

JAKUB MROŻEK

SAMORZĄD ZAWODOWY A POJĘCIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

I. WSTĘP

Samorząd zawodowy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹, nie został dotąd jednoznacznie sklasyfikowany. Spowodowane jest to przede wszystkim jego ustrojowym charakterem. Jest on bowiem nie tylko publicznym podmiotem², powołanym w celu sprawowania władztwa administracyjnego, ale także korporacją zawodową, której bliżej jest do organizacji publicznoprawnych, takich jak: samorząd gospodarczy, związek zawodowy lub stowarzyszenie, niż do samorządu terytorialnego. Niniejszy artykuł ma na celu odpowiedzieć na pytanie, czy samorząd zawodowy jest jednym z ogniw administracji publicznej.

Jako że powyższy cel sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w znaczeniu podmiotowym administrację publiczną tworzą również organy i administracja samorządów zawodowych, inicjalnie więc należy skoncentrować się na znaczeniu pojęcia administracji publicznej, by w dalszej części móc płynnie przejść do *meritum* badawczego.

II. POJEMNOŚĆ POJĘCIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Termin „administracja publiczna” (mimo że jest terminem prawnym) pozostaje niezwykle pojemny. Nie może zatem dziwić, że częstokroć staje się on punktem wyjścia dalszych rozważań o charakterze delimitacyjno-prawnym³. Zarówno nauka prawa, jak i prawodawca zwykle wykorzystują go do określenia jak najszerszego katalogu podmiotów pełniących (ostatecznie) funkcję egzekutywy w państwie⁴. Przykładem takiego właśnie wykorzystania

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. (dalej jako: Konstytucja).

² Tj. za Lisowskim: twór organizacyjny – forma organizacyjno-prawna – legitymująca się, uzyskaną na mocy postanowień prawa administracyjnego ustrojowego, podmiotowością administracyjnoprawną i w konsekwencji czego dysponująca bezpośrednim dostępem do funkcji administracyjnych, w szczególności wyposażona we władztwo administracyjne; zob. Lisowski (2013): 63–66.

³ Zob. m.in. Adamiak (2004): 13–18; Boć (2004); (2007b): 181–193; Niewiadomski (2015): 1–59; Nowicka (2003): 61–66; Knosala, Matan, Łaszczycza (1999); Wykrętowicz (2004): 13–86.

⁴ Typologię taką przyjmują m.in. Lipowicz, Mędrzycki, Szmigiero (2015): 26–27.

omawianego pojęcia jest art. 184 Konstytucji. Przepis ten nie tylko wyznacza generalną kognicję, ale stanowi również – wraz z art. 175 ust. 1 Konstytucji – konstytucyjną podstawę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. W zdaniu pierwszym stanowi on, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej⁵. W swojej konstrukcji artykuł ten wskazuje również podmiot kontroli, którym jest administracja publiczna. Co jednak typowe dla większości konstytucyjnych unormowań, tak również ww. przepis, charakteryzuje się wysokim stopniem ogólności, stąd też, pomimo skorzystania z przedmiotowego terminu „administracja publiczna”, ustrojodawca nie zdecydował się na jego zdefiniowanie bądź rozwinięcie.

W znaczeniu procesowym omawiany termin należy rozumieć bardzo szeroko, tj. nie tylko jako zespół organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, lecz także wszystkich podmiotów, nie wyłączając tych prywatnych (o ile są one jednak powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej). Jak wskazują Zygmunt Niewiadomski oraz Krzysztof Jaroszyński nawet osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna o statusie prywatnoprawnym, mogąca z mocy prawa albo w wyniku porozumienia administracyjnego wykonywać zadania administracji publicznej, wystarcza, aby uznać ją za organ w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego⁶, a tym samym stosować w stosunku do niej przepisy w postępowaniu prowadzonym przez nią prowadzonym⁷. Należy jednak pamiętać, że powyższa definicja została skonstruowana wyłącznie na potrzeby k.p.a., przez co też instytucje, organy bądź osoby (w danym momencie) wykonujące administrację publiczną jedynie w tym zakresie (procesowym) uznane będą za organy administracji publicznej. Z tych również względów powyższa definicja traci swój walor poznawczy przy dekodowaniu przedmiotowego terminu z perspektywy podmiotowej.

W znaczeniu funkcjonalnym administrację publiczną należy utożsamiać nie tylko z działającymi poprzez swoje organy podmiotami prawa publicznego, ostatecznie zaliczanymi do egzekutywy, ale również z jednostkami organizacyjnymi powołanymi do ich obsługi. Stąd też wydaje się, że najlepszym

⁵ Mimo że z literalnego brzmienia wynika, że przedmiotem kontroli jest wyłącznie działalność administracji publicznej, to jednak uregulowanie to należy rozumieć przez pryzmat wykładni rozszerzającej, tj. przyjmując, że norma prawna w nim wyrażona zakłada również, w ramach kontroli nad działalnością, kontrolę bezczynności oraz pozorności działań – przewlekłości w działaniu administracji publicznej.

⁶ Dz. U. 2018, poz. 2096, 1629 (dalej jako: k.p.a.).

