

Robert KMIECIAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych

Streszczenie: Przedmiotem zaprezentowanej w artykule analizy jest samorząd korporacyjny, którego podstawę stanowi związek osób o przymusowym charakterze członkostwa. W tym kontekście kluczowe stało się scharakteryzowanie istoty i kierunków rozwoju samorządu terytorialnego jako fundamentu władzy lokalnej. Samorząd korporacyjny nie jest jednak pojęciem jednowymiarowym odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych środowisk odgrywa także samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. W jego ramach wyróżnić możemy związki personalne, reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i gospodarczy. Warto zauważyć, że w kontekście takich procesów jak globalizacja, metropolizacja czy demokracja uczestnicząca na samorząd należy spojrzeć z nieco innej perspektywy, nie tylko przez pryzmat społeczności zorganizowanych terytorialnie, ale również z punktu widzenia przedsiębiorców oraz osób wykonujących profesje zaufania publicznego, a więc w kategoriach *governance*. Jest to szczególnie istotne ze względu na potrzebę poszukiwania nowych, efektywnych i równoprawnych form współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami samorządu specjalnego.

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd terytorialny, samorząd specjalny, samorząd gospodarczy, samorząd zawodowy.

Szeroko rozumiany samorząd jest bez wątpienia ważnym elementem systemu władzy publicznej. Szczególną rolę odgrywa rzecz jasna samorząd terytorialny obejmujący, w tradycyjnym ujęciu, tylko te grupy społeczne i ich reprezentacje, które powołane zostały przez przepisy prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych (Leoński, 1998, s. 5).

Samorząd terytorialny podlega jednak, jak wiele sfer życia publicznego, intensywnym zmianom w związku z rozwojem takich procesów jak globalizacja, urbanizacja, integracja europejska, demokracja uczestni-

cząca czy postęp technologiczny. Coraz bardziej widoczna jest tendencja zmierzająca w kierunku systemu rządzenia wieloszczeblowego, opartego na zasadach *governance*, a skutkująca skomplikowanymi wzorcami relacji wertykalnych i horyzontalnych pomiędzy różnymi formami samorządu. Powoduje to zacieranie granic i wytwarzanie nowych przestrzeni gospodarczych i politycznych (Rajca, 2010, s. 23). Nie ulega zatem wątpliwości, że samorząd nie jest pojęciem jednowymiarowym odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywają także inne formy samorządu korporacyjnego. W jego ramach wyróżnić możemy między innymi związki personalne reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Warto zatem przyjrzeć się bogactwu rozwiązań administracyjnych i organizacyjnych, które na przestrzeni lat nieustannie wzbo-
gacają pole badań samorządowych.

Pojęcie *samorząd* pojawiło się w nauce prawa stosunkowo późno, bo dopiero w XIX wieku w literaturze niemieckiej. Przez samorząd – *Selbstverwaltung* – rozumiano urządzenia administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbständige* i *Verwaltung*, co w języku polskim oznacza samodzielny zarząd. Pojęcie to wprowadził do nauki niemieckiej Rudolf von Gneist, jako tłumaczenie angielskiego terminu *selfgovernment*.

Pojęcie samorządu lokalnego na gruncie anglosaskim nastrocza jednak pewnych trudności, bowiem w literaturze przedmiotu dla oznaczenia samorządu stosowano tam dwa terminy: *local selfgovernment*, tłumaczony jako samozarząd lokalny oraz *local government*, który powinno się rozumieć jako zarząd lokalny. Dopiero pod koniec XIX wieku drugie z wymienionych wyżej pojęć zaczęło być powszechnie stosowane w ustawodawstwie samorządowym, a także publikacjach naukowych (Sadowska, 2014, s. 14).

Z kolei w literaturze francuskiej nie ustalono osobnego terminu na oznaczenie samorządu, lecz używano na jego określenie przeważnie słowa *décentralisation*, które odpowiada pojęciu *pouvoir municipal* przeciwstawianemu centralizacji. Termin ten miał określać granice uprawnień gminy (Grelowski, 1947, s. 9). Najodpowiedniejszym, jak się wydaje, odniesieniem do instytucji samorządowych jest właśnie termin decentralizacja, albowiem odpowiada on istocie samorządu polegającej na odciążeniu władz centralnych w wykonywaniu administracji publicznej.

Różnorodność doświadczeń europejskich, a także odmienne motywy polityczne kształtowania struktur zarządu lokalnego sprawiły, że pojęcie samorządu nie było nigdy rozumiane w sposób jednoznaczny. Prawnicy administratywiści zastanawiali się nad tym, co stanowi rzeczywistą treść samorządu, jaka jest jego konstrukcja prawna, jak wreszcie kształtują się relacje pomiędzy jednostkami samorządowymi a organami administracji rządowej. Nie można także zapominać o tym, że zmiany ustrojowe, nowe tendencje polityczne wpływające na społeczeństwo powodowały przekształcenia i przewartościowania pojęć i urządzeń prawnopaństwowych, w tym także samorządu, który jest bez wątpienia zjawiskiem dynamicznym.

Uwzględniając powyższe motywy należy skonstatować, że pomimo upływu z górą dwustu lat w dalszym ciągu w nauce o samorządzie funkcjonuje wiele poglądów na temat jego istoty. Szczególnie interesujące są trzy koncepcje, które zyskały miano teorii samorządu, a mianowicie: naturalistyczna, państwowa i polityczna.

