

Paweł Antkowiak
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Restytucja samorządu zawodowego w Polsce jako konsekwencja ustaleń Okrągłego Stołu

Demokratyczne nadzieje, jakie łączyły się z przełomem politycznym roku 1989 w Polsce, wiązane były z określoną postacią projektu politycznego zaproponowanego przez „Solidarność”. Mija właśnie dwadzieścia lat przeobrażeń demokratycznych i jest to czas, w którym można się już pokusić o pierwsze podsumowania. Zasadniczym zadaniem jest bowiem rozstrzygnięcie tego, czy w należyty sposób skorzystaliśmy z szansy na jakościowe przeobrażenia, jakie przyniósł rok 1989, przede wszystkim obrady i ustalenia Okrągłego Stołu oraz wybory, które odbyły się 4 czerwca 1989 r. Przemiany owego okresu wiązały się przede wszystkim z liberalnym kapitalizmem w sferze gospodarczej, ale także daleko idącą demokratyzacją aparatu władzy publicznej, przynosząc w efekcie niemal całkowite odejście od struktury jednolitej i scentralizowanej.

W sferze wykonywania administracji przejawem tego procesu jest daleko idąca decentralizacja aparatu administracyjnego. Obecnie funkcjonujący model administracji zakłada jej wykonywanie zarówno przez aparat scentralizowanej administracji rządowej, jak również wieloraki układ organów czy instytucji działających samodzielnie i wykonujących powierzone im w drodze ustaw zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Koncepcja ta zakłada wielość podmiotów publicznoprawnych uczestniczących obok państwa i jego organów w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonywaniu administracji. Oprócz jednostek obligatoryjnych o podstawowym znaczeniu, jak na przykład jednostki samorządu terytorialnego, administracja jest również wykonywana przez samorządy zawodowe, gospodarcze czy zakłady administracyjne. Nie

ulega wątpliwości, że nowy model organizacji administracji w Polsce stanowi przeciwieństwo systemu narzuconego w latach 40. minionego stulecia i bez powodzenia reformowanego przez cały okres Polski Ludowej¹.

Przemiany systemu politycznego w Polsce zapoczątkowane w roku 1989 przyczyniły się do powstania państwa prawa opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych, przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka. Dekada lat 90. XX wieku to burzliwy okres przemian, którego integralną częścią było wprowadzenie samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że decentralizacja władzy publicznej, której emanacją była restytucja samorządu terytorialnego, jest jednym z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej. Jednakże w dyskusji na temat samorządu bardzo często zapomina się, że przyjmuje on różnorakie formy w zależności od tego, czy obejmuje ogół jednostek zamieszkujących pewne terytorium, czy też osoby należące do określonego zawodu bądź stanu gospodarczego.

Bardzo istotną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup społecznych odgrywa samorząd zawodowy. Zgodnie z założeniami teoretycznymi jest to organizacyjna forma zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest m.in. 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. To właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród innych organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym².

¹ M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica”, t. 43, Warszawa 2004, s. 15–16.

² R. Kmiecik, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, [w:] Polska w XX wieku. Politológiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju, red. R. Kmiecik, Poznań 2000, s. 207.

Rola samorządu zawodowego wzrosła w momencie przyjęcia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 17 stwierdzono, że „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Zapis ten był w rzeczywistości uznaniem stanu faktycznego, bowiem w momencie jego wprowadzenia od kilkunastu już lat istniały w Polsce korporacje samorządu zawodowego³. Dodać również należy, że samorządy zawodowe tworzone są przez profesje, które ze względu na swoje społeczne znaczenie wymagać muszą najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych dla ochrony tych zawodów i ich przedstawicieli oraz dla umacniania interesu społecznego. Powstawanie tego typu struktur i przyznanie im uprawnień władczych traktowane może być jako dowód uznania przez państwo ich kompetencji w dziedzinach realizacji ustawowych zadań publicznych⁴.

Mówi się zatem o zawodach zaufania publicznego. Problem polega jednak na tym, że zawód zaufania publicznego to instytucja niezdefiniowana przez prawo, doktrynę czy orzecznictwo. Najwięcej trudności wywołuje jednak kwestia określenia atrybutów tego zawodu. Jerzy Hausner do istotnych cech zawodu zaufania publicznego zaliczył:

- powierzenie uprawniającym 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,

³ *Opinia prawna na temat uprawnienia samorządów zawodowych w świetle art. 17 Konstytucji*, www.doradcyprawni.org/files/materialy/opinie/szmyt3.doc, 29.07.2008.