⁷ Niewiadomski, Jaroszyński (2008): 30–31. Dalej autorzy wskazują, że *ratio legis* takiego rozwiązania było przede wszystkim rozszerzenie standardów ochrony interesu jednostki na wszelkie sytuacje, w których występuje ona jako adresat działań o charakterze administracyjnoprawnym, nie tylko wtedy, gdy wchodzi w relacje z organem administracji rządowej lub samorządowej w znaczeniu ustrojowym (Niewiadomski, Jaroszyński [2008]: 31). Problem ten jest szczególnie istotny w sytuacji praktycznego zastosowania koncepcji tzw. nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*) – kiedy to zadania państwa są wykonywane przez podmioty prywatne. Szerzej na ten temat, pod kątem wpływu na sferę praw i obowiązków państwa i obywatela, pisze Przedzińska (2007): 223–231; (2008): 173–183; (2009): 405–412.

kryterium, za pomocą którego możliwe jest precyzyjne wyznaczenie zakresu podmiotowego omawianej nazwy, będzie kryterium analizy charakteru regulacji ustrojowo-materialnych kreujących dany organ, instytucję lub podmiot. Należy więc sprawdzić, czy mają one charakter publiczno- czy też prywatnoprawny.

Niewątpliwie zakres terminologiczny omawianego pojęcia z pewnością obejmuje organy administracji państwowej *sensu largo*, a więc utworzone w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego, wyodrębnione prawnie jednostki organizacyjne (o charakterze monokratycznym bądź kolegiałnym), posiadające podmiotowość administracyjnoprawną i powołane do stałej (nieprzerwanej)⁸ realizacji określonego działania o charakterze publicznym⁹. Będą to zatem organy administracji rządowej na czele z Prezesem Rady Ministrów, Radą Ministrów, ministrami kierującymi danymi działaniami administracji rządowej oraz centralnymi i terenowymi organami administracji rządowej, jak również inne organy, organizacyjnie, procesowo lub ustrojowo z nimi powiązane.

Ponadto w jej skład bezspornie należy zakwalifikować państwowe organy niepodporządkowane (organizacyjnie, funkcjonalnie ani też ustrojowo) naczelnym organom administracji rządowej, *ergo* organy, które z powodzeniem należy określić mianem organów administracji państwowej *sensu stricto*¹⁰. W skład tejże grupy wejdą organy administracji centralnej oraz organy kontroli państwowej¹¹,

⁸ Warto nadmienić, że cecha ta stanowi podstawowy element pozwalający na zakwalifikowane danej jednostki do sfery publicznoprawnej, a tym samym wyłączenie jej ze sfery cywilnoprawnej. Podobnie Przedańska, wskazuje, że wspomniana stałość jest nierozdzielnie związana z zasadą zaufania obywateli do państwa, oraz że: „realizacja tej zasady polega na ciągłości, trwałym wykonywaniu zadań publicznych, równym traktowaniu obywatela w sytuacjach analogicznych [...]. Inaczej również pojmowane są zadania publiczne w dyskursie państwa prawa, a usługi publiczne w dyskursie nowego publicznego zarządzania. Organy administracji publicznej mają obowiązek (a nie prerogatywę) ciągłego wykonywania zadań publicznych, a w ich wykonywaniu organ zobligowany jest kierować się konstytucyjnie określonymi zasadami materialnymi [...]”; zob. Przedańska (2007): 228, 230. Gdzie indziej podnosząc, że: „organ nie może zawiesić, przerwać czy nie podjąć wykonywania danego zadania publicznego, w świetle obowiązujących przepisów nie pełni on roli kreatora tylko wykonawcy” (Przedańska [2008]: 179).

⁹ Por. definicję organu administrującego, jaką proponuje Przedańska, zgodnie z którą jest to: „wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, która działa w imieniu i na rachunek państwa, w ramach prawnie określonych kompetencji oraz uprawniona jest do korzystania ze środków władczych”; Przedańska (2008): 177.

¹⁰ Podobnie Boć (2007b): 141–180.

¹¹ Cherka, Wierzbowski (2011): 232–233. Warto tutaj wspomnieć o tezie, jaką stawia część przedstawicieli nauki prawa, m.in. Trzcíński oraz Sylwestrzak, sugerujący, że przez nadanie rangi konstytucyjnej takim organom, jak: NIK, RPO oraz KRRiT, i umiejscowienie ich w rozdziale IX poświęconym organom kontroli państwowej i ochrony prawa, ustrojodawca złamał trójelementowy, monteskiuszowski, podział władzy, kreując nieznanym wcześniej model „czwórpodziału” władzy. Por. Trzcíński (1999); Sylwestrzak (2008): 124–125. Podobny pogląd, w zakresie uznania za „czwartą władzę” instytucji ombudsmana oraz Najwyższej Izby Kontroli, prezentują Suchocka, Kański (1991): 17. W tym również kontekście wypowiadają się Kuciński, Wołpiuk, wstrzymujący się jednak ze sklasyfikowaniem powyższych jako podmiotów jako „czwartej władzy” i ograniczający się jedynie do wskazania problemu z ich typizacją zgodnie z (zawarty w art. 10 ust. 1) trójpodziałem władzy; zob. Kuciński, Wołpiuk (2012): 320. Powyższe stanowisko jest istotne z uwagi na ich klasyfikację jako organów administracji publicznej, może bowiem prowadzić do stwierdzenia,

a więc m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich¹², Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Najwyższa Izba Kontroli oraz (w bardzo ograniczonym zakresie) Prezydent RP¹³.

Określenie „administracja publiczna” obejmuje również – działające przez swoje organy, w sposób przewidziany w ustawie – podmioty tworzące grupę administracji samorządowej (administracji quasi-państwowej). Będą to podmioty niepowiązane organizacyjnie ani procesowo z organami administracji państwowej *sensu largo* (tj. organami administracji rządowej oraz państwowej *sensu stricto*), jednakże utworzone w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego, oraz na stałe wyposażone w elementy władztwa publicznego i wykonujące niektóre zadania ze sfery publicznej¹⁴ (w sposób oraz na zasadach określonych przez prawo powszechnie obowiązujące).