Pierwsza z wymienionych teorii należy już do historii. Mimo to, nie powinno się jej pomijać ze względu na to, że powstała ona równocześnie z pierwszymi próbami decentralizacji administracji państwowej i wywarła na rozwój pojęcia samorządu niezaprzeczalny wpływ. U jej podstaw legła ideologia rewolucji francuskiej oraz doktryna prawa natury. Według teorii naturalistycznej samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Zgodnie z koncepcją o „wolności gminy”, wyprowadzoną z naturalnego prawa komuny, gmina jest starsza od państwa; to państwo od gminy może wywodzić swe prawa. Tak więc państwo istnieje dla gmin, a nie gmina dla państwa. Gmina jako związek, który nie został utworzony przez państwo jest dla niego nietykalna. W takim ujęciu istota samorządu polega materialnie na załatwianiu spraw niezmiennych, wynikających z natury jednostki. Sprawy te stanowią własny, nienaruszalny dla państwa zakres działania, w przeciwstawieniu do poruczonego zakresu działania, polegającego na sprawowaniu spraw obcych, państwowych.

Jednym z klasyków teorii naturalistycznej był Otto von Gierke, który uważał osobę prawną za twór naturalny, posiadający w równym stopniu z jednostką fizyczną własne prawa i nie mogącą istnienia swego opierać na wykonywaniu cudzych spraw. Gierke przyznawał gminom wszystkie prawa korporacyjne, a w szczególności prawo gospodarstwa publicznego i prawo samoopodatkowania jako prawa własne (Zamoyski, 1931, s. 20). Taki pogląd, przeciwstawiający gminę państwu, dominujący zwłaszcza w pierwszej połowie XIX wieku, nie był przypadkowy, bowiem funda-

mentem działań ówczesnych liberalno-demokratycznych sił postępowych, skierowanym przeciwko absolutyzmowi, było hasło: „wolne gminy podstawą wolnych państw”.

W latach trzydziestych XIX wieku – na tle pierwszej konstytucji belgijskiej z 1831 roku – pojawiły się wątpliwości co do założeń teorii naturalistycznej samorządu. W wymienionej ustawie zasadniczej Belgii jako monarchii konstytucyjnej, czyli wówczas jednego z nielicznych w Europie państw demokracji obywatelskiej, znalazł się zapis o gminie jako czwartej władzy obok ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Jednocześnie gmina jako władza lokalna, została uznana za integralną część administracji publicznej, czyli państwowej. W praktyce oznaczało to, jak zauważa Stanisław Wykretowicz, podział administracji publicznej na dwa samodzielne podmioty: administrację rządową (scentralizowaną i zhierarchizowaną) i administrację lokalną, czyli samorządową na szczeblu gminy. Przyznano zatem, że gmina jest także tworem państwowym; że prawo danej społeczności gminnej do decydowania o swoich interesach (sprawach) nie jest tylko prawem naturalnym, lecz ma również swoje źródło w prawie państwowym; że prawo komunalne, czyli samorządowe, jest w końcu częścią umocowanego w konstytucji prawa państwowego (Wykretowicz, 2012, s. 66; Kroński, 1932, s. 6–7).

Teoria naturalistyczna, podkreślając – zgodnie z doktryną prawa natury – wyższość władzy gminnej nad władzą państwową, przeciwstawiając niekiedy gminę państwu, nie mogła w okresie zwycięstwa liberalizmu nad absolutyzmem i powstania państwa konstytucyjno-demokratycznego odgrywać konstruktywnej roli w praktyce, w określaniu wzajemnych relacji i podziału zadań publicznych pomiędzy gminą i państwem, czy ściślej rzecz ujmując – między administracją samorządową a administracją rządową.

Zwolennicy teorii naturalistycznej nie zwracali uwagi na fakt, że w demokratycznym państwie prawa gmina nie istnieje obok państwa, czyli niezależnie od państwa, ale w rzeczywistości jest ona jego integralną częścią. W miarę jednak jak mieszczaństwo umacniało swoją podmiotową pozycję społeczno-polityczną, zaczęto odchodzić od upatrywania w gminie organizacji przeciwstawnej państwu (Wójcik, 1999a, s. 53).

Z krytyki teorii naturalistycznej, w drugiej połowie XIX wieku, powstała – głównie na gruncie nauki niemieckiej – teoria państwowa samorządu, która – mimo różnych modyfikacji związanych z rozwojem nauki o samorządzie – w swej istocie wytrzymała próbę czasu i nadal inspiruje uczonych do dalszej refleksji nad istotą samorządu.

U podstaw teorii państwowej legła idea suwerenności państwa. Oznacza ona, że państwo wykonuje władzę bezpośrednio przez własne organy, ale może część swego władztwa przekazać miejscowemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu, wchodzącemu w stosunki prawne z państwem. Według tej teorii istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich, odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo. W takim ujęciu samorząd traktowany jest jako urzeczywistnienie idei decentralizacji zarządzania państwem (Kmieciak, 1996, s. 5–6).

