Robert Kmieciak
Paweł Antkowiak
Katarzyna Walkowiak

SAMORZĄD
GOSPODARCZY I ZAWODOWY
W SYSTEMIE POLITYCZNYM POLSKI

DOM WYDAWNICZY
ELIPSA
Warszawa 2012

Publikacja zrealizowana w ramach grantu otrzymanego z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. „Miejsce samorządu gospodarczego i zawodowego w strukturze ustrojowej państwa demokratycznego".

Recenzent: prof. dr hab. Tadeusz Wallas

Redakcja: Hanna Januszewska

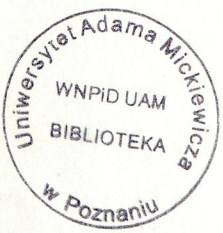
Korekta: zespół

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Cypyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012

18 336

ISBN 978-83-7151-071-7



DOM WYDAWNICZY ELIPSA

Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 022 635 03 01, 022 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP 7

I. SAMORZĄD KORPORACYJNY W STRUKTURZE USTROJOWEJ PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO 15
1. Powstanie i rozwój samorządu 15
2. Pojęcie i istota samorządu 19
3. Istota samorządu gospodarczego i zawodowego 27

II. PROCES KSZTAŁTOWANIA SIĘ SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO JAKO PODMIOTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ 33
1. Społeczno-ekonomiczne przesłanki powstania i rozwoju samorządu gospodarczego 33
2. Geneza i rozwój samorządu gospodarczego w Europie 36
3. Tradycje samorządu gospodarczego w Polsce 41
3.1. Początki samorządu gospodarczego na ziemiach polskich 41
3.2. Samorząd gospodarczy w II Rzeczypospolitej 48
3.2.1. Podstawy prawne funkcjonowania samorządu gospodarczego 48
3.2.2. Organizacja i zadania izb rzemieślniczych 48
3.2.3. Organizacja i zadania izb przemysłowo-handlowych 53
3.2.4. Organizacja i zadania funkcjonowania izb rolniczych 60
3.2.5. Ocena działalności samorządu gospodarczego w okresie międzywojennym 70
3.3. Samorząd gospodarczy w okresie realnego socjalizmu (1944–1989) 72
3.3.1. Izby rolnicze 72
3.3.2. Izby przemysłowo-handlowe 78
3.3.3. Samorząd rzemieślniczy 83

III. SAMORZĄD GOSPODARCZY W OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ W POLSCE 90
1. Podstawy prawne funkcjonowania izb gospodarczych 90
2. Samorząd gospodarczy rzemiosła 96
3. Samorząd rolniczy 99
4. Ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy 106

IV. POTENCJALNE KIERUNKI ROZWOJU POLSKIEGO SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO 113
1. W poszukiwaniu funkcjonalnego modelu polskiego samorządu gospodarczego – przykład francuskich izb przemysłowo-handlowych 113
1.1. Podstawy prawne ustroju izb przemysłowo-handlowych we Francji 114
1.2. Zadania francuskich izb przemysłowo-handlowych 123

2. Izby przemysłowo-handlowe jako źródło rozwoju kapitału społecznego i ludzkiego w Polsce ... 132
3. Izby przemysłowo-handlowe w procesie rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki ... 139
4. Próba wskazania optymalnego modelu samorządu gospodarczego w Polsce ... 150
4.1. Charakter prawny i organizacja samorządu gospodarczego ... 150
4.2. Zakres działania organizacji samorządu gospodarczego ... 152
4.3. Członkostwo i struktura organizacyjna izb samorządu gospodarczego ... 153
4.4. Sposób wyłaniania władz organizacji samorządu gospodarczego ... 155
4.5. Zasady finansowania samorządu gospodarczego ... 156
4.6. Nadzór nad samorządem gospodarczym ... 157

V. GENEZA I ROZWÓJ SAMORZĄDU ZAWODOWEGO W POLSCE ... 158
1. Początki samorządu zawodowego ... 158
2. Samorząd zawodowy w okresie II Rzeczypospolitej ... 165
3. Samorząd zawodowy po zakończeniu II wojny światowej ... 183

VI. ORGANIZACJA I STRUKTURA WYBRANYCH SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH W III RZECZYPOSPOLITEJ ... 188
1. Proces odbudowy samorządu zawodowego w okresie transformacji systemowej ... 188
2. Samorząd adwokacki ... 201
3. Samorząd lekarski ... 207
4. Samorząd biegłych rewidentów ... 215
5. Samorząd architektów ... 222

VII. OCENA KIERUNKÓW DZIAŁAŃ I PERSPEKTYWY ROZWOJU SAMORZĄDU ZAWODOWEGO W POLSCE ... 229
1. Ocena funkcjonowania samorządu zawodowego wybranych profesji zaufania publicznego ... 229
1.1. Cel oraz metodologia prowadzonych badań empirycznych ... 229
1.2. Wyniki badań ankietowych prowadzonych wśród członków samorządu zawodowego adwokatów ... 232
1.3. Wyniki badań ankietowych prowadzonych wśród członków samorządu zawodowego architektów ... 245
1.4. Podsumowanie przeprowadzonych badań ... 258
2. Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu zawodowego ... 259
3. Dążenia innych grup zawodowych do utworzenia samorządu zawodowego ... 272

ZAKOŃCZENIE ... 285

BIBLIOGRAFIA ... 292

Spis tabel ... 308

Spis wykresów ... 308

WSTĘP

Rozwój samorządu jest jednym z kluczowych czynników, które przyczyniły się do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Odwołanie się do idei samorządności uznano za jeden z fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej. Proces ten traktowano jako swoistą antytezę funkcjonującego do 1989 r. systemu autorytarnego, ograniczającego wolność i prawa publiczne obywateli. Jak przewidywano, samorząd miał „stanowić granicę dla wszechwładztwa państwowego" i być formą samoobrony społeczeństwa przed biurokracją scentralizowanego państwa[1].

Zdaniem Konstantego Adama Wojtaszczyka system polityczny to ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych – formalnych i nieformalnych – uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi[2]. Z kolei Andrew Heywood podkreśla, że system polityczny to sieć powiązań odnoszących się do podziału władzy, majątku i zasobów w społeczeństwie. System polityczny czy ustrój uwzględnia nie tylko mechanizmy rządzenia i instytucje państwa, ale struktury i procesy, za pomocą których współdziałają z całym społeczeństwem[3].

W formule zaprezentowanej przez wymienionych wyżej autorów mieści się szeroko rozumiany samorząd, który działając na rzecz zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli przyczynia się do podniesienia efektywność funkcjonowania władzy publicznej w wymiarze lokalnym lub specjalnym.

W odniesieniu do stosunków lokalnych samorząd możemy uznać za ważną postać władzy publicznej, a nawet politycznej, na co zwraca uwagę Andrzej Antoszewski, który pisząc o „polityczności" władzy samorządowej wskazuje przede wszystkim na to, iż samorząd jest przedmiotem dążeń politycznych oraz, cytując Zbigniewa Leońskiego, przedmiotem rywalizacji partii politycznych. Wprawdzie, jak podkreśla A. Antoszewski, władza samorządowa nie zawiera kluczowego dla władzy politycznej uprawnienia do określania dostępu i reguł rządzenia (są one ustanawiane przez czynniki zewnętrzne wobec samorządu), jednak, w ocenie autorów prezentowanej publikacji, nie podważa to kluczowej roli samorządu w procesie decentralizacji administracji państwowej[4]. Decentralizacja jest rozumiana jako system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków dysponujących kompetencjami

---

[1] A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

[2] K. A. Wojtaszczyk, *Państwo współczesne*, (w:) *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, W. Jakubowskiego, Warszawa 2003, s. 236.

[3] A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 30.

[4] A. Antoszewski, *Istota władzy samorządowej*, (w:) *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, pod red. E. Gapowicz, L. Rubisza, Toruń 2008, s. 52–53.

publicznoprawnymi przy jednym centralnym. Decentralizacja to zatem procedura przekazywania na szczebel lokalny pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Należy więc pamiętać, że w państwie demokratycznym, obok organów administracyjnych rządowych podlegających bezpośrednio władzom centralnym i pozostającym w hierarchicznym stosunku do nich, występują także inne organy, które nie pozostają w podobnym stosunku do władz centralnych i które posiadają większą samodzielność w realizowaniu przekazanych im spraw administracji publicznej.

Będący egzemplifikacją decentralizacji samorząd nie jest jednak pojęciem jednowymiarowym odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. W jego ramach wyróżnić możemy związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego oraz związki personalne reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd gospodarczy i zawodowy.

Instytucjami samorządu gospodarczego są przede wszystkim izby: rolnicze, rzemieślnicze i przemysłowo-handlowe. Organizacje te mają określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezawiśle 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 staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne.

Pojawia się w tym miejscu pytanie czy w Polsce samorząd gospodarczy o tak szeroko zakrojonych kompetencjach jest potrzebny? Czy środowiska gospodarcze, a także przedstawiciele administracji państwowej podejmują działania służące utworzeniu samorządu będącego publicznoprawną reprezentacją interesów przedsiębiorców? Doświadczenia ostatnich dwóch dekad nie napawają optymizmem.

Rządzący do tej pory Polską, bez względu na autorament polityczny, nie wykazują widocznego zainteresowania problematyką samorządu gospodarczego. Najlepszym tego przykładem jest bezowocna dyskusja nad ustawą o samorządzie gospodarczym, trwająca z większym lub mniejszym natężeniem od początku lat 90. ubiegłego wieku. W tym kontekście wielce symptomatyczna jest postawa parlamentarzystów, którzy nie mogą lub nie chcą rozstrzygnąć kwestii dotyczących przyszłości samorządu gospodarczego w naszym kraju. Wspomniana niemoc polskiego ustawodawcy wynika, jak się wydaje, z braku zadowalającej wiedzy na temat samorządu gospodarczego, natomiast suponowana niechęć do tego typu instytucji ma swoje źródło w uleganiu wpływom stowarzyszeń gospodarczych i organizacji pracodawców, które realizując partykularne cele nie chcą tracić możliwości oddziaływania na kręgi władzy. Doraźny interes

nie może jednak przesłaniać zadania strategicznego, jakim jest zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego realizującego swoje potrzeby w ramach demokratycznego, opartego na szerokiej decentralizacji państwa. W takim ujęciu funkcjonowania władz publicznych powinno się znaleźć miejsce dla samorządu gospodarczego, którego przesłanie, podobnie jak innych form samorządu, wynika z zasady subsydiarności.

Nie ulega jednak wątpliwości, że błędem byłoby dopatrywanie się przyczyn słabej reprezentacji środowiska gospodarczego wyłącznie w sferze działalności władz państwowych i egoistycznej postawie wąskich grup interesu. Sporo można zarzucić także bezpośrednio zainteresowanym, a więc polskim przedsiębiorcom, którzy zamykają się na działalność publiczną. Związane jest to z niskim poziomem świadomości i kultury samorządowej elit gospodarczych, co w pewnym stopniu usprawiedliwia nieobecność samorządu gospodarczego w Polsce przez pół wieku.

Wszystkie wymienione wyżej przesłanki są źródłem niepowodzenia w III Rzeczypospolitej restytucji samorządu gospodarczego w rozumieniu prawa administracyjnego. Jego nieobecność w historycznym procesie transformacji gospodarki polskiej stwarza od początku przesłanki do działań patologicznego lobbingu, prowadzi do korupcji, niejasnych powiązań pomiędzy środowiskiem biznesowym a sferą polityki. Świadczą o tym liczne przykłady afer gospodarczych, łamania prawa, psucia prawa w ramach działań legislacyjnych, zanik dobrych obyczajów i etyki w biznesie.

Samorząd gospodarczy wyposażony we władztwo administracyjne może wpływać na marginalizację tych negatywnych zjawisk; wprowadza mechanizm samokontroli środowiska przedsiębiorców, którego pozbawione są korporacje prywatnoprawne. Te ostatnie regulują własne sprawy, ale nie mają większego wpływu na sferę publiczną; nie są w stanie kształtować demokratycznych reguł działania i nie gwarantują zachowania równowagi pomiędzy dobrem publicznym i prywatnym.

Ważną rolę w funkcjonowaniu systemu politycznego odgrywa także samorząd zawodowy, którego zadaniem jest reprezentowanie osób wykonujących profesje zaufania publicznego. Ta forma samorządu rozwija się w Polsce niezwykle dynamicznie. Do tej pory przyjęto 15 uregulowań rangi ustawowej umożliwiających utworzenie samorządów zawodowych: adwokackiego, radców prawnych, lekarskiego, lekarsko-weterynaryjnego, notarialnego, pielęgniarek i położnych, aptekarskiego, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, komorniczego, architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów, rzeczników patentowych, psychologów, kuratorów sądowych oraz diagnostów laboratoryjnych. Korporacyjna forma reprezentowania swoich interesów staje się coraz popularniejsza, czego potwierdzeniem są projekty ustaw wspierane przez przedstawicieli kolejnych profesji.

Należy podkreślić, że organizacje samorządu zawodowego są obligatoryjnymi korporacjami publicznoprawnymi, które stanowią ważny element struktury administracyjnej państwa. Warto również zauważyć, że samorząd zawodowy został wzmocniony przez stosowny zapis konstytucyjny.

W art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stwierdzono, że: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony".

Z porządkiem prawnym dotyczącym samorządu zawodowego kontrastuje jednak postawa władz państwowych, które od połowy pierwszej dekady XXI wieku prowadzą działania zmierzające do ograniczenia roli korporacji zawodowych w sferze publicznej. Dążenie to jest szczególnie widoczne w przypadku samorządów prawniczych, które uznano za organizacje nadmiernie ingerujące w wykonywanie zawodów ważnych ze społecznego punktu widzenia. Uogólniając rozważania należy jednak pamiętać, że w obszarze władzy publicznej nie ma próżni, tak więc miejsce pozostawione przez samorząd musi zająć administracja rządowa, co oznacza wzrost biurokracji. Wobec ewentualnego pozbawienia samorządów zawodowych wpływu na sposób i jakość wykonywania zawodu, jedyną realną alternatywą jest utworzenie scentralizowanego nadzoru. Biorąc pod uwagę deklarowane przez polityków wszystkich opcji przywiązanie do idei decentralizacji i wzmacniania w Polsce społeczeństwa obywatelskiego, tego typu postawa zaskakuje i musi rodzić wątpliwości. W rezultacie pojawiają się uzasadnione obawy dotyczące przyszłości samorządu zawodowego w Polsce jako ważnego elementu struktury władz publicznych. Wspomniana niechęć ze strony administracji państwowej, populistyczna postawa części klasy politycznej, a także jednostronnie negatywne stanowisko mediów wytwarzają wokół samorządu zawodowego nieprzychylną atmosferę, której ulega pozbawiona wyważonego przekazu opinia publiczna.

Czy zatem w obecnym kształcie organizacyjnym samorząd zawodowy wzmacnia struktury państwa demokratycznego i zabezpiecza interes publiczny czy jest instytucją anachroniczną, deformującą reguły rynkowe i działającą na rzecz partykularnego interesu wybranych profesji?

Na te i inne pytania starali się odpowiedzieć autorzy pracy, którzy postawili sobie za cel przybliżenie problematyki samorządu gospodarczego i zawodowego w Polsce.

W rozdziale pierwszym poruszono kwestie związane z istotą samorządu gospodarczego i zawodowego. Szczególną uwagę zwrócono na jednoznaczne, mające swoje źródła w nauce prawa administracyjnego, zdefiniowanie pojęć oraz określenie celów i zadań omawianych samorządów. Podkreślono publicznoprawną naturę samorządu gospodarczego i zawodowego oraz ich rolę w funkcjonowaniu władzy publicznej. Rozważania na ten temat musiały być oczywiście poprzedzone ogólną charakterystyką samorządu korporacyjnego. Jest to niezwykle ważne, bowiem istnieje cały szereg rozbieżnych poglądów co do istoty samorządu. Ich różnorodność wynika głównie ze względów natury politycznej. Nie ulega jednak wątpliwości, że samorząd jest wyrazem decentralizacji, która odgrywa kluczową rolę w sferze stosunków społecznych.

Rozdział drugi dotyczy procesu kształtowania się samorządu gospodarczego jako podmiotu administracji publicznej. Na wstępie skoncentrowano się na omówieniu genezy samorządu gospodarczego, zarówno w Europie, jak i na ziemiach polskich. Charakteryzując to zagadnienie wskazano, że choć jego pierwocin można się dopatrywać w okresie średniowiecza, to nowoczesny samorząd gospodarczy jest rezultatem zmian społeczno-gospodarczych, jakie nastąpiły na Starym Kontynencie u progu XIX wieku. W dalszej części rozdziału drugiego omówiono kierunki rozwoju samorządu gospodarczego w II Rzeczypospolitej. Szczegółowe rozważania poświęcone charakterystyce izb rzemieślniczych, przemysłowo-handlowych i rolni-

czych poprzedzono omówieniem podstaw prawnych i pozycji ustrojowej samorządu gospodarczego, który dysponował statusem korporacji publicznoprawnej, stanowiąc zdecentralizowaną formę administracji publicznej w sferze życia gospodarczego. Warto zaznaczyć, że stabilna pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w II Rzeczypospolitej miała swe umocowanie konstytucyjne. W ustawach zasadniczych okresu międzywojennego zwracano uwagę na potrzebę wyłonienia samorządowej reprezentacji środowisk gospodarczych, uznając ją za jeden z trzech, obok władzy rządowej i samorządu terytorialnego, filarów administracji publicznej w Polsce.

Ostatnia część rozdziału drugiego poświęcona jest charakterystyce samorządu gospodarczego w okresie realnego socjalizmu, kiedy izby były początkowo tolerowane przez komunistów jako istotne źródło wiedzy z zakresu stosunków gospodarczych. W miarę upływu czasu izby rolnicze oraz izby przemysłowo-handlowe stały się jednak zbędne. Pierwsze z wymienionych dotrwały zaledwie do 1946 r., natomiast izby przemysłowo-handlowe zaczęto likwidować od roku 1950. Jedynie izby rzemieślnicze funkcjonowały przez cały okres Polski Ludowej, pozostając jednak instytucjami w znacznej mierze fasadowymi, którym trudno przypisać miano rzeczywistego samorządu gospodarczego. Sytuacja pod tym względem nie zmieniła się aż do okresu reform społeczno-politycznych w Polsce, które stworzyły odpowiednie ramy prawne dla rozwoju różnych form samorządu.

Rozdział trzeci obejmuje pogłębioną charakterystykę samorządu gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. W trakcie analizy zwrócono uwagę na słabość izb gospodarczych wynikającą przede wszystkim z dobrowolnego charakteru więzi łączących zrzeszone w nich osoby. Powyższa formuła nie zapewnia wyłonionym tą drogą izbom zadowalającej reprezentacji i sytuuje je w gronie stowarzyszeń zajmujących się wyłącznie partykularnym interesem swoich członków. Takie ograniczenie minimalizuje, jeżeli nie wyklucza, aktywność na rzecz dobra publicznego, ze względu na niewielki zakres kompetencji. Jest rzeczą oczywistą, że stowarzyszenie nie może wykonywać zadań obejmujących sferę administracji państwowej. Biorąc pod uwagę powyższe wnioski, należy zakwestionować samorządowy charakter izb funkcjonujących w reżimie prawa prywatnego, dla których normą podstawową jest ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. Jest to daleko idące sformułowanie, gdyż w wyżej wymienionym akcie prawnym wyraźnie stwierdzono, że izby gospodarcze są organizacjami samorządu gospodarczego. Konsekwencja badawcza nakazuje zatem w tym przypadku poddać w wątpliwość stanowisko ustawodawcy, który formalnie rzecz biorąc tworzy w Polsce samorząd gospodarczy, nie obdarzając go jednak atrybutami związku publicznoprawnego. Wspomniane wątpliwości dotyczą wszystkich izb, które działają na podstawie wyżej wymienionej ustawy.

Stowarzyszeniowy charakter mają także izby rzemieślnicze, które funkcjonują wprawdzie w oparciu o inną, ale bazującą na tych samych przesłankach ustawę o rzemiośle z dnia 22 marca 1989 r. Z drugiej strony pamiętajmy jednak, że nie wszystkie izby gospodarcze w Polsce działają w systemie prawa prywatnego. Od połowy lat 90. ubiegłego wieku powszechnymi związkami samorządowymi są izby rolnicze oraz Polska Izba Ubezpieczeń. Jak zatem widać, obligatoryjny samorząd gospodarczy znalazł dla siebie pole działania i może stać się punktem odniesienia dla pozosta-

łych organizacji zajmujących się rzecznictwem interesów poszczególnych środowisk gospodarczych. W celu osiągnięcia pełniejszych rezultatów niezbędne jest jednak wzmocnienie pozycji ustrojowej wspomnianych izb i, co się z tym wiąże, zwiększenie efektywności ich działań. Uwaga ta dotyczy w pewnym stopniu samorządu rolniczego i ubezpieczeniowego, ale przede wszystkim izb gospodarczych o charakterze stowarzyszeniowym. Zawarta w rozdziale trzecim prezentacja funkcjonujących w Polsce izb gospodarczych stanowi punkt wyjścia do rozważań dotyczących potencjalnych kierunków rozwoju samorządu gospodarczego w III Rzeczypospolitej.

Rozdział czwarty jest zatem próbą określenia pozycji ustrojowej polskiego samorządu gospodarczego. W tym kontekście bardzo przydatne jest odwołanie się do doświadczeń francuskich w zakresie reprezentacji interesów przedsiębiorców. Izby przemysłowo-handlowe we Francji jako korporacje publicznoprawne, z mocy ustawy posiadają obligatoryjny charakter członkostwa; obejmują one wszystkich przedsiębiorców danej dziedziny gospodarki lub kilku dziedzin pokrewnych, działających na obszarze danej izby.

W jakim zatem kierunku powinna zmierzać organizacja samorządu gospodarczego w Polsce? Jak już zaznaczono, przede wszystkim samorząd gospodarczy należy wpisać w system instytucjonalny administracji publicznej. Innymi słowy samorząd działający w interesie przedsiębiorców powinien uzyskać status związku publicznoprawnego. Tak jednoznaczne umocowanie administracyjne obligatoryjnych izb gospodarczych wyróżni je spośród stowarzyszeń, które z natury swej są organizacjami dobrowolnymi i działają na rzecz partykularnych interesów swoich członków, a nie szeroko pojętych grup społecznych. Niewielka reprezentatywność tego typu struktur jest główną przyczyną ich niedostatecznego wpływu na sferę władzy publicznej. Od izb gospodarczych powinno się natomiast oczekiwać rzeczywistych uprawnień w zakresie współkształtowania stosunków gospodarczych w kraju, m.in. poprzez: wyrażanie opinii o projektach ustaw i rozporządzeń, przedstawianie wniosków i spostrzeżeń z własnej inicjatywy oraz na żądanie organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, udzielanie pomocy przedsiębiorcom w prowadzeniu działalności gospodarczej, a także wydawanie na wniosek podmiotów gospodarczych, sądów powszechnych i polubownych opinii dotyczących zwyczajów handlowych, warunków obrotu handlowego oraz prowadzenia przedsiębiorstw. Wielce zasadne jest także opracowywanie zasad etyki działalności gospodarczej oraz ich egzekwowanie poprzez prowadzenie sądownictwa organizacyjnego.

W celu wykonywania wyżej wymienionych zadań izby gospodarcze powinny dysponować wykazem osób i jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą wraz z danymi dotyczącymi ich siedziby i przedmiotu przedsiębiorstw zgłoszonych w rejonie izby. Docelowo to właśnie izby powinny prowadzić rejestr handlowy, co wydatnie zwiększyłoby ich wpływ na przejrzystość stosunków gospodarczych na swoim terenie.

Niezwykle ważne dla samorządu gospodarczego w Polsce jest jego zaakceptowanie przez środowisko przedsiębiorców. Aby tak się stało, samorząd musi być instytucją w pełni reprezentatywną, kierowaną przez osoby pochodzące z demokratycznych wyborów. Równie istotne jest racjonalne określenie podstaw finansowania samo-

rządu gospodarczego. Znaczącą część dochodów budżetowych izb powinny stanowić stabilne i pewne wpływy podatkowe, które umożliwiłyby planowe realizowanie zadań statutowych samorządu gospodarczego. Najlepszym rozwiązaniem w tym względzie byłoby partycypowanie izb w podatku od towarów i usług VAT z terenu danego województwa. Alternatywną propozycją jest opłacana przez przedsiębiorców składka, która byłaby kosztem odliczonym od podstawy opodatkowania.

Nie ulega wątpliwości, że jedynie izby gospodarcze funkcjonujące według przedstawionego powyżej modelu organizacyjnego mogą zagwarantować przedsiębiorcom działającym w Polsce zadowalającą reprezentację ich interesów. Wynika to w głównej mierze z publicznoprawnego charakteru tego typu związków, który zapewnia im trwałą pozycję w strukturze ustrojowej kraju.

Kolejne rozdziały książki dotyczą już samorządu zawodowego. Rozdział piąty poświęcony został historii samorządu zawodowego w Polsce. Rozważania z tego zakresu rozpoczęto od przedstawienia jego ogólnej genezy, sięgając do koncepcji upatrujących powstania tego typu form organizacyjnych w starożytności. Wskazano jednak, że dynamiczny rozwój nowoczesnych samorządów zawodowych posiadających kompetencje publicznoprawne przypada na II połowę XIX wieku. W tym czasie w Europie, również w Polsce pozostającej wówczas pod zaborami, powstają samorządy zawodowe takich profesji jak lekarze, adwokaci czy notariusze. W drugiej części rozdziału scharakteryzowano pozycję ustrojową oraz znaczenie samorządu zawodowego w II Rzeczypospolitej, kiedy przyjęto podstawy prawne powołujące pięć korporacji zawodowych, a mianowicie: adwokatów, notariuszy, lekarzy, lekarzy dentystów oraz aptekarzy. Samorząd zawodowy posiadał wówczas jasno określone podstawy organizacyjne i traktowany był jako związek publicznoprawny. Jest to o tyle istotne, że po roku 1989, szukając inspiracji, korzystano w tej mierze z bogatych doświadczeń okresu międzywojennego. W dalszej kolejności scharakteryzowano sytuację samorządu zawodowego po II wojnie światowej, kiedy po krótkotrwałej restytucji doprowadzono do jego likwidacji.

W rozdziale szóstym poruszona została kwestia organizacji samorządu zawodowego w III Rzeczypospolitej. Rozdział ten podzielony został na pięć części. W pierwszej wskazano na proces odbudowy samorządu zawodowego w okresie transformacji systemowej, natomiast w pozostałych czterech częściach scharakteryzowano podstawy prawne i zasady funkcjonowania przykładowych korporacji zawodowych wchodzących w skład jednej z grup samorządu zawodowego, a mianowicie samorządu zawodów prawniczych i pokrewnych, samorządu zawodów medycznych i pokrewnych, samorządu zawodów ekonomicznych oraz samorządu zawodów związanych z budownictwem i projektowaniem przestrzennym.

Rozdział siódmy poświecony został ocenie kierunków działań oraz określeniu perspektyw rozwoju samorządu zawodowego w Polsce. Najważniejszą jego część stanowi prezentacja wyników badań własnych przeprowadzonych wśród członków samorządów zawodowych. Ze względu na objętość prezentowanej publikacji zawarte zostały w niej informacje dotyczące jedynie adwokatów oraz architektów. W badaniach zastosowano celowy dobór próby badawczej, gdyż prowadzone one były na ogólnopolskich zjazdach wymienionych korporacji. Uzyskane opinie i komentarze

pozwoliły na sformułowanie interesujących wniosków dotyczących ich funkcjonowania oraz umożliwiły poznanie postulatów wysuwanych pod adresem macierzystych korporacji przez członków. W dalszej części rozdziału wskazano na szanse i zagrożenia rozwoju samorządu zawodowego w Polsce oraz zaprezentowano dążenia innych środowisk zawodowych do utworzenia samorządu.

Prezentowana publikacja została przygotowana przez zespół badaczy związany z Wydziałem Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w ramach grantu otrzymanego z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. „Miejsce samorządu gospodarczego i zawodowego w strukturze ustrojowej państwa demokratycznego".

Rozdział I

SAMORZĄD KORPORACYJNY W STRUKTURZE USTROJOWEJ PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO

1. Powstanie i rozwój samorządu

Nie ulega wątpliwości, że jednym z elementów kształtujących fundamentalne wartości demokracji jest rozwój samorządu. Jego istota obejmuje cały szereg rozbieżnych poglądów. Różnorodność ta wynika z rozmaitego sposobu myślenia o samorządzie, zdeterminowanego co najmniej trzema głównymi przyczynami.

Po pierwsze, samorząd służył jako środek walki obywateli z absolutystycznym państwem; po drugie, samorząd stanowił środek walki różnych narodowości zamieszkujących jedno i to samo państwo, wreszcie po trzecie, samorząd był jednym z tych elementów, poprzez które uzewnętrzniała się demokratyzacja społeczeństwa. W zależności od tego, która z tych przyczyn w danej epoce i w danym państwie najsilniej działała, ukształtował się sposób myślenia o samorządzie, do którego dostosowywano oczywiście jego konstrukcję prawniczą[1].

Przez wiele lat trwał spór o to, od kiedy możemy mówić o powstaniu i rozwoju nowoczesnego samorządu. Bez wątpienia z elementami samorządności mamy do czynienia na wszystkich etapach dziejów społecznych i państwowych. Pojawiały się one już w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy i solidarności. Te pierwsze formy współdziałania prowadziły w konsekwencji do wytworzenia rodziny patriarchalnej i rodu, w którym górę brał instynkt utrzymania egzystencji całości nawet kosztem jednostek. Wspomniane powyżej nowe związki społeczne przez ograniczenie wolności swych członków tworzyły silną władzę, utrzymującą ład i harmonię wewnątrz grupy, zapewniały wymiar sprawiedliwości i skuteczną obronę przez stosowanie bezwzględnego prawa zemsty rodowej. Dopiero te związki zorganizowały życie gospodarcze na podstawie samowystarczalności, przez co umożliwiały wyżywienie całości. W rezultacie zanikło rozpadanie się grup z powodu niemożności zaspokojenia głodu i poczucia bezpieczeństwa[2].

[1] W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 140.

[2] A. Wereszczyński, *Państwo antyczne i jego renesansy*, Lwów 1934, s. 17–18; por. K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 6–7.

Uniwersytet Adama WNPiD UAM BIBLIOTEKA w Poznaniu

Zdaniem Antoniego Wereszczyńskiego wskutek takiego procesu rozwojowego organizacje rodowe stały się fundamentem, z którego powstawały państwa starożytne. Przejęły one w pełni podstawowe założenie organizacji rodowych – konieczność podporządkowania jednostki interesom zbiorowości dla skutecznego zapewnienia bytu całości. Ta twarda konieczność życiowa stworzyła centralistyczne podłoże antycznego państwa, którego następstwem stała się jego wszechwładza.

W tym kontekście trudno mówić o funkcjonowaniu rzeczywistego samorządu, gdyż nie był on umocowany w strukturze administracyjnej danych państw ani nie był przedmiotem dążeń politycznych.

Jak słusznie zauważa Jerzy Panejko, monarcha absolutny, łączący wszystkie emanacje władzy państwowej w swych rękach, nie znał żadnego ograniczenia swej władzy i nie dopuszczał do jakiejkolwiek samodzielności[3].

W takich uwarunkowaniach politycznych państwa antyczne ogarniały wszystkie sfery życia publicznego znacznie przekraczając granice etatyzmu. Określona w tym duchu ideologia państwowa nakazywała pełne podporządkowanie poddanych, ścisłe unormowanie współżycia społecznego, co prowadziło w efekcie do tego, że człowiek stawał się bezwolnym przedmiotem. Tak ukształtowane stosunki władcze miały jednak dysfunkcjonalny wobec państwa charakter. Jak się bowiem okazało przerost władzy państwowej, przemienienie społeczeństwa w bezwolną masę niewolników, biernych i obojętnych na losy państwa, spowodowały jego upadek[4].

Wynika stąd istotny, jak się wydaje, wniosek: brak partycypacji społecznej w życiu publicznym oraz alienacja elit władzy zagraża stabilności państwa. Tak więc możemy powtórzyć za Aleksandrem Krońskim, że rozwój państwa jest ściśle związany z samorządem, to jest z tym, czy ideologia państwowa godzi się na gospodarczą i kulturalną samodzielność jednostki, na jej swobodę w decydowaniu o sobie czy też nie. Samorząd istnieje zatem nie tylko w interesie skupisk ludzkich, w interesie obywateli osiadłych na pewnym terytorium, ale istnieje też w interesie samego państwa[5].

Sporo wątpliwości budzi także dopatrywanie się pierwocin samorządności w wiekach średnich. Wynika to z tego, że w funkcjonującym wówczas państwie stanowym nie mogło być mowy o samorządzie w dzisiejszym znaczeniu, gdyż obowiązywało tam pojęcie wolności i niezawisłości gminnej bez względu na ogólne interesy państwowe.

Gminy nie brały wówczas udziału w administracji państwowej i nie wykazywały wcale dążności w tym kierunku. Z drugiej znowu strony, samodzielność ich nie była wypływem ustroju prawnego, lecz polegała na stanie faktycznym. Gminy tworzyły państwa w państwie, rządziły się same przez swoje władze, wykonywały istotne prawa zwierzchnie, a w stosunku do państwa lub księcia uznawały z reguły tylko zobowiązania opierające się na umowie lub zwyczaju. Często też dążyły do zdobycia dostępu do organizacji feudalnej[6]. Ówczesny samorząd stanowy wyrażał się w przeniesieniu niektórych uprawnień panującego władcy na konkretne stany, które z nich korzystały, realizując własne interesy bez związku z państwem.

[3] J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 17.
[4] A. Wereszczyński, op. cit., s. 38.
[5] A. Kroński, op. cit., s. 9.
[6] J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 18.

Jak wykazuje Józef Staryszak, przeniesienie uprawnień dokonywało się w formie przywileju, który prawnie stanowiła umowa. Z umowy będącej tytułem prywatnoprawnym wyprowadzały stany (szlachecki, mieszczański i chłopski) swoje prawo do samorządu. Prawo to uważały one za własne prawo, niezależne od państwa i stojące poza państwowym porządkiem prawnym[7].

Wojna trzydziestoletnia (1618–1648) przyniosła w tej mierze wiele zmian. Doprowadziła ona do erozji modelu średniowiecznego państwa stanowego i pociągnęła za sobą zniweczenie wszelkiej wolności i samodzielności lokalnych struktur gminnych. W miejsce systemu korporacji stanowych wprowadziła ona nowy model centralistyczno-monokratyczny. Tak więc kraje kontynentu europejskiego wkraczając w erę nowożytną zmierzały wyraźnie w kierunku wzmacniania władzy monarszej przez centralizację administracji publicznej, by w XVII i XVIII stuleciu przyjąć kształt monarchii absolutnej.

Powstające w tych warunkach państwo policyjne nie zamierzało tolerować żadnych koncesji władczych na rzecz jakichkolwiek stanów czy organizacji terytorialnych. Zasadą rozwijającego się absolutyzmu była koncepcja suwerenności, która negowała idee asocjacyjne czy korporacyjne. Pomiędzy jednostką a państwem nie mogły istnieć żadne pośrednie organizmy. Wszelkie związki traktowano tylko jako luźne, mechaniczne ugrupowania pozbawione samodzielności. W efekcie gmina posiadała osobowość jedynie w dziedzinie prywatnoprawnej.

Przełomowe znaczenie dla powstania nowoczesnego, wyposażonego w kompetencje administracyjne samorządu miał upadek państwa feudalnego, a wraz z nim zniesienie społeczeństwa stanowego. Samorząd jako pojęcie prawne powstał dopiero wtedy, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do poddanych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi zaczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm. W tym momencie powstała instytucja samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym zaczęła się kształtować nauka o samorządzie[8].

Upadek społeczeństwa stanowego oznaczał jednocześnie początek demokracji obywatelskiej, w której wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa, są podmiotem władzy. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską z 1789 roku, w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. W wyniku rewolucji obalony został ustrój feudalny w formie monarchii absolutnej. Rewolucja francuska – jej hasła „Wolność, Równość, Braterstwo" – wywarła olbrzymi wpływ na losy ówczesnego świata; była punktem zwrotnym w nowożytnych dziejach ludzkości. Spowodowała ona upodmiotowienie wszystkich ludzi, uczyniła z nich obywateli wolnych i równych wobec prawa; stworzyła polityczne i ekonomiczne podstawy ustroju demokratycznego. Nie mniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarła rewolucja amerykańska, której skutkiem była niepodległość Stanów Zjednoczonych.

[7] J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 8.
[8] J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 9–10.

Słynna „Deklaracja Niepodległości" z 1776 roku, autorstwa Thomasa Jeffersona, zaczyna się od słów: „Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi" i „obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia"[9].

Nie ulega więc wątpliwości, że nowoczesny samorząd krystalizował się na tle przemiany państwa absolutnego w państwo konstytucyjne i samorządne, którego podstawą była walka jednostki o prawa publiczne. Konsekwencją kształtującej się w tym okresie demokracji obywatelskiej stały się działania zmierzające w kierunku decentralizacji administracji państwowej na rzecz gminy jako władzy lokalnej. Proces ten rozpoczął się, jak już wspomniano, we Francji w dobie rewolucji burżuazyjnej. Na szczególne podkreślenie zasługuje ustawa komunalna, uchwalona przez konstytuantę 14 grudnia 1789 roku, w której nazwano samorząd mianem „władzy lokalnej" (*pouvoir municipal*). Potraktowano go w ten sposób jako „czwartą władzę w państwie", równorzędną z władzą ustawodawczą, administracyjną i sądowniczą, ale przysługującą nie państwu tylko gminie.

Dalszy rozwój historii gminy i jej stosunku do państwa poszedł we Francji w odmiennym kierunku, a mianowicie uznania wszechwładzy państwa wobec jednostki i gminy. Tym samym odmówiono gminie przyznania jej praw naturalnych i potraktowano ją jako okręg administracyjny zobowiązany do wykonywania zadań państwowych. Niemniej jednak nauka o *pouvoir municipal* wywarła decydujący wpływ na ustawodawstwo innych państw, a mianowicie Belgii, Austrii i niektórych krajów niemieckich. Szczególnie na obszarze Prus samorząd gminny znalazł bardzo korzystne warunki swojego rozwoju. Kluczowe znaczenie w tej mierze miała Ordynacja miejska z 19 listopada 1808 roku, dzięki której, w myśl założeń jej autora Karla von Steina, chciano odwołać się do lokalnego czynnika obywatelskiego celem zdynamizowania życia społecznego i politycznego Prus. Podkreślić również należy, że istotny wpływ na teorię i praktykę funkcjonowania samorządu w Europie miały, nieco odmienne od wzorów kontynentalnych, doświadczenia brytyjskie.

Reformy władzy lokalnej w Anglii w XIX wieku i późniejsze nie spowodowały wykształcenia się na Wyspach Brytyjskich samorządu terytorialnego w sensie prawnym – jako niezależnego podmiotu administracji publicznej, na wzór Francji i Niemiec. Jak zauważa Stanisław Wykrętowicz, w Europie kontynentalnej samorządowa władza lokalna powstała w wyniku decentralizacji władzy publicznej, natomiast to co Anglicy nazywają samorządem, jest wytworem specyficznego rozwoju historycznego stosunków angielskich i oznacza formę rządu angielskiego z parlamentem na czele, w przeciwieństwie do formy rządu opierającego się na nieskrępowanej woli królewskiej, jak to miało miejsce w monarchii absolutnej na kontynencie. Odmienny zatem kierunek rozwoju monarchii w erze nowożytnej w Anglii i na kontynencie, zwłaszcza we Francji, sprawił, że w pierwszym przypadku miała miejsce dekoncentracja władzy centralnej, czyli przekazanie przez rząd (królewski) części zadań publicznych organom lokalnym (radom miast, hrabstwom i okręgom) jako najniższym ogniwom

[9] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008, s. 14.

administracji rządowej, natomiast w przypadku drugim – we Francji i na kontynencie doszło do decentralizacji administracji państwowej (publicznej) i podziału jej na dwa niezawisłe podmioty, a mianowicie: zhierarchizowaną administrację rządową i zdecentralizowaną administrację samorządową jako władzę lokalną, początkowo gminną, a później również rozszerzoną na powiaty i regiony, choć w każdym przypadku od siebie i rządu niezależne[10].

2. Pojęcie i istota samorządu

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*. Jak już jednak podkreślono, w Anglii termin ten oznacza formę rządów parlamentarnych, w przeciwstawieniu do *government by prerogative*, tj. rządu polegającego na nieskrępowanej woli monarchy, a zatem jest pojęciem politycznym, a nie prawnym.

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[11]. 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.

---

[10] Ibidem, 28.

[11] Z. Grelowski, *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 9.

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 materialny konieczny związek, który nie został utworzony przez państwo jest dla niego nietykalna. 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[12].

Taki pogląd, przeciwstawiający gminę państwu, dominujący zwłaszcza w pierwszej połowie XIX wieku, nie był przypadkowy. Czołowym bowiem hasłem ówczesnych sił postępowych, liberalno-demokratycznych, 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 Wykrętowicz, 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, w przeciwnym razie byłoby to państwo w państwie[13].

Teoria naturalistyczna, uznając – 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

[12] S. Zamoyski, *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931, s. 20.
[13] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 66; por. A. Kroński, op. cit., s. 6–7.

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[14].

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[15].

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, pieniądz, sprawy zagraniczne). Przedmiotem delegacji ustawowej nie są też zadania czy działania, mogące szkodzić interesom państwa lub ogółu społeczeństwa. Istnieje tedy granica, której zakres przedmiotowy działań samorządu jest ściśle określony i nie może być przekroczony. Natomiast nie ma mowy o ingerencji administracji rządowej w poruczony przez ustawę przedmiot działań samorządu, w tej dziedzinie samorząd jest niezawisły i nie podlega żadnej hierarchicznie „wyższej" władzy[16].

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

[14] Por. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 53.

[15] R. Kmieciak, *Geneza, istota i zadania samorządu*, Poznań 1996, s. 5–6.

[16] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 70; por. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 29–30.

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 Jerzego 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"[17].

Jak się wydaje, w sposób najbardziej jasny i klarowny 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[18].

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[19]. 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 stawania się podmiotem praw i obowiązków prywatnych, zdolność uczestniczenia w obrocie cywilnym, a więc nabywania, zawierania umów, występowania jako strona w procesie,

[17] J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 63.

[18] Por. T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1994, nr 7-8, s. 24.

[19] T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152.

słowem podporządkowanie danego podmiotu normom prawa cywilnego[20]. 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"[21].

Zwróćmy więc uwagę na to, iż nadanie osobowości prawnej jednostce samorządowej oznacza przekazanie jej jako organowi państwowemu 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[22]. 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 określenia?

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[23].

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 tech-

---

[20] Z. Grelowski, op. cit., s. 26; por. S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 3, s. 4–5.

[21] M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7.

[22] Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 90.

[23] Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 62.

nicznymi wykonawcami decyzji podjętych przez centrum. Przy zaistnieniu drugiej formy – dekoncentracji, lokalna administracja państwowa otrzymuje niewielki zakres działania, który podlega jej decyzjom władczym[24].

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[25]. Innymi słowy dekoncentracja polega na upoważnieniu niższych władz rządowych do merytorycznego załatwiania spraw czyli, posługując się kategoriami prawnymi, do stanowienia indywidualnych norm prawnych[26].

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[27].

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 instancyjnym 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

---

[24] S. Wójcik, *Polityczne i teoretyczne aspekty decentralizacji*, (w:) *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 1999, s. 23.

[25] Z. Grelowski, op. cit., s. 38.

[26] W. Sz. Wachholz, *Istota i prawo związków publicznych. Publiczne osoby związkowe*, Warszawa 1928, s. 42.

[27] A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrotu od społeczeństwa masowego*, (w:) *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 1999, s. 13; por. Z. Blok, *Teoria polityki*, Poznań 1998, s. 63.

zgodności rozwijanej przez organ inicjatywy – w sprawach tworzących sferę samodzielnego działania – z prawem i zasadniczą linią polityki państwa[28].

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[29].

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"[30]. 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[31].

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[32].

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 wszelka 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[33].

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.

---

[28] J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 12–13.

[29] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 23; por. E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 22.

[30] J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 98.

[31] Ibidem, s. 100.

[32] Por. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 429.

[33] W. L. Jaworski, *Czy mamy samorząd?*, „Dzień Polski" z 21.02.1928 r.

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 formach przewidzianych ustawą i nie naruszających owej samodzielności[34].

Ostatni 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 niezwykłej 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[35].

Z kolei punktem wyjścia samorządu korporacyjnego jest członkostwo określonej korporacji, związku obywateli. W odróżnieniu od dobrowolnych stowarzyszeń jest to członkostwo przymusowe. Obywatel staje się „członkiem" związku samorządowego automatycznie z mocy prawa, gdy spełnia określone przez prawo warunki, np. wykonuje określony zawód czy też zamieszkuje na określonym 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[36], obejmuje bowiem wszystkich obywateli zamieszkałych na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego – admini-

[34] Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 6; por. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum 1997, s. 349–350.

[35] S. Wykrętowicz, *Samorząd akademicki a wolność nauki*, (w:) *Ekonomia*, pod red. B. Borkowskiej, G. Wrzeszcz-Kamińskiej, Wrocław 2006, s. 53.

[36] W literaturze przedmiotu funkcjonuje pojęcie samorządu powszechnego, traktowanego jako szersze rozumienie samorządu terytorialnego. Takie ujęcie oznacza zasadniczy brak kryterium materialnego, a więc powszechność spraw samorządowych.

stracyjnego. Natomiast samorząd specjalny[37] obejmuje osoby czynne w danej gałęzi gospodarki (samorząd gospodarczy: przemysłowo-handlowy, rolniczy, rzemieślniczy), bądź wykonujące określony zawód (samorząd zawodowy: lekarski, adwokacki, itp.)[38]. Pojęcie samorząd specjalny wprowadził do nauki polskiego prawa administracyjnego Kazimierz Władysław Kumaniecki przeciwstawiając go samorządowi powszechnemu, albowiem nazwa ta wskazuje na zasadniczą różnicę między obydwiema formami samorządu.

W dalszej części pracy nasza uwaga skoncentruje się właśnie na istocie, organizacji i zadaniach samorządu gospodarczego oraz samorządu zawodowego.

3. Istota samorządu gospodarczego i zawodowego

W poprzednim podrozdziale kilkakrotnie stwierdzono, że samorząd stanowi wyraz decentralizacji zarządzania państwem. Opierając się na tych przesłankach, możemy powiedzieć, że „samorząd jest działalnością administracyjną państwową o charakterze lokalnym lub specjalnym, wykonywaną samodzielnie przez związki publicznoprawne obdarzone władzą na podstawie i w granicach ustaw państwowych[39]. Szczególną uwagę należy zwrócić na fragment „...działalnością administracyjną państwową o charakterze terytorialnym lub s p e c j a l n y m...". Wynika z niego, że samorządem są nie tylko związki lokalne o charakterze terytorialnym, ale również związki specjalne, które wyodrębnia się ze względu na inne kryteria niż obszar funkcjonowania. Mamy tutaj na myśli jednostki samorządu gospodarczego i zawodowego.

Jest to bardzo istotna konstatacja w kontekście tego, że w nauce prawa administracyjnego przez wiele lat trwał spór o to, czy związki nieterytorialne mogą posiadać charakter samorządowy. Dzisiaj jednak nie budzi wątpliwości fakt, że kryteria odróżniające obie formy samorządu, według których dzielimy go na terytorialny (powszechny) i specjalny (gospodarczy i zawodowy) nie mogą posiadać zasadniczego znaczenia, bowiem z prawnego punktu widzenia nie musimy przywiązywać wagi do tego, w jaki sposób ustawa zakłada granicę działania związków samorządowych. Drugorzędną sprawą jest stwierdzenie, czy granice te będą terytorialne czy też specjalne; ważne jest natomiast aby wskazane związki były obdarzone przez ustawę władzą publiczną dla wykonywania określonej dziedziny administracji państwowej.

---

[37] 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. Nazwa samorząd nieterytorialny nie może nas jednak zadowolić ze względu na swoją nieścisłość. Zwróćmy bowiem uwagę, że każda jednostka samorządu nieterytorialnego rozciąga swoją władzę również na pewien obszar. Nie jest to wprawdzie kryterium wyodrębnienia określonego podmiotu samorządowego jednak istotny element racjonalizujący jego funkcjonowanie.

[38] H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 139–140.

[39] S. Zamoyski, op. cit., s. 56.

Możemy powiedzieć, że samorząd specjalny, a więc między innymi gospodarczy i zawodowy, jest nowszą formą administracji państwowej, ponieważ odbiega od podstawowej i najczęściej branej pod uwagę terytorialnej zasady administracji; w żadnym razie zaś nie jest formą gorszą. Pod względem prawnym pomiędzy samorządem terytorialnym a gospodarczym i zawodowym występują różnice jedynie natury technicznej.

Zanim przejdziemy do zdefiniowania interesujących nas pojęć warto podkreślić, że w okresie międzywojennym wśród wybitnych polskich administratywistów nie było zgody co do jednoznacznego umiejscowienia samorządu gospodarczego i zawodowego w systemie politycznym państwa. Bardzo często organizacje samorządu zawodowego traktowane były jako element szeroko rozumianego samorządu gospodarczego, ewentualnie terminy samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy stosowano zamiennie.

Przykładowo Julian Hubert twierdził, że w Polsce, stosownie do dziedzin, można wyróżnić samorząd gospodarczy działający w rolnictwie, przemyśle, handlu oraz wolnych zawodach[40]. Podobny pogląd prezentował Konstanty Grzybowski, który w swoich pracach podkreślał, że nie ma przyczyn, dla których samorząd zawodowy nie dałby się pomieścić w samorządzie gospodarczym.

Z kolei Wilhelm Szczęsny Wachholz, klasyfikując istniejące samorządowe związki zawodowe według ich zakresu działania, wyróżniał:

- związki zorganizowane jako izby, np. izby przemysłowo-handlowe, adwokackie, lekarskie, itp.;
- związki powołane do przeprowadzania określonych zadań administracyjnych natury gospodarczej, leżących w interesie samych zrzeszonych (np. spółki myśliwskie, rybackie, wodne) albo też mających określone znaczenie, których wartość dla całości przejawia się w stopniu zainteresowania się działalnością tych związków przez państwo (np. ubezpieczenia społeczne)[41].

Jak widać Wachholz uznał pierwszeństwo samorządu zawodowego. Jeszcze bardziej zdecydowane stanowisko w tej kwestii zajął Kazimierz Władysław Kumaniecki, który twierdził, iż to samorząd gospodarczy jest częścią samorządu zawodowego, gdyż „sprawy gospodarcze to zaledwie cząstka zadań i zainteresowań organizacji samorządowo-zawodowej"[42]. Jak się wydaje nie był to jednak pogląd dominujący, o czym świadczyć mogą zapisy konstytucyjne okresu II Rzeczypospolitej.

W Konstytucji marcowej zapowiedziano w art. 68 „powołanie samorządu gospodarczego dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego", jednak nie wspomniano słowem o samorządzie zawodowym. To zaniechanie mocno skrytykował wspomniany wcześniej prof. Kumaniecki, który stwierdził: „twórcy konstytucji zapomnieli, że są pewne zawodowe związki samorządowe, których zadania ani nie wyczerpują się w zakresie spraw gospodarczych, ani nawet nie zmierzają do ich zaspokojenia, lecz są znacznie szersze i z tego powodu organy tych związków są wyposażone w pewne

[40] J. Hubert, *Samorząd gospodarczy, Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań 1926, s. 9.

[41] W. Sz. Wachholz, op. cit., s. 57.

[42] K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, op. cit., s. 430.

władztwo, objawiające się np. w dyscyplinarnej władzy wykonawczej wobec członków związku. Należą tu przede wszystkim związki niektórych zawodów wolnych, jak izby adwokackie, notarialne lub lekarskie"[43].

Jak widać Kazimierz Władysław Kumaniecki traktował pominięcie samorządu zawodowego w Konstytucji marcowej jako poważny błąd jej autorów. Biorąc pod uwagę powyższe, tym bardziej zaskakujący jest fakt, że podobnie w omawianej sprawie brzmiały zapisy Konstytucji kwietniowej z 1935 r. W art. 76 stwierdzono, że „dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy i wolnych zawodów oraz inne związki publicznoprawne"[44]. Samorząd zawodowy został więc ponownie potraktowany jako część szeroko rozumianego samorządu gospodarczego.

Jak się wydaje najbardziej racjonalne jest rozdzielne traktowanie samorządu gospodarczego i zawodowego. Pamiętać bowiem należy, że pomimo wielu podobieństw obu form samorządu, reprezentują one środowiska zajmujące różną pozycję w strukturze społecznej i gospodarczej kraju. Inne przecież zadania wykonują organizacje zrzeszające lekarzy, a jeszcze inne organizacje przemysłowców i handlowców.

Rozpoczynając nasze rozważania od samorządu gospodarczego należy podkreślić, że związki tego typu powinny spełniać dwojakiego rodzaju zadania:

- poruczone im wyraźnie przez państwo, tj. przez ustawy i rozporządzenia, w zakresie których występują w imieniu państwa i współpracują z władzami rządowymi i samorządowymi (samorządu terytorialnego);
- polegające na samodzielnym popieraniu i zaspokajaniu interesu danej grupy gospodarczej z uwzględnieniem swobody działania i prawa samodzielnej decyzji, jak również prawa samostanowienia norm w granicach ustawowych.

Wskazane powyżej zadania polegają na realizowaniu celów i zaspokajaniu interesów danej grupy społecznej i regulowaniu współżycia członków danego związku, przy uwzględnieniu interesów ogółu. Są to obowiązki, które z natury swej ciążą na państwie, a które państwo, celem lepszego ich wykonania i pełniejszego uwzględnienia interesów środowiskowych, powierza do wykonania organizacjom samorządowym. W tym zakresie, w jakim jednostka samorządu gospodarczego nie wykonuje jedynie wyraźnych poleceń ustawowych, ma ona przyznane prawo samodzielnego działania, prawo swobodnej decyzji i swobodnego uznania. Materialnie wykonuje ona zadania administracji państwowej, a zatem sprawuje władzę zwierzchnią, natomiast formalnie reprezentuje decentralizację, albowiem stanowi samodzielną, hierarchicznie niezależną organizację wyposażoną we władztwo administracyjne[45].

Rodzi się w tym miejscu pytanie o to, jak zdefiniować pojęcie samorządu gospodarczego. Trudno na nie jednoznacznie odpowiedzieć, bowiem mówiąc o samorządzie gospodarczym ma się na myśli nie tyle osobny układ norm prawa pozytywnego i odpowiadającą im odrębną instytucję prawną, co pewien program działania, program

[43] K. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja*, (w:) *Ankieta o konstytucji*, pod red. W. L. Jaworskiego, Kraków 1924, s. 161.

[44] A. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 285.

[45] Z. Grelowski, op. cit., s. 48.

organizacji życia publicznego w dziedzinach gospodarczych na zasadach współpracy organów państwowych lub związków komunalnych z określonymi reprezentacjami interesów kolektywnych danego stanu, zawodu czy grupy społeczno-zawodowej. Należy pamiętać, że podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedsiębiorstw danej gałęzi produkcji, lecz także zbiorowość społeczna oparta na pewnej więzi duchowej, zbiorowość która reprezentuje w życiu społecznym wartości zarówno ekonomiczne, jak również cywilizacyjne i moralne.

Wracając do pytania o definicję samorządu gospodarczego, możemy za Julianem Hubertem stwierdzić, że pod tym pojęciem rozumie się związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego[46]. Jest to forma aktywności publicznej, której podstawę działania stanowi związek osób o przymusowym charakterze członkostwa, co sytuuje samorząd gospodarczy w grupie samorządu korporacyjnego.

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 zaangażowanie w różnych sferach działalności gospodarczej. 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 niebezpieczną, wprowadzającą zamęt organizacyjny i kompetencyjny, co w efekcie może prowadzić do zdezawuowania idei samorządu gospodarczego.

Tego typu sposób myślenia jest również niebezpieczny dla spójności instytucji samorządu zawodowego, który podobnie jak samorząd gospodarczy 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[47]. Należy podkreślić, że w przypadku samorządu zawodowego nie ma jednak wątpliwości formalnoprawnych dotyczących charakteru członkostwa i istoty tego typu związków. Są one jednoznacznie postrzegane jako korporacje publicznoprawne stanowiące ważny element struktury administracyjnej państwa.

[46] J. Hubert, op. cit., s. 1.
[47] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 59.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, 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 podmiot 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 więc np. gminy, izby rolniczej, bądź izby lekarskiej, 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. 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.

Podobnie jak w przypadku omawianego wcześniej samorządu gospodarczego elementem łączącym samorząd zawodowy i terytorialny jest przynależność do grupy samorządu korporacyjnego. Jeżeli natomiast chodzi o podstawową różnicę pomiędzy samorządem zawodowym a terytorialnym, to dotyczy ona elementów branych pod uwagę przy wyodrębnianiu tego typu jednostek. Samorząd terytorialny opiera się wyłącznie na kryterium zamieszkania, nie uwzględniając osobistych interesów osób, natomiast samorząd zawodowy zrzesza pewne 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. I w tym zatem przypadku znajdujemy szereg analogii do relacji pomiędzy samorządem gospodarczym i terytorialnym.

Jak wynika z powyższej definicji 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[48].

Jak zauważa Jerzy Stępień, 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. W związku z zamieszaniem pojęciowym ostatnich lat trzeba podkreślić, że „dobrowolność" przynależności do izby zawodowej oznacza przekształcenie samorządu zawodowego w stowarzyszenie (zrzeszenie), działające wyłącznie w stosunku do swoich członków[49].

Podsumowując rozważania na temat istoty samorządu gospodarczego i zawodowego należy zatem raz jeszcze zaznaczyć, że samorząd nie jest 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. Odpowiednio do tego podziału w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd gospodarczy i zawodowy, których funkcjonowanie jest ważnym dopełnieniem procesu decentralizacji państwa demokratycznego.

[48] Por. M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2002, s. 131.
[49] J. Stępień, *Miejsce adwokatury we współczesnym państwie*, „Palestra" 2009, nr 3-4, s. 309.

Rozdział II

PROCES KSZTAŁTOWANIA SIĘ SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO JAKO PODMIOTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Społeczno-ekonomiczne przesłanki powstania i rozwoju samorządu gospodarczego

Charakteryzując genezę samorządu gospodarczego napotykamy na pewne trudności związane z jednoznacznym wskazaniem momentu historycznego, od którego możemy mówić o funkcjonowaniu podmiotów będących reprezentacją określonych środowisk gospodarczych. Dbając o jednoznaczny zakres merytoryczny pojęcia samorządu gospodarczego, na który wskazano w poprzednim podrozdziale, powinniśmy bowiem rozróżnić inicjatywy stowarzyszeniowe mające na celu reprezentowanie wyłącznie partykularnych interesów pewnych grup przedsiębiorców od działań obejmujących publiczno-administracyjny zakres kompetencji, typowy dla samorządu społecznego. Z drugiej jednak strony musimy pamiętać, że rozwój samorządu gospodarczego jest procesem wielowiekowym wpisanym jednoznacznie w ewolucyjny charakter stosunków społeczno-ekonomicznych cywilizacji europejskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe, możemy stwierdzić, że nowoczesny samorząd gospodarczy zaczął się kształtować w początkach XIX wieku w wyniku burzliwego rozwoju gospodarczego, przede wszystkim wzrostu produkcji przemysłu fabrycznego i obrotów handlu zarówno krajowego, jak i w skali międzynarodowej. Rozwój ten, jak wiadomo, związany był z rewolucją przemysłowo-techniczną zapoczątkowaną jeszcze w XVIII wieku[1]. Wówczas zaczęły następować przełomowe zmiany w dziejach gospodarczych świata. Ustrój feudalny uległ ostatecznej likwidacji; na jego gruzach utrwalił się nowy układ sił i stosunków wytwórczych, a mianowicie kapitalizm. Najwię-

[1] Wyrażenie rewolucja przemysłowa po raz pierwszy zostało użyte w latach dwudziestych XIX stulecia przez autorów francuskich, którzy pragnąc położyć nacisk na znaczenie mechanizacji we francuskim przemyśle bawełnianym w Normandii i Nord, porównali to wydarzenie z Wielką Rewolucją Francuską 1789 roku. Stało się ono pojęciem obiegowym dopiero w 1884 roku, kiedy opublikowano pracę Arnolda Toynbee *Lectures on the Industrial Revolution in England* (Wykłady na temat rewolucji przemysłowej w Anglii); cyt. za: R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Warszawa 1996, s. 181–182.

cej przeobraziła się ekonomika krajów Europy Zachodniej. Anglia przekształciła się w społeczeństwo burżuazyjne już w pierwszej połowie XVII wieku, we Francji radykalnej likwidacji stosunków feudalnych dokonała Wielka Rewolucja, w tym samym czasie feudalizm przeżył się też w pozostałych krajach Europy. Ostateczny kres stosunkom feudalnym położyło uwłaszczenie chłopów w Prusach (lata 1811–1850), Austrii (1848 r.) i w Rosji (1861 r.). Jednocześnie zaczął się zwycięski pochód kapitalizmu na pozostałych kontynentach. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, opierając się na formach gospodarki rynkowej, ogłosiły niepodległość. Także pozostałe kraje Ameryki wciągnięte zostały stopniowo w orbitę kapitalistycznych stosunków produkcji i wymiany. Dwa największe państwa Azji, odgradzając się dotąd uporczywie od wpływów kapitalistycznej Europy, zmuszone zostały do „otwarcia drzwi" dla europejskich i amerykańskich kupców i towarów[2].

Kapitalizm wolnokonkurencyjny stanowił zaprzeczenie ustroju feudalnego; w miejsce feudalnej reglamentacji życia gospodarczego wprowadzał zasady liberalizmu: wolność osobistą jednostki, formalną równość praw, swobodę podejmowania działalności gospodarczej, wolną konkurencję, pełną własność prywatną ziemi, swobodę wymiany handlowej.

Pierwszą usystematyzowaną analizę zasad funkcjonowania kapitalistycznej gospodarki rynkowej zawdzięczamy Adamowi Smithowi. W *Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (1776) wyjaśnił on podstawowe jej kanony. Wykazał, że gospodarka ta nie jest, jak feudalna, oparta na dziedziczonych przywilejach rodowych. Głównym motywem podejmowania i prowadzenia przez jednostki kapitalistycznej produkcji towarowej jest dążenie do osiągania zysku; przy tym działanie to jest prowadzone na wyłączne ryzyko kapitalistycznego producenta. Głównym mechanizmem korygującym i porządkującym nie skoordynowane działania poszczególnych jednostek jest konkurencja. Przejawia się ona na rynku towarowym i działa – według Smitha – tym skuteczniej, im mniej jest czynników, które by ograniczały swobodę. Działanie rynkowego mechanizmu konkurencji porównuje Smith z działaniem „niewidzialnej ręki", która w sposób ostateczny kojarzy producentów – zarówno wyodrębnionych od siebie, jak i wyodrębnionych od odbiorców – z interesami tych ostatnich[3].

Scharakteryzowanym powyżej procesom sprzyjał, jak już podkreślono, przewrót w technice, który doprowadził do znacznie głębszych zmian w gospodarce. W połowie XVIII wieku zarówno w przemyśle, jak i w rolnictwie stosowane były nadal tradycyjne sposoby produkcji, choć znacznie udoskonalone w porównaniu z poprzednimi wiekami. Stopniowo jednak dojrzewały warunki *rewolucji przemysłowej*[4].

---

[2] W. Rusiński, *Zarys historii gospodarczej świata*, Poznań 1966, s. 5.

[3] W. Sadzikowski, *200 lat gospodarki rynkowej*, Warszawa 1993, s. 13; por. W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000, s. 156–160.

[4] A. Toynbee wprowadzając do literatury termin rewolucja przemysłowa, ustalił początek tego procesu na rok 1760, kiedy po raz pierwszy rozpalono piece hutnicze w wielkich zakładach metalowych Carron w Szkocji. Ale jeżeli przez rewolucję przemysłową będziemy rozumieli nie masowy napływ zgłoszeń do urzędu patentowego, lecz gwałtowne przyspieszenie tempa wzrostu produkcji, to powinniśmy przesunąć początek rewolucji przemysłowej na rok 1790. Bez wątpienia wszystkie najważniejsze wynalazki tego okresu opatentowano przed rokiem 1755, ale dopiero w końcu lat osiemdziesiątych dane statystyczne produkcji w Anglii, a zwłaszcza dostępne wówczas liczby dotyczące

Dominującą tendencją wczesnokapitalistycznych procesów industrializacji było opanowanie bądź pomnożenie bogactw przyrody przez zastosowanie sił mechanicznych uruchomionych na drodze nowej organizacji pracy wytwórczej. Przewrót w systemie techniczno-produkcyjnym kojarzył się nierozłącznie z przemianami w stosunkach wytwórczych[5].

W miarę upowszechniania się wiedzy o otaczającym go świecie człowiek coraz śmielej zgłębiał tajemnice natury. Racjonalizm głosił potęgę rozumu, encyklopedyści (pierwszy tom słynnej encyklopedii francuskiej ukazał się w 1751 r.) podjęli zaciekłą walkę z nietolerancją, ciemnotą i przesądem. Zwiększał się ustawicznie zasięg i wpływ słowa drukowanego, łatwiej i szybciej rozchodziły się wszelkiego rodzaju nowiny z zakresu postępu technicznego.

Coraz większego znaczenia zaczęły nabierać „bodźce" ekonomiczne. Kapitalistyczna manufaktura, dla której osiągnięcie maksymalnego zysku stało się najwyższym prawem, baczną uwagę poświęcała sprawom techniki i technologii procesu produkcyjnego. Tu kryły się przecież możliwości obniżenia kosztów własnych produkcji i podniesienia konkurencyjności produkowanych towarów.

Całkowity przewrót nastąpił z chwilą wynalezienia maszyny parowej. Umożliwiła ona proces mechanizacji na wielką skalę oraz stworzyła przesłanki dla rozwoju przemysłu fabrycznego. Dopiero teraz rewolucja przemysłowa mogła się w pełni urzeczywistnić.

Rewolucja przemysłowa i burzliwy rozwój wszystkich dziedzin życia gospodarczego przyspieszyły emancypację mieszczaństwa. Uzyskało ono prawa polityczne i zdobyło pozycję kierowniczą w nowym ustroju społecznym. Część mieszczan weszła w skład bogatej nowej elity, a więc stała się przemysłowcami, kupcami, bankierami, pośrednikami, właścicielami nieruchomości i rentierami. Z elitami gospodarczymi związana była znaczna cześć tzw. wolnych zawodów, jak adwokaci i pracownicy administracyjni.

Rzemieślnicy, w których ręku znajdowały się środki produkcji, po zniesieniu reglamentacji cechowej zostali całkowicie włączeni w krąg przemysłowej produkcji i wymiany. Niektórzy z nich wzbogacili się i przeobrazili w przedsiębiorców w ścisłym tego słowa znaczeniu. Jednak znaczna większość znalazła się w podobnej sytuacji jak średnie i drobne chłopstwo. Warsztaty rzemieślnicze często ulegały wielkiej fabryce, a rzemieślnicy zamieniali się w kwalifikowanych pracowników najemnych.

Nowa elita ekonomiczna, która nadawała ton epoce, stanowiła nie tylko decydujący czynnik w życiu gospodarczym, ale wpływała także na kształtowanie się nowych, odpowiadających jej norm prawnych, nowych instytucji i form ustrojowych[6]. W efekcie zaczęły powstawać reprezentujące interesy różnych grup społecznych stronnictwa polityczne, liczne organizacje społeczne, jak związki zawodowe, broniące interesów

eksportu i importu, zaczęły wykazywać zdecydowaną tendencję wzrostową. Zob. M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 2000, s. 56–57.

[5] J. Pietrzak-Pawłowska, *Przewrót przemysłowy i warunki kapitalistycznej industrializacji na ziemiach polskich do 1918 roku*, (w:) *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku – studia i materiały*, pod red. J. Pietrzak-Pawłowskiej, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 57.

[6] J. Duda, R. Orłowski, *Gospodarka polska w dziejowym rozwoju Europy (do 1939 r.)*, Lublin 1999, s. 124–125; por. W. Rusiński, *Zarys historii gospodarczej Polski na tle dziejów gospodarczych powszechnych*, Poznań 1982, s. 72–73.

ludzi pracy, ale także towarzystwa łączące ludzi interesu – przemysłowców, kupców, ziemian. Stąd był już jeden krok do pojawienia się nowoczesnego samorządu gospodarczego w postaci izb przemysłowo-handlowych, rolniczych i rzemieślniczych. Wszystko to było przejawem niezwykłej aktywności społecznej, którą wyzwolił kapitalizm i jego doktryna liberalna.

2. Geneza i rozwój samorządu gospodarczego w Europie

Mimo że nowoczesny samorząd gospodarczy jest, jak już podkreślono, rezultatem zmian społeczno-gospodarczych, jakie nastąpiły w Europie u progu XIX wieku, jego pierwocin dopatrywać się można w okresie średniowiecza. Zwiastunem stowarzyszeń w dziedzinie gospodarczej były cechy. Ich początki sięgają na zachodzie Europy X wieku. Geneza cechów nie jest jasna. Niektórzy uczeni skłonni byli wywodzić je od rzymskich kolegiów rzemieślniczych, inni od organizacji zawodowych rzemieślników pracujących na potrzeby dworów feudalnych, bądź też bractw religijnych. Nie rozstrzygając tego problemu, możemy jednak stwierdzić, że podstawową rolę w powstaniu cechów odegrały wspólne interesy zawodowe i klasowe.

Już w X–XI wieku w Pawii (Lombardia) rozpoczęły swoje funkcjonowanie organizacje rzemieślnicze noszące początkowo nazwę „ministeriów". Nieco później podobne związki rzemieślnicze powstały w Mediolanie i Wenecji. Od XII wieku cechy zaczynają rozwijać się we Francji i Anglii.

Jeżeli chodzi o Polskę to początki organizacji cechowych przypadają na wiek XIII. W tym czasie rzemiosło, dzięki sprzyjającym warunkom gospodarczym i prawnym, weszło na drogę rozkwitu. Sprzyjało to zrzeszaniu się rzemieślników w branżowych, korporacyjnych cechach.

Nie ulega wątpliwości, że organizacje cechowe w swej najczystszej formie strukturalnej przeniesione zostały na grunt polski przez kolonizację zagraniczną, głównie niemiecką. Historycy polscy zgodnie stwierdzają łączność powstania cechów z ruchem kolonizacyjnym i osadniczym, jaki w okresie od XII do XIV wieku objął zniszczoną przez tatarskie i mongolskie najazdy Polskę[7]. W związku z powyższym nie budzi zdziwienia fakt, że ustrój wewnętrzny cechów powstałych w owym czasie na terenie Polski, był taki sam jak analogicznych organizacji na zachodzie Europy.

Jak zauważa Józef Kuliszer, charakter ustroju i działalności cechów określały zasady dwojakiego rodzaju: z jednej strony zasada równości i solidarności członków cechu, z drugiej zaś zasada odcięcia się, odgraniczenia od wszystkich innych. Zasada równości wszystkich członków cechu znalazła wyraz w zapewnieniu im jednakowych zysków oraz możności korzystania ze wszelkich przywilejów na równych warunkach. Członkowie cechu obowiązani byli zaopatrywać się wspólnie w surowce; jeśli zaś któryś z nich nabył surowiec sam, to na żądanie jakiegokolwiek innego członka tegoż cechu musiał odstąpić mu część towaru po cenie kupna; każdy członek cechu winien był także powiadomić innych o zamiarze nabycia surowca, o zamiarze wyjazdu w celu

[7] E. Dębowski, *Dzieje rzemiosła w krótkim zarysie*, Łódź 1947, s. 13.

jego kupna itp. Jeśli chodzi o rozmiary warsztatu, to istniały określone normy, których żaden rzemieślnik nie mógł przekroczyć; nie wolno było trzymać czeladników i terminatorów ponad ustaloną liczbę, nabywać surowca ponad określoną ilość, mieć więcej niż jeden warsztat lub stragan. Cechy miały poza tym rozmaite urządzenia techniczne, z których mogli korzystać wszyscy członkowie danej korporacji[8].

Dążność do wyodrębnienia cechu od otoczenia znalazła wyraz w zasadzie przymusu cechowego. Podobnie jak w urządzanych przez cech procesjach i uroczystościach kościelnych oraz zebraniach towarzyskich brali udział tylko jego członkowie, tak samo wyłącznie rzemieślnicy należący do danego cechu mieli prawo produkować określone wyroby i sprzedawać je w swych straganach na rynku. Przymus cechowy istniał początkowo tylko de facto (a nie de iure): określona, złączona ścisłymi więzami grupa ludności trudniła się pewnym rzemiosłem, ci zaś, którzy znajdowali się poza jej obrębem, nie próbowali jeszcze przełamać jej faktycznego monopolu i uzyskać do niej dostępu, ani tym bardziej nie usiłowali wytwarzać tych samych towarów nie należąc do danego stowarzyszenia. Dopiero później, kiedy wśród osób postronnych ujawniła się taka dążność i kiedy rozmaici ludzie nie należący do danego cechu zaczęli podejmować próby „wdarcia się" do rzemiosła, tj. uprawiania określonego zawodu lub sprzedawania wyrobów rzemieślniczych, przymus cechowy przeobraził się w instytucję prawną mającą na celu zwalczanie tej konkurencji. Przymus cechowy mógł oczywiście nosić różny charakter i mieć rozmaity zakres w zależności od tego, czy cechy były równocześnie korporacjami politycznymi, czy posiadały autonomię. Ale nawet w tych wypadkach, gdy nie były one uznane przez władze miejskie lub zostały przez nie później rozwiązane, czy też w ogóle nie ubiegały się o uznanie, przymusowe należenie do cechu stanowiło zasadniczy rys organizacji cechowej. Jak zatem widać, o swobodnym uprawianiu jakiegokolwiek rzemiosła nie mogło być w owym czasie mowy; idea wolności przemysłowej pojawiła się dopiero w XVII wieku, natomiast zastosowanie praktyczne znalazła ona wiele lat później[9].

Z kolei początek izb gospodarczych łączy się z powstaniem reprezentacji interesów handlu. Krajem, w którym rozpoczęły swoje urzędowanie pierwowzory izb handlowych była Hiszpania. Już w IX wieku w Barcelonie utworzono związek kupiecki zajmujący się handlem morskim „Consulado del Mar". W oparciu o doświadczenia wspomnianego związku od XIII wieku powstawały we wszystkich większych portach Hiszpanii „kolegia kupieckie", które były nie tylko ośrodkami handlowymi, ale często miały charakter półurzędowy z powodu poruczania im przez władze miejskie niektórych czynności administracyjnych. Dotyczyły one między innymi rozstrzygania sporów handlowych, wykonywania policji portowej i rzecznej, zakładania szkół handlowych i przemysłowych, a także przedkładania władzom opinii i wniosków w sprawie rozwoju handlu, przemysłu i żeglugi. Pod wpływem hiszpańskich korporacji kupieckich utworzono w 1485 roku w Antwerpii pierwszą w Europie izbę handlową, a w 1599 roku w Marsylii radę dla strzeżenia spraw handlowych jako zaczątek dla

[8] J. Kuliszer, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, t. I, Warszawa 1961, s. 202.

[9] Ibidem, s. 203–204.

powstałej tamże w 1650 roku pierwszej francuskiej izby handlowej[10]. Powstające w następnych latach francuskie izby handlowe, a w 1701 r. przybyło ich 20, były organizacjami o charakterze dobrowolnym. Ich dynamiczny rozwój przerwała na kilka lat rewolucja francuska, jednak już od 1802 roku rozpoczęto reaktywowanie izb handlowych, które stopniowo przejmowały określone zadania publiczno-administracyjne.

Za pierwszą nowożytną izbę handlową uważana jest, powołana dekretem konsularnym Napoleona I Bonaparte z 1802 roku, izba handlowa w Paryżu. Zrzeszała ona kupców i przemysłowców oraz rzemieślników z wielu ówczesnych branż; jej pierwowzorem były wspomniane wyżej kolegia kupieckie, a przede wszystkim izba handlowa w Marsylii. Powstanie paryskiej izby handlowej zapoczątkowało rozwój tego typu organizacji w całej Europie. Na pierwszy plan wysuwa się w tej mierze utworzona w 1803 r. izba handlowa w Rotterdamie, w dalszej zaś kolejności izba handlowa w Amsterdamie i trzech dalszych miastach Holandii. W tym samym czasie zaczęły powstawać, wzorując się na paryskiej, izby handlowe w innych podbitych przez Napoleona krajach Starego Kontynentu[11].

Doświadczenia francuskie legły u podstaw tworzenia m.in. niemieckich izb handlowych. W roku 1830, opierając się na prawie francuskim, utworzono w Prowincji Reńskiej dla miast Elberfeld i Barmen pierwszą niemiecką izbę handlową. Zasadnicza jednak zmiana, jeżeli chodzi o organizację izb handlowych w Niemczech, nastąpiła w 1848 roku. Wówczas to izby uległy przekształceniu i stały się związkami publicznoprawnymi, posiadającymi określone kompetencje administracyjne. Zgodnie z zarządzeniem królewskim w sprawie tworzenia izb handlowych z 11 lutego 1848 roku, zadaniem izb było doradzanie organom państwowym i gospodarczym oraz wyrażanie interesów handlu i przemysłu[12].

Podkreślić należy, że izby handlowe wzorowane na paryskiej miały charakter obligatoryjny. Przynależność do nich obowiązywała wszystkich przedsiębiorców – kupców, fabrykantów, rzemieślników i innych ludzi interesu prowadzących działalność gospodarczą na obszarze ich „jurysdykcji", czyli w zasadzie danego regionu (prowincji, województwa). Tak więc, w przeciwieństwie do samorządu terytorialnego, ograniczonego u swego zarania tylko do gminy, izby handlowe miały zasięg szerszy, bo regionalny. Początkowo, zgodnie z zamysłem Napoleona, izby handlowe miały być swoistym „pomostem" pomiędzy administracją rządową na poziomie departamentu – we Francji, czy też prowincji w Niderlandach i Niemczech – a środowiskiem społecznym przedsiębiorców. W tym czasie były one (izby) finansowo zależne od władz lokalnych, na terenie których działały. Ich podstawowym zadaniem było udzielanie wspomnianym władzom instrukcji i rad w zakresie handlu, przemysłu i rzemiosła. Inaczej mówiąc, ówczesne izby handlowe były traktowane przez władze prowincji instrumentalnie, ponieważ przez nadanie im charakteru obligatoryjnego zapewniały sobie one kontrolę nad podmiotami gospodarczymi i większą ściągalność podatków, eliminując bądź ograniczając do minimum – używając dzisiejszej

[10] S. Zamoyski, op. cit., s. 65; por. J. Panejko, *Początek izb zawodowych i gospodarczych*, (w:) *Projekt kodeksu agrarnego*, pod red. W. L. Jaworskiego, Warszawa 1928, s. 202

[11] *The Chamber of Commerce in the Netherlands*, Woerden 1992, s. 10.

[12] F. Lusensky, *Gesetz ueber Handelskammern*, Berlin 1909, s. 9–11.

terminologii – tzw. szarą strefę gospodarczą. W praktyce więc, w pierwszej połowie XIX wieku izby handlowe były zależne od regionalnej administracji państwowej; nie stanowiły instytucji samorządu gospodarczego w ścisłym tego słowa znaczeniu; nie były prawdziwym samorządem, bo – według Gneista – nie były samorządem zwierzchnim, czyli niezawisłym od organów administracji rządowej. Stały się nim dopiero w późniejszym okresie[13].

Warto zaznaczyć, że w większości państw europejskich, zwłaszcza tych, które na początku XIX wieku znalazły się pod okupacją wojsk francuskich, izby przemysłowo-handlowe zachowały również po upadku Napoleona status osoby publicznoprawnej. Sprzyjała temu postawa coraz bardziej prominentnego i zamożnego mieszczaństwa, które wywierało na władzę państwową presję w kierunku przyznania większej samodzielności izbom przemysłowo-handlowym. Służyć temu miało przekazanie im zadań publicznych i władztwa administracyjnego, a więc de facto uczynienie z izb prawdziwego samorządu gospodarczego, stanowiącego podobnie jak samorząd terytorialny, zdecentralizowaną formę aktywności publicznej w sferze życia gospodarczego.