Znamienne, że omawianą grupę – inaczej niż w przypadku administracji państwowej *sensu largo* – tworzą podmioty¹⁵. Stąd też kwalifikacja organów tychże podmiotów będzie pokłosiem ich charakteru danego podmiotu. Zarazem mając na uwadze fakt, że ostatecznie to wspomniane organy są odpowiedzialne za realizację wszelkich funkcji administracyjnych przynależnych *de iure* omawianym podmiotom, w dalszej części mowa będzie bezpośrednio o organach tychże podmiotów. Na tej podstawie w omawianej grupie (podobnie jak w przypadku administracji państwowej *sensu largo*) należy rozróżnić dwie podgrupy organów:

1) samorządu terytorialnego, którego podstawową jednostką (podmiotem) jest gmina – ukonstytuowanego w art. 16 ust. 2 oraz art. 163 Konstytucji¹⁶;

że organami tymi nie są tylko organy władzy wykonawczej *sensu largissimo*, lecz także organy „czwartej” władzy – władzy kontrolnej, co dodatkowo podkreśla niezwykłą pojemność przedmiotowego pojęcia.

¹² Zob. Świątkiewicz (2001): 39; Sobczak (2009): 264; Kaczmarczyk (2010): 278; Deryng (2014): 54; Lipowicz, Mędrzycki, Szmigiero (2015): 24–25; oraz wyrok TK z 19 października 2010 r., K 35/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77.

¹³ W tym również miejscu należy podkreślić, że zaliczenie do powyższej grupy Prezydenta RP pozostaje wysoce kontrowersyjne – zob. uchwała NSA z 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999, nr 1(55), poz. 6. Zgodnie z poglądem prezentowanym przez Bocia zaliczenie Prezydenta RP w art. 10 Konstytucji w skład władzy wykonawczej uzasadnia, by w zakresie konstytucyjnych uregulowań jego funkcje o typowo administracyjnym charakterze nie musiały być dodatkowo uzasadniane (Boć [2007a]: 143). Podobne zdanie prezentuje Leoński, który również zalicza Prezydenta RP do kategorii centralnych organów administracyjnych, zastrzegając, że w świetle Konstytucji jego kompetencje należące do zakresu administracji publicznej są wyłącznie fragmentem jego funkcji (Leoński [2006]: 92–94). Na ten tok rozumowania wskazuje również art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 2018, poz. 1915), *expressis verbis* zaliczający do nich pracowników Kancelarii Prezydenta RP, tj. pracowników zatrudnionych w „organie pomocniczym” Prezydenta RP (art. 143 Konstytucji). Powyższe pojęcie z racji braku jego definicji należy, mając na uwadze autonomiczność konstytucyjnych pojęć, rozumieć synonimicznie względem terminu „urząd”. Natomiast odmienne zdanie w powyższej kwestii prezentują m.in. Cherka i Wierzbowski, którzy dostrzegając administracyjny charakter niektórych uprawnień Prezydenta RP, zastrzegają jednak, że są to raczej specjalne (swoiste) prerogatywy głowy państwa (Cherka, Wierzbowski [2011]: 246–247).

¹⁴ Będą to zatem zadania mające na celu tworzenie, umacnianie bądź ochronę dobra publicznego. Szeroko na temat pojęcia dobra publicznego w prawie administracyjnym pisze Korczak (2015): 153–168.

¹⁵ Zob. przyp. nr 2.

¹⁶ Zob. art. 164 Konstytucji.

2) samorządu zawodowego będącego reprezentantem osób wykonujących (określony) zawód zaufania publicznego w celu sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem (danego) zawodu zaufania publicznego – utworzonego na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji¹⁷.

III. NORMATYWNE ZNACZENIE TERMINU „ZAWÓD ZAUFANIA PUBLICZNEGO”

Uznanie organów samorządów zawodowych za jeden z elementów stanowiących *definiens* pojęcia administracji publicznej wymaga szczegółowego wyjaśnienia. Przede wszystkim należy wskazać, że zgodnie z konstytucyjną regulacją sam samorząd zawodowy może być tworzony tylko w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego. Tym samym także to, czy dany publicznoprawny podmiot może być uznany za samorząd zawodowy, jest determinowane tym, czy stanowi on reprezentację osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Wyjaśnienie znaczenia terminu „zawód zaufania publicznego” jest w tym przypadku kluczowe, szczególnie wobec faktu, że częstokroć jest on błędnie traktowany jako synonim terminów „wolny zawód”¹⁸ oraz „samorząd gospodarczy”.

Pierwsze ze wskazanych wyżej pojęć („wolny zawód”) do 17 października 1997 r., tj. do dnia wejścia w życie Konstytucji, służyło do określenia dzisiejszych zawodów zaufania publicznego. Wejście w życie ustawy zasadniczej, w tym także art. 17 ust. 1 Konstytucji, spowodowało, że utraciło ono swoje dotychczasowe znaczenie. Innymi słowy, dotychczasowy *definiens* wolnego zawodu został przypisany zawodowi zaufania publicznego. Niepoślednie znaczenie odgrywa tutaj również fakt, że określenie „wolny zawód” zostało następnie wykorzystane w art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹⁹, a także w art. 86 § 1 w zestawieniu z art. 88 k.s.h.²⁰

W pierwszym przypadku mamy (podobnie jak z definicją organu administracji publicznej, o której mowa w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) do czynienia z definicją skonstruowaną wyłącznie na potrzeby danej ustawy. Zatem na jej podstawie jako wykonywanie wolnego zawodu należy traktować: „pozarolniczą działalność gospodarczą wykonywaną osobiście przez lekarzy, lekarzy stomatologów, lekarzy weterynarii, techników dentystycznych, felczerów, położne, pielęgniarki, tłumaczy oraz nauczycieli w zakresie świadczenia usług eduka-

¹⁷ Podkreślić należy, że jest to wyłącznie ich cel nadrzędny, tym samym również nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby danemu samorządowi zawodowemu przekazać dodatkowe zadania związane z realizacją danego zawodu, np. zadania z zakresu rejestracji członków, szkoleń zawodowych (tzw. aplikacji) itp.