⁴ A. Lemiszowska, *Społeczna misja samorządu zawodowego*, [w:] *Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, red. M. Kwiatkowski, „Rocznik Lubuski”, t. 29, cz. I 2003, s. 173.

- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej,
- występowanie sformalizowanej deontologii⁵ zawodowej⁶.

Historia polskiego samorządu zawodowego sięga okresu zaborów, jednakże ze znacznym jego rozwojem mieliśmy do czynienia w okresie II Rzeczypospolitej. Samorząd miał wówczas jasno określone podstawy organizacyjne i traktowany był jako związek publicznoprawny. W owym czasie ustawodawca wyszedł z założenia, że państwu powinno zależeć, aby tego rodzaju związki samorządowe podnosiły morale ich członków oraz pomagały im w różnych aspektach ich działalności w tym również sferze materialnej. Jednocześnie jednak związki te powinny pełnić funkcje publiczne, w tym funkcje z zakresu administracji rządowej, które państwo może im przekazać w drodze delegacji ustawowej. A zatem państwo uznało korporacje zawodowe nie tylko za organizacje przymusowe i samorządowe w zakresie prawa prywatnego, ale również w pewnym zakresie prawa publicznego, przekazując im część własnych kompetencji, uznając, że będą one w stanie lepiej wywiązać się z poszczególnych zadań⁷.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej naturalny rozwój instytucji demokratycznych został przerwany. Trudno jest dziś domniemywać, jak kształtowałyby się samorząd zawodowy, gdyby miał on szansę na stopniowe przeobrażanie się wraz ze społeczeństwem, co miało miejsce w państwach zachodnich⁸. Przez kilkadziesiąt lat nie istniał w Polsce samorząd zawodowy, bowiem został on zlikwidowany w końcu lat 40. i na początku 50. XX wieku.

⁵ Deontologia jest to nauka o powinnościach i obowiązkach. Jest to dział etyki zajmujący się postępowaniem moralnym i klasyfikujący uczynki w kategoriach moralnych. Przykładowo deontologia lekarska stanowi swoistego rodzaju kodeks postępowania moralnego lekarzy w stosunku do pacjentów, innych lekarzy oraz badań naukowych.

⁶ R. Kmiecik, *Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego w Polsce*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 93–94.

⁷ Idem, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 67.

⁸ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 21.

Rok 1989 przyniósł wiele zmian społeczno-politycznych, powodując m.n. aktywizację różnorodnych środowisk zawodowych. Wiele środowisk zawodowych postanowiło oprzeć swoje funkcjonowanie na publicznoprawnych formach działania. Jednakże ustanowienie samorządu zawodowego o charakterze publicznoprawnym leżało w gestii państwa⁹. Zakres, w jakim państwo przekazało władztwo publiczne samorządowi zawodowemu, obejmuje:

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych – najlepszym przykładem tego typu działań jest opiniowanie projektów aktów prawnych, a także zgłaszanie spostrzeżeń i wniosków z tego zakresu;
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu – dotyczący m.in. reglamentowania dostępu do określonych profesji i prowadzenie rejestru osób mających prawo wykonywania zawodu; w tej mierze po stronie samorządu znajduje się szereg prerogatyw z zakresu prawa administracyjnego;
- kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu – w przypadku tej zasady (jak i kolejnej) to samorząd zawodowy ustala zasady deontologii zawodowej, a także poprzez sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego stara się wpływać na postawy swoich członków; ingerencja ta bywa czasami daleko idąca (ograniczenie wykonywania zawodu bądź pozbawienie prawa wykonywania zawodu);
- organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego;
- doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w danym zawodzie – dbają one o jakość świadczonych usług i z tego względu organizują one system szkoleń¹⁰.

Obecnie w polskim systemie prawnym obowiązują uregulowania rangi ustawowej powołujące następujące samorządy zawodowe:

1. *Samorząd adwokacki*, powołany na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze (Dz.U. 1982 Nr 16, poz.

⁹ R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, Poznań 2008, s. 352.

¹⁰ Idem, *Asymetria w rozwoju...*, s. 93.