Przełomowe znaczenie dla uzyskania przez izby przemysłowo-handlowe (modelu francuskiego) statusu instytucji samorządu gospodarczego miało przyznanie im prawa rejestru handlowego (The Trade Register). W ten sposób izby uzyskały realny wpływ na współkształtowanie polityki gospodarczej regionów; mogły skuteczniej reprezentować i dbać o interesy przedsiębiorców; wypowiadać się kompetentnie w przygotowywanych przez parlament i rząd projektach ustaw i innych aktów prawnych, dotyczących spraw gospodarczych; stosować jako przedstawicielstwo środowiska biznesu różne formy lobbingu na władze zarówno centralne, jak i regionalne, w tym samorząd terytorialny.

Z drugiej strony w Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz niektórych państwach kontynentu powstały izby handlowe jako podmioty prawa prywatnego o charakterze dobrowolnym. Ten model izb gospodarczych, zwany anglosaskim, ukształtował się pod wpływem klasycznej doktryny liberalnej, głoszącej – jak wiadomo – wolność prywatnego handlu i przedsiębiorstw od wszelkiej interwencji rządu (*Freedom of private trade and business from all government interferece*). Izby przemysłowo-handlowe modelu anglosaskiego stały się w zasadzie stowarzyszeniami bez sankcji władczych, quasi-samorządem gospodarczym nie wykonującym zadań publicznych, który jedynie pośrednio – przez zgłaszanie postulatów, formułowanie opinii i przez różne formy lobbingu, opartego na rzeczywistej sile ekonomicznej członków – mógł wpływać na politykę i strategię rozwoju regionów[14].

Zwróćmy zatem uwagę, że w drugiej połowie XIX wieku wykształciły się w Europie, pod wpływem różnego doświadczenia historycznego poszczególnych państw, dwie odmienne formy instytucjonalizacji więzi ekonomicznej wśród społeczności przedsiębiorców: obligatoryjna i dobrowolna. Odpowiednio pojawiły się dwa modele izb gospodarczych, a mianowicie:

---

[13] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 36.

[14] S. Wykrętowicz, R. Kmieciak, *Ustrój prawny izb gospodarczych w Polsce w Polsce w przeszłości i obecnie*, (w:) *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, pod red. A. Matysiaka, Wrocław 2003, s. 106; por. B. W. Buenk, *De Kamers von Kophandel in de praktijk*, Kluver-Deventer 1991, s. 77.

- samorządowy o obligatoryjnym charakterze członkostwa, zwany francuskim lub kontynentalnym, i
- stowarzyszeniowy o dobrowolnym charakterze członkostwa, zwany anglosaskim.

Poza izbami przemysłowo-handlowymi organizacjami samorządu gospodarczego, które pojawiły się w XIX wieku, były izby rolnicze oraz izby rzemieślnicze.

Początki izb rolniczych związane są z obszarem Francji i przypadają na połowę XIX wieku. Znacznie wcześniej, bo już w drugiej połowie XVIII wieku, powstały pierwsze francuskie stowarzyszenia rolnicze. Były to związki, które stawiały sobie także cele pozagospodarcze. Dotyczyły one między innymi reprezentacji i obrony interesów zawodowych rolników. Działalność stowarzyszeń rolniczych, a także dynamiczny rozwój syndykatów rolniczych obejmujących wszystkie dziedziny produkcji i handlu sprzyjały koncepcjom zmierzającym do wprowadzenia urzędowej reprezentacji rolnictwa na wzór związków przymusowych istniejących w innych zawodach.

Już ustawą z dnia 20 marca 1851 r. stworzono podstawy prawne do ustanowienia izb rolniczych (Chambres consultatives d'agriculture). Pomimo tego izby nie zostały jednak ukonstytuowane. Sytuacja w tej mierze nie zmieniła się także po zmodyfikowaniu wspomnianej ustawy dekretem z dnia 25 marca 1852 r. Dekret ustanawiał izby rolnicze w każdym departamencie i przekazywał prefektowi prawo mianowania członków rady. Wyłonione w ten sposób izby miały uzyskać osobowość prawną i koncentrować się wyłącznie na zadaniach doradczych. Niestety i ta próba nie przyniosła oczekiwanego rezultatu. Izby istniały jedynie w teorii. Nowa organizacja francuskich izb rolniczych została wprowadzona ustawą z dnia 25 października 1919 r., jednak z ich w pełni zadowalającym funkcjonowaniem mieliśmy do czynienia dopiero od momentu uchwalenia ustawy z dnia 3 stycznia 1924 r., która zapowiadała wprowadzenie izb departamentalnych oraz izb regionalnych[15].

Jakkolwiek izby rolnicze w istocie swej są pochodzenia francuskiego, to w praktycznej realizacji zasad określających ich funkcjonowanie Francuzów wyprzedzili Niemcy. Szczególnie aktywnie izby rolnicze zaczęły rozwijać się w Prusach. Ich powstanie należy traktować jako rezultat rozszerzenia działalności dobrowolnych organizacji pruskiego rolnictwa. Z jednej strony chodziło tu o ogólną reprezentację interesów rolnictwa, której wraz z dynamiką stosunków gospodarczych, stare centralne związki rolnicze nie mogły podołać, z drugiej zaś chodziło o utworzenie korporacji wyposażonych w określone władztwo administracyjne i większe zasoby finansowe.

Rząd zmierzał, wobec niekorzystnego położenia rolnictwa w latach 90., przystąpić do przeprowadzenia wielkich reform w jego interesie, do czego potrzebował pomocy całego środowiska rolniczego. Efektem tych działań była pruska ustawa z dnia 30 czerwca 1894 r. o izbach rolniczych. Za przykładem Prus poszły wkrótce wszystkie państwa Rzeszy, z wyjątkiem Bawarii i Witembergii, które wprowadziły u siebie izby rolnicze dopiero po zakończeniu I wojny światowej.

Pruska ustawa o izbach rolniczych miała za cel stworzenie reprezentatywnych zawodowych korporacji rolniczych. Zadaniem izb miało być wspieranie ogólnych

[15] Por. S. Zamoyski, op. cit., s. 67; por. J. Panejko, *Początek izb...*, s. 203; por. K. Stróżczyk, *Modele izb rolniczych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, (w:) *Izby rolnicze jako forma samorządu rolniczego*, pod red. A. Potok, Poznań 1994, s. 24.

interesów rolnictwa i leśnictwa swego okręgu, rozwijanie wszelkich urządzeń służących podniesieniu poziomu rolnictwa a w szczególności dalsze organizowanie stanu rolniczego.

Doświadczenia francuskie i niemieckie stały się inspiracją dla prawodawcy austriackiego. W 1902 r. parlament Austrii uchwalił ramową ustawę o izbach rolniczych. Spośród sejmów krajowych ustawę o wprowadzeniu izb rolniczych uchwalił Sejm Śląski w roku 1910. Ustawa ta z powodu wybuchu wojny w 1914 r. nie weszła jednak w życie.

Jako ostatnie wyodrębniły się izby rzemieślnicze, obejmujące rękodzielników, wyraźnie ustępujących pod względem bogactwa mieszczaństwu. Na tym tle ujawniały się też sprzeczności interesów, bowiem fabryki stanowiły stałe zagrożenie dla małych warsztatów rzemieślniczych, a wyroby rękodzielnicze często nie wytrzymywały konkurencji produkcji masowej.

Pierwsze izby rzemieślnicze utworzono na terenie Rzeszy Niemieckiej. Podstawą prawną ich wyodrębnienia była ustawa o izbach rzemieślniczych z dnia 26 czerwca 1897 r. (Handwerkskammergesetz), w oparciu o którą na obszarze całego kraju powołano 67 tego typu organizacji. Na szczeblu krajowym reprezentantem samorządu rzemieślniczego było Zgromadzenie Niemieckich Izb Rzemieślniczych z siedzibą w Hannowerze. W innych państwach europejskich izby rzemieślnicze pojawiły się po I wojnie światowej. Przykładowo francuskie izby rzemieślnicze ustanowiono ustawą z dnia 26 lipca 1925 r.[16]

3. Tradycje samorządu gospodarczego w Polsce

3.1. Początki samorządu gospodarczego na ziemiach polskich

Początki samorządu gospodarczego na ziemiach polskich sięgają połowy XIX wieku. Wtedy to, szczególnie w zachodnich regionach kraju, rozpoczęto tworzenie instytucji samorządowych reprezentujących interesy sfer gospodarczych związanych z przemysłem i handlem. Proces ten przebiegał jednak nierównomiernie, co determinowane było przede wszystkim odnoszeniem się państw zaborczych do koncepcji decentralizacji stosunków gospodarczych. Najbardziej poszkodowany pod tym względem był zabór rosyjski, na obszarze którego nowoczesny samorząd gospodarczy praktycznie nie funkcjonował[17]. Zdecydowanie lepiej wyglądała jego sytuacja

[16] W. Hauszyld, *Rzemiosło w krajach europejskich*, Warszawa 1933, s. 28.

[17] Niektórzy badacze za pierwsze polskie organizacje samorządowe tego typu uznają rady handlowe utworzone w 1809 r. w Księstwie Warszawskim. Rady te powstały na mocy dekretu Fryderyka Augusta z 16 marca 1809 r., m.in. w Warszawie, Toruniu, Kaliszu i Płocku. Obok rad regionalnych istniała ogólna Rada Handlowa z siedzibą w Warszawie. Według mojej oceny były to jedynie dobrowolne zrzeszenia działające w sferze gospodarki, za którymi nie stały żadne uprawnienia publiczno-administracyjne. W podobny sposób należy ocenić będące sukcesorem rad handlowych, a powołane dekretem cara Aleksandra z 1817 r. izby handlowe i rękodzielnicze z siedzibami w Warszawie, Kaliszu, Płocku i Lublinie. Por. *Izby przemysłowo-handlowe na ziemiach polskich*, (w:) *Krajowa Izba Gospodarcza (Polish Chamber of Commerce)*, Warszawa 2002, s. 3; por. D. Janicka, *Ustrój administracji*

w zaborach pruskim i austriackim. Właśnie na tych terenach utworzono pierwsze izby gospodarcze o charakterze samorządowym. W 1850 roku powołano izby dla przemysłu i handlu we Lwowie, Krakowie oraz Brodach[18]. Rok później rozpoczęła swoje funkcjonowanie największa w województwach zachodnich Izba Handlowa w Poznaniu. Do końca XIX wieku powstały jeszcze trzy izby, a mianowicie w Toruniu (1852), Bydgoszczy (1875) i Grudziądzu (1899).

Największy w Polsce, zarówno pod względem terytorialnym, jak i ludnościowym, był okręg izby lwowskiej. Obejmował on 36 powiatów o obszarze wynoszącym około 39 000 km^2 i liczącym prawie 3,5 miliona ludności. Izba w swojej działalności dążyła do spopularyzowania kredytu publicznego oraz pomnożenia instytucji kredytowych; w celu zaś podniesienia i ożywienia handlu zapoczątkowała powstanie w 1912 r. giełdy zbożowej i towarowej we Lwowie. Na podkreślenie zasługuje również jej aktywność na rzecz rozwoju szkolnictwa zawodowego. Właśnie z inicjatywy izby powołano we Lwowie pierwszą handlową szkołę uzupełniającą oraz Akademię Handlową[19].

Jak już wspomniano, największą na ziemiach zachodnich izbą handlową była utworzona na mocy rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z 20 stycznia 1851 r. izba poznańska. Warto w tym miejscu przypomnieć, że organizację izb handlowych unormowało w całej monarchii pruskiej rozporządzenie królewskie o zaprowadzeniu izb handlowych z 11 lutego 1848 r. Wyżej wymieniony akt prawny umożliwił powołanie na terenie Prus kilkudziesięciu izb działających na rzecz handlu i przemysłu.

Początkowo dominującą rolę w Izbie Handlowej w Poznaniu odgrywali kupcy żydowscy[20]. Oni też wystąpili z inicjatywą powołania Izby, organizowali ją i stanowili przez długie lata zasadniczy jej skład.

Funkcjonowanie izb handlowych w państwie pruskim zreformowała ustawa o izbach handlowych z 24 lutego 1870 r. W myśl nowych przepisów zadaniem izb było reprezentowanie interesów handlu oraz przemysłu w swoim okręgu, wspieranie władz w popieraniu tych działów gospodarki przez informowanie, składanie wniosków, sprawozdań i prowadzenia orzecznictwa. Izby zobowiązane były do corocznego składania Ministrowi Przemysłu i Handlu pisemnych sprawozdań na temat sytuacji gospodarczej w jej okręgu. Jak zauważa Andrzej Zarzycki, o nadrzędnym charakterze państwa wobec izb nie decydował tylko ten obowiązek, ale przede wszystkim wymóg zatwierdzania ich statutu oraz władz izb przez wspomniane ministerstwo. Pełniejszą swobodę działania miały izby w zakresie dysponowania swoim budżetem, pochodzącym ze składek członkowskich. Składki na rzecz izby pobierane były przez powiatowe i gminne izby skarbowe w wysokości 3% od płaconych podatków.

---

nowożytnej w Europie – zarys wykładu, Toruń 2002, s. 134–135; por. J. Kuciński, *Izby Przemysłowo-Handlowe na ziemiach polskich (1809–1919)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", t. X, 1973, s. 171.

[18] Zob. Rozporządzenie Ministra Handlu z 26 lutego 1850 r. pod nazwą: „Tymczasowe prawo względem ustanowienia izb handlowych i przemysłowych". Zatwierdzone przez Najjaśniejszego Pana w dniu 18 marca 1850 r. Źródło: „Powszechny Dziennik Praw Krajowych i Rządowych" 1850, cz. V, Ustawa nr 168, Lwów 1853, s. 82.

[19] Por. Z. Pietkiewicz, *Samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 1930, s. 7.

[20] W 1851 r. połowę spośród 18 wybranych członków Izby Handlowej w Poznaniu stanowili kupcy żydowscy, zob. A. Zarzycki, *Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa. Tradycja i współczesność (1851–2001)*, Poznań 2001, s. 14.

Według nowych przepisów prawo wyborcze objęło obywateli niemieckich w wieku co najmniej 25 lat (wcześniej od 30 lat), którzy opłacili podatek przemysłowy i składkę na rzecz izby. Co należy podkreślić, ordynacja uprzywilejowała osoby zamożne, posiadające duże przedsiębiorstwa, z reguły należące do Żydów i Niemców, pozostawiając Polaków na marginesie życia gospodarczego[21]. Temu samemu celowi służyła między innymi zmiana prawa wyborczego w 1893 r. Na mocy bowiem rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu dotyczącego Izby Handlowej w Poznaniu z dnia 21 listopada 1893 r., zwiększono wymagania majątkowe wobec wyborców. Odtąd czynne i bierne prawo wyborcze posiadali wyłącznie właściciele stosunkowo dużych firm przemysłowych i handlowych, płacący najwyższe podatki z tego tytułu.

Członkowie Izby wybierani byli na 6-letnią kadencję, ale co dwa lata 1/3 członków była wymieniana (przez losowanie), a skład uzupełniano w drodze wyborów. Członkowie pełnili swe funkcje bezpłatnie, przysługiwał im tylko zwrot poniesionych kosztów na określone cele, za czas poświęcony obradom itp. Co roku w Izbie wybierano prezesa oraz jednego lub dwóch jego zastępców.

W dniu 13 września 1897 r. władze państwowe wprowadziły następną nowelizację przepisów. Na ich podstawie zakazano osobom nie prowadzącym już działalności gospodarczej brania udziału w wyborach do Izby i członkostwa w niej. Szczegółowo określono też zakres działania Izby; należało do niego:

- prowadzenie rejestru handlowego;
- mianowanie maklerów, rzeczoznawców oraz sędziów zajmujących się kwestiami przemysłowo-handlowymi;
- dawanie wytycznych, jeśli chodzi o szkolenie przyszłych rzemieślników i sprzedawców oraz dokształcanie w dziedzinie handlu;
- przygotowanie statystyk;
- kontrola ksiąg rachunkowych;
- przygotowywanie raportów do sądów i urzędów;
- wystawianie świadectw pochodzenia w sprawach celnych oraz certyfikatorów dotyczących jakości i ceny;
- nadzór nad giełdą i innymi instytucjami życia gospodarczego Prowincji Poznańskiej[22].

Niemiecka Izba Handlowa działała w Poznaniu przez blisko 57 lat, realizując na miarę swoich możliwości zadania nadane jej przez niemieckie władze, skoncentrowane głównie na rozwoju i kontroli życia gospodarczego Poznania, a począwszy od 1895 r. – Prowincji Poznańskiej. Rola Izby w wielu przypadkach ograniczała się do współdziałania lub koordynowania zadań podejmowanych i inicjowanych przez państwo, przy czym, co należy pamiętać, wpisane w nie były również antypolskie działania.

Z kolei rozwój izb rolniczych następował wyłącznie na obszarze zaboru pruskiego. Pierwszą instytucją samorządu rolniczego na ziemiach polskich była Izba Rolnicza

[21] Ibidem, s. 18–19.
[22] Ibidem, s. 26.

w Poznaniu. Kluczowe znaczenie dla jej powstania miała pruska ustawa o izbach rolniczych z dnia 30 czerwca 1894 r.[23]

Zadaniem izb rolniczych było strzeżenie interesów rolnictwa i leśnictwa w swoim obwodzie, a także popieranie wszelkich działań zmierzających do podniesienia poziomu zawodowego rolników przez wprowadzenie postępu technicznego na wsi. Izby rolnicze były uprawnione do wypowiadania się w kluczowych kwestiach dotyczących gospodarki rolnej i leśnej, a także do współdziałania z administracją państwową w realizacji ustaleń dotyczących rolnictwa w danej prowincji. Ważnym zadaniem izb rolniczych było przygotowywanie sprawozdań, informujących władze państwowe o stanie rolnictwa i leśnictwa w regionie. Izbom rolniczym przysługiwało również prawo do przejmowania majątku i zakładania prowincjonalnych stowarzyszeń rolniczych, jeżeli stowarzyszenia te występowały z odpowiednimi wnioskami (art. 2).

Członkowie organów izb rolniczych byli wybierani na sześć lat. Co trzy lata ustępowała połowa przedstawicieli okręgu wyborczego według kolejności ustalonej w statutach. Ustępujący członkowie zachowywali prawo wybieralności i sprawowali swe funkcje do czasu nowych wyborów (art. 11). Podstawę biernego prawa wyborczego stanowiło obywatelstwo niemieckie oraz ukończenie trzydziestego roku życia. Prawa wyborczego były pozbawione osoby (art. 50):

- które nie posiadały praw obywatelskich;
- których majątek podlegał przymusowej licytacji lub przymusowemu zarządowi.

Bierne prawo wyborcze przysługiwało następującym kategoriom osób (art. 6):

- właścicielom, użytkownikom, dzierżawcom gruntów rolnych i leśnych, których roczny podatek gruntowy i dochodowy wynosił co najmniej 150 marek, lub ich prawowitym zastępcom lub pełnomocnikom;
- osobom, które co najmniej przez 10 lat aktywnie działały w stowarzyszeniach rolniczych, spółdzielniach lub instytucjach kredytowych;
- osobom zasłużonym dla rolnictwa.

Czynne prawo wyborcze przysługiwało właścicielom, użytkownikom i dzierżawcom posiadłości ziemskich, którzy mieli bierne prawo wyborcze i ukończyli 25 rok życia. Prawo wyborcze zależało od wysokości wpłat podatku gruntowego. Wybory były pośrednie (art. 9).

Izba rolnicza wybierała na okres trzech lat przewodniczącego i jego zastępców. Tworzyli oni wraz z trzema dodatkowo wybranymi osobami zarząd izby (art. 13).

Izby rolnicze miały prawo powoływania do swego składu rzeczoznawców spośród osób zasłużonych dla rolnictwa. Nie mogli oni jednak stanowić więcej niż 1/10 liczby członków wybieranych w wyborach (art. 14).

Działacze izb rolniczych sprawowali swój urząd nieodpłatnie. Decyzją izby mogli oni jednak otrzymywać wynagrodzenie za udział w posiedzeniach bądź też za wykonywanie prac szczegółowych (art. 15).

Wydatki izb rolniczych, wynikające z działalności, miały być pokrywane w szczególności przez państwo. Nie było to jednak jedyne źródło finansowania izby. Bardzo

[23] *Pruska ustawa o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r.*, (w:) *Zbiór ustaw pruskich nr 9686*, s. 126.

ważną rolę odgrywały wpłaty rolników oparte na podstawie podatku gruntowego. Był on ściągany przez gminy i okręgi ziemskie za pośrednictwem kas powiatowych. Obowiązek płacenia na rzecz izby rolniczej był traktowany na równi z obciążeniami publicznymi. Rolnikom przysługiwało, w związku z żądaną od nich sumą, prawo złożenia do zarządu izby rolniczej zażalenia w ciągu dwóch tygodni od momentu otrzymania wezwania do zapłaty (art. 18).

Izba rolnicza miała pozycję prawną korporacji publicznoprawnej. Na zewnątrz była reprezentowana przez przewodniczącego i jego zastępcę. Państwowy nadzór nad izbami sprawował w myśl ustawy Minister Rolnictwa, Dóbr i Lasów (art. 20).

Izba rolnicza mogła być rozwiązana na podstawie królewskiego zarządzenia wydanego w oparciu o wniosek Ministra Rolnictwa, Dóbr i Lasów. W tym wypadku należało w ciągu najpóźniej trzech miesięcy od dnia rozwiązania zarządzić nowe wybory. Pierwsze posiedzenia nowo wybranej izby miało się odbyć w sześć miesięcy po jej rozwiązaniu (art. 22).

Za wykonanie powyższej ustawy odpowiedzialny był Minister Rolnictwa, Dóbr i Lasów.

Należy podkreślić, że środowiska polskie skupione wokół tygodnika „Ziemianin" z rezerwą odniosły się do pomysłu utworzenia izby. Wysuwano wątpliwości co do sensu powołania nowej organizacji rolniczej, kwestionowano jej rzeczywiste uprawnienia samorządowe wobec administracji państwowej, wyrażano obawy o przyszłość polskich zawodowych organizacji rolniczych. Ostatecznie jednak statut dla Prowincji Poznańskiej, uzupełniony przez Ministerstwo Rolnictwa, przedłożony został pod obrady sejmiku wojewódzkiego, do którego należało formalne wydanie opinii o potrzebie powołania izby rolniczej i przyjęcie statutu.

Sejm prowincjonalny na posiedzeniu w dniu 2 marca 1895 r. wyraził zgodę na powołanie izby według przedłożonego projektu statutu. Przewidywał on, że siedziba Izby Rolniczej znajdować się będzie w Poznaniu.

Statut izby rolniczej został ostatecznie zatwierdzony 3 sierpnia 1895 r. W tym dniu ukazało się również rozporządzenie królewskie o powołaniu Izby Rolniczej w Prowincji Poznańskiej i niektórych innych dzielnicach pruskich[24].

Wybory do izby odbyły się w końcu 1895 r. pod nadzorem nadprezydenta i starostów. Kandydatów na członków władz samorządowych izby proponowano na zebraniach przedwyborczych, gdzie odbyły się pierwsze rozgrywki mające na celu zwycięstwo Niemców. Wśród rolników polskich w Poznańskiem wybory nie wywołały odpowiedniego zainteresowania.

Na pierwszą kadencję, tj. okres od 1896 do 1899 r. wybrano do izby 54 obszarników, 13 właścicieli mniejszych majątków ziemskich i 3 dzierżawców gospodarstw rolnych. Ogólnie wybrano 51 Niemców i 18 Polaków. Ci ostatni stanowili 26% ogółu członków zwyczajnych izby[25].

---

[24] Cz. Łuczak, *Dzieje gospodarcze Wielkopolski w okresie zaborów (1815–1918)*, Poznań 2001, s. 122.

[25] S. Warkoczewski, *Powstanie Izby Rolniczej w Wielkopolsce*, (w:) *Rocznik dziejów społecznych i gospodarczych*, Poznań 1969, s. 87.

Pierwsze posiedzenie Izby Rolniczej w Wielkopolsce odbyło się w dniach 25–26 lutego 1896 r. Na czele zarządu stanęli Niemcy, a w jego pierwszym składzie znalazło się sześciu Niemców i trzech Polaków: Konstanty Szczaniecki, Tadeusz Jackowski i Witold Skarżyński. Struktura narodowościowa izby w następnych latach kształtowała się podobnie. Do czasu wybuchu I wojny światowej liczba Polaków w zarządzie nie przekroczyła dwóch członków i trzech zastępców.

Głównym zadaniem izby, po ukonstytuowaniu się jej władz, było uregulowanie stosunków z funkcjonującymi w regionie organizacjami rolniczymi. Niemiecka administracja państwowa dążyła do wchłonięcia przez izbę organizacji centralnych. We wrześniu 1896 r. Prowincjonalne Stowarzyszenie Rolników, reprezentujące agrariuszy niemieckich, zgłosiło akces do izby. Polskie Centralne Towarzystwo Gospodarcze nie chciało podporządkować się niemieckiej większości w izbie i zachowało do końca niezależność. W ten sposób Izba Rolnicza w Wielkopolsce stała się organizacją o wyraźnie skrystalizowanym charakterze narodowym. Polacy stanowiący mniejszość, nie byli dość silni, aby przeprowadzać w izbie korzystne dla siebie projekty. Zdobyte jednak doświadczenie przydało się jednak w momencie tworzenia struktur samorządu gospodarczego w Polsce niepodległej.

Ostatnimi organizacjami samorządu gospodarczego, które pojawiły się w XIX stuleciu były izby rzemieślnicze. Ich geneza na ziemiach polskich związana jest wyłącznie z obszarem zaboru pruskiego. Podstawą prawną utworzenia izb była tzw. ustawa procederowa z 1869 r. w brzmieniu noweli z 26 lipca 1897 r. Pierwszymi tego typu organizacjami były Izby Rzemieślnicze w Poznaniu i Bydgoszczy. Zostały one uroczyście powołane odpowiednio 2 kwietnia oraz 25 kwietnia 1900 r. na podstawie statutu, który został im nadany przez pruskiego ministra przemysłu i handlu 25 września 1899 r. Dodać należy, że wymienione akty prawne, w momencie odzyskania przez Polskę niepodległości, zostały na mocy rozporządzenia ministra b. dzielnicy pruskiej z listopada 1919 r. włączone do ustawodawstwa polskiego.

Ogólne ramy prawne działalności izb rzemieślniczych w okresie zaborów zostały nakreślone w art. 103e ustawy procederowej[26]. Do ich kompetencji należało w szczególności:

- bliższe regulowanie spraw uczniowskich;
- czuwanie nad wykonywaniem przepisów dotyczących spraw uczniowskich;
- współdziałanie z władzami państwowymi i komunalnymi w popieraniu rzemiosła przez udzielanie i wydawanie opinii w sprawach dotyczących stosunków w rzemiośle;
- tworzenie komisji egzaminacyjnych czeladniczych;
- tworzenie komisji odwoławczych dla rozstrzygania zarzutów przeciwko postanowieniom komisji egzaminacyjnych.

Kadencja wybieralnych organów izb trwała 6 lat, z tym jednak, że co 3 lata ustępowała połowa członków izby, a na ich miejsce wstępowali zastępcy.

[26] „Reichsgesetzblatt" 1897, s. 663.

Izba poznańska składała się z 30 członków z wyboru i 5 członków z nominacji mianowanych przez prezesa obwodu rejencyjnego, natomiast izba bydgoska miała 25 członków z wyboru i 5 członków z nominacji.

Statutowymi organami wybieralnymi izby były: plenarne zebranie, zarząd, wydział czeladniczy i wydziały wybierane przez zarząd. Do kompetencji plenarnego zebrania należało w pierwszym rzędzie podejmowanie uchwał i wydawanie opinii w sprawach określonych jako ustawowe lub statutowe zadania izby, wybór członków zarządu i wydziałów, wybór sekretarza izby (syndyka), uchwalanie budżetu izby i podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych.

Zarząd izby składał się z prezesa i 4 członków. Spełniał on funkcje organu wykonawczego plenarnego zebrania oraz kierował bieżącymi pracami izby. Zarząd rozpatrywał i przedstawiał także zebraniu dezyderaty uchwalone na posiedzeniach stałych wydziałów izby. Były nimi: Wydział Czeladniczy, Wydział dla Spraw Uczniowskich, Wydział Rozjemczy oraz Wydział Rachunkowy.

Istniała więc trójstopniowa wewnętrzna struktura obieralnych organów samorządowych izby. Organami przygotowującymi sprawy zastrzeżone statutem były wydziały, zarząd stanowił organ podejmujący decyzje w sprawach nie zastrzeżonych wydziałom, względnie walnemu zgromadzeniu, zaś to ostatnie było organem najwyższym zdolnym do podejmowania uchwał we wszystkich sprawach taksatywnie wyliczonych w ustawie i statucie.

Sekretarz izby (syndyk) należał również do organów wybieralnych; powoływało go zebranie plenarne. Funkcja sekretarza polegała na kierowaniu pracami przygotowawczymi i wykonawczymi, wynikającymi z zakresu działania izby. Łącznie z prezesem syndyk izby podpisywał akty prawne stanowione przez izbę.

Centralnym organem nadzoru nad izbami rzemieślniczymi w Poznaniu i Bydgoszczy był pruski Minister Przemysłu i Handlu, który nadał im statuty oraz zastrzegał sobie zatwierdzanie uchwał izb w niektórych sprawach. Z kolei bezpośrednim organem nadzoru nad izbami byli prezesi rejencji[27].

W okresie zaborów rzemieślnicy polscy odnosili się do izb rzemieślniczych z pewną rezerwą. Spowodowane to było obawą, że izby zostały powołane po to, aby ograniczyć prawa wolnościowe cechów i poszczególnych rzemieślników. Wspomniana niechęć, a także naciski na Polaków stosowane przez pruskie władze administracyjne (np. nakłanianie cechów do podpisywania list wyborczych z kandydatami niemieckimi wskazanymi przez rządowego komisarza wyborczego) powodowały, że samorząd rzemieślniczy był zdominowany przez Niemców.

W pierwszych latach działalności Izby Rzemieślniczej w Poznaniu w składzie jej plenarnego zebrania zasiadło 9 Polaków i 21 Niemców, a od 1909 r. 11 Polaków i 19 Niemców. Proporcje te nie odzwierciedlały zdecydowanie korzystniejszej dla Polaków struktury narodowościowej rzemiosła w Wielkopolsce.

---

[27] T. Filipiak (i in.), *Polityczna działalność rzemiosła wielkopolskiego w okresie zaborów*, Poznań 1963, s. 77–79.

3.2. Samorząd gospodarczy w II Rzeczypospolitej

3.2.1. Podstawy prawne funkcjonowania samorządu gospodarczego

Samorząd gospodarczy w Polsce niepodległej stanowił istotny element struktury ustrojowej państwa. Był on zatem pełnoprawnym partnerem władz rządowych oraz samorządu terytorialnego w kształtowaniu spraw gospodarczych. Najważniejszymi instytucjami samorządu gospodarczego w II Rzeczypospolitej były izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze oraz izby rolnicze. Błędem byłoby jednak twierdzenie, że samorząd gospodarczy rozwijał się w naszym kraju szczególnie dynamicznie i bez przeszkód. Początkowo idea jego powołania nie znalazła należytego zrozumienia ze strony sfer kierowniczych państwa. Stało się tak pomimo tego, że o powołaniu samorządu gospodarczego mówiło się już w Konstytucji RP z 17 marca 1921 r.

W artykule 68 stwierdzono między innymi, iż „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 określą ustawy”[28].

Jednak od słów do ich pełnej realizacji upłynęło z górą 6 lat. Do tego momentu izby samorządu gospodarczego działały głównie na obszarze byłego zaboru pruskiego i austriackiego. Szczególnie podatny grunt znalazły one w Wielkopolsce, gdzie funkcjonowały początkowo na podstawie aktów prawnych o charakterze regionalnym. Dopiero w latach 1927–1928 stworzono zręby samorządu gospodarczego, w oparciu o które na obszarze całej Polski rozpoczął się proces organizacji izb rzemieślniczych, przemysłowo-handlowych i rolniczych. Składały się na nie następujące regulacje prawne: rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, które stanowiło podstawę do utworzenia izb rzemieślniczych, rozporządzenie Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych oraz rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych[29].

3.2.2. Organizacja i zadania izb rzemieślniczych

Bezpośrednio po odzyskaniu przez Polskę niepodległości jedyną izbą rzemieślniczą działającą na obszarze naszego kraju była izba poznańska. Powstanie jej należy łączyć z zarządzeniem Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z 9 maja 1919 r., na mocy którego rozwiązane zostały władze niemieckie izby oraz powołano polskiego komisarza w osobie Ludwika Miklaszewskiego, któremu powierzono między innymi przygotowanie wyborów do izby[30].

---

[28] A. Adamczyk, S. Pastuszka, op. cit., s. 235.

[29] Por. S. Miklaszewski, *Ku dalszej organizacji samorządu gospodarczego w Polsce* (referat wygłoszony na I Zjeździe Samorządu Gospodarczego Rzeczypospolitej – Warszawa 26.04.1932 r.), Warszawa 1932, s. 4–5.

[30] K. W. Juszczak, *Sprawozdanie Izby Rzemieślniczej w Poznaniu za czas dwudziestolecia urzędowania niemieckiego oraz pięciolecia polskiego (1900–1925)*, Poznań, 1925, s. 70; por. E. Dębowski,

Pierwsze wybory po odzyskaniu niepodległości odbyły się w dniu 19 października 1919 r. Zostały one przeprowadzone według ordynacji wyborczej pochodzącej z okresu panowania pruskiego. Wybory były pośrednie; głosowanie odbywało się przez zarządy cechów i uprawnionych stowarzyszeń. Pierwsze plenarne zebranie odbyło się w dniu 1 czerwca 1920 r.[31] W innych regionach kraju samorząd rzemieślniczy rozwijał się bardzo powoli.

Izba Rzemieślnicza w Bydgoszczy powstała dopiero po objęciu północnej części województwa poznańskiego przez władze polskie. Zarządzeniem z 9 marca 1920 r. wojewoda poznański odwołał niemieckie władze izby bydgoskiej i powołał na ich miejsce polskiego komisarza. W tym samym czasie powstała Izba Rzemieślnicza w Grudziądzu, a w 1922 r. Izba Rzemieślnicza w Katowicach[32].

Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego izby rzemieślnicze nie istniały. Wspomnieć jednak należy, że w czterech województwach małopolskich funkcjonowała inna organizacja pod nazwą Izba Stowarzyszeń Rękodzielniczych i Przemysłowych we Lwowie. Związek ten miał na celu przede wszystkim popieranie zrzeszonych w jego ramach organizacji i stowarzyszeń, poprawę poziomu kształcenia zawodowego uczniów oraz rozwój szkolnictwa przemysłowego. Ani jednak zakres, ani organizacja tych stowarzyszeń nie odpowiadały charakterowi i zadaniom izb rzemieślniczych. Ponadto w województwach małopolskich i cieszyńskiej części województwa śląskiego, rzemieślnicy mieli swych przedstawicieli w istniejących tam izbach handlowo-przemysłowych[33].

W pierwszych latach funkcjonowania rzemiosła w Polsce niepodległej szczególnie dokuczliwy był brak jednolitej regulacji ustawowej, w oparciu o którą można by tworzyć i rozwijać izby rzemieślnicze. W dalszym ciągu obowiązywała część ustawodawstwa zaborczego.

I tak dla przykładu:

- Austriacka Ordynacja Przemysłowa z 1859 r., wielokrotnie nowelizowana i uzupełniana, ogłoszona po uwzględnieniu zmian w 1907 r. obowiązywała na obszarze byłego zaboru austriackiego z wyjątkiem Spiszu i Orawy, gdzie nadal w mocy pozostawało prawo węgierskie;
- Niemiecka Ordynacja Przemysłowa z 1869 r., którą kilkakrotnie nowelizowano, między innymi w 1900 r., obowiązywała na obszarze byłego zaboru pruskiego;
- Rosyjska Ustawa o Przemyśle Fabrycznym i Rzemieślniczym ogłoszona w roku 1913 obowiązywała na obszarze byłego zaboru rosyjskiego z zachowaniem mocy „Postanowienia Księcia Namiestnika Królewskiego, urządzającego zgromadzenia rzemieślnicze" z dnia 31 grudnia 1816 r.[34]

op. cit., s. 66–67.

[31] Por. K. Szrejbowski, *Działalność organizacyjna Izby Rzemieślniczej w Poznaniu*, (w:) *Rzemiosło Wielkopolskie 1919–1968. Opracowanie materiałowe działalności organizacyjnej i zawodowej (oprac.) Z. Barański i inni*, Poznań 1969, s. 17–18; por. K. Chojnacka, J. Radtke, *Kartki z dziejów rzemiosła wielkopolskiego*, Poznań 1980, s. 38.

[32] T. Wiesiołowski, *Organizacja rzemiosła*, (w:) *Położenie ekonomiczne rzemiosła wielkopolskiego w latach 1918–1939*, pod red. Cz. Łuczaka, Poznań 1964, s. 230.

[33] Z. Pietkiewicz, op. cit., s. 14.

[34] C. Ptasiński, *Prawo rzemieślnicze*, Lublin 1931, s. 1; por. W. Hauszyld, op. cit., s. 44.

Wspomniana sytuacja prawna wprowadzała chaos w funkcjonowanie rzemiosła polskiego. Zasadniczy przełom nastąpił dopiero z chwilą wydania rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym[35]. Przepisy dotyczące organizacji izb rzemieślniczych zawarte zostały w artykułach 168–194. W oparciu o wyżej wymienione rozporządzenie można było powołać izby rzemieślnicze na obszarze całego kraju. Pierwszym krokiem w tym kierunku było wydanie rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 12 grudnia 1927 r. o ustanowieniu izb rzemieślniczych, wyznaczeniu ich siedzib i okręgów. Umożliwiło ono powołanie 18 izb rzemieślniczych z siedzibami w: Warszawie, Włocławku, Łodzi, Kielcach, Białymstoku, Lublinie, Krakowie, Lwowie, Stanisławowie, Tarnopolu, Poznaniu, Bydgoszczy, Grudziądzu, Wilnie, Nowogródku, Brześciu n/Bugiem, Łucku i Katowicach[36].

Rozporządzenie o prawie przemysłowym zostało uchylone przez rozporządzanie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku. Regulacja ta obowiązywała w praktyce do wybuchu drugiej wojny światowej. W myśl rozporządzenia izby rzemieślnicze były instytucjami samorządu gospodarczego i osobami prawa publicznego powołanymi w celu reprezentowania gospodarczych i zawodowych interesów rzemiosła (art. 1). Minister Przemysłu i Handlu ustalał w drodze rozporządzenia granice okręgów i siedziby izb rzemieślniczych, jak również miał prawo ich znoszenia oraz dokonywania zmian granic i siedzib izb (art. 2).

Do zakresu działania izb rzemieślniczych należało:

- współdziałanie z władzami państwowymi w sprawach dotyczących interesów rzemiosła przez udzielanie informacji i opinii;
- przedstawianie władzom państwowym i samorządowym życzeń i wniosków dotyczących interesów rzemiosła;
- popieranie instytutów badawczych, muzeów, wystaw, pokazów, jarmarków rzemieślniczych oraz przyczynianie się w inny sposób do podniesienia sprawności zawodowej rzemieślników;
- wyznaczanie osób powołanych do wydawania opinii wymagających wiarygodności i znajomości w zakresie przedmiotów mających znaczenie dla rzemiosła;
- przedstawianie kandydatów w przypadkach, w których udział reprezentantów rzemiosła przewidywały obowiązujące przepisy na stanowiska sędziów handlowych, członków rad państwowych, komisji szacunkowych itp.;
- wydawanie opinii oraz zaświadczeń o istniejących zwyczajach w rzemiośle;
- tworzenie sądów polubownych do rozstrzygania sporów wynikających ze stosunków zawodowych między rzemieślnikami, którzy nie należeli do zrzeszeń rzemieślniczych lub należeli do zrzeszeń, których statuty nie przewidywały sądów polubownych;

[35] Dz. U. 1927 Nr 53, poz. 468; por. *Sprawozdanie Izby Rzemieślniczej w Poznaniu za rok 1927*, Poznań 1928, s. 91–94.

[36] Mocą rozporządzenia ministra przemysłu i handlu z dnia 21 marca 1933 r. (Dz. U. 1933 Nr 27, poz. 232) nastąpiło zniesienie Izby Rzemieślniczej w Bydgoszczy i przyłączenie okręgu bydgoskiego do izby poznańskiej. Szerzej na ten temat: *Sprawozdanie o stanie gospodarczym rzemiosła w okręgu Izby Rzemieślniczej w Poznaniu za 1933 rok*, Poznań 1934, s. 90–91.

- zbieranie danych statystycznych dotyczących rzemiosła;
- wydawanie przepisów i zarządzeń regulujących sprawy terminatorskie w myśl postanowień prawa przemysłowego i czuwanie nad ich wykonaniem;
- tworzenie komisji egzaminacyjnych czeladniczych i mistrzowskich;
- współdziałanie ze związkiem izb rzemieślniczych i rzemieślniczymi związkami gospodarczymi w spełnianiu ich zadań.

Izby rzemieślnicze spełniały ponadto inne czynności i zadania w zleconym zakresie działania, przekazane im ustawami i rozporządzeniami ministrów (art. 3).

Izba rzemieślnicza składała się z radców w 3/5 wybranych przez rzemieślników i w 2/5 powołanych przez Ministra Przemysłu i Handlu. Czynne prawo wyborcze posiadali rzemieślnicy bez różnicy płci, pełnoletni obywatele polscy, nie ograniczeni w prawach i wykonujący samoistnie rzemiosło na podstawie karty rzemieślniczej co najmniej trzy lata przed rozpisaniem wyborów w okręgu danej izby rzemieślniczej. Osoby prawne były zastępowane przez osoby fizyczne, posiadające uzdolnienie zawodowe wymagane przez ustawę przemysłową przy wydawaniu karty rzemieślniczej. Bierne prawo wyborcze posiadali rzemieślnicy mający czynne prawo wyborcze i ukończone 30 lat życia. Nie posiadały czynnego prawa wyborczego, a posiadane traciły, osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwa pociągające za sobą utratę bądź praw publicznych, bądź obywatelskich praw honorowych, bądź też prawa wykonywania zawodu (art. 4).

Radcowie izby oraz ich zastępcy byli wybierani na pięć lat. Na analogiczny okres powoływano nominatów Ministra Przemysłu i Handlu (art. 5).

Termin wyborów do izby rzemieślniczej wyznaczał Minister Przemysłu i Handlu, natomiast wybory przeprowadzali wojewodowie właściwi dla danych obwodów wyborczych (art. 7)[37].

Na podstawie powyższego rozporządzenie Minister Przemysłu i Handlu nadawał poszczególnym izbom indywidualne statuty określające ich strukturę wewnętrzną, zasady działania i kompetencje poszczególnych organów. Zgodnie ze statutami najwyższymi organami izb były zebrania plenarne. Miały one charakter zwyczajny lub nadzwyczajny; zebrania zwyczajne odbywały się przynajmniej raz na kwartał, natomiast nadzwyczajne zwoływane były na żądanie Ministra Przemysłu i Handlu lub przynajmniej 1/3 ogólnej liczby radców izby, albo też według uznania zarządu izby. Zebraniom przewodniczył prezes lub wiceprezes izby. Do wyłącznej kompetencji zebrania plenarnego izby należały między innymi następujące sprawy:

- wybór zarządu i komisji;
- uchwalanie budżetu, rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań rachunkowych z roku poprzedniego, uchwalanie wydatków nadzwyczajnych;
- nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości izby;
- opiniowanie i uchwalanie wniosków, które miały być przedstawiane władzom, a dotyczyły ogólnych interesów rzemiosła, w szczególności zaś ustawowego regulowania stosunków rzemieślniczych;

[37] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku (Dz. U. 1933 Nr 85, poz. 638).

- uchwalanie przepisów regulujących sprawy terminatorskie;
- wybór kandydatów na dyrektora;
- uchwalanie wniosków dotyczących zmiany statutu;
- uchwalanie regulaminów dla komisji egzaminacyjnych czeladniczych i mistrzowskich;
- uchwalanie regulaminów zebrań izby, zarządu i komisji;
- uchwalanie regulaminu biurowego izby (art. 10).

Zarząd izby składał się z prezesa i wiceprezesa oraz trzech członków wybranych spośród grona radców izby na pięć lat (§ 12). Zarząd administrował majątkiem izby i załatwiał sprawy nie zastrzeżone zebraniu radców izby lub komisjom. Zarząd odbywał swoje posiedzenia przynajmniej raz na miesiąc. Do prawomocności jego uchwał potrzebna była obecność prezesa lub wiceprezesa oraz dwóch członków. Zarząd wykonywał uchwały izby i czuwał nad realizacją wydawanych przez nią zarządzeń i przepisów (§ 13).

Ważnym elementem struktury organizacyjnej izby był jej dyrektor. Do jego kompetencji należało kierowanie pracą organizacyjną z zakresu działania izby. Statut służbowy ustalał warunki powoływania i zwalniania pracowników, tudzież odpowiedzialność oraz obowiązki i prawa, zarówno dyrektora, jak i pracowników. Dyrektor i pracownicy biura izby podlegali przepisom o ubezpieczeniach społecznych (§ 14).

Nadzór nad izbą sprawował Minister Przemysłu i Handlu. Mógł on wyznaczyć dla izby swego przedstawiciela, który miał prawo uczestniczenia w zebraniach radców izby i zabierania głosu we wszystkich sprawach omawianych na posiedzeniach, nie miał on jednak prawa do głosowania. Przedstawicielowi ministra przysługiwało prawo sprzeciwu z mocą zawieszającą, jeżeli uchwały izby były niezgodne z ustawami, rozporządzeniami wykonawczymi i statutem izby lub jeżeli przekraczały zakres działania izby (§ 23).

Minister Przemysłu i Handlu mógł rozwiązać izbę, jeżeli jej działalność była niezgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi lub zagrażała interesowi publicznemu. Jednocześnie z rozwiązaniem izby Minister Przemysłu i Handlu ustanawiał tymczasowy zarząd, któremu przysługiwały uprawnienia zarówno pełnego zebrania radców izby, jak i jej zarządu (§ 24). Minister, po wysłuchaniu opinii izby, miał uprawnienia do zmiany jej statutu (§ 25)[38].

Wszystkie izby rzemieślnicze tworzyły organizację pod nazwą Związek Izb Rzemieślniczych Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzeniem Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 7 grudnia 1933 r. Związkowi nadany został statut. Do jego podstawowych zadań należało między innymi:

- przedstawicielstwo izb rzemieślniczych wobec władz państwowych oraz organów samorządu terytorialnego i gospodarczego w sprawach dotyczących ogólnych interesów rzemiosła,
- współdziałanie z władzami państwowymi i rzemieślniczymi związkami gospodarczymi w sprawach dotyczących ogólnych interesów rzemiosła,

[38] Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 20 lutego 1934 r. o nadaniu statutu Izbie Rzemieślniczej w Poznaniu (M. P. 1934 Nr 51, poz. 71).

- udzielanie informacji, wydawanie opinii i popieranie tych związków, składanie władzom państwowym życzeń i wniosków dotyczących całokształtu organizacji i polityki gospodarczej rzemiosła[39].

Dochody izb rzemieślniczych powstawały z opłat za korzystanie z ich urządzeń (rejestry terminatorskie, egzaminy mistrzowskie i czeladnicze) oraz z 15% dodatku do ceny świadectw przemysłowych. Wspomniany dodatek nie stanowił jednak trwałego źródła dochodu samorządu rzemieślniczego, gdyż dzielony był między izby przemysłowo-handlowe i rzemieślnicze w takim stosunku, że pierwsze otrzymywały ponad 90% wpływów ogólnych, podczas gdy udział izb rzemieślniczych nie sięgał nawet 10%. Wobec tego niektóre izby musiały korzystać ze środków przyznanych im ustawą z 7 listopada 1931 roku o zasilaniu funduszy izb rzemieślniczych. Ustawa ta stanowiła, że jeżeli dodatek do ceny świadectw przemysłowych nie pokrywał całkowicie różnicy pomiędzy preliminowaną w budżecie sumą, a przewidywanymi dochodami własnymi, wówczas izba mogła obciążyć niedoborem wszystkich rzemieślników prowadzących warsztaty na podległym jej terenie. Oczywiście takie uregulowanie tej kwestii nie sprzyjało akceptacji działań samorządu przez rzemieślników. Pomimo starań działaczy samorządowych budżety poszczególnych izb gwarantowały im jedynie przetrwanie i rzadko kiedy przewidywały przekazanie poważnych środków na kompleksową działalność gospodarczą lub społeczną.

Rozporządzenie z 27 października 1933 r. formalnie nie było ostatnim aktem prawnym normującym ustrój i organizację izb rzemieślniczych. Kilka tygodni przed wybuchem wojny, 19 lipca 1939 r. Sejm uchwalił bowiem nową ustawę o izbach rzemieślniczych i ich związku. Ze zrozumiałych względów ustawa ta nie zdążyła wejść w życie, była jednak o tyle istotna, że w oparciu o nią rozpoczęto organizowanie izb rzemieślniczych po 1945 roku. Ustawa z dnia 19 lipca 1939 r. nie wprowadzała zasadniczych zmian w funkcjonowaniu organów izb rzemieślniczych. Na podkreślenie zasługuje jednak zrezygnowanie z wyborów bezpośrednich do izb. Minister Przemysłu i Handlu ustalać miał przy każdych wyborach liczbę cechów i innych organizacji rzemieślniczych, którym przysługiwać miało prawo wyłaniania w drodze tajnego głosowania delegatów do obwodowych zgromadzeń wyborczych. Powołani tą drogą delegaci wybierali z kolei radców i ich zastępców. Działalność izb rzemieślniczych przerwał wybuch drugiej wojny światowej.

3.2.3. Organizacja i zadania izb przemysłowo-handlowych

Z chwilą odzyskania przez Polskę niepodległości izby handlowe i przemysłowe istniały na obszarze byłej dzielnicy austriackiej: w Brodach, Lwowie i Krakowie oraz w byłym zaborze pruskim w: Poznaniu, Bydgoszczy, Toruniu i Grudziądzu. Najpilniejszą sprawą było przeprowadzenie pewnych zmian w podstawach prawnych funkcjonujących już izb, jak i powołanie nowych na terenach byłego zaboru austriackiego i pruskiego, gdzie one dotychczas istniały, lecz z siedzibami poza granicami odrodzo-

[39] Por. *Sprawozdanie roczne z działalności Izby Rzemieślniczej w Poznaniu za 1934 r.*, Poznań 1935, s. 5.

nego państwa. Taka sytuacja wystąpiła np. na Śląsku Cieszyńskim, gdzie część która przypadła Polsce, utraciła izbę z siedzibą w Opawie. Z tego względu podjęto działania mające na celu powołanie na tym obszarze nowej izby. Została ona utworzona w Bielsku uchwałą Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego z dnia 8 lipca 1919 r. Podobny problem rozwiązano na obszarze Górnego Śląska, gdzie po uregulowaniu kwestii spornych z Niemcami, rozporządzeniem Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 27 czerwca 1922 r. utworzono dla górnośląskiej części województwa śląskiego Izbę Handlową w Katowicach[40]. Dodajmy w tym miejscu, że izby handlowe i przemysłowe początkowo nie istniały na terenie zaboru rosyjskiego.

Podstawowe znaczenie dla odrodzenia się izb przemysłowych i handlowych na ziemiach zachodnich, miało rozporządzenie ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 25 listopada 1919 roku w przedmiocie izb przemysłowo-handlowych w byłej dzielnicy pruskiej[41]. W rozporządzeniu tym stwierdzono, że przeznaczeniem izb przemysłowo-handlowych miało być zastępstwo ogólnych interesów przemysłu wraz z górnictwem, handlu oraz żeglugi. Oznaczało to, że wbrew nazwie, obejmowały one poza przemysłem i handlem, także i inne dziedziny gospodarki, które nie tworzyły oddzielnych izb.

Aktem prawnym, który miał największe znaczenie dla rozwoju izb przemysłowo-handlowych w Polsce w okresie międzywojennym, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 r.[42]

Artykuł 1 tego rozporządzenia powierzał izbom przemysłowo-handlowym, zorganizowanym i działającym na jego podstawie i indywidualnych statutach, prawo stałej reprezentacji interesów gospodarczych przemysłu i handlu. Rozporządzenie to, podobnie jak rozporządzenie z 1919 roku, nie ograniczało dostępu do izb przedstawicielom innych dziedzin gospodarki. Otóż pod pojęciem przemysłu i handlu rozumiano także górnictwo, instytucje finansowe, przewozowe, ekspedycyjne, ubezpieczeniowe, komisowe oraz pośrednictwo handlowe. Wyłączone było oczywiście rzemiosło i rolnictwo, które tworzyły własne izby.

Obszar całego państwa podzielono na okręgi izb przemysłowo-handlowych. O utworzeniu izby, podobnie jak o jej siedzibie oraz okręgu i wszystkich jego zmianach, postanawiał Minister Przemysłu i Handlu. Przy ustalaniu okręgów izb należało, w miarę możliwości, kierować się podziałem administracyjnym państwa.

Artykuł 3 rozporządzenia Prezydenta z 1927 roku określał formę prawną izb przemysłowo-handlowych. Zgodnie z nim izby były instytucjami samorządu gospodarczego i jednocześnie osobami publicznoprawnymi. Nadzór nad izbami powierzono Ministrowi Przemysłu i Handlu.

Artykuł 4 tego rozporządzenia regulował zakres działania izb. Był on bardzo szeroki i obejmował kilka grup zadań:

---

[40] S. Waschko, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Odbitka z bilansu gospodarczego dziesięciolecia Polski odrodzonej, t. II*, Poznań 1929, s. 3.

[41] Rozporządzenie ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 25 listopada 1919 r. w przedmiocie izb przemysłowo-handlowych w byłej dzielnicy pruskiej. Tygodnik Urzędowy Ministra b. dzielnicy pruskiej nr 67 z 1919 r.

[42] Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz. U. 1927 Nr 67, poz. 591).

- zgłaszanie wniosków i udzielanie władzom uwag i spostrzeżeń na ich żądanie lub z własnej inicjatywy;
- wyrażanie opinii o projektach ustaw i ważniejszych rozporządzeń i współdziałanie z władzami na ich żądanie przy ich opracowywaniu, jak i przedstawianie rządowi własnych projektów i propozycji zmian z zakresu ustawodawstwa dotyczącego przemysłu, handlu, górnictwa, taryf i przepisów celnych, obrotu towarowego z zagranicą, obrotu pieniężnego, dróg komunikacyjnych, taryf komunikacyjnych, przepisów podatkowych i monopolowych, ochrony pracy, ubezpieczeń i opieki społecznej dotyczących bezpośrednio przemysłu i handlu;
- przedstawianie postulatów z zakresu traktatów handlowych;
- popieranie przemysłu i handlu poprzez tworzenie i utrzymywanie odpowiednich instytucji i urządzeń, np. instytutów badawczych, muzeów, wystaw, targów, biur informacyjnych i innych;
- zakładanie, prowadzenie i popieranie we współpracy z władzami oświatowymi szkół zawodowych i dokształcających;
- wydawanie z własnej inicjatywy lub na żądanie władz oświatowych opinii o potrzebach i programach szkolnictwa zawodowego i dokształcającego;
- wyznaczanie osób powołanych do wydawania opinii i stwierdzania stanu faktycznego oraz innych działań wymagających wiarygodności i znajomości rzeczy;
- delegowanie przedstawicieli do utworzonych przez władze organów doradczych mających znaczenie dla dziedzin reprezentowanych przez izby;
- proponowanie kandydatów na stanowiska sędziów handlowych i członków komisji podatkowych;
- wydawanie władzom opinii o zwyczajach handlowych, cenach itp.;
- wydawanie świadectw o pochodzeniu towarów;
- tworzenie sądów polubownych do rozstrzygania sporów wynikających ze stosunków handlowych;
- prowadzenie rejestru wszystkich przedsiębiorstw w danym okręgu należących do reprezentowanych przez izbę dziedzin oraz listy osób uprawnionych do wykonywania czynnego prawa wyborczego do izby;
- zbieranie i przekazywanie Ministrowi Przemysłu i Handlu danych statystycznych odpowiadających zakresowi pracy izby;
- składanie Ministrowi Przemysłu i Handlu kwartalnych i rocznych sprawozdań o swej działalności i stanie gospodarczym okręgu izby;
- wszystkie inne czynności przekazane ustawami i rozporządzeniami, szczególnie z zakresu działania władz państwowych.

Artykuł 5 rozporządzenia dawał izbom prawo do otrzymywania od władz państwowych projektów ustaw i ważniejszych rozporządzeń z zakresu dziedzin reprezentowanych przez izby przed ich skierowaniem na drogę obrad ustawodawczych, a także zobowiązywał władze podatkowe do przekazywania izbom wykazu podmiotów opłacających podatek przemysłowy.

Wszystkie znajdujące się w okręgu izby stowarzyszenia i korporacje działające w dziedzinach gospodarczych reprezentowanych przez izbę (z wyjątkiem związków zawodowych i instytucji ubezpieczeń społecznych) oraz osoby i przedsiębiorstwa

trudniące się handlem, zobowiązane były udzielać izbie na jej żądanie informacji i danych statystycznych koniecznych do właściwego wypełniania przez nią swoich funkcji. W przypadku niezastosowania się do takiego żądania izby, jej prezes mógł nałożyć grzywnę w wysokości 300 złotych. Kary takie wykonywane były przez władze administracyjne pierwszej instancji w miejscu zamieszkania za pośrednictwem organów gminnych. Przeciwko orzeczeniu karnemu prezesa izby przysługiwało odwołanie do sądu powiatowego. Wyrok sądu okręgowego wydany w drugiej instancji był prawomocny.

Artykuł 7 omawianego aktu prawnego regulował kwestie związane ze statutami izb. Otóż każda z izb posiadała własny statut, którego pierwsza część stanowiła regulamin wyborczy, a druga postanowienia organizacyjne. Pierwszą część statutu nadawał Minister Przemysłu i Handlu po zasięgnięciu opinii izb lub organizacji społeczno-gospodarczych. Drugą część oraz zmiany w pierwszej części, uchwalały same izby. Uchwały te podlegały jednak zatwierdzeniu przez Ministra Przemysłu i Handlu.

Artykuł 8 przedstawianego rozporządzenia ustalał skład izb. Izby tworzyli radcowie z wyborów, mianowania przez Ministra Przemysłu i Handlu oraz z kooptacji. Wszyscy posiadali jednakowe prawa. Dokładną liczbę radców z wyborów ustalały statuty izb, ale musiała się ona mieścić w granicach od 30 do 80 osób. Radcowie z wyborów wyłaniani byli wg następującej zasady: 2/5 swej liczby przez ogół osób, którym przysługiwało czynne prawo wyborcze; 3/5 przez zrzeszenia gospodarcze. Liczba radców z nominacji wynosiła 1/10 liczby radców z wyboru, a z kooptacji nie mogła przekroczyć 1/10 liczby z wyboru.

Kadencja radców trwała początkowo 6 lat. Co trzy lata, 31 grudnia, połowa radców ustępowała. W celu ich zastąpienia przed upływem tego terminu przeprowadzano wybory uzupełniające. Ustępujący radcowie mogli ubiegać się o ponowny wybór w wyborach uzupełniających. Na opróżnione przed upływem ustawowego terminu miejsce radcy z wyborów ogólnych wstępował do końca kadencji ten z kandydatów, który w ostatnich wyborach uzyskał największą z kolei liczbę głosów. W przypadku opróżnienia przed przewidzianym terminem miejsca radcy wybranego przez zrzeszenia gospodarcze, w zrzeszeniu tym następował ponowny wybór. Nowy radca pełnił czynności do końca ustawowego okresu.

Szczegółowy tryb ustępowania radców ustalały statuty izb (art. 9). Artykuły od 10 do 20 poświęcone były zagadnieniom wyborczym. Czynne prawo wyborcze przysługiwało po opłaceniu państwowego podatku przemysłowego:

1) osobom bez różnicy płci, które w okręgu izby posiadały przedsiębiorstwo przemysłowe lub handlowe, albo trudniły się samoistnie handlem lub przemysłem;
2) przedsiębiorstwom przemysłowym i handlowym istniejącym w okręgu izby jako osoby prawne lub w innej formie spółkowej oraz takim przedsiębiorstwom państwowym, samorządowym i korporacji publicznych;
3) przedsiębiorstwom przemysłowym i handlowym wymienionym w punktach 1) i 2) z siedzibą poza okręgiem izby, ale posiadającym w okręgu izby swoje filie.

Każda z wymienionych wyżej osób korzystała z jednego głosu, a w przypadku osób prawnych – jeżeli statut nie stanowił inaczej. W przypadku podmiotów wymienionych w punkcie 2), czynne prawo wyborcze wykonywane było przez dyrektorów, kierow-

ników, członków zarządu lub osobiście przez wspólników. W przypadku podmiotów wymienionych w punkcie 3), prawo to wykonywane było przez kierowników filii. Wszystkie osoby korzystające z czynnego prawa wyborczego powinny mieć ukończone 25 lat, posiadać obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych.

Bierne prawo wyborcze posiadały osoby po ukończeniu 30 lat życia, uprawnione do czynnego prawa wyborczego do izby. Czynne i bierne prawo wyborcze nie przysługiwało:

- upadłym dłużnikom;
- osobom skazanym prawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwa pociągające utratę prawa wybierania do Sejmu.

Wybory do izby zarządzał Minister Przemysłu i Handlu. W tym celu spośród swoich urzędników mianował komisarza wyborczego, który powoływał główną komisję wyborczą i komisje miejscowe. Posiadający prawo wyborcze dzielili się na dwie sekcje izby, a w jej ramach na dwie kategorie w zależności od wysokości płaconego podatku przemysłowego. Liczby radców wybieranych do każdej z sekcji była równa. Głosowanie było tajne, a o wyborze rozstrzygała względna większość głosów – w przypadku równej liczby głosów decydował głos ministra, tylko z powodu uchybień przepisów niniejszego rozporządzenia, mógł unieważnić wyniki wyborów w części lub w całości. Jego decyzja była ostateczna. Wraz z unieważnieniem wyników wyborów zarządzał jednocześnie nowe wybory.

Odmienna procedura dotyczyła wyborów przez zrzeszenia gospodarcze. Przy każdych kolejnych wyborach Minister Przemysłu i Handlu, na wniosek głównego komisarza wyborczego, wyznaczał zrzeszenia gospodarcze, którym przysługiwało prawo powołania radców do izby. Prawo takie przysługiwało tylko tym zrzeszeniom, które istniały co najmniej trzy lata przed terminem wyborów i według swoich statutów miały za zadanie działalność związaną z reprezentacją zawodowych interesów przemysłu i handlu. Minister określał liczbę radców powoływanych przez każde zrzeszenie. Wybory przez zrzeszenia gospodarcze odbywały się zawsze po ustaleniu wyników wyborów ogólnych.

W celu przeprowadzenia wyborów przez zrzeszenia gospodarcze jego władze zwoływały walne zebranie członków, któremu przewodniczył główny komisarz wyborczy. Wybory przeprowadzano w trybie przewidzianym przez statuty tych zrzeszeń dla wyboru ich władz. Tryb składania sprzeciwów przeciwko wynikom tych wyborów był podobny do trybu przy wyborach ogólnych.

W okresie każdych wyborów Minister Przemysłu i Handlu mianował na całą kadencję określoną liczbę radców – tzw. radców z nominacji. W przypadku ustąpienia takiego radcy, minister na jego miejsce mianował do końca kadencji inną osobę. Nie mogły być mianowane osoby pełniące funkcje w służbie państwowej, z wyjątkiem profesorów i nauczycieli państwowych zakładów naukowych oraz kierowników przedsiębiorstw państwowych.

Ostatnim sposobem zostania radcą izby przemysłowo-handlowej była kooptacja. Komisarz wyborczy, przed ukonstytuowaniem się izby, zwoływał zgromadzenie radców z wyborów i nominacji w celu rozstrzygnięcia o kooptacji. Za podjęciem takiej decyzji musiała opowiedzieć się większość zebranych. Maksymalna liczba koopto-

wanych radców nie mogła przekroczyć 1/10 liczby radców z wyborów. Radcowie ci powoływani byli na sześcioletnią kadencję i mogli być ponownie wybrani. Kooptowane mogły być osoby posiadające bierne prawo wyborcze do izby, a jeżeli nie, to powinny posiadać zasługi wobec „gospodarstwa społecznego". Nie mogły być kooptowane osoby pełniące funkcje państwowe.

Artykuły 22 i 23 rozporządzenia z 1927 roku poświęcone były prezesowi i prezydium (zarządowi) izby. Prezes i wiceprezesi wybierani byli na okres trzech lat z prawem ponownego wyboru. Prezes reprezentował izbę na zewnątrz, wykonywał lub nadzorował wykonywanie uchwał izby, czuwał nad zgodną z przepisami prawa działalnością izby, ustalał przedmiot i przebieg obrad plenarnych, którym przewodniczył, a także odpowiadał za pracę biura izby. Sposób i zakres urzędowania wiceprezesów określały statuty izb.

Prezes i wiceprezesi tworzyli prezydium izby. Statut dopuszczał możliwość rozszerzenia prezydium o co najmniej dwóch, ale nie więcej niż czterech radców, którzy wraz z prezesami tworzyli zarząd izby. Zarząd postanawiał w imieniu izby o sprawach zastrzeżonych dla niego przez statut, wydawał w imieniu izby opinie i wnioski w kwestiach nie cierpiących zwłoki oraz rozstrzygał problemy wewnątrzorganizacyjne izby.

Zgodnie z artykułem 24 rozporządzenia radcowie tworzyli sekcje izby. Statuty przewidywały najczęściej istnienie dwóch sekcji – przemysłowej i handlowej. Do pierwszej należały: przemysł i górnictwo, natomiast do drugiej: handel, przedsiębiorstwa przewozowe, ubezpieczeniowe, finansowe, komisowe i transportowe[43].

Podstawowym zadaniem sekcji było zajmowanie stanowiska wobec spraw mających znaleźć się na porządku dziennym obrad plenarnego zebrania. Miały one także prawo wystosowania do prezesa lub prezydium izby żądania przedstawienia odpowiednim władzom państwowym ich odmiennego od plenarnego zebrania stanowiska. Za pośrednictwem prezesa lub prezydium mogły także kierować wnioski na plenarne zebranie. Ponadto na wniosek prezesa ustosunkowywały się do przekazywanych im przez niego spraw.

Obowiązkiem radców było branie udziału w plenarnych zebraniach, posiedzeniach sekcji i komisji. Swoje czynności wykonywali bezpłatnie – przysługiwał im tylko zwrot poniesionych kosztów w związku z działalnością w izbie. W przypadku unikania udziału w pracach izby, radca mógł być pozbawiony radcostwa. Pozbawienie radcostwa radcy z nominacji następowało decyzją Ministra Przemysłu i Handlu (art. 25).

Plenarne zebrania izby odbywały się co najmniej raz na kwartał. W każdym czasie mogły być one zwołane na żądanie Ministra Przemysłu i Handlu lub 1/3 liczby radców oraz zawsze z woli prezesa izby. Dla ważności uchwał wymagana była obecność 1/3 liczby radców. Uchwały zapadały bezwzględną większością głosów. Uchwały w sprawie zmiany statutu i pozbawienia radcostwa zapadały większością 2/3 głosów i w obecności 2/3 liczby radców. Jeżeli uchwała plenarnego zebrania była sprzeczna z uchwałą danej sekcji, to prezes izby, na żądanie sekcji, obok decyzji plenarnego zebrania, przekazywał władzom odmienne stanowisko tej sekcji wraz z uzasadnieniem.

[43] W statutach można było ustalać większą liczbę sekcji, uwzględniając gałęzie gospodarcze o szczególnym znaczeniu w okręgu izby jak np. sekcję bankowo-ubezpieczeniową, górniczą czy żeglugową.

Statut zezwalał na powoływanie komisji stałych, natomiast uchwałą plenarnego zebrania izby mogły powoływać komisje niestałe. Komisje opracowywały wnioski i sprawozdania. Do pracy w nich z głosem doradczym mogły być powołane osoby spoza izby. Izby uchwałą plenarnego zebrania mogły także mianować członków korespondentów z głosem doradczym (art. 27).

Prace wykonawcze i przygotowawcze wynikające z zakresu działania izby prowadziło biuro izby. Składało się ono z etatowych i na ogół stałych pracowników z dyrektorem na czele. Dyrektora spoza członków izby mianował Minister Przemysłu i Handlu spośród trzech kandydatów przedstawionych mu przez zarząd izby (od 1934 r. była to kompetencja plenarnego zebrania). Dyrektor podlegał bezpośrednio prezesowi izby. Brał on udział we wszystkich posiedzeniach i zebraniach. Na jego wniosek prezes powoływał pozostały personel izby.

Izba uchwalała na plenarnym zebraniu statut urzędniczy i inne przepisy dotyczące pracy biura izby (art. 28).

Artykuł 30 rozporządzenia regulował sprawy budżetu izby. Przewidziana w budżecie suma wydatków nie znajdująca pokrycia w samoistnych dochodach izby, pokrywana była z dodatku przewidzianego w ustawie o państwowym podatku przemysłowym. Wysokość tego dodatku ustalał każdorazowo Minister Przemysłu i Handlu. Ponadto określał on kategorie płatników państwowego podatku przemysłowego, od których pobierany dodatek powinien być przekazywany izbie.

Izba prowadziła rachunek swoich przychodów i rozchodów. Co roku przed końcem marca składała Ministrowi Przemysłu i Handlu sprawozdanie ze swojego budżetu za rok ubiegły.

Izba przemysłowo-handlowa mogła być rozwiązana uchwałą Rady Ministrów na wniosek Ministra Przemysłu i Handlu, jeżeli naruszała ustawy lub zagrażała interesom państwa.

Na mocy rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z 30 listopada 1927 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem województwa śląskiego, ustanowiono dziesięć izb przemysłowo-handlowych z siedzibami: w Warszawie, Łodzi, Sosnowcu, Lublinie, Lwowie, Krakowie, Poznaniu, Bydgoszczy, Grudziądzu i Wilnie. W roku 1933 zlikwidowano izbę w Grudziądzu, a jej siedzibę przeniesiono do Gdyni, likwidując jednocześnie izbę w Bydgoszczy, której okręg podzielono pomiędzy izbę gdyńską i poznańską. Zniesiono też izbę w Bielsku, a jej okręg przydzielono do izby katowickiej.

Przynależność do izb przemysłowo-handlowych miała charakter obligatoryjny, natomiast rozporządzenie nie nakładało na członków izb obowiązku ich bezpośredniego i całkowitego utrzymania. Izby przemysłowo-handlowe, podobnie jak instytucje samorządu terytorialnego, zwolnione były z płacenia podatków i innych opłat.

Dnia 10 marca 1932 roku ukazała się ustawa w sprawie zmiany niektórych postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych[44]. Wprowadzone wówczas poprawki dotyczyły

[44] Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r. (Dz. U. 1932 Nr 26, poz. 203).

spraw proceduralnych, miedzy innymi kwestii rozwiązywania izby, a także skrócenia kadencji radców (z 6 do 5 lat).

Dnia 24 marca 1933 roku ukazała się kolejna ustawa w sprawie zmiany i uzupełnień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych[45]. Poprawki w niej zawarte dotyczyły zmian okręgów izb i uchwalania wewnętrznych aktów prawnych izb, przede wszystkim statutów emerytalnych.

Wreszcie 10 marca 1934 r. uchwalona została ostatnia poprawka do rozporządzenia Prezydenta z dnia 15 lipca 1927 r.[46] Podkreślono w niej między innymi, że izby miały tworzyć Związek Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej, do którego przynależność wszystkich tego rodzaju podmiotów była obowiązkowa. Związek ten był osobą prawa publicznego; mógł nabywać i zbywać majątek ruchomy i nieruchomy, zawierać umowy oraz występować przed sądem.

Celem Związku było ujednolicenie stanowiska izb w sprawach o znaczeniu ogólnym oraz przedstawianie władzom na ich żądanie lub z własnej inicjatywy wspólnych opinii i wniosków. Powyższa ustawa kończyła okres tworzenia przepisów związanych z funkcjonowaniem izb przemysłowo-handlowych.

Dnia 17 kwietnia 1936 roku ukazało się obwieszczenie Ministra Przemysłu i Handlu w sprawie jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych[47].

Działalność izb przemysłowo-handlowych przerwał wybuch II wojny światowej. W wielu miastach okupanci niemieccy tworzyli własne tego typu organizacje. Między innymi w Poznaniu, w styczniu 1940 r., powstała izba, która funkcjonowała na podstawie przepisów prawa niemieckiego. Działała ona do momentu wydania 18 marca 1943 r. zarządzenia, na mocy którego z dniem 1 kwietnia 1943 r. zlikwidowano wszystkie niemieckie izby przemysłowo-handlowe.

3.2.4. Organizacja i zadania izb rolniczych

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości samorząd rolniczy najlepiej rozwijał się na terenach byłego zaboru pruskiego. Jeszcze w czasie trwania Powstania Wielkopolskiego rozpoczęto prace nad reaktywowaniem Izby Rolniczej w Poznaniu.

Dekretem Naczelnej Rady Ludowej z dnia 13 stycznia 1919 r. izba przeszła pod kierownictwo polskie[48]. Powołano zarząd komisaryczny, na czele którego stanął jako prezydent Jan Chłapowski. Przed nowym kierownictwem pojawił się problem odbudowania struktur izby i nadania im polskiego charakteru. Dokonano tego już w 1919 roku, tak więc można powiedzieć, że Izba Rolnicza w Poznaniu była pierwszą

---

[45] Ustawa z dnia 24 marca 1933 r. w sprawie zmiany i uzupełnień rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz. U. 1933 Nr 25, poz. 210).

[46] Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz. U. 1934 Nr 26, poz. 203).

[47] Dz. U. 1936 Nr 45, poz. 335.

[48] Archiwum Państwowe w Poznaniu – Zespół Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, sygn. 8-9. Materiały dotyczące funkcjonowania Izby Rolniczej w Poznaniu w 1919 r.

ze wszystkich instytucji przejętych po Niemcach, która została w pełni spolszczona. Równie ważnym zadaniem nowych władz było nawiązanie kontaktów z rolnictwem polskim. Pierwszym krokiem w tym kierunku był układ z Patronatem Kółek Rolniczych w lipcu 1919 roku. Mocą tego porozumienia izba przejęła koszty utrzymania biur Patronatu, a generalny sekretarz kółek przeszedł na etat izby jako jej urzędnik. Ponadto izba rolnicza drogą kupna nabyła dotychczasowy organ kółek „Poradnik Gospodarski". Oprócz tego utrzymywała ona kontakty z Centralnym Towarzystwem Gospodarczym i Towarzystwem Ziemianek. Wszystkie wymienione organizacje i związki miały swoje agendy w ramach izby.

W tym czasie Izba Rolnicza w Poznaniu funkcjonowała na podstawie ustawy pruskiej z 30 czerwca 1894 r. Zmieniająca się sytuacja społeczno-polityczna wymagała jednak wprowadzenia daleko posuniętych korekt we wspomnianym wyżej pruskim akcie ustawodawczym. Kluczowe znaczenie miały w tym względzie: rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej dotyczące Izby Rolniczej w Poznaniu z 24 lutego 1920 roku i dekret ministra byłej dzielnicy pruskiej dotyczący Izby Rolniczej w Poznaniu z 25 lutego 1920 r.

W rozporządzeniu wskazywano między innymi, że wszędzie tam, gdzie w ustawie o izbach rolniczych z dnia 30 czerwca 1894 roku mówiło się o ministrze, radzie ministrów lub królu, w miejsce tychże występuje minister byłej dzielnicy pruskiej (art. 1). Podkreślono także, iż przynależność do państwa niemieckiego ma być zastąpiona przynależnością do państwa polskiego[49].

Bardziej zasadnicze zmiany wprowadzał dekret ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 25 lutego 1920 roku. Na jego podstawie rozwiązano Izbę Rolniczą w Poznaniu (art. 1). Aż do wyboru prezesa i zarządu przez nowe walne zebranie funkcje ich pełnił dotychczasowy komisaryczny prezes izby (art. 2). Ogólna liczba członków izby miała wynosić 66 osób (art. 4). Dekret kończył art. 6, w którym stwierdzono, iż Izba Rolnicza w Poznaniu ma odtąd nosić nazwę Wielkopolska Izba Rolnicza[50].

Kolejnym aktem ustawodawczym, który regulował działalność izby w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości było rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej o izbach rolniczych z dnia 9 marca 1921 roku. Ustalono w nim między innymi prawa izb do wykonywania kontroli i nadzoru nad hodowcami i ich związkami. Nadano także izbom rolniczym prawo do samodzielnego organizowania niższego szkolnictwa rolniczego i instytucji pokrewnych oraz do wykonywania kontroli nad szkołami rolniczymi, komunalnymi i prywatnymi (art. 1). W rozporządzeniu przyznano również izbom rolniczym prawo uzupełniania drogą kooptacji aż 1/5 członków z grona osób zasłużonych dla rozwoju rolnictwa[51].

---

[49] Archiwum Państwowe w Poznaniu – Zespół Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, sygn. 8-9. Rozporządzenie ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 24 lutego 1920 r. dotyczące Izby Rolniczej w Poznaniu.

[50] Archiwum Państwowe w Poznaniu – Zespół Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, sygn. 8-9. Dekret ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 25 lutego 1920 r. dotyczący Izby Rolniczej w Poznaniu.

[51] Archiwum Państwowe w Poznaniu – Zespół Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, sygn. 8-9. Rozporządzenie ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 9 marca 1921 r. dotyczące izb rolniczych.

W pierwszych latach II Rzeczypospolitej idea powołania izb rolniczych nie spotkała się z należytym zainteresowaniem władz. Na obszarze kraju funkcjonowały zaledwie trzy izby, wspomniana powyżej Izba Rolnicza w Poznaniu (od 1920 roku Wielkopolska Izba Rolnicza), Pomorska Izba Rolnicza oraz Śląska Izba Rolnicza.

Tworzenie Pomorskiej Izby Rolniczej przebiegało w dalece trudniejszych warunkach niż to miało miejsce w Wielkopolsce. Nie mogło tu być mowy o prostym przejęciu personelu i agend funkcjonującej przed I wojną światową Izby Rolniczej w Gdańsku, która obejmowała część prowincji zachodnio-pruskiej. Po ratyfikacji traktatu wersalskiego, a jeszcze przed przejęciem przez władze polskie Pomorza, izba została rozwiązana, a cały jej majątek i dokumentację Niemcy wywieźli poza granice województwa.

Zarządzenie to, sprzeczne z postanowieniem traktatu wersalskiego, miało na celu utrzymanie życia rolniczego pod kontrolą i kierownictwem bogatych i posiadających fachowo wykształcony personel organizacji niemieckich. Ze względu na to, że Gdańsk pozostał poza granicami Polski, rewindykacja tych należności była trudna, pomimo ponawianych prób w tym kierunku[52].

Osobą mianowaną przez rząd do przejęcia agend i majątku byłej Zachodnio-Pruskiej Izby Rolniczej był Kazimierz Esden-Tempski. Zaistniałe warunki zmusiły go do tworzenia Pomorskiej Izby Rolniczej od podstaw. Została ona powołana 28 marca 1920 r. w Toruniu. Pierwsze wybory do izby odbyły się w czerwcu 1922 r.

