 11.

centralizm i biurokracja, które tkwią w samej organizacji państwa. Ich przeciwwagę stanowi decentralizacja administracji publicznej, czyli m.in. samorząd zawodowy. W praktyce oznacza to dopuszczenie społeczeństwa do rozwiązywania określonych zadań publicznych, czyli bezpośrednio zainteresowanych obywateli⁸⁸.

Powody, dla których państwo decyduje się na powołanie do życia samorządów zawodowych, pozostały, w ogólnym zarysie, na przestrzeni lat niezmienne. Dlatego nie straciły na aktualności uwagi przytoczone przez J. Panejkę, który pisał: „państwu zależy z różnych powodów, by związki te istniały i dlatego tworzy je drogą osobnych ustaw. Dzieje się tak zwłaszcza z dwóch względów: z uwagi na interes pośredni państwa, aby takie związki podnosiły moralnie tych, którzy do niego należą i dopomagały im materialnie w najszerszym tego słowa znaczeniu, tudzież z uwagi na interes państwa bezpośredni, aby spełniały te funkcje publiczne, a nawet ewentualnie rządowe, które im państwo względnie poruczy, a więc tym samym ułatwiły państwu jego zadanie”⁸⁹.

Podobnie korzyści mogące wynikać z ustanowienia samorządów zawodowych oceniał W. L. Jaworski, który pisał: „Korzyścią jest decentralizacja oddziałająca rząd, korzyścią jest szkoła obywatelskiego działania i źródło, z którego czerpać można ludzkie siły, zdolne do spełniania większych, szerszych zadań”⁹⁰. Zdaniem cytowanego autora, samorząd jest najbardziej demokratycznym rządem.

Z kolei, zdaniem Z. Rybickiego i S. Piątka, samorzady mogą być tworzone dla realizacji różnych celów społecznych⁹¹. Przy czym cele społeczne mogą być rozumiane szeroko i wąsko. Ustawodawca może mieć na uwadze cel odnoszący się do całości społeczeństwa, jak i cel odnoszący się do jego wycinka, czyli określonej grupy społecznej, którą organizuje w samorząd.

5. Podsumowanie

Samorzady zawodów zaufania publicznego są umocowane w Konstytucji RP, skąd wywodzi się ich ranga. Umocowanie działania samorządów zawodowych

⁸⁸ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 68.

⁸⁹ K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, cz. II, Kraków 1929, s. 429.

⁹⁰ W. L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, [w:] M. Jaskólski, W. L. Jaworski, *O prawie, państwie i konstytucji*, Warszawa 1996, s. 112.

⁹¹ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 444.

jest więc bardzo silne i wyjątkowe, ponieważ poza organami władzy publicznej (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz samorządów terytorialnych) niewiele jest instytucji, wywodzących swoje istnienie z najwyższego aktu prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest Konstytucja.

Konstytucja RP w art. 17 ustanawia dwa rodzaje samorządów. Należy jednak zauważyć, że sytuacja prawna obu rodzajów samorządu wymienionych w art. 17 Konstytucji nie jest identyczna. W art. 17 ust. 1 Konstytucja wskazuje podstawowe cele funkcjonowania samorządów zawodowych, a „innym rodzajom samorządu”, o których stanowi w art. 17 ust. 2, Konstytucja nie przypisuje celów, ustanawia natomiast konstytucyjne granice ich oddziaływania. Samorządy te nie mogą w żaden sposób naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Zastrzeżenia te nie rozciągają się jednak na samorządy zawodowe reprezentujące zawody zaufania publicznego, które mogą, a w niektórych sytuacjach wręcz powinny ograniczać w pewnym zakresie wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane.

Zgodnie z założeniem ustawodawcy istotą samorządu zawodowego z art. 17 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie przez wyodrębniony podmiot, w określonych przez prawo granicach, władzy publicznej. Powyższe możliwe jest przez nadanie mu osobowości publicznoprawnej i wyposażenie go w kompetencje do sprawowania części władzy publicznej, którą może on wykonywać bez kierownictwa i ingerencji innego podmiotu, np. państwa. Jednakże pozostając pod kontrolą w zakresie owego samodzielnego działania z upoważnieniem kompetencyjnym.