¹⁸ Szeroko na temat etymologii powyższego pojęcia pisze Jacyszyn (2004): 13–37.

¹⁹ Dz. U. 2017, poz. 2157 ze zm. Z tego również względu nie można zgodzić się z tezą Jacyszyna, że pojęcie to nie posiada definicji normatywnej; zob. Jacyszyn (2004): 13.

²⁰ Dz. U. 2017, poz. 1577 ze zm. (dalej jako: k.s.h.).

cyjnych polegających na udzielaniu lekcji na godziny, jeśli działalność ta nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo na rzecz osób fizycznych dla potrzeb prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej, z tym że za osobiste wykonywanie wolnego zawodu uważa się wykonywanie działalności bez zatrudniania na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze osób, które wykonują czynności związane z istotą danego zawodu”.

W drugim przypadku – art. 86 § 1 w zw. z art. 88 k.s.h. – ustawodawca wprowadził regulację prawną, zgodnie z którą spółka partnerska może zostać utworzona wyłącznie przez osoby wykonujące zawód uznany przez k.s.h. za „wolny” i w celu jego wykonywania. W tym przypadku jako wolny zawód traktowana jest praca: adwokata, aptekarza²¹, architekta, inżyniera budownictwa, biegłego rewidenta, brokera ubezpieczeniowego, doradcy podatkowego, maklera papierów wartościowych, doradcy inwestycyjnego, księgowego, lekarza, lekarza dentystry, lekarza weterynarii, notariusza, pielęgniarki, położnej, radcy prawnego, rzeczownika patentowego, rzeczoznawcy majątkowego i tłumacza przysięgłego.

Konkludując, obecnie pojęcie wolnego zawodu – jego zakres podmiotowy – każdorazowo zostało enumeratywnie wyliczone w przepisach prawa. Za każdym razem w ramach jego *definiens* zostali wymienieni przedstawiciele zawodów zaufania publicznego, ale nie wszyscy. Co więcej, za wykonywanie wolnego zawodu została uznana aktywność zarobkowa osób niewykonyjących zawodów zaufania publicznego. Tym samym także to określenie w żadnym wypadku nie może być wykorzystywane zamiennie z terminem „zawód zaufania publicznego”. Jego obecna budowa wskazuje, że (każdorazowo) zatraciło ono swój ustrojowy charakter, stając się terminem specjalistycznym, wykorzystywanym na potrzeby prawa podatkowego bądź prawa handlowego.

Drugim terminem, niekiedy błędnie utożsamianym z terminem „zawód zaufania publicznego”, jest „samorząd gospodarczy”. Samorząd ten (podobnie jak i samorząd zawodów zaufania publicznego) posiada konstytucyjną podstawę prawną. Dekretuje go bowiem art. 17 ust. 2 Konstytucji. Stanowi on, że „w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”. Konstrukcja powyższego przepisu wskazuje na rozłączny charakter ww. samorządu względem samorządu zawodowego – reprezentanta wykonawców zawodów zaufania publicznego. Innymi słowy, samorząd gospodarczy nie tylko nie jest, ale i nie może być samorządem zawodowym. Ten ostatni bowiem, zgodnie z art. 17 ust. 1, tworzy się wyłącznie dla zawodów zaufania publicznego, m.in. w celu sprawowania przez niego pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu. To niezmiernie ważne, ponieważ takie sformułowanie (generalnego) celu, dla którego tworzy się sa-

²¹ A więc farmaceuty wykonującego zawód w aptece, punkcie aptecznym lub hurtowni farmaceutycznej – art. 2a ust. 4 ustawy z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, Dz. U. 2016, poz. 1496 ze zm.

morząd zawodowy, wskazuje, że stoi on w opozycji do uregulowanej w art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji. To zaś, mając na uwadze zakaz zawarty w art. 17 ust. 2 *in fine* Konstytucji, dodatkowo akcentuje wskazaną istotną odmienność pomiędzy tego rodzaju samorządami.

W tym też miejscu należy zwrócić uwagę na szczególnie istotny element nie tylko różnicujący termin „zawód zaufania publicznego” od wyżej wymienionego, ale także do pewnego stopnia stanowiący o jego *essentialia negotii*. Mianowicie wykonywanie zawodu zaufania publicznego – z uwagi na zdekretowane w art. 17 ust. 1 Konstytucji zadania – jest częściowo wyłączone spod zakresu obowiązywania art. 20, 22 oraz 65 ust. 1 Konstytucji. Wiąże się z tym również fakt, że samorząd zawodowy jest tak naprawdę uregulowaną w drodze odrębnej ustawy, niezależną od struktur państwowych, organizacją administracyjną, o obligatoryjnej przynależności jej członków. Organizacją uprawnioną między innymi do reglamentowania – w granicach interesu publicznego – wykonywanie danego zawodu zaufania publicznego. Na wspomnianą strukturę składają się przede wszystkim organy danego samorządu zawodowego, których prymarne funkcje to: wyłączna reprezentacja osób wykonujących dany zawód oraz sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu przez jej członków. W tym również zakresie organizacja ta wyposażona jest we władztwo administracyjne²². Warto także dodać, że w nauce prawa między innymi podnosi się, iż wykonywanie zawodu zaufania publicznego charakteryzować się będzie m.in. profesjonalnym poziomem przygotowania i praktyki zawodowej, przestrzeganiem norm deontologicznych oraz kierowaniem się w działalności zawodowej interesem osób korzystających z usług, które obdarzają świadczeniodawców zaufaniem²³.

