

Robert Kmiecik*

**SAMORZĄD ZAWODOWY
W SYSTEMIE USTROJOWYM POLSKI**

**PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT
AND THE STATE ADMINISTRATIVE SYSTEM
IN POLAND**

Abstract

The socio-political changes which began in Poland over three decades ago resulted in, inter alia, the activation of various occupational groups that have decided to operate on the basis of the then existing public law. This meant the creation of corporate self-government organizations that are based on associations of persons with compulsory membership. Ever since the political reforms in Poland have been undertaken, professional self-government has been considered an important element of the state's administrative system. The basis for creating such institutions was the need to protect certain professions which, in the social interest, required the highest qualifications and impeccable ethics. The professional self-government has significantly strengthened its position by taking over a number of the state's administrative powers regarding, inter alia, the supervision of certain professions. For several years in Poland there has been a public debate on the future of the professional self-government during which arguments have been raised that question the need for the continued functioning of this type of organizations. Moreover, doubts have been raised as to whether the chambers of professional self-government strengthen democratic aspirations and the development of self-governance, or whether they are anachronistic structures that threaten the consolidation of the free market order in Poland. Therefore, it is not only worth pointing out the essence and the tasks of the institution of the professional self-government, as well as its historical development in the country, but it is of paramount importance to draw attention to the significance of this type of entities in creating democratic state institutions and in accelerating participatory processes.

Keywords: professional self-government, professions of public trust, participation

* Zakład Badań Władzy Lokalnej i Samorządu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Uniwersytetu Poznańskiego 5, 61-614 Poznań, e-mail: robert.kmiecik@amu.edu.pl, ORCID ID: 0000 0002 0185 9285

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że jednym z najważniejszych czynników demokratyzacji systemu ustrojowego państwa jest rozwój samorządu. Jego formy są różne w zależności od tego, czy obejmuje on ogół jednostek zamieszkujących pewne terytorium, czy też osoby należące do określonego zawodu lub środowiska gospodarczego. Samorząd nie jest zatem pojęciem jednowymiarowym odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa także samorząd specjalny, którego pojęcie, w przeciwstawieniu do samorządu powszechnego, wprowadził do nauki polskiego prawa administracyjnego Kazimierz Władysław Kumaniecki. 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 państwowej¹.

W ramach samorządu specjalnego przede wszystkim wyróżnić należy związki ekonomiczne reprezentujące interesy środowiska gospodarczego oraz związki personalne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów osób wykonujących profesje zaufania publicznego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd gospodarczy i szczególnie nas interesujący samorząd zawodowy.

Celem artykułu jest wskazanie pojęcia, istoty i obszaru działania samorządu zawodowego, przedstawienie jego historycznego rozwoju

¹ Wyróżnienie kategorii samorządu wyznaniowego i samorządu narodowościowego ma obecnie wymiar wyłącznie teoretyczny, bowiem struktury organizacyjne, które opierają przynależność członków na kryteriach charakterystycznych dla tego typu podmiotów, nie pozwalają na ich zakwalifikowanie do grupy samorządów w znaczeniu prawnym. Uwaga ta dotyczy w pierwszej kolejności organizacji skupiających wspólnoty religijne. Kościoły i inne związki wyznaniowe, które nie powstają w celu wykonywania administracji publicznej, co jest źródłem kreowania samorządów. Możemy zatem w tym przypadku mówić co najwyżej o podmiotach w pewnym stopniu samorządnych. W podobny sposób należy scharakteryzować sytuację samorządów narodowościowych. W naszym systemie prawnym mniejszości narodowe i etniczne nie skupiają się w ramach struktur administrujących odpowiadających cechom samorządu w znaczeniu prawnym, choćby z uwagi na brak elementu decydującego o zakwalifikowaniu określonego podmiotu do grupy samorządów, jakim jest obligatoryjna przynależność. Stąd kategorię samorządów narodowościowych można uznać za teoretyczną, nieznajującą odniesienia w praktyce (Rączka, 2013, s. 71–72).

w naszym kraju, ale przede wszystkim zwrócić uwagi na znaczenie tego typu korporacji w tworzeniu instytucji państwa demokratycznego i akceleracji procesów partycypacyjnych. Jest to szczególnie ważne w kontekście podejmowanych przez władze państwowe działań mających na celu zdezawuowanie samorządu zawodowego, co nie sprzyja wzmocnieniu demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Pojęcie i istota samorządu zawodowego

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 ustrojowej 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 też 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 ustawodawczej, 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 socjalna 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.

Istotą samorządu zawodowego jest zatem powierzanie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli grupom obywateli zorganizowanych z mocy ustawy w korporacje prawa publicznego (Waligórski, 2002, s. 97). W konsekwencji od momentu powołania stają się one elementem systemu zdecentralizowanej administracji publicznej (Cherka, 2003, s. 66).

Podstawowa różnica pomiędzy samorządem zawodowym a terytorialnym polega na tym, że gdy ten ostatni łączy i organizuje ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd zawodowy zrzesza określone kategorie osób ze względu na ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe. Innymi słowy samorząd zawodowy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki personalne.

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).

Historyczne przesłanki kształtowania się samorządu zawodowego w Polsce

Samorząd zawodowy w Polsce ma bardzo bogatą tradycję. Jego początki na ziemiach polskich sięgają wprawdzie czasów zaborów, jednak ze znacznym rozwojem tej instytucji mieliśmy do czynienia w okresie II Rzeczypospolitej².

Pewnych odniesień do tej formy samorządu możemy doszukiwać się w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. W art. 68 ustawy zasadniczej stwierdzono, że:

Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy (Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej).