124 z późn. zm.). Samorząd zawodowy adwokatów ma strukturę trójszczeblową, składającą się z Naczelnej Rady Adwokackiej – jako najwyższego szczebla, izb adwokackich – jako szczebla okręgowego, oraz zespołów adwokackich jako szczebla najniższego. Naczelna Rada Adwokacka, izby adwokackie oraz zespoły adwokackie mają osobowość prawną. Adwokatura, którą stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich, powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz kształtowania i stosowania prawa.

2. *Samorząd radców prawnych*, powołany na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. 1982 Nr 19, poz. 145 z późn. zm.). Mimo że organizacja tej korporacji zawodowej jest dwuszczeblowa, to należy powiedzieć, iż jej struktura oraz kompetencje są bardzo zbliżone do organizacji samorządu adwokackiego. Na szczeblu centralnym funkcjonuje Krajowa Izba Radców Prawnych, zaś w terenie okręgowe izby radców prawnych, których zasięg terytorialny, podobnie jak w przypadku samorządu zawodowego adwokatów, odpowiada podziałowi terytorialnemu administracji sądownictwa¹¹.
3. *Samorząd lekarski*, powołany na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. 1989 Nr 30, poz. 158 z późn. zm.). Restytucja tego samorządu, który ma bardzo długą historię oraz bogatą tradycję nastąpiła w najgorętszym mo-

¹¹ W tym momencie warto zauważyć, że podstawy prawne samorządu zawodowego adwokatów oraz radców prawnych pochodzą z początku lat 80. ubiegłego stulecia, dlatego też uregulowania w nich zawarte nie są pokłosiem ustaleń obrad Okrągłego Stołu. Nie ulega jednak wątpliwości, że są one efektem przeobrażeń systemowych zapoczątkowanych w latach 80. Fakt, że ustawy te powstały jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, bywał często używany jako argument przeciwko tworzeniu korporacji zawodowych w Polsce. Używano nawet określenia, że są to ustawy „komunistyczne”. Z tego rodzaju stwierdzeniem nie można się zgodzić, bowiem zapisy w nich zawarte w owym czasie wyprzedzały znacznie swoją epokę i były kolejnym krokiem naprzód w walce o wolną i demokratyczną Polskę. To właśnie adwokaci oraz radcy prawni byli pionierami, jeżeli chodzi o restytucję samorządu zawodowego w Polsce.

mencie polskich przeobrażeń systemowych, a więc w 1989 r. Struktura samorządu ma charakter dwuszczeblowy. W jego ramach zrzeszeni są lekarze wszystkich specjalności praktykujący w Polsce, jednak lekarze wojskowi zorganizowani są w osobnej Wojskowej Izbie Lekarskiej, która ma uprawnienia i obowiązki okręgowej izby lekarskiej, lecz działa na terenie całego kraju. Na szczeblu krajowym działa Naczelna Izba Lekarska.

4. *Samorząd lekarsko-weterynaryjny*, powołany na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko weterynaryjnych (Dz.U. 1991 Nr 8, poz. 27 z późn. zm.). W myśl ustawy jednostkami organizacyjnymi mającymi osobowość prawną samorządu są Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna i okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne. Organizacja tego samorządu jest więc dwuszczeblowa. Obszar działania poszczególnych okręgowych izb ustala Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna, uwzględniając zasadniczy podział terytorialny państwa.
5. *Samorząd notarialny*, powołany na podstawie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie (Dz.U. 1991 Nr 22, poz. 91, z późn. zm.). Samorząd ten ma organizację dwuszczeblową, obejmuje izby notarialne i Krajową Radę Notarialną, które mają osobowość prawną. Izbę notarialną stanowią notariusze prowadzący kancelarię w okręgu danego sadu apelacyjnego.
6. *Samorząd pielęgniarek i położnych*, powołany na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz.U. 1991 Nr 41, poz. 178 z późn. zm.). Organizacja tego samorządu jest dwuszczeblowa. Jednostkami organizacyjnymi mającymi osobowość prawną są okręgowe izby pielęgniarek i położnych oraz Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych. Obszar działania poszczególnych okręgowych izb ustala Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, uwzględniając zasadniczy podział terytorialny państwa.
7. *Samorząd aptekarski*, powołany na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. 1991 Nr 41, poz. 179 z późn. zm.). Organizacja tego samorządu jest dwustopnio-

wa, Naczelna Izba Aptekarska i okręgowe izby aptekarskie mają przyznaną ustawą osobowość prawną. Każda osoba z chwilą uzyskania prawa wykonywania zawodu farmaceuty podlega wpisowi do rejestru farmaceutów.