W teorii państwowej samorządu odrzucony został pogląd o zasadniczej materialnej różnicy między administracją rządową i samorządową. Również nie wytrzymał próby czasu pogląd o „własnych”, naturalnych prawach gminy i prawach poruczonych jej przez państwo. Jedne i drugie pochodzą z woli państwa, wyrażonej w formie ustawy, bądź za jego milczącym przyzwoleniem.

Zwolennicy teorii państwowej samorządu podkreślając, że jest on zdecentralizowaną formą administracji publicznej, wskazują zarazem, iż istnieją granice władzy samorządowej, że delegacja ustawowa nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie. Nie ma więc takiej sytuacji, że samorząd mógłby całkowicie zastąpić administrację rządową, są bowiem zadania, których żadna władza zastępcza rządu nie jest w stanie zrealizować (obrona, pieniądze, sprawy zagraniczne). Przedmiotem delegacji ustawowej nie są też kompetencje czy działania mogące szkodzić interesom państwa lub ogółu społeczeństwa. Istnieje zatem granica – zakres przedmiotowy działań samorządu jest ściśle określony i nie może być przekroczony. Z drugiej strony należy pamiętać, że wykluczona jest ingerencja administracji rządowej w poruczony przez ustawę przedmiot działań samorządu, w tej dziedzinie samorząd jest niezawisły i nie podlega żadnej hierarchicznie „wyższej” władzy (Bukowski, Jędrzejewski, Rączka, 2005, s. 29–30).

Z kolei w ramach teorii politycznej istotę samorządu widzi się albo w osobowym składzie organów samorządowych (honorowi urzędnicy), albo w udziale społeczeństwa w administracji publicznej. Główny przedstawiciel tej koncepcji Rudolf von Gneist identyfikuje samorząd z administracją państwową wykonywaną przy pomocy honorowych urzędników, podkreślając ich niezależność jako ważny sprawdzian samorządu. Dla Gneista istota władzy lokalnej leży w bezpłatności, czyli honorowości urzędników samorządowych.

Krytycy teorii politycznej samorządu dowodzą, że samorząd jest kategorią prawną, związaną z decentralizacją administracji publicznej, czyli państwowej. W wyniku decentralizacji administracji publicznej powstały dwa samodzielne, prawnie niezawisłe od siebie podmioty tej administracji, a mianowicie: administracja rządowa i administracja samorządowa, początkowo jako władza lokalna na szczeblu gminy. Zdaniem Panejki, „istota samorządu nie leży w systemie wyboru urzędów bez względu, czy są opłacane czy nie”. Stwierdził on ponadto: „istota samorządu jako udziału społeczeństwa w administracji lokalnej nie da się wyprowadzić z bezpłatności lub wybieralności organów samorządowych. Istota ta leży w prawnej niezawisłości instytucji samorządu, niepodległej hierarchicznie innym organom” (Panejko, 1926, s. 63).

Jak się wydaje, w sposób najbardziej spójny wyjaśnia istotę samorządu jego teoria państwowa, traktująca samorząd jako ważny element władzy publicznej. Analizę pojęcia samorządu, opartą na powyższym założeniu, przeprowadzili w okresie międzywojennym czołowi polscy przedstawiciele prawa administracyjnego, między innymi: Tadeusz Bigo i Jerzy Panejko. Byli oni zgodni co do dwóch kryteriów: formy strukturalnej i środków działania. Uważali, że samorząd stanowi formę administracji zdecentralizowanej i że polega na jej wykonywaniu. Odmienne podejście prezentowali w stosunku do kryterium podmiotu, i co się z tym wiąże, do problemu osobowości prawnej podmiotów. Rozbieżności te sprowadzały się do odpowiedzi na pytanie, czy samorząd należy traktować jako osobę prawną, czy też jako organ państwa.

Tadeusz Bigo uważał, że podmiotem samorządu jest zawsze osoba prawna, ponieważ samorząd jest podmiotem praw i obowiązków, które wykonuje we własnym imieniu. W konsekwencji twierdził on, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę (Bigo, 1928, s. 152). Tak więc, według Tadeusza Bigo, podmiotem administracji samorządowej są grupy społeczne, korporacyjnie zorganizowane, czyli związki posiadające osobowość prawną, powołane przez ustawę do wykonywania zdecentralizowanej administracji. Korporacyjność osób prawnych – podmiotów administracji – jest zatem ważną cechą samorządu. W tym kontekście należy pamiętać, że istotą jednostki samorządowej jako osoby publicznoprawnej jest to, że wobec państwa stanowi ona samoistny podmiot publicznych praw podmiotowych realizujący swoje prawa za pomocą przymusu.

Poruszając problematykę osobowości prawnej, zwróćmy uwagę, że związki kolektywne czy określone zbiorowości dzielą się na dwa główne

rodzaje, a mianowicie: osoby prywatne i publiczne. Zasadnicza różnica między nimi dotyczy ich dobrowolnego lub przymusowego charakteru.

Praktyczne znaczenie osobowości prywatnoprawnej oznacza zdolność stawiania się podmiotem praw i obowiązków prywatnych, zdolność uczestniczenia w obrocie cywilnym, a więc nabywania, zawierania umów, występowania jako strona w procesie, słowem podporządkowanie danego podmiotu normom prawa cywilnego (Fundowicz, 2000, s. 4–5). Dodać należy, że korporacje prywatne powstają na podstawie dobrowolnej decyzji członków.