Z kolei w Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. w art. 72 stwierdzono, że administrację państwową sprawuje: administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy. Natomiast w art. 76 ustawy zasadniczej zapisano: „Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publicznoprawne” (Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.). Zarówno w konstytucji marcowej, jak i konstytucji kwietniowej ustawodawca nie wspominał bezpośrednio o samorządzie zawodowym. Trzeba jednak pamiętać, że w ówczesnej doktrynie samorząd zawodowy traktowany był bardzo często jako część

² Geneza samorządu zawodowego na ziemiach polskich była konsekwencją implementowania prawodawstwa zaborczego. Przykładowo na obszarze zaboru pruskiego Niemcy powołali izby lekarskie na mocy rozporządzenia królewskiego z dnia 25 maja 1887 r. Na tej podstawie prawnej od 1888 r. rozpoczęto tworzenie jednolitych struktur samorządu lekarskiego. W ramach tego procesu w 1889 r. podjęła działalność Izba Poznańska. W tym samym czasie powołano jeszcze Izbę Wschodniopomorską, Zachodniopomorską oraz Śląską. Były to jednak organizacje krzewiące niemiecką kulturę i język. Efektem takiej postawy władz wymienionych wyżej izb był skromny udział Polaków w instytucjach samorządu lekarskiego. Inaczej sytuacja wyglądała w monarchii Habsburgów, gdzie pierwsze izby lekarskie powstawały od 1891 r. Na ziemiach polskich w 1893 r. rozpoczęły swoje funkcjonowanie izby lekarskie, które w przeciwieństwie do izb zaboru pruskiego reprezentowały interesy Polaków, bowiem osoby narodowości polskiej stanowiły reprezentatywną większość. Samorząd zawodowy obejmował wszystkich lekarzy zgrupowanych w Izbie Zachodniogalicyskiej z siedzibą w Krakowie oraz Wschodniogalicyskiej z siedzibą we Lwowie. Warto podkreślić, że językiem urzędowym w obu izbach był język polski (zob. Kmiecik, 2018, s. 196–200).

samorządu gospodarczego. Potwierdzeniem tego są zapisy w konstytucji kwietniowej, gdzie mowa jest o samorządzie gospodarczym wolnych zawodów, co można było odnieść do samorządu zawodowego takich profesji, jak adwokaci, notariusze czy lekarze (Wykrętowicz, 2012, s. 80–81).

Różnice doktrynalne i prowadzone wówczas spory akademickie nie wpłynęły jednak na trwałe podstawy organizacyjne samorządu zawodowego, który traktowany był jako związek publicznoprawny. Ustawodawca wychodził z założenia, że państwu powinno zależeć, aby tego typu związki z jednej strony podnosiły moralnie tych, którzy do nich należą i pomagały im materialnie w najszerszym tego słowa znaczeniu, z drugiej strony zaś, aby spełniały te funkcje publiczne, w tym także rządowe, które państwo mogło im przekazać w drodze ustawowej. Oznaczało to, że korporacje zawodowe traktowano jako organizacje przymusowe oraz samorządowe i to nie tylko w dziedzinie prawa prywatnego, tj. w zarządzie swego majątku i swoich zakładów, lecz także w pewnym zakresie prawa publicznego, który im pozostawiono.

W Polsce w okresie międzywojennym stworzono podstawy prawne funkcjonowania pięciu korporacji samorządu zawodowego. Były to izby adwokackie, notarialne, lekarskie, lekarsko-dentystyczne oraz aptekarskie. W działalności wyżej wymienionych izb wskazać można na dwa okresy. Pierwszy – kiedy izby tego typu opierały swoją działalność na spolonizowanym ustawodawstwie zaborczym, i drugi – przypadający na dekadę lat trzydziestych – kiedy samorząd zawodowy bazował na jednolitym prawodawstwie polskim. Kluczowe w tej mierze akty prawne stanowiły: rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury³, rozporządzenie Prezydenta RP Prawo o notariacie z dnia 27 października 1933 r.⁴, ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o izbach lekarskich⁵, ustawa z dnia 11 stycznia 1938 r. o izbach lekarsko-dentystycznych⁶ oraz ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o izbach aptekarskich⁷. Wszystkie wymienione wyżej regulacje prawne sytuowały samorząd zawodowy w sferze instytucji publicznych. Do najważniejszych zadań poszczególnych izb należało: współdziałanie z władzami rządowymi i samorządowymi, przedstawicielstwo zawodu i obrona jego

³ Dz. U. z 1932 r. Nr 86, poz. 733. W sześć lat później wymienione rozporządzenie zostało zastąpione ustawą z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 33, poz. 289).

⁴ Dz. U. z 1933 r. Nr 84, poz. 609.

⁵ Dz. U. z 1934 r. Nr 31, poz. 275.

⁶ Dz. U. z 1938 r. Nr 6, poz. 33.

⁷ Dz. U. z 1939 r. Nr 55, poz. 346.

interesów, krzewienie i strzeżenie etyki, godności i sumienności zawodowej oraz sądownictwo dyscyplinarne i polubowne.

Wybuch II wojny światowej spowodował likwidację organizacji samorządu zawodowego w Polsce. Po odzyskaniu przez nasz kraj niepodległości podjęto działania mające na celu reaktywowanie korporacji zawodowych o charakterze samorządowym. W początkowym okresie izby samorządu zawodowego w Polsce funkcjonowały na podstawie aktów prawnych pochodzących z czasów II Rzeczypospolitej. Odwołanie się do przepisów przedwojennych nie było przypadkowe, stwarzało bowiem pozory powrotu do demokratycznego modelu państwa polskiego. Podejmowane w tym czasie próby restytucji znanych wcześniej rozwiązań samorządowych były oceniane pozytywnie.