8. *Samorząd biegłych rewidentów*, powołany na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz.U. 1994 Nr 121, poz. 592 z późn. zm.). Organizacja samorządu w tym przypadku jest jednoszczeblowa. Biegli rewidenci należą do Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, która ma osobowość prawną. Przynależność do samorządu jest obowiązkowa i powstaje z chwilą uzyskania wpisu do rejestru biegłych rewidentów.
9. *Samorząd doradców podatkowych*, powołany na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. 1996 Nr 102, poz. 475 z późn. zm.). Samorząd ten, analogicznie do samorządu biegłych rewidentów, składa się z jednego szczebla, który tworzy Krajowa Izba Doradców Podatkowych mająca osobowość prawną. Ustawa przewiduje jednak możliwość tworzenia regionalnych oddziałów izby i oddziałów zamiejscowych sądów dyscyplinarnych.
10. *Samorząd komorniczy*, powołany na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. 1997 Nr 133, poz. 882 z późn. zm.). Zawód komornika na podstawie tej ustawy otrzymał nowy status, ponieważ poprzednio komornicy, podobnie jak notariusze, wykonywali zawód jako pracownicy administracji publicznej. Organizacja tego samorządu jest dwuszczeblowa. Organami mającymi osobowość prawną jest Krajowa Rada Komornicza i izby komornicze.
11. *Samorząd architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów*, powołany na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. 2001 Nr 5, poz. 42 z późn. zm.). Są to trzy oddzielne związki publiczno-prawne, zrzeszające trzy oddzielne grupy zawodowe, jednak ich organizacja jest taka sama

i mają one takie same organy powołane do życia jednym aktem ustawowym. Organizacja tych samorządów jest dwustopniowa. Wyższym szczeblem jest Krajowa Izba, a niższym izby okręgowe, które zrzeszają urbanistów, architektów bądź inżynierów budownictwa według miejsca zamieszkania. Obszary działania okręgowych izb oraz ich siedzibę ustala Krajowa Izba.

12. *Samorząd rzeczników patentowych*, powołany na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2001 Nr 49, poz. 509 z późn zm.). Zgodnie z zapisami art. 42 tej ustawy przynależność do Polskiej Izby Rzeczników Patentowych zarówno rzeczników, jak i aplikantów, jest obowiązkowa. Organami tej korporacji są: Krajowy Zjazd Rzeczników Patentowych, Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, Komisja Rewizyjna, Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny, Sąd Dyscyplinarny, Rzecznik Dyscyplinarny oraz okręgowe zgromadzenia rzeczników patentowych.
13. *Samorząd psychologów*, powołany na podstawie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. 2001 Nr 73, poz. 763 z późn. zm.). Jednostkami organizacyjnymi są Krajowa Izba Psychologów oraz regionalne izby psychologów, których obszar działania jest zgodny z podziałem administracyjnym kraju na województwa. Prawo wykonywania zawodu psychologa uzyskuje się po dokonaniu wpisu na listę psychologów konkretnej regionalnej izby psychologów i dopiero z tą chwilą dana osoba staje się członkiem korporacji.
14. *Samorząd kuratorów sądowych*, powołany na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. 2001 Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Jest to najmłodsza korporacja samorządowa w ramach zawodów prawniczych i pokrewnych. Samorząd kuratorski działa na dwóch poziomach, na szczeblu centralnym mamy Krajową Izbę Kuratorów, natomiast na szczeblu lokalnym (w ramach okręgu sądowego) – okręgowe zgromadzenia kuratorów. Krajowa Rada Kuratorów jako reprezentant wszystkich

kuratorów działających w Polsce składa się z delegatów wybranych (po jednym) przez okręgowe zgromadzenia kuratorów w poszczególnych okręgach.

15. *Samorząd diagnostów laboratoryjnych*, powołany na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1083 z późn. zm.). Samorząd ten ma strukturę jednoszczeblową, jego jednostką organizacyjną jest Krajowa Izba Diagnostów Laboratoryjnych z siedzibą w Warszawie. Tworzą ją zamieszkali na terenie całego kraju diagnosty laboratoryjni. Samorząd ten w ramach prowadzonej działalności sprawuje nadzór nad wykonywaniem czynności diagnostyki laboratoryjnej, działa na rzecz stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez jego członków, bierze udział w ustalaniu standardów i zasad oceny pracy w diagnostyce laboratoryjnej oraz prowadzi badania w zakresie ochrony zdrowia¹².