Owa względna niezależność samorządów zawodowych od państwa i ich uprawnienia powodują, że pełnią one rolę pośrednika między administracją państwową a osobami wykonującymi określone zawody, ograniczając bezpośredni wpływ administracji na niektóre grupy zawodowe.

Z drugiej strony, utworzenie samorządu zawodowego, a co za tym idzie określenie jego uprawnień, zależy od państwa i jego organów. Państwo poprzez odpowiednie normy prawne gwarantuje sobie jednak możliwość sprawowania nadzoru nad samorządem, określając w ustawodawstwie zakres i instrumenty tego nadzoru. Elementem tego nadzoru musi być także ocena, czy samorządy działają zgodnie z normami konstytucyjnymi, a więc w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Conditio sine qua non tworzenia i funkcjonowania samorządów zawodowych w obrocie prawnym jest ukształtowanie ustroju państwa w duchu modelu zdecentralizowanego, czyli takiego, który deleguje w szerokim zakresie kompetencje organów państwa na podmioty niepubliczne, powierzając im tą drogą część władztwa publicznego. Stanowi to urzeczywistnienie zasady subsydiarności

(pomocniczości), akcentowanej w Konstytucji RP, która dąży do wykonywania zadań publicznych jak najbliższej obywatela i zakłada, że większa wspólnota, np. państwo, podejmować powinna tylko te zadania, których mniejsza sama nie może zrealizować. Istota przytoczonej zasady sprowadza się do optymalnego podziału kompetencji między wspólnotą większą i mniejszymi, funkcjonującymi w jej ramach.

Celem decentralizacji dokonanej przez ustawodawcę w przypadku powierzenia zadań samorządom zawodowym jest przekazanie ich organom tych funkcji, których wykonanie będzie w ramach samorządu zawodowego efektywniejsze niż wykonywanie ich w ramach aparatu państwa lub z innych powodów w danym miejscu i czasie wskazane⁹². Powodem decentralizacji jest zatem chęć usprawnienia wykonywania zadań przez struktury administracyjne znajdujące się bliżej obywatela, przez co łatwiej i lepiej można zaspokoić jego potrzeby.

Polski model zdecentralizowanego państwa, oparty na zasadzie samorządności obywateli, w tym samorządności inteligencji wykonującej zawody „zaufania publicznego”, pokazuje, że samorządność zawodowa ma silne umocowanie. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa jest wspieranie rozwoju i umacnianie samorządów zawodowych stanowiących istotny element społeczeństwa obywatelskiego. Fundamentem tych społeczeństw jest samorządność obywatelska, w tym również samorządność zawodowa. Nie ma bowiem państwa prawdziwie obywatelskiego i demokratycznego bez samorządów zawodów zaufania publicznego.

Samorządy zawodów zaufania publicznego współtworzą w sposób istotny praworządną, demokratyczną, obywatelską Polskę, opartą na modelu zdecentralizowanego państwa, realizującą zasadę samorządności obywateli, w tym samorządności inteligencji wykonującej te zawody.

Uzasadnieniem istnienia tego rodzaju podmiotów jest zasada suwerenności osoby ludzkiej, wynikająca z godności człowieka oraz zasada pomocniczości, której celem jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Realizacja zasady decentralizacji wpływa bezpośrednio na poziom ochrony praw i wolności człowieka poprzez działania organizacji pozarządowych, których cele mieszczą się w szeroko pojmowanym kontrolowaniu działalności organów administracji publicznej. Działalność organizacji pozarządowych ma istotny wpływ na podnoszenie świadomości i kultury członków społeczeństwa, co ma zasadnicze znaczenie w kontekście uwrażliwiania na ewentualne naruszanie praw człowieka i obywatela.

⁹² C. Znamierowski, *Wiadomości elementarne o państwie*, Poznań 1946, s. 82–83, T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. J. Starościaka, Warszawa 1977, tom I, s. 313.

Bibliografia:

Banaszak B., Prof. Banaszak: zawodów zaufania publicznego nie ureguje rynek, www.lex.pl.

Biegeleisen L. W., Zagadnienie ekonomiki komunalnej, Warszawa 1929, reprint 1990.

Bigo T., Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928.

Borowicz J., Obowiązki wykonawcy wolnego zawodu prawniczego – próba klasyfikacji, *Rejent* 2008, nr 6.

Cherka M., Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?, *STUDIA IURIDICA XLIII/2004*.