Z kolei korporacje publiczne mogą, co podkreślono wcześniej, powstać przez przymus władzy państwowej. Jednak nie obligatoryjność członkostwa, a wykonywanie określonej sfery praw zwierzchnich stanowi cechę charakterystyczną tego typu związków.

Poglądów Tadeusza Bigo, który kładł nacisk na istnienie odrębnej osobowości prawnej samorządu w sferze prawa publicznego nie podzielał Jerzy Panejko. Podkreślał on, że tylko władza państwowa jest pierwotną i nieograniczoną. Z tego względu, konstatował, osobowość prawna może istnieć jedynie na podstawie woli władzy państwowej. W tym duchu wypowiedział się także Maurycy Jaroszyński, który stwierdził, że: „Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych” (Jaroszyński, 1936, s. 7).

Zwróćmy więc uwagę na to, iż nadanie osobowości prawnej jednostce samorządowej oznacza przekazanie jej jako organowi publicznemu pewnego zakresu działania w stosunku do innych organów państwowych, czyli nadanie kompetencji. Kompetencja ta, chroniona przez ustawy państwowe, sprawia, że wykluczone jest nielegalne wkraczanie w sferę praw zastrzeżonych dla samorządu (Panejko, 1926, s. 90). Zatem samorząd, rozporządzając przymusową władzą państwową, przyznaną mu przez ustawy, spełnia *de facto* te same funkcje co rząd. Innymi słowy obie administracje, tj. samorządowa i rządowa podlegają pod wspólne miano administracji państwowej. Oznacza to, że administracja samorządowa spełnia materialnie te same zadania co administracja rządowa, różnica zaś między nimi jest natury formalnej, polegającej na odmiennych zasadach organizacyjnych, jak niepodległość hierarchiczna i zasadnicza samodzielność w stosunku do organów rządowych względnie także do innych organów samorządowych. Tak więc samorząd jest wyrazem decentralizacji i jako taki przeciwstawia się centralizacji. Rodzi się w tym miejscu pytanie: jak należy rozumieć wspomniane pojęcia?

Centralizacja w znaczeniu prawnym, to system organizacyjny, gdzie istnieje tylko jedno źródło władzy wytwarzającej i utrzymującej porządek

prawny. Natomiast centralizacja administracji zachodzi wówczas, gdy cały zarząd skupiony jest w rękach centralnego rządu. Sprawuje on ją przy pomocy jednolitego, hierarchicznie zbudowanego, a bezwzględnie sobie podporządkowanego aparatu władz państwowych (Kasznica, 1946, s. 62).

System administracji scentralizowanej może funkcjonować w formie skoncentrowanej lub przy niewielkiej dekoncentracji władzy państwa. W pierwszym przypadku ogół spraw z zakresu administracji państwem należy do wyłącznej kompetencji organów centralnych. Terenowe organy administracji państwowej są tu jedynie technicznymi wykonawcami decyzji podjętych przez centrum. Przy zaistnieniu drugiej formy – dekoncentracji, lokalna administracja państwowa otrzymuje niewielki zakres działania, który podlega jej decyzjom władczym (Wójcik, 1999b, s. 23).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pojęcie dekoncentracji. Jak zauważa Zdzisław Grelowski, nie można dekoncentracji identyfikować z decentralizacją. Są to dwie różne formy władztwa administracyjnego. Dekoncentracja jest podziałem pracy i rozłożeniem jej na większą ilość jednostek administracyjnych (władz, urzędów), przy czym wszystkie one pozostają hierarchicznie podporządkowane centralnej władzy rządowej (Grelowski, 1947, s. 38). Innymi słowy dekoncentracja polega na upoważnieniu niższych władz rządowych do merytorycznego załatwiania spraw, czyli, posługując się kategoriami prawnymi, do stanowienia indywidualnych norm prawnych (Wachholz, 1928, s. 42).

Z kolei decentralizacja w znaczeniu prawa administracyjnego, to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Interesujące rozwinięcie tego problemu proponuje Andrzej Chodubski, który traktuje decentralizację jako proces przekazywania na rzecz organizacji nie podporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Organizacje te są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostając reprezentacją interesów lokalnych społeczności (Chodubski, 1999, s. 13; Blok, 1998, s. 63).

Rozpatrując zagadnienie samodzielności organu administracyjnego od strony dopuszczalnych form nadzoru, należy stwierdzić, iż administracyjno-prawna samodzielność nie istnieje tam, gdzie dopuszczalna jest ingerencja nadzorcza w trybie polecenia lub zarządzenia służbowego. Nie znaczy to jednak, że wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z wykonywaniem nadzoru w formie aktów administracyjnych, istnieje samodzielność organu niższego, bo wtedy cały nadzór wykonywany w trybie instancyj-

nym w postępowaniu administracyjnym musiałby być uznany za nadzór nad organami zdecentralizowanymi. Znaczy to jednak, iż w sferze nadzoru wykonawczego w formie aktów administracyjnych mieści się znaczna część nadzoru nad organami zdecentralizowanymi.

Przedstawiona charakterystyka pozwala nazwać nadzór hierarchiczny nadzorem dyrektywnym, tj. nadzorem upoważniającym do sprawowania kierownictwa nad działalnością organów niższego rzędu za pośrednictwem pełnego wachlarza dyrektyw administracyjnych.