Wymienione wyżej samorzady można podzielić w zależności od specyfiki zawodowej na cztery zasadnicze grupy:

- korporacje reprezentujące zawody prawnicze i związane z wykonywaniem prawa – samorząd adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników oraz kuratorów sądowych;
- korporacje reprezentujące zawody medyczne i pokrewne – samorząd lekarzy, lekarzy weterynarii, aptekarzy, pielęgniarów i położnych, diagnostów laboratoryjnych oraz psychologów;
- korporacje reprezentujące zawody powstałe w wyniku rozwoju gospodarki rynkowej – samorząd biegłych rewidentów, doradców podatkowych oraz rzeczników patentowych;
- korporacje reprezentujące zawody związane z pełnieniem funkcji w budownictwie i w projektowaniu przestrzeni – samorząd architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów¹³.

Wymienione zawody zaliczane są do zawodów zaufania publicznego.

¹² S. Bułajewski, *Samorzady zawodowe i gospodarcze jako samorzady specjalne*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 204–222.

¹³ M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 71.

nego. Przynależność do samorządu osób wykonujących wymienione wyżej profesje jest obowiązkowa, a możliwość ich wykonywania uzależniona jest od wpisania na listę zawodową. Ustawy regulujące działalność samorządów zawodowych określają strukturę tych samorządów, ilość szczebli w strukturze oraz ustanawiają organy korporacyjne. W ustawach tych określone są zadania państwa, które ustawodawca zdecydował się przekazać do realizacji organom samorządów zawodowych, a także określone są kompetencje, jakie w celu wykonania tych zadań ustawodawca przekazał organom korporacyjnym. Jest to spełnienie idei decentralizacji – samorząd zawodu zaufania publicznego nabywa od państwa szereg kompetencji, by prawidłowo mógł spełniać swoje funkcje, a jednocześnie przejmuje niemal pełną odpowiedzialność za te działania.

Jednocześnie faktem jest, że w ostatnich latach w Polsce samorząd zawodowy poddawany jest ostrej krytyce zarówno przez społeczeństwo, jak i samych jego członków. Wokół jego funkcjonowania krąży wiele mitów i nieporozumień, które często zamazują istotę samorządności. Ocena funkcjonowania samorządu zawodowego nastrocza wiele trudności i wynika często z niezrozumienia idei samorządności. Wiedza społeczeństwa na temat działania samorządu pochodzi najczęściej z doniesień medialnych, które czasem starają się kreować otaczająca nas rzeczywistość, zamiast ją opisywać.

Przed wszystkim widać wyraźnie, że opinia społeczeństwa o różnych samorządach zawodowych, których istnienie jest niewątpliwie pokłosiem porozumień Okrągłego Stołu, jest coraz bardziej negatywna, bowiem rola społeczna, jaką przypisuje społeczeństwo danej grupie zawodowej, ma niezwykle istotne znaczenie dla jej funkcjonowania. Istotną częścią działalności samorządów zawodowych jest dbanie o wysokie standardy moralne i etyczne. Powstają m.in. różnego rodzaju kodeksy etyczne, np. Kodeks Etyki Lekarskiej¹⁴. O konsekwencjach

¹⁴ Zapisy Kodeksu Etyki Lekarskiej w sposób szczegółowy regulują zasady etyki lekarskiej i deontologii zawodowej. Nie ulega wątpliwości, że jest to kompleksowy dokument regulujący takie zagadnienia, jak: postępowanie lekarza wobec pacjenta, poszanowanie praw pacjenta, tajemnica lekarska, pomoc chorym w stanach

naruszenia tych norm i lekceważenia oczekiwań wynikających z zajmowanej pozycji w strukturze społecznej przekonali się strajkujący lekarze anestezjologdy, których protest wywołał wielką dezaprobatę społeczną. Należy też przypomnieć kryminalny proceder handlu informacjami o zgonach pacjentów, a nawet ich przyspieszania w łódzkim pogotowiu ratunkowym. W ostatnim czasie coraz częściej mówi się o podjęciu działań w walce z korupcją, która zdaniem wielu jest powszechnym zjawiskiem wśród medyków. Te i wiele innych zdarzeń poważnie nadszarpnęły pozycję lekarzy w strukturze społecznej¹⁵.