Na nieco innych zasadach opierała swoje funkcjonowanie Śląska Izba Rolnicza w Katowicach. Została ona utworzona na podstawie autonomicznej ustawy Sejmu Śląskiego w 1925 r. Zgodnie z jej literą izba podlegała wojewodzie śląskiemu zaś Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych nie posiadało w stosunku do niej bezpośrednich uprawnień nadzorczych. Wspomniana ustawa odbiegała od dawnego wzoru pruskiego, który pozostawał podstawą działania Wielkopolskiej i Pomorskiej Izby Rolniczej. Różnice dotyczyły w szczególności systemu wyborczego. Członkiem Śląskiej Izby Rolniczej mógł zostać każdy właściciel, dzierżawca lub użytkownik gospodarstwa rolnego o obszarze nie mniejszym niż 3 ha, względnie o dochodach katastralnych określonej wysokości. Wybory były więc oparte o zasadę bezpośredniości.

Próba wprowadzenia izb rolniczych na obszarze całego państwa nie powiodła się. Złożony w sejmie w maju 1922 r. rządowy projekt „Ustawy o izbach rolniczych" nie uzyskał aprobaty parlamentu. Na podjęciu takiej decyzji zaważyło z pewnością negatywne ustosunkowanie się do wspomnianego projektu Związku Polskich Organizacji Rolniczych, który stwierdził, że podstawą efektywnego funkcjonowania samorządu gospodarczego powinno być zharmonizowanie jego prac z działalnością pokrewnych z nim instytucji, a więc przede wszystkim organów samorządu terytorialnego. Jak jednak utrzymywano, organizacja samorządu wojewódzkiego, samorządu powiatowego i gminnego opierała się na przestarzałych i niedostatecznie rozwiniętych podstawach prawnych, co uniemożliwiało w rezultacie racjonalne funkcjonowanie samorządu gospodarczego. W związku z powyższym wnioskowano, aby najpierw zorganizować samorząd powszechny, a dopiero potem budować z natury ściśle z nim powiązany

[52] Sprawozdanie Pomorskiej Izby Rolniczej za lata 1920–1922, s. 126.

samorząd rolniczy. W ten sposób sprawa utworzenia izb na całym terytorium państwa polskiego została odroczona na czas nieokreślony[53].

Aktywizujący się w tym okresie przeciwnicy izb rolniczych obawiali się przede wszystkim przymusowego członkostwa w ich ramach. Wskazywali na zagrożenia wiążące się z możliwością dominacji czynnika biurokratycznego w izbach, szablonowego etatyzmu, który musi prowadzić do skostnienia i związanego z tym przytłumiania aktywności społecznej, stanowiącej podstawę zrzeszeń dobrowolnych[54].

Pomimo wspomnianych powyżej uwag krytycznych pod adresem izb, sprawa ich powołania w całym kraju powracała z coraz większą siłą. W związku z tym niezbędne stało się uregulowanie zasad działania izb rolniczych aktem o charakterze ogólnopolskim.

Pierwszym tego typu dokumentem było wspomniane już wcześniej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych[55]. Zapowiadało ono wprowadzenie izb, znanych u nas dotychczas tylko w b. dzielnicy pruskiej, na obszar całego państwa.

Założeniem izb rolniczych, które wyraźnie określał artykuł pierwszy rozporządzenia, było „zorganizowanie zawodu rolniczego", a więc dążenie do korporacjonizmu zawodowo-gospodarczego. Takie ujęcie kompetencji izb znacznie wykraczało poza wyłączne reprezentowanie interesów gospodarczych. Okręg działalności izby rolniczej obejmował obszar jednego województwa. O utworzeniu, siedzibie i granicach jej okręgu postanawiała Rada Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Reform Rolnych, po zasięgnięciu opinii organów uchwalających samorządu wojewódzkiego, działającego na obszarze, który był okręgiem izby (art. 3). Statut, określający organizację każdej izby rolniczej, nadawała Rada Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa, zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Reform Rolnych. Rada Ministrów decydowała również o każdorazowej zmianie statutu (art. 4).

Do zadań izb rolniczych (art. 8) należało:

- przedstawicielstwo i obrona interesów rolnictwa;
- samodzielne przedsiębranie środków w zakresie wszechstronnego popierania rolnictwa;
- wykonywanie czynności powierzanych izbom rolniczym przez ustawy i rozporządzenia oraz współdziałanie z władzami rządowymi i samorządowymi we wszystkich sprawach dotyczących rolnictwa.

W urzeczywistnianiu przedstawicielstwa i obrony interesów rolnictwa izby rolnicze występowały do władz rządowych i samorządowych z wnioskami o ogólnych potrzebach rolnictwa oraz o potrzebach rolnictwa we własnym okręgu. Izby rolnicze powołane były do wydawania opinii w sprawach dotyczących rolnictwa, a w szczególności wyrażania swego zdania o projektach ustaw i rozporządzeń z zakresu rolnictwa oraz innych dziedzin mających znaczenie dla rolnictwa. Delegowały one także swych

---

[53] R. Kmieciak, *Rola izb rolniczych w reprezentowaniu interesów środowiska wiejskiego – doświadczenia polskie i francuskie*, (w:) *Rolnictwo polskie we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, pod red. Z. W. Puśleckiego, M. Walkowskiego, Poznań 2004, s. 198–199.

[54] S. Surzycki, *Izby rolnicze a zrzeszenia rolnicze*, Warszawa 1928, s. 31.

[55] Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych (Dz. U. 1928 Nr 29, poz. 385).

przedstawicieli do istniejących przy władzach rządowych organów doradczych oraz wyznaczały na żądanie właściwych władz lub zainteresowanych osób rzeczoznawców do wydawania opinii, stwierdzania stanu faktycznego oraz innych działań wymagających wiarygodności i znajomości spraw rolnictwa. Izby rolnicze były ponadto zobowiązane do składania Ministrowi Rolnictwa sprawozdań o aktualnej sytuacji w ich okręgu (art. 9). Postanowienia omówionych powyżej artykułów ósmego i dziewiątego w bardzo dużym stopniu opierały się na literze pruskiej ustawy o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 roku.

W zakresie samodzielnego popierania rolnictwa do zadań izb rolniczych należało między innymi:

- zakładanie i utrzymywanie szkół rolniczych oraz szerzenie oświaty rolniczej pozaszkolnej;
- organizowanie doświadczalnictwa we wszystkich gałęziach produkcji rolnej;
- organizowanie wystaw i pokazów rolnych;
- udzielanie porad i pomocy fachowej w sprawach rolnictwa;
- organizowanie rachunkowości gospodarstw rolnych;
- organizowanie melioracji rolnych;
- organizowanie hodowli, w szczególności kwalifikowanie zwierząt zarodowych i prowadzenie ksiąg tych zwierząt, wykonywanie kontroli gospodarstw hodowlanych oraz produktów hodowli;
- kwalifikowanie nasion i ziemiopłodów wprowadzonych do obrotu handlowego jako materiał uszlachetniony;
- współdziałanie w zaspokajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie nawozów sztucznych, nasion, pasz, maszyn rolniczych, inwentarza żywego i innych środków produkcji rolnej;
- organizowanie lecznictwa zwierząt domowych;
- badanie opłacalności poszczególnych gałęzi produkcji rolnej i określanie kosztów produkcji;
- współdziałanie w zaspokajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie kredytu;
- współdziałanie w organizowaniu ubezpieczeń w rolnictwie;
- opieka nad gospodarstwami powstałymi z przebudowy ustroju rolnego.

Bardzo ważne było postanowienie rozporządzenia, które mówiło, że izby winny utrzymywać w swej pracy stałą i ścisłą łączność z jednostkami samorządu terytorialnego działającymi w ich okręgu (art. 12). Dodać należy, że oprócz współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego izby rolnicze opierały swoje funkcjonowanie na społecznych organizacjach rolniczych, a więc wszelkiego rodzaju związkach, zrzeszeniach i spółdzielniach. Działanie to miało w efekcie doprowadzić do faktycznego zespolenia prac lokalnych towarzystw rolniczych z organizacją izb. Oczywiście powiatowe towarzystwa rolnicze, ze względu na swój charakter zrzeszeń prywatnych, nie wchodziły w skład izb i pozostawały organizacjami dobrowolnymi, wspieranymi jedynie w kwestiach merytorycznych i prawnych przez izby. Te ostatnie z kolei zyskiwały w powiatowych towarzystwach naturalną społeczną podbudowę, bez której nie mogłyby docierać do producentów rolnych.

Organami izby rolniczej były: rada, zarząd i prezes (art. 16). Radę tworzyli radcy wyboru; wybierani oni byli przez zgromadzenie wyborcze oraz przez społeczne organizacje rolnicze, powołane do tego przez Ministra Rolnictwa, i radcy mianowani przez Ministra Rolnictwa. Ogólna liczba radców z wyboru nie mogła być mniejsza od 50 i większa od 70 osób. Liczba radców z nominacji nie mogła natomiast przekraczać 1/5 ogólnej liczby radców z wyboru (art. 17).

Do rady izby mogły być wybrane przez zgromadzenie wyborcze osoby bez względu na płeć, które spełniały następujące warunki:

- ukończyły 30 rok życia;
- były właścicielami, dzierżawcami (użytkownikami) lub kierownikami położonych w okręgu izby gospodarstw rolnych bądź też pracowały w okręgu izby w dziedzinie rolnictwa i miały co najmniej średnie wykształcenie rolnicze (art. 23).

Wybory radców z okręgów wyborczych zarządzał właściwy wojewoda (art. 26). Byli oni wybierani na 6 lat. Co trzy lata ustępować miała połowa radców według kolejności ustalonej w statucie. Radcy ustępujący sprawowali swoje czynności do czasu wyboru ich następców; mogli oni być wybierani ponownie (art. 27). Drugą grupę radców stanowiły osoby wybierane przez społeczne organizacje rolnicze. Kandydaci musieli spełniać warunki wymienione w artykule 23. Niezbędnym wymogiem była również przynależność do organizacji dokonującej wyboru (art. 29). Ta kategoria radców sprawowała funkcje także przez 6 lat. Podobnie jak w wypadku radców wyłonionych w okręgach wyborczych, po trzech latach połowa z nich ustępowała. Istniała również trzecia grupa radców – radcy z nominacji, wyznaczeni na to stanowisko przez Ministra Rolnictwa. Byli oni mianowani na trzy lata. Nie mogły to być osoby pozostające w czynnej służbie państwowej z wyjątkiem tych, które pracowały w państwowych instytucjach naukowo-badawczych, szkołach akademickich oraz szkołach rolniczych wszystkich typów (art. 34).

Rada izby była organem uchwalającym i kontrolującym. Do zakresu jej działania należało:

- uchwalanie preliminarzy budżetowych i zamknięć rachunkowych izby,
- ustalanie na rzecz izby opłat, których wprowadzenie – w myśl obowiązujących przepisów-uzależnione było od decyzji izby,
- decydowanie o zaciąganiu pożyczek, o nabywaniu, zbywaniu i obciążaniu nieruchomego majątku izby oraz o przyjmowaniu na jej rzecz darowizn i zapisów.

Organem wykonawczym izby był zarząd. Składał się on z prezesa i wiceprezesa oraz 9 członków wybranych na 3 lata przez radę izby ze swojego grona bezwzględną większością głosów, przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby radców (art. 41). Stojącego na czele zarządu prezesa oraz wiceprezesa izba wybierała ze swojego grona w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby radców. Wybór prezesa i wiceprezesa podlegał zatwierdzeniu przez Ministra Rolnictwa. Prezes reprezentował izbę rolniczą na zewnątrz, czuwał nad wykonaniem uchwał rady, zwoływał ich posiedzenia oraz sprawował nadzór nad działalnością biura izby. Wszelkie dokumenty ustanawiające dla izby zobowiązania prawno-majątkowe musiały być podpisane przez prezesa izby oraz co najmniej jednego członka jej zarządu (art. 45).

przedstawicieli do istniejących przy władzach rządowych organów doradczych oraz wyznaczały na żądanie właściwych władz lub zainteresowanych osób rzeczoznawców do wydawania opinii, stwierdzania stanu faktycznego oraz innych działań wymagających wiarygodności i znajomości spraw rolnictwa. Izby rolnicze były ponadto zobowiązane do składania Ministrowi Rolnictwa sprawozdań o aktualnej sytuacji w ich okręgu (art. 9). Postanowienia omówionych powyżej artykułów ósmego i dziewiątego w bardzo dużym stopniu opierały się na literze pruskiej ustawy o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 roku.

W zakresie samodzielnego popierania rolnictwa do zadań izb rolniczych należało między innymi:

- zakładanie i utrzymywanie szkół rolniczych oraz szerzenie oświaty rolniczej pozaszkolnej;
- organizowanie doświadczalnictwa we wszystkich gałęziach produkcji rolnej;
- organizowanie wystaw i pokazów rolnych;
- udzielanie porad i pomocy fachowej w sprawach rolnictwa;
- organizowanie rachunkowości gospodarstw rolnych;
- organizowanie melioracji rolnych;
- organizowanie hodowli, w szczególności kwalifikowanie zwierząt zarodowych i prowadzenie ksiąg tych zwierząt, wykonywanie kontroli gospodarstw hodowlanych oraz produktów hodowli;
- kwalifikowanie nasion i ziemiopłodów wprowadzonych do obrotu handlowego jako materiał uszlachetniony;
- współdziałanie w zaspokajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie nawozów sztucznych, nasion, pasz, maszyn rolniczych, inwentarza żywego i innych środków produkcji rolnej;
- organizowanie lecznictwa zwierząt domowych;
- badanie opłacalności poszczególnych gałęzi produkcji rolnej i określanie kosztów produkcji;
- współdziałanie w zaspokajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie kredytu;
- współdziałanie w organizowaniu ubezpieczeń w rolnictwie;
- opieka nad gospodarstwami powstałymi z przebudowy ustroju rolnego.

Bardzo ważne było postanowienie rozporządzenia, które mówiło, że izby winny utrzymywać w swej pracy stałą i ścisłą łączność z jednostkami samorządu terytorialnego działającymi w ich okręgu (art. 12). Dodać należy, że oprócz współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego izby rolnicze opierały swoje funkcjonowanie na społecznych organizacjach rolniczych, a więc wszelkiego rodzaju związkach, zrzeszeniach i spółdzielniach. Działanie to miało w efekcie doprowadzić do faktycznego zespolenia prac lokalnych towarzystw rolniczych z organizacją izb. Oczywiście powiatowe towarzystwa rolnicze, ze względu na swój charakter zrzeszeń prywatnych, nie wchodziły w skład izb i pozostawały organizacjami dobrowolnymi, wspieranymi jedynie w kwestiach merytorycznych i prawnych przez izby. Te ostatnie z kolei zyskiwały w powiatowych towarzystwach naturalną społeczną podbudowę, bez której nie mogłyby docierać do producentów rolnych.

Organami izby rolniczej były: rada, zarząd i prezes (art. 16). Radę tworzyli radcy z wyboru; wybierani oni byli przez zgromadzenie wyborcze oraz przez społeczne organizacje rolnicze, powołane do tego przez Ministra Rolnictwa, i radcy mianowani przez Ministra Rolnictwa. Ogólna liczba radców z wyboru nie mogła być mniejsza od 20 i większa od 70 osób. Liczba radców z nominacji nie mogła natomiast przekraczać 1/5 ogólnej liczby radców z wyboru (art. 17).

Do rady izby mogły być wybrane przez zgromadzenie wyborcze osoby bez względu na płeć, które spełniały następujące warunki:

- ukończyły 30 rok życia;
- były właścicielami, dzierżawcami (użytkownikami) lub kierownikami położonych w okręgu izby gospodarstw rolnych bądź też pracowały w okręgu izby w dziedzinie rolnictwa i miały co najmniej średnie wykształcenie rolnicze (art. 23).

Wybory radców z okręgów wyborczych zarządzał właściwy wojewoda (art. 26). Byli oni wybierani na 6 lat. Co trzy lata ustępować miała połowa radców według kolejności ustalonej w statucie. Radcy ustępujący sprawowali swoje czynności do czasu wyboru ich następców; mogli oni być wybierani ponownie (art. 27). Drugą grupę radców stanowiły osoby wybierane przez społeczne organizacje rolnicze. Kandydaci musieli spełniać warunki wymienione w artykule 23. Niezbędnym wymogiem była również przynależność do organizacji dokonującej wyboru (art. 29). Ta kategoria radców sprawowała funkcje także przez 6 lat. Podobnie jak w wypadku radców wyłonionych w okręgach wyborczych, po trzech latach połowa z nich ustępowała. Istniała również trzecia grupa radców – radcy z nominacji, wyznaczeni na to stanowisko przez Ministra Rolnictwa. Byli oni mianowani na trzy lata. Nie mogły to być osoby pozostające w czynnej służbie państwowej z wyjątkiem tych, które pracowały w państwowych instytucjach naukowo-badawczych, szkołach akademickich oraz szkołach rolniczych wszystkich typów (art. 34).

Rada izby była organem uchwalającym i kontrolującym. Do zakresu jej działania należało:

- uchwalanie preliminarzy budżetowych i zamknięć rachunkowych izby,
- ustalanie na rzecz izby opłat, których wprowadzenie – w myśl obowiązujących przepisów-uzależnione było od decyzji izby,
- decydowanie o zaciąganiu pożyczek, o nabywaniu, zbywaniu i obciążaniu nieruchomego majątku izby oraz o przyjmowaniu na jej rzecz darowizn i zapisów.

Organem wykonawczym izby był zarząd. Składał się on z prezesa i wiceprezesa oraz 9 członków wybranych na 3 lata przez radę izby ze swojego grona bezwzględną większością głosów, przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby radców (art. 41). Stojącego na czele zarządu prezesa oraz wiceprezesa izba wybierała ze swojego grona w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby radców. Wybór prezesa i wiceprezesa podlegał zatwierdzeniu przez Ministra Rolnictwa. Prezes reprezentował izbę rolniczą na zewnątrz, czuwał nad wykonaniem uchwał rady, zwoływał ich posiedzenia oraz sprawował nadzór nad działalnością biura izby. Wszelkie dokumenty ustanawiające dla izby zobowiązania prawno-majątkowe musiały być podpisane przez prezesa izby oraz co najmniej jednego członka jej zarządu (art. 45).

Nowym elementem struktury organizacyjnej izby rolniczej było w omawianym rozporządzeniu biuro izby. Na jego czele stał dyrektor, powołany spoza grona radców, przez prezesa izby na podstawie uchwały zarządu, za uprzednią zgodą Ministra Rolnictwa. Dyrektor biura podlegał bezpośrednio prezesowi izby, przed którym był za swoją działalność odpowiedzialny. Uczestniczył on w posiedzeniach rady, zarządu i komisji izby, na których referował sprawozdania lub udzielał potrzebnych wyjaśnień. Wszystkich stałych pracowników biura izby powoływał prezes na wniosek dyrektora biura, uchwalony przez zarząd izby, pracowników czasowych – prezes na wniosek dyrektora biura izby (art. 47).

Zwierzchni nadzór nad działalnością izb rolniczych sprawował Minister Rolnictwa. Organem bezpośredniego nadzoru nad działalnością izb był właściwy wojewoda. Minister Rolnictwa oraz wojewoda winni byli być zawiadamiani w odpowiednim czasie o terminach i porządku obrad posiedzeń rady i zarządu izby, mogli oni uczestniczyć w tych posiedzeniach osobiście, bądź przez swoich przedstawicieli z prawem zabierania głosu poza kolejnością mówców. Protokoły posiedzeń rady i zarządu winny były być przesłane Ministrowi Rolnictwa i właściwemu wojewodzie niezwłocznie po ich sporządzeniu (art. 54).

Rada Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa, zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Reform Rolnych, miała prawo rozwiązać radę izby. Wybory do nowej rady powinny były być w tym wypadku przeprowadzone przed upływem 6 miesięcy, licząc od dnia wydania decyzji o rozwiązaniu (art. 56).

W dniu 23 marca 1929 roku Rada Ministrów nadała w drodze rozporządzenia nowe statuty Wielkopolskiej Izbie Rolniczej i Pomorskiej Izbie Rolniczej. Z tą chwilą straciły moc obowiązującą postanowienia ustawy z dnia 30 czerwca 1894 roku o izbach rolniczych oraz dotyczące ich rozporządzenia ministra byłej dzielnicy pruskiej.

Nie był to jednak koniec zmian w ustawodawstwie dotyczącym izb rolniczych. W dniu 27 października 1932 r. ukazało się rozporządzenie Prezydenta RP o zmianach w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. Modyfikacje w nim zawarte dążyły do wzmocnienia pozycji izb rolniczych w stosunku do samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym zwiększeniu wpływu administracji państwowej na jej działalność. Pierwszemu celowi służyła między innymi nowa redakcja artykułu 8 pkt c, w którym podkreślano współdziałanie izby przy wykonywaniu przez władze państwowe nadzoru nad działalnością organów samorządu powiatowego, co miało doprowadzić do ujednolicenia akcji prowadzonej przez samorządy w dziedzinie rolnictwa. Wynikało więc z tego, że władze nadzorcze powiatowych związków samorządowych musiały uzgadniać z izbami program pracy i tę część swych preliminarzy budżetowych, która dotyczyła spraw rolniczych. Z drugiej strony omawiane rozporządzenie wprowadzało pewne zmiany w składzie izb. Służyły one wzmocnieniu czynnika administracyjnego w ramach organizacji. W tym kierunku zmierzało między innymi zwiększenie liczby nominatów w składzie izby. Nowelizacja przewidywała fakultatywne zwiększenie liczby radców o 50% (zamiast jak dotychczas 20%) zasadniczej liczby radców, drogą nominacji przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (art. 17).

Co do wewnętrznej konstrukcji izby, to wybór zarządu miał się odbywać w ten sam sposób jak dotychczas, natomiast wybór prezesa i wiceprezesa dokonywany był już

nie przez radę, lecz przez zarząd (art. 43). Zmiana ta wyraźnie wzmacniała władzę wykonawczą w izbie rolniczej. Podobnie rzecz się miała z artykułem 48. Przewidywał on uprawnienie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych do przeprowadzenia w ramach uchwalonego budżetu izby zmian i przesunięć w poszczególnych jego pozycjach[56].

Na zmiany, jakie wprowadzała omawiana nowela można patrzeć dwojako. Z jednej strony powodowały one, jak już wspomniano, wzrost znaczenia egzekutywy w ramach izby kosztem organów uchwalających, co stanowiło zagrożenie dla samej idei samorządu. Z drugiej strony modyfikacje te miały na celu podniesienie czynnika efektywności i fachowości. Mimo to można zaryzykować tezę, że główną polityczną przesłanką omawianych zmian było dążenie do pełniejszego podporządkowania struktur samorządu rolniczego centralnej administracji państwowej.

W swojej codziennej działalności izby rolnicze realizowały stojące przed nimi zadania ustawowe. Było to możliwe dzięki między innymi ściśle określonej pod względem kompetencyjnym strukturze organizacyjnej. Jak pokazuje przykład najlepszej w kraju Wielkopolskiej Izby Rolniczej składały się nią wydziały, które miały do spełnienia następujące zadania:

- Wydział Ogólny obejmował sprawy administracyjne i finansowe izby;
- Wydział Budżetowo-Rachunkowy zajmował się kwestiami budżetu izby, kasowości, rachunkowością wszystkich wydziałów i instytucji izby oraz podatkami na jej rzecz (Wydział został rozwiązany w 1933 roku);
- Wydział Ekonomiczny, zakres jego obowiązków obejmował między innymi zagadnienia ekonomii społecznej, polityki gospodarczej, handlu, ceł, kredytu i komunikacji. W wyniku dokonanych w latach 1933/34 reorganizacji biura izby Wydział Ekonomiczny został rozwiązany. Jego kompetencje przejęło utworzone w tym czasie Biuro Polityki Ekonomicznej, które podlegało bezpośrednio dyrektorowi izby;
- Wydział Produkcji Rolnej (od 1933 r. Wydział Produkcji Roślinnej) koncentrował się przede wszystkim na kwestiach natury rolnej, nawożenia, płodozmianu, maszyn rolniczych oraz premiowania zagród chłopskich;
- Wydział Łąk i Melioracji skupiał się z kolei na problematyce uprawy, melioracji i nawożenia łąk i pastwisk oraz spółek i projektów melioracyjnych. Od 1933 r. Wydział został przemianowany na referat melioracyjny, który wszedł w skład Wydziału Produkcji Roślinnej;
- Wydział Hodowli Zwierząt (od 1933 r. Wydział Produkcji Zwierzęcej) zajmował się między innymi sprawami porad fachowych w zakresie hodowli bydła, trzody chlewnej i owiec. W skład Wydziału wchodziły referaty: hodowli koni, hodowli trzody chlewnej, hodowli bydła i owiec, hodowli drobnego inwentarza oraz referat weterynaryjny;
- Wydział Leśnictwa (od 1933 r. Inspektorat Leśnictwa) regulował całość spraw związanych z kulturą lasów prywatnych i gminnych. Działalność Wydziału koncen-

[56] Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o zmianach w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych (Dz. U. 1932 Nr 94, poz. 817).

trowała się w szczególności na pomocy doradczo-technicznej i kontrolno-zarządzającej;

- Wydział Nasienny – zakres jego obowiązków obejmował kwestię hodowli i reprodukcji nasion siewnych i ziemniaków. Wydział pracował ponadto nad zwalczaniem chorób i szkodników roślin oraz prowadził poradnictwo w tym zakresie. Wskutek reorganizacji biura izby w miejsce Wydziału został w dniu 1 maja 1930 r. utworzony Dział Nasienny, który wszedł w skład Wydziału Produkcji Roślinnej;
- Wydział Szkolnictwa Rolniczego (od 1930 r. Wydział Oświaty Rolniczej) zawiadywał szkołami rolniczymi Wielkopolskiej Izby Rolniczej oraz wspierał kółka rolnicze w działalności oświatowej i instruktorskiej;
- Wydział Rachunkowości Rolnej (wcześniej Wydział Książkowości) udzielał porad w zakresie książkowości gospodarczej, zajmował się ustawianiem bilansów i sporządzaniem deklaracji podatkowych. Wydział został z dniem 1 czerwca 1933 r. przemianowany na referat rachunkowości gospodarstw i przyłączony do Wydziały Ekonomiki Gospodarstw;
- Wydział Organizacji Rolniczych (od 1924 r. Wydział Organizacji Małorolnych) koordynował współpracę Wielkopolskiej Izby Rolniczej ze Związkiem Kółek Rolniczych i Związkiem Kółek Włościanek w zakresie oświaty rolniczej[57].

W 1937 roku powołano Okręgowy Wydział Bezpieczeństwa Pracy w Rolnictwie.

Obok wymienionych obok wydziałów na strukturę organizacyjną izby składały się grupujące jej członków sekcje. Były one jednocześnie organami opiniodawczymi i nadzorczymi w stosunku do poszczególnych wydziałów izby. Zakres ich zainteresowań pokrywał się z tematyką prac charakteryzowanych wcześniej wydziałów. W wyniku zmian strukturalnych, jakie zaszły w Wielkopolskiej Izbie Rolniczej w roku sprawozdawczym 1929–1930 sekcje zostały rozwiązane, a w ich miejsce powołano 14 komisji. Były to między innymi komisje: rewizyjna, finansowo-budżetowa, ekonomiczna, produkcji zwierzęcej, produkcji roślinnej, oświatowa.

Jak widać z przedstawionego powyżej krótkiego opisu działalności Wielkopolskiej Izby Rolniczej, zakres jej zainteresowań była bardzo szeroki i trudno doprawdy przecenić wkład tej organizacji w podniesienie poziomu gospodarowania na wsi w rejonie poznańskim. Było to możliwe między innymi dzięki racjonalnemu uregulowaniu kwestii związanych z finansowaniem izby.

Jak ustalono, jej dochody składać się miały:

- z opłat ustanowionych na jej rzecz na mocy obowiązujących ustaw (3% udziału w ogólnej kwocie państwowego podatku gruntowego);
- z opłat za świadczenia i usług oddawane rolnikom przez izbę;
- z zasiłków rządowych, samorządowych lub innych;
- z dochodów z własnego majątku izby[58].

---

[57] *Wielkopolska Izba Rolnicza (Opis wydziałów i zakresy działania)*, (w:) *Księga adresowa gospodarstw rolnych województwa poznańskiego*, Poznań 1926, s. XI–XII.

[58] S. Miklaszewski, *Izby rolnicze. Zarys rozwoju samorządu rolniczego w Europie współczesnej. Nowe prawo o izbach rolniczych*, Warszawa 1932, s. 40; por. S. Miklaszewski, *Izby rolnicze*, Warszawa 1934.

Opłaty pobierane od rolników stanowiły poważną część dochodów izby. Kształtowały się one w granicach 32–41% sum przeznaczonych do jej użytku. Równie obfitym źródłem finansowania Wielkopolskiej Izby Rolniczej były opłaty za świadczenia i usługi oddawane przez nią rolnikom. Zestawiając przychody izby z tych dwóch źródeł dochodzi się do wniosku, że pokrywały one w sumie od 70 do 80% jej wpływów.

Dla przeciwwagi warto podkreślić, że bezpośrednie dotacje państwowe i zasiłki samorządowe stanowiły stosunkowo niedużą część dochodów izby. Jeżeli chodzi o subwencje państwowe, to były one najwyższe w latach 1930–1931 i wynosiły 28% przychodów izby. Wielki kryzys spowodował jednak gwałtowny spadek dotacji państwowych przeznaczonych na ten cel. W okresie od roku 1931 do 1933 kształtowały się one w granicach 6%. Druga połowa lat 30. przyniosła stabilizację a tej dziedzinie. Pomoc państwowa stanowiła wówczas około 12–14% ogólnych dochodów Wielkopolskiej Izby Rolniczej. Natomiast zasiłki samorządowe miały charakter symboliczny i wynosiły od 0,6 do 4,2%[59].

Kierownictwo Wielkopolskiej Izby Rolniczej w ciągu całego okresu jej funkcjonowania zmierzało do utrzymania równowagi budżetowej. Z przekazanych danych (sprawozdanie z wykonania budżetu zostało opublikowane po raz pierwszy w 1927 roku) wynika, że budżet izby zamykał się corocznie nadwyżką. Była to tylko nadwyżka nominalna, gdyż każdego roku trzeba było od niej odliczyć nieściągnięte należności z tytułu działalności własnej izby oraz opłat na jej rzecz.

Niezależnie od wspomnianych powyżej trudności sposób prowadzenia gospodarki finansowej izby należy uznać za bardzo racjonalny. Jak każda organizacja samorządowa była ona wprawdzie dofinansowywana z budżetu państwa, co wykazano, bezpośrednie jednak dotacje rządowe nie stanowiły podstawowego źródła dochodu izby. Należy w tym miejscu podkreślić, że scharakteryzowane na przykładzie Wielkopolskiej Izby Rolniczej zasady jej finansowania, były wspólne dla wszystkich izb funkcjonujących w naszym kraju.

Wypracowanie podstaw prawnych i ekonomicznych funkcjonowania izb rolniczych nie pociągnęło niestety za sobą ich wzrostu liczebnego. Trwający od końca lat 20. wielki kryzys gospodarczy i wiążące się z tym trudności finansowe państwa nie sprzyjały rozwojowi samorządu rolniczego w Polsce. Czynnikiem destabilizującym była także komplikującą się sytuacja polityczna kraju. Wszystkie te elementy powodowały, że idea tworzenia izb rolniczych była spychana na dalszy plan. W tym trudnym okresie została utworzona jedynie Warszawska Izba Rolnicza. Nastąpiło to na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 1929 roku. Pozostałe izby rolnicze rozpoczęły swą działalność cztery lata później. Podstawą prawną ich powołania było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1933 roku. Na jego mocy utworzono: Łódzką Izbę Rolniczą, Kielecką Izbę Rolniczą, Lubelską Izbę Rolniczą, Białostocką Izbę Rolniczą, Wileńską Izbę Rolniczą, Wołyńską Izbę Rolniczą

[59] Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1931/32, s. 4; Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby rolniczej za rok 1932/33, s. 166; Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1933/34, s. 23–24; Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby rolniczej za rok 1934/35, s. 151; Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1935/36, s. 168; Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1936/37, s. 200; Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby rolniczej za rok 1937/38, s. 208.

oraz Lwowską Izbę Rolniczą. W dwa miesiące później, 28 marca 1933 r. powołano Poleską Izbę Rolniczą, a najpóźniej, bo 17 czerwca 1933 r. Krakowską Izbę Rolniczą.

Należy podkreślić, że w ciągu tego samego 1933 roku wszystkim wymienionym izbom rolniczym zostały nadane statuty. Stało się tak na mocy odrębnych dla każdej izby rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych.

Jak widać z powyższych danych, w okresie międzywojennym w Polsce funkcjonowało 13 izb rolniczych. Wszystkie one współpracowały ze sobą w ramach dobrowolnej centrali samorządu rolniczego jaką był Związek Izb i Organizacji Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Warszawie (wcześniej Związek Organizacji Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej).

Związek był stowarzyszeniem zarejestrowanym i w myśl statutu centralizował prace mające na celu obronę ogólnych interesów rolnictwa, koordynował działalność wchodzących w jego skład izb i dobrowolnych organizacji rolniczych, wreszcie reprezentował opinie i interesy wymienionych instytucji w kraju i zagranicą.

Funkcjonowanie izb rolniczych przerwał wybuch II wojny światowej. Jak wszystkie zawodowe organizacje rolnicze zostały one zlikwidowane. Okupanci niemieccy zachowali z aparatu organizacyjnego izb jedynie powiatowe biura rolne, które stanowiły jednak w głównej mierze narzędzia ściągania kontyngentów.

3.2.5. Ocena działalności samorządu gospodarczego w okresie międzywojennym

Działalność samorządu gospodarczego w Polsce międzywojennej wymyka się jednoznacznym ocenom. Trudno zresztą o nie biorąc pod uwagę zaledwie dwie dekady funkcjonowania niepodległej Rzeczypospolitej i złożony charakter analizowanej instytucji. Nie ulega wątpliwości, że aktywność samorządu gospodarczego w poszczególnych regionach odrodzonego państwa związana była z dorobkiem prawodawstwa zaborczego w tej dziedzinie. W konsekwencji na ziemiach byłego zaboru pruskiego i austriackiego relatywnie szybko zaczęły się odradzać izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze oraz izby rolnicze, natomiast na obszarze byłej Kongresówki tego typu instytucje były praktycznie nieznane. Zwróćmy zatem uwagę, że w sercu odradzającego się po 123 latach niewoli państwa nie było tradycji samorządowych w sferze gospodarki. Fakt ten musiał, jak się wydaje, wpłynąć na przedłużanie się debaty dotyczącej jednolitej organizacji samorządu gospodarczego. Z drugiej strony powinniśmy pamiętać, że u zarania niepodległości rozwiązać trzeba było nieporównanie ważniejsze kwestie natury ustrojowej, i być może to sprawiło, że prace nad ustanowieniem samorządu gospodarczego trwały dłużej niż przewidywano.

W praktyce organizacje samorządu gospodarczego funkcjonowały początkowo jedynie na ziemiach Polski zachodniej i południowej, opierając się na spolonizowanym ustawodawstwie zaborczym. Ta asymetria w rozwoju samorządu gospodarczego nie została niestety przezwyciężona przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. Dlatego też charakteryzując najlepiej funkcjonujące izby gospodarcze należy odwoływać się, co uczyniono, do doświadczeń wielkopolskich. Dla przeciwwagi warto zaznaczyć, że na obszarze Polski centralnej i wschodniej izby samorządu gospodar-

czego zaczęły powstawać dopiero u progu dekady lat trzydziestych. Wspomniane opóźnienie spowodowało, że samorząd gospodarczy nie we wszystkich aspektach swoich działań osiągnął optymalne rezultaty. Dotyczyło to szczególnie jego realnego wpływu na administrowanie systemem gospodarczym kraju. W tym kontekście należy wyrazić ubolewanie, że pomimo odpowiednich zapisów konstytucyjnych, w ciągu całego okresu międzywojennego nie udało się doprowadzić do powstania Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej, która miała reprezentować wszystkie działające w Polsce korporacje samorządu gospodarczego. Spodziewano się, że powołanie Naczelnej Izby Gospodarczej sprzyjać będzie wprowadzeniu do życia publicznego czynnika profesjonalizmu oraz rzeczowości, co w sposób racjonalny skoordynować miało relacje pomiędzy sferą polityki a gospodarki. To właśnie odpolitycznienie życia gospodarczego wysuwane było jako potencjalnie główny atut Izby. Oczekiwano również, że Naczelna Izba Gospodarcza, skupiając możliwie dokładne dane statystyczne o produkcji krajowej i zagranicznej, będzie mogła przystąpić do wypracowania programu gospodarstwa narodowego. Jak zatem widać, centrala samorządu gospodarczego miała być głównym partnerem administracji rządowej przy określaniu i realizowaniu polityki gospodarczej państwa. Służyć temu miały między innymi rozbudowane kompetencje obejmujące opiniowanie ustaw i rozporządzeń, a także zgłaszanie własnych projektów prawodawczych z zakresu życia gospodarczego[60].

W praktyce pomysły te nie zostały zrealizowane. Złożyły się na to dwojakie przyczyny. Po pierwsze, w miarę ewolucji stosunków politycznych w Polsce w stronę rządów autorytarnych, obóz sanacyjny z coraz większą rezerwą odnosił się do koncepcji decentralizacji administracji gospodarczej, po drugie zaś relacje pomiędzy poszczególnymi korporacjami samorządu gospodarczego opierały się niekiedy na źle pojmowanej konkurencji. Potwierdzeniem tych słów mogą być projekty zgłaszane przez środowiska związane z izbami przemysłowo-handlowymi mające na celu wchłonięcie izb rzemieślniczych.

Generalnie jednak rzecz biorąc stosunki pomiędzy poszczególnymi korporacjami samorządu gospodarczego układały się w sposób zadowalający. Najlepszym tego przykładem było zwołanie I Zjazdu Samorządu Gospodarczego Rzeczypospolitej, jaki odbył się w Warszawie w dniu 26 kwietnia 1932 r. W tym miejscu należy wyrazić ubolewanie, że inicjatywa ta nie doczekała się kontynuacji.

Podsumowując rozważania na temat samorządu gospodarczego powinniśmy jednak podkreślić jego istotną rolę w kształtowaniu systemu demokracji w Polsce. Był on wyraźnie wpisany w strukturę administracyjną państwa, czego ilustracją był zapis artykułu 72 Konstytucji kwietniowej. Stwierdzono w nim, że administracja państwowa jest służbą publiczną sprawowaną przez: administrację rządową, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy.

Ważnym elementem organizacyjnym samorządu gospodarczego w Polsce były, wypełniające nieco obszar przewidziany dla Naczelnej Izbie Gospodarczej, związki centralne poszczególnych korporacji, które w głównej mierze starały się reprezento-

[60] Szerzej na ten temat: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, pod red. W. L. Jaworskiego, Kraków 1924, s. 162–189.

wać interesy własnych środowisk wobec władz administracyjnych kraju oraz wpływać w jak najszerszym zakresie na kształt polityki gospodarczej państwa. Organizacjami tymi były: Związek Izb i Organizacji Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Izb Rzemieślniczych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Związek Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie ulega wątpliwości, że doświadczenia samorządowe Polski międzywojennej są jak najbardziej godne uwagi i powinny inspirować tych wszystkich, którzy mają wpływ na kształt ustroju samorządu gospodarczego w III Rzeczypospolitej.

3.3. Samorząd gospodarczy w okresie realnego socjalizmu

Po zakończeniu II wojny światowej podjęto w Polsce kroki mające na celu reaktywowanie instytucji samorządu gospodarczego. Stopniowo powstawały w różnych regionach kraju izby rolnicze, izby przemysłowo-handlowe oraz rzemieślnicze. Wymienione wyżej organizacje napotykały jednak w swojej działalności na poważne problemy, związane zarówno ze zniszczeniami wojennymi i ubytkiem wysoko kwalifikowanej kadry samorządowej, jak i trudnościami natury politycznej, które, co pokazała przyszłość, zadecydowały o losie samorządu gospodarczego w Polsce.

3.3.1. Izby rolnicze

W okresie okupacji wszystkie zawodowe organizacje rolnicze zostały zlikwidowane. Odnosiło się to również do izb rolniczych, z którego aparatu organizacyjnego władze niemieckie zachowały jedynie powiatowe biura rolne. Stanowiły one w głównej mierze narzędzia ściągania kontyngentów. Po zakończeniu działań wojennych niektóre izby rolnicze wznowiły swoje funkcjonowanie i od początku osiągnęły poważne sukcesy w zakresie pomocy rolnictwu. Praca ich była niezwykle potrzebna, gdyż zniszczona przez okupanta niemieckiego i długotrwałe starcia zbrojne wieś polska wymagała znacznych nakładów na jej odbudowę. Nawarstwiały się również trudności związane ze zmianą struktury gospodarczej rolnictwa. Reforma rolna, przeprowadzona w niezwykle szybkim tempie, przyznając chłopom prawo do tak upragnionej ziemi, spowodowała równocześnie rozdrobnienie gospodarstw. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że wielu nabywców nowych gruntów rolnych nie było należycie przygotowanych do samodzielnej pracy, jak na przykład służba folwarczna, lub nie znało warunków miejscowych, jak repatrianci. W województwach zachodnich sytuację dodatkowo utrudniała sprawa zagospodarowania własności rolników, którzy byli wysiedleni podczas okupacji hitlerowskiej ze swoich siedzib i po powrocie zastali swoje dobra zdewastowane, bez inwentarzy i urządzeń rolniczych.

Władze państwowe zdawały sobie sprawę z ciężkiej sytuacji rolnictwa, wydając szereg ustaw i rozporządzeń celem unormowania gospodarczego i finansowego położenia wsi. Brakowało jednak w tym czasie izb rolniczych jako instytucji samorządu gospodarczego, które przed wojną gwarantowały opiekę i pomoc dla rolnictwa. Odbudowane bowiem Wojewódzkie i Powiatowe Urzędy Ziemskie przede wszystkim

zajęły się uregulowaniem spraw wynikłych z przeprowadzonej reformy rolnej, oraz zagospodarowaniem zniszczonych przez wojnę majątków państwowych i upaństwowionych. Nie były natomiast w tym czasie regulowane sprawy dotyczące gospodarstw drobnych[61].

W początkach marca 1945 r. pojawiły się dążenia do reaktywacji izb rolniczych w województwach zachodnich. W Poznaniu rozpoczęła prace organizacyjne Wojewódzka Izba Rolnicza. Wyznaczony przez Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych delegat do spraw izb rolniczych, inż. Miksiewicz, przekazał wkrótce organizację izby Stanisławowi Minczykowskiemu jako jej dyrektorowi, który podjął od razu energiczne kroki celem odbudowy agend izby. Wkrótce powstały wydziały:

1. Ogólny, prowadzący sprawy finansowe i personalne;
2. Produkcji Roślinnej;
3. Produkcji Zwierzęcej;
4. Oświaty Rolniczej.

Nieco później działalność wznowił także Wydział Ekonomiczny. Zajął się on głównie gromadzeniem materiału statystycznego w związku z zachodzącymi wówczas zmianami stosunków gospodarczych i przebudową ustroju rolnego.

Celem usprawnienia prac izby rolniczej w terenie postanowiono zorganizować delegatury izbowe w poszczególnych powiatach jako Powiatowe Biura Rolne, których zadaniem była opieka nad zagospodarowaniem terenu oraz doradztwo fachowe, a także wykonywanie wszelkich prac zleconych przez czynniki państwowe izbie rolniczej. Powiatowe Biura Rolne posiadały dużą ilość sił fachowych, które prowadziły prace w działach rolniczym, hodowlanym, ogrodniczym, pszczelarskim, ochrony roślin i gospodarstwa domowego[62]. Prace te obejmowały między innymi opiekę nad gospodarstwami powstałymi w wyniku reformy rolnej, kwalifikowanie ziemiopłodów, pomoc w rozdziale ziarna siewnego i nawozów sztucznych, opiekę nad inwentarzem żywym i martwym, a także prowadzenie zapisów bydła i trzody chlewnej do ksiąg hodowlanych oraz licencjonowanie ogierów i klaczy.

Wojewódzkiej Izbie Rolniczej w Poznaniu podlegało 27 Powiatowych Biur Rolniczych działających w Wielkopolsce i 12 funkcjonujących na obszarze Ziemi Lubuskiej[63].

Jak więc widać Wojewódzka Izba Rolnicza w Poznaniu osiągnęła w ciągu pierwszych miesięcy swojej pracy wiele znaczących sukcesów. Niestety pozostałe izby rolnicze rozwijały się nierównomiernie. Niektóre, jak na przykład warszawska, kielecka i białostocka, nie wyszły poza stadium organizacji wewnętrznej i opierały się na przeważnie przypadkowo dobranych urzędnikach. Wskutek tego w niedostatecznym stopniu rozwinęła się praca komórek terenowych, powiatowych biur rolnych i instruktorów gminnych. Wszystko to wpływało na kształtowanie się coraz bardziej nieprzychylnej atmosfery wokół izb rolniczych.

---

[61] „Wieś Wielkopolska" z 17 marca 1946 r.

[62] Ibidem.

[63] Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Związku Kółek Rolniczych, sygn. 1. Wykaz Powiatowych Biur Rolnych Wielkopolskiej Izby Rolniczej w Poznaniu.

Postulat przejęcia zadań izb rolniczych przez Związek Samopomocy Chłopskiej (ZSCh) wysunięto już w pierwszym Kongresie Chłopskim w Lublinie w grudniu 1944 r. Uchwałę tę powtórzył II Krajowy Zjazd ZSCh w marcu 1946 r.[64]

Postanowienia zjazdowe zostały jednak poprzedzone memoriałem Zarządu Głównego ZSCh z 9 stycznia 1946 r., skierowanym do prezesa Rady Ministrów. Stwierdzono w nim, że zadania ZSCh obejmują również zakres działalności izb rolniczych. Izbom zarzucano także, że w przeszłości nastawione były na ochronę i popieranie gospodarstw obszarniczych, a nie zajmowały się drobnymi rolnikami. Wobec rozparcelowania folwarków ziemiańskich izby straciły, jak twierdzono, rację bytu. W związku z tym zwrócono się o wydanie dekretu przewidującego likwidację izb rolniczych, podzielenie ich agend i środków budżetowych pomiędzy Wojewódzkie Urzędy Ziemskie i Związek Samopomocy Chłopskiej oraz przekazanie lokali i majątku ZSCh.

W uzupełnieniu powyższego memoriału Zarząd Główny ZSCh powiadomił prezesa Rady Ministrów, że do czasu ustawowego załatwienia likwidacji izb, należałoby powołać tymczasowe rady izb rolniczych, w skład których weszliby przedstawiciele terenowych rad narodowych oraz ZSCh jako reprezentanci interesów mas chłopskich. Był to niewątpliwie element walki z Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL), które posiadało poważne wpływy w wielu izbach rolniczych (np. w Wielkopolsce). PSL występowało zresztą najbardziej zdecydowanie w ich obronie.

W organie prasowym ludowców wielkopolskich „Polsce Ludowej" – pisano, że „nikłe wyniki prac niektórych izb rolniczych dały powód i osłonkę dymną" pewnym czynnikom do ataku na nie. Podkreślono jednocześnie, że wśród zwolenników skasowania izb rolniczych są i tacy, „którzy z gospodarczego samorządu rolniczego chcą zrobić swoją odskocznie polityczną i instrument politycznego oddziaływania na wieś, gdy inne, normalne drogi są im zamknięte lub utrudnione"[65]. Ludowcy nie bronili izb rolniczych w sposób bezkrytyczny. Zdając sobie sprawę ze słabości niektórych z nich, przyczynę takiego stanu rzeczy upatrywali w źle dobranym personelu urzędniczym. Domagali się oni jednak uzdrowienia izb, a nie ich likwidacji. Twierdzili również, że jeśli izby rolnicze mają być prawdziwym samorządem gospodarczym, to muszą mieć cechy powszechności, trwałości i przymusu należenia do nich.

Jak podkreślano, „samorząd zdolny do działania musi być oparty o normy, które mu nadają charakter publicznoprawny, gwarantują skuteczność egzekutywy i stałe źródła dochodowe"[66]. Tych cech nie posiadały natomiast organizacje dobrowolne, wśród których znajdował się przecież aspirujący do przejęcia całości spraw rolnictwa ZSCh.

Obrońcy izb rolniczych (przede wszystkim PSL) uważali, że ewentualna próba powierzenia ich zadań organizacji dobrowolnej, jaką był Związek Samopomocy Chłopskiej nie była możliwa bez zmiany charakteru tej organizacji. Dążąc do takiej sytuacji ZSCh należałoby wyposażyć we wszystkie przymioty izb, a tym samym prze-

[64] „Chłopska Gospodarka" 1946, nr 9, s. 228.

[65] Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, sygn. 141. *Sprawozdanie z cenzury prewencyjnej tygodnika*, „Polska Ludowa" nr 87 z 25 lipca 1946 r. „artykuł skonfiskowany: Gospodarka czy polityka".

[66] Ibidem.

kształcić go w instytucję o charakterze publicznoprawnym, co pociągałoby za sobą konieczność nadania mu cech powszechności. Jednym słowem, z instytucji dobrowolnej należałoby stworzyć instytucję publicznoprawną. Tego typu zabieg byłby jednak tylko wyłącznie zmianą nazwy izb rolniczych, natomiast wytworzyłby pustkę w zakresie objętym pracą ZSCh.

Ludowcy twierdzili także, że Rady Narodowe, do których należała kontrola działalności organów wykonawczych, powiatowych i samorządowych gwarantowały udział czynnika społecznego w codziennej pracy izb rolniczych, czego wspomniane Rady nie mogły zapewnić w stosunku do organizacji dobrowolnych. Gdyby więc ZSCh, zachowując status instytucji dobrowolnej, przejął z zakresu działalności izb rolniczych tylko doradztwo, to funkcje publicznoprawne musiałyby być przekazane władzom państwowym, a więc urzędnikom ziemskim, co spowodowałoby ograniczenie wpływów czynnika społecznego na rzecz biurokracji państwowej. Ponadto wraz z likwidacją izb upadłaby ustawa o wykorzystaniu określonych dochodów podatkowych w interesie izb rolniczych. Doprowadziłoby to w efekcie do uszczuplenia środków na rolnictwo. W związku z powyższym ostrzegano, że ZSCh po przejęciu wszystkich agend dotychczasowego samorządu rolniczego – stanie się tym samym izbą rolniczą – ale bez jej uprawnień, a przestanie być tym, czym jest i czym być powinien[67].

Władze PSL opowiadały się za rozwiązaniem kompromisowym. Wpływ ZSCh na izby rolnicze mógł być według nich zachowany poprzez zmianę przepisów wyborczych do rady izb idących w kierunku zwiększenia uprawnień dobrowolnych organizacji rolniczych oraz zmniejszenia ilości radców z nominacji Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Niestety racjonalna wymiana poglądów nie interesowała działaczy ZSCh, którzy całą rozgrywkę potraktowali w sposób polityczny.

Argumenty ludowców zostały odrzucone, a na II Kongresie ZSCh w marcu 1946 r. doszło do frontalnego ataku na izby rolnicze. W rezolucji kongresu podkreślono m.in., że izby rolnicze, jako zawodowe organizacje rolnicze, mające reprezentować całą wieś, były w Polsce przedwrześniowej organizacją wielkich właścicieli i służyły wyłącznie interesom obszarników. Wskazywano również, iż Związek Samopomocy Chłopskiej już obecnie bierze poważny udział w spełnianiu większości zadań, będących w zakresie kompetencji izb rolniczych. Wnioskowano zatem, aby w tym stanie rzeczy nie utrzymywać dwóch odrębnych organizacji dla przeprowadzenia tych samych lub zazębiających się zadań[68].

Ostateczna decyzja zapadła 26 sierpnia 1946 r. W tym samym dniu został wydany dekret Rady Ministrów o zniesieniu izb rolniczych. Wszedł on w życie 10 października 1946 r. Na jego podstawie większość uprawnień izb rolniczych przejął Związek Samopomocy Chłopskiej. Dotyczyły one między innymi:

- przedstawicielstwa i obrony interesów rolnictwa;
- samodzielnego przedsiębrania środków wszechstronnego popierania rolnictwa;
- współdziałania z władzami państwowymi i samorządowymi w sprawach rolnictwa.

[67] Ibidem.

[68] R. Turkowski, *Chłopskie organizacje społeczno-zawodowe w życiu wsi. Izby rolnicze i Związek Samopomocy Chłopskiej*, (w:) *Wieś i rolnictwo w Polsce Ludowej*, Poznań 1990, s. 113–114.

ZSCh przejął również majątek izb rolniczych[69].

Pozostałe zadania izb zostały przeniesione na wojewódzkie władze administracji ogólnej. Kwestie te regulowało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 października 1946 r., w sprawie przekazania czynności zniesionych izb rolniczych. Na jego podstawie władze administracji ogólnej przejęły od izb nadzór nad hodowlą bydła, trzody chlewnej, owiec i koni oraz nad produkcją mleka. Ponadto wspomniane rozporządzenie przekazywało Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych czynności izb rolniczych w zakresie zakładania i utrzymywania szkół rolniczych[70].

Jesienią 1946 r. władze państwowe przystąpiły do likwidacji izb rolniczych. Pierwszym krokiem w tym kierunku było mianowanie podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych, Bolesława Podedwornego komisarzem do przeprowadzenia likwidacji izb rolniczych. Został on powołany na to stanowisko przez prezesa Rady Ministrów, Edwarda Osóbkę-Morawskiego w dniu 18 października 1946 r.[71] Jeszcze w tym samym miesiącu komisarz Podedworny wydał zarządzenie, które określało działalność izb w ciągu najbliższych tygodni.

Władzom państwowym zależało na bezkonfliktowym przejęciu uprawnień i majątku izb rolniczych. Potwierdzeniem tego było pismo komisarza do przeprowadzenia likwidacji izb rolniczych z 4 listopada 1946 r., skierowane do Wojewódzkiej Izby Rolniczej w Poznaniu, w którym nalegano na opracowanie i niezwłoczne przesłanie preliminarza budżetowego izby na 1947 r. Miało to, jak stwierdzono w powyższym piśmie, zabezpieczyć ciągłość prac prowadzonych do tej pory przez izby rolnicze[72]. Obiecywano także, że zniesienie izb nie spowoduje zaniechania dotychczasowej ich działalności, która będzie kontynuowana i usprawniana przy pomocy starego personelu w odmiennych jednakże formach organizacyjnych i prawnych. Zarząd Główny ZSCh zapewnił pracowników izb rolniczych, że będą mogli oni liczyć na dalsze zatrudnienie, przy zachowaniu co najmniej dotychczasowych warunków pracy i uposażenia.

Wojewódzka Izba Rolnicza w Poznaniu została przekazana ZSCh 28 listopada 1946 r. Równocześnie formalnie przejęto placówki terenowe Izby, Powiatowe Biura Rolne oraz majątki i zakłady doświadczalne. Faktyczne ich zespolenie ze Związkiem Samopomocy Chłopskiej nastąpiło w ciągu następnych tygodni i zostało zakończone na początku 1947 r.[73] Mniej więcej w tym samym czasie identyczny los spotkał jej imienniczki w całym kraju. Główną korzyść z takiego rozwiązania sprawy odniósł Związek Samopomocy Chłopskiej, który poza wymienionymi wcześniej

[69] Dekret Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych (Dz. U. 1946 Nr 47, poz. 265).

[70] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 października 1946 r. w sprawie przekazania czynności zniesienia izb rolniczych (Dz. U. 1946 Nr 64, poz. 357).

[71] Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Związku Kółek Rolniczych, sygn. 1 Pismo Prezydium Rady Ministrów z dnia 18 października 1946 r. do Obywatela Bolesława Podedwornego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych.

[72] Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Związku Kółek Rolniczych, sygn. 1 Pismo Komisarza do przeprowadzenia likwidacji izb rolniczych z dnia 4 listopada 1946 r. skierowane do Komisarz Izby Rolniczej w Poznaniu.

[73] „Wieś Wielkopolska" z 8 grudnia 1946 r.

dobrami materialnymi przejął również od izb rolniczych wykwalifikowany zespół pracowników.

Nawet w nieprzychylnym izbom organie Zarządu Głównego ZSCh „Chłopskiej Gospodarce" pisano o nich: „Ludziom tym ma rolnictwo do zawdzięczenia uratowanie tych zasobów, które dały się jeszcze uratować – bibliotek, zakładów doświadczalnych, kwalifikowanego ziarna siewnego, materiału hodowlanego itp.". W tym samym artykule podkreślono również, że „wkład pracy izb w podniesienie stanu rolnictwa polskiego jest wielki"[74]. Ta nad wyraz rzetelna ocena izb rolniczych w niczym nie zmieniła faktu, że zniknęły one całkowicie z życia gospodarczego wsi polskiej. Wypada tylko żałować, że nie dano im szansy dalszej pracy na rzecz rolnictwa. Rodzi się jednak w tym miejscu pytanie, czy w Polsce powojennej było miejsce dla rzeczywistego samorządu gospodarczego.

Odpowiadając na nie, należy przede wszystkim zauważyć, że sytuacja samorządu rolniczego w Polsce po zakończeniu II wojny światowej była odbiciem zmian politycznych, jakie zachodziły w naszym kraju. Nie było przypadkiem, że frontalny atak na izby rolnicze został przeprowadzony przez władze komunistyczne w drugiej połowie 1946 r. Fakt ten wiązał się z umocnieniem młodych jeszcze struktur państwowych i stopniową petryfikacją systemu socjalistycznego w Polsce. Służyły temu między innymi manipulacje wyborcze, które pozwoliły Blokowi Stronnictw Demokratycznych wyjść zwycięsko z konfrontacji z Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL) w czasie tzw. referendum ludowego i w czasie wyborów do sejmu. Uzyskany w ten bezprawny sposób mandat społeczny nowi rządzący wykorzystali do zwalczania wszelkich przejawów niezależności. Represje nie ominęły rzecz jasna struktur samorządu gospodarczego, w tej liczbie izb rolniczych. Jak już stwierdzono, zostały one zniesione na podstawie dekretu Rady Ministrów z sierpnia 1946 r. W latach 1947–1948 działalność byłych izb rolniczych próbował kontynuować Związek Samopomocy Chłopskiej. Miał on ambicje pozostanie jedyną organizacją rolników w sprawach społeczno-gospodarczych i zawodowych. Ten niebezpieczny trend można uznać za element szerszego procesu unifikacji politycznej, którego efektem było powstanie w Polsce w latach 1948–1949 trójpartyjnego systemu politycznego. W powszechnym dążeniu do iluzorycznej jedności społeczno-politycznej zagubiono stopniowo sprawy polskiej wsi.

ZSCh nigdy nie stał się w pełni rzecznikiem i obrońcą interesów chłopów, do której to roli aspirował. Wyraziło się to szczególnie ostro podczas ściągania świadczeń rzeczowych czy w okresie unifikacji spółdzielczości. Pozycję Związku jeszcze bardziej osłabiła polityka kolektywizacji rolnictwa, której był on aktywnym propagatorem. Tego typu działalność stała w oczywistej sprzeczności z interesami rolników, gdyż prowadziła do pozbawienia ich własności prywatnej. Trudno w związku z tym mówić o ZSCh jako o organizacji samorządowej opierającej się na tradycji izb rolniczych. Zbyt wiele miejsca w jego pracach zajmowała polityka zmierzająca do wprowadzenia na wsi nowego, niekorzystnego dla rolników ładu gospodarczego i własnościowego. Jak pokazała przyszłość przyniósł on wsi polskiej niepowetowane straty materialne i moralne. Stad też należy ubolewać, że w tak trudnym dla naszej gospodarki okresie

[74] „Chłopska Gospodarka" 1947, nr 1, s. 17.

zabrakło w dłuższej perspektywie izb rolniczych jako kompetentnych i efektywnych organizacji samorządu rolniczego. W ten sposób zaprzepaszczono szansę na wykorzystanie ich bogatego dorobku w odbudowie zrujnowanego przez wojnę rolnictwa.

3.3.2. Izby przemysłowo-handlowe

Po zakończeniu II wojny światowej podjęto w Polsce działania mające na celu reaktywowanie samorządu gospodarczego przemysłu i handlu. Było to niezwykle ważne zadanie, bowiem izby przemysłowo-handlowe stanowiły dla rządu nieocenione źródło wiedzy z zakresu przedwojennych stosunków gospodarczych. Względy taktyczne spowodowały więc, że władze państwowe początkowo tolerowały izby przemysłowo-handlowe.

Podstawą prawną do reaktywowania izb była Instrukcja Wydziału Grup Operacyjnych Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów PKWN nr 1/I z września 1944 roku pt. „Wytyczne organizacyjne dla przemysłu w Polsce w sprawie organizacji przemysłu i izb przemysłowo-handlowych opierających swoją działalność na podstawie przepisów z 1927 roku", która postanawiała m.in.: „Izby przemysłowo-handlowe są organami samorządu gospodarczego oraz reprezentacją interesów zawodowych i gospodarczych prywatnego przemysłu i handlu w poruczonym przez resort gospodarki narodowej i finansów zakresie, wykonują zadania administracyjne w stosunku do firm prywatnych. Ich ścisłe kompetencje określa rozporządzenie Prezydenta z 1927 roku"[75].

Wspomniana instrukcja była *de facto* jedynym tego typu oficjalnym odniesieniem się władz państwowych do samorządu gospodarczego. Cechą charakterystyczną powojennego okresu działalności izb było bowiem także to, że z jednej strony formalnie utrzymywano w mocy obowiązujące przepisy przedwojennego ustawodawstwa, a z drugiej kształtowano struktury izb, zakres i formy ich działania na podstawie doraźnych zarządzeń władz; poprzez nie między innymi wzmocniono pozycję dyrektora izby, mianowanego przez władze nadzorcze, a osłabiono rolę czynnika radcowskiego (komisji radcowskich), nadając im w wielu przypadkach charakter czysto reprezentacyjny[76].

Warto podkreślić, że z chwilą ukazania się instrukcji przestał w Polsce istnieć samorząd gospodarczy w takim zakresie, w jakim funkcjonował przed wojną. Wynikało to z wyłączenia spod kompetencji izb przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych. Instrukcja wprowadzała nową strukturę kierowania sektorem przemysłowym w Polsce. Nakazywała ona powoływanie przy wojewódzkich i powiatowych radach narodowych wydziałów przemysłowych, których zadaniem było kierowanie całokształtem życia przemysłowego na swoim terenie. Wydziały te nadzorować miały przedsiębiorstwa państwowe i będące pod zarządem państwa oraz przedsiębiorstwa prywatne. Nadzór ten był daleko idący, bowiem polegał między innymi na sprawdzaniu finansów

[75] K. Robakowski, M. Żurowski, *Materiały źródłowe do historii Polski Ludowej*, Poznań 1982, s. 23–28; por. M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 71.

[76] A. Zarzycki, op. cit., s. 80.

przedsiębiorstw, udzielaniu zezwoleń na sprzedaż artykułów deficytowych, a także kontroli wszystkich działań o charakterze strategicznym.

W pierwszym okresie przemian społeczno-gospodarczych w Polsce władze deklarowały oficjalne poparcie dla działalności prywatnej. Hilary Minc 4 maja 1945 roku zapewniał, że „element gospodarczy indywidualny, bądź to średnio- lub drobnokapitalistyczny, bądź to drobnotowarowy chłopski i rzemieślniczy posiada u nas zapewnione pole działania i perspektywy rozwoju"[77].

Powyższe deklaracje rozmijały się jednak wyraźnie z działaniami prowadzonymi przez władze państwowe. Przez cały czas podejmowały one kroki mające na celu ograniczenie naturalnego zaplecza izb przemysłowo-handlowych. Na pierwszy plan wysuwała się w tym kontekście nacjonalizacja przemysłu, eliminowanie drobnej, prywatnej przedsiębiorczości, ścisła reglamentacja każdej sfery działalności gospodarczej czy wreszcie centralne planowanie. Wszystko to sprawiało, że izby przemysłowo-handlowe stały się zbędne na długo przed podjęciem decyzji o ich likwidacji. Zanim to jednak nastąpiło przedwojenni działacze samorządu gospodarczego prowadzili intensywne prace, których celem była odbudowa izb na obszarze całej Polski.

W wyniku podjętych działań utworzono 14 izb przemysłowo-handlowych z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Częstochowie, Gdyni, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

Opór władz państwowych sprawił, że nie udało się po wojnie reaktywować Związku Izb Przemysłowo-Handlowych. Pomimo tego regularnie odbywały się zjazdy prezesów i dyrektorów izb. Pierwszy z nich został zwołany w Krakowie, już w lipcu 1945 r.

Spośród wymienionych powyżej izb szczególnie aktywna była Izba Przemysłowo-Handlowa w Poznaniu. Początki jej sięgają pierwszych tygodni 1945 roku. W sytuacji, gdy wyzwolenie ziem polskich, w tym Poznania, stawało się kwestią najbliższego czasu, w Częstochowie rozpoczęła swoje funkcjonowanie ekspozytura Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu[78]. Jej działalność polegała na prowadzeniu akcji informacyjnej i propagandowej wśród byłych przemysłowców i kupców wielkopolskich w celu spowodowania ich powrotu do miejsc zamieszkania sprzed przesiedlenia.

Proces reaktywacji Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu rozpoczął się w lutym 1945 r. od utworzenia jej biura, natomiast 6 marca tego roku odbyło się pierwsze spotkanie kierownictwa i radców izby. Z kolei w trzy miesiące później, 17 czerwca 1945 r. zostało zwołane pierwsze po wojnie posiedzenie prezydium izby. Ostatnim ważnym wydarzeniem na drodze do restytucji przedwrześniowych organów izby było zwołanie jej plenarnego zebrania. Miało ono miejsce 15 października 1945 r. W posiedzeniu wzięło udział 26 radców z 60 wybranych przed wojną. Większość z nieobecnych zginęła w czasie okupacji, pozostali nie wrócili

[77] Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu, sygn. 1638.

[78] Po wejściu Niemców do Poznania znaczna część przemysłowców i kupców wielkopolskich (ponad 1000 osób) wyjechała lub została deportowana do Częstochowy. Przez cały okres okupacji wielu byłych radców izby poznańskiej utrzymywało ze sobą ścisłe kontakty. Pozwoliło to na reaktywowanie działalności izby w okresie, gdy Poznań nie został jeszcze wyzwolony.

jeszcze do Poznania lub nie mogli z innych przyczyn uczestniczyć w obradach tego gremium[79].

Trudno jest dzisiaj przecenić rolę Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu w odbudowie życia gospodarczego Polski zachodniej. Mimo poniesionych strat ludzkich i materialnych, jako pierwsza podjęła ona działalność prowadzoną przed wojną. Izba była ogromnym źródłem wiedzy z zakresu prawodawstwa gospodarczego, jej biuro udzielało informacji dotyczących przedwojennych stosunków handlowych, przemysłowych czy finansowych środowiskom prywatnym oraz agendom państwowym. Izba pomagała również nawiązywać różnego rodzaju kontakty, w tym handlowe, wskazując między innymi producentów i dystrybutorów, co w okresie ścisłej reglamentacji i małej ilości wytwarzanych dóbr miało duże znaczenie.

Izba Przemysłowo-Handlowa w Poznaniu starała się także wpływać na kształtowanie szeroko rozumianego środowiska gospodarczego oraz rozwój oświaty zawodowej. Już w kwietniu 1945 roku wystąpiła ona do władz z postulatami otwarcia w Poznaniu politechniki oraz uruchomienia targów międzynarodowych. Obie propozycje zostały zaakceptowane. Trzyletnia Szkoła Inżynierska rozpoczęła działalność w dniu 17 września 1945 r., a w następnym Rada Ministrów przyjęła uchwałę o reaktywowaniu Targów Poznańskich[80]. Ponadto izba sprzyjała, przy często nieprzychylnym stosunku władz, tworzeniu zrzeszeń przemysłowych i kupieckich oraz dążyła do koordynacji działalności administracji rządowej i samorządowej w kwestiach gospodarczych.

Nie ulega wątpliwości, że Izba Przemysłowo-Handlowa w Poznaniu ze swoją funkcjonalną strukturą organizacyjną oraz fachowym personelem była bezpośrednio po wojnie niemal równorzędnym partnerem władz państwowych.

Godna uwagi jest także aktywność izby poznańskiej na rzecz tzw. ziem odzyskanych. W celu skuteczniejszego kierowania życiem gospodarczym na zwiększonym obszarze[81] izba 12 grudnia utworzyła Ekspozyturę w Gorzowie Wlkp., a 17 stycznia 1946 r. Delegaturę w Zielonej Górze. Ponadto, aby zaktywizować ziemie odzyskane, izba powołała w połowie 1946 r. Radę Gospodarczą Ziemi Lubuskiej oraz Narodowy Instytut Postępu prowadzący działalność wydawniczą[82].

Sytuacja w kraju zaczęła jednak ewoluować w niekorzystnym kierunku. Władze komunistyczne w miarę petryfikacji nowego układu politycznego dążyły do pełnego podporządkowania sobie życia gospodarczego. Pierwszym krokiem na drodze do tego celu była ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[83]. W oparciu o powyższy akt prawny przemysł prywatny był stopniowo eliminowany, między innymi poprzez regulację cen, reglamentację zaopatrzenia i zbytu czy też *domiary podatkowe*.

---

[79] Szerzej na ten temat: M. Grzelak, *Izba Przemysłowo-Handlowa w Poznaniu jako forma samorządu gospodarczego (maszynopis pracy doktorskiej)*, Poznań 1995, s. 205–207.

[80] Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu, sygn. 1699.

[81] Rada Ministrów w lipcu 1945 r. przyłączyła do poznańskiego następujące powiaty: pilski, trzciński, strzelecki, gorzowski, skwierzyński, rzepiński, sulęciński, międzyrzecki, babimojski, krośnieński, świebodziński, wschowski, gubiński i zielonogórski.

[82] M. Grzelak, *Izba Przemysłowo-Handlowa*..., s. 209.

[83] Dz. U. 1946 Nr 3, poz. 17.

W dalszej kolejności nowi rządzący zajęli się prywatnym handlem. Tzw. *bitwę o handel* zapoczątkowały uchwalone 2 czerwca 1947 r. ustawy: o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym[84] oraz o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i zawodowe wykonywanie czynności handlowych[85].

Działaniom władz państwowych na tym polu sprzyjała trudna sytuacja aprowizacyjna kraju. W wyniku pojawienia się nierównowagi podaży i popytu nasiliła się spekulacja, a także wystąpiły ogromne dysproporcje cen. W takich warunkach łatwiej było uzasadniać potrzebę odgórnej kontroli nad handlem czy wręcz twierdzić, że przyczyną wszelkich trudności rynkowych jest prywatny sektor handlowy. Z drugiej strony należy pamiętać, że po wygranych w nieuczciwy sposób wyborach do Sejmu Ustawodawczego z 19 stycznia 1947 r. rządzący mogli już bez jakiegokolwiek zawoalowania dążyć do upaństwowienia wszystkich sfer życia gospodarczego.

Prywatny handel stanął wobec groźby całkowitej likwidacji. Powołana Państwowa Centrala Handlowa pełniła praktycznie funkcję nadhurtownika wobec prywatnych hurtowni. Towar, zanim trafił do prywatnego detalisty, przechodził przez dwa szczeble pośrednie: państwową i prywatną hurtownię. Taka droga zaopatrywania się prywatnego detalisty musiała wpływać na cenę sprzedawanych towarów. Ceny w państwowych i spółdzielczych sklepach były niższe niż w prywatnych. To z kolei wpływało na obniżenie wielkości sprzedaży i stopę zysku tych ostatnich. Obciążenia podatkowe sprawiały, że byt tych sklepów był zagrożony. Nierzadkie były przypadki zaopatrywania się prywatnych sklepikarzy w sklepach państwowych i odsprzedawanie tych towarów po tej samej cenie. Takie postępowanie traktowane było przez władze jako spekulacja. Na upadek handlu prywatnego wpłynęły więc czynniki polityczne i ekonomiczne. Wydłużona droga od producenta (coraz częściej państwowego) do prywatnego detalisty utrudniona była także przez dyskryminowanie tej kategorii kupców w zakresie możliwości zaopatrywania się w określone towary. W pierwszej kolejności mogły zaopatrywać się w hurtowniach jednostki handlu uspołecznionego, a następnie prywatnego. Przy silnie niezrównoważonym rynku handel uspołeczniony zajmował więc pozycję dominującą, jeśli nie wręcz monopolistyczną.

Władze pod koniec lat czterdziestych konsekwentnie zaczęły realizować politykę eliminowania sektora prywatnego. Preferowano sektor uspołeczniony w handlu detalicznym i hurtowym, wprowadzono koncesje na prowadzenie działalności handlowej, organizowano wzorcowe jednostki handlu hurtowego i detalicznego. Wszystko to miało wykazać lepszą organizację i efektywność sektora państwowego.

Jak zauważa Mirosław Grzelak, odchodzenie przez sektor państwowy od zasad rachunku ekonomicznego i zastępowanie go coraz częściej centralnym kierowaniem (administracyjne określanie struktury i profili produkcji) okazywało się elementem konkurencji niemożliwym do „przeskoczenia" przez sektor prywatny. Przedsiębiorstwa te w swojej działalności nie mogły kierować się zasadami i kategoriami pozaekonomicznymi, bo nie korzystały przecież z dotacji i innych form pomocy państwa stosowanych wobec uspołecznionych podmiotów gospodarczych[86].

[84] Dz. U. 1947 Nr 43, poz. 218.
[85] Dz. U. 1947 Nr 43, poz. 220.
[86] M. Grzelak, *Izba Przemysłowo-Handlowa*..., s. 216.

Tak jaskrawa dyskryminacja sprawiała, że izby przemysłowo-handlowe musiał prowadzić działalność w warunkach stałego ograniczania ich naturalnej bazy spo łeczno-gospodarczej. Sytuacja taka utrudniała racjonalne kształtowanie budżetów poszczególnych izb. Środki, jakimi one dysponowały, pochodziły z dwóch źródeł ze skromnych siłą rzeczy dochodów własnych oraz dotacji Skarbu Państwa. Poziom dotacji był zróżnicowany; czasami dochodziły one nawet do 90% budżetu. Dobrze funkcjonująca Izba Przemysłowo-Handlowa w Poznaniu czerpała z nich w granicach od 60 do 70%[87].

Na początku stycznia 1947 r. izby otrzymały pismo z Ministerstwa Przemysłu i Handlu na temat kształtowania ich budżetów. W piśmie wskazano na złą strukturę budżetów, a mianowicie zbyt mały udział dochodów własnych poszczególnych izb. Ministerstwo nakazywało zwiększenie dochodów z tytułu opłat za czynności izb, a także od prywatnych zrzeszeń przemysłowych i handlowych. Dochody te w budżetach na 1947 r. stanowić miały około 40%. W sytuacji ograniczania zakresu działalności izb, ich kompetencji, liczby zrzeszonych w nich podmiotów, zalecenie to nie mogło być zrealizowane. Jak się zatem wydaje, był to początek cynicznej rozgrywki ze strony rządu, która miała na celu eliminację samorządu gospodarczego z życia publicznego Polski Ludowej.

Liczne próby podejmowane przez działaczy samorządowych zmierzające do zachowania chociaż w szczątkowej formie izb przemysłowo-handlowych zakończyły się niepowodzeniem. Ustępstwa na jakie skłonni oni byli się zgodzić, a także wielokrotnie prezentowana akceptacja dla zmian ustrojowych w Polsce, okazały się niewystarczające do przetrwania tych instytucji[88]. Nowy system polityczny i gospodarczy nie przewidywał dla nich miejsca. Nawet ograniczenie samorządu gospodarczego tylko do przedsiębiorstw prywatnych, które mimo bardzo niesprzyjającej sytuacji nadal istniały, nie mogło być zaakceptowane przez władze komunistyczne.

Zapowiedź likwidacji izb przemysłowo-handlowych została zawarta w ustawie z dnia 7 marca 1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości[89]. Kolejnym krokiem w tym kierunku było zarządzenie przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 28 kwietnia 1950 roku w sprawie likwidacji

[87] W 1945 r. izba poznańska nie korzystała z dotacji. Wówczas jej budżet wynosił 2 415 tys. zł, z których dochody własne stanowiły 954 tys. zł., a z tytułu opłat od świadectw przemysłowych 1 461 tys. zł. Wydatki były niższe od przychodów o blisko 400 tys. zł. W następnych latach budżet izby w znacznie większym stopniu zależał od dotacji; w 1947 r. w budżecie wynoszącym 31 mln zł blisko 22 mln zł (70%) stanowiły dotacje, a w roku następnym w budżecie w wysokości 127 mln zł dotacje stanowiły 85 mln zł (ok. 67%).

[88] Na zakończenie zjazdu działaczy izb przemysłowo-handlowych, który odbył się w Poznaniu w styczniu 1947 r., jego uczestnicy przyjęli uchwałę głoszącą, że izby przemysłowo-handlowe odnoszą się pozytywnie do nowego ustroju politycznego i gospodarczego. W związku ze zbliżającymi się wyborami przedstawiciele izb opowiedzieli się za tymi partiami i stronnictwami, które będą budowały nową rzeczywistość, to jest za listami niezależnego rzemiosła, kupiectwa i handlu oraz Bloku Stronnictw Demokratycznych i Stronnictwa Pracy. Aktywny udział w wyborach uznano za obowiązek każdego obywatela, zob. Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu, sygn. 1630.

[89] Dz. U. 1950 Nr 10, poz. 104.

izb przemysłowo-handlowych[90]. Zarządzeniem nr 2 prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z dnia 11 maja 1950 roku powołano Komisję Likwidacyjną oraz likwidatorów izb. Na podstawie tego zarządzenia likwidatorzy z dniem 1 lipca 1950 roku mieli przejąć majątek rzeczowy, nieruchomości i księgi izb przemysłowo-handlowych[91]. Poza przejęciem majątku, likwidatorzy otrzymali zadanie sporządzenia jego spisu oraz uregulowania wszystkich bezspornych zobowiązań izb.

Termin likwidacji wszystkich izb ustalono na koniec 1950 r., jednak nie wszędzie został on dotrzymany. Przykładowo procedura likwidacyjna izby poznańskiej została zakończona dopiero w drugiej połowie 1951 r. Wynikało to głównie z bardzo dużego zasięgu i zakresu działania izby, a także znacznego majątku ruchomego i nieruchomego.

Dobra będące własnością izb przemysłowo-handlowych zostały nieodpłatnie przekazane organizacjom społecznym, zrzeszeniom gospodarczym, wojewódzkim radom narodowym, a także urzędom centralnym. W ten sposób tak zasłużone dla polskiej gospodarki jednostki samorządowe zostały usunięte z życia publicznego.

Kompetencje izb starały się początkowo przejąć ogólnopolskie zrzeszenia przemysłu prywatnego, a następnie Ministerstwo Przemysłu Drobnego i Rzemiosła, Ministerstwo Handlu Wewnętrznego oraz wydziały Prezydium Wojewódzkich Rad Narodowych. Zastąpienie samorządu gospodarczego biurokratycznym aparatem partyjno-państwowym było konsekwencją forsownej centralizacji propagowanej przez władze komunistyczne. W takiej rzeczywistości nie było miejsca na jakąkolwiek formę niezależnego myślenia, stanowiącego przecież istotę samorządności, także tej dotyczącej stosunków gospodarczych.

3.3.3. Samorząd rzemieślniczy

Procesy likwidacyjne szczęśliwie ominęły samorząd rzemieślniczy. Zarówno izby, jak i cechy rzemieślnicze nieprzerwanie realizowały stojące przed nimi zadania.

Początki izb rzemieślniczych sięgają pierwszych miesięcy po wyzwoleniu spod okupacji niemieckiej. Najwcześniej wznowiła działalność Izba Rzemieślnicza w Lublinie. Resort Gospodarki Narodowej i Finansów pismem z dnia 20 września 1944 r. powołał tymczasowy zarząd izby, ustalił podstawy prawne jej funkcjonowania i tymczasowo wprowadził przymus przynależności do cechów. Dodać należy, że izba opierała się na przedwojennym statucie, zatwierdzonym 7 grudnia 1933 r.

Jak zatem widać, oficjalnie podkreślano znaczenie zachowania ciągłości prawnej w działalności samorządu rzemieślniczego. Nie przeszkadzało to jednak lubelskiemu środowisku rzemieślniczemu w afirmowaniu zmian zapowiedzianych w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN).