W odróżnieniu od nadzoru hierarchicznego, nadzór nad administracją zdecentralizowaną należałoby określić mianem nadzoru weryfikacyjnego, sprawdzającego, tj. nadzoru opierającego swą działalność w pierwszym rzędzie na porównywaniu zgodności rozwijanej przez organ inicjatywy – w sprawach tworzących sferę samodzielnego działania – z prawem i zasadniczą linią polityki państwa (Starościak, 1960, s. 12–13). Trzeba w tym miejscu podkreślić, że samodzielność względnie niezależność od rządowych władz centralnych należy do kluczowych cech organów samorządowych. Jest to niejako istota tego, co składa się na proces decentralizacji. Jak zauważa Hubert Izdebski, samorząd stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej (Izdebski, 2009, s. 23; Nowacka, 2010, s. 22).

W związku z powyższym możemy za Jerzym Panejką stwierdzić, że: „Samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego” (Panejko, 1926, s. 98). Istota samorządu polega więc na wykonywaniu funkcji państwowych, względnie takich funkcji, które państwo w drodze ustawy zleci jednostkom samorządowym do wykonania; przez to zadania te stają się równocześnie publicznymi i państwowymi (Panejko, 1926, s. 100).

Postępując w ten sposób państwo wychodzi z założenia, że samorząd spełni te zadania lepiej i taniej niż władza rządowa, bowiem realizować je będą bezpośrednio zainteresowani i znający się na określonych problemach, ze względu na własne doświadczenia i bezpośrednie stykanie się z nimi (Kumaniecki, Wasiutyński, Panejko, 1929, s. 429).

Samorząd w swej codziennej działalności nie może być nadmiernie ograniczany przez administrację państwową. Nie powinien on przekraczać właściwie tylko jednej granicy, polegającej na przyznawaniu jednostkom samorządowym własnych praw zwierzchnich, niezależnych od władzy państwowej i przeciwstawiających się tej władzy. Tak więc samodzielność

związków samorządowych nie polega na stawianiu ich poza wszelką kontrolą, ale na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą nieskrępowane dyrektywami tych władz, samodzielnie powziąć uchwały będące w zgodności z przepisami prawa.

Władysław Leopold Jaworski pisał, że jeżeli orzeczenia, zarządzenia etc., ciała zwanego samorządowym, mogą być zmienione w drodze środka prawnego przez władzę państwową, to takie ciało, bez względu na swą nazwę, nie jest podmiotem samorządowym. W swojej działalności trzymać się ono musi ustaw, ale powinno być niezależne od poleceń i wskazań rządu (Jaworski, 1928).

Podsumowując rozważania na temat cech konstytuujących pojęcie samorządu warto zacytować jego określenie sformułowane przez Zbigniewa Leońskiego. Nie jest to zwięzła definicja, a komplementarny zbiór elementów, których połączenie umożliwia wykreowanie samorządu w znaczeniu prawnym.

Według wymienionego autora do istotnych cech samorządu zaliczyć należy to, że:

- przepisy prawa powinny zabezpieczyć określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi” sprawami;
- grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy (członkiem samorządu staje się z mocy ustawy, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli);
- grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej;
- owo zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji); wkraczanie w formie nadzoru w działalność samorządu możliwe jest wyłącznie w ramach przewidzianych ustawą i nienaruszających owej samodzielności (Leoński, 1998, s. 6; Rabska, 1997, s. 349–350).

Kolejny ważny problem dotyczy klasyfikacji samorządu. W klasycznej teorii dzielono go na zakładowy i korporacyjny. Grupa obywateli, stanowiąca podstawę samorządu zakładowego, nie była związana osobnym stosunkiem członkowskim. Punktem wyjścia tego typu samorządu było istnienie materialnych bądź finansowych środków, służących działalności określonego celu, podejmowanej w instytucjonalnych ramach zakładu. Przykładem samorządu zakładowego może być bardzo starej daty samorząd uniwersytecki.

Jak zauważa Stanisław Wykrętowicz, samorząd akademicki stanowi rzadką postać zdecentralizowanej administracji publicznej; nie jest on

związkiem osób, czyli korporacją, jak gmina, izba samorządu gospodarczego czy zawodowego, jest natomiast wyróżnikiem przyznawanym niektórym tzw. samoistnym zakładom publicznym, do których zaliczane są m.in. uniwersytety i szkoły akademickie w uznaniu ich niezwyklej użyteczności społecznej. Samorząd akademicki niezawisły od organów administracji rządowej jest gwarantem wolności nauki i akademickiego nauczania; jest legitymacją demokratycznego państwa prawa i wyrazem zaufania do uczonych, do ich kompetencji naukowej i moralnej (Wykrętowicz, 2006, s. 53).

Z kolei podstawą działania samorządu korporacyjnego jest przymusowe członkostwo w określonym związku obywateli, które powstaje automatycznie z mocy prawa, gdy dana osoba spełnia warunki ustawowe, np. wykonuje określony zawód czy też zamieszkuje na wyodrębnionym obszarze. Jedną z cech samorządu korporacyjnego jest jego podmiotowość publicznoprawna, przejawiająca się także w odrębnym prawie własności.