Zdzisław Grelowski (1947) tak pisał o samorządzie zawodowym w roku 1947:

W trosce o dalszą demokratyzację Państwa należałoby jeszcze zreformować dotychczasowe ustawy w kierunku pogłębienia samorządu, a zmniejszenia ingerencji państwowych czynników administracyjnych, co wpłynie dodatnio na podniesienie poziomu etyki wolnych zawodów. Państwo musi czuwać tylko na najwyższym szczeblu swej hierarchii, aby nie dopuścić do niekorzystnych odchyłeń klasowości lub elitarności poszczególnych zawodów, a odwrotnie dążyć do wciągnięcia ich dla dobra ogółu do odbudowy zniszczonego życia gospodarczego. Należałoby zainteresować pracą samorządu związki zawodowe, aby ustawowo miały powiązanie z organami izb, co w dużej mierze przyniosłoby korzyści światu pracy, a z wolnych zawodów uczyniłoby niekwestionowaną już więcej z powodu elitarności zarobków organizację obywateli pracujących dla dobra Polski Ludowej (s. 101–102).

Realizacja tych założeń przyniosła niestety zgoła odmienne efekty, a schemat postępowania w przypadku różnych samorządów zawodowych był bardzo podobny. Formalnie odwoływano się wprawdzie do przedwojennych regulacji prawnych, jednak w miarę petryfikacji nowego, wysoce scentralizowanego systemu władzy w Polsce były one sukcesywnie nowelizowane w celu większego podporządkowania struktur samorządu administracji rządowej⁸.

Przykładem tego typu działań był dekret Krajowej Rady Narodowej z 24 maja 1945 r. o tymczasowych przepisach uzupełniających prawo o ustroju adwokatury⁹. Na jego mocy władze rządowe uzyskały prawo powoływania tymczasowych organów izb adwokackich oraz przystąpiły do weryfikacji list adwokatów. Był to pierwszy krok w stronę

⁸ Wśród samorządów zawodowych jedynymi organizacjami, które powołano po raz pierwszy dopiero po II wojnie światowej, były izby lekarsko-weterynaryjne. Podstawą prawną ich funkcjonowania był dekret Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1945 r. (Dz. U. z 1945 r. Nr 25, poz. 153).

⁹ Dz. U. z 1945 r. Nr 25, poz. 146.

likwidacji rzeczywistego samorządu adwokackiego, co zostało ostatecznie usankcjonowane ustawą z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury¹⁰.

Podobnym działaniom poddano notariat. Jego pozycję podkopał już dekret Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1946 r. o przenoszeniu i zwalnianiu notariuszy oraz powierzaniu pełnienia obowiązków notariuszy sędziom i prokuratorom w okresie przejściowym¹¹, natomiast kres samorządu notarialnego nastąpił wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 25 maja 1951 r. Prawo o notariacie¹².

Z kolei próbą ujednoczenia podstaw prawnych działania samorządów medycznych był dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o organizacji samorządu zawodowego lekarskiego, lekarsko-dentystycznego i aptekarskiego¹³. Na mocy tego aktu prawnego minister zdrowia, po wysłuchaniu opinii Komisji Zdrowia Krajowej Rady Narodowej, miał prawo powoływania tymczasowych organów izb lekarskich, lekarsko-dentystycznych i aptekarskich, a w szczególności rad naczelnych i okręgowych oraz ich zarządów. W dekreście zapowiedziano, że pierwsze wybory do organów samorządowych wyżej wymienionych korporacji odbędą się nie później niż w ciągu dwóch lat od jego wejścia w życie.

Dalszy rozwój wydarzeń politycznych w Polsce nie służył jednak decentralizacji administracji publicznej i samorządności. Procesy likwidacyjne objęły również samorząd zawodowy, który w populistycznym przekazie propagandowym władz komunistycznych przedstawiany był jako instytucja reprezentująca środowiska społeczne zainteresowane jedynie własnym egoistycznym interesem grupowym. W konsekwencji do początku lat pięćdziesiątych tego typu organizacje zostały rozwiązane, ewentualnie ich funkcjonowanie przybrało bardziej sformalizowaną i biurokratyczną formę¹⁴. Drugi z wymienionych przypadków dotyczył adwokatury, której działania w systemie wysoce scentralizowanego modelu ustrojowego Polski Ludowej miały charakter fasadowy. Biorąc pod uwagę tradycyjne zadania samorządu zawodowego, należy jednoznacznie stwierdzić, że organizacja adwokatury nie miała wiele wspólnego

¹⁰ Dz. U. z 1950 r. Nr 30, poz. 275.

¹¹ Dz. U. z 1946 r. Nr 6, poz. 54.

¹² Dz. U. z 1951 r. Nr 36, poz. 276.

¹³ Dz. U. z 1946 r. Nr 64, poz. 354.

¹⁴ W dniu 18 lipca 1950 r. została uchwalona ustawa o zniesieniu izb lekarskich i lekarsko-dentystycznych (Dz. U. z 1950 r. Nr 36, poz. 326). Na podstawie tej regulacji prawnej majątek ruchomy izb przekazano Związkowi Zawodowemu Pracowników Służby Zdrowia, a nieruchomości przejął na własność Skarb Państwa. Proces likwidacji samorządów medycznych został dopełniony kilka miesięcy później na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o zniesieniu izb aptekarskich (Dz. U. z 1951 r. Nr 1, poz. 3).

z samodzielnym zarządem własnymi sprawami. W realiach politycznych państwa socjalistycznego władze zmierzały stopniowo do całkowitego podporządkowania sobie palestry. Nowelizacje ustawy z 1950 r., jak i kolejna ustawa o ustroju adwokatury z 19 grudnia 1963 r. były tego najlepszym potwierdzeniem¹⁵. Wspomniana regulacja prawna doprowadziła do całkowitej likwidacji indywidualnych kancelarii adwokackich. Od tej pory adwokaci mogli wykonywać zawód tylko w zespołach adwokackich lub społecznych biurach pomocy prawnej. Oznaczało to w istocie rzeczy całkowitą nacjonalizację adwokatury polskiej. Środowisko adwokackie, które zostało pozbawione możliwości nadzoru nad wykonywaniem zawodu, ale także sprawowania sądownictwa dyscyplinarnego, nie stanowiło zatem instytucji rzeczywistego samorządu zawodowego (Sadowski, 1988, s. 99).