Drugą z kolei izbą, która rozpoczęła funkcjonowanie w Polsce Ludowej z dniem 20 stycznia 1945 roku, była Izba Rzemieślnicza w Rzeszowie. Przed wojną izby takiej nie było, a jej obszar wchodził głównie w zakres działania izby lwowskiej. W związku

[90] Monitor Polski Nr A-56, poz. 645.

[91] Zarządzenie prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z dnia 11 maja 1950 r. w sprawie powołania Komisji Likwidacyjnej oraz likwidatorów izb (M. P. 1950 Nr A 56, poz. 645).

z tym Resort Gospodarki Narodowej i Finansów PKWN, pismem powołującym izbę rzeszowską, uznał równocześnie izbę lwowską za rozwiązaną. Warto nadmienić, że nowa izba przejęła statut swojej poprzedniczki.

Kolejną izbą rozpoczynającą swą działalność na terenach zajętych przez Armię Czerwoną w 1944 r. była Izba Rzemieślnicza w Białymstoku. Powołano ją pismem PKWN z dnia 21 stycznia 1945 r. ustanawiającym zarząd tymczasowy[92].

Powstawanie izb rzemieślniczych na terenach wyzwalanych w czasie styczniowej ofensywy 1945 r. następowało w różny sposób: najczęściej z inicjatywy i przy pomocy osób delegowanych przez Resort Gospodarki Narodowej i Finansów PKWN, pełnomocników PKWN kierowanych do poszczególnych województw w celu organizowania administracji państwowej albo z inicjatywy samych rzemieślników, najczęściej aktywistów samorządowych sprzed wojny.

W ciągu następnych miesięcy reaktywowano lub utworzono od podstaw izby rzemieślnicze w: Łodzi, Krakowie, Warszawie, Kielcach, Katowicach, Poznaniu, Bydgoszczy, Gdańsku, Szczecinie, Wrocławiu i Olsztynie. Stan ten trwał do 1950 r., a mianowicie do zmiany podziału administracyjnego kraju. Dostosowując sieć izb do nowej struktury administracyjnej, w 1951 r. utworzono trzy kolejne izby: opolską zielonogórską i koszalińską z siedzibą w Słupsku, wydzielając dla nich odpowiednie powiaty z już istniejących województw.

Kolejnym krokiem na drodze do odbudowy struktury samorządu rzemieślniczego było restytuowanie Związku Izb Rzemieślniczych. Inicjatywę w tej sprawie podjęto na pierwszym zjeździe prezesów i dyrektorów izb rzemieślniczych, który odbył się 20 stycznia 1946 r. w Łodzi. Postanowiono wówczas, aby do czasu zakończenia prac przygotowawczych, zmierzających do wznowienia działalności Związku, funkcje organu centralnego powierzyć izbie warszawskiej, nazywając ją Izbą Urzędującą.

Do zakresu działania Izby Urzędującej należało reprezentowanie całego rzemiosła polskiego wobec władz państwowych i politycznych oraz koordynowanie inicjatyw mających na celu powołanie Związku Izb Rzemieślniczych. W celu wsparcia merytorycznego Izby utworzono Międzyizbową Komisję Porozumiewawczą jako organ opiniodawczy i doradczy. Każda izba miała prawo brać udział w posiedzeniach tej Komisji, natomiast izby: lubelska, warszawska, łódzka, poznańska, krakowska i katowicka były do tego zobowiązane[93].

Bardzo ważną inicjatywą Izby Urzędującej było zorganizowanie Ogólnopolskiego Kongresu Rzemiosła, który odbył się w lipcu 1946 r. w Bydgoszczy. Zajął się on przede wszystkim problemami likwidacji skutków okupacji oraz dostosowaniem położenia prawnego i gospodarczego rzemiosła do warunków i potrzeb Polski Ludowej.

Wznowienia działalności Związku Izb Rzemieślniczych dokonano zarządzeniem Ministra Przemysłu z dnia 13 grudnia 1946 r. Z tą chwilą zakończono żmudny proces

[92] W. Okuszko, *Odrodzenie i rozwój samorządu gospodarczego rzemiosła w Polsce Ludowej*, (w:) *Rzemiosło w Polsce Ludowej*, pod red. W. Okuszki, T. Przyłuskiego, Warszawa 1972, s. 58–60.

[93] Ibidem, s. 84.

odbudowy struktury organizacyjnej samorządu rzemieślniczego. W skład Związku weszło wówczas 14 wojewódzkich izb rzemieślniczych[94].

W pierwszych latach po zakończeniu wojny podstawą prawną funkcjonowania izb pozostawała przedwojenna ustawa z dnia 19 lipca 1939 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku. Ustawa ta została jednak wkrótce znowelizowana dekretem z dnia 21 kwietnia 1948 r. o zmianie ustawy o izbach rzemieślniczych i ich związku[95]. Dekret nakładał na izby obowiązek kontrolowania cechów, który miał objąć gospodarkę finansową i rachunkowość oraz ustalanie wytycznych co do realizacji zadań i koordynowania działalności cechów. Z kolei nadzór administracyjny nad cechami w zakresie zatwierdzania statutu oraz czuwania nad zgodnym z przepisami prawa ich funkcjonowaniem pozostawał w kompetencjach właściwych organów administracji przemysłowej pierwszej instancji. Dodać należy, że wprowadzenie nadzoru nad cechami i ich związkami było konsekwencją dekretu z dnia 3 kwietnia 1948 r. o częściowej zmianie prawa przemysłowego dotyczącej wprowadzenia przymusu cechowego[96]. Poważnym mankamentem działających w tym czasie izb rzemieślniczych był fakt, że nie przeprowadzano wyborów do organów samorządowych wyżej wymienionych instytucji. Wszystkie one były kierowane przez pochodzące z nominacji władz centralnych zarządy komisaryczne. W związku z tym uzasadnione jest stwierdzenie, że izby rzemieślnicze pozostawały instytucjami fasadowymi, pozbawionymi realnej władzy samorządowej. Było to szczególnie widoczne u progu lat pięćdziesiątych, kiedy władze państwowe realizowały politykę wyniszczania prywatnego rzemiosła. Temu celowi służył między innymi bardzo niekorzystny dla tzw. trzeciego sektora gospodarki system fiskalny. Przykładem tego typu działań może być ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r., która powoływała do życia obywatelskie komisje podatkowe i lustratorów społecznych[97]. Komisje miały prawo ustalania podstaw opodatkowania według swobodnego uznania. Ponadto w roku 1948 wydane zostały nowe dekrety o podatku dochodowym i obrotowym[98]. Wprowadzały one opodatkowanie dwustopniowe od dochodu cząstkowego i od dochodu ogólnego. Jeżeli dodamy do tego podatek od zbytku, a także mnożące się domiary to dojdziemy do oczywistego wniosku, że prowadzenie warsztatów rzemieślniczych było w takich warunkach niezwykle trudne i wymagało wielkiej determinacji. Lata 1948–1953 to okres najpoważniejszego po wojnie kryzysu rzemiosła. Ze 138 tysięcy warsztatów rzemieślniczych zatrudniających ponad 311 tysięcy osób pozostało 81,6 tysięcy warsztatów i 122,8 tysięcy zatrudnionych. Powyższe dane dezawuują, pomimo autentycznego zaangażowania wielu działaczy samorządowych, znaczenie izb rzemieślniczych jako organizacji reprezentujących interesy swojego środowiska. W warunkach centralizacji i uniformizacji życia społeczno-politycznego

[94] W. Sinkiewicz, *Organizacje w terenie – jak funkcjonują?*, (w:) *Almanach Rzemiosła Polskiego*, pod red. B. Kawki, Warszawa 1998, s. 68.

[95] Dz. U. 1948 Nr 65, poz. 434.

[96] Por. T. Przyłuski, *Samorząd rzemieślniczy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (w:) *Rzemiosło w Polsce Ludowej*, pod red. W. Okuszki, T. Przyłuskiego, Warszawa 1972, s. 120.

[97] Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o obywatelskich komisjach podatkowych i lustratorach społecznych (Dz. U. 1947 Nr 43, poz. 219).

[98] Dekret z dnia 25 października 1948 r. o podatku obrotowym (Dz. U. 1948 Nr 52, poz. 413). Dekret z dnia 25 października 1948 r. o podatku dochodowym (Dz. U. 1948 Nr 52, poz. 414).

władze nie traktowały izb rzemieślniczych w sposób podmiotowy. Były one jedynie pasem transmisyjnym dla arbitralnych decyzji rządowych i swoistym alibi komunistów potwierdzającym udział czynnika społecznego w procesie decyzyjnym.

Sytuacja rzemiosła zaczęła się stopniowo zmieniać na lepsze dopiero w czasie przemian październikowych 1956 r. Systematycznie rosła liczba zakładów rzemieślniczych, powracając do stanu maksymalnego z lat 1947–1948. Równocześnie jednak rzemiosłu prywatnemu trudno było odzyskać pozycje utracone na rzecz wspieranego przez państwo przemysłu uspołecznionego i jego produkcji. Doniosłym wydarzeniem tego okresu było zrealizowanie od dawna zgłaszanego przez środowiska rzemieślnicze postulatu zorganizowania wyborów samorządowych[99].

Ważne zmiany w prawnym usytuowaniu izb rzemieślniczych przyniosła ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych, która uchyliła obowiązującą do tej pory ustawę z 1939 r.

Zadecydowała ona między innymi o tym, że izby w większym stopniu zostały podporządkowane nadzorowi administracji państwowej. Ogólną kontrolę nad ich działalnością sprawował przewodniczący Komitetu Drobnej Wytwórczości. Niezależnie od tego pewne uprawnienia w zakresie wpływu na izby miały wojewódzkie rady narodowe. Potwierdziły je przepisy uchwalonej nieco później ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, a w szczególności jej art. 3, który stanowił, że to właśnie rady kierują na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną. W konsekwencji do kompetencji rad narodowych należała między innymi kontrola rzemiosła. Wreszcie koordynacją działalności izb, określaniem szczegółowych wytycznych ich funkcjonowania, nadzorem administracyjnym w zakresie gospodarki finansowej zajmował się zrzeszający wszystkie izby Związek Izb Rzemieślniczych[100].

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że takie usytuowanie Związku w stosunku do poszczególnych izb rzemieślniczych było błędem i kłóciło się z jedną z podstawowych reguł funkcjonowania samorządu, w myśl której poszczególne organizacje samorządowe nie powinny podlegać hierarchicznie ani władzom państwowym, ani samorządowym.

W myśl ustawy z 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych organami izb były rada, zarząd, komisja rewizyjna i sąd izby.

Rada izby była organem posiadającym najszersze kompetencje. Stanowił ją zespół radców wybranych przez delegatów na okres trzech lat. Ilość radców i ich zastępców określał statut; było ich co najmniej piętnastu. Radcą izby mógł być rzemieślnik prowadzący zakład, który ukończył 21 lat. Wybory miały charakter pośredni. Walne zgromadzenie cechów istniejących na terenie działalności izby, wybierało w głosowaniu tajnym określoną ilość delegatów na okręgowe zgromadzenie wyborcze, które z kolei w drodze głosowania na listy kandydatów wyłaniało radców. Ustawa nie przewidywała instytucji radców mianowanych przez kierownika resortu.

[99] Wybory przeprowadzono na podstawie ordynacji wyborczej do izb rzemieślniczych, która została wydana w trybie rozporządzenia Ministra Przemysłu Drobnego i Rzemiosła z dnia 7 lutego 1957 r. (Dz. U. 1957 Nr 10, poz. 44).

[100] Por. T. Przyłuski, op. cit., s. 128.

Rada izby wybierała spośród swego grona prezesa i członków zarządu izby, komisji rewizyjnej i sądu oraz podejmowała uchwały w zasadniczych sprawach należących do zakresu działania izby i dotyczących ogółu rzemiosła, a także w sprawach uchwalenia budżetu i rozpatrzenia sprawozdania rachunkowego z jego wykonania, dyspozycji majątkiem nieruchomym, ustalenia statutu i regulaminów, wysokości składek i innych obciążeń na rzecz samorządu. Zwyczajne zebrania rady odbywały się co najmniej dwa razy do roku.

Drugim co do ważności organem izby był zarząd, wybierany zgodnie z art. 9 ustawy przez radców izby. Składał się on z prezesa, dwóch wiceprezesów i czterech członków. Zarząd reprezentował izbę na zewnątrz i decydował we wszystkich sprawach związanych z realizacją zadań izby, które nie zostały zastrzeżone do kompetencji rady. Funkcje swe zarząd realizował za pomocą biura izby, na czele którego stał dyrektor.

Komisja rewizyjna powołana była do badania działalności izby, zwłaszcza pod względem prawidłowości gospodarki finansowej i rachunkowości. Przedstawiała ona odpowiednie wnioski radzie izby, a zwłaszcza w sprawie udzielania zarządowi absolutorium. Składała się ona z trzech członków i dwóch zastępców wybranych przez radę izby na okres jej kadencji.

Sąd izby był sądem odwoławczym od orzeczeń sądów cechowych. Jego członkowie byli wybierani przez radę izby w liczbie sześciu członków i dwóch zastępców. Sąd mógł oddalić odwołanie, ewentualnie zatwierdzić orzeczenie sądu cechowego lub też uwzględnić odwołanie i uchylić bądź zmienić zaskarżone orzeczenie[101].

Ustawodawstwo dotyczące samorządu rzemieślniczego zostało zmienione po raz kolejny na początku lat siedemdziesiątych. W dniu 8 czerwca 1972 r. ukazała się ustawa o wykonywaniu i organizacji rzemiosła[102]. Miała ona, co podkreślał jej tytuł, w sposób kompleksowy regulować kwestie związane z funkcjonowaniem rzemiosła w Polsce. Z tego też względu z jednej strony rozwiązywała ona zagadnienia związane z wykonywaniem rzemiosła (zezwolenia na pracę, określenie kwalifikacji zawodowych, cofanie i wygasanie uprawnień), z drugiej zaś określała strukturę samorządu rzemieślniczego, na którą składały się cechy, spółdzielnie rzemieślnicze, izby rzemieślnicze oraz Centralny Związek Rzemiosła. Jeżeli chodzi o funkcjonowanie izb rzemieślniczych to ustawa nie zapowiadała jakichś fundamentalnych zmian w ich organizacji. Jedynie na szczeblu centralnym wprowadzono pewne innowacje o charakterze strukturalnym. Kompetencje działającego do tej pory Związku Izb Rzemieślniczych przejął wymieniony wyżej Centralny Związek Rzemiosła[103]. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1973 r. Z tym dniem straciły swoją moc między innymi przepisy

[101] Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych (Dz. U. 1956 Nr 41, poz. 190).

[102] Dz. U. 1972 Nr 23, poz. 164.

[103] *W dniach 14–15 grudnia 1972 r. odbył się I Krajowy Zjazd Delegatów Rzemiosła – tzw. Zjazd Zjednoczeniowy. Od tego momentu dotychczasowy Związek Izb Rzemieślniczych i Centralny Związek Rzemieślniczych Spółdzielni Zaopatrzenia i Zbytu oraz Ogólnopolskie Zrzeszenie Prywatnych Wytwórców i Ogólnopolskie Zrzeszenie Prywatnych Usług Młynarskich i Rolniczych zaprzestały działalności, tworząc jedną organizację – Centralny Związek Rzemiosła,* cyt. za W. Sinkiewicz, *Blisko współczesności – XX wiek w rzemiośle*, (w:) *Księga Jubileuszu Związku Rzemiosła Polskiego (70 lat 1933–2003)*, Warszawa 2003, s. 101.

prawa przemysłowego z 7 czerwca 1927 r. oraz ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych.

Ważnym dokumentem, stabilizującym pozycję rzemiosła i rzemieślników w Polsce Ludowej, była przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 20 września 1977 r. „Karta praw i obowiązków rzemieślnika"[104]. W zawartych w niej postanowieniach ogólnych stwierdzono, że rzemiosło jest trwałym składnikiem gospodarki i kultury narodowej oraz, że jego działalność gospodarcza służy coraz pełniejszemu zaspokajaniu potrzeb usługowych ludności i wzbogacaniu zaopatrzenia rynku w wyroby powszechnego użytku. Spośród potwierdzonych w Karcie praw na szczególne podkreślenie zasługuje zapewnienie rzemieślnikom i członkom ich rodzin możliwości korzystania z ubezpieczenia społecznego, z wszelkich uprawnień w dziedzinie oświaty, nauki, kultury i wypoczynku oraz udostępnienie rzemiosłu pomocy kredytowej państwa[105].

Podsumowując rozważania na temat roli i znaczenia izb rzemieślniczych w PRL trudno o jednoznaczną ocenę. Jeżeli uznamy, że samorządność w sferze gospodarki polegać powinna na współpracy z odpowiednimi organami rządowymi przy określaniu pozycji rzemiosła w gospodarce narodowej oraz na reprezentowaniu interesów ekonomicznych swojego środowiska, to niewiele dobrego możemy powiedzieć o izbach rzemieślniczych. W warunkach państwa socjalistycznego izby pozbawiono samodzielności i wpisano w strukturę społeczno-polityczną zdominowaną przez partię komunistyczną. To z kolei determinowało postawę działaczy samorządowych w pełni akceptujących kierunki zmian ustrojowych w Polsce. Innymi słowy izby rzemieślnicze nie były, co uznajemy przecież za ważne kryterium samorządowości, podmiotem zdecentralizowanej administracji państwowej.

Z drugiej strony powinniśmy pamiętać, że izby prowadziły, jak już wspomniano, działalność na rzecz rozwiązywania problemów socjalno-bytowych rzemiosła, a także odgrywały dominującą rolę w zakresie doskonalenia zawodowego.

Jeżeli chodzi o pierwszą grupę zadań, to przede wszystkim należy podkreślić znaczący udział samorządu w zrealizowaniu w 1965 r. najstarszego postulatu rzemiosła, jakim było objęcie powszechnym ubezpieczeniem społecznym rzemieślników i ich rodzin.

Akcja socjalna koncentrowała się przeważnie na lecznictwie ambulatoryjnym, a w niektórych województwach na organizowaniu punktów przyjęć przez lekarzy oraz na prowadzeniu wszelkiego rodzaju kas koleżeńskich, których finansowanie opierało się na składkach. Kolejną formą opieki socjalnej było organizowanie odpoczynku rzemieślników i ich rodzin. Z chwilą gdy wczasy zostały przejęte przez fundusz socjalny rzemiosła, izby i cechy ograniczały się w zasadzie do kolonii dla dzieci i to, z biegiem czasu coraz częściej, w oparciu o własną bazę wypoczynkową.

Działalność socjalna była prowadzona i finansowana centralnie. Obejmowała ona miedzy innymi zapomogi losowe, chorobowe, porodowe, wsparcia sieroce, pomoc w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne, a także renty starcze dla tych,

[104] Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 20 września 1977 r. Karta praw i obowiązków rzemieślnika, M. P. 1977 Nr 25, poz. 123.

[105] W. Korcz, *Patriotyczne tradycje polskiego rzemiosła*, Warszawa 1988, s. 168–169.

którzy nie z własnej winy nie spełniali warunków do przyznania rent z ubezpieczeń społecznych.

Bardzo ważną sferą aktywności samorządu były wreszcie działania na rzecz szkolenia zawodowego. Szczególnie dużo uwagi poświęcano sprawie nauki zawodu w warsztacie rzemieślniczym, przyznając osobom kończącym edukację w tej formie takie same prawa jak absolwentom zasadniczych szkół zawodowych. Dużą wagę samorząd gospodarczy rzemiosła przywiązywał także do podnoszenia kwalifikacji rzemieślników. Izby zostały upoważnione do egzaminowania i wydawania świadectw czeladniczych i mistrzowskich. W ten sposób samorząd rzemieślniczy, przejmując od państwa szereg kompetencji z zakresu kształcenia zawodowego, starał się, w znacznej mierze samodzielnie, wpływać na jakość reprezentowanego przez siebie środowiska[106]. Wymienionym powyżej działaniom sprzyjało niewątpliwie obligatoryjne członkostwo rzemieślników w cechach, a tych z kolei w izbach rzemieślniczych. Przymusowość członkostwa, w pełni zasadna z formalnoprawnego punktu widzenia, stała się jednak przedmiotem krytyki ze strony środowiska w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce zapoczątkowanych w końcu lat osiemdziesiątych. Obligatoryjność zrzeszania się została błędnie potraktowana jako typowa cecha niedemokratycznego państwa, jakim bez wątpienia była Polska Rzeczpospolita Ludowa. W efekcie zrezygnowano z niej, co zostało wyraźnie zaznaczone w ustawie o rzemiośle z 1989 roku. Nie przewidziano wówczas, że dobrowolność członkostwa w strukturach samorządu rzemieślniczego przyniesie spadek reprezentatywności wyłonionych na tej podstawie organizacji i doprowadzi do utraty przez nie charakteru publicznoprawnego.

[106] W. Okuszko, op. cit., s. 108–109; por. M. Prószyński, *Wielka szkoła zawodu*, (w:) *Księga Jubileuszu Związku Rzemiosła Polskiego (70 lat 1933–2003)*, s. 149 i n.

Rozdział III

SAMORZĄD GOSPODARCZY W OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ W POLSCE

1. Podstawy prawne funkcjonowania izb gospodarczych

Przełomowe wydarzenia polityczne, jakie następowały w Polsce w końcu osiemdziesiątych nie mogły pozostać bez wpływu na bieżącą działalność i określe przyszłości samorządu gospodarczego. Rozpoczęty przy „Okrągłym Stole" proc ewolucji systemu społeczno-politycznego doprowadził do pokojowych przeobraż ustrojowych w Polsce. Nowe władze, opierając swą działalność na zasadach wolno politycznej i gospodarczej, sprzyjały rozwojowi samorządu.

Należy jednak podkreślić, że najważniejsze akty prawne, w oparciu o które ro poczęto w Polsce tworzenie organizacji samorządowych o charakterze gospodarczy były dziełem schodzących wtedy ze sceny politycznej przedstawicieli *ancien regim* Trudno dzisiaj jednoznacznie wskazać na motywy kierujące ówczesnymi rządzącym Być może w ten sposób starali się oni pozyskać akceptację swoich działań ze stron środowisk gospodarczych w Polsce w perspektywie nadchodzących wyborów parla mentarnych 1989 r. Nie bez znaczenia był również fakt, że umiejętnie dozowan liberalizacja ułatwiała proces adaptacji dotychczasowej elity władzy do przyszły warunków wolnego rynku[1]. Temu celowi służyć miało między innymi wprowadzeni zasady całkowitej dobrowolności zrzeszania się podmiotów w instytucjach samorządu gospodarczego. Podstawowe regulacje prawne związane z omawianą problematyką to: ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej[2], ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle[3], ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodo wym niektórych podmiotów gospodarczych[4] oraz ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych[5].

[1] Por. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989–1995)*, Kraków 1997, s. 19.
[2] Dz. U. 1988 Nr 41, poz. 324 z późn. zm.
[3] Dz. U. 1989 Nr 17, poz. 92, ze zm. z 1997 r. Nr 121, poz. 770.
[4] Dz. U. 1989 Nr 35, poz. 194, ze zm. z 1997 r. Nr 121, poz. 770.
[5] Dz. U. 1989 Nr 35, poz. 195, ze zm.: z 1992 r. Nr 75, poz. 368, z 1996 r. Nr 43, poz. 189,

Kluczowe znaczenie dla badanej materii ma ustawa o izbach gospodarczych. Zapowiedziano w niej, że osoby prowadzące działalność gospodarczą, z wyjątkiem osób fizycznych prowadzących taką działalność jako uboczne zajęcie zarobkowe, mogą zrzeszać się w izbach gospodarczych (art. 1).

W ustawie zapisano, że izba gospodarcza jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie (art. 4). Ponadto podkreślono, iż izba gospodarcza w szczególności może:

- przyczyniać się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspierać inicjatywy gospodarcze członków;
- popierać, we współpracy z właściwymi organami oświatowymi, rozwój kształcenia zawodowego, wspierać naukę zawodu w zakładach pracy oraz doskonalenie zawodowe pracowników;
- delegować swoich przedstawicieli, na zaproszenie organów państwowych, do uczestnictwa w pracach instytucji doradczo-opiniodawczych w sprawach działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej i usługowej;
- organizować i stwarzać warunki do rozstrzygania sporów w drodze postępowania polubownego i pojednawczego oraz uczestniczyć na odrębnie określonych zasadach w postępowaniu sądowym w związku z działalnością gospodarczą jej członków;
- wydawać opinie o istniejących zwyczajach dotyczących działalności gospodarczej;
- informować o funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych oraz wyrażać opinie o stanie rozwoju gospodarczego na obszarze działania izby (art. 5).

Katalog zadań stojących przed izbami gospodarczymi można uznać za zadowalający i z pewnością nie w jego konstrukcji należy doszukiwać się najpoważniejszych błędów ustawodawcy. Na pierwszy plan wysuwa się niewątpliwie wspomniana wcześniej zasada wolności zrzeszania się, która pod pozorem nieskrępowanej demokracji, wprowadziła stan pewnego nieporządku oraz organizacyjnej słabości wyłonionych tą drogą instytucji.

W art. 2 charakteryzowanej ustawy mówi się wprawdzie, że „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych", jednak dalsza analiza tego aktu prawnego w żadnym razie nie potwierdza tezy, że tą drogą można powołać organizację rzeczywistego samorządu gospodarczego. Najpoważniejsze mankamenty tej ustawy to:

- wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych;
- sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych (co najmniej 50 założycieli – podmiotów gospodarczych na obszarze województwa; co najmniej 100 podmiotów w przypadku, gdy zakres terytorialny działania izby przekracza obszar województwa);

- forma uzyskania osobowości prawnej poprzez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonego przez Krajowy Rejestr Sądowy[6];
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Trzeba jasno powiedzieć, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewniało im pozycji związków publicznoprawnych. Warto przypomnieć, że podmioty tzw. prawa publicznego są podmiotami 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 więc na przykład izby przemysłowo-handlowej, a także jego likwidacja może zachodzić tylko w drodze ustawodawczej, po wysłuchaniu wniosków określonych ciał samorządowych. Wola członków jest zatem na drugim planie, o powstaniu, przekształceniu lub likwidacji związku decydują władze państwowe. Podkreślić należy również fakt obligatoryjnego członkostwa w związku publicznoprawnym oraz prawo organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami. Niestety cech tych nie znajdujemy ani u izb gospodarczych, ani u Krajowej Izby Gospodarczej, której powołanie zapowiadała wspomniana ustawa. Z tego też względu wyżej wymienione organizacje możemy traktować jedynie jako stowarzyszenia gospodarcze, a nie jednostki samorządu gospodarczego. Uwaga ta dotyczy wszystkich izb przemysłowo-handlowych, izb turystycznych oraz izb rolniczych powołanych na mocy ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych.

Niedoskonałość wymienionej wyżej regulacji skłoniła ustawodawcę do podjęcia działań mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym. Inicjatywę jej opracowania podjęły w 1991 r. dwa zespoły poselskie (projekty – druki sejmowe nr 988 i 1044), jednak Komisja Nadzwyczajna po rozpatrzeniu tych projektów skierowała we wrześniu 1991 r. wniosek do Sejmu o ich odrzucenie. W 1993 r. w parlamencie podjęto dyskusję nad dwoma projektami ustawy o samorządzie gospodarczym. Pierwszy z nich został opracowany i ostatecznie przyjęty przez Senat w dniu 19 marca 1993 r. (druk sejmowy nr 825); drugi przez grupę posłów w dniu 16 listopada 1993 roku (druk sejmowy nr 132).

Obydwa projekty, mimo że były opracowane przez senatorów i posłów różnych pod względem politycznym parlamentów I i II kadencji, niewiele się od siebie różniły.

Zgodnie z projektem senackim podmioty gospodarcze miały należeć do jednej z pięciu organizacji samorządu gospodarczego, takich jak: Izby Przemysłowo-Handlowe, Cechy i Izby Rzemieślnicze, Izby Rolnicze, Zrzeszenia Handlu i Usług oraz Zrzeszenia Transportu. Powyższe organizacje miały prawo tworzenia struktur pionowych, tj. Związku Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Rzemiosła Polskiego, Związku Izb Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Zrzeszeń Handlu i Usług oraz Związku Zrzeszeń Transportu.

[6] Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. wprowadza z dniem 1 stycznia 2001 r. Krajowy Rejestr Sądowy, Dz. U. 1997 Nr 121, poz. 769.

Z kolei w projekcie poselskim nie uwzględniono Izb Rolniczych, dla których przewidziano odrębną organizację, natomiast Związek Izb Przemysłowo-Handlowych został zastąpiony przez Krajową Izbę Gospodarczą.

Zarówno w jednym, jak i w drugim projekcie podkreślono, że organizacje działające na obszarze jednego lub kilku województw mogą utworzyć Okręgową Radę Gospodarki, zaś związki tych organizacji Radę Gospodarki Polskiej. Słabością powyższej propozycji był fakt, że kompetencje rad nie zostały dokładnie sprecyzowane.

Co szczególnie ważne, w omawianych projektach zaznaczono, iż przynależność do wymienionych wcześniej organizacji samorządu gospodarczego miała być obowiązkowa i powstawać z mocy prawa z chwilą podjęcia działalności gospodarczej.

Zadania samorządu zostały określone w drugich rozdziałach projektu senackiego i poselskiego. Stwierdzono w nich, że organizacje samorządu gospodarczego kształtują i upowszechniają zasady etyki w działalności gospodarczej, w szczególności zaś opracowują i doskonalą normy rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym. Podkreślono także, iż do zadań samorządu gospodarczego w szczególności powinno należeć:

- reprezentowanie zrzeszonych podmiotów wobec organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego;
- wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych, dotyczących działalności gospodarczej oraz współdziałanie na wniosek właściwych podmiotów lub z własnej inicjatywy przy ich opracowywaniu;
- pomoc członkom w rozwiązywaniu problemów organizacyjnych i prawnych związanych z prowadzoną działalnością.

Szczegółowe zadania wymienionych wcześniej organizacji samorządu gospodarczego zostały rozwinięte w dalszych rozdziałach obu projektów ustaw. Szerokie spektrum kompetencji samorządu gospodarczego oraz wprowadzenie zasady obligatoryjności członkostwa w podmiotach tego typu należy uznać za bardzo racjonalne. Niestety, dalsze artykuły zawarte w analizowanych projektach rozczarowują. Były one właściwie prostym przeniesieniem zapisów zawartych w ustawie z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach[7]. Wobec propozycji wprowadzenia obligatoryjnego samorządu gospodarczego, a więc nominalnie związku o charakterze publicznoprawnym, takie rozstrzygnięcie było poważnym błędem merytorycznym. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim zasady powoływania i likwidacji organizacji samorządu gospodarczego w trybie inicjatywy założycielskiej oraz oparcia majątku izb i zrzeszeń gospodarczych na składkach członkowskich. Jak łatwo zauważyć, projektodawcy powielili w tym zakresie scharakteryzowane wcześniej błędy autorów ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych.

Dyskusja nad wyżej wymienionymi projektami ustaw o samorządzie gospodarczym nie doprowadziła jednak do żadnej konkluzji. Prace nad projektem senackim przerwano w związku z wcześniejszym zakończeniem kadencji parlamentu, natomiast projekt poselski został skierowany przez Sejm, na posiedzeniu w dniu 3 grudnia

[7] Dz. U. 1989 Nr 20, poz. 105 i z 1990 r. Nr 14, poz. 86.

1993 r., do Komisji Transportu, Łączności, Handlu i Usług, Komisji Systemu Gospo
darczego i Przemysłu oraz Komisji Ustawodawczej, celem dalszego rozpatrzenia.

W dwa lata później, 15 września 1995 r., został zgłoszony projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych (druk sejmowy nr 1300), który przygotowała grupa 79 posłów z różnych klubów reprezentowanych przez posła Jana Króla. Projekt ten w znacznym stopniu nawiązywał do uregulowań prawnych dotyczących samorządu gospodarczego w okresie międzywojennym. Niektóre fragmenty zostały wprost przejęte z Rozporządzenia Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych.

W myśl założeń projektodawców, samorząd miał być zrzeszeniem podmiotów gospodarczych jako instytucja publicznego prawa gospodarczego[8]. Zamiast tworzenia kilku obligatoryjnych organizacji członkowskich zaproponowano powołanie jednostki samorządowej wyposażonej w pewien zakres administracji publicznej, właściwy w sprawach zarobkowej działalności gospodarczej kupców.

Podstawowymi jednostkami samorządu miały być: okręgowe izby przemysłowo-handlowe, Krajowa Izba Przemysłowo-Handlowa oraz, co zamazywało strukturę proponowanego modelu samorządu gospodarczego, stowarzyszenia i zrzeszenia kupców organizowane na podstawie innych ustaw. Z kolei władzami izb miały być ogólne zebrania izb, prezydia, sekcje i komisje izb. Dla sekcji przewidziano strukturę branżową, natomiast komisje zamierzano powoływać dla rozwiązywania konkretnych problemów merytorycznych. Bardzo rozsądnie uregulowano sprawę finansowania samorządu gospodarczego. Jego działalność miała się opierać na części wpływów z podatku od towarów i usług.

Biorąc pod uwagę powyższe propozycje, kolejny projekt ustawy o samorządzie gospodarczym należy uznać za krok wstecz. Został on wniesiony do Sejmu, przy uwzględnieniu dotychczasowego dorobku w tej mierze, 10 kwietnia 1996 r. (druk sejmowy nr 1623) przez Komisje: Transportu, Łączności, Handlu i Usług, Systemu Gospodarczego oraz Ustawodawczą. Projekt spotkał się z ostrą krytyką zarówno ze strony niektórych grup środowiska przedsiębiorców, jak i polityków. Do zawartych w nim 66 artykułów tekstu, zgłoszono 214 poprawek[9].

Przyznać trzeba obiektywnie, że projekt ustawy o samorządzie gospodarczym, pomimo wprowadzenia zapisu o powszechnym członkostwie[10], powielał wiele błędów swoich poprzedników, jak również ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. Trudno oprzeć się smutnej refleksji, że spowodowane to było brakiem zrozumienia ze strony parlamentarzystów istoty samorządu gospodarczego. Wiąże się to nierozłącznie z problemem określenia logicznie spójnej wizji samorządu gospodarczego. Powracające od lat pytanie o to, czy samorząd gospodarczy ma być zorganizowany

[8] Por. K. Sobczak, *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2001, s. 372–390.

[9] Por. W. Kasza, *Samorząd gospodarczy. Próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2002, nr 2, s. 21–24.

[10] O powszechności członkostwa świadczy, jak się wydaje, zapis art. 1 projektu, w którym stwierdzono, iż samorządem gospodarczym jest ogół podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Potwierdzeniem tego może być także art. 10, w którym wskazano na obowiązek zgłoszenia przez podmioty gospodarcze prowadzenia lub podjęcia działalności gospodarczej w jednej z organizacji samorządu gospodarczego.

w oparciu o zasadę dobrowolności czy obligatoryjności, dzieli środowiska gospodarcze i polityków, uniemożliwiając racjonalne rozstrzygnięcie tej kwestii[11]. Rozbieżności z tym związane i dążenie do dalekiego od doskonałości kompromisu znalazły swoje odzwierciedlenie również w projekcie ustawy o samorządzie gospodarczym.

Szczególnie razi pomieszanie problematyki związanej z funkcjonowaniem dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców, utworzonych głównie w celu reprezentowania ich partykularnych interesów, z problematyką samorządu gospodarczego. Nadawanie stowarzyszeniom gospodarczym, a więc związkom o charakterze prywatnym, atrybutu powszechności (obligatoryjności), jest całkowicie niezasadne, ponieważ ich organizacja wewnętrzna, status prawny oraz pozycja w strukturze administracyjnej nie mają wiele wspólnego z rzeczywistym samorządem gospodarczym. Takie uregulowanie tej sprawy prowadzi do przyznania stowarzyszeniom gospodarczym rangi samorządu gospodarczego. Jest to bardzo niekorzystny trend, bowiem umożliwia on wykreowanie instytucji samorządu *in potentia*, który nie posiada żadnych konkretnych funkcji publicznoprawnych[12].

Kolejnym mankamentem tego projektu, jest wyodrębnienie zbyt dużej liczby organizacji samorządu gospodarczego. Powołanie poza tradycyjnymi już izbami przemysłowo-handlowymi, cechami i izbami rzemieślniczymi również izb budownictwa, zrzeszenia handlu i usług oraz zrzeszenia transportu jest co najmniej dyskusyjne.

W tym kontekście pojawia się też problem nazewnictwa. Powinniśmy bowiem pamiętać, że tradycyjny samorząd opierał się na organizacji izbowej. Oczywiście sama terminologia nie ma aż taki istotnego znaczenia, jak treść danej instytucji prawnej, jednak wydaje się, że byłoby dobrze w nowych regulacjach ujednolicić strukturę i nazewnictwo. W tak ukształtowanym systemie nie byłoby problemu z rozpoznaniem organów samorządowych. Ujednolicenie organizacji wpłynęłoby też pozytywnie na przejrzystość systemu prawnego[13].

Nieporozumieniem jest również oparcie dochodów samorządu gospodarczego na składkach. Są one wystarczające w organizacjach społecznych, zrzeszeniach gospodarczych, jednak w żadnym razie nie mogą decydować o podstawach materialnych samorządu gospodarczego. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest w tym względzie partycypowanie izb gospodarczych w którymś z podatków państwowych lub gminnych[14].

Nie są to oczywiście wszystkie wady projektu ustawy o samorządzie gospodarczym, jednak wystarczą one, aby krytycznie odnieść się do tej propozycji. Projekt ustawy

[11] Niewiele do sprawy miejsca i roli samorządu gospodarczego w Polsce wnosiła ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. 1999 Nr 101, poz. 1178). W art. 60 ww. ustawy stwierdzono, że *ustrój samorządu gospodarczego, zadania i sposób jego tworzenia oraz tryb powoływania władz organizacji samorządu gospodarczego określa odrębna ustawa.* Z kolei w obowiązującej obecnie ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2004 Nr 173, poz. 1807) kwestia samorządu gospodarczego została pominięta.

[12] Por. R. Tupin, *Krytycznie o projektowanym samorządzie gospodarczym, Pomieszanie materii z różnych dziedzin prawa*, „Rzeczpospolita" z 10.06.1996 r.

[13] Por. T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1994, nr 7/8, s. 27.

[14] Por. M. Kulesza, *Spór o samorząd*, „Rzeczpospolita" z 26.06.1996 r.

o samorządzie gospodarczym jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych w historii prac Sejmu III Rzeczypospolitej. Potwierdzeniem tego może być fakt, że pomimo wniesienia do wyżej wymienionego tekstu większości zapowiedzianych wcześniej poprawek, nie uzyskał on aprobaty parlamentu również w 1997 r.[15]

W związku z tym pamiętać należy, że funkcjonujące na obszarze całego kraju organizacje mające w nazwie człon „izba przemysłowo-handlowa" nie są w żadnym razie jednostkami samorządu gospodarczego, a jedynie stowarzyszeniami przedsiębiorców o charakterze prywatnoprawnym (dotyczy to również Krajowej Izby Gospodarczej).

2. Samorząd gospodarczy rzemiosła

Rok 1989 przyniósł poważne zmiany w zakresie działania samorządu rzemieślniczego. Kluczowe znaczenie w tej materii miała ustawa o rzemiośle z dnia 22 marca 1989 r. Regulowała ona między innymi takie kwestie jak: definicja rzemiosła, określenie kwalifikacji zawodowych rzemieślnika oraz podstawowe prawa i obowiązki rzemieślnika. Rozdział trzeci ustawy poświęcony był samorządowi rzemiosła. Jeżeli chodzi o organizacje samorządowe wprowadzono jedną istotną zmianę – kompetencje Centralnego Związku Rzemiosła przejął Związek Rzemiosła Polskiego. Nie to jednak było najistotniejsze w kontekście przyszłości rzemiosła w naszym kraju. Kluczowe znaczenie miał zapis zawarty w art. 7 pkt 4: „Organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności"[16].

W przypadku szczególnie nas interesujących izb rzemieślniczych oznaczało to członkostwo w nich jedynie tych cechów i spółdzielni rzemieślniczych, które wyraziły taką wolę. Jeżeli dodamy do tego, że zarówno izby rzemieślnicze jak i cechy, mogły być tworzone w trybie inicjatyw założycielskich, to dojdziemy do wniosku, że instytucje samorządu rzemieślniczego zaczęły tracić charakter publicznoprawny i stopniowo rozpoczęły ewolucję w stronę stowarzyszeń, a więc związków o charakterze prywatnym. Pod względem organizacji samorządu rzemieślniczego był to niewątpliwie krok wstecz. Trudno się wobec tego dziwić, że działacze samorządowi reprezentujący Związek Rzemiosła Polskiego należą do zwolenników jak najszybszego uchwalenia, obejmującej również rzemiosło ustawy o samorządzie gospodarczym, w której zostałby zawarty zapis o obligatoryjnym członkostwie. Póki co organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła tworzone są, jak już podkreślono, z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności.

---

[15] Po 1997 r. żaden z projektów ustawy o samorządzie gospodarczym nie doczekał się debaty parlamentarnej. Dyskusje wokół założeń do ustawy o samorządzie gospodarczym z 1999 r., projektu ustawy o samorządzie gospodarczym przygotowanego przez Konwent Marszałków Sejmików Gospodarczych z 2000 r., projektu ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym z czerwca 2001 r. oraz założeń do ustawy o samorządzie gospodarczym przygotowanej przez Krajową Izbę Gospodarczą, nie wyszły poza stadium konsultacji środowiskowych.

[16] Ustawa z 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. 1989 Nr 17, poz. 92); por. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rzemiośle (Dz. U. 2001 Nr 129, poz. 1445).

Samorząd gospodarczy rzemiosła stanowią obecnie: cechy, izby rzemieślnicze i Związek Rzemiosła Polskiego[17]. Wszystkie wymienione podmioty mają osobowość prawną. Do zadań samorządu rzemieślniczego należy w szczególności:

- promocja działalności gospodarczej i społeczno-zawodowej rzemiosła;
- nadzór nad organizacją i przebiegiem procesu przygotowania zawodowego w rzemiośle;
- udzielanie pomocy rzemieślnikom i innym przedsiębiorcom zrzeszonym w organizacjach samorządu gospodarczego rzemiosła;
- reprezentowanie interesów środowiska rzemieślniczego wobec organów administracji publicznej;
- uczestniczenie w realizacji zadań z zakresu oświaty i wychowania w celu zapewnienia wykwalifikowanych kadr dla gospodarki.

Podstawowymi organizacjami samorządu gospodarczego rzemiosła są cechy. Zrzeszają one rzemieślników według kryterium terytorialnego lub według rodzaju działalności gospodarczej. Głównym zadaniem cechu jest utrwalanie więzi środowiskowych, postaw zgodnych z zasadami etyki i godności zawodu, a także prowadzenie na rzecz członków działalności społeczno-organizacyjnej, kulturalnej, oświatowej i gospodarczej, a także reprezentowanie interesów członków wobec organów administracji i sądów.

Najważniejszymi organizacjami samorządu rzemieślniczego w Polsce są izby rzemieślnicze. Obecnie funkcjonuje w naszym kraju 26 tego typu instytucji. Są one społeczno-zawodowymi organizacjami samorządowymi działającymi na podstawie ustawy o rzemiośle z 22 marca 1989 r. W izbach zrzeszone są na zasadzie dobrowolności cechy, spółdzielnie rzemieślnicze, rzemieślnicy nie należący do cechów, a także inne jednostki organizacyjne, jeżeli ich celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego rzemiosła.

Podstawowym zadaniem izb jest reprezentowanie zrzeszonych organizacji wobec organów administracji państwowej i instytucji, udzielanie im pomocy instruktażowo-doradczej oraz przeprowadzanie egzaminów kwalifikacyjnych. Organami samorządowymi izb są: walne zgromadzenie przedstawicieli, rada, odwoławczy sąd rzemieślniczy, komisja rewizyjna. Kadencja organów izb rzemieślniczej trwa cztery lata.

Najwyższym spośród nich jest walne zgromadzenie przedstawicieli. Może ono podejmować uchwały we wszystkich sprawach rzemiosła i jego organizacji na terenie działania poszczególnych izb. Delegatami na walne zgromadzenie są przedstawiciele organizacji zrzeszonych w izbie. Każdą zrzeszoną w izbie organizację reprezentuje jeden przedstawiciel.

Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia przedstawicieli należy między innymi: ustalanie kierunków rozwoju rzemiosła i zrzeszonych organizacji na okresy roczne i wieloletnie, rozpatrywanie sprawozdań z działalności izby i podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących wniosków rady oraz zrzeszonych organizacji, uchwalanie statutu i jego zmian, podejmowanie uchwał w sprawie utworzenia regionów, ich łączenia i likwidacji, wybieranie prezesa izby w głosowaniu tajnym spośród nie-

[17] Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 221.

ograniczonej liczby kandydatów oraz jego odwoływanie, wybieranie przewodniczącego komisji rewizyjnej i odwoławczego sądu rzemieślniczego w głosowaniu tajnym spośród 5 osób wybranych w regionach, uchwalanie zasad gospodarki finansowej izby oraz podejmowanie uchwał w sprawie rozwiązania izby. Walne zgromadzenie przedstawicieli zwoływane jest przez radę raz do roku.

Kolejnym organem izb rzemieślniczych jest rada. W okresach między walnymi zgromadzeniami przedstawicieli rada jest najwyższym organem i posiada funkcje stanowiące w sprawach określonych w statucie oraz zarządzające i wykonawcze.

Do jej kompetencji należy między innymi: uchwalanie rocznych planów gospodarczo-finansowych, podejmowanie uchwał w sprawie nabycia nieruchomości, składanie walnemu zgromadzeniu przedstawicieli sprawozdań ze swojej działalności, podejmowanie uchwał w przedmiocie przyjmowania, wykreślania i wykluczania członków, zatwierdzanie struktury organizacyjnej izby, powoływanie komisji stałych lub dla rozwiązywania określonych problemów, podejmowanie uchwał w sprawie zatrudnienia dyrektora izby i jego zastępcy.

Rada składa się najczęściej z 16 radców wybranych w regionach. Jej pracami kieruje prezes izby. Posiedzenia rady odbywają się w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż dwa razy w kwartale.

Z kolei odwoławczy sąd rzemieślniczy rozpatruje odwołania od orzeczeń i postanowień sądów cechowych. Od jego decyzji nie przysługują środki odwoławcze. Sąd może zmienić, uchylić lub utrzymać w mocy orzeczenie bądź postanowienie sądu cechowego. Sąd składa się z pięciu członków wybranych w regionach i zaaprobowanych przez walne zgromadzenie przedstawicieli.

Natomiast zadaniem komisji rewizyjnej, składającej się z przewodniczącego i czterech członków, jest kontrolowanie całokształtu działalności izby, a w szczególności: okresowe badanie ksiąg i dokumentów finansowych, badanie rocznych sprawozdań finansowych, przedkładanie walnemu zgromadzeniu przedstawicieli wniosków o udzielenie absolutorium prezesowi izby i członkom rady.

Wykonywaniem uchwał władz izby oraz bieżącą pracą administracyjną zajmuje się biuro izby. Na jego czele stoi dyrektor, który pełni obowiązki kierownika zakładu pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy.

Koszty statutowej działalności izby pokrywane są z wpłat zrzeszonych członków oraz innych wpływów określonych w przepisach o gospodarce finansowej izby.

Rozwiązanie izby może nastąpić wskutek zgodnych uchwał walnego zgromadzenia przedstawicieli podjętych większością 3/4 głosów na dwóch kolejno po sobie następujących walnych zgromadzeniach w odstępie co najmniej dwóch tygodni[18].

Na najwyższym szczeblu samorządu rzemieślniczego funkcjonuje Związek Rzemiosła Polskiego. Podstawowym zadaniem Związku jest zapewnienie zrzeszonym w nim organizacjom pomocy w realizacji zadań statutowych, rozwijanie działalności gospodarczej i społeczno-kulturalnej rzemiosła, udzielanie mu wszechstronnej pomo-

[18] Statut Izby Rzemieślniczej w Poznaniu uchwalony przez VI Nadzwyczajny Zjazd Przedstawicieli w 1989 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 4/01 z dnia 16 maja 2001 r.; por. Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rzemieślniczej w Poznaniu od ostatniego Walnego Zgromadzenia Przedstawicieli w dniu 21 maja 2002 r., Poznań, dnia 20 maja 2003 r., s. 2–6.

cy i ochrony prawnej, reprezentowanie interesów rzemiosła w kraju i za granicą oraz działanie na rzecz kształtowania jednolitego stanowiska we wszystkich sprawach dotyczących polityki rzemiosła. Członkami Związku Rzemiosła Polskiego, na zasadzie dobrowolności, mogą być izby rzemieślnicze, spółdzielnie rzemieślnicze oraz cechy o ogólnopolskim zasięgu działania[19]. Organy Związku, których kadencja wynosi cztery lata, to: Krajowy Zjazd Delegatów zwany Kongresem Rzemiosła Polskiego, Zarząd i Komisja Rewizyjna. Koszty statutowej działalności Związku pokrywane są z opłat rzemieślniczych oraz innych wpływów określonych w przepisach o gospodarce finansowej.

Pomimo tak rozbudowanej, trójstopniowej struktury organizacyjnej samorząd rzemieślniczy pozbawiony jest obecnie kompetencji administracyjnych. Fakt ten stawia pod znakiem zapytania samorządowy wymiar działań cechów, izb rzemieślniczych i Związku Rzemiosła Polskiego. Jeżeli bowiem uznamy, a jest to jedna z głównych tez pracy, że czynnikiem konstytuującym związki publicznoprawne, w tym także samorządowe, jest określona ustawowo sfera władzy publicznej, dojdziemy do wniosku, iż samorząd rzemieślniczy pozostaje w tej chwili li tylko stowarzyszeniem, którego kompetencje zamykają się wyłącznie w zakresie prawa prywatnego.

3. Samorząd rolniczy

Samorząd rolniczy w Polsce został zlikwidowany w 1946 r. Jak już wcześniej wspomniano, usunięcie izb spowodowane było przede wszystkim względami natury politycznej i one, w głównej mierze, zadecydowały o tym, że przez długie lata nie powracano do zagadnienia ich reaktywacji. Po raz pierwszy o izbach rolniczych zaczęto mówić w 10 lat po ich rozwiązaniu. Przełom październikowy 1956 r. spowodował, że w kręgach partyjnych Poznania podjęto dyskusję na ten temat. Był to jednak epizod, który nie doprowadził do wypracowania żadnego konkretnego stanowiska w tej sprawie. Ponadto nowe kierownictwo Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), po krótkotrwałej liberalizacji życia społeczno-politycznego, rozpoczęło proces stopniowej centralizacji władzy w Polsce, co w żaden sposób nie dało się pogodzić z ideą samorządu.

Po raz kolejny powrócono do problemu izb rolniczych na początku lat osiemdziesiątych. Szczególnie aktywne było w tej materii środowisko poznańskie. Wówczas to, z inicjatywy Wydziału Rolnego KW PZPR i przy poparciu wojewody poznańskiego, rozpoczęto dyskusje nad opracowaniem projektu ustawy o izbach rolniczych. Należy w tym miejscu podkreślić pozytywny stosunek do idei reaktywacji izb rolniczych ówczesnych władz wojewódzkich Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (ZSL) w Poznaniu, z prezesem Tadeuszem Zającem na czele. Od strony merytorycznej przy-

[19] *W 1996 r. do Związku Rzemiosła Polskiego przyjęto Krajową Rzemieślniczą Izbę Optyczną; zwiększyła się tym samym ilość izb rzemieślniczych, jednak KRIO jest izbą branżową, a cechy w niej zrzeszone są także członkami izb terytorialnych*, cyt. za: E. Znosko-Łapczyńska, *Struktury rzemiosła*, (w:) *Księga Jubileuszu Związku Rzemiosła Polskiego (70 lat 1933–2003)*, s. 92; por. E. Znosko-Łapczyńska, *W liczbach*, (w:) *Almanach Rzemiosła Polskiego*, pod red. B. Kawki, Warszawa 1998, s. 56.

gotowaniem projektu ustawy zajęli się profesorowie Mieczysław Rutkowski i Wiktor Pawlak. Inicjatywa poznańska odbiła się szerokim echem w kraju; w Warszawie władze centralne PZPR i ZSL organizowały zebrania poświęcone izbom rolniczym. Jednakże w ciągu następnych miesięcy 1981 r. problematyka izbowa została zepchnięta na dalszy plan, aż w końcu zrezygnowano z niej całkowicie. Podobny los spotkał podejmowane w Wielkopolsce społeczne inicjatywy dotyczące izb rolniczych[20].

Dopiero w drugiej połowie lat osiemdziesiątych zaczęła się wśród rolników budzić potrzeba powrotu do rzeczywistego samorządu rolniczego. Koncepcjom tym sprzyjała zmieniająca się sytuacja polityczna. Po 1989 r. podjęto szeroką dyskusję na temat reaktywacji izb rolniczych w Polsce. Ich zwolennicy powoływali się na osiągnięcia izb w naszym kraju w okresie międzywojennym oraz na współczesne ich sukcesy w wysoko rozwiniętych państwach europejskich. Główną przeszkodą na drodze do ich restytucji stał się brak zadowalających podstaw ustawowych, w oparciu o które mogłyby one rozwinąć działalność. Funkcjonujące na początku dekady lat dziewięćdziesiątych organizacje, mające w nazwie człon „izba rolnicza", powstawały na mocy dalekiej od doskonałości ustawy o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r. Czy były to zatem instytucje samorządu rolniczego? Z całą pewnością nie, gdyż nie można tym mianem określić związków prywatnoprawnych, które nie mają charakteru korporacji zawodowo-gospodarczej i w związku z tym nie mogą realizować zadań samorządowych.

Zasadniczy przełom w kwestii organizacji samorządu rolniczego nastąpił 14 grudnia 1995 r. Wówczas to została uchwalona ustawa o izbach rolniczych. Weszła ona w życie 4 kwietnia 1996 r. Z litery ustawy wynikało, że izba rolnicza powstaje na terenie danego województwa w wyniku dokonania wyboru delegatów do najwyższej władzy izby, tj. walnego zgromadzenia. Od tego momentu członkostwo w izbie miało charakter obligatoryjny.

Termin pierwszych wyborów delegatów ustalał minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek wojewody i po zasięgnięciu opinii Sejmiku Samorządowego najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Warunkiem niezbędnym do utworzenia izby rolniczej w województwie był udział w pierwszych wyborach co najmniej 20% uprawnionych do głosowania. Mniejszy udział wyborców powodował oddalenie możliwości utworzenia izby rolniczej na okres co najmniej sześciu miesięcy. Dopiero po upływie tego okresu mogły być one zorganizowane ponownie na wniosek co najmniej 5% uprawnionych do głosowania. Dodać należy, że drugie wybory były ważne niezależnie od tego, jaki procent uprawnionych wziął udział w głosowaniu[21].

---

[20] Szerzej na ten temat: R. Kmieciak, *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995, s. 180; por. A. Potok, *Stan prac legislacyjnych nad projektem ustawy o izbach rolniczych – podstawowe kontrowersje i dylematy*, (w:) *Izby rolnicze jako forma samorządu rolniczego*, pod red. A. Potok, Poznań 1994, s. 71.

[21] W wyniku pierwszych wyborów w 1996 r. rozpoczęło swoje funkcjonowanie 37 wojewódzkich izb rolniczych; pozostałych 12 izb utworzono w ciągu kolejnych kilkunastu miesięcy. Najpóźniej, bo dopiero w sierpniu 1998 r., powołano izby rolnicze dla województw ciechanowskiego i białostockiego. Zob. R. Kmieciak, *Rola izb rolniczych w kształtowaniu rolnictwa w Polsce*, (w:) *Wieś i rolnictwo w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Poznań 1998, s. 282.

Pierwsze wybory do izb rolniczych miały charakter bezpośredni. W wyniku nowelizacji ustawy o izbach rolniczych wprowadzonej 21 czerwca 2001 r.[22] zmieniły się zasady przeprowadzania wyborów do walnego zgromadzenia izby. Obecnie członkowie walnego zgromadzenia są wybierani w wyborach pośrednich, dwustopniowych, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. W okręgu wyborczym, którym pozostaje gmina, wybiera się członków rady powiatowej, z tym że:

- w okręgu wyborczym, w którym powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 4 tys. ha, wybiera się jednego członka tej rady;
- w okręgu wyborczym, w którym powierzchnia użytków rolnych przekracza 4 tys. ha, wybiera się dwóch członków tej rady.

Na pierwszym posiedzeniu rada powiatowa izby wybiera spośród swoich członków większością głosów przewodniczącego oraz delegata na walne zgromadzenie, którzy wchodzą w skład walnego zgromadzenia izby.

Członkami izby rolniczej są:

- rolnicy indywidualni (osoby fizyczne) i producenci rolni (osoby fizyczne i prawne), będący płatnikami podatku rolnego lub podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej;
- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w swych spółdzielniach wkłady gruntowe.

Spośród wymienionych powyżej kategorii członków izb rolniczych najliczniejszą grupę stanowią podatnicy podatku rolnego. Ich krąg określiła, wielokrotnie później nowelizowana, ustawa z dnia 19 listopada 1984 r.[23] Jak zauważa Bożena Baborska, jest to grupa wewnętrznie zróżnicowana. W tej samej izbie rolniczej obok właściciela dwóch hektarów użytków rolnych, będących podstawą egzystencji jego rodziny, funkcjonować może wielka spółka akcyjna z dominującym kapitałem zagranicznym, gdyż na terenie działania danej izby dzierżawi ona ziemię o powierzchni użytków rolnych 1 hektara lub więcej. Jeśli przy tym na dzierżawionej ziemi uprawiane jest zboże, spółka jest producentem rolnym. Z kolei inna spółka może być właścicielem ziemi, nie prowadzącym żadnej działalności rolniczej. Obok takich podmiotów coraz liczniejszą grupą podatników podatku rolnego stają się tzw. rolnicy weekendowi. Są to ludzie z miasta, którzy nabywają na terenach wiejskich ziemię nie po to, aby prowadzić gospodarkę rolną, lecz aby mieć tam własne miejsce do odpoczynku i rekreacji[24].

---

[22] Dz. U. 2001 Nr 81, poz. 875.

[23] Ustawa z dnia 19 listopada 1984 r. o podatku rolnym – tekst jednolity (Dz. U. 1984 Nr 43, poz. 272). Według art. 1 *„opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają określone w ustawie grunty gospodarstw rolnych"*, przy czym *„za gospodarstwo rolne dla celów podatku rolnego uważa się obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz, sklasyfikowanych w operatach ewidencyjnych jako użytki rolne, gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej"*.

[24] B. Baborska, *Rola izb rolniczych w tworzącym się ładzie rynkowym*, (w:) *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 106; zob. A. Szemberg, *Przemiany agrarne w chłopskim rolnictwie*, Warszawa 1995.

Powyższe ustalenia wskazują na mankamenty przyjętego w ustawie o izbach rolniczych rozwiązania dotyczącego kręgu podmiotów samorządu rolniczego. Jest to mianowicie sprzeczność między założeniem, że samorząd ten obejmuje określone grupy społeczno-zawodowe, a faktem włączenia w poczet członków również podmiotów gospodarczych nie zainteresowanych w ogóle rolnictwem jako polem aktywności. W związku z tym niezwykle istotne jest zintensyfikowanie działań na rzecz skuteczniejszego generowania elit samorządowych. Należałoby zatem rozważyć, czy nie zmodyfikować prawa wyborczego w kierunku rozszerzenia reprezentacji osób związanych z rolnictwem o przedstawicieli zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych.

Organami izby rolniczej są: walne zgromadzenie, komisja rewizyjna, zarząd, rady powiatowe izby.

Najwyższą władzę izby rolniczej stanowi walne zgromadzenie. Jego kadencja trwa 4 lata. Jest ono zwoływane przez zarząd co najmniej dwa razy w roku. Zarząd zwołuje walne zgromadzenie również na wniosek komisji rewizyjnej albo co najmniej 1/3 ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia.

Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia należy między innymi:

- uchwalanie statutu;
- wybór i odwoływanie zarządu oraz członków komisji rewizyjnej;
- uchwalanie budżetu;
- rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej;
- podejmowanie uchwał w sprawach majątku izby;
- ustalanie wysokości składki członkowskiej.

Walne zgromadzenie powołuje spośród swoich członków komisje problemowe, których skład może być rozszerzony o ekspertów nie będących członkami walnego zgromadzenia z tym, że osoby te nie mogą stanowić więcej niż 50% składu komisji.

Komisja rewizyjna składa się z 5 osób wybranych spośród członków walnego zgromadzenia. Główne jej kompetencje koncentrują się na kontroli wykonywania uchwał walnego zgromadzenia oraz działalności finansowej izby, a także na przedstawianiu walnemu zgromadzeniu wniosków o udzielenie bądź odmowę udzielenia absolutorium zarządowi oraz wniosków wraz z uzasadnieniem o odwołanie zarządu lub poszczególnych jego członków.

Zarząd wybierany jest spośród członków walnego zgromadzenia. W jego skład wchodzą: prezes, wiceprezes i trzej członkowie. Do najważniejszych uprawnień zarządu należy:

- przygotowywanie projektów uchwał walnego zgromadzenia;
- opracowywanie projektów budżetu i planu finansowego;
- podejmowanie uchwał w sprawach zaciągania kredytów i innych zobowiązań finansowych.

Zarząd realizuje swoje zadania za pomocą biura izby. Na jego czele stoi dyrektor, który w stosunku do pracowników biura jest kierownikiem zakładu pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy[25].

[25] Z. Szalczyk, *Izba rolnicza jako jednostka organizacyjna samorządu rolniczego*, Poznań 1996, s. 7–8; por. K. Walkowiak, *Izby rolnicze w Polsce i we Francji. Studium historyczno-porównawcze*, (w:) *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, pod red. A. Matysiaka, Wrocław 2003, s. 128.

Rady powiatowe po raz pierwszy powołano w wyniku wyborów z 8 grudnia 2002 r. Pracami rady kieruje jej przewodniczący. Do zadań rady powiatowej należy przede wszystkim sporządzanie analiz i opinii, przedstawianie wniosków oraz dokonywanie ocen z zakresu rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych i przedstawianie ich zarządowi izby.

Zakres działania izby rolniczej, formalnie rzecz biorąc, jest bardzo szeroki. Obejmuje on przede wszystkim zagadnienia, których realizacja zapewnia podniesienie rangi pracy na roli oraz wpływa na społeczno-ekonomiczny rozwój wsi polskiej. W szczególności należy tu wymienić:

- sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu produkcji rolnej oraz rynku rolnego i przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego;
- występowanie do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych oraz opiniowanie projektów przepisów;
- prowadzenie działań na rzecz tworzenia rynku rolnego oraz poprawy warunków zbytu płodów rolnych i produktów rolnych;
- prowadzenie analiz kosztów i opłacalności produkcji rolnej;
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych na potrzeby producentów rolnych oraz innych podmiotów gospodarczych;
- doradztwo w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów;
- podejmowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury rolnictwa i wsi oraz poprawy struktury agrarnej;
- podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie;
- prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki i rzetelnego postępowania w działalności gospodarczej;
- działanie na rzecz podnoszenia jakości środków i urządzeń stosowanych w działalności rolniczej oraz na rzecz poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa w rolnictwie;
- współdziałanie z jednostkami prowadzącymi szkoły rolnicze, wspieranie ich działalności, inicjowanie powstawania nowych szkół i zmian w programach nauczania oraz współorganizowanie praktyk;
- kształtowanie świadomości ekologicznej producentów rolnych;
- inicjowanie działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych;
- działanie na rzecz poprawy jakości produktów rolnych;
- promowanie eksportu produktów rolnych;
- rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami producentów rolnych.

Izby mogą także realizować zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej oraz zadania przekazane przez organy samorządu terytorialnego. Jest

to możliwe po zapewnieniu koniecznych środków finansowych przez administrację rządową lub samorządową.

Wymienione zadania wydają się dowodzić, że ustawodawca docenia rolę samorządu rolniczego, jednak przepisy prezentowanej ustawy nie wyposażyły izb rolniczych w kompetencje, które pozwoliłyby na prawidłową i rzeczywistą realizację nałożonych na nie zadań Obecnie prerogatywy izb rolniczych dotyczą jedynie opiniowania i wnioskowania. Nie ulega więc wątpliwości, że kolejnym krokiem powinno być dążenie do tego, aby funkcjonujące w kraju izby możliwie najszybciej uzyskały rzeczywisty wpływ na wymienione w ustawie sfery aktywności. Ponadto izbom rolniczym należałoby stopniowo przekazywać prerogatywy administracji rządowej szczebla wojewódzkiego; tylko tak zdecydowane działania umożliwią wykreowanie rzeczywistego samorządu rolniczego, który z jednej strony będzie wyrazicielem opinii środowisk rolniczych i reprezentantem ich interesów, a z drugiej strony będzie posiadał określone instrumenty zapewniające mu pozycję podmiotu zdecentralizowanej administracji państwowej.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. przewiduje różne źródła dochodów izb rolniczych. W okresie pierwszej kadencji samorządu rolniczego podstawą finansowania była, przekazywana przez wojewodę, dotacja finansowa z budżetu państwa. Obecnie dochodami izb są:

- odpisy w wysokości 2% od uzyskiwanych wpływów z tytułu podatku rolnego;
- środki na realizację zadań zleconych przez administrację rządową lub samorządową;
- dochody z tytułu udziału lub posiadania spółek prawa handlowego;
- darowizny, zapisy, dotacje i inne wpłaty;
- składki członkowskie;
- opłaty z tytułu usług świadczonych przez izby[26].

W oparciu o scharakteryzowaną powyżej regulację, od czerwca 1996 r. przeprowadzono w kraju wybory mające na celu demokratyczne wyłonienie władz nowych izb rolniczych. W sumie, jak już zaznaczono, powołano 49 izb. Dzięki temu po 50 latach wróciły do życia samorządowego tak bardzo zasłużone dla rolnictwa polskiego organizacje. Trzeci rok działalności samorządu rolniczego w Polsce rozpoczął się od konieczności dostosowania dotychczasowych struktur organizacyjnych izb rolniczych do nowego podziału administracyjnego kraju, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa[27].

W wyniku przyjęcia powyższego rozwiązania powstała sytuacja, w której faktycznie przestało funkcjonować 49 dotychczasowych izb rolniczych, a od 1 stycznia 1999 r. miało zacząć funkcjonować 16 izb rolniczych. Uregulowania wymagał zatem cały szereg problemów, jakie mogły pojawić się w związku z tym, dotyczących w szczególności składu osobowego organów nowych izb rolniczych, przejęcia mienia dotychczasowych izb oraz ich pracowników. Kwestie te uregulowano w art. 33 ustawy z dnia 29 grudnia

[26] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. 1996 Nr 1, poz. 3).
[27] Dz. U. 1998 Nr 162, poz. 1126.

1998 r. Zgodnie z jego treścią członkowie walnych zgromadzeń izb rolniczych, działających w dniu 31 grudnia 1998 r., zachowali swoje mandaty do czasu nowych wyborów (ich terminu ustawa nie określiła) i z dniem 1 stycznia 1999 r. stali się członkami walnego zgromadzenia izby, na terenie której położony jest okręg wyborczy (gmina), z którego uzyskali mandaty. Przepisy te nie przewidywały zatem przedterminowych wyborów do walnych zgromadzeń izb rolniczych[28]. Jednocześnie zobowiązały one właściwych miejscowo wojewodów do zwołania, w terminie do 28 lutego 1999 r., nadzwyczajnych posiedzeń walnych zgromadzeń izb rolniczych, które dokonać miały wyboru komisji rewizyjnej, zarządu izby oraz delegata do Krajowej Rady Izb Rolniczych. Zgromadzenia te, choć nie bez problemów, zostały zwołane przez wojewodów w powyższym terminie i dokonały wyborów nowych władz izb oraz delegatów do Krajowej Rady[29]. W rezultacie powołano 16 izb rolniczych, które zachowały charakter wojewódzki. Wszystkie one są zrzeszone w Krajowej Radzie Izb Rolniczych. Do jej zadań należy w szczególności:

- reprezentowanie izb przed organami państwa;
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz założeń i programów polityki rolnej;
- przedstawianie właściwym organom administracji państwowej wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie;
- udzielanie izbom pomocy w wykonywaniu ich zadań.

W skład Krajowej Rady wchodzą prezesi izb oraz wybrani przez walne zgromadzenie delegaci, po jednym z każdej izby.

Nadzór nad działalnością izb sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. W stosunku do Krajowej Rady nadzór sprawuje minister właściwy do spraw rolnictwa, a nad działalnością izb – właściwi wojewodowie. Zarząd izby przedstawia organom nadzoru uchwały organów izby oraz zatwierdzone przez walne zgromadzenie sprawozdanie z rocznej działalności izby w terminie 14 dni od momentu ich uchwalenia. Organy nadzoru mogą stwierdzić nieważność uchwał organów izby w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia ich doręczenia. W takim przypadku

[28] Drugie wybory do izb rolniczych zostały przeprowadzone dopiero 8 grudnia 2002 r. Nie wywołały one zbytniego zainteresowania wśród rolników, czego potwierdzeniem była niska frekwencja. W skali kraju wyniosła ona średnio 7%; najwyższy udział wyborców zanotowano w województwie lubelskim, gdzie sięgnął on 12%, natomiast najniższy w województwie podkarpackim, gdzie nowe władze izby wybrało zaledwie 3,4% uprawnionych do głosowania. Z niepokojem należy zauważyć, że spadkowa tendencja dotycząca frekwencji wyborczej utrzymała się w kolejnych wyborach do izb, które odbyły się 4 lutego 2007 r. Ogółem wyniosła ona 4,93%; najbardziej zdyscyplinowani okazali się ponownie wyborcy w województwie lubelskim, gdzie w punktach wyborczych stawiło się 9,21% uprawnionych do głosowania, natomiast prawie zupełny brak zainteresowania wyborami zaprezentowali rolnicy w województwie małopolskim, gdzie frekwencja sięgnęła dramatycznie niskiego pułapu 1,8%. Niewiele lepiej wyglądała sytuacja w województwie podlaskim – wynik na poziomie 2,78% również należy uznać za niepowodzenie regionalnego środowiska samorządu rolniczego. Dane dotyczące ostatnich wyborów do izb rolniczych, które odbyły się 3 kwietnia 2011 r., potwierdzają opisaną wyżej tendencję. Frekwencja w skali kraju spadła na dramatycznie niski poziom 4,6%; por. R. Kmieciak, *Wybory do samorządu gospodarczego w Polsce – przykład izb rolniczych*, (w:) *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2010, s. 193–194; por. „Top Agar" 2011, nr 5.

[29] *Izby Rolnicze*, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Warszawa 1999, s. 3.

zarządowi izby przysługuje w ciągu 30 dni prawo zaskarżenia tych decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Trudno jest dzisiaj rozstrzygnąć, czy izby rolnicze spełnią pokładane w nich nadzieje. Niektóre sformułowania ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. budzą pewne wątpliwości. Dotyczą one między innymi finansowania izb. Przekazanie na ich rzecz odpisu w wysokości 2% wpływów uzyskanych z tytułu podatku rolnego może, jak się wydaje, być sumą niewystarczającą. Rodzi się w tym miejscu pytanie o to, czy izby rolnicze nie będą w przyszłości zanadto zdane na ewentualne dotacje z budżetu centralnego. Tego typu tendencja stanowiłaby bez wątpienia zagrożenie dla ich niezależności.

Funkcjonowanie samorządu rolniczego w ciągu ostatnich piętnastu lat wymyka się jednoznacznym ocenom. Z jednej strony należy zauważyć zaangażowanie działaczy samorządowych, którzy widzą głęboki sens w pracy na rzecz środowiska rolniczego. Dobra wola aktywnych jednostek to jednak zbyt skromny kapitał samorządu rolniczego w kontekście przypisanych mu ustawowo zadań o charakterze publicznoprawnym. Z przykrością trzeba odnotować, że mimo formalnych kompetencji prawno-administracyjnych, działające w Polsce izby rolnicze odgrywają drugorzędną rolę w procesie służącym wspieraniu rolnictwa oraz określaniu kierunków jego rozwoju. Jak się zatem wydaje, niezbędne są działania zmierzające do nowelizacji ustawy o izbach rolniczych, które powinny prowadzić w kierunku rozwoju izb jako silnych instytucji integrujących środowisko rolnicze, spełniających funkcję administracji publicznej, np. w zakresie doradztwa rolniczego, które jest integralnym elementem i bardzo ważnym instrumentem nowoczesnego zarządzania gospodarstwem rolnym. Jak dotąd nie ma woli politycznej aby doradztwo rolnicze czy szkolnictwo zawodowe znalazło się w zakresie realnych kompetencji izb rolniczych. Nie ulega wątpliwości, że brak wpływu na wymienione wyżej sfery działania prowadzić będzie do marginalizacji izb oraz dalszej utraty zaufania do nich ze strony rolników, czego potwierdzeniem jest spadająca frekwencja w wyborach do izb rolniczych. Sytuacja jest poważna, bowiem według wszelkich przesłanek w ciągu najbliższych lat rozstrzygnie się czy izby rolnicze zajmą eksponowane miejsce w strukturze administracyjnej kraju czy, pomimo publicznoprawnego charakteru, staną się instytucjami fasadowymi, pozbawionymi realnego wpływu na bieg spraw dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich. Byłoby to zjawisko ze wszech miar niekorzystne, stojące w jaskrawej sprzeczności ze stanowiącą fundament ustroju naszego państwa zasadą samorządności oraz dążeniem do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

4. Ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy

Historia polskiego rynku ubezpieczeniowego sięga okresu międzywojennego. Funkcjonowały wówczas 72 prywatne firmy ubezpieczeniowe, 38 towarzystw ubezpieczeń wzajemnych oraz 16 instytucji ubezpieczeniowych. Wymienione organizacje nie tworzyły odrębnej jednostki samorządu gospodarczego, lecz posiadały swoją reprezentację w ramach funkcjonujących wówczas izb przemysłowo-handlowych.

Po wojnie, w ramach nowych uwarunkowań społeczno-politycznych, kontynuowały swoją działalność jedynie dwa towarzystwa. Pierwszym z nich był Państwowy Zakład Ubezpieczeń (PZU), który zmienił swój status z Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych i stał się monopolistą w zakresie krajowych ubezpieczeń osobowych i majątkowych. Drugim towarzystwem ubezpieczeniowym była WARTA S.A., która z kolei dominowała w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych, zawieranych i prowadzonych w walutach obcych oraz reasekuracji[30].

Pierwszym wyłomem w zmonopolizowanym rynku ubezpieczeniowym stała się ustawa z 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych[31]. Ustawa ta dopuszczała tworzenie nowych towarzystw ubezpieczeniowych, które jednak musiały dysponować statusem zakładu państwowego, spółdzielczego lub też spółki akcyjnej z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Nowelizacja wspomnianej ustawy, która miała miejsce 17 maja 1989 r.[32], zniosła wszelkie ograniczenia związane ze strukturą własności powstających towarzystw ubezpieczeniowych, pozostawiając jednak generalne zasady regulacji rynku ubezpieczeniowego bez zmian. Tak więc z jednej strony nastąpiła daleko idąca liberalizacja, z drugiej zaś nie wprowadzono żadnych kryteriów udzielania zezwoleń, nie rozwiązano problemu sprawnego, fachowego nadzoru nad powstającym rynkiem ubezpieczeniowym, który ponadto w dalszym ciągu pozostał zamknięty dla kapitału zagranicznego.

Niezwykle istotne zmiany wprowadziła ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej[33], która uwzględniając dyrektywy wspólnotowe, przyczyniła się do demonopolizacji polskiego rynku ubezpieczeniowego, a także określiła ogólne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych.

Efektem wejścia w życie wspomnianej wyżej ustawy było utworzenie Polskiej Izby Ubezpieczeń[34]. W oparciu o art. 86 ustawy w dniu 19 września 1990 r. zawiązała się grupa inicjatywna siedmiu zakładów ubezpieczeń, które postanowiły powołać organizację samorządową reprezentującą interesy całego środowiska. Szczegółowe zadania i zasady działania Polskiej Izby Ubezpieczeń określił statut, którego pierwsza wersja została przyjęta w dniu 27 września 1990 r. Określił on szerzej zadania i sposób ich realizacji, wskazując m.in. na potrzebę inspirowania nowych regulacji prawnych, gromadzenia i rozpowszechniania informacji dotyczących ubezpieczeń, organizowania współpracy zagranicznej, szkoleń zawodowych, wymiany doświadczeń z ośrodkami naukowymi oraz powołania sądu polubownego[35]. Izba była początkowo dobrowolnym zrzeszeniem ubezpieczycieli. Dopiero ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie

[30] *Polska Izba Ubezpieczeń X-lecie 1990–2000*, s. 10; por. R. Jakubowski, *Samorząd ubezpieczeniowy – korporacja prawa publicznego czy grupa interesu?*, (w:) *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 300.

[31] Dz. U. 1984 Nr 45, poz. 242.

[32] Dz. U. 1989 Nr 30, poz. 160.

[33] Dz. U. 1990 Nr 59, poz. 344.

[34] W dniu 22 maja 2003 r. została uchwalona nowa ustawa o działalności ubezpieczeniowej, która nie zmieniła jednak zasad funkcjonowania Polskiej Izby Ubezpieczeń (Dz. U. 2003 Nr 124, poz. 1151).

[35] *Polska Izba...*, op. cit., s. 12.

ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[36] Polska Izba Ubezpieczeń stała się jednostką samorządu gospodarczego, do której przynależność jest obligatoryjna[37]. Z tego względu Izba zrzesza wszystkie działające na rynku firmy ubezpieczeniowe. Obecnie w skład Izby wchodzi 77 ubezpieczycieli. Zakład prowadzący działalność ubezpieczeniową w Polsce musi być spółką akcyjną lub towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych. Zgodnie z obowiązującym prawem, zagraniczna firma ubezpieczeniowa może prowadzić w naszym kraju działalność poprzez swoje przedstawicielstwo, natomiast główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń mogą być stowarzyszone z Polską Izbą Ubezpieczeń na zasadach dobrowolności.

Do zadań Polskiej Izby Ubezpieczeń należy w szczególności:

- reprezentowanie zakładów ubezpieczeń wobec organów władzy i administracji państwowej oraz podejmowanie działań w celu ochrony ich interesów;
- wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych dotyczących działalności ubezpieczeniowej oraz współdziałanie na wniosek właściwych podmiotów przy ich opracowywaniu;
- współdziałanie z organizacjami i stowarzyszeniami krajowymi i zagranicznymi w zakresie ubezpieczeń;
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między członkami Izby;
- kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki zawodowej w działalności ubezpieczeniowej;
- sprawowanie pieczy nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji na rynku ubezpieczeniowym.

Organami statutowymi Polskiej Izby Ubezpieczeń są: walne zgromadzenie, zarząd i komisja rewizyjna. Najwyższą władzę Izby stanowi walne zgromadzenie, które rozstrzyga o podstawowych kierunkach działalności i rozwoju samorządu. W trybie zwyczajnym zebranie zwoływane jest przez zarząd co najmniej raz w roku, natomiast w trybie nadzwyczajnym z inicjatywy zarządu, na żądanie komisji rewizyjnej lub na żądanie co najmniej 1/4 członków Izby.

Do kompetencji zebrania przedstawicieli należy w szczególności:

- uchwalanie statutu Izby i jego zmian;
- powoływanie i odwoływanie prezesa i pozostałych członków zarządu oraz członków komisji rewizyjnej;
- uchwalanie planu działalności Izby oraz planu finansowego, a także wysokości członkowskiej składki uzupełniającej;
- rozpatrywanie sprawozdania zarządu z realizacji planu działalności izby i uchwał zebrania oraz zatwierdzanie rocznego sprawozdania finansowego;

[36] Dz. U. 1995 Nr 96, poz. 478.

[37] Obligatoryjny charakter Polskiej Izby Ubezpieczeń wyróżnia ją spośród stowarzyszeń działających w sferze rynku ubezpieczeniowego, takich jak: Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Polska Izba Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, Polskie Towarzystwo Ubezpieczeniowe, Stowarzyszenie Ubezpieczeniowców Polskich itp.

- podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi i komisji rewizyjnej;
- kształtowanie zasad etyki zawodowej i zasad uczciwej konkurencji w działalności ubezpieczeniowej.

Uchwały zebrania przedstawicieli zapadają w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania zwykłą większością głosów. Głosowanie jest jawne, z wyjątkiem powołania i odwołania prezesa, członków zarządu i komisji rewizyjnej oraz w sprawach, co do których zebranie zadecyduje o tajnej formie głosowania, gdy co najmniej 1/10 obecnych zgłosi takie żądanie.

Organem wykonawczym, reprezentującym Polską Izbę Ubezpieczeń na zewnątrz jest zarząd. Członkowie zarządu, w liczbie dwóch lub więcej osób, mogą być wybierani przez walne zgromadzenie spośród kandydatów rekomendowanych przez komisję rewizyjną. Wyjątkiem od tej reguły jest prezes, który może być wybrany spośród osób innych, niż przedstawiciele członków Izby. Kadencja zarządu trwa trzy lata. Do zakresu jego działania należy realizacja celów i zadań statutowych Izby, a w szczególności:

- podejmowanie uchwał i decyzji w sprawach związanych z działalnością Izby;
- opracowywanie programów, planów działalności i planów finansowych oraz sprawozdań z ich realizacji, w tym sprawozdania finansowego;
- realizacja uchwał zebrania przedstawicieli i zaleceń komisji rewizyjnej;
- podejmowanie decyzji w sprawach majątkowych Izby, z wyjątkiem nabycia, zbycia lub obciążenia nieruchomości;
- nadzór i koordynacja działalności informacyjno-wydawniczej;
- powoływanie składów stałych komisji problemowych i zatwierdzanie planów ich pracy, a także powoływanie niestałych komisji i zespołów roboczych oraz ustalanie ich zadań;
- prowadzenie spraw związanych z działalnością sądu polubownego.

Ostatnim organem statutowym Polskiej Izby Ubezpieczeń jest komisja rewizyjna. Składa się ona z trzech do pięciu członków, którzy wybierają ze swojego grona przewodniczącego i sekretarza. Do kompetencji komisji rewizyjnej należy prowadzenie bieżącej i okresowych kontroli całokształtu działalności Izby, przestrzeganie zasad prawidłowej gospodarki oraz zgłaszanie zarządowi uchybień w tym zakresie i przedstawianie stosownych wniosków. W szczególności zadania komisji rewizyjnej koncentrują się na:

- przeprowadzaniu bieżących i rocznych kontroli całokształtu działalności Izby, a zwłaszcza jej gospodarki finansowej,
- badaniu bilansu rocznego Izby i dokumentów finansowych oraz zgodności wydatków z planem finansowym Izby,
- przedstawianiu zebraniu oraz zarządowi wniosków i zastrzeżeń dotyczących działalności Izby,
- składaniu zebraniu sprawozdań ze swojej działalności wraz z wnioskiem w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi Izby[38].

[38] *Statut Polskiej Izby Ubezpieczeń*, Warszawa 1999, s. 12–17.

W Polskiej Izbie Ubezpieczeń działa także Sąd Polubowny, powoływany każdorazowo do rozstrzygania sporów między jej członkami. Sąd może również prowadzić postępowanie pojednawcze, w celu ugodowego zakończenia sporu między członkami Izby bez potrzeby wydawania wyroku, ograniczając postępowanie dowodowe do zakresu niezbędnego dla prawidłowego zawarcia ugody. Sąd Polubowny rozpatruje sprawy w zespołach orzekających, składających się z arbitrów wskazanych przez strony i superarbitra, wybieranego przez arbitrów z listy superarbitrów, której skład ustala zarząd. Od wyroku Sądu, który zapada bezwzględną większością głosów, nie przysługuje odwołanie, natomiast może on zostać zaskarżony. Wyrok Sądu Polubownego oraz ugoda przed nim zawarta mają moc prawną na równi z wyrokiem sądu powszechnego lub ugodą przed takim sądem zawartą, po stwierdzeniu przez sąd powszechny ich wykonalności[39].

Warunkiem wykonywania zadań statutowych Izby jest racjonalne kształtowanie jej budżetu. Należy podkreślić, że Izba samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową. Jej majątek pochodzi ze składek członkowskich wpłacanych corocznie przez każdego członka Izby, dotacji, subwencji i darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz z dochodów z działalności gospodarczej, prowadzonej w ramach powołanego do tego podmiotu gospodarczego. Składkę członkowską na Izbę wszystkie zakłady ubezpieczeń wpłacają w dwóch ratach: pierwszą ratę w wysokości 50% w terminie do 28 lutego każdego roku, natomiast pozostałe 50% – w terminie do 31 lipca tegoż roku. Składka członkowska składa się z części podstawowej oraz uzupełniającej. Składka podstawowa odpowiada wysokości procentowej, uznawanej przez Ministra Finansów za koszt uzyskania przychodu; jest ona naliczana od składki przypisanej brutto danego zakładu ubezpieczeń z roku poprzedniego, zaś składka uzupełniająca uchwalana jest w równej wysokości dla wszystkich członków Izby[40].

Polska Izba Ubezpieczeń zajmuje eksponowaną pozycję w strukturze samorządu gospodarczego w naszym kraju. Jest to związane w dużym stopniu z obligatoryjnym charakterem członkostwa w Izbie, która dzięki temu stała się wyłącznym reprezentantem sektora ubezpieczeń. Taka formuła organizacyjna stwarza możliwość wypracowania wspólnych stanowisk w ważnych dla ubezpieczycieli i ubezpieczonych sprawach, przyczynia się do lepszej integracji środowiska i tworzy podwaliny w procesie kształtowania się lobby ubezpieczeniowego.

Mając na względzie znaczenie właściwego przygotowania i potrzebę ciągłego doskonalenia zawodowego kadr polskich zakładów ubezpieczeń, Izba od wielu lat organizuje własne szkolenia. Ponadto prowadzi ona systematyczną działalność wydawniczą. Corocznie opracowywany jest raport o stanie rynku ubezpieczeniowego pt. „Ubezpieczenia". Poza tym wydawane są publikacje i okolicznościowe foldery, informujące o najważniejszych wydarzeniach dotyczących ubezpieczeń w Polsce, przekazywane masowemu odbiorcy przy okazji targów ubezpieczeniowych. Do węższego kręgu zainteresowanych kierowane są opracowania tematyczne, przygotowywane na podstawie publikacji zachodnich.

[39] *Regulamin Sądu Polubownego Polskiej Izby Ubezpieczeń*, (w:) *Regulaminy – Polska Izba Ubezpieczeń*, Warszawa 2002, s. 13–16.

[40] *Statut Polskiej...*, op. cit., s. 19.

Działalność Polskiej Izby Ubezpieczeń została zauważona i doceniona także poza granicami kraju, czego najlepszym przykładem jest jej przyjęcie do Europejskiego Komitetu Ubezpieczeń (CEA). Komitet jest federacją zrzeszającą narodowe stowarzyszenia zakładów ubezpieczeń w Europie. Głównym celem tej organizacji jest reprezentowanie interesów europejskich ubezpieczycieli wobec organizacji międzynarodowych, zachęcanie do współpracy członków stowarzyszeń narodowych, a także dążenie do wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy rynkami oraz działania mające na celu poprawę jakości usług świadczonych ubezpieczonym.

Polska stała się pełnoprawnym członkiem CEA na mocy uchwały walnego zgromadzenia tej organizacji, które odbyło się w dniach 22–24 października 1998 r. w Amsterdamie. Trudno jest przecenić korzyści wynikające dla naszego kraju z faktu przyjęcia Polskiej Izby Ubezpieczeń do CEA. Możemy oczekiwać dalszego zacieśniania kontaktów i współpracy między Polską a krajami Unii Europejskiej tak w dziedzinie ubezpieczeń, jak i w innych sferach życia społeczno-gospodarczego. Wymierną korzyścią zrzeszenia z CEA jest także wzrost prestiżu Polski na europejskim i światowym rynku ubezpieczeniowym, czemu służy pozyskiwanie wielu silnych partnerów gotowych popierać słuszne interesy swojego nowego członka[41].

Bardzo istotnym uzupełnieniem działań prowadzonych w ramach CEA jest współpraca bilateralna z zagranicznymi organizacjami ubezpieczeniowymi. Najściślejsze kontakty zostały nawiązane z rynkiem niemieckim i francuskim. Polsko-niemiecka współpraca w dziedzinie ubezpieczeń ma już długą historię. Momentem przełomowym było podpisanie w Hamburgu 28 listopada 1991 r. porozumienia między Polską Izbą Ubezpieczeń i Związkiem Ubezpieczycieli Niemieckich. Uzgodniono, że organizacyjne ramy tej współpracy stanowić będzie Polsko-Niemiecka Grupa Robocza, która spotyka się od tamtej pory co roku. Do głównych obszarów jej zainteresowania należy szeroka wymiana informacji i doświadczeń obu krajów. Jednym z ważniejszych elementów współpracy polsko-niemieckiej jest także organizacja specjalistycznych seminariów dla polskiej kadry ubezpieczeniowej i spotkań ekspertów. Z kolei rozpoczęta w 1991 r. współpraca polsko-francuska skupiała się początkowo na organizowaniu szkoleń przeznaczonych dla pracowników polskich towarzystw ubezpieczeniowych. Szkolenia te były realizowane w ramach umów pomiędzy rządem polskim i francuskim, Fundacją France-Pologne, Polską Izbą Ubezpieczeń i Francuską Federacją Towarzystw Ubezpieczeniowych (FFSA), a ich realizację powierzono Państwowej Szkole Ubezpieczeń w Paryżu należącej do Conservatoire National des Arts et Metiers. Kolejnym etapem współpracy w zakresie szkoleń było utworzenie w październiku 1996 r. Polsko-Francuskiego Instytutu Ubezpieczeń, prowadzącego podyplomowe kształcenie zawodowe[42].

Polska Izba Ubezpieczeń utrzymuje również robocze kontakty z wieloma stowarzyszeniami ubezpieczycieli europejskich i organizacjami międzynarodowymi. Przykładem mogą być spotkania z przedstawicielami Federacji Fińskich Towarzystw Ubezpieczeniowych, Stowarzyszenia Ubezpieczycieli Czeskich, Związku Ubezpieczy-

[41] Zob. strony internetowe: www.piu.org.pl

[42] *Polska Izba...*, op. cit., s. 16–17.

cieli Austriackich, a także udział w dorocznych konferencjach i seminariach poświęconych problematyce ubezpieczeniowej.

Podsumowując dorobek Polskiej Izby Ubezpieczeń, należy podkreślić jej rosnącą rolę w reprezentowaniu interesów swojego środowiska. Jako jednostka samorządu gospodarczego ma ona wpływ na doskonalenie prawa ubezpieczeniowego, a także na właściwe kształtowanie zasad funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego. Ponadto jest ona zobowiązana do określania i upowszechniania zasad dobrej praktyki ubezpieczeniowej, wśród których mieści się także przestrzeganie uczciwej konkurencji. Nie ulega wątpliwości, że tak istotnej zmianie jakościowej w funkcjonowaniu Izby sprzyjało nadanie jej statusu korporacji publicznoprawnej, dzięki czemu uzyskała ona większy wpływ na sferę władztwa administracyjnego.

Rozdział IV

POTENCJALNE KIERUNKI ROZWOJU POLSKIEGO SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO

1. W poszukiwaniu funkcjonalnego modelu polskiego samorządu gospodarczego – przykład francuskich izb przemysłowo-handlowych

Próbując określić model funkcjonowania izb gospodarczych, powinniśmy odwołać się do doświadczeń państw Europy Zachodniej, gdzie od lat są one ważnym reprezentantem interesów środowiska przedsiębiorców. Zróżnicowanie podstaw prawnych izb gospodarczych sprawia, że nie o wszystkich, biorąc za punkt wyjścia ich partycypację w strukturze administracji państwowej, możemy mówić jako o typowym samorządzie gospodarczym. Jak już wielokrotnie podkreślono, kryterium samorządowości izb gospodarczych powinno być wykonywanie przez nie określonej sfery władztwa administracyjnego. Stosując to rozróżnienie, należy zachować daleko idącą powściągliwość przy utożsamianiu stowarzyszeń, reprezentujących wolę najczęściej wąskiej grupy przedsiębiorców, z samorządem gospodarczym.

W ujęciu globalnym wskazać można na dwa modele izb gospodarczych[1]. Jeden z nich to model „francuski" (kontynentalny) z obligatoryjną przynależnością bądź rejestracją podmiotów gospodarczych w izbach. Biorąc pod uwagę obszar Unii Europejskiej tego typu strukturę wybrały: Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Hiszpania, Austria, Słowacja i Słowenia.

Drugi model reprezentuje prawo anglosaskie, które charakteryzuje się dobrowolną przynależnością do izb gospodarczych. Izby te funkcjonują na podstawie prawa prywatnego[2]. Model ten wybrały między innymi Stany Zjednoczone, a z krajów

[1] „Rynki Zagraniczne", nr 141 z 25.09.1995 r.

[2] W ramach dobrowolnego modelu izb gospodarczych rozróżnia się niekiedy wzorzec anglosaski, traktujący izby gospodarcze jako spółki prawa handlowego, oraz rozpowszechniony na kontynencie wzorzec belgijski, w którym izby funkcjonują na zasadzie zrzeszeń gospodarczych. Przypomnijmy, że belgijskie doświadczenia samorządowe są niezwykle bogate, bowiem sięgają 1485 roku, kiedy to utworzono pierwszą w Europie izbę handlową na gruncie prawa prywatnego. Obecnie centralną organizacją samorządu gospodarczego jest Narodowa Federacja Belgijskich Izb Przemysłowo-Handlowych, którą tworzą: Zrzeszenie Flamandzkich Izb Przemysłowo-Handlowych i Zrzeszenie Walońskich Izb Przemysłowo-Handlowych. Wchodzące w skład wymienionych zrzeszeń izby lokalne (14 flamandz-

unijnych: Wielka Brytania, Belgia, Dania, Portugalia, Irlandia, Finlandia, Szwecja, Czechy, Węgry, Estonia, Łotwa, Litwa, Cypr, Malta, Bułgaria i Rumunia.

Rozpoczynając nasze rozważania od drugiego z przedstawionych modeli, należałoby postawić pytanie o reprezentatywność funkcjonujących w myśl jego założeń izb gospodarczych. Z danych zachodnioeuropejskich wynika, że poziom zrzeszenia przedsiębiorstw w izbach tego typu nie przekracza 10%.

Czy wobec tego o działających na tych zasadach izbach należy mówić jako o rzeczywistym samorządzie gospodarczym? Biorąc pod uwagę względy formalnoprawne można co do tego mieć poważne wątpliwości.

Nieporównanie większą rolę odgrywa rzeczywisty samorząd gospodarczy funkcjonujący w reżimie prawa publicznego. Przykładem tego typu instytucji są francuskie izby przemysłowo-handlowe. W literaturze podkreśla się wprawdzie, że zakres zadań izb obu modeli jest podobny, jednakże powszechny charakter, władztwo administracyjne, samodzielność działania, wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej, własne źródła dochodów, których znaczną część stanowi udział w podatkach lokalnych i państwowych – to wszystko przesądza o przewadze izb modelu francuskiego nad izbami modelu anglosaskiego. Te ostatnie, powstające nie z woli państwa a z inicjatywy grupy przedsiębiorców, często przyjmują postać grup interesu reprezentujących partykularne interesy swoich członków.

Francuskie izby 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. Analiza ustroju i zadań francuskich izb pozwala na postawienie tezy, że ich działania, mają charakter służby publicznej, wykonywanej w formach zdecentralizowanych, przy udziale czynnika obywatelskiego. Francuskie izby przemysłowo-handlowe jako korporacje publiczno-prawne o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym, są instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego; legitymizują demokratyczny i obywatelski charakter państwa.

1.1. Podstawy prawne ustroju izb przemysłowo-handlowych we Francji

Pierwsza francuska rada kupiecka (Conseil) została wybrana w 1599 roku w Marsylii do obrony interesów handlu. Na jej podwalinach w 1650 roku powstała izba handlowa. Jednak za pierwszą nowożytną izbę handlową uznawana jest w literaturze Izba Handlowa w Paryżu, która została utworzona w 1802 roku na mocy dekretu konsularnego Napoleona. Powstałe w oparciu o wspomniany dekret izby handlowe miały charakter obligatoryjny, ale ze względu na scentralizowany model administra-

kich i 11 walońskich) łączą 30 tys. przedsiębiorców; zob. W. Wacławik, *Dobrowolny samorząd – co to znaczy*, „Nowe Życie Gospodarcze" nr 31 z 30.07.2000 r.

cji publicznej we Francji do 1898 roku nie były w pełni samodzielnymi instytucjami samorządu gospodarczego; pozostawały pod nadzorem administracji rządowej. Były w praktyce instytucjami rządu, nie państwa[3]. Status owych izb zmieniła ustawa z dnia 9 kwietnia 1898 r.[4], nadając im władztwo administracyjne. Ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowana, ale nadal jest podstawą ustroju prawnego izb francuskich. Innym aktem prawnym regulującym zasady działania izb przemysłowo-handlowych we Francji jest Kodeks handlowy[5]. W 2010 roku organizacja francuskich izb przemysłowo-handlowych poddana została kolejnej reformie ustawą z dnia 23 lipca 2010 r.[6] Reforma, o której mowa została wprowadzona w życie 2 grudnia 2010 r.[7]

W świetle obowiązującego prawa izby przemysłowo-handlowe we Francji jako korporacje prawa publicznego, o obligatoryjnym charakterze członkostwa reprezentują i promują zbiorowe interesy przedsiębiorstw wobec władz rządowych i samorządu terytorialnego na trzech szczeblach: lokalnym, regionalnym i krajowym. Realizują one zadania publiczne we wszystkich ważnych dla przemysłu, handlu i usług obszarach.

W odróżnieniu do innych instytucji publicznych, których kierownicy są desygnowani przez władze państwowe, izby przemysłowo-handlowe są zarządzane przez organy wybrane w demokratycznych wyborach. Ich związek z państwem nie ma charakteru zwierzchnictwa wynikającego z hierarchicznego podporządkowania. Nie ma też hierarchicznej podległości między lokalnymi izbami a izbami regionalnymi i reprezentacją krajową izb. Izby francuskie są zatem podmiotami zdecentralizowanej administracji publicznej. Te istotne cechy samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego sytuują je w grupie kontynentalnego modelu izb gospodarczych, zwanym modelem francuskim.

Izby przemysłowo-handlowe działają na całym terenie Francji metropolitalnej i w departamentach zamorskich („Outre-mer"). Na poziomie lokalnym funkcjonują:

- lokalne (terytorialne) izby przemysłowo-handlowe (CCIT) – jest ich obecnie 116;
- metropolitalne izby przemysłowo-handlowe – CCI Metropolitaine (w miastach liczących powyżej 500 tys. mieszkańców);
- 4 departamentalne izby przemysłowo-handlowe regionu Il-de-France; nie mają one osobowości prawnej; są zależne od izby regionalnej, do której są przyłączone, czyli Regionalnej Izby Przemysłowo-Handlowej w Paryżu[8];

---

[3] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 36–46; R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 180–187.

[4] http://www.cci.fr/web/organisation-du-reseau/histoire, z dnia 15.12.2011 r.

[5] Code de commerce (Kodeks handlowy), http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000023160647&idSectionTA=LEGISCTA000006178961&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20120110, z dnia 15.12.2011 r.

[6] LOI no 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (1), NOR : *ECEX0913300L,* 24 juillet 2010, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Texte 17 sur 169, z dnia 15.12.2011 r.

[7] Décret n° 2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie NOR: EFII1027014D – Rozporządzenie nr 2010-1463 z 1 grudnia 2010 wprowadzające w życie reformę sieci Izb przemysłowo-handlowych.

[8] Izby przemysłowe-handlowe departamentalne znajdują się wyłącznie w regionie Ile-de-France.

- lokalna izba przemysłowo-handlowa departamentów Seine-et-Marne i Essonne (CCIT de la Seine-et-Marne et de l' Essonne) działająca w regionie Il-de-France[9].

Ponadto działa 21 regionalnych izb przemysłowo-handlowych, po jednej w każdym regionie administracyjnym Francji. Status regionalnej izby posiada też Paryska Regionalna Izba Przemysłowo-Handlowa Il-de-France. W 4 departamentach zamorskich funkcjonują regionalne izby przemysłowo-handlowe departamentu zamorskiego (CCIR DOM), które posiadają atrybuty regionalnych i lokalnych izb przemysłowo-handlowych. Izby przemysłowo-handlowe działają również na obszarach francuskiego terytorium zamorskiego o statusie *wspólnoty sui generis* w zachodniej części Oceanu Spokojnego, czyli w Nowej Kaledonii (CCI-COM et Nouvelle Kaledonie).

Na poziomie kraju funkcjonuje Zgromadzenie Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych (ACFCI), które jest reprezentantem wszystkich wymienionych wcześniej izb.

W roku wyborów do izb, (przed 20 kwietnia) rozporządzenie prefekta departamentu określa, w którym departamencie lokalne izby przemysłowo-handlowe mają swoją siedzibę; określa liczbę członków walnego zgromadzenia (organu stanowiącego izby) oraz ich podział między poszczególnymi kategoriami zawodowymi. Biorąc pod uwagę różnice lokalne, prefekt może zdecydować o zmianie liczby miejsc przyznanych poszczególnym kategoriom zawodowym przedsiębiorców w stosunku do liczby określonej w punkcie II artykułu R. 711-47 Kodeksu handlowego.

W każdym departamencie znajduje się co najmniej jedna lokalna izba przemysłowo-handlowa. Jednakże przepisy prawa przewidują, że okręg jurysdykcji jednej izby przemysłowo-handlowej na tym szczeblu może obejmować kilka departamentów[10]. Ten sam rejon nie może mieścić się w okręgu więcej niż jednej lokalnej izby przemysłowo-handlowej lub departamentalnej izby przemysłowo-handlowej regionu Ile-de-France. Lokalne izby są wspierane przez swe oddziały i przedstawicielstwa. Izba Przemysłowo-Handlowa działa zazwyczaj w swym okręgu, ale może także, jako instytucja publiczna, prowadzić działania samodzielnie lub jako partner poza granicami swego okręgu.

Nowe lokalne izby przemysłowo-handlowe powoływane są na mocy rozporządzenia ministra sprawującego nadzór nad nimi. Uprzednio swe opinie w tej sprawie prezentują: rada gminy, w której mieści się siedziba nowej izby lokalnej, jak również Rada Generalna[11] oraz działające już izby przemysłowo-handlowe lokalne lub departamentalne, w rejonie których znajduje się jej okręg (Artykuł R711-2)[12].

Organem stanowiącym lokalnej izby przemysłowo-handlowej jest walne zgromadzenie, które składa się z członków wybranych w wyborach powszechnych. Członko-

[9] Code de commerce, LIVRE VII: Des juridictions commerciales et de l'organisation du commerce. (Artykuł: L711-1 à L711-4); schemat organizacyjny izb przemysłowo-handlowych – materiał źródłowy pozyskany z Departamentu Prawnego Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych w dniu 20 stycznia 2012 r.; por. http://www.cci.fr/web/organisation-du-reseau/presentation-cci, z dnia 15.12.2011 r. Por. P. Puaux, *Les Chambres de commerce et d'industrie*, Paris 1998, s. 56.

[10] Kodeks handlowy art. ust. 711-8; zmieniony Rozporządzeniem nr 2009-1774 z 30 grudnia 2009 – art. 2 (V) Kodeks handlowy – art. R927-1 (V).

[11] Rada Generalna – organ przedstawicielski w departamencie.

[12] Zmieniony przez Rozporządzenie nr 2010-1463 z dnia 1 grudnia 2010 – art. 4.

wie walnego zgromadzenia są wybierani przez wszystkie przedsiębiorstwa, których siedziba lub zakład znajduje się w okręgu danej izby przemysłowo-handlowej. Do niedawna skład walnego zgromadzenia był odnawiany o połowę co trzy lata. W listopadzie 2003 r. na wniosek Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych (ACFCI) ten sposób reprezentacji został uproszczony i zmieniony; członkowie walnego zgromadzenia są odtąd wybierani na 5 lat.

W tym samym czasie zostały wprowadzone inne postanowienia mające na celu poprawę reprezentatywności izb przemysłowo-handlowych, a mianowicie wprowadzono m.in. zasadę, że przewodniczący zgromadzenia nie może więcej niż trzykrotnie pełnić tej funkcji.

Istotna zmiana dotyczy także cenzusu trwania działalności gospodarczej, ma on bowiem wpływ na czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do walnych zgromadzeń izb. Wyborcą lub osobą wybieralną może być według nowych rozwiązań prawnych przedsiębiorca po upływie dwóch lat od rejestracji działalności gospodarczej w rejestrze handlowym, a nie jak dotąd po upływie 5 lat. Ponadto zmieniony został wiek osoby, która posiada bierne prawo wyborcze, a mianowicie z 30 na 18 lat. Europejczycy i członkowie europejskiej strefy gospodarczej stali się także wyborcami lub osobami z prawem wybieralności[13].

Aby zwiększyć stopień uczestnictwa w izbach przemysłowo-handlowych na podstawie zmian w przepisach prawa wprowadzono i upowszechniono głosowanie przez korespondencję, a także zezwolono na głosowanie elektroniczne.

Walne zgromadzenie jest organem stanowiącym, który w sposób suwerenny określa cele i kierunki działania izby; uchwala jej budżet, podejmuje decyzje o źródłach dochodów, w tym podatkowych, odpowiednio dla potrzeb izby.

Członkami walnego zgromadzenia izby przemysłowo-handlowej mogą także zostać wyznaczone przez izbę osoby posiadające odpowiednie kompetencje, które wspierają działalność izby. Liczba tych osób nie może przekroczyć połowy wszystkich wybranych członków walnego zgromadzenia. Uczestniczą oni w obradach walnego zgromadzenia z głosem doradczym. Mają też prawo reprezentować izbę we wszystkich instancjach, w których członkowie izby mają prawo zasiadania. Mogą np. reprezentować izby we wszelkich procedurach sądowych, w których uczestniczą izby, jednak bez prawa angażowania w kwestie finansowe i zawieranie umów[14].

Inną grupę członków lokalnej izby stanowią tzw. doradcy techniczni, którzy zostają dokooptowani przez walne zgromadzenie lub przewodniczącego zgromadzenia, ze względu na swe kwalifikacje. Są to zazwyczaj dyrektorzy lokalnych lub departamentalnych instytucji publicznych lub przedsiębiorstw państwowych oraz kierownicy jednostek samorządu terytorialnego.

Organem wykonawczym w izbach lokalnych jest prezes i biuro złożone z dwóch lub kilku zastępców prezesa, skarbnika, zastępcy skarbnika i jeden lub dwóch sekretarzy. Prezes i członkowie jego biura są wybierani przez członków walnego zgromadzenia.

[13] J. F. Bernardin, *A quoi sert une chambre de commerce et d'industrie?*, L'Archiepel, 2004, s. 53.

[14] Kodeks handlowy – art. R711-21 (V) Zmieniony przez Rozporządzenie nr 2010-924 z dnia 3 sierpnia 2010 – art. 2 i 3 (V).

Działania lokalnych izb przemysłowo-handlowych określone i przyjęte przez walne zgromadzenie są wykonywane przez prezesa i biuro izby. Realizację zadań wspiera dyrektor generalny, dyrektor instytucji publicznej powstałej z inicjatywy izby i sekretarz generalny zgromadzenia.

Prezes lokalnej izby jest zgodnie z prawem członkiem regionalnej izby przemysłowo-handlowej. Ma prawo zatrudniać lub zwalniać pracowników administracyjnych izby. W praktyce przekazuje zazwyczaj to uprawnienie dyrektorowi generalnemu, który jest zatrudniany po wydaniu opinii przez biuro.

Prace organów izby, czyli walnego zgromadzenia i biura izby przygotowują odpowiednie komisje. Cztery komisje mają charakter obowiązkowy, są to komisje: finansów, rynków, parytetowa i udziału pracodawców w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego. Inne komisje są tworzone z inicjatywy walnego zgromadzenia, stosownie do potrzeb. Bieżącą działalność organów izb przemysłowo-handlowych oraz ich jednostek organizacyjnych, np. szkół i centrów doradczo-szkoleniowych wspierają profesjonalni pracownicy administracyjni (około 33 tys.).

Na szczeblu regionu, jak już podkreślono, działają regionalne izby przemysłowo-handlowe (CRCI – Chambre Regionale de Commerce et d'Industrie), które w 1964 roku zastąpiły tzw. „izby gospodarcze regionów" utworzone w 1938 roku. Reprezentują one lokalne izby przemysłowo-handlowe danego regionu; każda izba jest w nich reprezentowana przez prezesa izby i co najmniej jeszcze jedną osobę.

Regionalne izby przemysłowo-handlowe realizują dwie główne misje: reprezentują interesy regionalne przemysłu i handlu względem władz rządowych i samorządu terytorialnego oraz koordynują wydatkowanie środków przez lokalne izby przemysłowo-handlowe pod kątem interesu ogólnego[15].

Podobnie jak w przypadku lokalnych izb przemysłowo-handlowych w roku wyborów do izb, rozporządzenie prefekta regionu, w którym regionalna izba przemysłowo-handlowa ma swoją siedzibę, określa liczbę członków jej organu stanowiącego, czyli walnego zgromadzenia oraz liczbę miejsc przeznaczonych dla członków reprezentujących poszczególne lokalne izby przemysłowo-handlowe. Liczba członków izby regionalnej zawiera się w przedziale od 30 do 100 osób. W izbie regionalnej, podział miejsc przyznanych każdej izbie lokalnej jest ustalony na podstawie średniej, zaokrąglonej do pełnej liczby, proporcjonalnie do liczby mieszkańców, podstaw lokalnego wkładu gruntowego przedsiębiorstw oraz liczby pracowników[16]. Niemniej jednak, żadna lokalna izba przemysłowo-handlowa nie może dysponować mniej niż trzema miejscami, które muszą zostać przyznane przedstawicielom każdej z kategorii, czyli dla przemysłu, handlu i usług. Przy tym, żadna lokalna izba przemysłowo-handlowa nie może dysponować więcej niż 40% miejsc, chyba że regionalna izba obejmuje tylko dwie izby lokalne[17].

---

[15] J. F. Bernardin, op. cit.; por. http://www.cci.fr/web/organisation-du-reseau/presentation-acfci, z dnia 15.12.2011 r.

[16] Por. R. 713-66 Kodeksu handlowego.

[17] (Artykuł R71147-48); poprawki wprowadzono Rozporządzeniem nr 2010-1463 z dnia 1 grudnia 2010 – art. 34.

Walne zgromadzenie regionalnej izby wybiera, po każdych wyborach, biuro czyli organ wykonawczy, w którego skład wchodzą: prezes, skarbnik, zastępca skarbnika oraz jeden lub dwóch sekretarzy. Prezesi lokalnych izb przypisanych danej izbie regionalnej są z mocy prawa wiceprezesami regionalnej izby i, z tego tytułu, są również prawomocnie członkami biura. Tak samo jest w przypadku prezesów departamentalnych izb z Ile-de-France. Wszyscy wybrani członkowie izby mogą proponować kandydaturę na stanowisko prezesa. Prezes i wiceprezesi reprezentują wszystkie trzy wymienione wyżej kategorie zawodowe. Jeden z wiceprezesów pełni funkcję pierwszego wiceprezesa regionalnej izby przemysłowo-handlowej[18].

Regionalne izby mogą także przyjmować tzw. zrzeszonych członków, których liczba nie może przekraczać połowy liczby wybranych członków walnego zgromadzenia. Zrzeszeni członkowie zostają wyznaczeni przez regionalną izbę po każdych ponownych wyborach, spośród wykwalifikowanych osób, posiadających kompetencje w dziedzinie ekonomii. Dokooptowani członkowie biorą udział w obradach organów izby w charakterze konsultantów i mogą reprezentować izbę we wszelkich postępowaniach, w których izba bierze udział, ale podobnie jak w izbach lokalnych nie mogą angażować się w płaszczyźnie finansowej czy zawierania umów.

Lokalna izba, której obszar działania rozciąga się na dwa regiony, może być reprezentowana na walnym zgromadzeniu izby regionalnej, do której owa izba lokalna nie przynależy, przez swego prezesa lub przez jego pełnomocnika i wybranych członków, pełniących funkcję członków zrzeszonych, w liczbie odpowiadającej proporcjonalnie przedstawicielstwom poszczególnych części geograficznych danej izby lokalnej.

Regionalna izba jest zwoływana przynajmniej raz na trzy miesiące, przez prezesa z jego własnej inicjatywy lub na wniosek prefekta regionu. Prezes zwołuje również izbę regionalną za każdym razem, gdy otrzyma wniosek złożony przez jedną trzecią członków[19]. Obrady regionalnej izby mogą mieć miejsce w siedzibie jakiejkolwiek lokalnej izby lub departamentalnej izby w Ile-de-France, w ramach obszaru izby regionalnej.

Podobnie jak lokalne tak i regionalne izby sporządzają każdego roku raporty z działalności zawierające opis wskaźników swej działalności. Raporty są przekazywane Zgromadzeniu Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych.

Regionalne izby przemysłowo-handlowe wydają na prośbę rady regionu opinie, na temat sposobów wspierania założycieli i zarządców przedsiębiorstw oraz dotyczące ewentualnego tworzenia kolejnych firm. Mogą udzielać informacji rządowi, władzom regionu oraz innym instytucjom publicznym w każdej kwestii dotyczącej działalności ekonomicznej i rozwoju gospodarczego: kształcenia zawodowego, zagospodarowania terenu, a także ochrony środowiska. Izby lokalne są informowane o opiniach wydawanych przez izbę regionalną z okręgu, do którego są przypisane. Zgodnie z punktem 6 artykułu L. 711-8 Kodeksu handlowego, izby regionalne zapewniają wsparcie i pomoc lokalnym izbom z ich okręgu. Wśród obszarów wsparcia są sprawy dotyczące m.in.: płac urzędników administracyjnych, księgowości, informatyza-

[18] Artykuł R711-50 Poprawki wprowadzono Rozporządzeniem nr 2010-1463 z dnia 1 grudnia 2010 – art. 36.

[19] Artykuł R711-52.

cji, prawa, ubezpieczeń, zarządzania, kształcenia, regionalnej polityki komunikacji, innowacji, audytu, itp.

Zgodnie z punktem I artykułu L. 711-10[20], regionalne izby mogą przekazywać część swych funkcji wsparcia, z wyjątkiem działu płac, który jest scentralizowany na ich poziomie, jednej z izb, które są im przypisane, przy czym funkcja wsparcia nie może zostać podzielona lub przekazana kilku izbom danego okręgu. Takie przekazanie obowiązków izbie lokalnej lub departamentalnej Ile-de-France może stać się przedmiotem wzajemnych świadczeń budżetowych.

Jeśli wielkość instytucji, inwestycji lub usługi, zarządzanej przez izbę lokalną, przekracza jej możliwości finansowe, kompetencje z tego zakresu mogą zostać przekazane izbie regionalnej, do której ta izba lokalna jest przypisana[21]. Izby regionalne czuwają nad tym, by lokalne izby lub ugrupowania międzykonsularne obszaru ich jurysdykcji wykonywały usługi i świadczenia zgodnie z zasadami obowiązującymi w przepisach prawa[22]. Regionalne izby sprzyjają także nawiązywaniu współpracy z izbami lokalnymi, a także podejmują wspólne przedsięwzięcia z instytucjami izb rzemieślniczych oraz rolniczych.

Od 1899 roku Izba Przemysłowo-Handlowa w Paryżu stanowiła zgromadzenie przewodniczących wszystkich izb przemysłowo-handlowych Francji. Zgromadzenie to stało się w 1964 roku instytucją publiczną pod nazwą Stałego Zgromadzenia Izb Przemysłowo-Handlowych. Od 1991 roku struktura ta przyjęła nazwę Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych (ACFCI – l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie). Zgromadzenie to jest reprezentacją wszystkich lokalnych i regionalnych izb przemysłowo-handlowych. Jest ono odpowiedzialne za reprezentowanie izb w kraju i zagranicą; pełni rolę koordynatora sieci izb regionalnych i lokalnych (ustala wspólne stanowisko izb lokalnych i regionalnych wobec władz publicznych)[23].

Organem stanowiącym Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych jest walne zgromadzenie, które składa się z prezesów izb lokalnych, izb regionalnych i prezesów izb z departamentów zamorskich i terytorium zamorskiego Nowa Kaledonia. Organ ten zbiera się co najmniej trzy razy do roku. Prezes i biuro – organ wykonawczy są wybierani na pięć lat.

Zgromadzenie wypowiada się w kwestii strategicznych kierunków działania; uchwala budżet i zatwierdza jego wykonanie. W strukturze Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych jest komitet kierujący, który liczy 32 członków; przygotowuje on, nadzoruje i wykonuje decyzje walnego zgromadzenia. Powołane komisje pełnią taką samą rolę jak komisje w izbach lokalnych i regionalnych. Przygotowują opinie i decyzje organów kierujących. Ich członkowie są wyznaczeni przez regionalne izby przemysłowo-handlowe. Dla potrzeb zgromadzenia funkcjonuje sie-

[20] Kodeks handlowy, L. 711-10.

[21] Artykuł R711-34, zmieniony na mocy Rozporządzenia nr 2010-1463 z dnia 1 grudnia 2010 – art. 24

[22] Artykuł D711-34-1, zmieniony na mocy Rozporządzenia nr 2010-1463 z dnia 1 grudnia 2010 – art. 24.

[23] Art. L. 711-12 i art. R. 711-11-12, 54 Kodeksu handlowego.

dem komisji doradczych w zakresie: handlu, przemysłu i środowiska; usług i technologii komunikacji; zagospodarowania terenu, wyposażenia i transportu; turystyki; kontaktów międzynarodowych i europejskich; kształcenia i zatrudnienia. Ponadto funkcjonuje pięć komisji regulaminowych ds. finansów; przetargów; zapobiegania konfliktom interesów; komitet prewencyjny i solidarnościowy oraz komisja parytetowa krajowa. Zadania Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych są realizowane przy pomocy 180 pracowników administracyjnych.

Działania izb przemysłowo-handlowych uzupełniają izby połączone interesami zawodowymi lub wynikającymi z położenia geograficznego. Są to: Związek Izb Przemysłowych i Przedsiębiorstw Zarządzających Lotniskami, Związek Autonomicznych Portów i Morskich Izb Przemysłowo-Handlowych, francuskie izby przemysłowo-handlowe za granicą w liczbie około 80; izby przemysłowo-handlowe francusko-zagraniczne.

Postęp techniczny, pogłębiająca się integracja europejska, decentralizacja, globalizacja stanowią nowe wyzwania również dla francuskich izb przemysłowo-handlowych. W celu wzmocnienia ich skuteczności izby zainicjowały system wzajemnej kooperacji. Ma on na celu realizację wspólnych projektów z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania płacami oraz poprawy skuteczności ich działań[24].

Izby przemysłowo-handlowe lokalne i regionalne mogą wspólnie tworzyć ugrupowania w formie instytucji publicznych, w celu obrony interesów specjalnych i wspólnych. Te instytucje publiczne, nazywane „ugrupowaniami międzykonsularnymi", są tworzone na mocy rozporządzenia ministra sprawującego nadzór nad izbami przemysłowo-handlowymi po wyrażeniu opinii prefektów departamentu lub prefektów regionu.

Ugrupowania międzykonsularne mają prawo zakładać i zarządzać instytucjami handlowymi i przemysłowymi, na warunkach określonych w artykule R. 712-28 Kodeksu handlowego oraz w ramach zakresu działania określonego rozporządzeniem przewidzianym w artykule R. 711-22 Kodeksu handlowego. W tym samym zakresie, mogą one także uczestniczyć we wszelkich działaniach, mających na celu zapewnienie rozwoju ekonomicznego okręgu izb, które je ustanowiły[25]. Ugrupowania międzykonsularne są w praktyce instytucjami tworzonymi między dwiema lub kilkoma izbami, w celu realizacji szczególnych misji (np. zarządzania wyposażeniem lotniska lub instytucją kształcącą). Ugrupowania międzykonsularne są zbliżone w swej istocie do publicznych placówek powołanych do współpracy w samorządzie terytorialnym (skrót fr. EPCI – publiczne placówki ds. współpracy na poziomie lokalnym).

[24] Na przykład, Izba Handlowo-Przemysłowa z Épinal i z Saint-Dié dokonały w 2004 roku fuzji. Nowa izba handlowo-przemysłowa z departamentu Wogezy liczy 30 członków, reprezentujących 11 000 przedsiębiorstw, które zatrudniają 82 000 pracowników. Izba ma swą siedzibę w Épinal zachowała też swą lokalizację w Saint-Dié. Każdy z oddziałów realizuje różne zadania docelowe, odpowiednie dla całego departamentu, ale istnieje już tylko jeden dział zarządzający personelem – źródło: http://www.vosges.cci.fr/-votre-cci, z dnia 15.12.2011 r.

[25] Kodeks handlowy – art. R711-22 Kodeks handlowy – art. R712-28.

Dla przykładu grupa ESC Normandia[26], utworzona przez izby przemysłowo-handlowe z Havre i z Caen, połączyła swe szkoły handlowe oraz instytut portowy i logistyki Havre w jedną prawną strukturę – Wyższą Szkołę Zarządzania Normandii. W ten sposób trzy szkoły zostały połączone pod jednym zarządem aby efektywniej prowadzić swoje działania pedagogiczne i administracyjne. Z kolei dwie regionalne izby przemysłowo-handlowe Dolnej i Górnej Normandii utworzyły „ugrupowanie międzykonsularne", które ma na celu: ujednolicenie działań obydwu izb regionalnych Dolnej i Górnej Normandii aby podnieść atrakcyjność Normandii na arenie krajowej i międzynarodowej; wyrażanie spójnego stanowiska w debatach międzyregionalnych dotyczących zagospodarowania terenu, rozwoju infrastruktury, promocji obszaru Sekwany i międzyregionalnych sieci gospodarczych; ujednolicenie i podniesienie jakości usług na rzecz przedsiębiorstw, twórców projektów, młodych ludzi i kształcących się pracowników z obydwu regionów; wspólne korzystanie z wielu funkcji wsparcia i wiedzy fachowej dla zwiększenia produktywności. Zarówno „ugrupowanie międzykonsularne", jak i regionalne izby przemysłowo-handlowe Dolnej i Górnej Normandii, są kierowane przez jednego wspólnego dyrektora generalnego[27].

Izby francuskie posiadają też własne źródła dochodów. Roczny skonsolidowany budżet izb przemysłowo-handlowych we Francji wynosi około 4 miliardów euro. Do niedawna jednym ze źródeł dochodów izb był tzw. podatek zawodowy. Zgodnie z nowymi przepisami, podatek zawodowy został zastąpiony wkładem lokalnym (CET), składającym się z dwóch części: wkładu gruntowego (CFE), obliczanego w oparciu o wartość nieruchomości, oraz wkładu od wartości dodanej przedsiębiorstwa (CVAE), której stawka jest progresywna[28]. Izby finansują też swoje zadania przez udział w podatku od dokształcania; izby są organami pobierającymi i repartycyjnymi ten podatek. Podatek od kształcenia jest wkładem przedsiębiorstw na kształcenie ich przyszłych pracowników[29]. Podatek ten pozwala na finansowanie Centrów Kształcenia Ustawicznego, które prowadzą izby przemysłowo-handlowe[30]. Źródłem dochodów izb są także środki pochodzące z ich własnej działalności dokształcającej lub doradczej, oraz z zarządzania wielkimi inwestycjami jak porty i lotniska. Ważnym wsparciem finansowym działalności izb są subwencje rządowe i samorządu terytorialnego.

---

[26] http://www.university-directory.eu/France/Groupe-ESC-Normandie-Le-Havre-Caen.html, z dnia 15.12.2011 r.

[27] http://www.haute-normandie.cci.fr/actualite/50-les-deux-ccir-de-normandie-actent-la-creation-du-giccci-normandie, z dnia 15.12.2011 r.

[28] LOI no 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (1), NOR: *ECEX0913300L*, 24 juillet 2010, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Texte 17 sur 169. art. 9; por. http://www.paris.polemb.net/files/ekonomiczne/Przewodnik gospodarczyFrancja2011.pdf, z dnia 15.12.2011 r.

[29] Podatek ten jest płacony przez osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa przemysłowe, handlowe lub rzemieślnicze, podlegające systemowi podatkowemu od zysków przemysłowych i handlowych (BIC – Bénéfices Industriels et Commerciaux), jak również przez każdą firmę podlegającą podatkowi od dochodów spółek.

[30] http://www.pole-formationcci.org/index.php?option=com_content&task=view&id=213&a mp;Itemid=555, z dnia 15.12.2011 r.

Organem kontroli nad izbami przemysłowo-handlowymi jest Ministerstwo Ekonomii i Finansów oraz jego Sekretariat ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Nadzór operacyjny nad lokalnymi i regionalnymi izbami wykonują prefekci regionalni, którzy reprezentują rząd na poziomie regionalnym[31].

Ponadto izby jako instytucje publiczne, są kontrolowane przez organy kontroli państwowej jak: inspekcje państwowe, a przede wszystkim przez Główny Organ Kontroli Ekonomicznej i Finansowej i Regionalne Izby Obrachunkowe.

1.2. Zadania francuskich izb przemysłowo-handlowych

Francuskie izby przemysłowo-handlowe reprezentują wobec instytucji publicznych interesy przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i usługowych działających na obszarach ich jurysdykcji, a zarazem wykonują zadania z zakresu administracji publicznej. Tworzą i zarządzają dużymi inwestycjami, obiektami infrastruktury publicznej, szkołami zawodowymi i centrami szkoleń, które zaspokajają potrzeby około 1,8 milionów przedsiębiorstw handlowych, przemysłowych i usługowych. Zapewniają także publiczną obsługę administracyjną, zarządzając na przykład, w imieniu państwa, centrami szkoleń dla przedsiębiorstw, zgłaszają odpowiedniemu ministrowi propozycje mające na celu wyznaczenie zastępców komisarzy – ekspertów do spraw celnych[32].

Najważniejsze z zadań jakie realizują francuskie izby przemysłowo-handlowe można sprowadzić do pięciu obszarów:

- partnerstwo dla przedsiębiorstw i pomoc w ich tworzeniu;
- zarządzanie wielkimi inwestycjami;
- kształcenie (szkoły handlowe lub inżynieryjne, kształcenie ustawiczne);
- reprezentowanie wobec instytucji lokalnych i krajowych;
- zapewnienie kontaktów międzynarodowych[33].

Jedną z najważniejszych misji lokalnych izb przemysłowo-handlowych, departamentalnych izb przemysłowo-handlowych regionu Ile-de-France oraz regionalnych izb przemysłowo-handlowych jest pomoc podmiotom zakładającym lub przejmującym przedsiębiorstwa. Dla wykonania tej misji, izby tworzą i zarządzają Centrami Formalności Przedsiębiorstw (CFE – Centres de formalités des entreprises) Dostarczają one przedsiębiorstwom wszelkich informacji i porad użytecznych dla ich rozwoju na każdym etapie: od powstania do przekazania przedsiębiorstwa, poprzez rozwój i przepływ technologii mających na celu wprowadzenie innowacji, aż po instrukcje służące polepszeniu wyników ekonomicznych[34]. Ponadto przedsiębiorcy mogą znaleźć pomoc, poradę i możliwość kształcenia się w izbach przemysłowych-handlowych. Są to propozycje, które izby oferują wszystkim swym członkom na tych samych warun-

[31] Materiały źródłowe pozyskane z Departamentu ds. prawnych ACFCI (Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych), styczeń 2012 r.

[32] Rozporządzenie EWG 2454/93 1993-07-02 (Komisja) Rozporządzenie EWG 2913/92 1992-10-12 (Rada); Kodeks handlowy – art. R910-1 (V).

[33] J. F. Bernardin, op. cit., s. 56.

[34] http://www.cci.fr/web/createurs-et-repreneurs, z dnia 15.12.2011 r.; por. Francja 2011. Przewodnik gospodarczy, Ambasada Rzeczypospolitej we Francji, Paryż 2010, s. 29.

kach. Świadczenia te są bezpłatne, możemy zatem stwierdzić, że jest to rodzaj służby publicznej. Partycypowanie w kosztach może mieć jednak miejsce wtedy, gdy usługa jest realizowana w odpowiedzi na indywidualne zlecenie lub na zamówienie szczególnej kategorii grupy zawodowej.

We Francji każdy podmiot, który zamierza rozpocząć działalność gospodarczą może udać się do najbliższej izby przemysłowo-handlowej i zależnie od rodzaju potrzeb zostanie skierowany do odpowiedniego doradcy. Przyszły przedsiębiorca ma dostęp do dokumentacji sektora działalności, do którego wpisuje się jego projekt. Może zapoznać się z wynikami analizy konkurencji na danym obszarze, skorzystać z analizy wykonalności projektu, zapisać się na szkolenia, a także korzystać ze wsparcia przez cały czas rozwijania swego projektu. Istotnym elementem wsparcia w ramach systemu jest też pomoc indywidualna, która może obejmować trzy pierwsze lata działalności. Zakładający przedsiębiorstwo otrzymuje porady dotyczące formy prawnej, najbardziej odpowiedniej dla swej działalności, a także może uczestniczyć w systemie ochrony socjalnej. Izba może też wypełnić w ciągu 48 godzin wszelkie formalności, w imieniu zakładającego firmę, które należy przekazać odpowiednim instytucjom, a mianowicie: kasie ubezpieczeń społecznych, instytucjom fiskalnym, departamentalnej dyrekcji pracy (jeśli są zatrudnieni pracownicy), Insee (francuski Krajowy Instytut Statystyczny i Badań Ekonomicznych). Od końca 2004 r. informacje do wypełnienia w Centrach Formalności Przedsiębiorstw mogą być realizowane przez Internet. Od 2002 roku izby przemysłowo-handlowe dysponują wewnętrzną siecią komputerową (Intranet), która umożliwia im szybką wymianę informacji, pytań i doświadczeń (ccinet.cci.fr), jak również, od 2003 roku, portalem informacji gospodarczych (cci.fr), dostępnym dla wszystkich, bez względu na członkostwo.

Izby przemysłowo-handlowe we Drancji zakładają i prowadzą także inkubatory przedsiębiorczości, które pomagają nowo powstałym przedsiębiorstwom w ich rozwoju[35]. W regionie Lyonu, przedsiębiorstwa w trakcie powstawania, które posiadają duży potencjał rozwoju i proponują produkt lub usługę innowacyjną, mogą ubiegać się o uzyskanie znaku „Novacite" – wyróżnienia w zakresie innowacyjności i przedsiębiorczości. Program ten został stworzony przez izbę przemysłowo-handlową z Lyon w partnerstwie z gminą miasta Lyon[36], Radą Generalną departamentu Rodan, regionem Rodan Alpejski, miastami Lyon, Écully i Villeurbanne oraz grupą sześćdziesięciu przedsiębiorstw. Realizatorzy projektu „zakwalifikowanego" korzystają przez trzy lata z porad izby przemysłowo-handlowej i przedsiębiorstw partnerskich. Mogą

[35] Dobrym przykładem jest inkubator, który założyła izba przemysłowo-handlowa z Essonne. Jest on usytuowany 30 km na południe od Paryża, specjalizuje się w badaniach z dziedziny biologii molekularnej i biologii teoretycznej (pokrewnej genetyce i ściśle związanej z bioinformatyką). To naukowe i przemysłowe centrum składa się ze znanych centrów badań, prywatnych i państwowych, skoncentrowanych w jednym miejscu. Inkubator izby przemysłowo-handlowej jest budynkiem, w którym znajdują się laboratoria i biura, wszystkie połączone siecią informatyczną izby przemysłowo-handlowej z Essonne; zapewnia on inkubowanym przedsiębiorstwom rozwój technologii, system wiedzy ekonomicznej, kontakty międzynarodowe, jak również informacje i działania w kwestii własności przemysłowej.

[36] J. F. Bernardin, op. cit., s. 66.

zostać także przyjęci do jednego z trzech centrów badawczych funkcjonujących na uniwersytetach.

Wspieranie założycieli i przejmujących przedsiębiorstwa jest związane także z ich kształceniem. Ze względu na to, że duża liczba przedsiębiorstw upada w początkowej fazie swojej działalności, a przyczyną jest zazwyczaj brak kompetencji jej założyciela lub przejmującego, izby przemysłowo-handlowe stworzyły szkoły menedżerskie; celem ich jest przygotowanie przejmujących firmy do ich nowego zawodu. We Francji istnieje kilka szkół menedżerskich, założonych przez izby przemysłowo-handlowe w miastach o średniej wielkości jak: Annecy, Auxerre, Bar-le-Duc, Beauvais, Caen, Laval, Quimper, Rodez i Vesoul.

Dostęp do środków finansowych stanowi często problem zarówno dla założycieli firm, jak i dla tych, którzy je przejmują. Za pośrednictwem izb, założyciel lub przejmujący małe lub średnie przedsiębiorstwo może otrzymać zaliczki zwrotne, subwencje lub dotowane kredyty. W niektórych przypadkach, pomoc w finansowaniu przedsiębiorstw jest częścią szerszego programu, na przykład jest związana z projektem rozwoju i zagospodarowania terenu zarządzanego przez izbę.

Wspieranie przedsiębiorstw bazuje na działaniach i narzędziach wypracowanych przez same izby. Jak już wspomniano, funkcjonują one coraz częściej zgrupowane pod względem tematycznym lub geograficznym, współpracując z partnerami zawodowymi i instytucjami takimi, jak: Stowarzyszenie Aeronautyki i Astronautyki Francji (AAAF – Association aéronautique astronautique de France), Francuskie Stowarzyszenie dla Rozwoju Inteligencji Ekonomicznej (AFDIE – Association française pour le développement de l'intelligence économique); Instytut Wyższych Studiów Obrony Narodowej (IHEDN – Institut des hautes études de défense nationale); Stowarzyszenie Przedsiębiorstw Francuskich (Le Mouvement des entreprises de France, w skrócie „le Medef"); Ministerstwo Finansów, Kasa depozytowa (Caisse des dépôts et consignations, CDC); Bank Światowy oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

W 1985 roku regionalna izba przemysłowo-handlowa regionu Owernia zainicjowała usługę tzw. Transcommerce[37], w partnerstwie z notariuszami, biegłymi księgowymi i agentami nieruchomości. Usługa ta skierowana jest do zarządzających przedsiębiorstwem, jak również do podmiotów przejmujących przedsiębiorstwo. Celem tej inicjatywy jest uświadomienie właścicielom przedsiębiorstw konieczności przygotowania swej sukcesji, scentralizowanie i rozpowszechnianie ofert sprzedaży, a także pomoc w procesie kupna, sprzedaży lub przejmowania przedsiębiorstwa. Oprócz ogłoszeń i praktycznych przewodników dla przekazującego lub przejmującego przedsiębiorstwo, „Transcommerce" zapewnia usługi takie jak analiza i ocena przedsiębiorstw. Wszelkie informacje zebrane w ramach tej usługi są dostępne na stronie www.transcommerce.com.

Tego typu działania skłoniły izby rzemieślnicze do podjęcia podobnej inicjatywy i w rezultacie izby te utworzyły portal „transartisanat.com" skierowany do rzemieślników, napotykających na podobne trudności, co członkowie izb przemy-

[37] http://www.transcommerce.com, z dnia 15.12.2011 r.; zob. J. F. Bernardin, op. cit., s. 66.

słowo-handlowych. Strona internetowa jest odtąd wspólna, pod podwójną nazwą Transcommerce-Transartisanat (usługa zajmująca się przekazywaniem przedsiębiorstw detalicznych i zakładów rzemieślniczych). Rada „interkonsularna" (Conseil interconsulaire), złożona z przedstawicieli izb przemysłowo-handlowych i izb rzemieślniczych, zarządza rozwojem tej sieci.

Działania izb przemysłowo-handlowych dotyczą także zbiorowych projektów rozwoju lub ożywienia obszarów, a także wsparcia władz publicznych w podejmowaniu decyzji dotyczących urbanistyki handlowej i planów komunikacji miejskiej. Działania te przyczyniają się też do ożywienia handlowego centrów miast. Inicjatywy są zróżnicowane ze względu na lokalne potrzeby. Przedstawiciele izb zasiadają na przykład, z prawem głosu, w departamentalnych komisjach ds. planowania przestrzennego, które sporządzają dokumentacje dotyczące zagospodarowania powierzchni handlowej powyżej 300 m^2. Uczestniczą w opracowywaniu tzw. kart i planów rozwoju lub urbanistyki handlowej. Plany te dotyczą w większości aglomeracji lub wspólnot gmin. Mogą być one także sporządzone dla departamentu i kraju.

Innym przykładem współpracy na rzecz przedsiębiorstw jest stworzenie i udostępnienie portalu cotraitel.com, na którym firmy podwykonawcze i usługodawcy z różnych dziedzin mogą dzielić się swoim know-how. Przedsiębiorstwa mogą korzystać z tego spisu i przedstawiać tam oferty przetargowe. Regionalne izby przemysłowo-handlowe (CRCI) opracowały specyfikację, pilotowały i całkowicie sfinansowały rozbudowę tej strony. Zapewniają one obecnie gromadzenie i uaktualnianie danych.

Z kolei Izba Przemysłowo-Handlowa z Dijon i z Beaune z pomocą izby regionalnej z Bourgogne utworzyły w 2001 roku Agencję Technologii Informacyjnej NTIC (Agence du numérique et des technologies de l'information et de la communication). Agencja NTIC ma zachęcać do wprowadzania technologii informacyjnych do przedsiębiorstw, prowadzić szkolenia zawodowe i przekonać władze publiczne do rozwijania infrastruktury szerokopasmowych łączy internetowych. Opiera się ona na regionalnej sieci izb przemysłowo-handlowych i izb rzemieślniczych. Aby zjednoczyć, wspierać i zapewnić ciągłość tych inicjatyw, Zgromadzenie Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych (ACFCI) wprowadziło, wraz z Francuskim Stowarzyszeniem Użytkowników Sieci Internetowej (Afnet), narodowy program wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w przyswajaniu nowych narzędzi informatycznych.

Poczucie bezpieczeństwa jest niezbędne dla tworzenia i rozwoju działalności gospodarczej. Izby przemysłowo-handlowe nie mają kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego, ale podejmują współpracę z policją, żandarmerią i z przedstawicielami władz lokalnych społeczności. Współpraca ta pozwala na efektywniejsze działania w zakresie odpowiedniej prewencji oraz pomoc ofiarom przestępstw. Izby często mają swych reprezentantów w lokalnych radach bezpieczeństwa i prewencji. Wiele izb wydaje broszury informacyjne i doradcze, tworzy grupy dyskusyjne między handlowcami lub komórki wsparcia, które pomagają handlowcom, będącym ofiarami agresji, w przeprowadzeniu formalności w urzędach i zakładach ubezpieczeń. Niektóre izby proponują także pomoc psychologiczną, a Izba Przemysłowo-Handlowa z Essonne, na przykład fundusz pomocy, mający na celu ułatwienie powrotu do

działalności lub odnowienie zapasów towarów, zanim nastąpi uregulowanie sprawy przez ubezpieczycieli[38].

Izby przemysłowo-handlowe ze względu na swą działalność, obejmującą analizę rynków, konkurencji i nowych technologii, a także ze względu na możliwość zapewnienia kontaktów między różnymi zawodami oraz know-how w ramach tej samej zawodowej grupy, proponują swym członkom zbiorowe strategie rozwoju. Na przykład w Choletais, utworzenie wspólnego systemu produkcyjnego dla branży odzieżowej zintegrowało trzy tradycyjne sektory przemysłu : konfekcję, sektor obuwniczy i akcesoriów. Wybrany przez izbę przemysłowo-handlową, komitet zarządzający, wyznaczył najważniejsze kierunki tego systemu. Komitet składał się z przedstawicieli ugrupowań zawodowych przemysłu mody i przemysłu obuwniczego, Francuskiego Instytutu ds. tekstyliów i ubrań (Institut français du textile et de l'habillement), Technicznego centrum skóry (Centre technique du cuir), Narodowego Stowarzyszenia dla Kształcenia Zawodowego Osób Dorosłych (AFPA – Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes), rady regionu i trzech przemysłowców. Taka współpraca pozwala pozyskiwać nowe rynki, niedostępne dla przedsiębiorstw indywidualnie[39].

Ustawa z 1898 roku zezwala izbom przemysłowo-handlowym na tworzenie i zarządzanie instytucjami tzw. użytku handlowego; przyznaje im prawo „uznania się koncesjonariuszami prac publicznych lub odpowiedzialnymi za usługi publiczne, szczególnie te, które dotyczą portów morskich lub dróg wodnych w ich okręgu". Możliwości te zostały rozszerzone na lotniska w ustawie z 20 czerwca 1933 r. W rzeczywistości obejmują one wszystkie działania usług sektora publicznego przemysłowego i handlowego. Izby udzielają też opinii przy opracowywaniu polityki państwa w dziedzinie transportu drogowego, kolejowego, rzecznego i lotniczego. Uczestniczą w ustalaniu regionalnych projektów tworzenia lub poszerzenia infrastruktury, potrzebnej dla rozwoju przedsiębiorstw, interweniują u władz lokalnych i państwowych w kwestiach dotyczących wyboru inwestycji oraz opracowania i wspierania planowanych umów Państwo-Region (CPER – contrats de plan État-Région). A przede wszystkim, izby zarządzają, utrzymują i realizują, na różnych podstawach prawnych (koncesji, dzierżawy, zarządu z udziałem w zyskach, zastawienia) duże inwestycje, których państwo pozostaje właścicielem. W przypadku lotnisk izby otrzymały koncesję na świadczenie usług publicznych. Oznacza to, że izba lokalna i regionalna izba przemysłowo-handlowa, jako koncesjonariusz, zobowiązuje się na własne ryzyko i własną odpowiedzialność, podnosić wartość, utrzymywać i modernizować inwestycje, w zależności od przewidywań dotyczących wzrostu przewozu lotniczego. Środki potrzebne do tej działalności izby uzyskują z pobranych opłat za różne usługi, takie jak lądowanie, postój i hangary dla samolotów, korzystanie z urządzeń do kontroli ruchu lotniczego, korzystanie z urządzeń do przyjmowania pasażerów i odbioru towarów, a także z opłat uzyskanych z racji zajmowanych terenów lub budynków położonych w strefie lotniska[40]. Izby zarządzające lotniskami są zrzeszone w Związku Izb i Instytucji

[38] J. F. Bernardin, op. cit., s. 73.
[39] Ibidem, s. 75–76.
[40] Ibidem.

Zarządzających Lotniskami (l'Union des chambres de commerce et établissements gestionnaires d'aéroports – UCCEGA).

Podobnie porty handlowe, rybackie i turystyczne w większości zarządzane są w ramach koncesji przez izby przemysłowo-handlowe. Zazwyczaj koncesjodawca (państwo, niezależny port, departament lub gmina) oferuje teren oraz infrastrukturę taką jak baseny, nadbrzeża i drogi wodne. Koncesjodawca pozostaje ich właścicielem i zachowuje nad nimi zarządzanie administracyjne. Izba przemysłowo-handlowa jako koncesjobiorca jest z kolei zobowiązana do zamontowania, użytkowania i utrzymania wyposażenia potrzebnego do funkcjonowania portu jak: urządzenia, sklepy, biura, magazyny. Izby finansują swoją działalność z różnych „opłat pobranych za oddaną usługę", które uzyskują od firm użytkujących port: pilotów, holowników, sterników (cumowników), agentów okrętowych i maklerów, tłumaczy, magazynierów, hurtowników rybackich.

Francuskie izby zarządzają 39 portami handlowymi morskimi i 37 portami rzecznymi, przez które co roku przepływa 75 milionów ton towarów; 51 portami morskimi i rybackimi wraz z targami rybnymi; 52 portami turystycznymi i morskimi lub rzecznymi. Do izb należy też 17 pasażerskich portów morskich.

Izby przemysłowo-handlowe pełniąc swą rolę w zagospodarowaniu terenu, tworzą i kierują strefami działalności gospodarczej. W tym wypadku najczęściej zakupują tereny, zagospodarowują je na własny koszt i komercjalizują, czyli przyciągają nowych przedsiębiorców, którzy użytkują te tereny we własnym zakresie. Znajdują się tam przede wszystkim przedsiębiorstwa przemysłowe.

Francuskie izby są też założycielami i zarządcami kilkudziesięciu centrów kongresowych i pawilonów wystawowych, jak: Palais des congrès de Paris (Centrum kongresowe w Paryżu), stworzone w 1974 roku i rozbudowane w latach 1997–1999; Parc d'exposition de Paris-Nord Villepinte (Pawilon wystawowy w Paryżu); Media pôle (Centrum kongresowe i centrum zasobów ekonomicznych) w Chalon-sur-Saône; Parc Expo w Villefranche[41].

Lokalne i regionalne izby przemysłowo-handlowe są instytucjami kompetentnymi do stosowania w praktyce artykułu 32 ustawy nr 2010-853 z dnia 23 lipca 2010 r. o sieci placówek konsularnych, o handlu, rzemiośle i usługach, a także ustawy nr 49-1652 z dnia 31 grudnia 1949 r. regulujących zawód pośrednika handlowego w sprzedaży win. Izby współpracują w tej sferze z kompetentnymi organami władzy innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw będących stronami porozumienia w sprawie utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego[42].

Wiele szkół zawodowych, ośrodków szkoleniowych i instytutów badawczych powołują i prowadzą izby przemysłowo-handlowe, które jako podmioty prawa publicznego są drugim we Francji, po Edukacji Narodowej, podmiotem w dziedzinie kształcenia zawodowego. Jest to jedna z najstarszych misji izb przemysłowo-handlowych, prze-

[41] Ibidem, s. 80.

[42] Ustawa nr 49-1652 z 31 grudnia 1949; Rozporządzenie nr 51-372 z 27 marca 1951; Ustawa nr 2010-853 z 23 lipca 2010 – art. 32; Kodeks handlowy – art. R711-55 (V); Rozporządzenie nr 2010-1463 z 1 grudnia 2010 – art. 10.

widziana w artykule 14 ustawy o izbach przemysłowo-handlowych z 1898 roku[43]. Artykuł ten zezwala „izbom handlowym na zakładanie i zarządzanie jednostkami do celów handlowych, takimi jak (...) szkoły handlowe, szkoły zawodowe, kursy mające na celu dokształcanie w dziedzinie ekonomii i handlu". Ustawa z 1898 roku regulowała częściowo postanowienia francuskiego Kodeksu handlowego. W 2000 roku uchylono z niej te artykuły, które powielały treść Kodeksu handlowego, ale sama ustawa nadal obowiązuje, i izby powołują się na nią podając prawne uzasadnienie dla tworzenia wyższych uczelni. Aktualnie obowiązujący artykuł L711-4 Kodeksu handlowego przewiduje, że izby przemysłowo-handlowe mogą samodzielnie lub we współpracy z innymi partnerami zakładać i zarządzać instytucjami kształcenia zawodowego wstępnego i ustawicznego, na warunkach przewidzianych w artykułach L. 443-1 i L. 753-1 Kodeksu Edukacyjnego o kształceniu wstępnym i ustawicznym[44].

Zatem we Francji każda izba przemysłowo-handlowa może, pod warunkiem przestrzegania norm i procedur prawnych, zakładać szkoły i instytucje edukacyjne, które są dostosowane do potrzeb danego okręgu. Izba może także zarządzać instytucją edukacyjną, o której utworzeniu zadecydowało państwo, region, departament lub gmina. Wystawiane tytuły i dyplomy zawodowe są zatwierdzone przez Ministra Pracy i Edukacji Narodowej.

Ta priorytetowa misja izb jest wypełniana w ponad 500 zależnych od nich instytucjach dydaktycznych. Niektóre uczelnie, jak np. Wyższe Studia Handlowe (Hautes études commerciales), Wyższa Szkoła Handlowa w Paryżu (École supérieure de commerce de Paris – pierwsza szkoła handlowa we Francji) lub Wyższa Szkoła Nauk Ekonomicznych i Handlowych (École supérieure des sciences économiques et commerciales), uzyskały – z upływem lat – status „grande École"[45] i posiadają filie oraz swe odpowiedniki za granicą. Stowarzyszenie na rzecz rozwoju grandes écoles handlu i zarządzania to organizacja, prowadzona przez Zgromadzenie Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych, które zrzesza 29 Wyższych Szkół Handlu i Zarządzania. Jego główną misją jest promowanie tych szkół. Z kolei Konferencja Grandes Ecoles jest stowarzyszeniem, które reprezentuje we Francji i na arenie międzynarodowej francuskie grandes écoles, zarówno handlu i zarządzania, jak i inżynieryjne lub specjalistyczne.

Najbardziej rozpowszechnioną formą procesu kształcenia zawodowego, prowadzonego przez izby przemysłowo-handlowe we Francji jest praktyka zawodowa.

---

[43] J. F. Bernardin, op. cit., s. 81.

[44] http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=5E9581B4D1764F6BACCC0CF7C63 9B0B9.tpdjo0, z dnia 15.12.2011 r.

[45] Grandes écoles – kategoria francuskich wyższych uczelni, publicznych i prywatnych, które funkcjonują w sposób nieco odrębny od uniwersytetów. Niektóre są bardziej sprofesjonalizowane od uniwersytetów, inne organizują studia w trybie bardzo interdyscyplinarnym, prowadzą nabór zazwyczaj dwa lata po maturze i wymagają egzaminu wstępnego. Grandes écoles uznawane są za prestiżowe. Większość tych szkół jest politechnikami, szkołami handlowymi i rolniczymi lub uczelniami prowadzącymi studia humanistyczno-społeczne i matematyczno-przyrodnicze na wysokim poziomie. Wyrażenie Grande Ecole można przetłumaczyć jako Wyższa Szkoła lub „wielka szkoła". Dyplom Grande Ecole jest odrębną kategorią od dyplomu uniwersyteckiego, choć zazwyczaj uznawany jest za równoważnik np. magistra inżyniera w przypadku studiów technicznych.

Dotyczy ona młodych ludzi zatrudnionych w przedsiębiorstwie, którzy podejmując pracę podpisali umowę obejmującą obowiązek studiowania w centrum kształcenia zawodowego (CFA – centre de formation des apprentis)[46], prowadzonego przez izby przemysłowo-handlowe. Centra te zapewniają dokształcanie ogólne, technologiczne i praktyczne, które uzupełnia doświadczenie uzyskane w przedsiębiorstwie. Kształcący się uczniowie mogą uzyskać tam kwalifikacje potwierdzone dyplomem nauczania zawodowego lub technologicznego drugiego lub wyższego stopnia. Poziom zatrudnienia po ukończeniu CFA jest zdecydowanie wyższy niż po ukończeniu kształcenia według innego systemu.

Dla osób, które przedwcześnie zakończyły edukację, niektóre izby przemysłowo-handlowe realizują program zwany „drugą szansą". Celem jest przyjęcie, ukierunkowanie i wykształcenie osób między 18 a 26 rokiem życia, które nie uzyskały dyplomu ani kwalifikacji, a mają motywację do dalszego uczenia się.

Kształcenie ustawiczne jest kolejnym priorytetem izb przemysłowo-handlowych w dziedzinie edukacji. Każdego roku, 214 centrów kształcenia ustawicznego (CFC – centres de formation continue) przyjmuje średnio 380 000 stażystów – pracowników lub osoby ubiegające się o pracę – i zapewnia 31 000 godzin zajęć. Oprócz wykształcenia „standardowego", centra zapewniają wykształcenie na potrzeby indywidualne przedsiębiorstwa. W tym celu tworzą specjalne programy dla danego przedsiębiorstwa, które zamierza rozwinąć kompetencje swych pracowników lub umożliwić im nabycie nowych kompetencji, dzięki którym dostosują się do wymogów rozwoju technologii i gospodarki[47].

Francuskie izby przemysłowo-handlowe kierują też ponad 100 centrami nauki języków obcych (CEL – Centre d'études des langues)[48]. Oferta centrów językowych skierowana jest do pracowników, którym proponuje się naukę języków obcych na wszystkich poziomach, a także odpowiada na potrzeby przedsiębiorstw. Centra przygotowują do egzaminów językowych, zatwierdzanych przez państwo, a także do certyfikatu europejskiego z języków obcych, uznawanego w trzynastu krajach.

Jednym z zadań przypadających francuskim izbom przemysłowo-handlowym jest certyfikacja kompetencji. Izby zainicjowały powstanie w 1998 r. Stowarzyszenia Certyfikacji Zawodowej (ACCP – Certification des Compétences Professionnelles), które posiada uprawnienia do nadawania certyfikatów według własnego systemu oceny kompetencji pracowników[49]. Aby wykazać jakość kształcenia, niektóre szkoły kierowane przez izby przemysłowo-handlowe zgłaszają się do instytucji akredytujących. Te niezależne struktury sprawdzają czy nauczanie odpowiada standardom i jeśli wymagania są spełnione, przyznają akredytację. Obecnie, 8 francuskich grandes écoles handlowych, podlegających izbom przemysłowo-handlowym, na 23 szkoły bizneso-

[46] J. F. Bernardin, op. cit., s. 82.

[47] Ibidem, s. 85.

[48] Ibidem; por. http://www.rennes.cci.fr/fr/centre-etudes-langues-rennes-vitre.aspx, z dnia 15.12.2011 r.

[49] http://www.cci.fr/web/enseignement-superieur/les-ecoles-superieures-de-commerce, z dnia 15.12.2011 r.

we w skali światowej, posiada wszystkie trzy najważniejsze akredytacje: europejskie EQUIS, amerykańskie AACSB i brytyjskie AMBA[50].

Izby przemysłowo-handlowe czuwają nad krajowymi sieciami szkół, które przygotowują przyszłą kadrę kierowniczą w zakresie handlu i organizacji. Jedną z nich jest sieć szkół handlu i zarządzania (fr. EGC, les écoles de gestion et de commerce), która obejmuje 25 szkół na terenie Francji metropolitalnej i w departamentach zamorskich. Tytuł przygotowujący na stanowiska kierownicze w marketingu, handlu i zarządzaniu jest potwierdzony tytułem „Bachelor professionnel". Jest on zarejestrowany w Krajowym Rejestrze Certyfikacji Zawodowych (RNCP) i poświadczony przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w 14 z 25 szkół. Wykształcenie to opiera się na trzech elementach: ograniczona liczebność pozwalająca na indywidualną kontrolę rozwoju studentów, duża bliskość małych i średnich przedsiębiorstw poprzez organizowane w nich staże, a także otwarcie na inne kraje poprzez 8 tygodniowy pobyt za granicą[51]. Druga sieć kształcenia: Negoventis[52] utworzona w 2009 roku, oferuje w 74 izbach przemysłowych-handlowych kształcenie w zawodach z dziedziny handlu, sprzedaży i dystrybucji. Oferta skierowana jest do osób prowadzących już aktywne życie zawodowe. Kształcenie trwa krócej tzn. jeden rok lub dwa lata.

Kompetencje izb przemysłowo-handlowych w dziedzinie kształcenia stanowią cenny atut w procesie nawiązywania i rozwijania relacji handlowych i przemysłowych z innymi krajami. Na przykład, Izba Przemysłowo-Handlowa z Wersalu zdecydowała się na rozwijanie współpracy w dziedzinie kształcenia z krajami o tradycji frankofońskiej. Najpierw swe działania skierowała w stronę Afryki, a później krajów Bliskiego Wschodu i Azji Południowo-Wschodniej.

Jak już podkreślono, cechą francuskiego modelu izb gospodarczych jest ich status publicznoprawny, z czego wynika tytuł do reprezentowania całego środowiska przedsiębiorców, stosowanie władztwa administracyjnego i wykonywanie zadań publicznych. Model ten zapewnia możliwość zbiorowej reprezentacji środowiska względem władz lokalnych, regionalnych, krajowych i europejskich. Rolą izb wobec tych władz jest proponowanie, doradzanie i wypowiadanie się we wszystkich kwestiach dotyczących życia przedsiębiorstwa, jego społecznego i ekonomicznego otoczenia, zagospodarowania i rozwoju terenów, jak również wykształcenia zawodowego. Władze publiczne mają z kolei obowiązek zasięgać opinii izb przemysłowo-handlowych we wszystkich ważnych kwestiach z dziedziny, jaką obejmują swym zakresem działania izby przemysłowo-handlowe. Dla przykładu, izby mają prawo wyrazić swoje zdanie w kwestii wysokości stawek za opłaty przeznaczone na usługi transportowe, a określone przez władze publiczne w ich okręgu oraz na temat projektów związanych z lokalizacją inwestycji handlowych. Ponadto z własnej inicjatywy izby mogą wyrażać opinię na temat planowanych zmian w przepisach celnych, gospodarczych i podatkowych; przede wszystkim opłat celnych, opłat i przepisów dotyczących usług transportowych

[50] ESCP Europe, HEC Paris, ESC Toulouse *[Tuluza]*, Grenoble Ecole de management *[Szkoła zarządzania]*, EM-Lyon, Audencia Nantes, EDHEC Lille, Bordeaux Ecole de management *[Szkoła zarządzania]*.

[51] http://www.bachelor-egc.fr/, z dnia 15.12.2011 r.

[52] http://www.negoventis.cci.fr/, z dnia 15.12.2011 r.

przyznanych przez władze publiczne oraz opłat i regulaminów instytucji handlowych działających w ich okręgu.

Izby muszą zostać poinformowane o każdym projekcie sektora nieruchomości, zawierającym plan budowy 500 lub więcej mieszkań w gminach zamieszkałych przez ponad 30 000 mieszkańców lub 200 mieszkań w gminach poniżej 30 000 mieszkańców[53].

Zgromadzenie Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych bardzo często wyraża swe opinie i składa propozycje do przedstawionych projektów ustaw i projektów strategicznych również unijnych np. nowej Strategii Europa 2020[54]. W tej sprawie izby przemysłowo-handlowe we Francji zajęły oficjalne stanowisko i podzielają dążenia Komisji Europejskiej, aby wprowadzić w życie ową Strategię. Zdaniem izb jest ona szansą na podniesienie potencjału wzrostu Unii Europejskiej i na wzmocnienie jej konkurencyjności w ramach globalizacji. Izby uznały, że konieczne jest maksymalne ukierunkowanie środków unijnych na wspieranie innowacyjności.

2. Izby przemysłowo-handlowe jako źródło rozwoju kapitału społecznego i ludzkiego w Polsce

Kapitał społeczny jest w ostatnich dziesięcioleciach przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno nauk ekonomicznych jak i nauk humanistycznych. Nie jest to jednak kategoria całkowicie nowa. Wielu filozofów, także starożytnych, podejmowało w swoich rozprawach problemy dotyczące takich wartości jak: przyjaźń, zaufanie, umiejętność współdziałania, które uznawali za nieodzowne wartości w życiu społecznym. Tematy te podejmował w swoich dziełach Arystoteles, a w późniejszych epokach rozwoju cywilizacji Alexis de Tocqueville czy Adam Smith. Również w pracach Maxa Webera doszukać można się treści dotyczących istotnych elementów kapitału społecznego – pisze on o istnieniu sieci relacji o charakterze nieekonomicznym, które usprawniają obieg informacji, generują zaufanie i skłonność do dzielenia się wiedzą – informacją[55].

Pojęcie kapitału społecznego można odnaleźć w pracach powstałych na początku XX wieku. W swojej pracy L. J. Hanifan w 1916 roku napisał, że „na kapitał społeczny składają się dobra wola, koleżeństwo i sympatia przejawiające się w kontaktach między jednostkami (...) jednostka jest społecznie bezsilna jeśli jest pozostawiona sama sobie"[56].

Ze względu na interdyscyplinarny charakter kapitału społecznego jest on różnie definiowany w nauce. Funkcjonuje tzw. wąskie ujęcie kapitału społecznego, które

[53] J. F. Bernardin, op. cit., s. 92.

[54] *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjająca włączeniu społecznemu*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF, z dnia 15.12.2011 r.