Samorząd korporacyjny, któremu przypadła nieporównanie większa rola niż samorządowi zakładowemu, dzielony jest z kolei na terytorialny i specjalny. Samorząd terytorialny ma charakter powszechny, obejmuje bowiem wszystkich obywateli zamieszkających na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego-administracyjnego. W literaturze przedmiotu funkcjonuje także pojęcie samorządu powszechnego, traktowanego jako szersze rozumienie samorządu terytorialnego. Takie ujęcie oznacza zasadniczy brak kryterium materialnego, a więc powszechność spraw samorządowych. Natomiast samorząd specjalny obejmuje osoby czynne w danej gałęzi gospodarki (samorząd gospodarczy: przemysłowo-handlowy, rolniczy, rzemieślniczy), bądź wykonujące określony zawód (samorząd zawodowy: lekarski, adwokacki itp.) (Izdebski, 1997, s. 139–140).

Pojęcie samorząd specjalny wprowadził do nauki polskiego prawa administracyjnego Kazimierz Władysław Kumaniecki, przeciwstawiając go samorządowi powszechnemu, albowiem nazwa ta wskazuje na zasadniczą różnicę między obydwoma formami samorządu. Samorząd specjalny określany jest niekiedy mianem samorządu nieterytorialnego. Pojęcie to obejmuje związki publicznoprawne o charakterze przymusowym, których kompetencji podlega ściśle określona sfera działalności (zawodowa, gospodarcza, kulturalna, wyznaniowa, narodowościowa) pewnej kategorii osób, które na równi z organami samorządu terytorialnego wykonują w sposób władczy zdecentralizowaną część administracji państwowej.

Opisując istotę samorządu specjalnego warto skoncentrować się na organizacji i zadaniach samorządu gospodarczego oraz samorządu zawodowego.

W przypadku samorządu gospodarczego, fundamentalną kwestią jest jego precyzyjne zdefiniowanie, dbając bowiem o jednoznaczny zakres merytoryczny tego pojęcia powinniśmy rozróżnić inicjatywy stowarzyszeniowe mające na celu reprezentowanie wyłącznie partykularnych interesów pewnych grup przedsiębiorców od działań obejmujących publiczno-administracyjny zakres kompetencji, typowy dla samorządu korporacyjnego.

Definiując samorząd gospodarczy, możemy za J. Hubertem stwierdzić, że jest to związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego (Hubert, 1926, s. 1). Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy (organizuje) ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób, biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym przypadku na drugim planie. Innymi słowy, samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne. Ich kompetencji podlega ściśle określona sfera działalności gospodarczej, pewnej kategorii osób, które w sposób zorganizowany i władczy wykonują na równi z organami samorządu terytorialnego, zdecentralizowaną część administracji państwowej.

Opierając się na tych założeniach należy zdecydowanie wyłączyć z zakresu samorządu gospodarczego wszelką działalność, która ogranicza się jedynie do funkcji doradczych w sprawach publicznych lub też wyłącznie do zastępstwa interesów określonych grup zawodowych. Mylenie podmiotów samorządowych, posiadających określone władztwo administracyjne ze stowarzyszeniami funkcjonującymi w sferze gospodarki, jest tendencją niepożądaną, wprowadzającą zamęt organizacyjny i kompetencyjny, co w efekcie może prowadzić do zdezwauowania idei samorządu gospodarczego. Trzeba sobie uświadomić, że siła samorządu gospodarczego tkwi w jego publicznoprawnym charakterze. Powinien on być zatem wyłanianą w demokratyczny sposób, powszechną i możliwie apolityczną reprezentacją środowiska przedsiębiorców, będącą partnerem tak administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Instytucjami samorządu gospodarczego są przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze i rolnicze. Organizacje te mają określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie

i niezawisłe od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej.

Dzięki samorządowi gospodarczemu, społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne.

Dysponując taką pozycją ustrojową samorządowe izby gospodarcze podejmują inicjatywy, które na stałe wpisane są w ich obszar działania i przyczyniają się nie tylko do poprawy sytuacji indywidualnych podmiotów gospodarczych, ale realizują cele rozwoju lokalnego i regionalnego, a także mają wpływ na politykę gospodarczą państwa. Wyrazem tej działalności jest dbałość izb o ład rynkowy, o rozwój przedsiębiorczości, systemu kształcenia i szkoleń, wsparcie dla innowacyjności i zarządzanie usługami publicznymi.

Podobnie jak samorząd gospodarczy, również samorząd zawodowy zajmuje ważne miejsce w systemie demokracji obywatelskiej. Ma on na celu ochronę pewnych zawodów, które ze względu na dobro społeczne wymagają najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych (Wykrętowicz, 2012, s. 59). Należy podkreślić, że organizacje samorządu zawodowego są jednoznacznie traktowane jako korporacje publicznoprawne stanowiące ważny element struktury administracyjnej państwa.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że działalność publicznoprawna to forma aktywności, której podmiotem jest czynnik władzy państwowej mogący być albo wymiarem sprawiedliwości, albo ustawodawstwem, albo wreszcie administracją państwową. Podmiot publiczny różni się od podmiotu prawa prywatnego tym, że nie działa bezpośrednio we własnym imieniu i na własną korzyść, natomiast opiera swoją aktywność na czynniku władzy i wykonuje swoje prawa i obowiązki w imieniu państwa lub organów państwowych. Innymi słowy, związek tzw. prawa publicznego jest podmiotem z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. Pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą sposobu powstania i członkostwa oraz stosunku do państwa. Jeżeli chodzi o pierwszy z tych elementów to trzeba przede wszystkim pamiętać, że utworzenie związku publicznoprawnego, a także jego likwidacja oraz wszelkie zmiany obszaru działania mogą zachodzić tylko w drodze usta-