Organizacja i zadania samorządu zawodowego w III Rzeczypospolitej

Przemiany społeczno-polityczne, jakie nastąpiły w Polsce w 1989 r., spowodowały między innymi aktywizację różnych środowisk zawodowych, które postanowiły oprzeć swoje funkcjonowanie na publiczno-prawnych formach działania. Oznaczało to w praktyce wykreowanie organizacji o charakterze samorządu korporacyjnego. Wola członków, choć istotna, nie była jednak w tym przypadku czynnikiem decydującym. Utworzenie samorządu zawodowego, a co za tym idzie, określenie jego uprawnień, pozostawało bowiem i w dalszym ciągu pozostaje kompetencją administracji państwowej, w szczególności jej organów ustawodawczych.

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

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych,
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu dotyczący między innymi reglamentowania dostępu do określonej profesji i prowadzenia rejestru osób posiadających prawo wykonywania zawodu,
- kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu,
- organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego,
- doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w danym zawodzie.

¹⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. z 1963 r. Nr 57, poz. 309).

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. Nie można zatem wykonywać zawodu, nie będąc członkiem samorządu. 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. Niektóre korporacje, jak np. samorząd biegłych rewidentów, zobowiązują swoich członków do uczestnictwa w tego typu szkoleniach. Wysoki poziom kompetencji profesjonalnych powinien iść w parze z przestrzeganiem standardów etycznych tradycyjnie kształtowanych przez samo środowisko zawodowe.

Szereg uzasadnień znajduje także wykonywanie przez samorząd zawodowy badań naukowych i prowadzenie działalności edukacyjnej. Samorząd zawodowy zrzesza w swoich szeregach profesjonalistów z zakresu danej dziedziny aktywności ludzkiej. Posiadają oni niezwykle cenne wiadomości praktyczne dotyczące danego zawodu oraz dyscyplin naukowych z nim powiązanych rzeczowo. Bardzo ważne więc jest zabezpieczenie możliwości wykorzystania tego potencjału bądź to poprzez kontakty z ośrodkami naukowymi, bądź przez struktury powołane w ramach samorządu. Zapewnienie ścisłej współpracy z ośrodkami nau-

kowymi i prowadzenie badań związanych z konkretną działalnością zawodową wpływa na poprawienie jakości świadczonych w tym zawodzie usług i na poprawę warunków wykonywania danej profesji (Tabernacka, 2007, s. 61).

Nie ulega zatem wątpliwości, że szczególnie predestynowane do funkcjonowania w ramach korporacji samorządowej są „zawody zaufania publicznego”. Określenie to wydaje się dużo trafniejsze od pojęcia „wolnego zawodu”, jak bowiem zauważa Zbigniew Leoński (2009), istnieją samorzady zawodowe osób, co do których można mieć wątpliwości, czy należą do wolnych zawodów. W szczególności chodzi tu o samorząd zawodowy notariuszy i komorników sądowych, którzy wykonują czynności urzędowe (przypisywane organowi państwowemu) oraz używają pieczęci urzędowych, tak jak organy państwa, i których przepisy nazywają funkcjonariuszami publicznymi czy osobami zaufania publicznego (Leoński, 2009, s. 209).

Problem polega jednak na tym, że zawód zaufania publicznego to instytucja niezdefiniowana dokładnie ani przez prawo, ani przez doktrynę czy orzecznictwo. Najwięcej trudności wywołuje określenie atrybutów tego zawodu. Bardzo konstruktywna jest propozycja Jerzego Hausnera, który do cech istotnych zawodu zaufania publicznego zalicza:

- powierzanie uprawiającym taki zawód informacji dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług,
- uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniana,
- objęcie osób dysponujących taką tajemnicą immunitetem zwalniającym ich od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji,
- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej,
- występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej („Gazeta Prawna”).

Z kolei Jacek Sobczak (2015) podkreśla, że na zaufanie publiczne składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego wyróżniony w ten sposób zawód dobrej woli, właściwej motywacji, należytej staranności profesjonalnej oraz wiary w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu (Sobczak, 2015, s. 45).

Jak zatem widać, przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego powinna być formą nobilitacji społecznej wynikającej z obowiązków w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Obserwacja działających obecnie w Polsce samorządów zawodowych prowadzi do wniosku, że wiele spośród nich nie wykazuje niezbędnej spójności moralnej, deontologicznej i organi-

zacyjnej. Jest to argument dla krytyków korporacjonizmu zawodowego, którzy podkreślają, że niektóre profesje zdecydowanie za wcześnie obdarzone zostały zaufaniem publicznym i przywilejem samorządu.

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

Obecnie w polskim systemie prawnym obowiązuje 16 uregulowań rangi ustawowej, umożliwiających powołanie następujących samorządów zawodowych:

- adwokackiego, na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 1982 r. Nr 16, poz. 124 z późn. zm.),
- radców prawnych, na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 1982 r. Nr 19, poz. 145 z późn. zm.),
- lekarskiego, na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708 z późn. zm.),
- lekarsko-weterynaryjnego, na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27 z późn. zm.),
- notarialnego, na podstawie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 1991 r. Nr 22, poz. 91, z późn. zm.),
- pielęgniarek i położnych, na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych – (Dz. U. z 2011 r. Nr 174, poz. 1038),
- aptekarskiego, na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 41, poz. 179 z późn. zm.)
- biegłych rewidentów, na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1089),
- doradców podatkowych, na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 1996 r. Nr 102, poz. 475 z późn. zm.),
- komorniczego, na podstawie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 771),

- architektów i inżynierów budownictwa, na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.),
- rzeczników patentowych na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509 z późn. zm.),
- psychologów, na podstawie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2001 r. Nr 73, poz. 763),
- kuratorów sądowych, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1071),
- diagnostów laboratoryjnych, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1083),
- fizjoterapeutów, na podstawie ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz. U. z 2015 r., poz. 1994).