[55] Zob. szerzej: M. Gajowiak, *Koncepcja kapitału społecznego*, (w:) *Badanie kapitału społecznego w Wielkopolsce*, Poznań 2011, s. 9–10.

[56] Ibidem, s. 10.

obejmuje: „zasoby informacji, wartości, wsparcie, które mogą być zdobyte przez jednostki poprzez nawiązane relacje z innymi i wykorzystanie ich do realizacji indywidualnych celów". Drugie, szersze ujęcie wskazuje, że: „kapitał społeczny tkwi w charakterze oraz w zasięgu zaangażowania podmiotów w nieformalne sieci oraz formalne organizacje"[57]. Biorąc pod uwagę stopień sformalizowania można mówić o kapitale społecznym formalnym i nieformalnym. Izby przemysłowo-handlowe są przykładem kapitału społecznego formalnego, gdzie działania nakierowane są także na sferę publiczną. Dotyczy to wyłącznie izb przemysłowo-handlowych jako instytucji prawa publicznego zrzeszających wszystkich przedsiębiorców. Szersze ujęcie kapitału społecznego pozwala wyodrębnić cztery jego wymiary:

- element strukturalny obejmujący sieci społeczne, grupy, struktur i instytucje społeczne kanały informacji, znajomości;
- element regulatywny obejmujący normy społeczne zaufanie, solidarność, zwyczaje, obyczaje;
- element behawioralny, pomoc, działania zbiorowe, wymiana informacji[58].

Izby przemysłowo-handlowe są też naturalną platformą kontaktów między jednostkami – przedsiębiorcami. Te indywidualne kontakty można uznać za źródło potencjału rozwojowego kapitału społecznego definiowanego w ujęciu wąskim.

W badaniach naukowych zjawisko kapitału społecznego opisuje się biorąc pod uwagę tzw. sferę mikro, mezo i sferę makro. Nas interesuje sfera mezo, która traktuje kapitał społeczny jako zasób, będący wynikiem istniejących więzi społecznych, wykorzystywanych przez członków danej sieci społecznej. Kapitał społeczny na poziomie mezo dostarcza korzyści zarówno jednostce jak i całemu społeczeństwu. Izby przemysłowo-handlowe jako podmioty prawa publicznego wykonują zadania administracyjne i dbają o zbiorowe interesy wspólnoty przedsiębiorców. Sfera mikro ma także istotne znaczenie, ponieważ postawy i relacje między jednostkami w grupie mają wpływ na funkcjonowanie instytucji, której są członkami. Izby są także instytucjami powołanymi do świadczenia usług na rzecz indywidualnych potrzeb swoich członków. Z kolei zbiorowe działania przedsiębiorców w izbach przekładają się też na jednostkowe potrzeby konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej.

Nie bez znaczenia jest także sfera makro, w której podkreśla się wpływ formalnych struktur instytucjonalnych na stabilność np. ekonomiczną całego społeczeństwa. Izby modelu francuskiego dzięki władztwu administracyjnemu mają wpływ na kształtowanie przepisów prawa, na zwyczaje handlowe, jakość i bezpieczeństwo produktów i usług, podnoszenie poziomu wykształcenia społeczeństwa i innowacyjności gospodarki. W ten sposób mogą przyczynić się do podniesienia ogólnego dobrobytu kraju.

W polskich dokumentach rządowych dotyczących strategicznego rozwoju kraju kapitał społeczny jest definiowany jako: „potencjał zgromadzony w społeczeństwie w postaci obowiązujących norm postępowania, zaufania i zaangażowania, które wspierając współpracę w wymianie wiedzy przyczyniają się do wzrostu dobrostanu Polski"[59]. Kapitał społeczny to „infrastruktura społeczna w postaci instytucji, sieci,

[57] Ibidem, s. 11.
[58] Ibidem, s. 12.
[59] *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009, s. 339.

norm i przestrzeni, tworząca podstawę do budowania opartych na zaufaniu relacji społecznych, sprzyjających kooperacji, kreatywności, komunikacji i przyczyniających się do rozwoju Polski"[60].

Jak wynika z analizy teorii rozwoju, współczesne zainteresowanie kapitałem społecznym wiąże się z globalizacją, która powoduje zanik solidarności, zaufania i zmiany systemu wartości. Współcześni badacze dostrzegli też konieczność analizowania zjawisk ekonomicznych z uwzględnieniem czynników pozarynkowych. Wymaga to zastosowania innych metod badawczych poza tymi stosowanymi w naukach ekonomicznych. Tym wyzwaniom próbuje sprostać ekonomia instytucjonalna, która koncentruje się m.in. na rozwoju rozumianym jako łączny proces ewolucji kultury, społeczeństwa, i gospodarki na szeroko pojmowanej strukturze instytucjonalnej[61]. Przedstawiciele nowej ekonomii – ekonomii instytucjonalnej wskazują, iż kapitał społeczny jest we współczesnej gospodarce istotnym czynnikiem wzrostu i rozwoju gospodarczego. „Wiedza i kapitał społeczny zastępuje stopniowo kapitał ekonomiczny jako podstawowe źródło tworzenia wartości. Są źródłem produktywności i wzrostu"[62].

W kształtowaniu kapitału społecznego ma udział przede wszystkim państwo, szkoły i inne jednostki edukacyjne, przedsiębiorstwa oraz organizacje samorządowe. Szczególna rola przypada przedsiębiorcom, których łączy sieć wzajemnych powiązań. W rozumieniu instytucjonalistów: „instytucje są regułami gry w społeczeństwie, lub stworzonymi przez ludzi ograniczeniami, które kształtują współdziałanie ludzi"[63]. „Instytucje zwiększają wzajemne zaufanie społeczeństwa, aktywizują, ułatwiają współdziałanie dzięki czemu działania społeczne i gospodarcze stają się bardziej przewidywalne a skutki bliższe oczekiwaniom"[64].

W Polsce po transformacji gospodarki istnieje większe zapotrzebowanie na zorganizowane współdziałanie, ład rynkowy i spójność społeczno-ekonomiczną[65]. Jednocześnie kapitał społeczny jest niski[66]. Uważa się, że wynika to z uwarunkowań historyczno-kulturowych. Brak suwerenności w okresie zaborów, wyniszczenie elit politycznych, naukowych i kulturowych w czasie II wojny światowej, długoletnie uzależnienie od polityki Związku Radzieckiego wpłynęły na niską jakość kapitału społecznego. Wyrazem tego jest słabo wykształcona kultura polityczna, niewielkie uczestnictwo w organizacjach społecznych, niski poziom zaufania do innych ludzi. O słabym kapitale społecznym w Polsce świadczy mała aktywność przedsiębiorców w organizacjach gospodarczych; zaledwie 3% przedsiębiorców należy do izb gospodarczych. Polskich przedsiębiorców charakteryzuje też mała świadomość samorządowa; nie dostrzegają oni w izbach przemysłowo-handlowych instytucji reprezentującej ich interesy indywidualne i zbiorowe; przedsiębiorcy nie mają

[60] Ibidem.
[61] U. Płowiec, op. cit., s. 264.
[62] E. Skawińska, *Wstęp*, (w:) *Badanie kapitału społecznego w Wielkopolsce*, Poznań 2011, s. 5.
[63] U. Płowiec, op. cit., s. 264.
[64] Ibidem.
[65] E. Skawińska, *Rola kapitału ludzkiego i kapitału społecznego we wzroście konkurencyjności, w Konkurencyjność przedsiębiorstw*, (w:) *Konkurencyjność przedsiębiorstw*, pod red. E. Skawińskiej, E. Cyrsona, R. I. Zalewskiego, Poznań 2011, s. 125.
[66] *Polska 2030...*, op. cit., s. 343.

poczucia wspólnoty, którą tworzą, a obowiązkową przynależność do izb odbierają jako ograniczenie ich swobody działalności gospodarczej. Tymczasem rezygnując ze wspólnych działań w izbach jako instytucjach administracji publicznej pozbawiają siebie realnego wpływu na politykę gospodarczą państwa; zaprzepaszczają potencjał, jaki tworzy wspólnota samorządowa. Ten potencjał to właśnie zbiorowy kapitał społeczny i ludzki, który w gospodarce opartej na wiedzy ma przewagę nad kapitałem jednostkowym.

Izby przemysłowo-handlowe modelu francuskiego jako instytucje powszechne torują drogę do wspólnotowego działania, kluczowej kompetencji we współczesnej gospodarce. Ważnym elementem kapitału społecznego jest potencjał kulturowy, który wpływa na podejmowane decyzje, zachowania i jest uznawany za kapitał rozwojowy. W Polsce ponad 60% obywateli nie uczestniczy aktywnie w kulturze. Dla porównania, w Szwecji wskaźnik ten wynosi tylko 10% a we Francji 20%[67]. Polska znajduje się na przedostatnim miejscu wśród 27 państw Unii Europejskiej, jeśli chodzi aktywność kulturalną. W literaturze podkreśla się, że kultura przesądza na długą metę kto jest wygrany a kto przegrywa, kto się wzbogaca, a kto nędznieje, która gospodarka rozkwita, a która biednieje, jakie narody prosperują a jakie wegetują[68].

Według Eugeniusza Zielińskiego „środowisko społeczne przedsiębiorców stanowi całokształt społeczno-politycznych i ekonomicznych uwarunkowań działalności gospodarczej; tworzy ogół norm i obyczajów oraz cech swoistej grupy społecznej, w której dany przedsiębiorca wchodzi w układ wzajemnego oddziaływania"[69]. To oddziaływanie może mieć charakter wychowawczy, może kształtować osobowość, postawy i zachowania przedsiębiorców. W związku z rozważaniami na temat kultury dodać tu należy i funkcję kulturotwórczą izb przemysłowo-handlowych.

Izby przemysłowo-handlowe są także źródłem kształtowania elity gospodarczej; jej jakość, profesjonalizm wytyczają pożądane kierunki działania[70].

Środowisko społeczne przedsiębiorców, o którym mowa wyżej, w głównej mierze tworzą izby przemysłowo-handlowe modelu francuskiego skupiając na zasadzie obowiązkowej przynależności wszystkich przedsiębiorców. W Polsce izby przemysłowo-handlowe, które funkcjonują jako korporacje prywatnoprawne nie tworzą takiego środowiska. Nie można przyjąć, że samorząd gospodarczy w Polsce (izby przemysłowo-handlowe) i środowisko społeczne przedsiębiorców to pojęcia tożsame. Przeszkodą jest prywatnoprawny charakter tych instytucji. Podstawowym elementem kapitału społecznego jest zaufanie społeczne. Bez niego trudno budować wzajemne relacje i dbać o wspólne sprawy. Tymczasem jak pokazują badania, polskich przedsiębiorców charakteryzuje niechęć do współpracy, tworzenia nowej wiedzy i wynikający z braku

[67] *Polska 2030...*, op. cit., s. 363.

[68] G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Warszawa 2009, s. 313.

[69] Zob. E. L. Zieliński, *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu środowiska społecznego przedsiębiorców*, (w:) *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008, s. 323 i n.

[70] J. Sikora, *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu elit gospodarczych w Polsce*, (w:) „Studia z badań nad samorządem", Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2008, nr 21, s. 54–55.

zaufania lęk przed utratą tajemnicy, zleceniobiorców itp.[71] Polscy przedsiębiorcy nie ufają też organizacjom pozarządowym, stowarzyszeniom, fundacjom. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być niestabilność tych organizacji ze względu na ich niskie budżety oraz brak pracowników o wysokich kwalifikacjach[72]. Jak pokazują wyniki badań, w przeciwieństwie do niskiego zaufania wzajemnego, Polacy mają większe zaufanie do instytucji publicznych. To wskazuje na rolę, jaką mogą odegrać izby przemysłowo-handlowe jako podmioty publicznoprawne, zrzeszające wszystkich przedsiębiorców. Taki status izb gwarantuje równoprawne traktowanie wszystkich ich członków i zapewnia większe zaufanie, choćby ze względu na społeczną kontrolę ich działań.

Wdrażanie nowych rozwiązań wymaga odpowiedniego poziomu tzw. zdolności absorpcyjnych – uzależnionych od wiedzy, postaw i umiejętności pracowników, czyli od kapitału ludzkiego. Kapitał społeczny jest związany z kapitałem ludzkim, który rozumiany jest jako zasób wiedzy i umiejętności, zdrowia i energii witalnej[73]. Bywa on również definiowany jako „zasób wartościowej i użytecznej wiedzy w procesie kształcenia i praktyki zawodowej"[74]. Ograniczony poziom wiedzy wśród członków społeczeństwa utrudnia przełamywanie barier kulturowych, językowych, komunikacyjnych; rodzi trudności w tworzeniu partnerskich więzi umożliwiających zwiększenie wartości ekonomicznej z działalności gospodarczej i stopnia spójności społecznej[75].

Podstawowym sposobem zwiększania poziomu kapitału ludzkiego jest edukacja. Właściwe przygotowanie kadr zawodowych do potrzeb gospodarki i rynku pracy wymaga, by realizacja procesu kształcenia odbywała się przy aktywnym udziale podmiotów gospodarczych. W Polsce udział pracodawców – przedsiębiorców w tej materii jest znikomy; niedostrzeganie potrzeby nawiązania współpracy dotyczy zarówno szkół, uczelni i przedsiębiorców. Szczególnym wyzwaniem jest system szkolnictwa zawodowego.

W Komunikacie z Brugii w sprawie ściślejszej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego ministrowie odpowiedzialni za kształcenie i szkolenie zawodowe państw członkowskich i Komisja Europejska uznali, że: „jeżeli Europa ma zachować pozycję największego na świecie eksportera wyrobów przemysłowych, musi dysponować światowej klasy kształceniem i szkoleniem zawodowym. W społeczeństwie opartym na wiedzy umiejętności i kompetencje zawodowe są równie ważne, co umiejętności akademickie"[76]. W dokumencie tym podkreśla

[71] Zob. E. Skawińska, *Kapitał społeczny jako podstawą rozwoju przedsiębiorczości i współpracy*, (w:) *Wielkopolskie rzemiosło między tradycją a nowoczesnością*, pod red. K. Bondyry, J. Sikory, Poznań 2008, s. 20.

[72] A. Frączkiewicz-Wronka, *Efektywne zarządzanie w partnerstwie lokalnym jako warunek konieczny budowania kapitału społecznego, Konferencja naukowa Badanie kapitału społecznego jako czynnika determinującego skuteczność strategii polityki społecznej w Wielkopolsce*, Poznań wrzesień 2011.

[73] Por. *Polska 2030...*, op. cit., s. 206.

[74] R. Przybyszewski, *Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy*, Warszawa 2007, s. 22.

[75] E. Skawińska, op. cit., s. 98.

[76] *Komunikat z Brugii w sprawie ściślejszej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego w latach 2001–2020*, 7 grudnia 2010 r., s. 3.

się, że zagadnienia edukacji i kształcenia powinny być dyskutowane przy udziale możliwie szerokiego grona zainteresowanych. Promuje się koncepcję elastycznych ścieżek kształcenia i korzystanie z usług edukacyjnych prowadzonych przez różne podmioty. Postuluje się także, aby edukacja rozwijana była w większym niż dotąd porozumieniu z sektorem pracodawców.

W Polsce ograniczenie liczby szkół zawodowych nie spowodowało modernizacji i unowocześnienia tych, które dalej funkcjonują. Szkoły zawodowe charakteryzuje niski poziom kształcenia, związany głównie ze słabym zapleczem technicznym. W efekcie przygotowanie zawodowe absolwentów tych szkół nie jest w stanie sprostać wyzwaniom postępu związanego z rozwojem technicznym i technologicznym[77].

Zmiany w szkolnictwie zawodowym konieczne są także na poziomie szkolnictwa wyższego. Od połowy lat dziewięćdziesiątych liczba osób, które ukończyły studia wzrosła prawie trzykrotnie. Jednakże liczba studentów kierunków humanistycznych znacznie przewyższa liczbę studentów kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych. Polska dynamicznie poprawia swój wynik ilościowy, lecz ciągle istnieje problem niskiej jakości kształcenia i niezadowalające przygotowanie absolwentów do aktywnego wejścia na rynek pracy[78]. Ponadto niedostateczne powiązanie nauki i szkolnictwa wyższego z gospodarką i rynkiem pracy oraz brak należytego wykorzystania potencjału badawczego uczelni, oddala wizję rozwoju polskiej gospodarki w oparciu o model gospodarki opartej na wiedzy i zwiększa dystans dzielący ją od najlepiej rozwijających się gospodarek Unii Europejskiej.

Postęp cywilizacyjny wymaga od społeczeństwa umiejętności szybkiego przystosowania się do zachodzących zmian. W tym kontekście wyzwaniem dla Polski jest rozwój kształcenia ustawicznego. Tymczasem Polacy niezbyt często uczestniczą w tym procesie[79]. Odnotowuje się wprawdzie wzrost, ale w bardzo niewielkim stopniu. Małe zainteresowanie kształceniem ustawicznym w Polsce, wynika z braku tradycji ale wiąże się także z problem jakości usług edukacyjnych oferowanych dla tej formy kształcenia. Nie zawsze bowiem oferta edukacyjna i metody edukacyjne odpowiadają potrzebom pracowników i pracodawców. Inaczej jest np. we Francji i w Niemczech, gdzie kształcenie ustawiczne jest jednym z najważniejszych obszarów działania izb przemysłowo-handlowych. Izby dostrzegają potrzebę adaptacyjności przedsiębiorców i ich pracowników do zmieniających się warunków wymagających ciągłego uczenia się. W Polsce nie istnieje niestety system aktywnej pomocy w tej sferze dla przedsiębiorców. Na prowadzenie własnych szkół zawodowych samorząd gospodarczy nie ma delegacji ustawowej, nie dysponuje odpowiednio wykwalifikowanymi kadrami, środkami finansowymi, możliwościami lokalowymi i technicznymi. Rozwiązaniem jest powszechny samorząd, który jako podmiot zdecentralizowanej administracji

[77] K. Walkowiak, *Izby przemysłowo-handlowe a kształcenie kadr dla gospodarki polskiej*, (w:) *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2012, s. 113.

[78] Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007 r., s. 35 i 52–70.

[79] *Polska 2030*..., op. cit., s. 101.

publicznej miałby zagwarantowany udział w publicznych środkach finansowych na kształcenie zawodowe.

Izby przemysłowo-handlowe mogłyby stać się inicjatorem powiązań instytucji szkolnictwa zawodowego z biznesem w celu organizowania praktyk zawodowych, odbywania staży zawodowych czy realizacji projektów lub zajęć we współpracy z przedsiębiorstwami, szczególnie prowadzącymi działalność innowacyjną. Priorytetowym zadaniem, a nawet misją izb przemysłowo-handlowych, powinno być stymulowanie rozwoju kapitału ludzkiego przez podnoszenie poziomu świadomości innowacyjnej przedsiębiorców lub przyszłych przedsiębiorców i upowszechnianie wiedzy na temat innowacji oraz korzyści wynikających ze współpracy przedsiębiorstw z nauką. W obecnym systemie uczniowie, studenci i pracownicy, chcący podnieść swoje kwalifikacje, nie mają informacji na temat potrzeb i oczekiwań pracodawców. Z drugiej strony pracodawcy nie uczestnicząc w procesie realizacji kształcenia zawodowego, nie prowadząc własnych szkół pozbawieni są informacji na temat kwalifikacji przyszłych kadr zawodowych[80].

Nowy model elastycznego rynku pracy oznacza większe inwestycje w edukację, w nabywanie nowych umiejętności i przekwalifikowanie zawodowe. Izby przemysłowo-handlowe mogą przyjąć na siebie zadanie wsparcia dla zasobów pracy prowadząc własną działalność edukacyjną i szkoleniową szybko reagującą na potrzeby przedsiębiorców-pracodawców przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej jakości usług. Izby przemysłowo-handlowe jako instytucje prawa publicznego, reprezentujące całe środowisko społeczne przedsiębiorców mogłyby stać się instytucjami akredytującymi usługi edukacyjne i przez to mieć wpływ na rynek kształcenia zawodowego.

Ustrój prawny izb przemysłowo-handlowych w Polsce nie pozwala im uczestniczyć w wykonywaniu ustaleń zawartych w Komunikacie z Brugii z dnia 7 grudnia 2010 r., a mianowicie aby „pracodawcy i partnerzy społeczni starali się jasno określić jakich kompetencji i kwalifikacji potrzebują w krótszej i dłuższej perspektywie czasu (...). Kwestie te należy uwzględniać w modelach współpracy z przedsiębiorstwami lub organizacjami branżowymi; w modelach tych trzeba przewidzieć przekazywanie instytucjom kształcenia i szkolenia zawodowego informacji zarówno o szansach absolwentów na zatrudnienie, jak o wskaźnikach zatrudnienia"[81]. Obecnie administracja rządowa, samorządu terytorialnego i inne instytucje prowadzące działalność edukacyjną nie mają obowiązku zasięgania opinii izb przemysłowo-handlowych w sprawie standardów nauczania.

Inaczej jest w Niemczech, gdzie izby przemysłowo-handlowe posiadają szeroko rozwinięty system kształcenia zawodowego. Na podstawie niemieckiego ustawodawstwa, dotyczącego szkolnictwa zawodowego izbom powierzono opiekę nad szkolnictwem zawodowym; w izbach rejestrowana jest każda umowa edukacyjna zawierana pomiędzy uczniem a macierzystym zakładem; izby przeprowadzają końcowe egzaminy zawodowe – świadectwo izb przemysłowo-handlowych potwierdza kwalifikacje i jako dokument honorowane jest na obszarze całej Republiki Federalnej Niemiec.

[80] K. Walkowiak, *Izby przemysłowo-handlowe*..., s. 114–115.
[81] *Komunikat z Brugii*..., op. cit., s. 10.

Izby prowadzą więc, podobnie jak we Francji, nadzór nad zakładowym kształceniem zawodowym[82].

W Europie Zachodniej przedsiębiorcy – członkowie izb przemysłowo-handlowych pomagają w dofinansowaniu i wyposażeniu szkół zawodowych i warsztatów pracowni szkolnych. W ten sposób włączają się w proces kształcenia praktycznego nie pozostawiając tego obowiązku tylko administracji rządowej czy samorządu terytorialnego. Podobnie było w II Rzeczypospolitej, kiedy izby przemysłowo-handlowe jako korporacje publicznoprawne organizowały własną sieć szkół zawodowych. W tym okresie szkoły dzielono na szkoły publiczne, które prowadziły korporacje publicznoprawne (samorząd powiatowy, izby przemysłowo-handlowe, izby rolnicze – były one bezpłatne) i szkoły prywatne prowadzone przez stowarzyszenia, spółki, osoby prywatne. Szkolnictwo samorządowe nie konkurowało, lecz uzupełniało istniejący system szkolnictwa zawodowego podległego administracji samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Przykładem jest Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa, która w 1925 roku założyła Liceum Handlowe, a rok później Wyższą Szkołę Handlową – dzisiejszy Uniwersytet Ekonomiczny[83]. Ówczesne samorządowe szkoły zawodowe wypełniały braki istniejące na rynku pracy. Dostosowywały one strukturę podaży wykwalifikowanych specjalistów głównie do potrzeb regionów i subregionów, ale także kraju.

Konkludując należy zatem podkreślić, że w gospodarce opartej na wiedzy ważne jest właściwe zarządzanie wiedzą, które obejmuje proces jej tworzenia, pozyskiwania, gromadzenia, rozwijania, wykorzystywania oraz upowszechniania. W każdym z tych procesów jest miejsce dla izb przemysłowo-handlowych jako czynnika obywatelskiego najbardziej zorientowanego i kompetentnego w tej sferze działań.

3. Izby przemysłowo-handlowe w procesie rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki

Współcześnie za główne siły napędowe rozwoju gospodarczego uznawane są innowacje i innowacyjność. Ich rozwój uzależniony jest od obszarów: badania i rozwój (B+R), wiedza oraz edukacja. Znaczenie tych pojęć wzrosło szczególnie w dobie rosnącej globalizacji i w warunkach gospodarki opartej na wiedzy; innowacje i innowacyjność przyczyniają się do umocnienia zdolności konkurencyjnej nie tylko przedsiębiorstw ale i gospodarek krajowych, czy zintegrowanych pod względem gospodarczym organizacji.

Zainteresowanie innowacjami i innowacyjnością wynika dziś z przekonania, że „przewaga konkurencyjna bazująca na czynniku kosztowym gwałtownie spada. Kraje, w których występuje obecnie zjawisko niskich kosztów pracy są szybko zastępowane przez inne"[84].

[82] Por. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2004, s. 84.
[83] A. Zarzycki, op. cit., s. 28–49.
[84] M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York 1990.

Pojęcie „innowacja" wprowadził na początku XX wieku austriacki ekonomista Joseph A. Schumpeter. W swoim dziele *Teoria rozwoju gospodarczego* innowacją nazwał:

- wprowadzenie nowego produktu na rynek;
- wprowadzenie nowej metody produkcji;
- otwarcie nowego rynku, na którym określona gałąź przemysłu danego kraju nie była dotąd reprezentowana, bez względu na to czy rynek ten wcześniej istniał czy też nie;
- zdobycie nowego źródła surowców i półfabrykatów i to niezależnie od tego czy rynek ten istniał wcześniej czy też nie;
- wprowadzenie zmian w organizacji jakiegoś przemysłu, np. stworzenie sytuacji monopolistycznej lub jej złamanie[85].

Definicja sformułowana przez Schumpetera pozwala wyodrębnić cztery typy innowacji: produktowe, procesowe, organizacyjne i rynkowe. Schumpeter za innowację uznaje wyłącznie pierwotną realizację wynalazku, pierwsze wprowadzenie go w życie. Innowacja według Schumpetera stanowi zmianę niepowtarzalną, jednorazową.

Inaczej definiuje innowacje Peter Drucker, dla którego „jest ona szczególnym narzędziem przedsiębiorców, za pomocą którego ze zmiany czynią okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub świadczenia nowych usług". Dla Druckera innowacja jest powieleniem lub zaadaptowaniem do nowych warunków rozwiązań już istniejących[86].

W szerokim kontekście, definiuje pojęcie innowacji tzw. Podręcznik Oslo, opracowany w 2005 roku przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju i Europejski Urząd Statystyczny – Eurostat. Podręcznik ten uchodzi za standard metodologii badania zagadnień dotyczących innowacji. W trzeciej edycji podręcznika Oslo innowacją nazywa się „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) albo nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, np. w organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem"[87]. Innowacja ma miejsce w przypadku „pierwszego wykorzystania wiedzy w nowy sposób, który będzie zakończony sukcesem rynkowym. Warunkiem zaistnienia innowacji jest sytuacja, w której produkt, proces, metoda marketingowa, metoda organizacyjna są nowe lub znacząco udoskonalone dla przedsiębiorstwa. Mogą to być produkty, procesy, metody, które dana firma opracowała jako pierwsza oraz te, które zostały przyswojone od innych firm lub podmiotów"[88].

W literaturze funkcjonuje także pojęcie „innowacyjność", która oznacza wprowadzenie czegoś nowego i wiąże się z całokształtem działań naukowych, technicznych, organizacyjnych, finansowych, komercyjnych mających na celu wdrożenie innowacji. Innowacyjność to inaczej zdolność i motywacja gospodarki i podmiotów do usta-

[85] J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960, s. 104 i n.
[86] P. F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość – praktyka i zasady*, Warszawa 1992, s. 29 i n.
[87] *Oslo Manual. The measurement of scienfific and technological activities. Proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data*, OECD, Paris 2005, s. 28–32.
[88] Ibidem.

wicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników badań naukowych, nowych koncepcji, pomysłów, wynalazków[89].

Zarówno w rozwiniętych jak i rozwijających się państwach jedną z najważniejszych polityk gospodarczych stała się polityka innowacyjna. Rosnące znaczenie polityki innowacyjnej wynika z faktu słabnącej roli tradycyjnych czynników produkcji, ale i ze słabości gospodarki rynkowej, która bez interwencji państwa nie jest w stanie kreować procesów innowacyjnych na odpowiednim poziomie. W polityce innowacyjnej państwa wykorzystuje się m.in. takie obszary jak:

- edukacja;
- rozwój nauki poprzez granty;
- rozbudowa infrastruktury wspomagającej działalność innowacyjną;
- informacja – ośrodki i sieci informacyjne;
- specjalistyczne usługi doradcze dla MSP;
- finanse – pożyczki, kredyty, gwarancje kredytowe;
- prawo i regulacje[90].

Wiedza i innowacje są uznawane za kluczowe obszary rozwoju także europejskiej gospodarki. Integracja europejska ma na celu stworzenie silnej, spójnej gospodarki – zdolnej do konkurowania z najlepiej rozwijającymi się gospodarkami świata. Realizacji tego celu służyć mają innowacje i innowacyjność. Już w Strategii Lizbońskiej za główny priorytet przyjęto zwiększenie poziomu innowacyjności gospodarki europejskiej. Na początku nowego tysiąclecia gospodarka UE była określana jako mało dynamiczna, z wysokim bezrobociem, brakiem nowych technologii. Między innymi niski poziom innowacyjności został uznany za główny czynnik osłabiający konkurencyjność gospodarki UE w porównaniu do innych światowych gospodarek. Problem ten jest nadal aktualny. Zjednoczoną Europę od światowych liderów innowacyjności dzielą największe opóźnienia w działaniach przedsiębiorstw, takich jak: wydatki firm na działalność badawczo-rozwojową i, w porównaniu z Japonią, liczba patentów. Dystans dzielący UE od jej konkurentów w sferze innowacji szybko się powiększa, także w dziedzinie dochodów uzyskiwanych z zagranicy z tytułu licencji i patentów[91]. Unię Europejską pod względem innowacyjności wciąż dzieli dystans do Stanów Zjednoczonych i Japonii. Przewaga UE nad gospodarkami rozwijającymi się, takimi jak Indie i Rosja jest nadal znaczna, natomiast zmniejsza się dystans do Chin, które wzmacniają swoją pozycję w rankingach innowacyjności[92].

---

[89] J. Kot, *Foresight wiodących technologii województwa świętokrzyskiego w świetle jego struktury gospodarczej i poziomu innowacyjności, Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, pod red. R. Brola, „Prace Naukowe nr 46", Wrocław 2009, s. 138.

[90] K. Kozioł, *Modele polityki innowacyjnej w Unii Europejskiej*, (w:) *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, pod red. W. Janasza, Warszawa 2005, s. 132.

[91] Zob. *Background on innovation in Europe*, 4 February 2011, www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/ innovation_background_en.pdf, z dnia 15.12.2011 r.

[92] *Innovation Union Scoreboard 2011. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*, 7 February 2012, www.proinno-europe.eu/metrics, z dnia 10.02.2012 r.; por. *Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*, February 2011, www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/innovation-union-score board-2010, z dnia 15.12.2011 r.

Zgodnie z definicją przytoczoną w komunikacie Komisji Europejskiej *Przegląd wspólnotowej polityki w zakresie innowacji w zmieniającym się świecie*[93] „innowacyjność to zdolność przyswajania nowych koncepcji i przekształcania ich w produkty handlowe przez zastosowanie nowych procesów, produktów lub usług w sposób lepszy lub szybszy od konkurencji". Autorzy Komunikatu wyjaśniają, że oprócz „zdolności, innowacje oznaczają działanie, proces pozwalający przekształcić istniejące lub nowe idee w wyniki"[94].

Definicja przyjęta na potrzeby polityki innowacyjnej Unii Europejskiej wychodzi poza sferę rynkową innowacji. W dokumentach unijnych podkreśla się, że innowacja może dotyczyć także dziedzin, które nie odnoszą się bezpośrednio do rynku, takich jak: rozwój ludzki, zdrowie, innowacje społeczne i środowiskowe, innowacje w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym, dotyczących obywatelstwa, lub wsparcia dla rozwoju. Takie ujęcie innowacji pozwala przyjąć tezę, że dla Unii Europejskiej innowacyjność jest także celem społecznym; ma ona przyczyniać się do trwałego i bardziej harmonijnego rozwoju gospodarczego.

Jak wskazują raporty na temat innowacyjności europejskiej gospodarki i funkcjonujących w jej ramach gospodarek państw członkowskich system wparcia w tej sferze jest pod wieloma względami ułomny. Dostrzegają to poszczególne instytucje UE jak choćby Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W swojej opinii Komitet zaznacza, że słabością europejskiego systemu wsparcia innowacyjności są złożone procedury, zwłaszcza w odniesieniu do siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju (7 PR). To samo dotyczy europejskich funduszy strukturalnych, w przypadku których uwidoczniło się rozproszenie pomocy i nadmiar biurokracji[95]. Podkreśla się też, że koordynacja między programami wspólnotowymi i krajowymi nie jest efektywna. Ponadto krajowe programy reform dotyczące innowacyjności charakteryzują się niewielkim zaangażowaniem partnerów społecznych oraz innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie i wdrażanie ich; zmniejsza to ich oddziaływanie i skuteczność.

Wśród priorytetów europejskiej polityki w dziedzinie innowacji i innowacyjności postuluje się:

- by innowacyjność pojmowana była szeroko, zarówno w odniesieniu do produktów i usług wprowadzanych na rynek, jak i w odniesieniu do sektora niekomercyjnego oraz do dziedziny społecznej lub socjalnej;
- oparcie działalności innowacyjnej o partnerstwo instytucji publicznych z podmiotami sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego;
- zagwarantowanie szczególnego wsparcia ułatwiającego innowacyjność w małych i średnich przedsiębiorstwach;

[93] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Przegląd wspólnotowej polityki w zakresie innowacji w zmieniającym się świecie* COM(2009) 442 wersja ostateczna, 2010/C 354/19.

[94] Ibidem.

[95] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów.

- rozwój partnerstwa między instytucjami badawczymi i edukacyjnymi, w szczególności uniwersytetami, a podmiotami gospodarczymi i społecznymi.

Polska w UE pod względem poziomu innowacyjności gospodarki pozostaje na ostatnich miejscach. W porównaniu do lat ubiegłych, w przypadku niektórych wskaźników można zauważyć zmiany na lepsze, ale nie są one znaczące. Potwierdzają to wyniki ostatniego raportu European Innovation Scoreboard[96], publikowanego corocznie przez Komisję Europejską. Według danych tego raportu Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc (w roku 2010 było to miejsce 22, w roku 2011 Polska zajęła 23 miejsce). W raporcie wyodrębniono 4 grupy państw. Do pierwszej grupy innowacji wchodzą: Szwecja, Dania, Finlandia i Niemcy. Druga grupa (innovations followers) obejmuje 10 krajów. Dziewięć krajów, w tym Polska zostało zaliczonych do trzeciej grupy tzw. moderate innovators; wskaźnik innowacyjności w tych państwach kształtuje się poniżej średniej unijnej. Ostatnią grupę (modest innovators) stanowią kraje, które dzieli największy dystans do liderów innowacyjności w UE. Jak wynika z rankingu słabością są polskie przedsiębiorstwa, a szczególnie ich mała aktywność w zakresie współpracy na rzecz innowacji, w zakresie wprowadzania nowych produktów na rynek, i niskie nakłady przedsiębiorstw na badania i rozwój. Dla przykładu firmy innowacyjne w Niemczech stanowią 72% ogółu przedsiębiorstw, w Polsce 22%. Wśród małych przedsiębiorstw (zatrudniających do 49 osób) w Polsce jest tylko 15% przedsiębiorstw innowacyjnych. Jest to wynik najgorszy w porównaniu z innymi krajami Europy[97].

Jak wynika z raportu stan innowacyjności polskich przedsiębiorstw jest nadal niski. Polska w swojej grupie wyprzedza tylko Słowację. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. W literaturze podkreśla się, że na potencjał innowacyjny przedsiębiorstwa oddziałuje zarówno czynniki wewnętrzne jak i czynniki zewnętrzne. W sferze wewnętrznego potencjału innowacyjnego przedsiębiorstwa ważne są umiejętności gromadzenia zasobów rzeczowych, zbieranie informacji dotyczących najnowszych trendów technologicznych, wartościowanie informacji oraz podejmowanie decyzji. Czynnikami zewnętrznymi wpływającymi na potencjał innowacyjny przedsiębiorstwa są: rynek pracy, zasoby wiedzy technicznej w regionie, informacja naukowa, funkcjonowanie instytucji wspomagających finansowanie działalności innowacyjnej[98]. Kraje przodujące w innowacyjności w Europie mają pewne cechy wspólne: ponoszą duże wydatki na kształcenie, uczenie się przez całe życie, duże wydatki na badania i rozwój oraz instrumenty wsparcia dla innowacji.

Istotne znaczenie ma ten ostatni czynnik a mianowicie system wsparcia, nazywany systemem innowacyjnym; powinien on uwzględniać specyficzne właściwości gospodarcze danego kraju czy regionu. System ten składa się z wielu czynników i rozwiązań instytucjonalnych. Obejmuje naukę, technologie, edukację i szkolenia, a także instytucje otoczenia biznesu, regionalną politykę innowacyjną i politykę państwa. System innowacyjny obowiązujący w danym kraju powinien przede wszystkim

[96] *Innovation Union Scoreboard 2011...*, op. cit.; por. *Innovation Union Scoreboard 2010...*, op. cit.
[97] *Innowacyjność 2010*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 12.
[98] Zob. K. Poznańska, *Uwarunkowania innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Warszawa 1998, s. 40–41.

charakteryzować się współdziałaniem społeczności biznesowej, naukowej, rządowej i samorządowej.

Od momentu członkostwa Polski w Unii Europejskiej wzrosło zainteresowanie innowacjami i innowacyjnością. Tą sferą zainteresowany jest rząd, samorząd terytorialny, instytucje naukowe i przedsiębiorcy. Wyrazem tego są akty prawne m.in. ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej[99]. Pojawiły się centra badawczo-rozwojowe, centra transferu technologii, inkubatory technologiczne, parki technologiczne, akademickie inkubatory przedsiębiorczości itp. Jak widać w Polsce funkcjonuje wiele podmiotów, których celem jest instytucjonalne wsparcie dla przedsiębiorstw zainteresowanych działalnością innowacyjną. Do największych należy grupa usługodawców w ramach Krajowej Sieci Innowacji (KSI)[100]. Świadczenia usług dla przedsiębiorców w ramach KSI finansowane są przez Unię Europejską w ramach programu Innowacyjna Gospodarka. W systemie tym projekty proinnowacyjne realizują również izby przemysłowo-handlowe. Przykładem jest projekt KIGNET INNOWACJE[101] realizowany przez Krajową Izbę Gospodarczą.

Elementem systemu innowacji w Polsce są Regionalne Strategie Innowacji[102]. Samorząd terytorialny na poziomie regionów ma do spełnienia istotną rolę w stymulowaniu procesów innowacyjnych, dostosowując politykę innowacyjną do regionalnych i lokalnych uwarunkowań. Każdy z 16 regionów w Polsce posiada regionalną strategię innowacji identyfikującą obszary, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju proinnowacyjnego regionu. Analiza dokumentów (Regionalnych Strategii Innowacji) wskazuje, że dla województw istotne jest wzmacnianie klastrów przemysłowych, usług wykorzystujących nowe technologie, wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu. Województwa dostrzegają potrzebę aktywnego partnerstwa w realizacji polityki innowacyjnej, ale nie wyróżniają w tym zakresie samorządu gospodarczego (izb przemysłowo-handlowych), czyli samych przedsiębiorców najbardziej zainteresowanych innowacjami. Mimo rozbudowanego systemu instytucji wspierających przedsiębiorstwa w regionach, poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw jest niezadowalający, o czym mowa wyżej.

W literaturze podkreśla się, że działalność wspierająca innowacyjność np. w regionach powinna być skoncentrowana w jednym lub dwóch podmiotach. Nadmierne rozczłonkowanie prowadzi do dezorientacji potencjalnych zainteresowanych, skutkuje niską efektywnością i często nakładającymi się zadaniami. O niskiej efektywności instytucji udzielających wsparcia przedsiębiorstwom, choćby w zakresie informacji nt. działalności innowacyjnej, świadczą wyniki badań. Jak pokazują dane GUS, w opinii przedsiębiorców najważniejszą rolę w pozyskiwaniu informacji dla innowacji odgrywają informacje pochodzące od samych przedsiębiorstw. Najważniejszym źródłem rynkowym informacji dla ogółu badanych firm są klienci (26%) dostawcy

[99] Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. 2008 Nr 116, poz. 730).

[100] http://ksu.parp.gov.pl/pl/oferta_ksu/porady_innowacyjne?first=Y, z dnia 15.12.2011 r.

[101] http://kignet.kig.pl/innowacje, z dnia 15.12.2011 r.

[102] Zob. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, M. Sokołowicz, *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki – innowacje – korporacje transnarodowe*, Warszawa 2011, s. 114 i n.

wyposażenia i materiałów (17%), a także konkurenci i inne przedsiębiorstwa z tej samej dziedziny (16%). W stosunkowo niewielkim stopniu wykorzystywanym źródłem informacji dla innowacji są funkcjonujące instytucje[103]. Potwierdza to przyjętą tezę, że w Polsce brak jest odpowiedniego systemu kształtującego systemowo i długofalowo rozwój społeczeństwa wiedzy.

Znaczącą rolę we wzroście gospodarki J. Schumpeter przypisywał przedsiębiorcom, których określił jako osoby o wyjątkowej indywidualności, wprowadzające do gospodarki innowacje. W Polsce jak dotąd nie włącza się do systemu innowacyjnego przedsiębiorców skupionych w instytucjach stanowiących naturalne źródło zdolne do kreowania szeroko pojętej wiedzy, czyli izb przemysłowo-handlowych. Przedsiębiorcy skupieni w izbach przemysłowo-handlowych mogą indywidualnie i wspólnie wnosić wkład do rozwoju i rozprzestrzeniania innowacji. Izby mogą przechowywać i przekazywać wiedzę i umiejętności leżące u podstaw innowacji. Przypomnieć należy, że aby kreować i wdrażać innowacje trzeba mieć nie tylko wiedzę techniczną i ekonomiczną, ale też wysoki poziom kapitału społecznego, który ma podłoże kulturowe i historyczno-mentalnościowe.

Jednym z czynników ułatwiających podnoszenie zdolności przedsiębiorstw do kreowania i wprowadzania rozwiązań innowacyjnych jest współpraca, która może przybierać różne formy. Kooperacja potrzebna jest w głównej mierze małym i średnim przedsiębiorstwom, które nie są w stanie samodzielnie prowadzić działalności innowacyjnej. Ich potencjał innowacyjny, czyli zasoby materialne i niematerialne niezbędne do kreowania nowych rozwiązań są niewystarczające. Często przedsiębiorcy nie mają wystarczającej wiedzy na temat innowacji i innowacyjności; utożsamiają te pojęcia wyłącznie z zaawansowanymi technologiami. Niejednokrotnie wystarczy pomysł i zmiana czynników produkcji, która bez zaangażowania dużych nakładów finansowych może przełożyć się na nowy innowacyjny produkt lub innowacyjny system produkcji. Izby przemysłowo-handlowe, zrzeszające przedsiębiorców stanowią naturalną platformę współpracy podmiotów gospodarczych i mogą wspierać przedsiębiorców na różnych etapach ich działalności innowacyjnej. Aktywność przedsiębiorstw składa się zazwyczaj z trzech etapów:

- zbierania informacji, czyli badania rynku, jego wielkości, struktury nabywców, oraz ich oczekiwań;
- implikacji pozyskanych informacji w działalności B+R z podziałem na tworzenie zupełnych technologii i produktów, wykorzystaniem posiadanych technologii i produktów, wykorzystaniem posiadanych technologii w oferowaniu nowych produktów, modyfikacji technologii produkcji i sprzedaży aktualnych produktów na rynku;
- wdrożenia przyjętych rozwiązań w działalności operacyjnej przedsiębiorstwa i mierzenia osiąganych wyników[104].

[103] *Innowacyjność 2010*, op. cit., s. 44–45.

[104] P. Szczepankowski, *Zasoby innowacji w procesie kreowania wartości przedsiębiorstw*, (w:) *Podejście innowacyjne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, pod red. R. Nowackiego, M. W. Staniewskiego, Warszawa 2010, s. 38.

W Konkluzjach Rady Europejskiej z 2008 r.[105] czytamy, że u podstaw innowacyjności leży kreatywność. Wyzwalać kreatywność może środowisko społeczne przedsiębiorców. W literaturze podkreśla się, że twórczość realizuje się nie w umyśle pojedynczej osoby, lecz w systemie złożonym z trzech części składowych: twórczych jednostek – kultury – społeczeństwa. Według Gerarda Labudy: „Każda innowacja rodzi się i rozwija się w trzech etapach. Najpierw w głowie twórcy rodzi się pomysł lub projekt, czyli inwencja; ze zrealizowanego pomysłu rodzi się dzieło (łac. *ars*) lub czyn (*opus*, *actum*, gr. *praxis*), tj. innowacja w ścisłym tego słowa znaczeniu. Gdy dzieło znajdzie uznanie wśród odbiorców, doznaje ono upowszechnienia w postaci dzieł naśladowczych, powielonych (łac. *imitatio*, gr. *mimesis*) stosowanych w praktyce społecznej. Dzieła twórcze, innowacyjne tworzą kulturę w ścisłym tego słowa znaczeniu, natomiast dzieła odtwórcze, upowszechnione – cywilizację. Cywilizacja z kolei tworzy podłoże dla następnych aktów twórczych"[106]. Jak już wspomniano, przedsiębiorców łączy sieć wzajemnych powiązań, które koordynować mogą w celu osiągnięcia większej skuteczności i efektywności działań izby przemysłowo-handlowe, które jako podmioty prawa publicznego dbają o indywidualne i zbiorowe potrzeby członków, ale mają też na uwadze dobro wspólne, czyli interes społeczny W rezultacie tych działań aktywność innowacyjna przedsiębiorstw powinna stanowić filozofię zachowań przedsiębiorców w zmieniającym się i niełatwym otoczeniu.

Przedsiębiorcy nie podejmują w Polsce działalności innowacyjnej wskazując także na barierę finansową. Tymczasem czynnikiem konkurencyjności przedsiębiorstw i ich innowacyjności jest kapitał ludzki. Jak wskazują badania[107] w Polsce jedynie 11% właścicieli przedsiębiorstw było przekonanych o konieczności rozwijania umiejętności w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem, a blisko 2/3 nie widziało potrzeby szkolenia się. Przedsiębiorcy nie dostrzegają też konieczności rozwoju kompetencji własnych pracowników. Innowacyjność zależy nie tylko od przedsiębiorców, ale też w dużym stopniu od potencjału intelektualnego i wiedzy ogółu pracowników przedsiębiorstw. Przedsiębiorcy za pośrednictwem izb przemysłowo-handlowych powinni również uczestniczyć w określaniu zakresu wiedzy i umiejętności niezbędnej absolwentowi, np. przez tworzenie autorskich programów nauczania[108], bądź wzorem Francji i Niemiec przez prowadzenie własnych szkół i uczelni. Izby powinny być

[105] Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie promowania kreatywności i innowacji przez kształcenie i szkolenie (2008/C 141/10), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:141:0017:0020:PL:PDF, z dnia 15.12.2011 r.

[106] G. Labuda, *Rozważania nad teorią i historią cywilizacji*, Poznań 2008, s. 229.

[107] *Polska 2030...*, op. cit., s. 214.

[108] W Polsce trwa proces realizacji kolejnego etapu tzw. procesu bolońskiego, czyli wdrażanie systemu Europejskich i Krajowych Ram Kwalifikacji (KRK). Krajowe Ramy Kwalifikacji to metoda opisu kształcenia, jakie uczelnie oferują studentom. Metoda ta opisuje efekty kształcenia, to znaczy przedstawia wymagania, jakim powinien sprostać student po ukończeniu nauki w ramach danego cyklu kształcenia. Opisy te sporządzone są według spójnego europejskiego systemu, tak by możliwe było porównywanie dyplomów ukończenia kolejnych etapów kształcenia niezależnie od miejsca ich uzyskania. Brak np. izb przemysłowo-handlowych w systemie wsparcia dla edukacji pozbawia przy okazji opracowywania KRK udziału w tym procesie przedsiębiorców, co pozwoliłoby dostosować programy studiów do potrzeb rynku pracy – te potrzeby najlepiej znają przedsiębiorcy.

inicjatorem rozwoju form uczenia się w miejscu pracy (samokształcenie, instruktaż w miejscu pracy, mentoring, e-learning).

Obszarem działania przedsiębiorstw, związanym z kreowaniem i dyfuzją wiedzy jest obszar prac badawczo-rozwojowych[109]. Znaczenie działalności badawczo-rozwojowej nieustannie wzrasta. Wyniki prac z tego zakresu są uznawane za główny czynnik postępu w świecie; działalność badawczo-rozwojowa jest kluczowym wskaźnikiem poziomu innowacyjności przedsiębiorstw i gospodarek.

Tymczasem nakłady na badania i rozwój są w Polsce trzykrotnie nisze niż średnia europejska. Głównym źródłem finansowania działalności B+R są środki budżetowe (ponad 60%, gdy średnia unijna wynosi ponad 35%); środki z przedsiębiorstw stanowią około 30% środków przeznaczanych na badania w Polsce, a w Unii Europejskiej około 54%[110].

W tym względzie izby przemysłowo-handlowe mają do spełnienia rolę edukacyjną w zakresie inwestowania w obszar gospodarki opartej na wiedzy, ale też powinny się skoncentrować na tworzeniu własnych funduszy inwestycyjnych np. w wysoko rozwinięte technologie, finansowanie działalności parków naukowych, technologicznych oraz inkubatorów przedsiębiorczości. W Polsce uwidacznia się brak stałej współpracy izb przemysłowo-handlowych ze szkołami wyższymi i placówkami badawczymi, chociażby w celu stałego dostępu przedsiębiorców do nowoczesnych rozwiązań z zakresu ekonomii, zarządzania, i technologii, czy wspólne prowadzenie projektów badawczo-rozwojowych. W rezultacie potencjał akademicki w Polsce jest niewykorzystany. Uwidacznia się brak podmiotu inicjującego i koordynującego działania, podmiotu cieszącego się zaufaniem wśród przedsiębiorców i jednocześnie mającego możliwości i kompetencje do działania w twej sferze.

Jak wynika z badań[111], przedsiębiorcy nie mają wystarczającej wiedzy o możliwościach współpracy z uczelniami i placówkami naukowo-badawczymi, nie znają wyników prac polskich badaczy a najbardziej niepokojący jest fakt, że nie dostrzegają potrzeby takiej współpracy. Dla przedsiębiorców czynnikiem zwiększającym innowacyjność przedsiębiorstwa są ulgi w podatkach związane z wdrażaniem nowych

[109] Działalność badawcza i rozwojowa (B+R) jest definiowana przez GUS jako badania i eksperymentalne prace rozwojowe, czyli działania mające na celu rozwój wiedzy oraz efektywne jej wykorzystanie w praktyce. W skład działalności B+R wchodzą badania podstawowe i stosowane oraz prace rozwojowe. Badania podstawowe są rozumiane jako działania prowadzone w celu pozyskania wiedzy jednak nie ukierunkowane na zastosowanie praktyczne w przeciwieństwie do badań stosowanych, których wynikiem ma być zastosowanie praktyczne pozyskanej nowej wiedzy. Zgodnie z GUS te ostatnie polegają „bądź na poszukiwaniu możliwych zastosowań praktycznych dla wyników badań podstawowych, bądź na poszukiwaniu nowych rozwiązań pozwalających na osiągnięcie z góry założonych celów praktycznych", a ich wynikami są modele próbne wyrobów, procesów lub metod. Natomiast za prace rozwojowe GUS uznaje „w szczególności konstrukcyjne, technologiczno-projektowe oraz doświadczalne, polegające na zastosowaniu istniejącej już wiedzy, uzyskanej dzięki pracom badawczym lub jako wynik doświadczenia praktycznego, do opracowania nowych lub istotnego ulepszenia istniejących materiałów, urządzeń, wyrobów, procesów, systemów czy usług, łącznie z przygotowaniem prototypów oraz instalacji pilotowych" (cyt. za: *Innowacyjność 2010*, op. cit., s. 46).

[110] *Polska 2030...*, op. cit., s. 212.

[111] Ibidem, s. 215.

technologii. Można znów wskazać na rolę edukacyjno-informacyjną izb przemysłowo-handlowych na tej płaszczyźnie działań.

Kolejnym ważnym zadaniem izb przemysłowo-handlowych powinna być pomoc w podejmowaniu współpracy przedsiębiorstw w obszarze innowacyjności, a także jej koordynacja. Współpraca podejmowana przez przedsiębiorców może przybierać różne formy. Jedną z nich są tzw. sieci przedsiębiorstw, którą tworzy grupa podmiotów gospodarczych zorganizowanych wokół wspólnych działań, np. produktu, rozwiązania technologicznego[112].

Bardzo dobrym przykładem takich sieci są klastry, czyli „geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych przedsiębiorstw, wyspecjalizowanych dostawców pokrewnych sektorowo, związanych z nimi wyspecjalizowanych instytucji, konkurujących między sobą ale i współdziałających"[113]. Polska należy do krajów, w których tego typu inicjatywy nie znajdują większego zainteresowania wśród przedsiębiorców, ze względu na ich niski poziom zaufania społecznego a także niechęć do członkostwa w stowarzyszeniach i zrzeszeniach. Podkreśla się, że bariery rozwoju klasteringu w Polsce mają przede wszystkim podłoże kulturowe[114]. Jak zauważa Kazimierz Kubiak: „podstawowym warunkiem funkcjonowania klastra jest wzajemne zaufanie oraz rezygnacja z walki konkurencyjnej na rzecz współpracy, umożliwiającej podjęcie skutecznej konkurencji na rzecz nieosiągalnych do tej pory obszarów". Te czynniki warunkujące współpracę, jak już podkreślono, „najefektywniej rozwijają się w naturalnym środowisku właścicieli i menadżerów przedsiębiorstw, jakimi są organizacje przedsiębiorców"[115].

Izby przemysłowo-handlowe mogą wspierać przedsiębiorców w nawiązywaniu innej formy kooperacji, a mianowicie tworzenia tzw. aliansów strategicznych. Są to związki przedsiębiorstw oparte na określonych porozumieniach, które realizują wspólne cele, zachowując jednocześnie niezależność. Szczególne znaczenie mają alianse technologiczne, których zadaniem jest rozwój i transfer wiedzy. Izby mają do spełnienia rolę stymulującą do podejmowania współpracy; będąc instytucją prawa publicznego wzmagają wzajemne zaufanie, zrozumienie i prawość podejmowanych działań.

Izby przemysłowo-handlowe jako instytucje administracji publicznej, wyposażone we władztwo administracyjne, odpowiednie środki materialne i finansowe powinny mieć istotny wpływ na pomoc, doradztwo w wykorzystaniu zarówno czynników zewnętrznych jak i wewnętrznych przedsiębiorstwa, być siłą napędową podejmowania aktywności innowacyjnej.

---

[112] A. Sudolska, *Stan i potrzeba współpracy przedsiębiorstw w Polsce*, (w:) *Współpraca przedsiębiorstw w Polsce w procesie budowania ich potencjału innowacyjnego*, pod red. W. Popławskiego, A. Sudolskiej, M. Zastempowskiego, Toruń 2008, s. 107.

[113] M. E. Porter, *Clusters and the New ecomomics of competition*, cyt. za: K. Kubiak, *Rola organizacji przedsiębiorców w rozwijaniu innowacyjnych klastrów*, (w:) *Partnerstwo dla innowacji*, pod red. B. Piaseckiego, K. Kubiaka, Łódź 2009, s. 335.

[114] Por. M. Szyszka-Wierzbicka, *Klastry w teorii ekonomii i w praktyce gospodarczej Polski*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2007, nr 49, s. 151.

[115] Zob. K. Kubiak, op. cit., s. 337.

W ujęciu Mirosława Haffera otoczenie instytucjonalne, w tym instytucje wspierania biznesu stanowią integralny element modelu zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwie[116]. To właśnie otoczenie instytucjonalne ma najważniejszy wpływ na kwestie związane z potrzebami dotyczącymi kreowania i wdrażania innowacji, a także potrzebami w zakresie budowy potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw.

Podsumowując należy podkreślić, że proces konwergencji współczesnych gospodarek do najlepiej rozwijających się gospodarek opartych na wiedzy zależy w dużej mierze od poziomu kapitału społecznego, kapitału ludzkiego i innowacyjności. W przypadku Polski wskaźniki określające poziom rozwoju gospodarki opartej na wiedzy są niezadowalające. Przyczyny są złożone. Kluczową wydaje się być nieadekwatny do potrzeb przedsiębiorców system instytucjonalnego wsparcia; brak jest instytucji, która poza informacją i finansowym wsparciem tworzyłaby przyjazną płaszczyznę współpracy i likwidując bariery jednocześnie kształtowała kapitał społeczny, ludzki i innowacyjność na miarę wyzwań gospodarki opartej na wiedzy. W Polsce nie ma jak dotąd instytucji umocowanej w systemie, pełniącej rolę łącznika między biznesem a nauką, stanowiącej naturalną platformę współpracy przedsiębiorców.

Jak już podkreślono, w gospodarce opartej na wiedzy indywidualne działania nie przynoszą większego efektu, wręcz przeciwnie potrzebna jest wspólnota działania, skoordynowana i odpowiedzialna za swoje zadania. Przedsiębiorcy stanowiąc zbiorowość indywidualnych jednostek, mimo naturalnej konkurencji, mogą podjąć współpracę i w pełni wykorzystać swój potencjał dla dobra swoich przedsiębiorstw, wspólnoty przedsiębiorców, gospodarki kraju i wspólnoty europejskiej.

Taką naturalną płaszczyzną współpracy w Europie są izby przemysłowo-handlowe modelu francuskiego, które jako zdecentralizowana forma administracji publicznej reprezentują całe środowisko przedsiębiorców, a dzięki władztwu administracyjnemu mogą skutecznie wpływać na kształt i realizować cele polityki gospodarczej.

Jak dotąd nie ma w Polsce izb przemysłowo-handlowych o ustroju korporacji publicznoprawnej[117]. Włączenie izb tego typu w zwarty, stabilny system wsparcia dla gospodarki opartej na wiedzy jest alternatywą dla obecnych przypadkowych, niekontrolowanych działań, które nie przynoszą w Polsce zamierzonych efektów.

Obecnie największe znaczenie mają działania innowacyjne, które zwiększałyby dobrobyt społeczny oraz stymulowały rozwój społeczeństw. Mamy tu na uwadze innowacje nie zagrażające ładowi społeczno-gospodarczemu (zagrażającymi stabilności gospodarek okazały się innowacyjne produkty finansowe). Taką publiczną misję mogą wypełniać tylko izby przemysłowo-handlowe funkcjonujące jako instytucje prawa publicznego. Izby modelu anglosaskiego w swej istocie nie realizują funkcji publicznych. Ich głównym celem jest dbałość o interesy zrzeszonych członków bez konieczności uwzględniania interesu całego społeczeństwa.

---

[116] M. Haffer, *Innowacyjność i potrzeby proinnowacyjne przedsiębiorstw regionu kujawsko-pomorskiego*, Toruń 2004, s. 3–8.

[117] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008, s. 83–84; R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 148; T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo w Polsce*, (w:) *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2005, s. 87.

Izby przemysłowo-handlowe jako instytucje zdecentralizowanej administracji publicznej są szczególnie potrzebne w dobie coraz powszechniejszych kryzysów związanych m.in. z globalizacją gospodarki. Nouriel Roubini i Stephen Mihm współczesne czasy nazywają epoką „wielkiej niestabilności"[118]. Złagodzenie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom pojawiających się kryzysów i niepokojów społecznych wymaga większego zaangażowania państwa w życie społeczno-gospodarcze. Zgodnie z zasadą pomocniczości to samorząd gospodarczy jako zdecentralizowana administracja publiczna, oparta na czynniku obywatelskim powinien przejąć część zadań związanych z polityką gospodarczą państwa.

Oparcie działań wspierających rozwój gospodarki opartej na wiedzy tylko na czynniku rządowym i organizacjach prywatnoprawnych sprawia, że przybierają one charakter krótkotrwałych pojedynczych inicjatyw, które nie odpowiadają na potrzeby polskich przedsiębiorców i gospodarki opartej na wiedzy. Powszechny samorząd gospodarczy oznacza wsparcie dla wszystkich przedsiębiorców na jednolitych zasadach; oznacza nabycie uprawnień władczych i świadomy udział przedsiębiorców w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy z poszanowaniem interesu publicznego i z korzyścią dla całego społeczeństwa.

4. Próba wskazania optymalnego modelu samorządu gospodarczego w Polsce

Zbliżając się do podsumowania rozważań na temat dorobku i aktualnych doświadczeń samorządu gospodarczego w Polsce powinniśmy określić optymalny model jego funkcjonowania. Przymiarka ta jest o tyle uprawniona, że poprzedzona charakterystyką tej formy samorządu, zarówno w warunkach polskich, jak i zagranicznych. Przydatne w procesie opracowywania koncepcji samorządu gospodarczego mogą być także niezbyt udane próby tworzenia izb gospodarczych w III Rzeczypospolitej. Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione powyżej czynniki, postarajmy się wskazać miejsce nowoczesnego samorządu gospodarczego w strukturze demokratycznego państwa.

4.1. Charakter prawny i organizacja samorządu gospodarczego

Jak już podkreślono, samorząd gospodarczy powinien być wpisany w system instytucjonalny administracji publicznej. Innymi słowy samorząd działający w interesie przedsiębiorców powinien uzyskać status związku publicznoprawnego, który różni się od podmiotu prawa prywatnego pod względem funkcjonalnym. Nie działa on zatem wyłącznie we własnym, wąsko pojętym interesie i na własną korzyść, natomiast opiera swoją aktywność na czynniku władzy i wykonuje swoje obowiązki w imieniu państwa, bądź też organów państwa. Kontynuując tę myśl zauważmy, że związek publicznoprawny posiada rzeczywistą władzę administracyjną i ma kompetencje do zastosowania przymusu zewnętrznego. Nie ulega wątpliwości, że tak

[118] N. Roubini, S. Mim, *Ekonomia kryzysu*, Warszawa 2011, s. 335.

szeroki zakres uprawnień nie może przysługiwać stowarzyszeniom, które z natury swej są organizacjami dobrowolnymi i działają na rzecz partykularnych interesów swoich członków, a nie szeroko pojętych grup społecznych. Niewielka reprezentatywność tego typu struktur jest najczęściej przyczyną ich niedostatecznego wpływu na sferę władzy publicznej. Samorząd gospodarczy w Polsce powinien mieć zatem osobowość publicznoprawną, co determinuje sposób jego tworzenia. Samorządowe izby gospodarcze nie mogą powstawać w trybie inicjatywy założycielskiej członków, lecz w drodze ustawodawczej. W tej chwili jedyną zadowalającą z formalnoprawnego punktu widzenia regulacją jest ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, która wprowadza powszechny samorząd rolniczy. Funkcjonowanie izb przemysłowo-handlowych powinno natomiast zostać uregulowane od podstaw. Ogólnikową i anachroniczną ustawę o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r. należy zastąpić regulacją zakładającą obligatoryjny, czy jak twierdzą inni, powszechny charakter izb gospodarczych w Polsce. Oznaczałoby to, że każde przedsiębiorstwo przemysłowe, handlowe lub usługowe, poza rolnictwem i rzemiosłem, które dysponują własną strukturą samorządową, stawałoby się członkiem izby przemysłowo-handlowej w momencie zarejestrowania działalności gospodarczej. W tym miejscu warto się zastanowić nad zasadnością utrzymywania wielu rozdrobnionych organizacji reprezentujących interesy poszczególnych środowisk gospodarczych. Być może lepszym rozwiązaniem będzie włączenie izb budownictwa, izb turystycznych, izby ubezpieczeń a także zrzeszeń handlu i usług oraz zrzeszeń transportu w jednolitą strukturę mających znaczący potencjał społeczno-ekonomiczny izb przemysłowo-handlowych. Rozważając zalety i wady takiej propozycji, dodajmy, że w okresie międzywojennym wymienione powyżej izby obejmowały nie tylko przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe, ale także przewozowe, ubezpieczeniowe, finansowe, komisowe i transportowe.

Instytucjami tak szeroko rozumianego samorządu gospodarczego przemysłu i handlu powinny być niezależne od siebie i samodzielne w ramach ogólnego porządku prawnego: okręgowe izby przemysłowo-handlowe, regionalne (wojewódzkie) izby przemysłowo-handlowe oraz Krajowa Izba Przemysłowo-Handlowa, ewentualnie Krajowa Izba Gospodarcza, będąca naczelnym organem samorządowej reprezentacji przedsiębiorców.

W ustawie powinno się jednoznacznie zastrzec, że – obok izb rolniczych i rzemieślniczych – wyłącznymi jednostkami samorządu gospodarczego są działające w oparciu o nią izby przemysłowo-handlowe. Rangi tej nie należy zatem przyznawać organizacjom, zrzeszeniom i stowarzyszeniom gospodarczym, których pozycja prawna nie predysponuje do roli rzeczywistego samorządu. Pozostając ważnym elementem środowiska gospodarczego przedsiębiorców, nie powinny one zatem rościć sobie pretensji do występowania wobec władz publicznych w imieniu całego spektrum społeczno-gospodarczego regionu.

Jednoznacznemu określeniu kompetencji i wzmocnieniu pozycji samorządu gospodarczego służyć także powinno konstytucyjne umiejscowienie go w strukturze administracyjnej Polski. Nie ma żadnego merytorycznego powodu, aby samorząd gospodarczy traktować gorzej od samorządu terytorialnego i zawodowego, których

pozycja prawna jest wyraźnie wzmocniona poprzez stosowne zapisy zawarte w najwyższym akcie ustawodawczym.

4.2. Zakres działania organizacji samorządu gospodarczego

Określenie zadań samorządu gospodarczego nie powinno przysporzyć szczególnych trudności. W obowiązujących regulacjach prawnych oraz projektach ustaw dotyczących interesującej nas problematyki zostały one uszeregowane w sposób zadowalający. Jak się zatem okazuje to nie treść zadań, a jedynie możliwość praktycznej ich realizacji stanowi główne wyzwanie dla samorządu gospodarczego w Polsce. Pomni tego zastrzeżenia postarajmy się jednak wskazać na najważniejsze kompetencje przysługujące ustawowej reprezentacji przedsiębiorców w naszym kraju. Spośród tradycyjnej listy prerogatyw izb przemysłowo-handlowych podkreślić należy przede wszystkim:

1. Przedstawianie wniosków i spostrzeżeń z własnej inicjatywy oraz na żądanie organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego.
2. Wyrażanie opinii o projektach ustaw i rozporządzeń, udział w ich opracowaniu, a także przedstawianie własnych projektów w zakresie ustawodawstwa gospodarczego, a w szczególności: prawa przemysłowego, handlowego, celnego, obrotu towarowego z zagranicą, przekształceń własnościowych, obrotu pieniężnego, przewozowego i komunikacji, łączności, podatkowego, monopolowego, ochrony środowiska, zamówień publicznych, pracy i ubezpieczeń społecznych, opłat skarbowych i innych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz regulacji dotyczących samorządu specjalnego.
3. Przedstawianie, na wniosek Rady Ministrów lub z własnej inicjatywy, uwag i wniosków dotyczących projektów umów gospodarczych zawieranych z innymi krajami i międzynarodowymi organizacjami gospodarczymi.
4. Wyrażanie opinii o projektach zarządzeń i uchwał władz samorządu terytorialnego na obszarze regionu izby oraz udział w ich opracowywaniu, a także składanie własnych propozycji i wniosków w zakresie m.in. planów zagospodarowania przestrzennego, rozwoju dróg i komunikacji, podatków, inwestycji komunalnych itp.
5. Udzielanie pomocy przedsiębiorcom w prowadzeniu działalności gospodarczej poprzez promowanie sfery edukacyjnej i informacyjnej oraz tworzenie, utrzymywanie i popieranie odpowiednich instytucji, jednostek i urządzeń, takich jak instytuty badawcze, wystawy, targi, biura informacyjne, wydawnictwa.
6. Zakładanie, prowadzenie i popieranie we współpracy z władzami oświatowymi szkół zawodowych i dokształcających, a także wydawanie z własnej inicjatywy lub na żądanie władz oświatowych opinii o potrzebach i programach szkolnictwa zawodowego i dokształcającego.
7. Wydawanie, na podstawie upoważnień wynikających z odrębnych przepisów, dokumentów certyfikacyjnych oraz świadectw o pochodzeniu towarów.
8. Ustanawianie biegłych i rzeczoznawców do wydawania opinii i stwierdzania stanu faktycznego dotyczącego działalności gospodarczej reprezentowanych podmiotów.

9. Delegowanie przedstawicieli do utworzonych przez władze organów doradczych mających znaczenie dla dziedzin reprezentowanych przez samorząd gospodarczy.
10. Wydawanie na wniosek podmiotów gospodarczych, sądów powszechnych i polubownych opinii i informacji dotyczących zwyczajów handlowych, poziomu cen i warunków obrotu handlowego oraz prowadzenia przedsiębiorstw.
11. Opracowanie zasad etyki działalności gospodarczej oraz ich egzekwowanie poprzez prowadzenie sądownictwa organizacyjnego.
12. Zbieranie i przekazywanie organom administracji rządowej i samorządowej danych statystycznych odpowiadających zakresowi pracy izb gospodarczych[119].

W celu wykonywania wymienionych powyżej zadań izby gospodarcze powinny dysponować wykazem osób i jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą wraz z danymi dotyczącymi ich siedziby i przedmiotu przedsiębiorstwa, zgłoszonych w rejonie izby, od wojewódzkich urzędów statystycznych według numeracji REGON, od urzędów skarbowych według aktualnych zgłoszeń obowiązku podatkowego w podatku od sprzedaży towarów i usług (VAT), albo opłacających podatek zryczałtowany, i od gmin według zgłoszeń do ewidencji działalności gospodarczej. Docelowo to właśnie izby powinny prowadzić rejestr handlowy, co wydatnie zwiększyłoby ich wpływ na stosunki gospodarcze na swoim terenie, a także jednoznacznie zdefiniowało ich miejsce w strukturze administracyjnej kraju.

4.3. Członkostwo i struktura organizacyjna izb samorządu gospodarczego

Jak już zaznaczono, członkostwo w organizacjach samorządu gospodarczego powinno mieć charakter obligatoryjny. W takim wypadku obejmowałoby ono wszystkich prowadzących działalność gospodarczą w sposób zorganizowany i ciągły w: przemyśle, handlu, budownictwie, usługach oraz poszukiwaniu i eksploatacji zasobów mineralnych. Samorząd gospodarczy przemysłu i handlu stanowiłyby: osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – przedsiębiorcy i wspólnicy, spółki jawne, spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawczo-rozwojowe, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, oddziały zagranicznych spółek akcyjnych, z ograniczoną odpowiedzialnością i komandytowo-akcyjnych działających w Polsce[120].

Organami samorządu gospodarczego przemysłu i handlu powinny być:

1) *Walne Zgromadzenie (Rada)*, odpowiednio – okręgowej, regionalnej i krajowej izby przemysłowo-handlowej;

---

[119] Por. Senacki projekt ustawy o samorządzie gospodarczym przyjęty w dniu 19 marca 1993 r. (druk sejmowy nr 825); Poselski projekt ustawy o samorządzie gospodarczym przyjęty w dniu 16 listopada 1993 r. (druk sejmowy nr 132); Poselski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych przyjęty w dniu 15 września 1995 r. (druk sejmowy nr 1300); Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym wniesiony do Sejmu w dniu 19 kwietnia 1996 r.; *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce. Spór o ustrój prawny*, Poznań 2007, s. 15–16.

[120] Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. 1997 Nr 121, poz. 769); por. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000 Nr 94, poz. 1037, z 2001 r., Nr 102, poz. 1117, z 2003 r., Nr 49, poz. 408).

2) *Zarząd (Prezydium)*, odpowiednio – okręgowej, regionalnej i krajowej izby przemysłowo-handlowej;
3) *Komisja Rewizyjna*, odpowiednio – okręgowej, regionalnej i krajowej izby przemysłowo-handlowej.

Walne Zgromadzenie będzie władzą stanowiącą i kontrolną izby. Do jego kompetencji powinny należeć wszystkie sprawy nie zastrzeżone dla zarządu, a w szczególności:

- uchwalanie statutu izby i regulaminu prac walnego zgromadzenia;
- wybór i odwoływanie prezesa izby, członków zarządu, komisji rewizyjnej, a także sądu dyscyplinarnego;
- uchwalanie regulaminu pracy zarządu i komisji rewizyjnej;
- powoływanie stałych komisji i sekcji oraz zatwierdzanie ich składu, a także ustalanie regulaminów komisji i sekcji;
- przyjmowanie rocznych oraz kadencyjnych sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej, a także podejmowanie uchwał w przedmiocie udzielania zarządowi i komisji rewizyjnej absolutorium;
- uchwalanie budżetu izby.

Z kolei zarząd kierować będzie pracami izby i reprezentować ją na zewnątrz. W szczególności powinien on wykonywać uchwały walnego zgromadzenia i odpowiadać za przygotowanie projektu budżetu i jego wykonanie. Ponadto w zakres obowiązków zarządu wchodzić będzie: przygotowywanie projektów uchwał walnego zgromadzenia, gospodarowanie majątkiem izby, a także zgłaszanie ministrowi właściwemu w sprawach przemysłu i handlu kandydatur na stanowisko dyrektora izby, powoływanie i odwoływanie zastępcy dyrektora oraz skarbnika izby, będącego głównym księgowym izby.

Ważnym organem izby przemysłowo-handlowej będzie także komisja rewizyjna, której prace powinny się koncentrować na sprawdzaniu działalności finansowej izby, kontroli wykonywania uchwał walnego zgromadzenia oraz występowaniu z wnioskiem w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi.

Radcy izby powinni tworzyć stałe sekcje i komisje przewidziane statutem, uwzględniając liczebność izby, rodzaje działalności dominujące w rejonie oraz występujące tam szczególne problemy aktywności gospodarczej. W skład sekcji wchodzić będą radcy reprezentujący gałęzie lub rodzaje działalności, przy czym podział ten powinien uwzględniać co najmniej odrębne sekcje przemysłu, handlu oraz usług. Pracami sekcji kierować będą wybrani spośród radców: przewodniczący i jego zastępcy.

Problematyką merytoryczną, szczególnie istotną dla prowadzenia działalności gospodarczej, zajmować się będą komisje. Statut powinien nakładać na radców obowiązek powołania komisji: podatków i opłat budżetowych, wymiany gospodarczej z zagranicą, zatrudnienia i układów zbiorowych oraz rynku i cen[121].

Charakteryzując podział kompetencji w izbie przemysłowo-handlowej należy pamiętać o sądzie dyscyplinarnym, którego skład będzie wybierany spośród członków walnego zgromadzenia. Funkcjonowanie sądu powinno się przyczynić do pod-

[121] Zob. R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy*..., s. 223.

niesienia standardów etycznych w działalności gospodarczej, a także do poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Bardzo ważną pozycję w strukturze administracyjnej izby przemysłowo-handlowej zajmować powinno biuro. Do jego zadań należeć będzie obsługa organów samorządowych izby, a także wykonywanie ich decyzji. W związku z powyższym niezwykle istotne jest oparcie się na fachowym personelu, zatrudnionym na podstawie umów o pracę oraz na osobach, których kompetencje mogą być wykorzystane w ich działalności w charakterze ekspertów, doradców i specjalistów technicznych. Personel administracyjny biura izby przemysłowo-handlowej zatrudniać będzie stojący na jego czele dyrektor. Ten z kolei będzie powoływany spoza składu rady, na wniosek zarządu izby, przez ministra właściwego w sprawach przemysłu i handlu. Bezpośrednim przełożonym dyrektora powinien być prezes izby.

4.4. Sposób wyłaniania władz organizacji samorządu gospodarczego

Izby samorządu gospodarczego przemysłu i handlu, będąc instytucjami w pełni demokratycznymi, powinny być kierowane przez osoby pochodzące z demokratycznych wyborów. Czynne prawo wyborcze należy przyznać osobom, które w okręgu izby prowadzą przedsiębiorstwo zarobkowe, a także tym z siedzibą poza okręgiem izby, posiadającym jednak na jej obszarze oddział lub filię. Każdemu podatnikowi podatku od towarów i usług przysługiwać będzie, bez względu na wielkość firmy, jeden głos. Reprezentanta spółki, osobę fizyczną wskażą akcjonariusze lub wspólnicy w trybie określonym dla powoływania władz spółki akcyjnej lub z ograniczoną odpowiedzialnością, a w przypadku spółek osobowych uchwałą. Wszyscy wykonujący we własnym lub cudzym imieniu czynne prawo wyborcze powinni posiadać pełną zdolność do czynności prawnych i obywatelstwo polskie.

Bierne prawo wyborcze powinno przysługiwać osobom z pewnym doświadczeniem. Jak się wydaje, rozsądną granicą będzie w tym przypadku ukończenie 25 roku życia.

Opierając się na doświadczeniach samorządowych okresu międzywojennego, należałoby pozbawić czynnego i biernego prawa wyborczego: upadłych dłużników oraz osoby skazane prawomocnym wyrokiem na utratę praw publicznych. Prawa wyborcze nie powinny także przysługiwać państwowym i komunalnym jednostkom organizacyjnym. W szczególności wymienić tu trzeba: Skarb Państwa, gminy, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, państwowe osoby prawne oraz jednoosobowe spółki gmin i związków gmin.

Wybory do izby zarządzać będzie minister właściwy w sprawach przemysłu i handlu, powołując jednocześnie komisarza wyborczego, natomiast ich przeprowadzenie zostanie przekazane Państwowej Komisji Wyborczej i okręgowym komisjom wyborczym. Komisje wyborcze należy wyznaczyć do sporządzenia list uprawnionych do głosowania podatników podatku od towarów i usług na podstawie urzędowych wykazów dostarczanych przez urzędy skarbowe o właściwości miejscowej w okręgu izby. Komisje podawać będą listy wyborców do publicznej wiadomości przez wyłożenie ich

na okres dwóch tygodni w lokalach miejscowych komisji i powiadomienie o wyłożeniu przez publikacje w prasie lokalnej i regionalnej.

Posiadający czynne prawo wyborcze powinni dzielić się na grupy wyborcze (np. przemysł, handel hurtowy i zagraniczny, handel detaliczny, przedsiębiorstwa składowe), każda zaś z grup na kategorie według wysokości obrotu uzyskanego za ostatni rok. Każda grupa, a w niej kategoria, wybierałaby radców osobno, w liczbie dla nich wyznaczonej. Kandydatów na radców zgłaszać się będzie odrębnie w każdej kategorii w terminie dwóch tygodni od dnia wyłożenia list do głosowania. Liczba wybranych w każdej grupie radców musi być równa.

Należy rozważyć czy, wzorem rozwiązań samorządowych II Rzeczypospolitej, nie wprowadzić wyborów przez organizacje zrzeszające przedsiębiorców. W takim przypadku Komisja Wyborcza, na wniosek komisarza wyborczego, wyznaczałaby organizacje, którym przysługiwałoby prawo wyboru określonej liczby radców izby. Wskazane w ten sposób reprezentacje przedsiębiorców wybierałyby swoich przedstawicieli, opierając się na przepisach dotyczących wyłaniania władz statutowych poszczególnych stowarzyszeń. Wybory przez organizacje przedsiębiorców powinny być przeprowadzane po ustaleniu wyniku wyborów powszechnych.

Tak rozbudowaną procedurą wyborczą należy objąć wyłącznie okręgowe izby przemysłowo-handlowe. Z tego względu na szczeblu regionalnym w składzie walnego zgromadzenia powinni znaleźć się jedynie dwaj przedstawiciele izb okręgowych (prezes oraz wybrany przez walne zgromadzenie delegat), natomiast władze Krajowej Izby Przemysłowo-Handlowej konstytuować będą prezesi działających w kraju izb.