wodawczej, po wysłuchaniu wniosków określonych ciał samorządowych. Wola członków jest zatem na drugim planie; o powstaniu, przekształceniu i likwidacji związku decydują władze państwowe. Ponadto podkreślić należy fakt obligatoryjnego członkostwa w danym związku publicznoprawnym oraz prawo organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami. Powyższe kryteria spełnia samorząd zawodowy.

Pod tym pojęciem rozumiemy organizacyjną formę zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest między innymi reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona społeczna tychże osób, a także realizowanie szeregu zadań typowych dla związków publicznoprawnych, jak chociażby prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania danego zawodu. To właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym.

Nie ulega wątpliwości, że nie można dopuścić do zachwiania równowagi pomiędzy wykonywanymi przez samorząd zadaniami ochronnymi i reprezentacyjnymi, służącymi partykularnym interesom danej grupy zawodowej, a kompetencjami zabezpieczającymi interes publiczny. Ustawodawca, przekazując samorządowi pewną część władztwa administracyjnego, ma prawo egzekwowania określonych działań, które gwarantują wysoką jakość świadczonych usług i dają rękojmię zabezpieczenia interesów państwa.

Zakres kompetencji publiczno-administracyjnych samorządu zawodowego obejmuje:

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

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

Niezwykle ważną kompetencją, kreującą w istocie rzeczy publicznoprawny zakres działania korporacji zawodowych, jest nadzór nad wykonywaniem zawodu. W tej mierze po stronie samorządu znajduje się szereg prerogatyw z zakresu „władztwa administracyjnego”. Najistotniejszą spośród nich jest dysponowanie prawem zezwalającym na wykonywanie określonego zawodu. Jest to wręcz modelowy przykład samorządu korporacyjnego, opartego na przymusowych związkach osób, które w zinstytucjonalizowanej formie realizują szereg przekazanych im ustawowo kompetencji publicznych.

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

Korporacje samorządowe dbają także o jakość świadczonych przez swoich członków usług. Z tego względu organizują system szkoleń zawodowych, których celem jest stałe doskonalenie poziomu umiejętności i zasobu wiedzy fachowej. Ważne jest ponadto prowadzenie przez samorząd zawodowy działalności edukacyjnej. Zapewnienie ścisłej współpracy z ośrodkami naukowymi i inicjowanie badań związanych z konkretną działalnością zawodową, wpływa na poprawę warunków wykonywania danej profesji (Tabernacka, 2007, s. 61).

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

Podkreślmy w tym miejscu raz jeszcze, że więź łącząca członków samorządu musi mieć charakter publicznoprawny. Nie każda forma reprezentowania interesów grupowych spełnia to kryterium. Nieporozumieniem jest zatem mylenie dwóch różnych dążeń, a mianowicie prawa do zrzeszania się z prawem do zarządzania własnymi sprawami. O ile wynikająca z prawa do zrzeszania się zasada dobrowolności nie budzi zastrzeżeń

w odniesieniu do stowarzyszeń, to nie ulega wątpliwości, że kłóci się z podstawowymi aspektami wyrażającymi istotę korporacji publicznych, a takimi są izby samorządu zawodowego (Zdyb, 2002, s. 131).

Podsumowując rozważania na temat samorządu specjalnego, należy jednoznacznie stwierdzić, że będące najważniejszymi jego desygnatami samorządy gospodarczy i zawodowy, pozostając równoprawnymi w stosunku do samorządu terytorialnego, stanowią immanentną część systemu administracji publicznej. Teza taka jest logiczną konsekwencją powszechnie akceptowanego w nauce prawa administracyjnego poglądu o publicznoprawnej osobowości związków samorządowych. Tak szerokie, wielowymiarowe spojrzenie na samorząd znakomicie wpisuje się w dyskusję dotyczącą dalszego rozwoju procesów decentralizacyjnych w państwie demokratycznym.

Bez wątpienia samorząd należy obecnie rozpatrywać z nieco innej perspektywy, nie tylko przez pryzmat społeczności zorganizowanych terytorialnie, ale również z punktu widzenia przedsiębiorców oraz osób wykonujących profesje zaufania publicznego, a więc w kategoriach *governance*. Asymetria w badaniach nad systemem wieloszczeblowego zarządzania w Polsce i innych państwach skłania do pogłębionej refleksji z tego zakresu. Jest to szczególnie istotne w kontekście poszukiwania nowych i efektywnych form współpracy na szczeblu lokalnym pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a środowiskami zorganizowanymi w ramach samorządu specjalnego.

Odwołując się do koncepcji *governance*, warto przypomnieć, że jest to funkcja zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów. W tym miejscu należy jednak podkreślić, co nie jest szczególnie eksponowane w badaniach samorządowych, że tego typu kooperacja powinna przede wszystkim obejmować równoprawne związki samorządu korporacyjnego, a więc samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy.