Wymienione powyżej samorzady można podzielić, w zależności od stopnia pokrewieństwa i specyfiki zawodowej, na cztery grupy¹⁶, a mianowicie na korporacje reprezentujące: 1) zawody prawnicze i związane z wykonywaniem prawa, 2) zawody medyczne, 3) zawody powstałe w wyniku rozwoju gospodarki rynkowej, czyli zawody ekonomiczne, 4) zawody związane z pełnieniem funkcji w budownictwie i projektowaniu przestrzennym.

W celu przybliżenia struktury organizacyjnej i zadań samorządu zawodowego warto skoncentrować się na przykładzie wybranej korporacji, a mianowicie adwokatury, która ma najbogatsze w polskich realiach doświadczenia samorządowe.

Adwokaturę stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich. Zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest: tworzenie warunków do wykonywania ustawowych zadań adwokatury; reprezentowanie adwokatury i ochrona jej praw, sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata; doskonalenie zawodowe adwokatów i kształcenie aplikantów adwokackich; ustalanie i krzewienie zasad etyki

¹⁶ W podziale tym nie uwzględniono samorządu psychologów ze względu na to, że znajduje się on *in statu nascendi*, czyli w fazie powstawania. Ten przedłużający się ponad miarę proces stanowi poważne zagrożenie dla interesu społecznego, ponieważ według ustawy to Regionalne Izby Psychologów powinny przyznawać prawo wykonywania zawodu. Z uwagi na fakt, że do tej pory nie powołano samorządu psychologów, zadanie to przekazano marszałkom województw, którzy nie dysponują wystarczającymi instrumentami umożliwiającymi prawidłową weryfikację kompetencji wymaganych do wykonywania tej profesji.

zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie, sprawowanie zarządu majątkiem samorządu adwokackiego i rozporządzanie nim.

Organami adwokatury są: Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Rzecznik Dyscyplinarny Adwokatury oraz Wyższa Komisja Rewizyjna.

Krajowy Zjazd Adwokatury stanowią delegaci wybrani w proporcji do liczby członków izby ustalonej przez Naczelną Radę Adwokacką, jednakże nie mniej niż sześciu delegatów z każdej izby. W Krajowym Zjeździe uczestniczą, niebędący delegatami, członkowie Naczelnej Rady Adwokackiej oraz dziekani okręgowych izb adwokackich.

Krajowy Zjazd Adwokatury odbywa się co cztery lata; Zjazd zwołuje Naczelna Rada Adwokacka. Powinien się on odbyć w ciągu miesiąca od daty dokonania wyborów delegatów we wszystkich izbach adwokackich. Nadzwyczajny Krajowy Zjazd może być zwołany na żądanie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, Wyższej Komisji Rewizyjnej, co najmniej jednej trzeciej członków Naczelnej Rady Adwokackiej albo co najmniej jednej trzeciej okręgowych rad adwokackich.

Do zakresu działania Krajowego Zjazdu Adwokatury należy w szczególności:

- wybór prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, prezesa Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, Rzecznika Dyscyplinarnego Adwokatury i przewodniczącego Wyższej Komisji Rewizyjnej,
 - wybór, niebędących dziekanami, adwokatów wchodzących w skład Naczelnej Rady Adwokackiej,
 - wybór członków i zastępców członków Wyższego Sądu Dyscyplinarnego i Wyższej Komisji Rewizyjnej,
 - rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań Naczelnej Rady Adwokackiej, Wyższego Sądu Dyscyplinarnego i Wyższej Komisji Rewizyjnej oraz zatwierdzanie – po wysłuchaniu wniosków Wyższej Komisji Rewizyjnej – zamknięć rachunkowych i udzielanie Naczelnej Radzie Adwokackiej absolutorium,
 - wytyczanie kierunków działania samorządu adwokackiego,
 - uchwalanie regulaminów dotyczących trybu wyborów do organów adwokatury i organów izb adwokackich oraz działania tych organów,
 - określanie podstawowych zasad tworzenia funduszy i gospodarowania majątkiem adwokatury.
- Z kolei Naczelną Radę Adwokacką tworzą:
- prezes Naczelnej Rady Adwokackiej,
 - adwokaci wybrani przez Krajowy Zjazd Adwokatury w liczbie odpowiadającej liczbie dziekanów okręgowych rad adwokackich, nie więcej jednak niż ośmiu adwokatów z tej samej izby,
 - dziekani okręgowych rad adwokackich.

Do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy między innymi:

- reprezentowanie adwokatury,
- uchylanie sprzecznych z prawem uchwał zgromadzenia izby,
- nadzór nad działalnością Prezydium Rady Adwokackiej,
- nadzór nad działalnością okręgowych rad adwokackich oraz nadzór nad kształceniem aplikantów przez te rady,
- ustalanie liczby izb adwokackich, ich zasięgu terytorialnego oraz siedzib,
- rozpoznawanie odwołań od uchwał okręgowych rad adwokackich,
- udzielanie opinii o projektach aktów prawodawczych oraz przedstawianie wniosków i postulatów w zakresie tworzenia i stosowania prawa,
- rozporządzanie majątkiem Naczelnej Rady Adwokackiej,
- uchwalanie budżetu Naczelnej Rady Adwokackiej i określanie udziału poszczególnych izb adwokackich w pokrywaniu jej wydatków budżetowych.

Naczelną Radą Adwokacką wybiera ze swego grona dwóch wiceprezów, sekretarza, skarbnika, zastępcę sekretarza oraz dwóch członków, którzy łącznie z prezesem stanowią Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej. Prezydium jest organem wykonawczym Naczelnej Rady Adwokackiej.