Cherka M., Ustrojowy model wykonywania administracji publicznej a relacje kontroli i nadzoru (Na przykładzie samorządów zawodowych), *NIK Kontrola Państwowa*, maj – czerwiec 2006r., nr 3.

Chodubski A., Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego, [w:] *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 1999.

Czech W., Rola prawa w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego [w:] *Samorządowa Budowa Państwa Prawa*, Poznań 1994.

Dąbek D., Zimmermann J., Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym, [w:] *Samorząd terytorialny, zasady ustrojowe i praktyka*, praca zbiorowa pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005.

Dąbrowski S., [w:] U. Szablowska, *Deregulacja czyli politycy w imię centralizacji*, *Zawód Architekt* 2012, nr 2.

Dudek D., *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.

Gebethner S., *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Katowice 2000.

Hausner J., Długosz D., *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.

Höffner J., *Chrześcijańska nauka społeczna*, Warszawa 1999.

Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe (tezy)*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes*

publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu, Warszawa 2002.

Jaroszyński M., Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, Warszawa 1936.

Jaworski W. L., Projekt konstytucji, Kraków 1928, [w:] M. Jaskólski, W. L. Jaworski, O prawie, państwie i konstytucji, Warszawa 1996.

Kasznica S., Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1946.

Kochanowski J., Kiedy prawo staje się obowiązkiem, a uprawnienie przymusem, *Gazeta Prawna* 20.01.2009 r.

Kochanowski J., Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. o stwierdzenie niezgodności 20 ustaw z przepisami Konstytucji, znak: RPO-598261-I/08/AK.

Kulesza M., Pozycja ustrojowa i funkcje samorządów zawodów zaufania publicznego, *Rzeczpospolita* z 9.02.1996 r.

Kulesza M., Reforma administracji publicznej Decentralizacja państwa, [w:] *Quo Vadis samorządzie?*, Poznań 1994.

Kulesza M., Zawód zaufania publicznego, a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu, Warszawa 2002.

Kumaniecki K., Wasiutyński B., Panejko J., Polskie prawo administracyjne w zarysie, cz. II, Kraków 1929.

Langrod J. S., Instytucje prawa administracyjnego, Kraków 1948, reprint: Kraków 2003.

Majka J., *Katolicka nauka społeczna*, Rzym 1986.

Mazur Ł., Żuk R., Zawody zaufania publicznego, *Fiskus* 2007, nr 8.

Mill J. S., O wolności, [w:] *Antologia tekstów dotyczących praw człowieka*. Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich, tom III, pod red. J. Zajądło, Warszawa 2008.

Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

Morawski L., Demokracja a przywileje korporacyjne, *Gazeta Prawna* z 20.01.2009 r.

Morawski L., Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”, *Państwo i Prawo* 2007, nr 6.

Morawski, L., Demokracja a przywileje korporacyjne, *Gazeta Prawna* z 20.01.2009 r.

Musiak K., Ochrona prawa do prywatności pełnomocnika w postępowaniu podatkowym, *Przegląd Podatkowy* 2010, nr 7.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1998.

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2.

Oleszko A., *Ustrojowy i procesowy charakter samorządu notarialnego w świetle prawa o notariacie oraz kodeksu postępowania administracyjnego*, Rejent 1999, nr 8.

Pado T., *Zasada subsydiarności i decentralizacji a prawa człowieka*, Samorządowa Rzeczpospolita – Muncypialni, z 27.02.2010 r.

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

Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.

Popławska E., *Zasada pomocniczości* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. J. Starościaka, Warszawa 1977, tom I.

Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.

Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.

Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.

Rymsza J., *O roli samorządów zawodowych w społeczeństwie obywatelskim*, Inżynier Budownictwa 2005, nr 11, s. 2–3 oraz polemikę z tezami postawionymi przez J. Rymszę: Wasilewski A., *O roli samorządów zawodowych w społeczeństwie obywatelskim*, Inżynier Budownictwa 2006, nr 2.

Sarnecki P., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005.

Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000.

Sarnecki S., *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, Radca Prawny 2002, nr 4–5.

Skrzydło J., *Zawody zaufania publicznego – demokracja – praworządność*, Wykład otwierający ogólnopolską konferencję przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, Łódź 29.09.2007 r.

Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998.