Governance cechuje się więc innowacyjnym ujęciem politycznego procesu decyzyjnego, ale jednocześnie jest nową metodą rządzenia dyspersyjnego, różniącą się od starego, zhierarchizowanego modelu, w którym władze państwowe sprawują suwerenną kontrolę nad ludźmi i grupami tworzącymi społeczeństwo obywatelskie (Ruszkowski, 2013, s. 16). Jest to szczególnie ważne na poziomie funkcjonowania władzy lokalnej, której istotą jest podejmowanie działań służących zaspokajaniu potrzeb komunalnych, bytowych i kulturalnych określonej społeczności.

Jak podkreśla Lucyna Rajca, w Europie Zachodniej widoczny jest ruch w kierunku od samorządu lokalnego (*local government*) do zarządzania

lokalnego (*local governance*), a więc odejście od struktur hierarchicznych do sieciowych, które zaczęły pełnić główną rolę w procesach zarządzania wspólnotą (Rajca, 2008, s. 65).

W tym kontekście kluczowe jest zatem jednoznaczne określenie nowych płaszczyzn współpracy samorządu terytorialnego z otoczeniem gospodarczym i zawodowym w ramach koncepcji *governance*. Wzmacnianie tego typu współdziałania może mieć podstawowe znaczenie dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest to niezwykle istotne dla podniesienia poziomu partycypacji biznesu i profesji zaufania społecznego w funkcjonowaniu władzy publicznej, a także wprowadzenia nowych form zarządzania lokalnego, opartego na wzajemnym zaufaniu.

Bibliografia

- Bigo T. (1928), *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa.
- Błok Z. (1998), *Teoria polityki*, Poznań.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P. (2005), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń.
- Chodubski A. (1999), *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, w: *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań.
- Fundowicz S. (2000), *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Grelowski Z. (1947), *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice.
- Hubert J. (1926), *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań.
- Izdebski H. (1997), *Historia administracji*, Warszawa.
- Izdebski H. (2009), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.
- Jaroszyński M. (1936), *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa.
- Jaworski W. L. (1928), *Czy mamy samorząd?*, „Dzień Polski”, 21.02.
- S. Kasznica S. (1946), *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań.
- Kmieciak R. (1996), *Geneza, istota i zadania samorządu*, Poznań.
- Kroński A. (1932), *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Kumaniecki K. W., Wasiutyński B., Panejko J. (1929), *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków.

- Leoński Z. (1998), *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa.
- Nowacka E. J. (2010), *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa.
- Panejko J. (1926), *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż.
- Rabska T. (1997), *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum.
- Rajca L. (2008), *Od local government do local governance*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Rajca L. (2010), *Modele samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa.
- Ruszkowski J. (2013), *Governance i jego typy w systemie wielopoziomowym. Zamiast wstępu*, w: *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa.
- Sadowska E. (2014), *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Kraków.
- Starościak J. (1960), *Decentralizacja administracji*, Warszawa.
- Tabernacka M. (2007), *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited.
- Wachholz W. Sz. (1928), *Istota i prawo związków publicznych. Publiczne osoby związkowe*, Warszawa.
- Wójcik S. (1999a), *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin.
- Wójcik S. (1999b), *Polityczne i teoretyczne aspekty decentralizacji*, w: *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładec-ki, Poznań.
- Wykrętowicz S. (2006), *Samorząd akademicki a wolność nauki*, w: *Ekonomia*, red. B. Borkowska, G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław.
- Wykrętowicz S. (2012), *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań.
- Zamoyski S. (1931), *Samorząd rolniczy*, Kraków.
- Zdyb M. (2002), *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze.

**The multidimensional nature of the concept of self-regulatory entities
– from territorial to special associations¹**

Summary

The analysis presented in this paper concerns corporate self-regulatory associations (in Polish: *samorząd korporacyjny*) based on the principle of mandatory mem-

¹ Both local governments and all the self-regulatory associations discussed in this paper are named ‘samorząd’ (literally: self-government) in Polish (translator’s note).

bership of individuals. In this context, it was necessary to outline the nature and directions of development of local governments (in Polish: *samorząd terytorialny*) as the core of local authorities. A corporate self-regulatory association, however, is not a unidimensional term that exclusively concerns territorial relations. The system that represents the interests of certain circles also encompasses a highly significant type of special self-regulatory entities (in Polish: *samorząd specjalny*) identified by different criteria. This includes personal associations that express the interests of individuals representing professions of public trust and business associations whose task is to act in the name of different economic circles. This division is reflected by professional and business self-regulatory associations respectively (in Polish: *samorząd zawodowy* and *samorząd gospodarczy*). In the context of globalisation, metropolisation and participatory democracy, self-regulatory associations should be viewed from a slightly different perspective – not only through the prism of communities organised in terms of territories, but also from the point of view of persons who perform professions of public trust, that is in terms of governance. This is particularly important on account of the necessity to seek new, effective and equal forms of collaboration between local government units and the organisations of special self-regulatory associations.

Key words: decentralisation, local government, special self-regulatory associations, economic self-regulatory associations, professional self-regulatory associations