Kolejnym organem adwokatury jest Wyższy Sąd Dyscyplinarny, który składa się z członków oraz zastępców członków. Wyższy Sąd Dyscyplinarny, w składzie trzech sędziów, rozpatruje jako instancja odwoławcza sprawy rozpoznawane w pierwszej instancji przez sądy dyscyplinarne. Od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny w drugiej instancji przysługuje stronom, Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej, kasacja do Sądu Najwyższego.

Prezes Wyższego Sądu Dyscyplinarnego uczestniczy w posiedzeniach Naczelnej Rady Adwokackiej oraz składa jej okresowe informacje o stanie spraw dyscyplinarnych.

Z kolei do obowiązków Rzecznika Dyscyplinarnego Adwokatury należą czynności w postępowaniu dyscyplinarnym określone w ustawie i przepisach wydanych na jej podstawie. W szczególności jest oskarżycielem w postępowaniu przed Wyższym Sądem Dyscyplinarnym. Rzecznik może realizować postawione przed nim zadania przy pomocy swoich zastępców.

Wyższa Komisja Rewizyjna wykonuje kontrolę finansowej i gospodarczej działalności Naczelnej Rady Adwokackiej oraz kontrolę wykonania uchwał Krajowego Zjazdu Adwokatury. Składa się z przewodni-

czącego, zastępcy przewodniczącego i czterech członków oraz dwóch zastępców członków.

Przewodniczący Wyższej Komisji Rewizyjnej informuje Naczelną Radę Adwokacką i jej Prezydium o wynikach przeprowadzonych kontroli oraz ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach tych organów.

Adwokaci i aplikanci adwokaccy, mający siedzibę na terenie jednego lub kilku województw, tworzą izbę adwokacką¹⁷.

Organami izby adwokackiej są:

- zgromadzenie izby, składające się z adwokatów wykonujących zawód oraz delegatów pozostałych adwokatów,
- okręgowa rada adwokacka,
- sąd dyscyplinarny,
- rzecznik dyscyplinarny,
- komisja rewizyjna.

Do zakresu działania zgromadzenia izby adwokackiej należy:

- wybór delegatów na Krajowy Zjazd Adwokatury,
- wybór dziekana, prezesa sądu dyscyplinarnego, rzecznika dyscyplinarnego, przewodniczącego komisji rewizyjnej oraz członków i zastępców członków okręgowej rady adwokackiej, sądu dyscyplinarnego i komisji rewizyjnej,
- uchwalanie budżetu izby i ustalanie wysokości składek rocznych na potrzeby izby,
- określanie minimalnej i maksymalnej liczby członków izby adwokackiej,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie corocznych sprawozdań z działalności okręgowej rady adwokackiej,
- zatwierdzanie – po wysłuchaniu wniosków komisji rewizyjnej – zamknięć rachunkowych i udzielanie okręgowej radzie adwokackiej absolutorium,
- podejmowanie innych uchwał.

Jeżeli chodzi o okręgową radę adwokacką, to składa się ona z dziekana, pięciu do piętnastu członków i dwóch do czterech zastępców członków.

Okręgowa izba adwokacka wybiera ze swego grona jednego lub dwóch wicedziekanów, sekretarza, w razie potrzeby zastępcę sekretarza, a także skarbnika, którzy łącznie z dziekanem stanowią prezydium rady.

¹⁷ Na obszarze Polski funkcjonują obecnie 24 izby adwokackie z siedzibami w: Białymstoku, Bielsku-Białej, Bydgoszczy, Częstochowie, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Płocku, Poznaniu, Radomiu, Rzeszowie, Siedlcach, Szczecinie, Toruniu, Wałbrzychu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Ponadto okręgowa rada adwokacka powołuje przewodniczącego i członków zespołu wizytatorów.

Do zakresu działania okręgowej rady adwokackiej należy między innymi ustalanie rocznych planów pracy, podział zadań i czynności członków rady, powoływanie komisji stałych i doraźnych oraz dokonywanie wpisu na listę adwokatów i aplikantów adwokackich. Rada może ponadto występować do organów rejestrowych lub ewidencyjnych z wnioskiem o wszczęcie postępowania o wykreślenie z rejestru lub ewidencji podmiotu prowadzącego działania w zakresie pomocy prawnej niezgodnie z przepisami ustawy.

Jak już zaznaczono, na czele rady stoi dziekan. Jego kompetencje dotyczą między innymi takich czynności, jak kierowanie pracami rady oraz jej reprezentowanie na zewnątrz, udzielanie wyjaśnień w sprawie wykonywania zawodu adwokackiego, nadzorowanie polityki personalnej izby, a także odbieranie ślubowania od aplikantów adwokackich i adwokatów.

Do zakresu działania sądu dyscyplinarnego należy wydawanie orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych członków izby. Sąd dyscyplinarny składa się z prezesa, wiceprezesa, członków oraz zastępców członków. Orzeka w kompletach składających się z trzech sędziów.

Ważną rolę w postępowaniu prowadzonym przed sądem odgrywa rzecznik dyscyplinarny, który wykonuje obowiązki określone w ustawie i przepisach wydanych na jej podstawie. W szczególności jest oskarżycielem w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym izby. Rzecznik może realizować postawione przed nim zadania przy pomocy swoich zastępców.

Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zawieszenie w czynnościach zawodowych na okres od trzech miesięcy do pięciu lat oraz wydalenie z adwokatury.

Z kolei do zakresu działania komisji rewizyjnej należy kontrola działalności finansowej i gospodarczej okręgowej izby adwokackiej oraz kontrola wykonywania uchwał zgromadzenia izby. Składa się ona z przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego, trzech do pięciu członków oraz dwóch zastępców członków.

Kadencja organów adwokatury i izb adwokackich trwa cztery lata, jednakże są one obowiązane działać do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych organów (Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze).

Jeżeli chodzi o finansowanie samorządu adwokackiego, to główna rola w tej materii przypada zgromadzeniu izby, które corocznie uchwała budżet izby i ustala wysokość składek rocznych na jej potrzeby. Wspomniane składki stanowią podstawę przychodów izb adwokackich, gdyż nie prowadzą one działalności gospodarczej. Wysokość składki jest

zróznicowana w zależności od pozycji i aktywności zawodowej poszczególnych adwokatów czy też ich wieku¹⁸.