W dyskusji na temat samorządu zawodowego lekarzy wskazuje się często na ograniczanie młodym ludziom dostępu do zawodu. Członkowie korporacji mówią natomiast, że przepisy utrudniające drogę zawodową w medycynie mają charakter ochrony pacjentów, którzy zasługują przecież na leczenie przez wysoko wykwalifikowanych specjalistów¹⁶. Obowiązkowy staż lekarski kończący się egzaminem to przyczynek do dyskusji nad wysokością zarobków lekarzy rozpoczynających swoją przygodę z medycyną¹⁷. Sami zainteresowani twier-

terminalnych, prokreacja, zaświadczenia lekarskie, badania naukowe i eksperymenty biomedyczne, stosunki wzajemne między lekarzami, zasady postępowania w praktyce lekarskiej, stosunki między lekarzem a społeczeństwem. Niektóre zapisy kodeksu budzą bardzo wiele kontrowersji, a czasem wyraźny sprzeciw zarówno ze strony społecznej jak i samych zainteresowanych członków samorządu zawodowego lekarzy. Najwięcej kontrowersji budzą zapisy § 52 Kodeksu Etyki Lekarskiej, w którym mowa jest o zachowaniu ostrożności w krytykowaniu innych lekarzy, w szczególności zaś w obecności pacjentów czy też publicznie. Coraz częściej wśród lekarzy pojawiają się głosy, że tego rodzaju zapisy ograniczają wolność słowa i krytyki. Sądy lekarskie na podstawie zapisów kodeksu karały już lekarzy za przewinienia w związku z § 52. Zdaniem wielu obserwatorów kodeks nie dba o interesy chorego, ale z góry przyznaje rację medykom – zamiast ich zmuszać do moralnego zachowania, demoralizuje i daje poczucie bezkarności (K. Barman, *Lekarzowi nie wolno krytykować kolegów*, „Dziennik”, 29.01.2007).

¹⁵ M. Rutkowska, *Samorzady zawodowe w okresie transformacji w Polsce*, Wrocław 2004, s. 79–80.

¹⁶ K. Radziwiłł, *Nie ma barier w dostępie do zawodu lekarza*, „Rzeczpospolita”, 28.06.2007.

¹⁷ J. Skrzydło, *Zawody zaufania publicznego – demokracja – praworządność*, <http://www.poiu.pl/archiwum/2007/Skrzdlo.doc>, 29.07.2007.

dzą, że wysokość ich zarobków po ukończeniu wieloletnich studiów uraga ich godności i europejskim standardom¹⁸.

Ponadto poddaje się w wątpliwość również to, czy samorząd zawodowy lekarzy nie ogranicza konkurencji na rynku medycznym i nie stanowi swoistego rodzaju prawnie usankcjonowanego monopolu. Niezwykle restrykcyjne zasady uzyskiwania prawa wykonywania zawodu oraz reglamentowany dostęp do usług medycznych powoduje, zdaniem niektórych obserwatorów, nieład na rynku usług medycznych. Z drugiej strony obrońcy samorządu lekarskiego twierdzą, że przecież w medycynie chodzi przede wszystkim o jakość usług, która odbija się na zdrowiu pacjenta¹⁹.

Bardzo wiele głosów krytycznych pojawia się w odniesieniu do sądownictwa dyscyplinarnego samorządu lekarskiego. W okresie od 1 stycznia 1994 r. do 30 czerwca 1997 r. do okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej w całym kraju wpłynęło 5430 spraw²⁰. Rzecznicy przeprowadzili i zakończyli ogółem 4816 spraw. Z ogółu badanych przypadków 2020 zakończyło się odmową wszczęcia postępowania wyjaśniającego, 1643 – umorzeniem, 419 – skierowaniem

¹⁸ R. Gruca, *Doceńcie młodych lekarzy*, „Dziennik”, 4.01.2008.

¹⁹ H. Fedorowicz, *Zawody zaufania publicznego*, „Rzeczpospolita”, 5.03.2005.