4.5. Zasady finansowania samorządu gospodarczego

Warunkiem efektywnego wykonywania zadań samorządu gospodarczego jest racjonalne określenie podstaw jego finansowania. Znaczącą część dochodów budżetowych izb przemysłowo-handlowych powinny zatem stanowić stabilne i pewne wpływy podatkowe, które umożliwiałyby planowe realizowanie zadań statutowych samorządu gospodarczego. Najlepszym rozwiązaniem w tym względzie byłoby partycypowanie izb w podatku od towarów i usług VAT z terenu danego województwa. Otwartą kwestią pozostaje wielkość tego udziału; jak się wydaje mógłby on się kształtować na poziomie 0,5–1% pobranych kwot. Odprowadzaniem określonych ustawowo należności zajmowałyby się właściwe terytorialnie urzędy skarbowe. Pozyskane w ten sposób środki finansowe byłyby dzielone, według algorytmu określonego w ustawie, na realizację zadań samorządu gospodarczego na szczeblu okręgowym, regionalnym i krajowym.

Alternatywną propozycją w tym względzie jest opłacana przez przedsiębiorców składka, która byłaby kosztem odliczanym od podstawy opodatkowania. Zwróćmy uwagę, że zarówno w pierwszej, jak i drugiej wersji dochody samorządu uszczupliłyby wpływy do budżetu państwa, co może wywołać opór Ministerstwa Finansów. Jednocześnie powinniśmy sobie zdać sprawę, że taka jest konsekwencja decentralizacji, także tej dotyczącej sfery gospodarki. W ślad za szeroko rozumianymi kompetencjami izb, również tymi o charakterze publicznoprawnym, muszą iść określone środki finan-

sowe. Tylko one zapewnią izbom podmiotową pozycję w strukturze administracyjnej państwa[122].

Pozostałe dochody izb przemysłowo-handlowych powinny stanowić: opłaty eksploatacyjne (np. należności za szkolenia i inne usługi świadczone przedsiębiorcom), dotacje i subwencje państwowe, bez których trudno sobie wyobrazić realizację zadań zleconych przez administrację rządową i samorządową, oraz mające siłą rzeczy marginalny charakter, darowizny, zapisy, spadki oraz dochody z własnej działalności.

Do gospodarki finansowej samorządu gospodarczego stosować się będzie przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych, natomiast nadzór nad nią zostanie przekazany regionalnym izbom obrachunkowym.

4.6. Nadzór nad samorządem gospodarczym

Organizacje samorządu gospodarczego, będąc związkami o charakterze publicznoprawnym, podlegają nadzorowi ze strony administracji państwowej. Co szczególnie istotne, nadzór nad działalnością władz i organizacji samorządu gospodarczego sprawowany będzie wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Organem nadzoru nad samorządem gospodarczym będzie minister właściwy do spraw przemysłu i handlu, a w zakresie spraw budżetowych – regionalna izba obrachunkowa, właściwa ze względu na siedzibę izby. Organy nadzoru powinny mieć zastrzeżone prawo żądania od władz samorządu gospodarczego niezbędnych informacji i danych dotyczących bieżącej działalności. W tym względzie zarząd (prezydium) izby przedstawiać będzie wspomnianemu ministrowi uchwały organów izby oraz zatwierdzone przez siebie sprawozdanie z rocznej działalności izby w terminie 14 dni od momentu ich uchwalenia.

Organ nadzoru zostanie upoważniony do stwierdzania nieważności uchwał organów izby w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty ich doręczenia. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Jeżeli stwierdzenie nieważności dotyczyć będzie uchwały budżetowej, budżet nie będzie mógł być wykonywany do czasu rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny, chyba że władze izby podejmą nową uchwałę budżetową zgodnie ze wskazaniami regionalnej izby obrachunkowej.

Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące izby przemysłowo-handlowej podlegać będą zaskarżeniu przez odpowiednią jednostkę samorządu gospodarczego do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Podstawą wniesienia skargi będzie uchwała walnego zgromadzenia lub zarządu.

[122] Por. Założenia do ustawy o samorządzie gospodarczym – wariant I i II – przygotowane przez Krajową Izbę Gospodarczą w 2001 r.

Rozdział V

GENEZA I ROZWÓJ SAMORZĄDU ZAWODOWEGO W POLSCE

1. Początki samorządu zawodowego

Kolejną formą samorządu korporacyjnego jest samorząd zawodowy. Przesłanki jego powstania są tożsame z tymi, które warunkowały narodziny samorządu terytorialnego oraz gospodarczego, a mianowicie społeczne i ekonomiczne skutki wywołane przez rewolucję francuską i rewolucję techniczną. Stworzyły one materialne i intelektualne podstawy rozwoju kapitalistycznej cywilizacji przemysłowej. Tak powstała cywilizacja dzięki liberalnej gospodarce rynkowej i konkurencji wyzwoliła ogromną energię społeczną, która zaowocowała niespotykaną nigdy wcześniej skalą produkcji w przemyśle i rolnictwie, a wymiana handlowa stała się powszechna[1].

Pomimo tej konstatacji należy zaznaczyć, że istnieją koncepcje upatrujące pierwowzorów powstania samorządu zawodowego już w starożytności. Pierwszymi organizacjami, które zrzeszały osoby uprawiające ten sam zawód były korporacje, cechy oraz gildie, jednak różne są koncepcje dotyczące celów, jakim miały one służyć. Wyróżniano dwa podstawowe rodzaje korporacji ze względu na reprezentowane zawody, a mianowicie korporacje zawodów zaufania publicznego oraz korporacje rzemieślnicze. Te pierwsze cieszyły się dużym prestiżem społecznym już w starożytnym Rzymie. Najczęściej przynależność do korporacji przekazywana była z pokolenia na pokolenie w danym rodzie. Korporacje rzemieślnicze nie były tak ekskluzywne i prawdopodobnie istniały jeszcze wcześniej w Grecji, lecz ze względu na niski prestiż zawodów rzemieślniczych nie spotkały się z zainteresowaniem państwa[2].

W opinii Zdzisława Grelowskiego: „Niektórzy historycy są zdania, że nowoczesne przymusowe związki zawodowe, jak izby poszczególnych zawodów, wzorują się na starożytnych izbach adwokackich *collegia togatorum*, które istniały w Rzymie. Nie można jednak łączyć nowoczesnych związków samorządowych z owymi starożytnymi organizacjami – czasy nowożytne tworzyły swe odrębne organizacje mające na oku

[1] S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, (w:) *Z badań nad samorządem zawodowym*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s. 18.

[2] M. Rutkowska, *Samorządy zawodowe w okresie transformacji w Polsce*, Wrocław 2004, s. 36–39.

własne, aktualne cele i interesy. Sięganie do wzorów rzymskich nie miało w ogóle miejsca"[3].

Korzenie pierwszych organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego są wspólne. Pierwowzorów dzisiejszych samorządów zawodowych można szukać bardzo wcześnie, bowiem już w IX w. W tym okresie w Hiszpanii powstają pierwsze organizacje mające charakter korporacji gospodarczo-zawodowych, których zadaniem było reprezentowanie stanu kupieckiego. To właśnie kupcy jako jedni z pierwszych zdali sobie sprawę, jaki potencjał drzemie w jedności i odrębności zawodowej. Miejsce powstania tych organizacji również nie było przypadkowe, bowiem to właśnie w tym okresie wokół Morza Śródziemnego skupiało się życie gospodarcze ówczesnej Europy. Jak już wspomniano, pierwszym związkiem o takim charakterze był barceloński „Consulado del Mar", do którego głównych zadań należało przede wszystkim popieranie handlu morskiego. Stał się on pierwowzorem późniejszych izb handlowych. Od tego momentu następuje dynamiczny rozwój organizacji kupieckich. Początkowo powstają one w samej Hiszpanii i nazywane są „Casus de contratacion y los Consulados". Rozpoczęły one swoją działalność w zasadzie we wszystkich mających znaczenie gospodarcze miastach i portach Hiszpanii. Z biegiem czasu organizacje te uzyskują charakter półurzędowy, gdyż władze miejskie powierzały im wykonywanie pewnych czynności administracyjnych, a nawet sądowych[4].

Tego rodzaju organizacje, pomimo zbliżonych zadań do tych realizowanych dziś przez samorządy zawodowe, uznać należy jedynie za ich namiastkę czy pierwowzór. Stopniowo jednak, gdy zaczynają one stanowić coraz większy środek nacisku na politykę społeczno-gospodarczą państwa uzyskują wpływ na pewne zadania z zakresu administracji, a co za tym idzie możliwość korzystania w tym obszarze z władztwa publicznego[5].

Samorządy zawodów zaufania publicznego tworzone były przez takie profesje jak lekarze, aptekarze, adwokaci, notariusze i inne, w celu ochrony określonych zawodów wymagających najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych. Zawody te istniały również w przeszłości, ale nowy wymiar społeczny uzyskały wraz z rozwojem kapitalizmu. Dzięki gospodarce rynkowej opartej na wolności gospodarczej i konkurencji tworzy się na wielką skalę produkcja przemysłowa i rolna. Proces ten objął cały świat. Dynamiczny rozwój kapitalizmu szedł w parze z rozwojem nauki i techniki. Zaowocowało to niespotykaną nigdy wcześniej w historii liczbą wynalazków technicznych i odkryć naukowych, które dały początek zupełnie nowym dziedzinom przemysłu, jak np. przemysł farmaceutyczny. Powstające nowe lekarstwa, dzięki profilaktycznemu stosowaniu (szczepienia) były znacznie bardziej skuteczne w leczeniu chorób epidemiologicznych dziesiątkujących ludzkość. Nowe specyfiki były skuteczniejsze od wcześniej stosowanych terapii ziołowych, przy czym skutki pomyłki w ich aplikowaniu mogły być wielokrotnie większe aniżeli kiedykolwiek wcześniej. Powodowało to, że od lekarzy czy aptekarzy wymagano coraz wyższych kwalifikacji – przede wszystkim wiedzy uniwersyteckiej oraz praktyki w specjalistycznych klinikach

[3] Z. Grelowski, op. cit., s. 52.
[4] Ibidem.
[5] P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 62.

i laboratoriach. Szkody wyrządzane przez przedstawicieli nowoczesnej medycyny były jednak nieporównywalnie mniejsze aniżeli te czynione przez lokalnych znachorów czy uzdrowicieli. Rosło więc zaufanie społeczne dla przedstawicieli profesji związanych z medycyną[6].

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku zawodu adwokata, notariusza czy maklera giełdowego. Tworzyła się mianowicie nowa generacja zawodów legitymujących się akademickim wykształceniem – elita intelektualna, kulturalna i towarzyska. Ludzie wykształceni i wykonujący pewną część zawodów byli zdolni stawiać czoła wyzwaniom tamtych czasów. Prócz medycyny i farmacji podstawowe problemy wynikały ze skali oraz złożoności prawnej transakcji gospodarczych, bankowych, pieniężnych, majątkowych i wielu innych. W owym czasie rozwijają się również giełdy. Powstałe w ten sposób grupy zawodowe stały się najbardziej wykształconą i jednocześnie szanowaną grupą zawodów społeczeństwa obywatelskiego. Problemy osób wykonujących te profesje przerastały niejednokrotnie wiedzę i kompetencje merytoryczne urzędników administracji centralnej. W dziedzinie kontroli przestrzegania zasad deontologii zawodowej czy chociażby prowadzenia rejestru dopuszczającego do wykonywania zawodu i ustawicznego dokształcania zawodowego najbardziej kompetentne okazały się być same środowiska owych zawodów[7].

Oddolne dążenia do samoorganizacji zawodowej oraz koncepcje zakładające oparcie konstrukcji aparatu administracyjnego na zasadzie decentralizacji mają decydujące znaczenie dla rozwoju samorządów, w tym również samorządów zawodowych. Tego rodzaju nurty powodują, że organizacje gospodarczo-zawodowe zaczynają uzyskiwać coraz większe znaczenia dla administrowania pewnym zakresem zadań publicznych. Powstaje więc potrzeba ujednolicenia tego rodzaju tworów pod względem organizacyjnym oraz funkcjonalnym. W proces ten aktywnie włącza się państwo, które na mocy wydawanych przez siebie aktów prawnych tworzy nowy pion administracyjny. Schyłek XIX i początek XX wieku to okres szczególny, w którym następuje dynamiczny rozwój samorządów zawodowych powstających w środowiskach profesji, w takich obszarach życia społecznego jak: służba zdrowia, adwokatura, notariat, giełdy i inne[8].

Jako pierwsze powstają samorządy zrzeszające adwokatów, notariuszy oraz lekarzy. Bez wątpienia rozwój nowoczesnego samorządu zawodowego jest związany z profesjami prawniczymi, które obok środowisk medycznych stanowiły trzon korporacji reprezentujących zawody zaufania publicznego. Pierwszą regulacją powołującą realny, ale ograniczony samorząd adwokacki była austriacka prowizoryczna ustawa z dnia 16 sierpnia 1849 r. o ustroju adwokatury[9]. Ustawa ta przewidywała utworzenie izb adwokackich, jako organów samorządu adwokackiego oraz określała procedurę przeprowadzania spraw dyscyplinarnych adwokatów. Aby wykonywać zawód adwokata należało spełnić wysokie wymagania formalne a ponadto odbyć w sądach i prokuraturze trzyletnią praktykę – w przypadku posiadania stopnia doktora praw

[6] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 60.
[7] S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu...*, s. 19.
[8] H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 135; por. J. Starościak, *Samorząd adwokatury*, Wrocław–Wilno 1939, s. 21.
[9] A. Redzik, *Szkic o dziejach adwokatury polskiej*, „Palestra" 2008, nr 11-12, s. 16–17.

lub pięcioletnią – gdy kandydat takiego tytułu nie posiadał. Barierą jaką napotykał kandydat na adwokata był niewątpliwie egzamin adwokacki składający się z dwóch części: ustnej oraz pisemnej. W części ustnej pretendent do zawodu musiał wykazać się posiadaniem odpowiedniego przygotowania teoretycznego z zakresu prawa karnego i cywilnego. Natomiast w części pisemnej zobligowany był do samodzielnego przygotowania pisma procesowego. Co istotne – do egzaminu adwokackiego można było podejść jedynie dwa razy. Był to samorząd ograniczony, bowiem wpisu na listę adwokatów dokonywał Minister Sprawiedliwości a nie sami adwokaci, natomiast sądownictwo dyscyplinarne było sprawowane przez sędziów państwowych[10]. Krótko po wprowadzeniu wspomnianej wyżej ustawy powołano do życia m.in. izby adwokackie we Lwowie, Krakowie, Rzeszowie, Cieszynie i Przemyślu. Zrzeszały one niewielką liczbę adwokatów. Na przykład w 1869 roku izba tarnopolska liczyła 16 adwokatów, a samborska w 1863 roku – 6 adwokatów. W kolejnych latach te niewielkie izby połączyły się z lwowską[11].

Pokłosiem przyjęcia Konstytucji austro-węgierskiej z dnia 21 grudnia 1867 r. było przygotowanie oraz wprowadzenie w życie nowych przepisów regulujących funkcjonowanie samorządu adwokackiego na terenie Monarchii Austro-Węgierskiej. W dniu 6 lipca 1868 r. uchwalona została nowa ordynacja adwokacka. W ten sposób potwierdzono samorząd adwokacki i autonomię adwokatury, bowiem zlikwidowano ostatecznie uprawnienie Ministra Sprawiedliwości w zakresie dopuszczania adwokata do wykonywania zawodu. Zmieniono też wymogi w stosunku do kandydatów na adwokatów. Przede wszystkim postanowiono, że kandydat musi odbyć siedmioletnią praktykę prawniczą – tzw. aplikację. Składanie egzaminu adwokackiego i stopień doktora praw nie były konieczne i można je było zastąpić pięcioletnim doświadczeniem na stanowisku radcy sądu[12].

Warto też wspomnieć, iż dnia 1 kwietnia 1872 r. przyjęto w Austrii adwokacki statut dyscyplinarny. Był to jeden z pierwszych aktów, który w kompleksowy sposób podejmował kwestię sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Przewidywał on m.in. utworzenie przy każdej izbie adwokackiej Rady Dyscyplinarnej, która wybierana była przez wszystkich adwokatów izby na okres 3 lat. Postępowanie dyscyplinarne przeciwko adwokatowi rozpoczynano uprzednim śledztwem. W statucie dyscyplinarnym znajdował się wyczerpujący katalog kar dyscyplinarnych w stosunku do adwokatów: nagana, grzywna do 300 koron (w późniejszym okresie do 600), tymczasowe zawieszenie na stanowisku, na okres do roku (dla kandydatów przedłużenie okresu praktyki o ten sam okres) i skreślenie z listy adwokatów. Usunięty przedstawiciel zawodu miał możliwość starać się o ponowny wpis na listę po upływie trzech lat[13].

W Rosji natomiast adwokatura urządzona była ustawą o ustroju sądów powszechnych. Adwokaci praktykujący w danym okręgu tworzyli izbę adwokacką. Do zakresu najważniejszych kompetencji zaliczyć można przede wszystkim: nadzór nad dzia-

[10] M. Zaborski, *Zarys ustroju i dziejów adwokatury polskiej*, „Palestra" 2003, nr 11-12, s. 60–61.
[11] I. Glowackyj, *Z historii Izby Adwokackiej we Lwowie*, „Palestra" 2006, nr 11-12, s. 130.
[12] T. J. Kotliński, *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 11.
[13] I. Glowackyj, op. cit., s. 130.

łalnością adwokatów w danym okręgu, w tym również sądownictwo dyscyplinarne, przyjmowanie nowych członków w poczet adwokatury, wyznaczanie obrońców z urzędu. Tego rodzaju rozwiązania obowiązywały jedynie na terenach włączonych do Cesarstwa Rosyjskiego[14].

Dziesięć lat później rozpoczęły swoje funkcjonowanie izby adwokackie w Rzeszy. Ustawa z dnia 1 lipca 1878 r. określiła funkcjonowanie samorządu adwokackiego w Niemczech. Izby istniały przy każdym sądzie państwowym II instancji i obejmowały swoim zakresem działania wszystkich adwokatów tego terenu. Walne zgromadzenie jako organ uchwałodawczy i kontrolny zarazem wybierało na 4 lata członków rady adwokackiej, która wskazywała ze swego grona przewodniczącego. Nadzór nad działalnością rad należał do prezesa sądu apelacyjnego lub prezesa Sądu Rzeszy, ponieważ adwokaci wykonujący zawód w obrębie działania tego sądu tworzyli odrębną organizację. Sąd apelacyjny mógł uchylić uchwałę, jeśli była ona sprzeczna z prawem. Przy izbie działał też sąd dyscyplinarny składający się z adwokatów, który mógł orzekać kary dyscyplinarne, włącznie ze skreśleniem z listy adwokatów[15]. Warto dodać, że po ukształtowaniu się już organizacji samorządowej adwokatów na terenie Prus praktykowało 15 adwokatów narodowości polskiej. Do wybuchu I wojny światowej liczba adwokatów polskiego pochodzenia wzrosła do 112, z czego aż 70 wykonywało swoją profesję w Wielkopolsce. W większości przypadków nie byli oni jednak członkami izby adwokackiej, a przez to nie zasiadali w organach samorządu adwokackiego[16].

Kolejnym samorządem zawodowym, który uzyskał podstawy prawne był samorząd zawodowy notariuszy. W 1850 roku w Austrii weszła w życie pierwsza z austriackich ustaw notarialnych, zastąpiona następnie ustawą z 1855 roku. Choć obie odegrały w dziejach notariatu w monarchii Habsburgów istotną rolę, to dopiero kolejna ustawa z 1871 roku spełniła pokładane w niej nadzieje i wywarła znaczący wpływ na dalszy rozwój instytucji samorządu zawodowego notariuszy. Mowa mianowicie o austriackiej ustawie z dnia 25 lipca 1871 r. Zawarte w niej rozwiązania oraz duży zakres swobody działania organów samorządu korporacyjnego umożliwiły znaczną aktywizację środowiska i wzrost znaczenia notariatu jako osobnej instytucji. Przede wszystkim notariusze uzyskali status funkcjonariuszy publicznych, mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Ponadto wyraźnie oddzielono wykonywanie zawodu notariusza i adwokata, na co zezwalały już wcześniej wspomniane ustawy. Notariusze okręgu sądowego tworzyli tzw. kolegium notarialne, a jego organem wykonawczym była izba notarialna z wybieranymi na 3 lata prezesem oraz członkami. Wysokie wymogi kwalifikacyjne obejmowały obok wyższego wykształcenia prawniczego także praktykę – aplikację notarialną oraz obowiązkowy egzamin notarialny przed sądem krajowym wyższym. Bardzo szybko pojawił się jednak problem praktyczny, bowiem

[14] Należy zaznaczyć, że rozwiązania te nie obejmowały ustroju palestry na terenie Królestwa Polskiego. Jednakże na tym obszarze podobną rolę do samorządu próbowała wypełniać organizacja o nazwie „Kasa Pomocy Adwokatów Przysięgłych" w Warszawie. Istniała ona do 1918 roku, a co ważne, jej działalność była dużo szersza aniżeli można byłoby wnioskować na podstawie nazwy. Zob. A. Szustek, *Samorząd zawodowy w Polsce w XX wieku. Tradycja i wyzwania współczesne*, „Społeczeństwo i Polityka" 2006, nr 1, s. 77.

[15] Ibidem, s. 76.

[16] A. Kisza, Z. Krzemiński, R. Łuczywek, *Historia adwokatury polskiej*, Warszawa 1995, s. 70–71.

stały i szybki przyrost liczby tzw. kandydatów notarialnych powodował, że pomimo spełnienia wszystkich wymagań formalnych oczekiwali oni na nominację notarialną nawet ponad 20 lat. Na terenach Galicji istniały kolegia notarialne we Lwowie, Krakowie, Przemyślu, Tarnowie (do 1914 roku) oraz początkowo także w Czerniowcach. Wielu galicyjskich notariuszy starało się łączyć działalność zawodową z aktywnością społeczną i polityczną. Niektórzy z nich odegrali istotną rolę w działalności ogólnoaustriackich stowarzyszeń notariuszy, jak m.in. Stefan Muczkowski i Stanisław Madeyski, kierujący przez wiele lat Oesterreichisches Notarverein w Wiedniu[17].

Doświadczenie innych państw w zakresie organizacji i funkcjonowania samorządu zawodowego notariuszy są nadzwyczaj skromne. W Prusach dla przykładu od 1845 roku obowiązywała ustawa, regulująca zasady działania i organizacji notariatu. Obowiązywała ona do 1900 roku, gdy weszły w życie przepisy ustaw ogólnoniemieckiej oraz pruskiej o sądownictwie niespornym z 1898 i 1899 roku. Notariusza, posiadającego status niesędziowskiego urzędnika państwowego, mianował Minister Sprawiedliwości. Notariat można było łączyć z wykonywaniem zawodu adwokata. Wysokie wymogi kwalifikacyjne zezwalały na mianowanie notariuszem tylko osoby posiadającej kwalifikacje niezbędne do objęcia urzędu sędziowskiego. Mimo że zasadą miała być nominacja dożywotnia, to wobec mianowania notariuszami niemal wyłącznie czynnych zawodowo adwokatów, nominacja dokonywana była na czas prowadzenia przez nich działalności przy określonym sądzie. Przedmiotem zainteresowania wskazanych wyżej przepisów było niewątpliwie ujednolicenie zasad wykonywania zawodu notariusza. Nie unormowano jednak w żadnym zakresie organizacji zawodu na zasadzie powszechnego samorządu[18].

Trzecim zawodem, który uzyskał przywilej posiadania samorządu była profesja lekarska. Początków instytucji stanowiących pierwowzór izb lekarskich należy poszukiwać w XIX wieku. Organizacjami, które stanowiły namiastkę samorządu lekarskiego były tzw. prowincjonalne kolegia medycynalne utworzone w 1817 roku. Impulsem dla powstania nowoczesnego samorządu zawodowego lekarzy na ziemiach niemieckich była między innymi koncepcja „państwa dobrobytu", której efektem było wprowadzanie reform socjalnych w czasach kanclerza Otto von Bismarcka[19]. Wprowadzane regulacje socjalne obejmowały swoim zasięgiem coraz to szersze rzesze obywateli m.in. w zakresie ubezpieczeń na wypadek chorób, nieszczęśliwych wypadków w pracy czy też zabezpieczeń na starość. Działania te miały doprowadzić do pozyskania przychylności pracujących w ciężkich warunkach mas. Skutkiem ubocznym tego rodzaju działań było jednak zjawisko częściowej etatyzacji zawodu lekarza, narzucanie wysokości wynagrodzenia za świadczone usługi medyczne czy przypisywanie pacjenta do konkretnego medyka. Negatywnym skutkiem dla lekarzy

[17] Okres autonomii galicyjskiej przyczynił się niewątpliwie do ukształtowania i rozkwitu instytucji notarialnych, które skupiały wielu wybitnych ludzi polskiego środowiska prawniczego. Aktywna praca zawodowa oraz nabyte doświadczenie stanowiły podstawę dla budowy niezależnego polskiego samorządu zawodowego notariuszy po odzyskanie niepodległości w 1918 roku. Zob. D. Malec, *O dorobku polskiego notariatu i notariuszy okresu międzywojennego*, (w:) *Sesja naukowa pt. 70 lat zunifikowanego polskiego prawa o notariacie*, Warszawa 2003, s. 15–17.

[18] Ibidem, s. 16.

[19] A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2006, s. 445.

było niewątpliwie przeciążenie pracą oraz obniżenie honorariów. Skonstruowany system ochrony zdrowia wywoływał niezadowolenie w środowisku lekarskim i stał się jedną z głównych przyczyn narodzenia się idei samoorganizacji zawodowej dla reprezentacji interesów profesji lekarskiej[20].

Na mocy ustawy z dnia 25 października 1865 r. powołano do życia pierwszą izbę lekarską i aptekarską w Brunszwiku. Utworzona w ten sposób izba samorządu lekarskiego stanowiła reprezentację stanu lekarskiego na wzór istniejących już wcześniej izb przemysłowych, handlowych i adwokackich. W późniejszym okresie izby lekarskie pojawiły się również w innych księstwach niemieckich[21].

Pruskie izby lekarskie tworzące nowoczesne instytucje samorządu zawodowego były powoływane na mocy rozporządzenia królewskiego z dnia 25 maja 1887 r. Posiadały one ustrój korporacji publicznoprawnej o obligatoryjnej przynależności a także władztwo administracyjne, dzięki czemu były niezawisłe od władzy centralnej[22]. Od 1888 roku rozpoczęły funkcjonowanie izby niemieckie, natomiast 12 miesięcy później rozpoczęła swoje funkcjonowanie Izba Poznańska. Prócz tego powołano jeszcze Izbę Wschodniopomorską, Zachodniopomorską oraz Śląską. Były to jednak instytucje zdominowane przez Niemców, postrzegane jako organizacje krzewiące niemiecką kulturę i język. Efektem tego rodzaju postawy był skromny udział Polaków w instytucjach samorządu lekarskiego[23].

Inaczej sytuacja wyglądała na terytorium Austrii, gdzie pierwsze izby lekarskie powstały już w roku 1891. W 1893 roku rozpoczęła swoje funkcjonowanie Krakowska Izba Lekarska, która w przeciwieństwie do izb zaboru pruskiego reprezentowała interesy Polaków, bowiem osoby polskiej narodowości stanowiły reprezentatywną większość. Samorząd zawodowy obejmował wszystkich pracujących w zawodzie lekarzy zgrupowanych w Izbie Zachodniogalicyjskiej z siedzibą w Krakowie oraz Wschodniogalicyjskiej z siedzibą we Lwowie. Wartym podkreślenia jest fakt, że językiem urzędowym w obu izbach był język polski. Jednym z najważniejszych zadań izb lekarskich było reprezentowanie interesów środowiska zawodowego lekarzy wobec państwowej polityki dotyczącej kas chorych. Izby m.in. negocjowały minimalne honoraria za usługi medyczne, powoływały sądownictwo koleżeńskie i polubowne oraz czuwały nad przestrzeganiem zasad etyki zawodowej[24].

Tak kształtował się nowoczesny samorząd zawodowy posiadający kompetencje publicznoprawne. W krótkim okresie od powstania pierwszych izb samorządowych w Europie ukształtowały się również polskie izby zawodowe, początkowo w oparciu o przepisy prawa państw zaborczych, później natomiast na bazie polskich rozwiązań

[20] A. Baszkowski, *Początki samorządu lekarskiego*, „Biuletyn Wielkopolskiej Izby Lekarskiej" 2006, nr 7, s. 23.

[21] J. Antczak, J. Hornowski, op. cit., s. 25.

[22] K. M. Nowak, *Geneza i rozwój izb lekarskich w Polsce i w Niemczech*, (w:) *Z badań nad samorządem zawodowym*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s. 117.

[23] W momencie odzyskania niepodległości w 1918 roku w izbach z obszaru Poznańskiego, Pomorza i Śląska zrzeszonych było zaledwie 292 lekarzy, z czego 94 przypadało na miasto Poznań. Zob. A. Baszkowski, op. cit., s. 23.

[24] Ibidem.

prawnych powołujących różne samorządy zawodowe. Dynamiczny rozwój polskiej samorządności zawodowej nastąpił w okresie II Rzeczypospolitej.

2. Samorząd zawodowy w okresie II Rzeczypospolitej

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku rozpoczęto tworzenie jednolitej administracji dla całego kraju. Nie było to zadanie proste, bowiem w granicach Polski istniało dziewięć różnych systemów administracyjnych stworzonych przez państwa zaborcze. Różnice ustrojowe istniały nie tylko między zaborami, ale także w ramach każdego z obszarów zaborczych[25]. Istotną cezurą czasową był również rok 1926, w którym doszło do zamachu majowego. Jego efektem było zwycięstwo koncepcji silnej władzy wykonawczej, co wpłynęło również na proces kształtowania się i rozwoju samorządu zawodowego[26].

Jak już podkreślono, korzenie polskiego samorządu zawodowego sięgają okresu zaborów, jednak ze znacznym jego rozwojem mieliśmy do czynienia w okresie II Rzeczypospolitej. Pewnych odniesień do samorządu zawodowego 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 określą ustawy"[27].

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, że „Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publicznoprawne"[28]. Zarówno Konstytucja marcowa jak i Konstytucja kwietniowa nie wspominają bezpośrednio o samorządzie zawodowym. Jednakże w ówczesnej doktrynie samorząd zawodowy traktowany był bardzo często jako część samorządu gospodarczego, stąd też podstaw dla tworzenia samorządu zawodowego upatrywano początkowo w Konstytucji marcowej. W Konstytucji kwietniowej mowa jest natomiast o samorządzie gospodarczym wolnych zawodów, co można odnieść do samorządu zawodowego, bowiem miano wolnego zawodu było charakterystyczne

[25] A. Bury, *Reaktywacja samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji funkcji państwa*, (w:) *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej: płaszczyzny – wymiary – kierunki*, pod red. S. Wróbla, Toruń 2010, s. 343–344.

[26] J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 21–23.

[27] Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267.

[28] Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227.

dla zawodu adwokata, notariusza czy lekarza, które to grupy zawodowe uzyskały przywilej posiadania samorządu korporacyjnego[29].

Należy jednoznacznie stwierdzić, że samorząd zawodowy posiadał w okresie II Rzeczypospolitej jasno określone podstawy organizacyjne i traktowany był jako związek publicznoprawny. W owym czasie ustawodawca wyszedł z założenia, iż państwu powinno zależeć na tym, aby tego rodzaju związki samorządowe podnosiły moralnie ich członków oraz pomagały im w różnych aspektach działalności, w tym również w sferze materialnej. Jednocześnie jednak związki te powinny pełnić funkcje publiczne, obejmujące również kompetencje administracji rządowej, które państwo mogło im przekazać w drodze delegacji ustawowej. Państwo uznało korporacje zawodowe za organizacje przymusowe i samorządowe w zakresie prawa prywatnego i publicznego przekazując im część własnych kompetencji. Uznano, że korporacje zawodowe będą w stanie lepiej wywiązać się z poszczególnych zadań[30].

W okresie II Rzeczypospolitej stworzono podstawy prawne dla pięciu korporacji zawodowych. Były to izby adwokackie, izby notarialne, izby lekarskie, izby lekarsko-dentystyczne oraz izby aptekarskie.

Jeżeli chodzi o samorząd adwokacki, to aż do roku 1932 nie istniało jednolite ustawodawstwo normujące ustrój i zadania adwokatury na terenie nowo powstałego państwa polskiego. Początkowo izby te utworzone zostały na obszarze byłego zaboru rosyjskiego na podstawie dekretu w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego z dnia 24 grudnia 1918 r.[31] Na jego podstawie powstawały izby adwokackie składające się z adwokatów i aplikantów adwokackich, których obszar pokrywał się z okręgami sądów apelacyjnych. Przepisy dekretu obowiązywały adwokaturę w byłym Królestwie Kongresowym, stąd struktury samorządowe ukształtowały się w okręgu warszawskim i lubelskim. W 1922 roku zasięg oddziaływania dekretu został poszerzony o tzw. Ziemie Wschodnie i objął również izbę łucką i wileńską[32].

Dekret został podpisany przez Naczelnika Państwa, ale, co warto podkreślić, został w całości przygotowany i opracowany przez samych adwokatów. Ocenia się również, że w owym czasie była to najbardziej demokratyczna regulacja ustrojowa adwokatury. Sam tekst natomiast charakteryzował się prostym i jednocześnie pięknym językiem[33]. W oparciu o przepisy dekretu adwokatura uzyskała niezawisły i pochodzący z wyboru samorząd adwokacki. Organami izby adwokackiej były: walne zgromadzenie, rada oraz sąd dyscyplinarny. Podkreślono również rolę dziekana, który reprezentował radę adwokacką, kierował jej czynnościami, przewodniczył jej posie-

[29] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 80–81.

[30] R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 67.

[31] Dz. U. 1918 Nr 22, poz. 75.

[32] E. Mazur, *Organizacja adwokatury w latach 1918–1988*, „Palestra" 1988, nr 11-12, s. 21.

[33] Zdaniem Tomasza J. Kotlińskiego wokół statutu narosło kilka mitów, które wydają się co najmniej dyskusyjnymi, a często nawet mogą wprowadzić czytelnika w błąd. Przede wszystkim podkreśla on, że wątpliwa wydaje się być teza, iż celem statutu z założenia było zorganizowanie funkcjonowania adwokatury na terytorium całego kraju. Należy też pamiętać, że na pozostałych terenach pozaborowych funkcjonowały odrębne przepisy. Wprowadzenie statutu okazało się być sporym zaskoczeniem, w szczególności dla adwokatów małopolskich, którzy działali w oparciu o przepisy austriackie. Zob. T. J. Kotliński, op. cit., s. 26–27.

dzeniom oraz wykonywał jej uchwały. Zwierzchnim organem samorządowym była Naczelna Rada Adwokacka, która prowadziła własne sądownictwo dyscyplinarne oraz nadzorowała prace izb adwokackich. Tworzyli ją adwokaci wybierani na dwuletnią kadencję na walnych zgromadzeniach izb adwokackich[34].

W byłym zaborze pruskim obowiązywała przede wszystkim ustawa niemiecka z dnia 1 lipca 1878 r., która szczegółowo normowała funkcjonowanie samorządu adwokackiego[35]. Należy dodać, że pruskie regulacje prawne były sukcesywnie modyfikowane w celu dostosowania ich do aktualnego porządku prawnego kształtowanego w niepodległej Polsce. Do najważniejszych zmian tego okresu należy zaliczyć przede wszystkim rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 23 czerwca 1920 r. o adwokaturze w byłej dzielnicy pruskiej[36] oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1922 r. zmieniające niektóre przepisy o adwokaturze w górnośląskiej części województwa śląskiego[37]. Powyższe regulacje zostały jednak zniesione ustawą z dnia 18 lipca 1924 r. o adwokaturze w okręgach sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu oraz górnośląskiej części okręgu sądu apelacyjnego w Katowicach[38].

Odmienne rozwiązania funkcjonowały nadal w byłym zaborze austriackim, gdzie obowiązywała ordynacja adwokacka z dnia 6 lipca 1868 r. Członkami izb nie mogli być aplikanci, inaczej też nazywały się ich organy. Były to: zgromadzenie plenarne, wydział oraz rada dyscyplinarna jako sąd dyscyplinarny I instancji. Instancją odwoławczą był dla niej Sąd Najwyższy RP[39].

Jednorodny samorząd adwokacki, obejmujący swoim zasięgiem całe terytorium kraju, został wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury[40]. Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 1 listopada 1932 r. i od tego dnia ustrój całej adwokatury polskiej regulowany był jednym aktem prawnym. Składało się ono ze 130 artykułów i w szczegółowy sposób

---

[34] Z. Krzemiński, *Adwokatura polska w latach 1918–1939*, „Palestra" 1988, nr 11-12, s. 65–66.

[35] Warto dodać, że na terenie byłego zaboru pruskiego w skład izb adwokackich oprócz adwokatów i aplikantów wchodzili również notariusze z danego okręgu. Było to niewątpliwie konsekwencją przyjęcia pruskiego systemu, który dopuszczał możliwość łączenia zawodu adwokata z urzędem notariusza. Nie dotyczyło to adwokatów działających przy Sądzie Najwyższym oraz na szczeblu sądownictwa apelacyjnego, gdzie nie mogli oni pełnić roli mianowanych notariuszy. Wynika to przede wszystkim z tego, że w niemieckiej nauce prawa dzielono notariat z uwagi na różnorodność rozwiązań stosowanych w krajach Rzeszy. Wyróżniano przede wszystkim tzw. notariat czysty (*das Reine Notariat*), który charakteryzował się przekazaniem spisywania aktów dobrej woli notariuszom nie pełniącym poza tym innych funkcji. Wskazywano także na notariat połączony z adwokaturą (*Anwalt-Notariat*), gdzie czynności dobrej woli załatwiane były równorzędnie przez sądy i notariuszy, wykonujących jednocześnie zawód adwokata. Mówiono wreszcie o tzw. notariacie sądowym (*Richter-Notariat*), w którym przekazywano notariuszom sprawy hipoteczne, opiekuńcze oraz spadkowe. Notariat funkcjonujący wówczas w Prusach uznawany był za najbardziej typowy przykład połączenia z adwokaturą. Zob. D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 55.

[36] Dz. U. Ministerstwa B. Dzielnicy Pruskiej 1920 Nr 34, poz. 202.

[37] Dz. U. 1922 Nr 109, poz. 1009.

[38] Dz. U. 1924 Nr 78, poz. 755.

[39] R. Kmieciak, *Samorządy prawnicze w Polsce – tradycja, współczesność i perspektywy rozwoju*, (w:) *Z badań nad samorządem zawodowym*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s. 63.

[40] Dz. U. 1932 Nr 86, poz. 733.

określało ustrój adwokatury, zawierało przepisy normujące postanowienia ogólne, warunki przyjęcia do adwokatury, obowiązki i prawa adwokatów, a także ustrój i działalność izb adwokackich oraz Naczelnej Rady Adwokackiej. Ponadto rozporządzenie normowało nadzór państwowy nad adwokaturą, a także odpowiedzialność dyscyplinarną adwokatów oraz aplikantów adwokackich. Nowo wprowadzone przepisy przyjęte zostały przez stan adwokacki bez większego entuzjazmu[41].

Sześć lat później rozporządzenie Prezydenta RP zastąpione zostało ustawą o tym samym tytule przyjętą w dniu 4 maja 1938 r.[42] Zgodnie z jej zapisami głównymi celami samorządu było strzeżenie godności stanu adwokackiego, reprezentowanie interesów zawodowych oraz współdziałanie z organami wymiaru sprawiedliwości. Instytucjami samorządu zawodowego były izby adwokackie tworzone w oparciu o okręgi sądów apelacyjnych oraz Naczelna Rada Adwokacka. Do podstawowych zadań samorządu adwokackiego zaliczono:

- wpis na listę adwokatów i aplikantów adwokackich oraz skreślanie z tych list;
- nadzór nad działalnością zawodową oraz zachowaniem przez członków samorządu godności stanu adwokackiego;
- ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej;
- prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego;
- kierowanie przygotowaniem zawodowym i kształceniem aplikantów adwokackich;
- wyznaczanie obrońców i pełnomocników stron;
- zarządzanie majątkiem samorządowym;
- udzielanie opinii na żądanie władz państwowych o projektach aktów ustawodawczych lub rozporządzeń oraz przedstawianie postulatów w dziedzinie ustawodawstwa i stosowania obowiązujących przepisów.

W skład danej izby adwokackiej wchodzili wszyscy adwokacki i aplikanci adwokaccy mający siedzibę na terenie okręgu sądu apelacyjnego. Posiadała ona osobowość prawną a jej organami były: walne zgromadzenie, okręgowa rada adwokacka, sąd dyscyplinarny oraz komisja rewizyjna[43]. Kadencja organów, za wyjątkiem komisji rewizyjnej, trwała trzy lata, z tym, że co roku wymianie podlegała 1/3 składu organu.

Walne zgromadzenie izby zwoływane było raz w roku, ale istniała możliwość zwołania go w trybie nadzwyczajnym na wniosek okręgowej rady adwokackiej, komisji rewizyjnej, Naczelnej Rady Adwokackiej albo 1/5 adwokatów danej izby. Bierne prawo wyborcze przysługiwało adwokatom, którzy wykonywali swój zawód przez okres co najmniej pięciu lat. Wyjątkiem było kandydowanie do Naczelnej Rady

[41] Zdaniem Zdzisława Krzemińskiego przyjęte rozporządzenie stanowiło wyraźny regres w porównaniu do zapisów statutu tymczasowego. Zwraca on przede wszystkim uwagę, że wprowadzono do tekstu rozporządzenia szeroko rozbudowaną instytucję nadzoru ze strony resortu sprawiedliwości, bowiem Minister Sprawiedliwości mógł m.in. rozwiązać radę i przekazać czasowo wykonywanie jej uprawnień delegowanym przez siebie sędziom. Miał on również prawo uchylać z urzędu uchwały rad adwokackich oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, a także zarządzić zamknięcie na czas określony listy adwokatów w poszczególnych miejscowościach, co kategorycznie zamykało drogę zawodową młodym adeptom zawodu. Zob. M. Zaborski, op. cit., s. 62. Por. Z. Krzemiński, *Adwokatura polska...*, s. 68.

[42] Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. 1938 Nr 33, poz. 289).

[43] W ustawie wymienia się również pierwszego rzecznika i rzeczników dyscyplinarnych, ale nie zalicza się ich w poczet organów izb.

Adwokackiej, gdzie wymagano dziesięcioletniego stażu pracy. Do podstawowych kompetencji walnego zgromadzenia zaliczono:

- wybór członków okręgowej rady adwokackiej, sądu dyscyplinarnego izby i komisji rewizyjnej;
- wybór członków Naczelnej Rady Adwokackiej;
- uchwalanie budżetu izby i ustalanie wysokości składki samorządowej;
- kontrolę działalności okręgowej rady adwokackiej.

Okręgowa rada adwokacka zgodnie z postanowieniem ustawy zajmowała się wszystkimi zadaniami, które w ustawie nie zostały zastrzeżone dla innych organów izbowych. Ze składu rady raz w roku wybierano dziekana, wicedziekanów, sekretarza, skarbnika, bibliotekarza oraz pierwszego rzecznika i rzeczników dyscyplinarnych.

Podstawowe zadania komisji rewizyjnej oscylowały wokół kontroli działalności gospodarczej i finansowej prowadzonej przez okręgową radę adwokacką. W jej skład wchodziło co najmniej trzech członków oraz dwóch zastępców członka. Ze swojego grona wybierano przewodniczącego na jednoroczną kadencję.

Ostatnim organem powołanym do wydawania orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych był sąd dyscyplinarny. Spośród jego członków wybierano prezesa oraz jednego lub dwóch wiceprezesów. Orzekał on jako sąd I instancji w sprawach adwokatów i aplikantów adwokackich za wyjątkiem członków władz izby z tytułu:

- naruszenia obowiązków;
- popełnienia czynów uchybiających godności zawodu adwokata;
- czynów niegodnych adwokata, popełnionych przed wpisaniem na listę, a nieznanych w momencie przyjęcia do adwokatury.

Decyzję o pociągnięciu do odpowiedzialności dyscyplinarnej podejmował rzecznik dyscyplinarny bądź też prokurator z oskarżenia publicznego, jeśli sprawa dotyczyła ważnego interesu publicznego. Do zakresu kar orzekanych przez sąd dyscyplinarny zaliczono: upomnienie, naganę, zawieszenie w czynnościach zawodowych na czas od trzech miesięcy do dwóch lat, pozbawienie prawa wykonywania zawodu adwokata na czas od dwóch do dziesięciu lat, wydalenie z adwokatury. Równolegle do wymierzenia kar podstawowych orzekano również kary dodatkowe. Przykładowo w przypadku nagany można było orzec dodatkowo utratę prawa patronatu na czas do lat pięciu lub też grzywnę od 50 do 5 000 złotych. Powyższe kary dodatkowe można było orzec łącznie. Od wyroku I instancji przysługiwało odwołanie do wyższego sądu dyscyplinarnego, a w sprawach, które wniesione zostały przez prokuratora bądź też gdy to on wnosił odwołanie do specjalnej, mieszanej Izby do Spraw Adwokatury przy Sądzie Najwyższym.

Na szczeblu centralnym najważniejszym organem samorządowym była Naczelna Rada Adwokacka, w której skład wchodziły łącznie 24 osoby, w tym: dwunastu członków powoływanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, po trzech członków z każdej izby wybieranych przez walne zgromadzenia oraz sześciu członków kooptowanych przez izby adwokackie. Spośród członków Naczelnej Rady Adwokackiej wybierano na roczną kadencję prezesa, wiceprezesów, sekretarza, skarbnika, członków Wydziału Wykonawczego, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, pierwszego rzecznika i rzeczników dyscyplinarnych. Członkowie Naczelnej Rady Adwokackiej wybierali

również komisję rewizyjną spoza członków rady z tym, że osoby te musiały posiadać bierne prawo wyborcze do rady. Zadania organów na szczeblu ogólnokrajowym były bardzo podobne do ich odpowiedników na szczeblu regionalnym[44]. Warto jednak zaznaczyć, że do podstawowych zadań Naczelnej Rady Adwokackiej zaliczono:

- ustalanie wytycznych działalności organów samorządu adwokackiego, zasad wykonywania zawodu oraz kształcenia aplikantów;
- uchwalanie regulaminów i nadzór nad działalnością organów izb;
- rozstrzyganie odwołań od uchwał rad okręgowych;
- ustalanie wysokości opłaty wpisowej, uchwalanie budżetu Naczelnej Rady Adwokackiej oraz określanie udziału poszczególnych izb w pokrywaniu jej wydatków;
- udzielanie opinii na żądanie władz państwowych o projektach aktów ustawodawczych lub rozporządzeń oraz przedstawianie postulatów w dziedzinie ustawodawstwa i stosowania obowiązujących przepisów.

Bardzo istotnym punktem ustawy z 1938 roku były zapisy dotyczące nadzoru nad działalnością samorządu adwokackiego, który sprawowany był przez Ministra Sprawiedliwości. Uzyskał on bardzo szeroki wachlarz kompetencji, który był powszechnie krytykowany przez stan adwokacki. Przede wszystkim posiadał on w ramach wykonywania nadzoru prawo uchylania uchwał rady. Mógł również skorzystać ze środków zaradczych przypisanych Naczelnej Radzie Adwokackiej w sytuacji, gdy okręgowa rada prowadziła działalność niezgodną z prawem lub zagrożone byłoby dobro publiczne. W szczególnie uzasadnionych przypadkach minister wyposażony został w kompetencje rozwiązania okręgowej rady adwokackiej a nawet Naczelnej Rady Adwokackiej. Wówczas ustanawiał on tymczasowy zarząd komisaryczny do czasu utworzenia nowej rady. Co więcej Minister Sprawiedliwości miał także prawo zarządzić zamknięcie na czas określony listy adwokatów i aplikantów adwokackich w poszczególnych okręgach lub też miejscowościach. Naczelna Rada Adwokacka miała jedynie prawo wyrazić opinię o takim zarządzeniu ministra, a ten był zobligowany do jej wysłuchania. Opinia nie była jednak dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca[45].

---

[44] Nieco inną rolę pełnił Wyższy Sąd Dyscyplinarny, który dla spraw rozpatrywanych przez sądy dyscyplinarne (za wyjątkiem spraw wniesionych przez prokuratora lub też w momencie gdy to on się odwoływał) pełnił funkcję II i ostatecznej zarazem instancji. W stosunku natomiast do spraw dyscyplinarnych wniesionych przeciw członkom organów izb adwokackich stanowił on I instancję. Od tego rodzaju orzeczeń można było wnieść odwołanie do specjalnego organu tzw. Izby do Spraw Adwokatury działającej przy Sądzie Najwyższym. Izba ta był pierwszą i ostatnią instancją w przypadku spraw wniesionych przeciwko członkom Naczelnej Rady Adwokackiej i komisji rewizyjnej. Równocześnie działała ona jako druga i ostateczna instancja w sprawach rozpatrywanych przez sądy dyscyplinarne, a wniesione przez prokuratora ze względu na ważny interes publiczny. Por. R. Kmieciak, *Samorządy prawnicze*..., s. 66.

[45] Polska Palestra powszechnie krytykowała kompetencje ustawowe i działania nadzorcze ministra w tym zakresie. Uważano, że poprzez takie rozwiązania legislacyjne zyskał realny instrument niedopuszczania do stanu adwokackiego prawników niechętnych obozowi sanacyjnemu. Arbitralnie więc mógł decydować o tym, kto uzyska prawo wykonywania zawodu w danym regionie. Po zamknięciu listy minister mógł jedynie zezwolić na wpis określonej przez siebie liczby adwokatów lub też aplikantów, których wyznaczała NRA spośród kandydatów przedstawionych przez okręgowe rady adwokackie. Co istotne, krytykowane zapisy bardzo szybko zostały zastosowane, bowiem minister skorzystał z przysługujących mu prerogatyw wydając rozporządzenie z dnia 4 czerwca 1938 r. o zamknięciu list adwokatów i list aplikantów adwokackich (Dz. U. 1938 Nr 40, poz. 334). Nową

Mimo tak szerokich ograniczeń, jakie miały miejsce po roku 1926 i zostały potwierdzone w ustawie z 1938 roku, samorząd adwokacki działał bardzo sprawnie i cieszył się wielkim autorytetem wśród adwokatów i społeczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że bezpośredni wpływ na tak wysoki prestiż samorządu miały osoby piastujące najważniejszą funkcję Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej. Na jej czele stały takie wybitne postacie, jak: Cezary Ponikowski, Henryk Konic, Bolesław Bielawski, Franciszek Paschalski czy Ludwik Domański. Funkcję dziekanów w poszczególnych okręgowych izbach adwokackich sprawowali z reguły adwokaci o dużym autorytecie etycznym i zawodowym[46].

Po wkroczeniu wojsk niemieckich w dniu 1 września 1939 r. na okupowanych terenach najeźdźcy opublikowali rozporządzenie gubernatora z dnia 26 października 1939 r. o odbudowie administracji na okupowanych obszarach. Od początku okupacji ludność zamieszkująca zajęte tereny została poddana represjom, przejawiającym się m.in. w akcjach deportacyjnych Polaków do Generalnej Guberni, aresztowaniach i konfiskatach mienia, wywozach ludności do obozów koncentracyjnych czy masowych egzekucjach. Dotyczyło to w znacznej mierze adwokatów, którzy wysiedlani byli z terenów okupowanych. Nowe władze rozwiązały Naczelną Radę Adwokacką w dniu 14 grudnia 1939 r. oraz rozpoczęły akcje terroryzujące środowisko adwokackie[47].

Pomimo intensywnych działań okupanta mających na celu zastraszenie adwokatury powstał początkowo Tajny Komitet Adwokacki, który później przekształcił się w Tajną Radę Adwokacką w Warszawie. Kierowała ona pracami samorządu, opracowywała zasady postępowania względem władz okupacyjnych m.in. wprowadzając zakaz uczestnictwa polskich adwokatów w pracach niemieckich urzędów oraz zalecając korzystanie z sądownictwa polubownego i prowadzenia akcji samopomocy koleżeńskiej. Warto też podkreślić, że już w 1941 roku uruchomiono tajne szkolenie aplikantów adwokackich. Formalnie jednak samorząd zawodowy adwokatów przestał istnieć[48].

Bilans strat polskiej adwokatury w wyniku działań wojennych jest tragiczny. Szacuje się, że w wyniku II wojny światowej śmierć poniosło 56% adwokatów i aż 95% aplikantów adwokackich. Tylko w wyniku „zbrodni katyńskiej" zginęło co najmniej 110 adwokatów[49].

Drugą korporacją zawodową, która uzyskała przywilej tworzenia samorządu zawodowego byli notariusze. Podobnie jak w przypadku adwokatów, funkcjonowanie izb nie opierało się początkowo na jednolitym ustawodawstwie. U progu niepodległości obowiązywały trzy różne systemy organizacji notariatu. Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego zachowała moc prawną zmodyfikowana ustawa notarialna z 1866 roku. System ten nie był jednak jednolity, ponieważ na obszarze byłej Kongresówki funkcjonowała ustawa rosyjska w wersji wprowadzonej na tym terenie w 1876 roku, której

ustawę potocznie nazywano tzw. „ustawą kagańcową". Por. Z. Krzemiński, *Adwokatura polska...*, s. 69.

[46] M. Zaborski, op. cit., s. 69.
[47] A. Kisza, Z. Krzemiński, R. Łuczywek, op. cit., s. 139.
[48] Ibidem, s. 140–143.
[49] Z. Krzemiński, *Adwokatura polska...*, s. 66.

zapisy dotyczyły również organizacji sądownictwa. W latach 1919–1920 po stosownych modyfikacjach rozszerzono jej zapisy o prawo hipoteczne. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego nadal obowiązywała ustawa z 1871 roku. Należy pamiętać, że przepisy dotyczące wykonywania zawodu notariusza były w zaborze pruskim bardzo rozproszone w różnych aktach prawnych, w szczególności w ustawach o sądownictwie niespornym z 1898 i 1899 roku. Trzeba też podkreślić, że rosyjskie i pruskie rozwiązania prawne traktowały notariuszy jak urzędników państwowych. Przepisy austriackie określały natomiast notariuszy mianem „mężów zaufania". Na obszarze byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego nie można było łączyć pracy notariusza z zawodem adwokata, podczas gdy w byłym zaborze pruskim notariusze bardzo często byli właśnie adwokatami. Jako samodzielna i niezależna struktura samorząd zawodowy notariuszy występował jedynie w byłym zaborze austriackim, gdzie funkcjonował na podstawie wspominanej wcześniej ustawy z dnia 25 lipca 1871 r. Na terenie byłego zaboru pruskiego notariusze wchodzili w skład samorządu adwokackiego, natomiast instytucja samorządu notarialnego w byłym zaborze rosyjskim nie była w ogóle znana[50].

Ujednolicony dla całego kraju samorząd notarialny został wprowadzony na podstawie rozporządzenia Prezydenta – Prawo o notariacie z dnia 27 października 1933 r. gdzie stwierdzono, że głównym zadaniem samorządu jest reprezentowanie interesów zawodowych notariuszy[51]. Struktura samorządu notarialnego, w przeciwieństwie do adwokatury, była jednoszczeblowa. Funkcjonowały mianowicie izby notarialne, które, podobnie jak w przypadku samorządu adwokackiego, swoim zasięgiem obejmowały obszar właściwych sądów apelacyjnych. Należy też zaznaczyć, że rozwiązania zastosowane w rozporządzeniu z 1933 roku wzorowane były na zapisach aktów prawnych dotyczących adwokatury. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości w Polsce działało około 600 notariuszy. W chwili wejścia w życie jednolitego prawa o notariacie było 779 notariuszy, zaś do momentu wybuchu II wojny światowej liczba ta wzrosła do 845 notariuszy[52].

W rozdziale czwartym tego aktu prawnego umieszczono przepisy dotyczące funkcjonowania izb notarialnych. Powołanie instytucji samorządowej było w okresie międzywojennym podstawowym postulatem środowiska zawodowego. Mimo że instytucja ta nie została wyposażona w oczekiwane przez notariuszy instrumenty to w ich opiniach dominowało zadowolenie. W siedzibie każdego sądu apelacyjnego powołano wyposażoną w osobowość prawną izbę notarialną, zrzeszającą obligatoryjnie wszystkich notariuszy, którzy wykonywali swoje czynności na obszarze danego sądu apelacyjnego. Po wprowadzeniu przepisów rozporządzenia w życie pracę rozpoczęło siedem izb notarialnych z siedzibami w Warszawie, Lublinie, Wilnie, Poznaniu, Katowicach, Krakowie i Lwowie. Jesienią 1934 roku dokonano korekty okręgów sądów apelacyjnych, w wyniku której samorząd kielecki wszedł w skład

[50] D. Malec, *Dzieje notariatu polskiego*, Kraków 2007, s. 129.

[51] Dz. U. 1933 Nr 84, poz. 609. Warto powiedzieć, że ówczesna nazwa tego aktu prawnego brzmiała Prawo o notarjacie.

[52] D. Malec, *Dzieje notariatu...*, s. 180.

izby krakowskiej oraz powołano Sąd Apelacyjny w Toruniu. Mimo tego nie udało się powołać przy nim izby toruńskiej[53].

Notariuszy mianował Minister Sprawiedliwości. Kandydaci na notariuszy musieli mieć ukończone 30 lat, uniwersyteckie studiów prawnicze oraz pięcioletnią aplikację notarialną, która wieńczona była egzaminem notarialnym. Po zdaniu egzaminu aplikant stawał się asesorem notarialnym. Nie wiązało się z tym jednak żadne uprawnienie do zatrudnienia w kancelarii czy pierwszeństwo w zakresie mianowania, a jedynie możliwość uzyskania upoważnienia do zastępowania notariusza.

W rozporządzeniu wymieniono cały zakres kompetencji izby notarialnej, z których najistotniejsze to:

- czuwanie nad należytym wykonywaniem przez notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych ich obowiązków oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności stanowiska notarialnego;
- udział w sądownictwie dyscyplinarnym;
- ustalanie na żądanie stron lub notariusza wysokości należnego według przepisów wynagrodzenia za daną czynność;
- kształcenie zawodowe aplikantów notarialnych;
- prowadzenie sądownictwa polubownego;
- administracja izby i zarząd jej majątkiem;
- prowadzenie listy notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych.

Organami izby notarialnej były: walne zgromadzenie notariuszy, rada notarialna oraz sąd dyscyplinarny. Do podstawowych zadań walnego zgromadzenia należało:

- wybieranie członków rady notarialnej;
- zatwierdzenie sprawozdania rocznego przedstawianego przez radę notarialną;
- uchwalanie budżetu, a także wysokości składki rocznej na potrzeby izby;
- tworzenie funduszu zapomogowego oraz ubezpieczenia przymusowego na wypadek śmierci lub niezdolności do pracy członków izby;
- rozpatrywanie wniosków członków izby w sprawach ogólnych z zakresu działania notariatu;
- załatwianie innych spraw ogólnych z zakresu działania notariatu.

Liczebność poszczególnych rad notarialnych zależała od ich wielkości. W izbach liczących do stu członków rada składała się z dziewięciu osób, w izbach liczących od stu do dwustu członków było to jedenaście osób, natomiast tam, gdzie w skład izby wchodziło więcej aniżeli dwustu członków rada liczyła trzynaście osób. Członkowie rady wybierali ze swojego grona: prezesa, wiceprezesa, sędziów oraz rzeczników dyscyplinarnych.

W sprawach dyscyplinarnych w I instancji właściwy był sąd dyscyplinarny, który składał się z jednego sędziego sądu okręgowego delegowanego przez kolegium administracyjne danego sądu, który pełnił funkcję przewodniczącego, a także dwóch notariuszy wybranych przez radę. Przed postawieniem danego notariusza przed obliczem sądu należało wysłuchać opinii rzecznika dyscyplinarnego[54]. Za wszelkie przewinienia

[53] Ibidem, s. 181.

[54] Funkcję rzecznika mógł również pełnić prokurator sądu okręgowego, gdy sprawa dotyczyła ważnego interesu publicznego, bądź gdy zawiadomienie wniosła osoba powołana do nadzoru.

służbowe, uchybienie godności lub powadze stanowiska sąd mógł wymierzyć karę: upomnienia, nagany, grzywny, a nawet pozbawienia prawa wykonywania zawodu. W II instancji właściwy był sąd dyscyplinarno-odwoławczy składający się z dwóch sędziów sądu apelacyjnego wyznaczonych przez kolegium administracyjne danego sądu oraz jednego notariusza wybieranego przez radę notarialną. Co ważne, obradom przewodniczył jeden z wyznaczonych sędziów sądu powszechnego.

Nadzór nad działalnością notariuszy oraz samorządu notarialnego pełnił Minister Sprawiedliwości oraz sądy powszechne i ich prezesi. Prezes sądu apelacyjnego sprawował nadzór nad całą izbą i notariuszami w niej działającymi. W przypadku naruszenia prawa oraz zaniedbania obowiązków przez organy izby notarialnej mógł on występować do kolegium administracyjnego sądu apelacyjnego z wnioskiem o uchylenie danej uchwały lub podjąć działania zmierzające do przywrócenia porządku prawnego. Od takiej decyzji kolegium rada notarialna mogła odwoływać się do Ministra Sprawiedliwości, co jednak nie wstrzymywało wykonalności decyzji. Naczelny nadzór nad notariuszami oraz organami izb notarialnych sprawował Minister Sprawiedliwości. Poza uprawnieniami nadzorczymi miał prawo w przypadkach rażących uchybień rozwiązać radę notarialną. W razie rozwiązania rady czynności jej spełniać miało czasowo powołane kolegium administracyjne sądu apelacyjnego. Nowe wybory do rady należało wówczas zarządzić najpóźniej przed upływem 3 miesięcy od daty rozwiązania. Istotne jest również to, że zarządzenia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości były prawomocne i nie podlegały zaskarżeniu.

Wejście w życie rozporządzenia z roku 1933 stanowiło dla polskiego notariatu okresu międzywojennego bardzo ważne wydarzenie. Notariusze wyodrębnieni zostali w samodzielną prawniczą grupę zawodową. Aby stać się jej członkiem należało spełnić wysokie wymagania kwalifikacyjne. Fundamentalne znaczenie miało określenie notariuszy mianem funkcjonariuszy publicznych. Tworząc samorząd opierano się również na wzorcach europejskich, w szczególności odnoszących się do doświadczeń francuskich. Jednolicie wprowadzono typ tzw. notariatu czystego, który jednoznacznie wykluczał możliwość równoczesnego wykonywania zawodu adwokata bądź też jakiegokolwiek innego zawodu prawniczego[55]. Wielokrotne podkreślenie publicznego charakteru funkcji pełnionych przez notariuszy, nie będących urzędnikami państwowymi, umożliwiło nadanie notariatowi, po raz pierwszy w skali całego kraju, samorządu zawodowego, chociaż tylko na podstawowym szczeblu, bez utworzenia drugiego, ogólnopolskiego stopnia. Organy izb – walne zgromadzenia oraz rady zdołały jednak doprowadzić do utworzenia namiastki samorządu na szczeblu

[55] Nie brakowało jednak głosów krytycznych względem rozwiązań prawnych przyjętych w roku 1933. Sceptyczny wobec rozwiązań z 1933 roku był m.in. Z. Grelowski, który stwierdził, że izby notarialne powstałe po 1933 roku „nie są jednostkami samorządowymi w ścisłym tego słowa znaczeniu, tak samo jak notariatu nie można zaliczyć do wolnych zawodów. Notariusz jest bowiem funkcjonariuszem publicznym i osobą publicznego zaufania, a w następstwie tego wykonywanie zawodu i dostęp do niego jest ściśle regulowany przez władze rządowe. Ustawa nie nazywa też izb notarialnych jednostkami samorządowymi, przyznaje im tylko osobowość prawną i powierza załatwianie pewnych spraw wewnętrzno-organizacyjnych na wzór jednostek samorządu zawodowego". Pomimo tak krytycznej oceny w literaturze powszechnie uznaje się, że izby notarialne powstałe w latach 30. są realnymi formami samorządu zawodowego. Zob. Z. Grelowski, op. cit., s. 110.

centralnym, w postaci odbywających się stale i cieszących się dużym uznaniem Konferencji Prezesów i Wiceprezesów Rad Notarialnych. Do końca II Rzeczypospolitej odbyły się 24 takie spotkania[56].

Duża aktywność środowiska notariuszy w Polsce przedwojennej przejawiała się także w wydawaniu stojącego na wysokim poziomie merytorycznym czasopisma „Przegląd Notarialny", a pod koniec tego okresu także „Kwartalnika Prawa Prywatnego". Problemy notariatu poruszane były także w dwutygodniku „Notariat i Hipoteka". W okresie przed unifikacją aktywnie działały organizacje i stowarzyszenia notariuszy, m.in. Zrzeszenie Notarjuszów i Pisarzy Hipotecznych byłego Królestwa Polskiego, Stowarzyszenie Notariuszy Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, Związek Pracowników Notariatu i Hipoteki, Związek Urzędników Adwokackich i Notarialnych na Ziemie Zachodnie Rzeczypospolitej[57].

Wydanie rozporządzenia i wprowadzenie go w życie od dnia 1 stycznia 1934 r. stanowiło bardzo istotny element uporządkowania i ujednolicania systemu prawa w II Rzeczypospolitej. Krótki okres, jaki pozostał do wybuchu II wojny światowej, nie pozwolił jednak na całkowite i pełne wprowadzenie w życie wszystkich przepisów prawa o notariacie. Mimo, że rozporządzenie obowiązywało w warunkach II Rzeczypospolitej niespełna 6 lat, a po okupacji uchylone zostało przepisami pierwszej, powojennej ustawy o notariacie z 1951 roku, wprowadzającej jego upaństwowienie, to podstawowe zasady i rozwiązania zakorzeniły się bardzo głęboko w świadomości środowiska zawodowego notariuszy i przetrwały próbę czasu[58].

Po wybuchu II wojny światowej i włączeniu zachodnich ziem polskich do III Rzeszy zlikwidowano istniejące tam kancelarie notarialne. Niemalże identyczne działania prowadzono na terenach wcielonych do Związku Radzieckiego. Inaczej wyglądała sytuacja na terenie Generalnej Guberni, gdzie funkcjonował on w fasadowej postaci a izby notarialne były początkowo nadzorowane przez komisarycznego kierownika i zarząd, a także ingerowano w sprawy merytoryczne związane z prowadzonymi czynnościami zawodowymi. Od roku 1941 wprowadzono na tych terytoriach notariat i notariuszy niemieckich[59].

Należy również podkreślić, że polski notariat odniósł poważne straty, które szacuje się mniej więcej na poziomie 30% wszystkich wykonujących zawód przed wybuchem wojny. Znacząca część z grona notariuszy straciła życie na frontach II wojny świato-

[56] D. Malec, *O dorobku polskiego notariatu i notariuszy okresu międzywojennego. Uwagi z okazji jubileuszu 70-lecia „Konstytucji notariatu polskiego"*, (w:) *Sesja naukowa pt. 70 lat zunifikowanego polskiego prawa o notariacie*, Warszawa 2003, s. 24–25.

[57] D. Malec, *Dzieje notariatu*..., s. 184.

[58] Należy powiedzieć, że umożliwiło to zachowanie żywej tradycji. Dorobek okresu międzywojennego, odrębność zawodowa, głęboko uświadamiana – mimo niesprzyjających warunków – konieczność zachowania fundamentalnych zasad organizacji notariatu, ułatwiły po 1991 roku szybką restytucję samorządu zawodowego. W istocie był to powrót do wcześniejszych, podstawowych reguł ustrojowych, umożliwiających jego dalszy rozwój przy zachowaniu godnej uznania równowagi elementów tradycji i nowoczesności. Por. D. Malec, *O dorobku*..., s. 23–24.

[59] W. Bayer, *Adwokatura polska podczas okupacji hitlerowskiej 1939–1945*, „Palestra" 1988, nr 11-12, s. 75–76.

wej, w niemieckich więzieniach i obozach koncentracyjnych. Notariusze znaleźli się między innymi wśród ofiar egzekucji w Starobielsku i Ostaszkowie[60].

Trzecią grupą zawodową, która uzyskała przywilej posiadania samorządu zawodowego w okresie międzywojennym byli lekarze. Izby lekarskie byłego zaboru pruskiego zostały w całości spolonizowane, a w drodze komisarycznej powołane zostały nowe, tymczasowe władze izb. Z kolei w izbach lekarskich na terenie byłego zaboru austriackiego, które były zdominowane przez Polaków, dostosowano jedynie statuty funkcjonujących ówcześnie izb do nowego porządku prawnego odradzającego się państwa polskiego. Były to jednak regulacje tymczasowe[61].

W początkowym okresie funkcjonowania niepodległego państwa polskiego władze stanęły przed trudnym zadaniem, jakim było zorganizowanie służby zdrowia i kształtowanie polityki zdrowotnej państwa. Już w połowie stycznia 1919 roku odbyła się narada zorganizowana przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia Publicznego celem omówienia spraw związanych z problemami sanitarnymi i ustawodawczymi organizacji publicznej służby zdrowia oraz zasad utworzenia izb lekarskich. W trakcie trwania obrad przedstawiono pierwszy projekt ustawy o izbach lekarskich autorstwa Ministerstwa Zdrowia Publicznego. W dniach 27–28 kwietnia 1919 r. odbył się zjazd Stowarzyszenia Lekarzy Polskich w Warszawie, gdzie delegaci zrzeszeń lekarskich obradowali nad przyszłym kształtem organizacji stanu lekarskiego. Sugestie środowiska lekarskiego uwzględniono i ostatecznie przyjęto projekt ustawy w dniu 7 października 1921 r.[62]

Ujednolicenie organizacji samorządowej stanu lekarskiego nastąpiło bardzo szybko, bowiem Sejm w dniu 2 grudnia 1921 r. uchwalił ustawę o ustroju i zakresie działania izb lekarskich[63]. Przyjęto jednolite rozwiązania prawne i organizacyjne dotyczące funkcjonowania samorządu lekarskiego. Powyższa ustawa niewątpliwie nawiązywała w swych rozwiązaniach do ustawodawstwa niemieckiego, uznając izby samorządowe za korporacje publicznoprawne o obligatoryjnym członkostwie. Izby lekarskie zostały wyposażone we władztwo administracyjne i dzięki temu stanowiły podmiot zdecentralizowanej administracji państwowej. Powstałe w ten sposób izby lekarskie były samorządne i niezawisłe od administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Jednym z najważniejszych zadań samorządu było prowadzenie listy lekarzy zamieszkujących i wykonujących praktykę lekarską na terenie danej izby. Ponadto ustawa obligowała izby lekarskie do przedstawiania swojej opinii we wszelkich sprawach odnoszących się do zakresu ich działania[64].

Podstawowym organem izby była rada, do której bierne i czynne prawo wyborcze przysługiwało wszystkim lekarzom wpisanym na daną listę zawodową. Członkowie rady ze swojego grona wybierali zarząd, komisję rewizyjną oraz sąd izby. Zarząd każdej z izb wybierał spośród jego członków przewodniczącego – naczelnika izby, sekretarza oraz skarbnika. Na szczeblu krajowym działała natomiast Naczelna Izba

[60] D. Malec, *Od Budzisława do współczesnego notariusza*, „Rzeczpospolita" 2006, nr 239, s. 7.
[61] K. M. Nowak, op. cit., s. 117.
[62] E. Więckowska, *Lekarze jako grupa zawodowa w II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2004, s. 227–228.
[63] Dz. U. 1921 Nr 105, poz. 763.
[64] K. M. Nowak, op. cit., s. 118.

Lekarska, którą tworzyli delegaci wybierani przez izby okręgowe. Jej struktura była bardzo podobna do tej odnoszącej się do szczebla okręgowego.

Na bazie przepisów ustawy oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia Publicznego z dnia 15 marca 1922 r. w przedmiocie utworzenia izb lekarskich[65] zorganizowano system samorządu zawodowego lekarzy. Wybory do izb lekarskich przygotowane zostały na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia Publicznego z dnia 25 lipca 1922 r. o pierwszych wyborach do rad izb lekarskich[66]. Zawierało ono przepisy normujące tryb przygotowania i przeprowadzenia pierwszych wyborów. Należało powołać rządowego komisarza wyborczego dla każdego okręgu izby, natomiast w Ministerstwie Zdrowia Publicznego miał działać główny komisarz i jego zastępca. Powoływano również komisje wyborcze dla każdej izby okręgowej oraz główną komisję wyborczą działającą przy ministerstwie. Głosowanie zostało oparte na zasadzie proporcjonalności oraz głosowaniu na listy[67].

Pierwsze wybory przeprowadzono na terenie całego kraju w dniu 10 grudnia 1922 r., a wybory uzupełniające 14 stycznia 1923 r. W ich wyniku rozpoczęła działalność Naczelna Izba Lekarska oraz sześć okręgowych izb lekarskich:

- Izba Lekarska Warszawsko-Białostocka (woj. białostockie obejmowało również Grodno i Suwałki);
- Izba Lekarska Lwowska (obejmowała województwa: lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie);
- Izba Lekarska Lubelska (obejmowała województwa: lubelskie, poleskie i wołyńskie);
- Izba Lekarska Krakowska (województwo krakowskie);
- Izba Lekarska Łódzka (województwo łódzkie);
- Izba Lekarska Poznańsko-Pomorska (obejmowała województwa: poznańskie i pomorskie)[68].

Kilkanaście lat po przyjęciu ustawy normującej sprawy samorządu lekarskiego uchwalono nowy akt prawny, a mianowicie ustawę z dnia 15 marca 1934 r. o izbach lekarskich[69]. Należy wyraźnie podkreślić, że rozwiązania w niej zawarte w znacznej części oparte zostały na przepisach jej poprzedniczki z roku 1921. Potwierdzono zatem raz jeszcze samorządowy i publicznoprawny charakter izb lekarskich o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym. Poszerzono również zakres posiadanych przez izby lekarskie kompetencji.

Struktura tego samorządu pozostała dwuszczeblowa. Na poziomie podstawowym funkcjonowały okręgowe izby lekarskie, które obejmować mogły obszar jednego lub więcej województw. W skład izby lekarskiej wchodzili lekarze wpisani na listę zawodową mający stałe, bądź też czasowe prawo wykonywania praktyki lekarskiej

[65] Dz. U. 1922 Nr 41, poz. 353.
[66] Dz. U. 1922 Nr 70, poz. 628.
[67] E. Więckowska, op. cit., s. 229.
[68] A. Zarzycki, *Izba Lekarska Poznańsko-Pomorska, 1922–1939*, (w:) *Wielkopolska Izba Lekarska. Tradycja i współczesność 1921–1999*, pod red. A. Baszkowskiego, J. Marcinkowskiego, A. Zarzyckiego, Poznań 2000, s. 48.
[69] Dz. U. 1934 Nr 31, poz. 275.

i zamieszkiwali w okręgu działalności izby. Funkcjonowało w owym czasie osiem okręgowych izb lekarskich z siedzibami w: Poznaniu, Łodzi, Krakowie, Katowicach, Lublinie, Lwowie, Warszawie oraz Wilnie[70].

Do podstawowych zadań izb lekarskich zaliczano:

- współdziałanie z władzami rządowymi i samorządowymi w sprawach zdrowia publicznego oraz sprawach związanych z wykonywaniem nadzoru nad praktyką lekarską;
- krzewienie i strzeżenie zasad etyki, godności i sumienności zawodowej wśród członków samorządu;
- ochronę interesów przedstawicieli zawodu;
- sprawowanie pieczy nad stanem materialnym członków danej izby, w szczególności zaś zakładanie i prowadzenie przymusowych instytucji ubezpieczeniowych i wzajemnej pomocy dla członków izb lekarskich i ich rodzin;
- zakładanie, prowadzenie lub popieranie prac i instytucji społecznych, a także popieranie instytucji naukowych;
- prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego oraz polubownego.

Organami funkcjonujących wówczas izb lekarskich były: rada, zarząd, komisja rewizyjna oraz sąd dyscyplinarny. Rada izby pełniła rolę organu uchwalającego i kontrolującego i wybierana była spośród wszystkich lekarzy posiadających bierne prawo wyborcze. Co ciekawe – przyjęcie mandatu było obowiązkowe. Kadencja członków rady trwała 5 lat, podobnie jak i wybieranych przez nią organów. Do kompetencji rady okręgowej izby lekarskiej należało:

- uchwalanie budżetu izby oraz ustalanie wysokości składki wpisowej i rocznej na potrzeby izby;
- rozporządzanie majątkiem izby oraz decydowanie w sprawach nabywania lub zbywania nieruchomości, a także zatwierdzanie rocznego sprawozdania zarządu;
- uchwalanie i zmiany regulaminów izby oraz organów izbowych;
- uchwalanie wniosków, regulujących warunki pracy i płacy lekarzy;
- wybieranie członków Naczelnej Izby Lekarskiej;
- realizowanie innych spraw przekazanych radzie przez Naczelną Izbę Lekarską lub przez Ministra Opieki Społecznej.

Organem wykonawczym był zarząd, którego głównym zadaniem pozostawało decydowanie we wszystkich sprawach niezastrzeżonych innym organom, sporządzanie sprawozdań rocznych radzie izby i Naczelnej Radzie Lekarskiej, a także załatwianie wszelkich spraw przekazanych przez nie oraz władze państwowe do realizacji. Zarząd składał się z sześciu do dwunastu osób i dodatkowo z trzech do sześciu zastępców. Członkowie zarządu wybierali spośród siebie prezesa, sekretarza oraz skarbnika na okres trzech lat.

Zadaniem komisji rewizyjnej była kontrola działalności finansowej i gospodarczej okręgowej izby lekarskiej. Opracowywała ona m.in. sprawozdania dla okręgowej rady lekarskiej, Naczelnej Izby Lekarskiej oraz Ministra Opieki Społecznej. Komisja

[70] H. Rafalski, *Izby lekarskie w Polsce*, „Zeszyt Naukowy Kaliskiego Towarzystwa Lekarskiego" 1999, nr 5, s. 76.

miała również prawo zgłaszania wniosków odnośnie poprawy działania instytucji izby. Składała się ona z trzech do pięciu członków i dwóch do trzech zastępców.

Sądownictwo dyscyplinarne na poziomie regionalnym wykonywane było przez sąd dyscyplinarny okręgowej izby lekarskiej. W jego skład wchodziło od dwunastu do osiemnastu członków, przy czym podobnie jak w przypadku zarządu, istniał wymóg stałego zamieszkiwania połowy składu w siedzibie izby. Sąd ten orzekał jako I instancja w składzie trzyosobowym. Rada danej izby lekarskiej miała prawo utworzyć stałe wydziały zamiejscowe sądu. Za nieprzestrzeganie zasad etyki lekarskiej czy uchybienie godności i obowiązkom zawodowym lekarza można było ukarać:

- upomnieniem;
- naganą;
- zawieszeniem w prawach członka (co równało się zakazie wykonywania zawodu) na czas określony;
- skreśleniem z listy członków (co oznaczało pozbawienie prawa wykonywania zawodu).

Nałożenie kary nagany powodowało równoczesną utratę biernego prawa wyborczego w najbliższych wyborach samorządowych. Karą dodatkową, którą mógł nakładać sąd była grzywna w wysokości do pięciuset złotych oraz publikacja w dzienniku urzędowym izb[71].

Na szczeblu krajowym samorządu lekarskiego funkcjonowała Naczelna Izba Lekarska. W jej skład wchodzili delegaci wybierani przez okręgowe rady lekarskie spośród ich członków w proporcji jeden delegat i jeden zastępca na czterystu członków danej izby okręgowej. Kadencja wszystkich organów na szczeblu krajowym trwała pięć lat. Do zadań Naczelnej Izby Lekarskiej należało w szczególności:

- uzgadnianie działalności okręgowych izb lekarskich;
- zatwierdzanie budżetów okręgowych izb lekarskich;
- rozstrzyganie odwołań od postanowień okręgowych izb lekarskich;
- rozstrzyganie sporów, powstałych między poszczególnymi izbami lub między izbami a lekarzami tych izb;
- opracowanie ramowych regulaminów izb lekarskich, sądów dyscyplinarnych i innych;
- ustalanie ogólnych zasad etyki lekarskiej;
- wydawanie dziennika urzędowego izb lekarskich.