W zbliżony do adwokatury sposób zorganizowane są pozostałe izby samorządu zawodowego w Polsce. Różnice dotyczą przede wszystkim takich kwestii, jak długość kadencji organów statutowych czy jedno- lub dwuszczeblowa struktura organizacyjna. Elementem łączącym jest natomiast publicznoprawny wymiar ich działania.

Zwraca na to uwagę Jerzy Stępień (2009), który podkreśla, że: „izby zawodowe nie są stowarzyszeniami i nie mogą działać wyłącznie w imieniu osób, które do nich mocą swojej decyzji przystępują lub z których występują, ale z istoty idei samorządu muszą obejmować wszystkie osoby uprawiające dany zawód” (Stępień, 2009, s. 309).

Zakończenie

Podsumowując rozważania na temat samorządu zawodowego w Polsce, trzeba podkreślić, że w pewnym okresie jego pozycja w życiu publicznym stawała się coraz bardziej znacząca. Do momentu przemian ustrojowych w naszym kraju organizacje o charakterze samorządu korporacyjnego posiadali wyłącznie adwokaci i radcy prawni. W związku z powyższym warto zwrócić uwagę, że w latach 1989–2015 własny samorząd postanowili wykreować przedstawiciele aż 16 zawodów. Powołanie tego typu struktur nie zawsze jest jednak tożsame ze szczególną aktywnością i powszechną akceptacją poszczególnych środowisk dla danej koncepcji rozwoju ich życia zawodowego. W tej materii zauważalne są znaczące dysproporcje. Z jednej bowiem strony mamy na przykład do czynienia z utrwalonym w świadomości prawników i funkcjonującym nieprzerwanie od kilkudziesięciu lat samorządem adwokackim, a z drugiej stosunkowo „młodymi” samorządami inżynierów budownic-

¹⁸ Przykładowo na obszarze działania Wielkopolskiej Izby Adwokackiej wysokość składek na dzień 1 stycznia 2020 r. wynosi:

- od adwokata wykonującego zawód w pełnym wymiarze czasowym w zespole adwokackim, kancelarii indywidualnej, spółce adwokackiej – 165 zł miesięcznie,
- od adwokata – rencisty lub emeryta wykonującego zawód w zespole adwokackim, kancelarii adwokackiej lub w spółce adwokackiej poniżej 65. roku życia – 56 zł miesięcznie,
- od adwokata – rencisty lub emeryta wykonującego zawód w zespole adwokackim, kancelarii indywidualnej lub w spółce adwokackiej powyżej 65. roku życia – 50 zł miesięcznie,
- od adwokatów – emerytów i rencistów do 70. roku życia niewykonujących zawodu – 15 zł miesięcznie,
- od aplikantów adwokackich – 40 zł miesięcznie.

twa, kuratorów sądowych czy diagnostów laboratoryjnych, które – jak się wydaje – w dalszym ciągu muszą zabiegać o szersze środowiskowe poparcie dla swoich działań.

Nie jest to jedyny problem związany z funkcjonowaniem samorządu zawodowego, który stał się przedmiotem zarzutów ze strony władz publicznych, a także osób aspirujących do danej korporacji. Na przestrzeni lat najczęściej pojawiające się zastrzeżenia dotyczyły: monopolizacji usług i wzrostu kosztów ich świadczenia, braku rynkowej weryfikacji standardu usług ze względu na słabość kontroli samorządowej, ograniczania możliwości wchodzenia do zawodu młodych i wykształconych osób, czy też źle rozumianego solidaryzmu zawodowego i tolerowania nieetycznych postaw członków samorządu. Nie kwestionując zasadności formułowanych wyżej zastrzeżeń, trzeba jednak pamiętać, że ich nadmierne uogólnianie jest nadużyciem, a wręcz może być traktowane jako forma manipulacji. Tabloidyzacja przekazu medialnego sprawia, że opinia publiczna nabiera przekonania o szczególnej kumulacji patologicznych postaw w środowiskach społecznych, które z natury rzeczy powinny wyznaczać standardy rzetelności i praworządności. Krytyka samorządu zawodowego jest także dyskontowana politycznie, bowiem w ciągu ostatnich kilkunastu lat partie głównego nurtu budowały poparcie, dezawuuując znaczenie profesji zaufania publicznego. W ten kontekst działań wpisuje się populistyczny antyelitaryzm, który w większości przypadków zyskuje społeczną akceptację, czy nie zawsze uzasadnione działania deregulacyjne.

Tworzenie pozytywnego wizerunku samorządu zawodowego w głównej mierze zależy jednak od środowisk tworzących tego typu instytucje. 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.

Jak słusznie zauważyła była Rzeczniczka Praw Obywatelskich Irena Lipowicz (2011): „Samorzady zawodowe stoją przed trudnym zadaniem, ponieważ powinny zapewnić swoim członkom poczucie integracji i zawodowego bezpieczeństwa, stworzyć ramy do samokształcenia i działalności *pro bono*, a równocześnie zapewnić poczucie bezpieczeństwa obywatelom, którzy muszą zostać przekonani, że kwestia etycznego działania jest w naprawdę dobrych rękach” (s. 6).

Ustawodawca, przekazując samorządowi pewną część władztwa administracyjnego, ma prawo egzekwowania określonych działań, które gwarantują wysoką jakość świadczonych usług i dają rękojmię zabezpieczenia interesów państwa. Tego typu rozwiązania nie zagrażają niezależności samorządu zawodowego, a jedynie marginalizują niekorzystne

zjawiska mogące naruszać dobro publiczne. Z drugiej strony nie można dopuścić do tego, aby zbyt daleko idący nadzór doprowadził do hierarchicznego podporządkowania korporacji zawodowych administracji państwowej, co byłoby równoznaczne z ich likwidacją.