Reasumując, konstytucyjny termin „zawód zaufania publicznego” jest pojęciem, którego znaczenie terminologiczne jest odmienne od terminów „wolny zawód” oraz „samorząd gospodarczy”. Pojęcia te pozornie mogą wydawać się synonimiczne, jednakże w rzeczywistości ich (obecne) znaczenia się różnią. Sporna natomiast pozostaje kwestia, czy utworzenie samorządu zawodowego jest inicjalne czy też następcze względem uznania danego zawodu za zawód zaufania publicznego²⁴.

²² Por. Szydło (2016): 449; oraz z definicją, jaką proponuje Tabernačka (2004): 302.

²³ Zięba-Załucka (2005): 493; por. Tkaczyk (2011): 67.

²⁴ Jest to szczególnie istotne w sytuacji uchylenia ustawy kreującej dany samorząd zawodowy. Osobiście jestem zwolennikiem tezy, że jest ono następcze. W przeciwnym wypadku należałoby stwierdzić, że ustawodawca po ustanowieniu samorządu zawodowego nie ma prawa danego samorządu zawodowego zlikwidować (gdyż oznaczałoby to nagłe odebranie mu przymiotu zawodu zaufania publicznego), bez narażenia się na delikt konstytucyjny, lub założenia, że zawód zaufania publicznego nie musi posiadać samorządu zawodowego. Por. tezę Sarneckiego, który twierdzi, że choć o tym, czy o powołaniu do życia samorządów zawodowych decyduje ostatecznie ustawodawca, to jednak: „konstytucja nakłada na niego obowiązek nadawania tego szczególnego statusu wszystkim zawodom, społecznie uznawanym jako »zawody zaufania publicznego« i odmawiania go grupom zawodowym, które zawodu o takim charakterze, w ocenie społecznej nie wykonują”; Sarnecki (2016): 482. Podobnie Tkaczyk, zdaniem której ustawodawca nie ma pełnej swobody w kwestii uznania konkretnego zawodu za zawód zaufania publicznego, jego kreacja bowiem musi

IV. DOKTRYNALNE ZNACZENIE TERMINU „SAMORZĄD ZAWODOWY”

Wspomniany wcześniej cel, dla którego tworzy się dany samorząd zawodowy, jest bardzo ważny dla dalszego uzasadnienia zaliczenia samorządu zawodowego w poczet administracji publicznej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji celem tym jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Tym samym sformułowanie to wprost wskazuje na publicznoprawny charakter tejże instytucji. Jak wskazuje Paweł Sarnecki, jest to element tzw. decentralizacji rzeczowej, która podobnie jak decentralizacja terytorialna, stanowi również odjęcie realizacji pewnych funkcji publicznej administracji rządowej przez powierzenie ich korporacjom samorządowym, przez co stają się one podmiotami władztwa publicznego²⁵. Samorząd nie może bowiem przestać sprawować pieczy nad należyтым wykonywaniem go przez innych członków wspólnoty²⁶. Również ranga omawianego przepisu ma za zadanie gwarantować ciągłość i stabilność w realizacji tego zadania²⁷. W podobnym kierunku podąża nauka prawa, wskazując m.in., że jest to jedna z form decentralizacji administracji publicznej²⁸. Powoływany wcześniej Sarnecki podkreśla również, że: „powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji wyposażonej w pewne władztwo publiczne [...]. Konstytucja nie stanowi tu wprawdzie wyraźnie, jak przy samorządzie terytorialnym o »uczestniczeniu w sprawowaniu władzy publicznej«, ale nie może to oznaczać konstytucyjnego zakazu sprawowania takiego władztwa przez samorządy zawodowe. Były one zawsze, istotowo, rozumiane jako podmioty wyposażone w ów przymiot. Milczenie konstytucji można tłumaczyć niewielkim zakresem podmiotowym i przedmiotowym tego władztwa, w odróżnieniu od »powszechnego« samorządu terytorialnego”²⁹.

Podobnie Marek Szydło, który komentując art. 17 Konstytucji, stwierdził, że samorządy tam określone „stanowią w swoim założeniu istotny kom-

odpowiadać wyobrażeniom społecznym (Tkaczyk [2011]: 66). Zob. również Jaworski, Sosnowski (2016): 75–89; autorzy krytycznie ocenili likwidację samorządu urbanistów przez pryzmat orzeczenia TK w tej sprawie.

²⁵ Sarnecki (2016): 484. Będzie to zatem, w ślad za Lisowskim, z form organizacyjno-prawnych podmiotów administracji publicznej – korporacja nieterytoryalna. Jej członkowie bowiem rekrutowani będą aterytorialnie – ze względu na wykonywanie danego zawodu zaufania publicznego, przy czym aspekt terytorialny jest w nich, z racji posiadanych struktur terenowych, wykorzystywany uzupełniająco. Zob. Lisowski (2013): 175.

²⁶ Zob. przyp. 8.

²⁷ Należy dodać, w ślad za Szydło, że: „takie systematyzacyjne usytuowanie tego przepisu jest istotną wskazówką interpretacyjną odnośnie do tego, jaki charakter i jakie znaczenie prawne w polskim porządku prawnym mają unormowane w tym przepisie instytucje [...] należy przypominieć, że rozdz. I Konstytucji zawiera najistotniejsze dla naszego państwa rozstrzygnięcia ustrojowe. [...] art. 17 Konstytucji oznacza, że samorządy te składają się na strukturę instytucjonalną państwa, a więc na ustroj państwa w znaczeniu instytucjonalnym”; Szydło (2016): 427–428.