²⁰ Rzecznicy odpowiedzialności zawodowej za najczęściej pojawiające się przewinienia lekarzy uznali: niedbalstwo, lekceważący stosunek do chorego, zbyt niski poziom wiedzy zawodowej, niewystarczające kwalifikacje lekarzy pogotowia, niekorzystywanie posiadanego sprzętu diagnostycznego, zaniedbywanie opieki nad położnicami, branie łapówek i uzależnianie poziomu leczenia od ich wysokości, wystawianie nieuzasadnionych zaświadczeń lekarskich i zwolnień, wypisywanie nieuzasadnionych recept bezpłatnych, brak należytej opieki nad więźniami, fałszowanie ich dokumentacji więziennej, brak poszanowania pacjenta, niedochowywanie tajemnicy lekarskiej, konflikt między lekarzami polegający na wzajemnych oskarżeniach oraz podważaniu autorytetu, niewłaściwe formy reklamy. Rzecznicy wskazywali również często na trudności, jakie napotykali w swojej pracy, a mianowicie na niechlujne prowadzenie dokumentacji medycznej, uchylanie się lekarzy od przybycia na wezwanie oraz brak jakichkolwiek sankcji w wypadku lekarzy lekceważących współpracę z rzecznikiem. Warto zwrócić uwagę, że większość z tych przewinień wynika z lekceważącego stosunku do chorych. Z powyższego można wysunąć wniosek, że lekarze uważają się za uprzywilejowaną grupę społeczną, w czym nie ma nic złego, jednocześnie jednak czują się bezkarni i często swoim zachowaniem zrażają społeczeństwo do stanu lekarskiego (M. Rutkowska, op.cit., s. 86).

wniosku do okręgowego sądu lekarskiego o ukaranie, natomiast 734 sprawy zostały zakończone w inny sposób, np. wycofaniem skargi, polubowną zgodą, zgonem obwinionego. Jak wynika z przytoczonych danych, zaledwie 8,7% zakończonych spraw trafiło na wokandę sądową. Pojawiają się zatem pomysły reformy samorządu lekarskiego, w szczególności zaś w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej lekarzy.

Tego rodzaju zarzuty co do działalności samorządu lekarskiego pojawiają się również w odniesieniu do innych korporacji zawodowych. Mimo tego w ostatnich latach występuje tendencja do organizowania coraz to nowych grup zawodowych na zasadzie przymusowego samorządu. Przykładem może być zawód architekta, natomiast kolejne grupy zawodowe, np. geodeci kartografowie, pracownicy socjalni czy syndycy podjęły inicjatywę zmierzającą do utworzenia samorządów korporacyjnych.

Również w środowisku dziennikarskim raz po raz pojawiają się głosy mówiące o możliwości stworzenia korporacji zawodowej dziennikarzy. Zdaniem wielu obserwatorów bilans oceny dziennikarstwa i dziennikarzy ostatniej dekady nie wypada optymistycznie. Choć liczbą tytułów, stacji radiowych czy telewizyjnych oraz samych dziennikarzy zwiększyła się, to niestety ilość nie przekłada się na jakość. Nie tylko odbiorcy, ale również przedstawiciele środowiska dziennikarskiego wskazują na wiele grzechów i ułomności ludzi czwartej władzy, wytykając zwłaszcza brak profesjonalizmu, odpowiednich kwalifikacji, niezbędnego wykształcenia, znajomości języków obcych, wiedzy na temat uprawnień i obowiązków dziennikarskich. Zjawiskami bardzo niepokojącymi są niewątpliwie korupcja oraz notoryczne gwałcenie zasad deontologii zawodowej. Stąd też coraz częściej zgłaszany jest postulat powołania samorządu zawodowego dziennikarzy, który miałby się stać receptą na zróżnicowane problemy tego środowiska. Początkowo koncepcję tego rodzaju forsowali przedstawiciele nauki, a środowisko dziennikarskie nastawione było zdecydowanie sceptycznie. Dziennikarze twierdzili bowiem, że utworzenie samorządu zawodowego doprowadziłoby do ograniczenia wolności słowa,

a próba reglamentacji dostępu do zawodu byłaby zamachem na wolne i niezależne dziennikarstwo w Polsce. Z czasem jednak opinia ta uległa modyfikacji i niewykluczone, że w najbliższych latach pojawi się projekt mający na celu wprowadzenie samorządu zawodowego dziennikarzy²¹.