Konkludując, warto zatem zastanowić się nad tym, jaka jest przyszłość samorządu zawodowego w Polsce. Wbrew pozorom antycypacja rozwoju wypadków jest w tej mierze niezwykle trudna. Wynika to, najogólniej rzecz biorąc, z występowania dwóch wykluczających się wzajemnie dążeń, jakie możemy zaobserwować w sferze życia publicznego. Z jednej strony od lat formułowane są przez pracowników socjalnych, tłumaczy przysięgłych, geodetów i kartografów propozycje dotyczące utworzenia nowych samorządów, z drugiej zaś wiele środowisk politycznych podejmuje działania prowadzące w istocie rzeczy do likwidacji samorządu zawodowego w Polsce.

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

Spór ten będzie mieć bez wątpienia fundamentalne znaczenie dla przyszłości samorządu zawodowego w Polsce. Trzeba bowiem sobie uświadomić, że ograniczanie określonej korporacji prawa do sprawowania nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu, a także organizowania i prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego powoduje, iż izby samorządowe mogą stać się zbędne. Powinny one zatem brać pod uwagę coraz większą ingerencją administracji rządowej w ich funkcjonowanie, co stanowi oczywiste zagrożenie dla podmiotowości struktur samorządowych i dalszego wzmocnienia procesów partycypacyjnych, a w konsekwencji dla rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju. Sytuacja taka wymaga od polskiego samorządu zawodowego wzmoczonej aktywności na rzecz zachowania własnego stanu posiadania, ale także otwartości na nierzadko uzasadnioną krytykę.

W dążeniu do poprawy wizerunku i pozycji w systemie administracji publicznej warto, aby samorzady zawodowe uwzględniły kilka istotnych obszarów działań. Interesującą propozycję w tej mierze przedstawił Paweł Antkowiak (2012), który uważa, że:

- przedstawiciele samorządów powinni częściej pojawiać się w mediach, w szczególności zaś zabierać głos w sprawach merytorycznie związanych z zakresem ich działania,
- prezes danej korporacji powinien być autentycznym liderem organizacji, ponieważ to z nim kojarzony będzie samorząd zawodowy,

- samorządy powinny zintensyfikować działania promujące samorządność oraz próbować dotrzeć z pozytywnym przekazem do szerokiej rzeszy odbiorców,
- korporacje zawodowe, wzorem innych instytucji publicznych, powinny rozwijać profesjonalne działania marketingowe i promocyjne nie tylko wśród swoich członków, ale także ogółu społeczeństwa,
- samorządy powinny budować pozytywny wizerunek własnej korporacji poprzez wskazywanie „dobrych praktyk” i wymiernych efektów podejmowanych przez nie działań,
- przedstawiciele danej korporacji zawodowej powinni identyfikować się z samorządem zawodowym oraz zabierać głos w trakcie dyskusji dotyczącej ich środowiska (Antkowiak, 2012, s. 279).

Realizacja wymienionych wyżej postulatów jest bez wątpienia poważnym wyzwaniem, ale warto się z nim zmierzyć, bowiem może to być kluczowy element procesu instytucjonalnego wzmocnienia samorządu zawodowego, którego funkcjonowanie jest ważnym dopełnieniem procesu decentralizacji w Polsce. W tym miejscu warto przywołać opinię jednego z klasyków niemieckiej myśli samorządowej Fritza Fleinera, który stwierdził, że „samorząd stanowi granicę dla wszechwładztwa państwowego” (za: Kroński, 1932, s. 8). Nie ulega wątpliwości, że opinia ta dotyczy każdej formy samorządu, również samorządu zawodowego.

Bibliografia

- Antkowiak, P. (2012). *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Cherka, M. (2003). Samorządy zawodowe a wolność zrzeszania się obywateli. W: J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa* (s. 66). Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji.
- Gazeta Prawna*. (2002, 9 maja).
- Grelowski, Z. (1947). *Samorząd specjalny, gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*. Katowice: Społem.
- Kmieciak, R. (2018). *Formy samorządu w Polsce – wymiar terytorialny i specjalny*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Kmieciak, R., Antkowiak, P. i Walkowiak, K. (2012), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kroński, A. (1932). *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Przemiany.
- Leoński, Z. (2000). *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Lipowicz, I. (2011), List rzecznika praw obywatelskich. *Diagnosta Laboratoryjny*, (2), s. 6.
- Rączka, P. (2013). *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora.
- Sadurski, F. (1988). Adwokatura polska w latach 1944–1988, *Palestra*, 32(11–12), s. 87–102.

- Sobczak, J. (2015). Zawody zaufania publicznego. Regulacja konstytucyjna i jej konsekwencje. W: J. Sobczak, J. Skrzypczak i M. Urbaniak (red.), *Zawody zaufania publicznego? Wybrane zagadnienia odpowiedzialności zawodowej radców prawnych i lekarzy* (s. 45). Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.
- Stępień, J. (2009). Miejsce adwokatury we współczesnym państwie. *Palestra*, (3–4), s. 305–311.
- Tabernacka, M. (2007). *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. z 1963 r. Nr 57, poz. 309).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 1982 r. Nr 16, poz. 124 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 1982 r. Nr 19, poz. 145 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 1991 r. Nr 22, poz. 91, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 41, poz. 179 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 1996 r. Nr 102, poz. 475 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2001 r. Nr 73, poz. 763).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1083).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 174, poz. 1038).
- Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz. U. z 2015 r., poz. 1994).
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1089).
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 771).
- Waligórski, M. (2002). Izby samorządu zawodowego. W: J. Stelmasiak i J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej* (s. 97). Bydgoszcz–Lublin: Branta.
- Wykrętowicz, S. (2012). Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej. W: S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania* (s. 59). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Zdyb, M. (2002). *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*. Kraków: Zakamycze.