²⁸ Spyniewski (2013): 733–735.

²⁹ Sarnecki (2016): 482–483.

ponent instytucjonalno-ustrojowej struktury państwa, czyli mają i powinny mieć swoje ustalone miejsce w obrębie struktury administracji publicznej w państwie [...]. W takim układzie samorzady zawodowe i inne rodzaje samorządu wspomniane w art. 17 są traktowane przez ustawodawcę konstytucyjnego bynajmniej nie jako wyłącznie indywidualna i prywatna sprawa osób zrzeszonych w takich samorządach (a więc jako organizacje całkowicie prywatne), ale są raczej uznawane przez ustawodawcę za jedne z podstawowych struktur instytucjonalnych państwa [...]”³⁰. Dalej dodając, że samorząd zawodowy powinien: „wpływać na procesy polityczne, społeczne i gospodarcze [...] oraz mają te procesy, razem i we współpracy z (innymi) władzami publicznymi, współkształtować”³¹. Koresponduje to ze stanowiskiem Mirosława Granata, który podnosi, że Konstytucja obok samorządu terytorialnego przewiduje także – w ramach koncepcji zdecentralizowanego państwa prawnego – istnienie tzw. samorządu specjalnego, w skład którego autor wlicza samorząd zawodowy³². Pogląd ten następnie szczegółowo rozwija Sławomir Pawłowski³³.

Również główny architekt reformy administracyjnej kraju z 1999 r. – Michał Kulesza podkreślał, że: „korporacje zawodów zaufania publicznego ściśle współdziałają z państwem – wykonując tak lub inaczej zdefiniowaną funkcję publiczną. W istocie rzeczy przecież samorząd zawodowy to zdecentralizowana forma wykonywania administracji publicznej. Gdy nie ma misji publicznej, nie ma też powodu i podstawy do ustanawiania korporacji prawa publicznego”³⁴. Tezę tę podjął także Jerzy Stępień, podkreślając, że „popelnia się błąd [...], gdy mówi się, że samorząd zawodowy uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Nie. Samorząd zawodowy pełni funkcję władzy. On po prostu jest władzą publiczną. On jest jednym z podmiotów władzy publicznej”³⁵. Nie sposób pominąć tutaj poglądu Pawła Antkowiaka, który bardzo szeroko uzasadnił zaliczenie samorządu zawodowego w poczet administracji publicznej. Zwrócił on uwagę na charakter więzi łączących poszczególnych członków samorządów zawodowych, która to jest – podobnie jak w wypadku samorządu terytorialnego (zob. art. 16 ust. 1 Konstytucji) – związkiem publicznoprawnym. Ponadto zaakcentował także znaczące podobieństwo z samorządem terytorialnym jako swoistą formą korporacji prawa publicznego z obligatoryjnym członkostwem i władztwem administracyjnym. Zdaniem Stanisława Wykrętowicza oraz Roberta Kmiecika stanowi to o istocie samorządu w prawnoadministracyjnym rozumieniu i jest atrybutem podmiotu zdecentralizowanej administracji państwowej³⁶. Kmiecik zwraca z kolei uwagę na publicznoprawną formę działalności samorządu zawodowego, jak również na wyposażenie go we władztwo administracyjne. To, zdaniem au-

³⁰ Szydło (2016): 428.

³¹ Szydło (2016): 428.

³² Granat (2004): 95, 100.

³³ Pawłowski (2009): 23–50.

³⁴ Kulesza (2002): 27.

³⁵ Stępień (2002): 92.

³⁶ Antkowiak (2012): 38–46; Wykrętowicz (2010): 7, 10–11; Kmiecik (2010): 23–25.

tora, znacząco odróżnia go od organizacji o typowo zrzeszeniowym charakterze³⁷. Na tym tle bardzo ostrożny wydaje się pogląd zaprezentowany przez Andrzeja Bałabana określającego samorząd zawodowy mianem quasi-organów państwowych³⁸.

Niemniej w konkluzji do powyżej zaprezentowanych twierdzeń należy stwierdzić, że na gruncie doktryninalnym możliwe jest postawienie tezy, że samorząd zawodowy – jego organy są (w znaczeniu podmiotowym) organami administracji publicznej, wykonującymi – podobnie jak samorząd terytorialny – (określoną) część zadań publicznych³⁹. Działalność tę podejmują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. To też ostatecznie umożliwia scharakteryzowanie samorządu zawodowego jako podmiotu współuczestniczącego w sprawowaniu władzy publicznej.

V. WYKŁADNIA HISTORYCZNA POZYCJI SAMORZĄDU ZAWODOWEGO

Przy uzasadnianiu tezy – kwalifikacji samorządu zawodowego jako integralnej części administracji publicznej – równie ważną rolę odgrywa wykładnia historyczna ustrojowoprawnej pozycji samorządu zawodowego. Dzieje się tak dlatego, że dzisiejsze konstytucyjne regulacje ustrojowe są (podobnie jak te dotyczące samorządu terytorialnego) wzorowane na modelu obowiązującym w II Rzeczypospolitej.