Nie ulega wątpliwości, że przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego powinna być formą nobilitacji społecznej wynikającej z obowiązujących w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Funkcjonujące samorządy zawodowe są z jednej strony administratorem spraw korporacji zawodowych oraz organizatorem życia społecznego w ramach swojej grupy zawodowej, z drugiej zaś strony zajmują się wykonywaniem funkcji z zakresu administracji publicznej. Są jednym z integralnych elementów państwa zorganizowanego w oparciu o zasadę demokratycznego państwa prawa. Posiadanie przez daną profesję statusu samorządu zawodowego powinno mobilizować do wyteżonej pracy po to, aby nie był to jedynie pusty zapis ustawowy, a rzeczywisty samorząd zawodowy. Bezsporne jest również to, że nie można doprowadzić do zachwiania równowagi pomiędzy interesem społecznym a partykularnym interesem danej profesji, bowiem samorząd zawodowy winien chronić zarówno jego członków, jak i społeczeństwo przed nieprawidłowościami w danym zawodzie.

Samorząd zawodowy, opierając swoje funkcjonowanie na konstytucyjnej zasadzie decentralizacji, jest gwarantem wysokich standardów etycznych i moralnych osób wykonujących zawód, powszechnie uznawany za zawód zaufania publicznego. Wolność wykonywania takiego zawodu obwarowana jest szeregiem wymagań, których celem jest reglamentacja dostępu wyłącznie dla tych osób, które legitymują się nie tylko wysokimi kwalifikacjami merytorycznymi, ale także przestrzegają zasad deontologii zawodowej. Funkcjonowanie samorządu zawodowego gwarantuje również to, że osoby parające się zawodem uznanym za zawód zaufania publicznego ponoszą pełną odpowiedzialność

²¹ J. Skrzypczak, *W kwestii powołania samorządu zawodowego dziennikarzy* uwag kilka, [w:] *W kręgu mediów i polityki*, red. D. Piontek, Poznań 2003, s. 31–34.

działność za swoje działania. Wydaje się, że samorząd zawodowy jest gwarantem zachowania równowagi między wolnością wykonywania danego zawodu a odpowiedzialnością moralną i dyscyplinarną osób wykonujących dany zawód.

Jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy funkcjonujący obecnie w Polsce samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego spełnia pokładane w nim nadzieje z roku 1989, jest bardzo trudna. Z jednej bowiem strony nie ulega wątpliwości, że stoi on na straży deontologii zawodowej i jest ważnym elementem struktury administracyjnej w demokratycznym państwie prawa. Z drugiej strony jego funkcjonowanie wzbudza wiele kontrowersji, a czasem nawet wyraźny sprzeciw. Wydaje się, że likwidacja samorządów zawodowych z polskiego systemu administracyjnego byłaby znaczącym błędem. Mimo to pojawiają się bardzo poważne zastrzeżenia co do jego konstytucyjności. W ostatnim czasie tego rodzaju wątpliwości przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich, kierując do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o sprawdzenie zgodności z Konstytucją zasady obligatoryjnej przynależności do danej korporacji zawodowej osób parających się daną profesją²².

Polski model samorządu zawodowego jest niewątpliwie efektem przemian systemowych, których ramy określono w czasie obrad Okrągłego Stołu, jednakże w moim przekonaniu należałoby próbować udoskonalić jego funkcjonowanie. Środowisku danej korporacji zawodowej winno zależeć na tym, aby członkami tej korporacji stawały się osoby godne wykonywania danego zawodu. Wydaje się również, że samorządowi powinno zależeć na poprawie wizerunku własnej korporacji, która w przeświadczeniu społecznym, słusznie bądź też niesłusznie, bardziej dba o interes własnych członków aniżeli o interes społeczny, który jest przecież z założenia istotą funkcjonowania samorządu zawodowego. Należy mieć nadzieję, że członkowie poszczególnych korporacji rozumieją, że posiadanie samorządu zawodowego i miano charakteru zawodu zaufania publicznego nie jest stanem

²² D. Frey, T. Pietryga, *Przeciw korporacjom*, „Rzeczpospolita”, 12.01.2009.

danym raz na zawsze, bowiem to tak naprawdę od państwa zależy, czy zechce ono przekazać część swoich prerogatyw danym grupom społecznym (zawodowym), ufając, że będą one w stanie lepiej realizować część zadań publicznych. Posiadanie samorządu zawodowego jest swoistego rodzaju przywilejem, który winien być pielęgnowany przez przedstawicieli wyróżnionych w ten sposób zawodów.