Sobczak J., *Korporacje prawnicze – potrzeba czy iluzja*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmiecika, Poznań 2010.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, Kwartalnik Łódzki 2005, nr I.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Starościak J., *System organizacyjny administracji polskiej*, Warszawa 1949.
- Stawicka E., Konferencja „Rola samorządów zawodowych w zliberalizowanej Europie”, Bruksela 28–29 listopada 2002 r., *Palestra* 2003, nr 1–2.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
- Tabernacka M., Pojęcie zawodu zaufania publicznego, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 2663, *Przegląd Prawa i Administracji* 2004, Tom 62.
- Waliński M., Izby samorządu zawodowego, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz – Lublin 2002.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., Stawecki T., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, *Palestra* 2006, nr 7–8.
- Wołpiuk W. J., *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Wołpiuk W., *Samorząd zaufania publicznego a interes publiczny*, Warszawa 2002.
- Wróbel A., *Charakter prawny samorządu notarialnego i jego kompetencje prawodawcze*, *Rejent* 2001, Nr 5.
- Wykrętowicz S., *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008.
- Zdyb M., *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993.
- Zięba-Załużka H., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, *Monitor Prawniczy* 2005, nr 10.
- Znamierowski C., *Wiadomości elementarne o państwie*, Poznań 1946.
- Zoll A., *Prywatyzacja zadań publicznych*, *Rzeczpospolita* 2000, nr 264.
- Zwara A., *Rozstrzygnięcia, przed którymi stoi adwokatura*, *Palestra* 2007, Nr 7–8.

Orzecznictwo TK:

Wyrok z dnia 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119.

Wyrok z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. akt SK 30/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 3.

Wyrok z dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.

Wyrok z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 86.

Wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK-A ZU nr 2, poz. 18.

Wyrok z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 29.

Wyrok z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

Wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 9.

Wyrok z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. akt SK 64/03, Prok. i Prawo 2005, Nr 4, poz. 45.

Wyrok z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, OTK-A ZU nr 4, poz. 45.

Wyrok z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, Dz. U. z 2007, Nr 48, poz. 327.

Orzecznictwo Sądów Administracyjnych:

Wyrok SN z dnia 13 maja 1999 r., sygn. akt NSZ 1/98, OSNAP 1999, nr 22, poz. 840.

Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA 3814/2002, Lex-Polonica nr 369170.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 482 z późn. zm).

Inne:

Naczelna Rada Adwokacka, Wniosek do TK z dnia 19.10.2005 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.06.2008 r., znak: RPO-559982-1/07/BB/MW dotyczący zgodności z Konstytucją części przepisów ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Wniosek grupy posłów na Sejm RP VII kadencji do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją 15 ustaw w zakresie obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym.

Stanowiska przedstawicieli władz samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego oraz Okręgowych Rad Adwokackich z dnia 11 września 2007 r., *Palestra* 2007, nr 9–10.

Encykliki Papieskie, *Rerum novarum*, 1981.

Tekst Karty Praw Unii Europejskiej w języku polskim dostępny jest w: Dz. Urz. UE C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r.

THE CONSTITUTIONAL CONDITIONS FOR CREATION OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENTS

Self-governments of professions of public trust are empowered in the Constitution, where it derives its rank. Empowerment of activities of Professional self-government is therefore a very strong and unique. Article 17 of the Constitution establishes two types of self-governments. The legal situation of both types of local government referred in Art. 17 of the Constitution is not identical. Art. 17 Par. 1 of the Constitution shows the basic objectives of the functioning of professional self-governments and „the other types of self-government”, which states in Art. 17 Par. 2, does not ascribe objectives, while establishes the limits of their influence. These self-governments cannot in any way infringe the freedom to practice the profession or limit the freedom to undertake economic activity. These reservations do not extend, however, to professional self-governments representing the professions of public trust, which may, in some cases even be limited to a certain extent the freedom of the profession or business for the purposes for which they have been implementing.

The essence of the professional self-government mentioned in Art. 17 par. 1 of the Constitution is the exercise by a separate entity, in the limits set by law, a public authority. This is possible by giving him a personality of public law and equipping it with powers to exercise part of the public authority, which can perform without management and another entity interference, such as the state. However, staying under control in this independent action with the authorization of their authority. That relative independence from the state union of professional self-governments and their powers mean that they act as an intermediary between the state and the people performing specific professions, limited direct impact of the administration on certain professional groups.