Konstytucja z 17 marca 1921 r.⁴⁰ regulowała samorząd gospodarczy, w którego skład wchodził wówczas m.in. samorząd zawodowy, zwany wtedy samorządem wolnych zawodów⁴¹, w art. 68 – zrównywała ona ten samorząd z samorządem terytorialnym. Dodatkowo wskazywały na to regulacje art. 71 oraz 72 tejże Konstytucji, na podstawie których mowa była wyłącznie o „samorządzie” (w ogólności). Podobnie ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.⁴² przewidywała szczególne miejsce dla administracji samorządów zawodowych. Kłasyfikowała go jako część składową administracji publicznej. W art. 72 ust. 2 Konstytucji kwietniowej w poczet administracji państwowej zaliczono, obok administracji rządowej i terytorialnej, również samorząd gospodarczy. W jego skład, zgodnie z art. 76 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, wchodziły między innymi wolne zawody, a więc zawody zaufania publicznego, tj. zawody, dla których tworzone są obecnie samorządy zawodowe.

³⁷ Kmieciak (2010): 24, 27.

³⁸ Bałaban (2004): 133.

³⁹ Zadań uregulowanych w przepisie konstytuującym ten samorząd, tj. art. 17 ust. 1 Konstytucji.

⁴⁰ Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

⁴¹ Zob. Wołpiuk (2002): 20.

⁴² Dz. U. Nr 30, poz. 227 (dalej jako: Konstytucja kwietniowa).

VI. PODSUMOWANIE

Przedstawione wyżej argumenty jasno wskazują, że błędne pozostaje twierdzenie, iż (w znaczeniu podmiotowym) w skład administracji publicznej nie należy zaliczyć samorządu zawodowego. Samorząd ten, wykonując przypisane mu zadania, realizuje przy tym władzę publiczną. Choć w tym zakresie jego właściwość rzeczowa jest determinowana przez wykonywanie określonej działalności zawodowej, nie umniejsza to jednak publicznoprawnego charakteru tychże działań. Z tego również powodu nie można odmówić bądź jedynie próbować zawęzić zakresu uprawnień sądów administracyjnych do kontroli działalności organów tego rodzaju administracji samorządowej. Uprawnienie to wynika bowiem z art. 184 Konstytucji. Nie wymaga zatem szczegółowej transpozycji na grunt ustaw normujących (poszczególne) samorzady zawodowe. Tym samym może być ono realizowane na podstawie przepisów ogólnych, tj. ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴³. Na koniec warto wskazać, że z powyższą tezą koresponduje postanowienie NSA z 3 grudnia 2013 r., który w uzasadnieniu stwierdził, że: „Podstawowe kryterium wyznaczające zakres dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, w tym skargi na bezczynność, akt lub czynność, stanowią zatem działania przypisane »administracji publicznej«. Pod pojęciem »administracja publiczna« należy ogólnie rozumieć administrację wykonywaną przez państwo i inne związki publicznoprawne, w tym samorząd terytorialny i zawodowy, w celu zaspokajania potrzeb zbiorowych i realizacji celów o charakterze publicznym. [...]. Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy odbywa się na zasadach określonych ustawą zasadniczą (art. 17 Konstytucji) oraz ustawą szczególną, a sprowadza się do samodzielności w zakresie organizacji, warunków i kontroli wykonywania zawodu. W ograniczonym, ściśle określonym ustawą zakresie, samorząd zawodowy wykonuje niejako za państwo część władztwa publicznego, które podlega nadzorowi właściwego organu administracji rządowej, a także w określonych sferach działania samorządu kontroli sądowej, w tym kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne [...]”⁴⁴.

Niestety wydaje się, że ustawodawca traktuje samorząd zawodowy odmiennie, odmawiając zaliczenia go w poczet administracji publicznej. Przykładem tego są art. 68 ust. 6b, 7 lub art. 75 ust. 8 i 9 Prawa o adwokaturze z 26 maja 1982 r.⁴⁵, powtarzające kognicję sądów administracyjnych w zakresie kontroli decyzji administracyjnych wydanych przez organy samorządu adwokackiego. Podobnie sprzeczne z *lege artis* jest uregulowanie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁶, która to nie zalicza samorządu zawodowego w poczet instytucji władzy publicznej (a więc również w poczet administracji publicznej). Mając zaś na uwadze wcześniej przedsta-

⁴³ Dz. U. 2018, poz. 1302, 1629.

⁴⁴ Postanowienie NSA z 3 grudnia 2013 r., II GSK 2200/13, Lex nr 1435109.

⁴⁵ Dz. U. 2016, poz. 1999 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. 2018, poz. 1330, 1669.

wione argumenty, należy stwierdzić, że regulacje prawne odmawiające uznania samorządu zawodowego za jedno z ogniw administracji publicznej, nie dają się pogodzić z treścią art. 17 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji. Co więcej, powoduje to naruszenia również art. 77 ust. 2 Konstytucji, ogranicza bowiem (a w skrajnych przypadkach wręcz zamyka) możliwość wszczęcia sądowoadministracyjnej kontroli ww. działań podejmowanych w ramach władztwa publicznego przez samorząd zawodowy.

Jakub Mrozek

Uniwersytet Wrocławski

jakub.mrozek@uwr.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-1018-5163>

- Adamiak, B. (2004). Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23–26 maja 2004 r., pod patronatem honorowym Marszałka Województwa Podkarpackiego. Rzeszów: 13–17.
- Antkowiak, P. (2012). *Samorząd zawodowy w Polsce*. Warszawa–Poznań.
- Bałaban, A. (2004). Glosa do wyroku TK z 8 lutego 2004 r. (sygn. akt P 21/02). *Przegląd Sejmowy* 12(4): 131–134.
- Boć, J. (red.) (2004). *Administracja publiczna*. Wrocław.
- Boć, J. (red.) (2007a). *Prawo administracyjne*. Wrocław.
- Boć, J. (2007b). Założenia badawcze struktur administracji publicznej, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane, 24–27 września 2006 r. Warszawa: 181–193.
- Cherka, M., Wierzbowski, M. (2011). Centralne organy administracji państwowej, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*. Tom 6: Podmioty administrujące. Warszawa: 232–233.
- Chmielnicki, P. (red.) (2010). *Konstytucyjny system władz publicznych*. Warszawa.
- Deryng, A. (2014). *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*. Warszawa.
- Granat, M. (2004). Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego. *Gdańskie Studia Prawnicze* 12: 95–102.
- Jacyszyn, J. (2004). *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*. Warszawa: 3–60.
- Jaworski, J., Sosnowski, P. (2016). Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.03.2015 r. *Przegląd Prawa Publicznego* 6(111): 75–89.
- Kaczmarczyk, H. (2010). Pozycja ustrojowa [Rzecznika Praw Obywatelskich], [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*. Warszawa: 278.
- Kmieciak, R. (2010). Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa, [w:] R. Kmieciak, *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*. Poznań: 61–80.
- Knosala, E., Matan, A., Łaszczycza, G. (red.) (1999). *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. Kraków.
- Korczak, J. (2015). Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*. Warszawa: 153–168.
- Kuciński, J., Wołpiuk, W.J. (2012). *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Warszawa.
- Kulesza, M. (2002). Pojęcie zawodu zaufania publicznego, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*. Warszawa: 25–31.
- Leoński, Z. (2006). *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa.

- Lipowicz, I. (red.), Mędrzycki, R., Szmigiero, M. (2015). *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa.
- Lisowski, P. (2013). *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*. Wrocław.
- Niewiadomski, Z. (2015). *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 1: Podmioty prawa administracyjnego*. Warszawa: 1–59.
- Niewiadomski, Z., Jaroszyński, K. (2008). [Komentarz do art. 5 k.p.a.], [w:] Z. Niewiadomski, W. Bochenek, E. Janeczko, K. Jaroszyński, E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, B. Moraczewski, A. Mudrecki (red.), *Sobieralski, K. (2008). Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*. Gdańsk: 30–31.
- Niewiadomski, Z., Bochenek, W., Janeczko, E., Jaroszyński, K., Klat-Górska, E., Klat-Wertelecka, L., Moraczewski, B., Mudrecki, A. (red.), *Sobieralski, K. (2008). Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*. Gdańsk.
- Nowicka, E.J. (2003). *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*. Warszawa.
- Pawłowski, S. (2009). *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*. Poznań.
- Przedzińska, J. (2007). *Nowe zarządzanie publiczne a państwo prawa*. *Przegląd Prawa i Administracji* 76: 223–231.
- Przedzińska, J. (2008). *Samodzielność działania organu administracyjnego w świetle koncepcji nowego publicznego zarządzania*. *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 2(11): 173–183.
- Przedzińska, J. (2009). *Nowe zarządzanie publiczne a sytuacja prawna obywatela*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław: 405–412.
- Sarnecki, P. (2016). [Komentarz do art. 17 Konstytucji RP], [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1: Wstęp, art. 1–29*. Warszawa: 480–488.
- Sobczak, J. (2009). *Podstawy prawne, pozycja i organizacja urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*. Lublin: 263–266.
- Spyniewski, D. (2013). *Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy a przemiany cywilizacyjne*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*. Warszawa: 732–749.
- Stępień, J. (2002). [Głos w dyskusji], [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*. Warszawa: 90–93.
- Suchocka, H., Kański, L. (1991). *Zmiany Konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*. *Państwo i Prawo* 46(1): 16–27.
- Świątkiewicz, J. (2001). *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*. Warszawa.
- Sylwestrzak, A. (2008). *Nowe interpretacje podziału władz*, [w:] K. Chojnicka, A. Citkowska-Kimla, W. Kozub-Ciembroniewicz (red.), *Czas a trwanie idei politycznych i prawnych*. Warszawa: 121–136.
- Szydło, M. (2016). [Komentarz do art. 17 Konstytucji RP], [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom 1: Komentarz do art. 1–86*. Warszawa: 424–464.
- Tabernacka, M. (2004). *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*. *Przegląd Prawa i Administracji* 62: 207–302.
- Tkaczyk, E. (2011). *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. *Przegląd Sejmowy* 19(6): 61–78.
- Trzcziński, J. (1999). *Komentarz do art. 173*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1*. Warszawa: 1–12.
- Wołpiuk, W.J. (2002). *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*. Warszawa: 19–24.
- Wykrętowicz, S. (2004). *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istotna, formy, zadania*. Poznań: 13–86.
- Wykrętowicz, S. (2010). *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*. Poznań: 7–22.
- Zięba-Zalucka, H. (2005). *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*. *Monitor Prawniczy* 13(10): 493–497.

PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT
AND THE CONCEPT OF 'PUBLIC ADMINISTRATION'

Summary

The article addresses the issue of the legal and political position of Polish professional self-government, referred to in Article 17(1) of the Constitution. It causes problems which, although they have been noticed for a long time, have yet to be solved. Previous studies on this subject failed to provide a clear answer to the following question: are professional self-governments, which exercise custody of the profession of public trust, one of the two types of self-government administration (in addition to local government) which are part of public administration? Furthermore, does their implementation of constitutional tasks constitute the exercise of public authority? In answering the above questions, the point of reference is Article 184 of the Constitution, which by the general decree of cognizance of administrative courts also sets limits on the concept of 'public administration'. In addition, reference is also made to Article 17, which provides for professional self-government and economic self-government. By these means it was possible to indicate the differences between the two self-governments; however, these differences do not affect the final thesis.

Keywords: professional government; public administration; Constitution; public task; custody