Pozostałe uprawnienia i ogólna organizacja Naczelnej Izby Lekarskiej opierały się na zasadach analogicznych do izb okręgowych, z taką różnicą, że zamiast rady funkcjonowało walne zebranie przedstawicieli izb lekarskich. Inną rolę pełnił też sąd dyscyplinarny Naczelnej Izby Lekarskiej, który był instancją odwoławczą od orzeczeń sądów izb okręgowych. W jego skład wchodziło dziewięciu członków wybranych przez walne zebrania Izby, pięciu członków mianowanych spośród lekarzy przez Ministra Opieki Społecznej oraz czterech członków powoływanych spośród sędziów zawodowych (sądów powszechnych) przez Ministra Sprawiedliwości. Sąd orzekał w składzie

[71] Zob. J. Skrzypczak, *Historia odpowiedzialności zawodowej lekarzy w Polsce*, „Biuletyn Informacyjny Sądu Lekarskiego i Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej" 2001, nr 4/5, s. 77.

pięciu członków, z czego dwóch musiało być mianowanych przez Ministra Opieki Społecznej, dwóch wybranych przez walne zgromadzenie, natomiast jeden, jako przewodniczący, musiał być sędzią mianowanym przez Ministra Sprawiedliwości[72].

Nadzór nad działalnością okręgowych izb lekarskich i Naczelnej Izby Lekarskiej należał do Ministra Opieki Społecznej, który w sytuacji naruszenia przepisów prawa, porządku lub interesu publicznego przez uchwały i decyzje mógł je zawiesić lub uchylić, natomiast organy, które podjęły uchwałę rozwiązać. W takiej sytuacji mianował on spośród lekarzy komisarza, którego zadaniem było wypełnienie funkcji rozwiązanego organu oraz przeprowadzenie najpóźniej w terminie sześciu miesięcy nowych wyborów.

Wybuch II wojny światowej przerwał działalność izb lekarskich w Polsce. W okresie wojny samorząd lekarski został zlikwidowany zarówno na obszarze okupacji niemieckiej, jak i radzieckiej[73].

W okresie międzywojennym przyjęto jeszcze dwa uregulowania rangi ustawowej, które powoływały do życia samorząd zawodowy. Pierwszą profesją byli lekarze dentyści, którzy aktywnie zabiegali o utworzenie odrębnej organizacji samorządowej; powstało m.in. Stowarzyszenie Absolwentów Akademii Stomatologicznej. Projekty ustaw o izbach każdorazowo wzorowane były na przepisach dotyczących korporacji lekarskiej. Podstawowe znaczenia w dążeniu do utworzenia własnej korporacji zawodowej miał III Zjazd Stowarzyszenia Absolwentów Akademii Stomatologicznej zorganizowany w dniu 31 października 1937 r., na którym zatwierdzono rządowy projekt ustawy o izbach lekarsko-dentystycznych[74]. Wszystkie te działania w efekcie doprowadziły do przyjęcia ustawy z dnia 11 stycznia 1938 r. o izbach lekarsko-dentystycznych[75].

Przepisy ustawy w znacznej mierze wzorowane były na rozwiązaniach ustawy dotyczącej samorządu lekarskiego, w szczególności w zakresie struktury organizacyjnej, podstawowych zadań, sądownictwa dyscyplinarnego czy też nadzoru nad samorządem. Powyższa ustawa tworzyła okręgowe izby lekarsko-dentystyczne oraz Naczelną Izbę Lekarsko-Dentystyczną, przyznając im osobowość prawną. Do zakresu działania izb lekarsko-dentystycznych należało:

- współdziałanie z władzami rządowymi i samorządowymi w sprawach zdrowia publicznego;
- krzewienie i strzeżenie etyki, godności i sumienności zawodowej wśród członków samorządu;
- współdziałanie z władzami rządowymi w sprawach wykonywania nadzoru nad praktyką lekarsko-dentystyczną;
- przedstawicielstwo zawodu lekarsko-dentystycznego i obrona jego interesów;
- piecza nad stanem materialnym członków izby, a w szczególności zakładanie i prowadzenie przymusowych instytucji ubezpieczeniowych oraz wzajemnej pomocy dla członków izb lekarsko-dentystycznych i ich rodzin;

[72] R. Kmieciak, *Ustrój i zadania...*, s. 350.
[73] A. Zarzycki, op. cit., s. 58.
[74] E. Więckowska, op. cit., s. 240–241.
[75] Dz. U. 1938 Nr 6, poz. 33.

- popieranie instytucji naukowych oraz zakładanie, prowadzenie lub popieranie prac i instytucji społecznych;
- prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego.

Organami okręgowej izby lekarsko-dentystycznej były: rada, zarząd, komisja rewizyjna i sąd dyscyplinarny. Wśród podstawowych zadań rady należy wymienić:

- uchwalanie budżetu izby oraz ustalanie wysokości składki wpisowej i rocznej na potrzeby izby;
- zatwierdzanie rocznego sprawozdania zarządu i zamknięcia rachunkowego;
- zarządzanie majątkiem izby oraz rozstrzyganie w sprawach nabywania lub zbywania nieruchomości;
- uchwalanie i zmiany wszelkich regulaminów;
- zgłaszanie wniosków władzom państwowym w zakresie warunków pracy i płacy lekarzy dentystów;
- wybór członków Naczelnej Izby Lekarsko-Dentystycznej;
- wybór prezesa i wiceprezesa;
- inne sprawy, przekazane radzie przez regulamin izby, Naczelną Izbę Lekarsko-Dentystyczną lub przez Ministra Opieki Społecznej.

Zarząd był organem wykonawczym i składał się z trzech do ośmiu członków oraz dwóch do czterech zastępców członków, w tym prezesa, wiceprezesa, sekretarza i skarbnika. Komisja rewizyjna, jako organ kontrolujący działalność finansową i gospodarczą izby, składała się z trzech do pięciu członków i dwóch do trzech zastępców. Sądownictwo dyscyplinarne skonstruowano na wzór rozwiązań dotyczących samorządu lekarskiego. Na poziomie okręgowym działał więc sąd dyscyplinarny izby lekarsko-dentystycznej. W jego skład wchodziło od ośmiu do dwunastu członków. Na szczeblu krajowym, jako instytucja odwoławcza, funkcjonował sąd dyscyplinarny Naczelnej Izby Lekarsko-Dentystycznej, złożony z dziewięciu członków, wybranych przez walne zebranie tej izby, pięciu członków mianowanych spośród członków wszystkich izb lekarsko-dentystycznych przez Ministra Opieki Społecznej oraz czterech członków mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości spośród sędziów.

Na szczeblu ogólnopolskim funkcjonowała Naczelna Izba Lekarsko-Dentystyczna z siedzibą w Warszawie, która była organem przedstawicielskim samorządu lekarzy dentystów oraz nadzorczym wobec okręgowych izb lekarsko-dentystycznych. Składała się ona z przedstawicieli okręgowych izb lekarsko-dentystycznych wybieranych na pięcioletnią kadencję przez izby okręgowe w proporcji jednego przedstawiciela i jego zastępcy na 200 członków zarejestrowanych w danej izbie. Do zadań Naczelnej Izby Lekarsko-Dentystycznej należało:

- koordynowanie działalności okręgowych izb lekarsko-dentystycznych;
- zatwierdzanie budżetów izb okręgowych;
- rozstrzyganie odwołań od postanowień okręgowych izb lekarsko-dentystycznych;
- rozstrzyganie sporów, powstałych między poszczególnymi izbami okręgowymi lub między izbami, a ich członkami;
- opracowywanie ramowych regulaminów izb i ich organów;

- ustalanie ogólnych zasad etyki lekarsko-dentystycznej, które nie mogą być sprzeczne z zasadami etyki lekarskiej, ustalonymi przez Naczelną Izbę Lekarską;
- wydawanie dziennika urzędowego izb lekarsko-dentystycznych.

Organami izby były: walne zebranie przedstawicieli okręgowych izb lekarsko-dentystycznych, zarząd, komisja rewizyjna oraz wspomniany wcześniej sąd dyscyplinarny Naczelnej Izby Lekarsko-Dentystycznej. Nadzór nad samorządem przekazany został Ministrowi Opieki Społecznej. Jego kompetencje względem samorządu lekarsko-dentystycznego były identyczne do tych posiadanych w zakresie nadzoru nad samorządem lekarskim. Do wybuchy II wojny światowej udało się utworzyć cztery okręgowe izby lekarsko-dentystyczne z siedzibami w Poznaniu, Krakowie, Warszawie i Wilnie.

Ostatnim samorządem, którego podstawy prawne udało się stworzyć w okresie II Rzeczypospolitej był samorządu aptekarski[76]. Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o izbach aptekarskich[77] nie została jednak zrealizowana, bowiem niespełna trzy miesiące później wybuchła II wojna światowa. Przepisy tej ustawy stanowiły podstawę dla restytucji samorządu aptekarzy po zakończeniu działań wojennych i ponownym odzyskaniu niepodległości. Jej zapisy były wiernym odwzorowaniem ustawy o izbach lekarskich z roku 1934. Ustawa powoływała Naczelną Izbę Aptekarską oraz okręgowe izby aptekarskie wyposażając je w osobowość prawną. Do najważniejszych zadań izb aptekarskich zaliczono:

- reprezentowanie zawodu aptekarskiego i obrona jego interesów;
- współdziałanie z władzami rządowymi i samorządowymi w sprawach zawodu aptekarskiego;
- prowadzenie ewidencji aptek oraz osób wykonujących zawód aptekarski;
- opiniowanie projektów ustaw, rozporządzeń i ważniejszych zarządzeń w sprawach zawodu aptekarskiego;
- krzewienie i strzeżenie zasad etyki zawodowej wśród członków;
- współdziałanie w nadzorze nad praktyką aptekarską oraz pracą zawodową, potrzebną do nabycia praw samodzielnego zarządzania apteką;
- pieczę nad utrzymaniem zawodu aptekarskiego na odpowiednim poziomie naukowym;
- ochronę stanu materialnego członków samorządu;
- popieranie instytucji naukowych oraz zakładanie, prowadzenie lub popieranie prac i instytucji społecznych.

Powstały w okresie II Rzeczypospolitej samorzad zawodowy stał się rzeczywistym reprezentantem danych grup zawodowych i przyczynił się do podniesienia prestiżu poszczególnych profesji. Jego rozwój związany był nierozerwalnie z ewolucją systemu politycznego Polski w tym okresie i budową jednolitej administracji państwowej. Bez wątpienia rozwiązania obowiązujące w okresie międzywojennym stały się podstawą do restytucji samorządu zawodowego w Polsce w okresie transformacji systemowej.

[76] Warto nadmienić, że w latach 30. przygotowywano jeszcze utworzenie samorządu technicznego, a prace nad projektem były już bardzo zaawansowane. Wybuch II wojny światowej przerwał te działania, a do koncepcji powołania takiego samorządu nigdy już nie powrócono.

[77] Dz. U. 1939 Nr 55, poz. 346.

3. Samorząd zawodowy po zakończeniu II wojny światowej

Po zakończeniu II wojny światowej różne środowiska zawodowe podjęły starania o reaktywowanie korporacyjnej formy ich działalności. W nowych realiach społeczno-politycznych naturalny rozwój instytucji demokratycznych został jednak przerwany. W początkowym okresie izby samorządu zawodowego w Polsce funkcjonowały w oparciu o akty prawne pochodzące z czasów II Rzeczypospolitej. Były one jednak sukcesywnie nowelizowane w celu większego podporządkowania struktur samorządowych administracji rządowej.

Odwołanie się do przepisów przedwojennych nie było przypadkowe, bowiem stwarzało pozory powrotu do demokratycznego modelu państwa polskiego. W początkowym okresie próby restytucji rozwiązań samorządowych były oceniane pozytywnie. Z. Grelowski 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 odchyleń klasowości lub elitarności poszczególnych zawodów, a odwrotnie dążyć do wciągnięcia ich dla dobra ogółu do odbudowy zniszczonego życia gospodarczego. Należałoby tutaj 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"[78].

Realizacja tych założeń przyniosła jednak zgoła odmienne efekty, a schemat postępowania w przypadku różnych samorządów był bardzo podobny. Przykładem tego rodzaju działania był dekret Krajowej Rady Narodowej z dnia 24 maja 1945 r. o tymczasowych przepisach uzupełniających prawo o ustroju adwokatury[79]. Dekret stanowił, że obowiązującym aktem prawnym względem stanu adwokackiego jest wspominana wcześniej ustawa z dnia 4 maja 1938 roku – Prawo o ustroju adwokatury. Na mocy tego dekretu w znaczącym stopniu ograniczono jednak samorząd adwokacki, a powoływanie tymczasowych organów adwokatury takich jak: Naczelna Rada Adwokacka, okręgowe rady adwokackie, sądy dyscyplinarne i komisje rewizyjne powierzono Ministrowi Sprawiedliwości. Przede wszystkim jednak dekret powoływał komisje weryfikacyjne, których zadaniem było sprawdzenie postawy adwokatów w okresie okupacyjnym. W postępowaniu przed komisją weryfikacyjną brał udział rzecznik wyznaczony przez radę adwokacką i prokurator właściwego sądu apelacyjnego. Komisja badała, czy zachowanie się weryfikowanego adwokata, zwłaszcza w okresie okupacji niemieckiej, było nienaganne pod względem obywatelskim, społecznym oraz zawodowym. Po przeprowadzeniu postępowania orzekała ona, czy weryfikowany jest godzien należenia do stanu adwokackiego[80].

[78] Z. Grelowski, op. cit., s. 101–102.
[79] Dz. U. 1945 Nr 25, poz. 146.
[80] F. Sadurski, *Adwokatura polska w latach 1944–1988*, „Palestra" 1988, nr 11-12, s. 88–89.

Kolejnym krokiem na drodze do ubezwłasnowolnienia samorządu adwokackiego było przyjęcie dekretu z dnia 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczeniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów[81]. Stanowił on m.in., że osoby, które posiadały odpowiednie kwalifikacje osobiste oraz ukończyły studia prawnicze, jeżeli ich działalność naukowa lub zawodowa daje rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata, mogą być wpisane na listę adwokatów po zwolnieniu ich od wymagań odbycia aplikacji sądowej i adwokackiej oraz złożenia egzaminu adwokackiego. Ponadto, zgodnie z postanowieniami dekretu, obrońcy sądowi i obrońcy przy sądach grodzkich mogli być wpisani na listę adwokatów, chociażby nie ukończyli studiów prawniczych. Można było również zwolnić obrońcę z obowiązku odbycia aplikacji sądowej i adwokackiej oraz egzaminu adwokackiego, co poddaje w wątpliwość jakość świadczonych przez te osoby usług[82].

Kulminacją tych działań było przyjęcie ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury[83]. Wejście w życie tej regulacji prawnej całkowicie zmieniło charakter polskiej palestry przekształcając niezależną strukturę samorządową w organizację pozbawioną rzeczywistego samorządu, podporządkowaną i uzależnioną od władzy komunistycznej. Nowym zadaniem adwokatury miało być współdziałanie z sądami i innymi władzami w ochronie porządku prawnego Polski Ludowej oraz udzielanie pomocy prawnej zgodnie z prawem i interesem mas pracujących. Konsekwencją nowych zadań była znowelizowana treść ślubowania adwokackiego, która obligowała adwokatów m.in. do umacniania porządku prawnego Państwa Ludowego. Likwidowała ona struktury samorządowe pozostawiając jedynie fasadowe organy nie mające wiele wspólnego z realnym samorządem zawodowym[84].

Ustawa z 1950 roku zliberalizowała wymogi formalne stawiane kandydatom na adwokatów. Na listę osób wykonujących zawód mogła zostać wpisana osoba, która nie tylko nie odbyła aplikacji adwokackiej i nie złożyła z pozytywnym wynikiem egzaminu adwokackiego, ale również taka, która nie ukończyła studiów prawniczych. O zwolnieniu z wymogu posiadania studiów decydował Minister Sprawiedliwości. Wprowadzono również nowy wymóg formalny dla kandydatów do zawodu adwokata. Na listę adwokatów mógł zostać wpisany tylko ten, kto dawał rękojmię wykonywania zawodu adwokata zgodnie z zadaniami adwokatury w Polsce Ludowej. Przyjęta ustawa stała się również podstawą do wszczęcia weryfikacji osób wykonujących zawód. Na mocy jej przepisów przy każdej wojewódzkiej izbie powołano Wojewódzką Komisję Weryfikacyjną, zaś przy Ministrze Sprawiedliwości – Wyższą Komisję Weryfikacyjną. Orzekały one o utrzymaniu w mocy wpisu adwokata na listę, bądź też skreśleniu adwokata z listy w zależności od oceny, czy dana osoba jest godna wykonywania zawodu adwokata w Polsce Ludowej[85].

Aktem prawnym, którego celem było zerwanie z tradycją przedwojenną i podporządkowanie adwokatury nowym realiom państwa socjalistycznego była ustawa

[81] Dz. U. 1946 Nr 5, poz. 33.
[82] F. Sadurski, op. cit., s. 90.
[83] Dz. U. 1950 Nr 30, poz. 275.
[84] M. Zaborski, op. cit., s. 67–68.
[85] Ibidem.

z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury[86]. Przede wszystkim zniesiono kancelarie adwokackie, a jedyną formą wykonywania zawodu był zespół adwokacki lub społeczne biuro pomocy prawnej. Biura te tworzone były przy radach narodowych, związkach zawodowych i organizacjach społecznych. Była to próba przekształcenia adwokata w zwykłego pracownika administracji. Zlikwidowano również zjazd adwokatury, ograniczono samorząd adwokacki i ponownie rozszerzono uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości. Minister mógł zawiesić w sprawowaniu funkcji poszczególnych członków organizacji adwokatury z wyjątkiem członków komisji dyscyplinarnych. Nadal posiadał on prawo uchylania uchwał organów adwokatury, przy czym nowa ustawa nie przewidywała możliwości odwołania się od takiej decyzji. Taki stan prawny funkcjonował do momentu przyjęcia nowej ustawy z 1982 roku[87].

Bardzo podobne działania podjęto po zakończeniu działań wojennych względem notariatu. Przełomowe znaczenia miało uchwalenie dekretu z dnia 24 stycznia 1946 r. o przenoszeniu i zwalnianiu notariuszów oraz o powierzaniu pełnienia obowiązków notariuszów sędziom i prokuratorom w okresie przejściowym[88] oraz dekret z dnia 22 lutego 1946 r. o rejestracji i przymusowym zatrudnieniu we władzach wymiaru sprawiedliwości osób mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego[89]. Na podstawie pierwszego z wymienionych aktów prawnych odwołano wszystkich notariuszy w Polsce, a część z nich powołano do pełnienia obowiązków sędziego i jednocześnie notariusza. Powołanie następowało na okres nie dłuższy niż jeden rok, a następnie przedłużano zatrudnienie na kolejne okresy roczne. Przez następnych kilka lat głównym wyznacznikiem sytuacji notariuszy było świadczenie pracy w charakterze sędziów i prowadzenie kancelarii, jednakże nacisk kładziony był zdecydowanie na część pierwszą. Połączenie tych funkcji odbiło się negatywnie na świadczonych przez notariuszy usługach[90].

Taki stan rzeczy nie trwał jednak długo i po zaostrzeniu kursu politycznego w połowie 1948 roku i zmianach w prawie oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości przeprowadzonych w 1950 roku, doszło do całkowitego odejścia od dotychczasowych modelowych rozwiązań w dziedzinie organizacji notariatu, opartej od tej pory na wzorcach radzieckich notariatu państwowego. Przyjęto mianowicie ustawę z dnia 25 maja 1951 r. Prawo o notariacie[91], która nie tylko uchylała rozporządzenie z roku 1933, ale także rozpoczęła nowy etap w dziejach polskiego notariatu. Stał się on jednym z organów państwowych i funkcjonował w oparciu o państwowe biura notarialne. Był również ściśle nadzorowany przez Ministra Sprawiedliwości. Notariusze stali się więc pracownikami państwowymi i utracili charakterystyczną dla wolnych

[86] Dz. U. 1963 Nr 57, poz. 309.

[87] A. Kosyło, *Dostęp do zawodu adwokata w prawie polskim, ukraińskim, białoruskim i rosyjskim*, Toruń 2010, s. 36–37.

[88] Dz. U. 1946 Nr 6, poz. 54.

[89] Dz. U. 1946 Nr 9, poz. 65.

[90] W. Mróz, *Notariat polski w latach 1939–1951*, (w:) *Sesja naukowa pt. 70 lat zunifikowanego polskiego prawa o notariacie*, Warszawa 2003, s. 42.

[91] Dz. U. 1951 Nr 36, poz. 276.

zawodów gwarancję niezależności i niezawisłości. W efekcie zniesiony został samorząd zawodowy, a likwidację jego majątku powierzono Ministrowi Sprawiedliwości[92].

Nowe władze państwowe starały się również ujednolicić funkcjonowanie samorządów zawodów medycznych. W tym celu przyjęto dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o organizacji samorządu zawodowego lekarskiego, lekarsko-dentystycznego i aptekarskiego[93]. Na tej podstawie Minister Zdrowia po zaopiniowaniu przez komisję zdrowia Krajowej Rady Narodowej miał prawo powoływania tymczasowych władz statutowych samorządów. W ciągu kolejnych dwóch lat miały zostać przeprowadzone wybory do nowych władz statutowych w samorządach zawodów medycznych. Nieco wcześniej Minister Zdrowia wydał rozporządzenie z dnia 13 lipca 1946 r. ordynacja wyborcza do rad okręgowych izb aptekarskich[94], gdyż przed II wojną światową izby te nie zdążyły rozpocząć działalności. Wszystkie te działania budziły w środowisku medycznym nadzieję, iż samorządy zawodowe będą odgrywały znaczącą rolę w nowej rzeczywistości społeczno-politycznej. Pojawiały się nawet głosy, że być może powstanie w przyszłości Naczelna Izba Zdrowia jako ciało samorządowe złożone z przedstawicieli izb zawodów medycznych i będzie pełniła rolę organu doradczego Ministra Zdrowia. Dalszy przebieg wydarzeń nie pozostawiał jednak złudzeń. W dniu 18 lipca 1950 r. uchwalono ustawę o zniesieniu izb lekarskich i lekarsko-dentystycznych[95]. Ustawa nie objęła aptekarzy, bowiem likwidacji izb aptekarskich dokonano rok później przyjmując ustawę z dnia 8 stycznia 1951 r. o zniesieniu izb aptekarskich[96]. Majątek ruchomy izb medycznych został przekazany Związkowi Zawodowemu Pracowników Służby Zdrowia, a nieruchomości przejął Skarb Państwa[97].

Po zakończeniu działań wojennych powołano do życia samorząd zawodowy zrzeszający lekarzy weterynarii. Powstał on na mocy dekretu Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1945 r. o izbach lekarsko-weterynaryjnych[98]. Jednostkami organizacyjnymi tej nowej korporacji były Naczelna Izba Lekarsko-Weterynaryjna oraz okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne. Przepisy dekretu były bardzo lakoniczne, a szczegółowe rozwiązania miały zostać przygotowane przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w drodze rozporządzenia. Do zakresu działań izb lekarsko-weterynaryjnych zaliczono:

- współdziałanie z władzami państwowymi i samorządowymi w sprawach zdrowia publicznego w zakresie weterynaryjnym, zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych, lecznictwa zwierząt oraz higieny i hodowli zwierząt;
- strzeżenie i krzewienie etyki, godności i sumienności zawodowej wśród członków samorządu;

[92] W literaturze wspomina się czasem, że nieruchomości wchodzące w skład majątku samorządów zawodowych były bardzo atrakcyjne dla politycznych dygnitarzy. Niektórzy są skłonni twierdzić, że była to jedna z głównych przesłanek likwidacji struktur samorządowych i nacjonalizacji ich stanu posiadania.

[93] Dz. U. 1946 Nr 64, poz. 354.

[94] Dz. U. 1946 Nr 36, poz. 224.

[95] Dz. U. 1950 Nr 36, poz. 326.

[96] Dz. U. 1951 Nr 1, poz. 3.

[97] A. Szustek, op. cit., s. 86–88.

[98] Dz. U. 1945 Nr 25, poz. 163.

- współdziałanie z władzami państwowymi w sprawie wykonywania nadzoru nad praktyką lekarsko-weterynaryjną;
- reprezentowanie zawodu lekarsko-weterynaryjnego i obrona jego interesów;
- współdziałanie z władzami państwowymi w sprawie kształtowania programu studiów w wyższych uczelniach weterynaryjnych oraz programu przedmiotów weterynaryjnych w innych uczelniach;
- dbałość o stan materialny członków;
- popieranie instytucji i prac naukowych oraz zakładanie, prowadzenie lub popieranie prac i instytucji społecznych, związanych z zawodem lekarsko-weterynaryjnym;
- prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego.

Historia samorządu była jednak bardzo krótka, bowiem izby lekarsko-weterynaryjne zostały zlikwidowane dekretem z dnia 18 września 1954 r. o zniesieniu izb lekarsko-weterynaryjnych[99].

Trudno dziś przewidzieć jak kształtowałby się samorząd zawodowy, gdyby miał szansę na stopniowe przeobrażanie się wraz ze społeczeństwem, co miało miejsce w państwach zachodnich[100]. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przyjęto cały szereg regulacji ograniczających lub też likwidujących działające samorządy zawodowe. Scentralizowana administracja rządowa nie mogła sobie pozwolić na to, aby jakakolwiek część władztwa administracyjnego pozostawała w rękach dobrze wykształconych i zorganizowanych grup zawodowych, gdyż mogłoby to stanowić zagrożenie dla nowego, narzuconego z zewnątrz porządku politycznego.

[99] Dz. U. 1954 Nr 41 poz. 183.

[100] M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, s. 21.

Rozdział VI

ORGANIZACJA I STRUKTURA WYBRANYCH SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH W III RZECZYPOSPOLITEJ

1. Proces odbudowy samorządu zawodowego w okresie transformacji systemowej

Cały okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej charakteryzował się znaczną centralizacją administracji publicznej oraz zachowaniem dwupoziomowej procedury podejmowania decyzji: z jednej strony, w tym procesie – jako główny decydent i ośrodek planowania strategicznego polityki – funkcjonowała hierarchia partyjna, z drugiej zaś strony, przede wszystkim funkcje wykonawcze sprawowała właśnie administracja. Przemiany ustrojowe okresu transformacji odrzuciły ten model funkcjonowania państwa. Zniesiono zasadę kierowniczej roli partii, a w jej miejsce wprowadzono zasadę pluralizmu politycznego. Zmiana ta miała oczywiście rewolucyjny wpływ na funkcjonowanie samorządu, w tym samorządu zawodowego. Od początku lat dziewięćdziesiątych, po rozpoczęciu procesu transformacji systemowej podjęto działania prowadzące do zmian w strukturze administracji. Wiele z nich przewidywało wprowadzenie takich struktur, które zapewniłyby demokratyzację zarządzania państwem oraz faktycznie zwiększyły jego decentralizację, co było już nośnym hasłem politycznym niedemokratycznych rządów lat 80., ale co nie zostało przez nie nigdy wprowadzone w życie[1].

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. Rok 1989 przyniósł wiele zmian społeczno-politycznych powodując, prócz dążeń do reaktywowania samorządu terytorialnego, aktywizację różnorakich środowisk zawodowych. Wiele grup zawodowych postanowiło oprzeć swoje funkcjonowanie na publicznoprawnych formach działania. Oznaczało to w praktyce utworzenie organizacji o charakterze samorządu korporacyjnego Pojawiły się także nowe grupy zawodowe, które

[1] A. Nowak-Far, *Zmiany administracyjne i ich znaczenie*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, pod red. K. Żukrowskiej, Warszawa 2010, s. 207–213.

nie posiadały tradycji samorządowych, ale upatrywały w tym szansę dla własnego środowiska na podniesienie znaczenia zawodu i uzyskanie większego wpływu na jego rozwój. Jednakże ustanowienie samorządu zawodowego o charakterze publicznoprawnym leżało w gestii państwa[2]. Ustawodawca musiał zdecydować, które grupy zawodowe powinny posiadać status zawodu zaufania publicznego i uzyskać przywilej posiadania samorządu zawodowego w znaczeniu prawa administracyjnego. W odniesieniu do samorządu zawodowego cezura roku 1989 odnosi się do większości obecnie funkcjonujących samorządów zawodowych. Jednakże pierwsze profesje, które uzyskały przywilej posiadania samorządu zawodowego powstały na początku lat osiemdziesiątych i były zwiastunem nadchodzących przemian społeczno-politycznych w Polsce.

Najlepszym przykładem powrotu do rozwiązań samorządowych w sferze zawodowej jest zawód adwokata. Już na początku lat siedemdziesiątych Naczelna Rada Adwokacka podjęła starania, których celem miała być nowelizacja przepisów o adwokaturze. W 1975 roku przygotowano projekt, którego głównym celem było przywrócenie samorządu adwokackiego. Wówczas jednak okazało się, że starania adwokatów nie przyniosły oczekiwanego rezultatu w postaci reaktywacji rzeczywistego samorządu zawodowego posiadającego pełen zakres kompetencji publicznoprawnych[3].

Dalszy rozwój sytuacji politycznej w Polsce nie sprzyjał pracom nad tym projektem i na moment przerwał dyskusję nad potrzebą przywrócenia samorządu zawodowego. Sytuacja zmieniła się na początku lat osiemdziesiątych. W dniu 17 września 1980 r. powstało w Łodzi Stowarzyszenie Adwokatów i Aplikantów Adwokackich, które w ciągu kilku kolejnych miesięcy prowadziło intensywne działania na rzecz zmian w prawie o adwokaturze. Wśród kluczowych postulatów na czoło wysuwano przede wszystkim to, że adwokatura powinna zmierzać do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego oraz budowy w Polsce państwa prawa. W krótkim czasie stowarzyszenie stało się niemal organizacją rozpoznawalną, bowiem prowadziło swoją działalność w całym kraju. Wysiłek wielu grup adwokatów doprowadził do zwołania w Poznaniu w dniach 3–4 stycznia 1981 r. Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatury, w którym uczestniczyło 450 adwokatów oraz wielu zaproszonych gości i dziennikarzy. Burzliwe dyskusje odbywały się w duchu wolności i braterstwa z budzącym się do wolności społeczeństwem. Wydarzeniem, które zahamowało ten proces było wprowadzenie stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. Przede wszystkim rozwiązano Stowarzyszenie Adwokatów i Aplikantów Adwokackich, które stanowiło motor napędowy zapoczątkowanych zmian. Okazało się jednak, że pomimo niesprzyjających warunków społeczno-politycznych udało się dokończyć rozpoczęty proces reform polskiej adwokatury[4]. Kontynuowano prace przygotowawcze nad projektem ustawy redefiniującej pozycję adwokatury w Polsce. Dzięki zaangażowaniu wielu adwokatów udało się sprawnie przeprowadzić przez ścieżkę legislacyjną ustawę, która w istocie doprowadziła do restytucji samorządu adwokackiego w Polsce. Jest nią wielokrotnie

[2] R. Kmieciak, *Ustrój i zadania...*, s. 352.
[3] F. Sadurski, op. cit., s. 99.
[4] A. Redzik, op. cit., s. 20.

nowelizowana i zarazem obowiązująca po dziś dzień ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze[5].

Na podstawie nowo przyjętego prawa zwołano pierwszy Ogólnopolski Zjazd Adwokatury, który odbył się w dniach 1–3 października 1982 r. Przebieg obrad zjazdu był bardzo burzliwy, bowiem odbywał się on jeszcze w okresie stanu wojennego i poruszał bardzo rozległą tematykę. Spowodowało to, że jego obrady zostały przedłużone z dwóch do trzech dni. Przede wszystkim w trakcie trwania obrad wybrano naczelne organy adwokatury. Prezesem Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA) została Maria Budzanowska, prezesem Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Witold Ferfet, a przewodniczącym Wyższej Komisji Rewizyjnej Franciszek Sadurski. Od samego początku działalność Prezydium NRA napotykała trudności ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości. Naciski polityczne oraz pogorszenie się relacji na linii samorząd adwokacki – władze centralne doprowadziło do rezygnacji ze stanowiska Prezesa NRA Marii Budzanowskiej. Prócz wyboru władz adwokatura przyjęła również osiem bardzo istotnych uchwał, jednakże większość z nich została zaskarżona przez Ministra Sprawiedliwości rewizjami nadzwyczajnymi do Sądu Najwyższego. W rezultacie tych działań dwie z podjętych uchwał zostały uchylone w całości, cztery natomiast zostały uchylone częściowo. Najważniejsza uchwała (nr 7 nazywana również „Uchwałą Główną"), która została uchylona w całości, precyzowała wytyczne kierunków działania samorządu adwokackiego. Natomiast uchwała nr 8, również uchylona w całości, sygnalizowała konieczność podjęcia określonych kroków w celu zlikwidowania wymienionych w jej treści niepożądanych zjawisk politycznych i społecznych. Kluczowe wydaje się być stwierdzenie, iż adwokaci wyrażają „głęboki niepokój z powodu sytuacji znacznej liczby pracowników represjonowanych pozbawieniem pracy lub nieprzyjmowaniem do pracy". Ponadto stwierdzono, że „część ludzi nie mogąc znaleźć chleba w ojczyźnie, decyduje się na stałą emigrację zarobkową". Wreszcie zawierała ona również apel do naczelnych władz państwowych „o nakazanie wszystkim terenowym organom administracji zaniechania jakiejkolwiek dyskryminacji przy przyjmowaniu do pracy z powodu dawnej działalności związkowej"[6].

Obrady drugiego zjazdu adwokatury zwołanego w dniach 22–23 listopada 1986 r. odbywały się w znacznie spokojniejszej atmosferze. Wybrano wówczas naczelne organy, w tym przede wszystkim Prezesa NRA Kazimierza Łojewskiego. Podjęto również uchwałę, która wskazała podstawowe kierunki działania samorządu adwokackiego. Na wstępie swoich obrad Krajowy Zjazd Adwokatury wyraził przekonanie, że konieczne i możliwe jest, przy zachowaniu pluralizmu światopoglądowego, dążenie do zgody społecznej w zakresie celów, wartości i metod działania w kwestiach podstawowych dla bytu narodu. Zjazd określił wówczas jasno cele i zadania adwokatury oraz zadania samorządu zawodowego[7].

Adwokaci byli bez wątpienia prekursorami w procesie przywracania samorządności korporacyjnej w Polsce. Ich dążenia uwieńczone przyjęciem nowej ustawy w 1982 roku pokazały, że w społeczeństwie polskim budził się opór wobec niedemo-

[5] Dz. U. 1982 Nr 16, poz. 124.
[6] F. Sadurski, op. cit., s. 101–102.
[7] Ibidem, s. 103.

kratycznego systemu politycznego funkcjonującego wówczas w Polsce. Co szczególnie istotne, adwokaci odegrali również bardzo ważną rolę w utworzeniu samorządu zawodowego radców prawnych, która to grupa zawodowa jako druga uzyskała przywilej tworzenia organizacji samorządowej.

Dyskusje na temat potrzeby powołania odrębnego samorządu zawodowego radców prawnych trwały od początku Polski Ludowej. Warto zaznaczyć, że pierwszy projekt ustawy o radcach prawnych, który nie zachował się do czasów współczesnych i znamy go jedynie z omówień, został przygotowany przez Prezesa Okręgowej Komisji Arbitrażowej Ignacego Bielińskiego. Projekt zakładał m.in. powstanie organizacji radców prawnych na zasadzie korporacji zawodowej z jej władzami – Radą Naczelną i radami wojewódzkimi, do których należałoby prowadzenie wpisów na listy radców prawnych. W owym czasie radcy prawni funkcjonowali w ramach Zrzeszenia Prawników Polskich. W listopadzie 1956 roku Zrzeszenie Prawników Polskich spośród trzech zasadniczych koncepcji: wspólnej organizacji samorządowej z adwokaturą, odrębnej korporacji zawodowej oraz braku potrzeby tworzenia odrębnej organizacji zawodowo-samorządowej, wybrało koncepcję nierozdrabniania i nieosłabiania już istniejącej organizacji adwokackiej. Niesprzyjające warunki społeczno-polityczne ówczesnej Polski oraz brak jednolitej wizji co do potrzeby wyodrębnienia samorządu zawodowego radców prawnych spowodowały, że projekt nie znalazł zwolenników[8]. Nie oznacza to jednak, że prace nad powołaniem samorządu ustały. Trwały one bowiem przez cały okres Polski Ludowej[9].

Rok 1980 miał niewątpliwie korzystny wpływ na zarysowujący się nowy układ stosunków władza – społeczeństwo. Jesienią 1980 roku powstały dwie samodzielne i niezależne względem władz państwowych organizacje. Ich działalność zdynamizowała długotrwały proces prac nad uchwaleniem ustawy o radcach prawnych, która powoływałaby samorząd zawodowy. Wspomniane organizacje to przede wszystkim Związek Zawodowy Radców Prawnych powstały w Szczecinie oraz Ogólnopolskie Stowarzyszenie Radców Prawnych w Polsce powstałe w Gdańsku[10]. Warto nadmienić, że do stowarzyszenia należało 1 200 członków, co w owym czasie stanowiło około 10% ówczesnych radców prawnych. Obie organizacje niezwłocznie rozpoczęły prace nad projektami ustawy o zawodzie radcy prawnego, a dodatkowo Ogólnopolskie Stowarzyszenie Radców Prawnych podjęło prace nad projektem dotyczącym samorządu zawodowego. Podobne działania podjął Zespół Radców Prawnych przy Prezesie Sądu Wojewódzkiego w Krakowie, a także Koło Radców Prawnych w Krakowie[11]. Ponadto prace nad własnym projektem ustawy podjęła Komisja Adwokatów-Radców Prawnych Naczelnej Rady Adwokackiej. Aktywni członkowie stowarzyszenia podję-

[8] Dyskusje na temat potrzeby połączenia samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych do dziś trwają i stanowią jedną z głównych osi sporu pomiędzy przedstawicielami obu profesji.

[9] *Zarys historii powstania samorządu radców prawnych, cz. I*, (w:) *XX lat samorządu radców prawnych 1982–2002: księga jubileuszowa*, pod red. J. Żuławskiego, Warszawa 2002, s. 129–136.

[10] Warto dodać, że stowarzyszenie to powstało równolegle do Stowarzyszenia Adwokatów i Aplikantów Adwokackich w Łodzi.

[11] *Informacja o pracach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, samorządu terytorialnego i instytucji notariatu*, (w:) *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990*, pod red. K. Barczyka, S. Grodziskiego, S. Grzybowkiego, Warszawa 2001, s. 540.

li również pracę w ramach Społecznej Rady Legislacyjnej Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, w której to zabiegali o przychylność środowiska prawniczego i naukowego dla idei utworzenia samorządu zawodowego radców prawnych na wzór wcześniejszych rozwiązań funkcjonujących w zakresie wykonywania zawodu adwokata[12]. Wielość proponowanych rozwiązań nie sprzyjała jednak zdynamizowaniu działań na drodze legislacyjnej. Pomimo wprowadzenia stanu wojennego Naczelna Rada Adwokacka i Stowarzyszenie Radców Prawnych zawarły między sobą porozumienie dotyczące opracowania wspólnego projektu ustawy o radcach prawnych i samorządzie tego zawodu. Ścieżka legislacyjna przebiegała bardzo sprawnie. Szybkie prace w komisji wspólnej doprowadziły do uzgodnienia jednolitego projektu firmowanego przez środowisko radców prawnych. Dzięki temu, w trakcie trwania stanu wojennego udało się ustalić brzmienie dokumentu, który stał się materiałem wyjściowym dla poselskiego projektu ustawy o radcach prawnych, uchwalonego ostatecznie w roku 1982[13].

Zakończenie prac nad projektem i głosowanie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu, kiedy to przyjęto ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[14]. Tekst ustawy został opublikowany w Dzienniku Ustaw już 16 lipca tego samego roku, a weszła ona w życie 1 października. W art. 5 ust. 5 ustawy znalazło się sformułowanie będące przedmiotem dążeń przedstawicieli zawodu, a mianowicie: „tworzy się samorząd radców prawnych". Można zatem stwierdzić, że 1 października trud wielu pokoleń radców prawnych został zwieńczony utworzeniem niezależnego samorządu zawodowego i w ten sposób zapoczątkowany został nowy okres w historii tej profesji[15].

Naturalnie proces organizacji struktur samorządowych nie nastąpił od razu i trwał ponad rok. Zarządzeniem z dnia 18 października 1982 r. Minister Sprawiedliwości powołał Komitet Organizacyjny Samorządu Radców Prawnych. Weszło ono w życie dnia 2 listopada tego samego roku i w myśl § 2 do zakresu jego działania należało wykonywanie zadań przewidzianych w art. 83 ustawy o radcach prawnych, czyli: opracowanie regulaminu Pierwszego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych i wyboru delegatów na ten Zjazd, ustalenie liczby tymczasowych okręgowych izb radców prawnych oraz Krajowego Zjazdu Radców Prawnych w ciągu jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy. Prócz tego do czasu wyboru krajowych organów samorządu, Komitet Organizacyjny korzystał z określonych w ustawie uprawnień Krajowej Rady Radców Prawnych i pełnił funkcję czynnego ośrodka kształtującego się wówczas środowiska zawodowego. W skład Komitetu Organizacyjnego powołano 49 radców prawnych z całego kraju. Były to przede wszystkim osoby, które przez wiele lat pracowały nad stworzeniem ram prawnych oraz warunków dla powstania samorządu zawodowego. Na pierwszym jego posiedzeniu zwołanym przez Ministra Sprawiedliwości na dzień

[12] Zob. J. Kielecka, *Wykonywanie zawodu radcy prawnego*, „Temidium" 2007, nr 3, s. 39.

[13] Zob. J. Żuławski, *Tworzenie zawodu i samorządu radców prawnych w latach 1980–1982*, (w:) *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990*, pod red. K. Barczyka, S. Grodziskiego, S. Grzybowkiego, Warszawa 2001, s. 558–560.

[14] Dz. U. 1982 Nr 19, poz. 145.

[15] *Zarys historii*..., op. cit., s. 145.

20 listopada 1982 r. dokonano wyboru prezydium stwierdzając, że jest to organ wykonawczy Komitetu Organizacyjnego, uprawniony do jego reprezentowania na zewnątrz i zobowiązany do składania mu sprawozdań ze swojej działalności. Pierwsze z podjętych przez Komitet Organizacyjny uchwał dotyczyły między innymi ustalenia liczby tymczasowych okręgowych izb radców prawnych, ich siedzib oraz obszarów ich działania. Treść podjętych wówczas uchwał jest ciągle aktualna, gdyż zakreślony wówczas obszar działania oraz liczba izb pozostają aktualne do dziś[16].

Prócz intensywnie prowadzonych działań na rzecz utworzenia samorządu i stworzenia warunków do jego funkcjonowania Komitet Organizacyjny wykonywał również te zadania, które rezerwowane były dla Krajowej Rady Radców Prawnych do momentu jej ukonstytuowania. Przykładem konkretnego działania w tym zakresie było m.in. przygotowanie przez Komisję Legislacyjną uwag do pierwszego projektu rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych o wynagradzaniu radców prawnych z tytułu zastępstwa sądowego i arbitrażowego oraz za koordynację obsługi prawnej i obsługę prawną jednostek organizacyjnych mających siedzibę na terenie gminy. Mimo braku istnienia ustawowych organów samorządu dzięki działalności komitetu interes radców prawnych był zabezpieczony. Komitet przygotowywał również zasady organizowania pierwszych zgromadzeń okręgowych izb radców prawnych, a więc m.in. uchwalenie regulaminu pierwszych zgromadzeń okręgowych izb oraz omówienie problemu wpisu na listy radców prawnych. Podjęto również prace związane z organizacją Pierwszego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych. Na ostatnim posiedzeniu Komitetu Organizacyjnego, które odbyło się dnia 30 sierpnia 1983 r. przyjęto projekty materiałów na I Krajowy Zjazd, w tym przede wszystkim wytycznych działania organów samorządu, zasad przeprowadzania wyborów oraz tez do zasad etyki zawodowej. Nieco ponad rok od momentu przyjęcia ustawy o radcach prawnych w dniach 24–25 września 1983 r. w Warszawie odbył się I Krajowy Zjazd Radców Prawnych, który realnie zapoczątkował działalność samorządu zawodowego radców prawnych. Wówczas swoje funkcjonowanie zakończył także Komitet Organizacyjny. Ogrom i jakość pracy, jaką wykonano w ciągu roku od uchwalenia nowego prawa spowodowała, że przyjęte wówczas rozwiązania dotyczące np. organizacji izb okręgowych, Krajowej Rady Radców Prawnych czy podstaw działania samorządu zawodowego pozostają w znacznej części aktualne do dziś[17].

Warto podkreślić, że podstawy prawne samorządu zawodowego adwokatów oraz radców prawnych pochodzą z początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, stąd stosowanie cezury roku 1989 w tym przypadku jest niezasadne. Nie ulega jednak wątpliwości, że są one efektem przeobrażeń systemowych zapoczątkowanych w latach osiemdziesiątych. Fakt, że ustawy te powstały jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej bywał często wykorzystywany przez przeciwników samorządu jako argument przeciwko tworzeniu korporacji zawodowych w Polsce. Używano nawet określenia, że są to ustawy „komunistyczne" i stanowią efekt prac „reżimu komunistycznego". Z tego rodzaju stwierdzeniem nie można się zgodzić, bowiem zapisy

[16] H. Fatyga, *Zarys historii powstania samorządu radców prawnych cz. II*, (w:) *XX lat samorządu radców prawnych 1982–2002: księga jubileuszowa*, pod red. J. Żuławskiego, Warszawa 2002, s. 160–162.
[17] Ibidem, s. 163–165.

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 prekursorami, jeżeli chodzi o restytucję samorządu zawodowego w Polsce[18].

Kolejną profesją, która uzyskała przywilej funkcjonowania w ramach samorządu zawodowego w trakcie przekształceń ustrojowych byli notariusze. Przyjęto wówczas ustawę z dnia 24 maja 1989 r. Prawo o notariacie[19], która wprawdzie utrzymywała istnienie państwowych biur notarialnych, ale umożliwiała również prowadzenie działalności zawodowej w formie indywidualnej kancelarii notarialnej, która funkcjonowała poza strukturami państwowych biur notarialnych. Był to jeden z podstawowych postulatów wysuwanych przez to środowisko zawodowe na przestrzeni wielu lat. Notariusze wykonujący zawód w ramach prywatnych praktyk pozostawali mimo tego funkcjonariuszami państwowymi. Ponadto zakres wykonywania czynności zawodowych obu grup różnił się, np. notariusz w ramach prowadzonej indywidualnej kancelarii nie mógł przyjmować dokumentów na przechowanie czy też dokonywać czynności w postępowaniu wieczysto-księgowym. W takim przypadku funkcję kierownika zakładu dla notariuszy prowadzących indywidualne praktyki pełnił prezes sądu wojewódzkiego. Nadzór nad notariatem sprawowany był natomiast przez Ministra Sprawiedliwości poprzez powoływane przez niego organy lub osoby. Istotnym *novum* było utworzenie namiastki samorządu zawodowego, który składał się z okręgowych zgromadzeń notariuszy, Rady do Spraw Notariuszy funkcjonującej przy Ministrze Sprawiedliwości oraz kolegium notariuszy. Co bardzo ważne, w skład walnych zgromadzeń notariuszy wchodzili jedynie ci przedstawiciele profesji, którzy wykonywali swoje obowiązki w państwowych biurach notarialnych. Przede wszystkim zaś wszystkie wymienione organy miały jedynie charakter opiniodawczo-doradczy i nie posiadały one realnych kompetencji władczych z zakresu prawa administracyjnego, co powoduje, że nie możemy wówczas mówić o rzeczywistym samorządzie zawodowym[20].

Kluczowe znaczenie dla odzyskania samorządu zawodowego przez notariat miało przyjęcie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie[21]. Przede wszystkim zawód notariusza odzyskał status zaufania publicznego, a zasadniczą częścią nowo przyjętego prawa było stworzenie organów samorządowych wyposażonych w szeroki zakres kompetencji i niezależnych od władzy państwowej. Nowe przepisy miały zacząć obowiązywać w ciągu dwóch lat od momentu uchwalenia ustawy. W okresie przejściowym nadal funkcjonowały państwowe biura notarialne jak i indywidualne kancelarie. Co istotne, w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej od początku stosowano jednak przepisy nowej ustawy. Ponadto notariusz miał prawo złożenia

[18] Wartym podkreślenia jest stwierdzenie jednego z adwokatów, który pisał, że „ustawa z dnia 26 maja 1982 r. to akt prawny, który w zapisie jest chyba najkorzystniejszym (obok dekretu o palestrze z 1918 r.) i najbardziej wszechstronnym aktem statuującym samorząd, funkcje i rolę w wymiarze sprawiedliwości". Zob. A. Redzik, op. cit., s. 21.

[19] Dz. U. 1989 Nr 33, poz. 176.

[20] P. Langowski, *Notariat*, Sopot 1998, s. 20–21.

[21] Dz. U. 1991 Nr 22, poz. 91.

w terminie 3 miesięcy od wejścia nowej ustawy w życie wniosku o wyznaczenie siedziby kancelarii notarialnej lub też o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Proces tworzenia nowych kancelarii odbywał się równolegle ze stopniową likwidacją przez Ministra Sprawiedliwości kolejnych państwowych biur notarialnych i przekazywaniem zadania prowadzenia ksiąg wieczystych właściwym sądom. Do momentu wyboru nowych organów samorządowych w okresie przejściowym działały dotychczasowe, przewidziane przez ustawę z roku 1989. Minister Sprawiedliwości zobligowany został do zwołania w określonym terminie zgromadzeń notariuszy izb notarialnych, które dokonać miały wyboru członków Krajowej Rady Notarialnej, rad izb notarialnych, w tym ich prezesów[22].

Przyjęcie nowej ustawy, której wymiernym efektem było stworzenie instytucji samorządowych zapoczątkowało nowy okres funkcjonowania polskiego notariatu. Nie ulega wątpliwości, że było to możliwe dzięki niezłomnej postawie wielu osób, które w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, mimo upaństwowienia, w swoim postępowaniu zachowywali podstawowe zasady charakteryzujące notariuszy z okresu II Rzeczypospolitej.

Kolejną grupą zawodową, która zorganizowała własny samorząd byli lekarze. Proces odbudowy samorządu lekarskiego wpisuje się w okres dynamicznych przemian roku 1989. Należy jednak podkreślić, że środowisko zawodowe lekarzy już w latach pięćdziesiątych dążyło do reaktywacji samorządu zawodowego. W październiku 1956 r. Związek Zawodowy Pracowników Służby Zdrowia rozpoczął starania na rzecz rozpoczęcia prac nad ustawą o reaktywacji izb lekarskich. Działania te okazały się jednak nieskuteczne przede wszystkim ze względu na sprzeciw Centralnej Rady Związków Zawodowych. Niemożność powołania organizacji samorządowej reprezentującej interesy środowiska lekarskiego spowodowała, że musiało ono w początkowej fazie funkcjonowania w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej poprzestać na organizowaniu się w ramach związków zawodowych i towarzystw naukowych[23].

Szansą na podjęcie prób restytucji samorządu zawodowego był tzw. zryw „Solidarności" z roku 1980. Przyczynkiem do rozpoczęcia prac nad projektem ustawy o samorządzie lekarskim były toczące się wówczas prace nad ustawami o zawodzie lekarza i odpowiedzialności zawodowej pracowników służby zdrowia. Propozycje zawarte w tych projektach spotkały się z zastrzeżeniami towarzystw lekarskich oraz lekarzy piastujących mandat poselski z sejmowej Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej. Posłowie ci wraz z członkami Polskiego Towarzystwa Lekarskiego przygotowali projekt ustawy, który trafił pod obrady Komisji Zdrowia już na początku 1981 roku[24].

Należy zaznaczyć, że „Solidarność" była również zainteresowana reaktywowaniem samorządu lekarskiego. W dniach 24–25 kwietnia 1981 r. odbył się w Poznaniu I Zjazd Krajowej Sekcji Służby Zdrowia NSZZ „Solidarność", na którym wyłoniła się tzw. grupa inicjatywna, która w dniu 23 czerwca 1981 r. wystosowała odezwę wzywającą do poparcia idei odrodzenia izb lekarskich. Kilka miesięcy później, a mianowicie

[22] P. Langowski, op. cit., s. 20–21.
[23] T. Brzeziński, *Polskie Towarzystwo Lekarskie 1951–2001*, Warszawa 2001, s. 128–130.
[24] Ibidem, s. 142–143.

12 grudnia 1981 r. odbył się w Poznaniu II Zjazd Krajowej Sekcji Służby Zdrowia NSZZ „Solidarność" poświęcony sprawie odrodzenia izb lekarskich. W trakcie zjazdu pracowano nad projektem ustawy o samorządzie lekarskim, który był wówczas przedmiotem obrad w Sejmie. Postulowano wniesienie szeregu poprawek. Niestety jeszcze tej samej nocy wprowadzono w Polsce stan wojenny i dalszy udział działaczy „Solidarności" w pracach nad tą ustawą był niemożliwy[25].

Rozważania nad projektem ustawy trwały nadal w Sejmie, lecz pomimo zaangażowania wielu osób nie udało się uchwalić ustawy do końca VIII kadencji Sejmu PRL i zgodnie z ówczesnym regulaminem Sejmu musiały rozpocząć się od nowa w kolejnej kadencji. Warto podkreślić rolę posła i jednocześnie profesora Zbigniewa Gburka, który przez wiele lat lobbował na rzecz reaktywowania w Polsce samorządu lekarskiego. Przy każdej nadarzającej się okazji podnosił on w ramach Komisji Polityki Społecznej, Zdrowia i Kultury Fizycznej sprawę samorządu lekarskiego. Ostatecznie z jego inicjatywy 8 czerwca 1988 r. Komisja postanowiła wystąpić z poselską inicjatywą ustawodawczą opracowania projektu ustawy o samorządzie lekarskim i zobligowała Z. Gburka do zebrania wymaganej liczby podpisów. Projekt trafił pod obrady Sejmu w dniu 27 września 1988 r., został poparty przez wszystkie kluby poselskie i trafił do odpowiednich podkomisji. Powołano równocześnie podkomisję odpowiedzialną za dalsze prace nad ustawą, na czele której stanął poseł Janusz Szymborski z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej[26].

W dniu 6 lutego 1989 r. rozpoczęły się obrady Okrągłego Stołu a sprawy związane z reformą systemu opieki zdrowotnej omawiane były w podzespole do spraw zdrowia, który był elementem Zespołu do spraw gospodarki i polityki społecznej. Już na pierwszym posiedzeniu podzespołu, które miało miejsce 18 lutego 1989 r. w dyskusjach przedstawicieli strony koalicyjno-rządowej i solidarnościowo-opozycyjnej pojawiła się sprawa reaktywacji izb lekarskich. Zarówno strona rządowa jak i opozycyjna upatrywała w samorządzie lekarskim ważny element wdrażania zmian w niewydolnym systemie opieki zdrowotnej, który charakteryzował się wówczas nadmierną centralizacją decyzji, brakiem ewidencji kosztów, brakiem polityki racjonalnego zarządzania zasobami kadrowymi, nierównomierną alokacją środków między jednostkami terytorialnymi powodującą nierówność w dostępie do świadczeń oraz niekontrolowanym dopływem środków finansowych do systemu, np. poprzez zadłużanie się zakładów opieki zdrowotnej czy indywidualne wydatki osób chorych lub ich rodzin[27]. Reprezentujący wówczas stronę rządową Wiceminister Zdrowia Andrzej Wojtczak stwierdził, że izby lekarskie dadzą poczucie satysfakcji pracownikom służby zdrowia, pozwolą odzyskać lekarzom społeczny prestiż, należną im rolę w życiu społeczno-politycznym kraju, satysfakcję zawodową i status materialny. Jego zdaniem izby lekarskie miałyby

[25] *Wielkopolska Izba Lekarska. Tradycja i współczesność 1921–1999*, pod red. A. Baszowskiego, J. T. Marcinkowskiego, A. Zarzyckiego, Poznań 2000, s. 152–157.

[26] P. Kordel, *Odrodzenie samorządu lekarskiego jako efekt obrad Okrągłego Stołu*, (w:) *Okrągły Stół. Dwadzieścia lat później, zbiór studiów*, pod red. W. Polaka, J. Kufla, M. Chechłowskiej, P. Nowakowskiego, D. Chrula, Toruń 2009, s. 345–348.

[27] K. Prętki, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007, s. 58.

wspomagać reformę ochrony zdrowia, jego decentralizację, uspołecznienie i równouprawnienie sektorów państwowego, spółdzielczego i prywatnego[28].

Obie negocjujące przy Okrągłym Stole strony miały poważne zastrzeżenia co do znajdującego się w Sejmie projektu ustawy o izbach lekarskich. Wojciech Gulgas z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych stwierdził, że projekt ten proponuje utworzenie scentralizowanej i kostycznej instytucji o charakterze kontrolno-dyscyplinarnym. Domagał się on jednocześnie opracowania projektu, który uzyskałby powszechną aprobatę środowiska lekarskiego. Z kolei Zbigniew Chłap – członek Komisji Zdrowia Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność" wskazywał na zbyt rozbudowaną część dyscyplinarną kompetencji izb lekarskich. Podkreślał on, że samorząd musi być powszechny, a wybory do jego organów w pełni demokratyczne, bowiem jedynie wtedy samorząd lekarski będzie wiarygodny dla społeczeństwa i samego środowiska zawodowego[29].

W dniu 5 kwietnia 1989 r. podpisano Porozumienia Okrągłego Stołu. Kilkanaście dni później, 17 kwietnia 1989 r. na połączonym posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej, Zdrowia i Kultury Fizycznej, Komisji Prac Ustawodawczych i Komisji Spraw Samorządowych z udziałem przedstawicieli: Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwa Transportu, Żeglugi i Łączności, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Centralnego Urzędu Planowania, Prokuratury Generalnej, Sądu Najwyższego, Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, OPZZ, NSZZ „Solidarność", Polskiego Towarzystwa Lekarskiego, akademii medycznych oraz doradców i ekspertów zaprezentowano wyniki posiedzeń podkomisji nad ustawą o samorządzie lekarskim. Warto dodać, że w trakcie prac nad ustawą zdecydowano o zmianie nazwy ustawy z „ustawy o samorządzie lekarskim" na „ustawę o izbach lekarskich". Za tego rodzaju modyfikacją przemawiała przede wszystkim chęć nawiązania do tradycji przedwojennej korporacji lekarskiej[30].

Głosowanie nad ustawą o izbach lekarskich miało miejsce podczas VII sesji Sejmu IX kadencji na 48 posiedzeniu dnia 17 maja 1989 r. Po wystąpieniu posła sprawozdawcy zarządzono głosowanie w sprawie przyjęcia projektu ustawy w całości. Ustawa została uchwalona jednogłośnie, co zostało przyjęte na sali sejmowej oklaskami[31]. W dniu 19 czerwca 1989 r. powstał Komitet Organizacyjny Izb Lekarskich powołany przez Radę Państwa. Jego przewodniczącym został Ryszard Jacek Żochowski i pomimo wielu trudności organizacyjnych koordynował przygotowania do I Krajowego Zjazdu Lekarzy w Warszawie, który odbył się w dniach 10–12 grudnia 1989 r. Od

---

[28] *Stenogram z pierwszego posiedzenia podzespołu do spraw zdrowia z 18 lutego 1989 r.*, (w:) *Okrągły Stół dokumenty i materiały*, pod red. W. Borodzieja, A. Garlickiego, Warszawa 2004, s. 218–219.

[29] Ibidem, s. 220–223.

[30] P. Kordel, op. cit., s. 353–356.

[31] Sprawozdanie Stenograficzne z 48 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 17 maja 1989 r., s. 38–43. Należy pamiętać, że działo się to jednak pod nieobecność posłów Klubu Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, którzy wyszli w czasie wystąpienia posła sprawozdawczy. Szczęśliwie pomimo tego udało się utrzymać *quorum* i głosowanie nad ustawą było ważne. Zob. T. Brzeziński, op. cit., s. 150.

tego momentu możemy mówić o rzeczywistym przywróceniu samorządu lekarskiego po blisko 50 latach nieobecności w polskim systemie ustrojowym[32].

Wieloletnie starania lekarzy o restytucję samorządu zawodowego pomimo oporu związków zawodowych i niechęci władz uwieńczone zostały sukcesem. Lekarze pozbawieni własnej korporacji byli bardziej urzędnikami pracującymi w państwowych zakładach opieki zdrowotnej aniżeli osobami wykonującymi tzw. wolny zawód. Przygotowany przez Polskie Towarzystwo Lekarskie projekt, który stał się przedmiotem obrad Sejmu PRL IX kadencji, doczekał się uchwalenia m.in. dzięki obradom Okrągłego Stołu. W trakcie dyskusji obie strony uznały, że samorząd lekarski będzie użyteczny w procesie wdrażania niezbędnych reform systemu opieki zdrowotnej i pozwoli zminimalizować wpływ polityków na obsadzanie kierowniczych stanowisk w placówkach zdrowotnych. Samorząd lekarski stał się niemal modelowym przykładem powrotu do decentralizacji oraz samorządności korporacyjnej po blisko półwieczu niebytu. Stał się również wzorem dla powstania innych samorządów zawodowych, które możemy określić mianem zawodów medycznych i pokrewnych a w ocenie ustawodawcy posiadających przymiot zaufania publicznego[33].

Przełom roku 1989 przyniósł wiele zmian społeczno-politycznych powodując między innymi aktywizację różnorakich środowisk zawodowych, które wcześniej nie miały własnego samorządu zawodowego. W kolejnych latach poszczególne grupy zawodowe podjęły intensywne starania celem powołania organizacji reprezentującej interesy zawodowe własnej profesji. Wiele środowisk zawodowych postanowiło oprzeć swoje funkcjonowanie na publicznoprawnych formach działania. Ustanowienie samorządu zawodowego o charakterze publicznoprawnym leżało jednak w gestii państwa[34]. Kolejne korporacje zabiegając o powołanie własnego samorządu zawodowego opierały swoje propozycje prawne na funkcjonujących już rozwiązaniach dotyczących innych profesji oraz na doświadczeniach międzywojennych. Obecnie w polskim systemie prawnym obowiązują uregulowania rangi ustawowej powołujące następujące samorządy zawodowe:

- **samorząd adwokacki**, powołany na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. 1982 Nr 16, poz. 124 z późn. zm.);
- **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.);
- **samorząd lekarski**, powołany na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 2009 Nr 219, poz. 1708)[35];
- **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.);

---

[32] Ibidem.

[33] P. Kordel, op. cit., s. 256–258.

[34] R. Kmieciak, *Ustrój i zadania*..., s. 352.

[35] Ustawa regulująca funkcjonowanie samorządu lekarskiego z 2009 roku jest nowym aktem prawnym. Wcześniejsza ustawa została uchwalona 17 maja 1989 r. i nosiła tę samą nazwę (Dz. U. 1989 Nr 30, poz. 158 z późn. zm.).

- **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 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.);
- **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.);
- **samorząd biegłych rewidentów**, powołany na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. 2009 Nr 77, poz. 649)[36];
- **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 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.);
- **samorząd architektów, inżynierów budownictwa, urbanistów**, 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.);
- **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.);
- **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.)[37];
- **samorząd kuratorów sądowych**, powołany na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. 2001 Nr 98, poz. 1071);
- **samorząd diagnostów laboratoryjnych**, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. 2001 Nr 100, poz. 1083)[38].

Wymienione wyżej samorządy 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, pielęgniarek i położnych, diagnostów laboratoryjnych oraz psychologów;

[36] Początkowo samorząd biegłych rewidentów funkcjonował w oparciu o ustawę z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. 1994 Nr 121, poz. 592).

[37] Pomimo przyjęcia ustawy powołującej samorząd zawodowy psychologów do dziś nie udało się stworzyć realnych struktur samorządowych. W rzeczywistości więc samorząd ten nie funkcjonuje.

[38] S. Bułajewski, *Samorządy zawodowe i gospodarcze jako samorządy specjalne*, (w:) *Wolność zrzeszania się w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008, s. 204–222.

- **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 urbanistów[39].

Wymienione powyżej profesje zaliczane są do zawodów zaufania publicznego. Ustawy regulujące działalność samorządów zawodowych określają ich strukturę oraz ustanawiają organy korporacyjne. W ustawach wyliczone są zadania państwa, które ustawodawca zdecydował się przekazać do realizacji organom samorządów zawodowych, a także kompetencje, jakie w celu wykonania tych zadań ustawodawca przekazał strukturom korporacyjnym. Jest to spełnienie idei decentralizacji – samorząd zawodu zaufania publicznego uzyskuje od państwa szereg kompetencji, by prawidłowo mógł spełniać swoje funkcje, a jednocześnie przejmuje niemal pełną odpowiedzialność za te działania.

Analizując poszczególne przepisy ustaw dotyczące struktury samorządów, etyki zawodowej, sądownictwa dyscyplinarnego czy zakresu zadań powierzonych poszczególnym korporacjom należy jednoznacznie stwierdzić, że wzorowane są one na zapisach ustaw pochodzących z dwudziestolecia międzywojennego. Oczywiście najwyraźniej ujawnia się to w przypadku samorządów, które posiadały swoje struktury zarówno w okresie II jak i III Rzeczypospolitej. Grupy zawodowe, które nie posiadały wcześniej samorządu a uzyskały przywilej jego posiadania, konstruując akty prawne dotyczące ich funkcjonowania również wzorowały się na rozwiązaniach sprawdzonych w okresie II Rzeczypospolitej. Nie ulega zatem wątpliwości, że kluczową rolę w procesie restytucji polskiego samorządu zawodowego po roku 1989 odegrały doświadczenia samorządowe okresu międzywojennego.

Rola samorządu zawodowego wzrosła w momencie przyjęcia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W artykule 17 stwierdzono, że „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony". Zapis ten był w rzeczywistości uznaniem stanu faktycznego, bowiem w momencie jego wprowadzenia od kilkunastu już lat istniały w Polsce korporacje samorządu zawodowego. W odróżnieniu zatem od zapisów Konstytucji marcowej i kwietniowej w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej stwierdzono jednoznacznie, że samorząd zawodowy jest częścią administracji publicznej[40].

Z uwagi na obszerność materiału, w kolejnej części pracy omówione zostaną cztery korporacje zawodowe, tj. samorząd adwokacki, lekarski, biegłych rewidentów oraz architektów reprezentujące poszczególne grupy samorządów zawodowych.

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

[40] *Opinia prawna na temat uprawnienia samorządów zawodowych w świetle art. 17 Konstytucji*, http://www.doradcyprawni.org/files/materialy/opinie/szmyt3.doc, z dnia 29.07.2010 r.

Przedstawiona poniżej charakterystyka organizacji i struktury funkcjonujących w Polsce samorządów zawodowych pozwala na wskazanie kilku prawidłowości. Przede wszystkim widać wyraźne podobieństwo w strukturze organizacyjnej omawianych korporacji zawodowych, w szczególności zaś w ramach tej samej grupy zawodowej. Wynika to z faktu, że ustawy, które powstawały później, wzorowane były na rozwiązaniach już obowiązujących. Prezentowane akty prawne, które stanowią podstawę funkcjonowania samorządu danej profesji nie wyczerpują w całości zagadnień związanych z wykonywaniem danego zawodu. Zapisy dotyczące specyfiki wykonywania danego zawodu zaufania publicznego często rozbudowane są w innych aktach prawnych, jak chociażby w przypadku lekarzy i lekarzy dentystów, gdzie ustawa o izbach lekarskich zawiera rozwiązania dotyczące samorządu zawodowego, natomiast kwestie zawodowe rozstrzyga ustawa o zawodzie lekarza. Czasem jednak zapisy charakteryzujące dany zawód i te dotyczące samorządu zawodowego zawarte są w jednym akcie prawnym, jak ma to miejsce np. w przypadku biegłych rewidentów. W rozważaniach tych pominięto także wewnętrzne akty samorządowe tj. regulaminy, kodeksy etyczne czy ordynacje wyborcze, które w sposób szczególny odnoszą się tylko do danego zawodu.

Nie ulega również wątpliwości, że prawo samorządowe nieustannie ewoluuje. Zapisy poszczególnych ustaw dostosowywane są do zmieniających się warunków społeczno-politycznych oraz do wymogów Unii Europejskiej. Równocześnie wiele zmian w ustawach korporacyjnych wprowadzonych zostało na wniosek przedstawicieli danego zawodu. Omawiane przepisy stawały się również przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Efektem owych wyroków czy postulatów zgłaszanych przez samo środowisko zawodowe było nowelizowanie istniejących już przepisów, bądź, jak miało to miejsce w przypadku lekarzy czy biegłych rewidentów, doprowadzenie do przyjęcia nowych aktów prawnych. Należy również podkreślić, że do ustaw samorządowych wprowadzono wiele zmian, których inicjatorem były władze rządowe. Część tych rozwiązań spotkała się z wyraźnym sprzeciwem środowiska zawodowego. Tak było chociażby w przypadku nowej ustawy normującej funkcjonowanie samorządu zawodowego biegłych rewidentów czy nowelizacji ustawy Prawo o adwokaturze.

2. Samorząd adwokacki

Samorząd adwokacki posiada w Polsce bardzo bogatą tradycję, a regulacje dotyczące adwokatury stały się podstawą do kształtowania rozwiązań prawnych pozostałych samorządów prawniczych i pokrewnych. Podstawowym aktem prawnym, który całościowo reguluje funkcjonowanie samorządu adwokackiego jest ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze[41]. Zgodnie z przepisami ustawy zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad

[41] Dz. U. 1982 Nr 16, poz. 124 z późn. zm.

prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami[42].

Na listę adwokatów może zostać wpisana osoba, która: jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata[43], korzysta w pełni z praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych, ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej[44] oraz odbyła w Rzeczypospolitej Polskiej aplikację adwokacką i złożyła egzamin adwokacki. Wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się m.in. do profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych, czy do osób, które zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora lub wykonywały zawód radcy prawnego czy notariusza[45].

---

[42] Więcej na temat zawodu adwokata i form jego wykonywania w Polsce: C. Jaworski, *Niezależność wykonywania zawodu adwokata w świetle regulacji prawnych europejskich i polskich*, „Palestra" 1996, nr 7/8, s. 57–66; L. Nowakowski, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywania zawodu adwokata: wybrane problemy*, „Palestra" 2006, nr 1/2, s. 26–45; E. Piontek, *W sprawie formy prawnej wykonywania zawodu adwokata: (w związku z dyskusją wokół projektu ustawy o adwokaturze i radcach prawnych)*, „Palestra" 1996, nr specjalny, s. 21–30; Kulesza i Kamiński Biuro Doradztwa Prawnego, *Swoboda świadczenia usług i wykonywania wolnych zawodów. Cz. 1, Opracowanie analityczne*, Warszawa 1998, s. 139–140; Z. Klatka, *Wykonywanie zawodu radcy prawnego i adwokata*, Warszawa 2004, s. 3–102; M. Zieliński, *Swoboda świadczenia usług przed adwokatów z Unii Europejskiej w Polsce: stan obecny oraz projekt reformy polskiego prawodawstwa*, (w:) *Status zawodów prawniczych w Europie*, pod red. M. Górka, Łódź 1998, s. 99–106.

[43] Wymóg posiadania nieskazitelnego charakteru oraz rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu adwokata są nierozerwalnie związane z wymogami etycznymi, jakie powinien spełnić kandydat do tego zawodu. Nie mniej istotne są również powszechnie obowiązujące normy etyczne, które powinny być przestrzegane przez przedstawicieli tej profesji. Co istotne, wykonywanie zawodu adwokata sprowadza się więc nie tylko do znajomości przepisów, ponieważ równie ważna jest znajomość etyki adwokackiej, warunkującej prawidłowe wykonywanie usług prawniczych.
Etyka to ogół ocen i norm moralnych przyjętych za obowiązujące przez społeczeństwo. Na przestrzeni lat adwokatura wytworzyła własne normy moralne, które ze względu na swe oddziaływanie nie mogą być adresowane do wszystkich obywateli, lecz tylko do adwokatów, gdyż są ściśle związane z realizowaniem czynności zawodowych. Od adwokata wymaga się również przestrzegania godności zawodowej, która może być zagrożona poprzez działanie, które poniża adwokata w opinii publicznej lub podważa zaufanie do zawodu adwokackiego. Warto również zaznaczyć, że powstające w toku rozwoju historii samorządu adwokackiego kodeksy etyczne stanowiły swoistego rodzaju wzorzec do naśladowania dla przedstawicieli innych zawodów zaufania publicznego, w tym przede wszystkich przedstawicieli zawodów prawniczych. Z. Krzemiński, *Etyka adwokacka. Teksty, orzecznictwo, komentarz*, Warszawa 2008, s. 153–171; por. S. Samol, *Warunki informowania o usługach adwokackich na podstawie nowych przepisów Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeksu Etyki Adwokackiej)*, „Palestra" 2007, nr 1/2, s. 116–127; H. Duszka-Jakimko, *Etyka prawnicza jako szczególny wyraz etyki ogólnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2006, t. 74, s. 49–62.

[44] Warto zauważyć, że podobne wymagania warunkujące dostęp do zawodu adwokata stawiane są kandydatom do zawodu adwokata w innych państwach europejskich, chociaż występują również pewne różnice. Zob. E. Stawicka, *Zarys rozwiązań czeskiego prawa o adwokaturze*, „Palestra" 2007, nr 7/8, s. 227–230; V. Mandák, *Ogólne zasady wykonywania zawodu adwokata i kształcenia specjalistycznego w czeskiej adwokaturze*, „Palestra" 1999, nr 1/2, s. 100–106; A. Kosilo, *Ustrój adwokatury i zasady dostępu do zawodu adwokata na Ukrainie*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2004, t. 4, s. 143–150.

[45] Szczegółowy katalog osób zwolnionych z obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego zawiera art. 66 wspomnianej wyżej ustawy. Kwestia obowiązkowej aplikacji

Zgodnie z przepisami ustawy adwokaturę stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich. Głównym 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 zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie, zarządzanie majątkiem samorządu adwokackiego i rozporządzanie nim[46]. Do organów adwokatury zaliczamy: Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelną Radę Adwokacką, Wyższy Sąd Dyscyplinarny oraz Wyższą Komisję Rewizyjną.

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 również, niebędący delegatami, członkowie Naczelnej Rady Adwokackiej oraz dziekani okręgowych izb adwokackich. Zjazd odbywa się co trzy lata i jest zwoływany przez Naczelną Radę Adwokacką. Powinien on się odbyć w ciągu miesiąca od daty dokonania wyborów delegatów we wszystkich izbach adwokackich[47]. Do zakresu działania Krajowego Zjazdu Adwokatury należy m.in.:

---

adwokackiej stała się jednym z przedmiotów sporu w samym środowisku zawodowym adwokatów, jak również obiektem zainteresowania władz rządowych. Na przestrzeni lat zasady odbywania aplikacji ulegały różnym przeobrażeniom, często przy wyraźnym sprzeciwie środowiska zawodowego i wbrew jego woli. Adwokaci zauważali, że zgodnie z wieloletnią tradycją zawodową możliwość wykonywania zawodu adwokata była ściśle związana z obowiązkiem odbycia aplikacji oraz zdania egzaminu adwokackiego. W ich ocenie ukończenie aplikacji obwarowane było olbrzymim nakładem pracy, która była ściśle związana ze specyfiką usług prawnych świadczonych przez adwokatów. Osoby uzyskujące możliwość wykonywania zawodu inną drogą, która pomija aplikację adwokacką, w ocenie krytyków tego rodzaju rozwiązań nie posiadają porównywalnego doświadczenia i kompetencji w stosunku do osób, które uzyskały prawo wykonywania zawodu adwokata w tradycyjny sposób. Przeciwnicy takich rozwiązań podkreślają, że najdotkliwiej odczują to klienci, którzy ponosić będą konsekwencje nienależytego przygotowania adwokata do wykonywania jego zawodu. Zdaniem krytyków zachodzi również obawa, czy tego rodzaju przepisy nie naruszają postanowień Deklaracji Bolońskiej w zakresie jednolitego systemu szkoleń przygotowujących do wykonywania zawodów prawniczych. A. Zwara, *Adwokat bez aplikacji adwokackiej – problem właściwego przygotowania do wykonywania zawodu*, „Palestra" 2006, nr 1/2, s. 94–96; por. S. Samol, *Warunki wykonywania aplikacji adwokackiej po zmianie ustawy Prawo o adwokaturze*, „Palestra" 2006, nr 1/2, s. 97–109.

[46] Adwokaci podkreślają z całą stanowczością swoją odrębność zawodową. Nie ulega bowiem wątpliwości, że poziom samoorganizacji w tej grupie zawodowej jest bardzo wysoki. Kilka lat temu pojawił się jednak postulat, zgłaszany przede wszystkim przez radców prawnych, aby połączyć profesje adwokata i radcy prawnego w jeden samorząd uznając, że brak jest istotnych różnic pomiędzy tymi zawodami. Sprawa ewentualnego zrównania obu profesji i stworzenia jednego samorządu stała się jedną z najważniejszych osi sporu między przedstawicielami samorządu adwokackiego i radcowskiego. Zob. A. Zwara, *Inicjatywa połączenia zawodów niecelowa*, „Palestra" 2007, nr 5/6, s. 105–108; M. Woliński, *Polemika z ideą połączenia zawodów adwokata i radcy prawnego*, „Palestra" 2007, nr 9/10, s. 112–114; W. M. Jakubowski, *Adwokat i radca prawny – dwa różne zawody prawnicze*, „Palestra" 1997, nr 1/2, s. 74–78; S. Rymarz, *Kreatywna rola samorządów zawodowych w demokratycznym państwie*, (w:) *Rola samorządów – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa. Debata „Okrągły Stół": pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego*, pod red. M. Zbikowskiej, Warszawa 2004, s. 15–20.

[47] 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.

- wybór prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, prezesa Wyższego Sądu Dyscyplinarnego i przewodniczącego Wyższej Komisji Rewizyjnej;
- wybór – nie będących 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, a także ustalanie liczby izb adwokackich;
- uchwalanie regulaminów dotyczących trybu wyborów do organów adwokatury i organów izb adwokackich, działania tych organów oraz trybu obrad Zjazdu;
- określanie podstawowych zasad tworzenia funduszy samorządowych i gospodarowania majątkiem adwokatury.

Drugim organem adwokatury jest Naczelna Rada Adwokacka z siedzibą w Warszawie, w skład której wchodzą: 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, a także dziekani okręgowych rad adwokackich. Naczelna Rada Adwokacka wybiera ze swego grona dwóch wiceprezesów, sekretarza, skarbnika, rzecznika dyscyplinarnego, zastępcę sekretarza oraz dwóch członków, którzy łącznie z prezesem stanowią prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej będące organem wykonawczym. Najważniejsze zadania, jakie na Naczelną Radę Adwokacką nakłada ustawa to:

- reprezentowanie adwokatury;
- uchylanie sprzecznych z prawem uchwał zgromadzenia izby;
- nadzór nad działalnością prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, okręgowych rad adwokackich oraz nadzór nad kształceniem aplikantów przez te rady;
- ustalanie zasięgu terytorialnego izb adwokackich oraz ich siedzib, ustalanie liczby członków oraz ich zastępców, organów poszczególnych izb adwokackich, a także liczby stale urzędujących członków tych organów i zasad ich wynagradzania;
- 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 i zarząd majątkiem Naczelnej Rady Adwokackiej;
- uchwalanie budżetu Naczelnej Rady Adwokackiej i określanie udziału poszczególnych izb adwokackich w pokrywaniu jej wydatków budżetowych.

Naczelna Rada Adwokacka uchyla uchwały okręgowych rad adwokackich sprzeczne z prawem, a także może zwrócić się do okręgowej rady adwokackiej o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do zakresu jej działania. Naczelna Rada Adwokacka kontroluje przestrzeganie przez zespoły adwokackie i adwokatów przepisów związanych z wykonywaniem zawodu adwokata.

Kolejnym organem adwokatury jest Wyższy Sąd Dyscyplinarny, który składa się z dwudziestu trzech członków oraz trzech zastępców członków. Członkowie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego wybierają spośród siebie jednego lub dwóch wiceprezesów. Wyższy Sąd Dyscyplinarny w składzie trzech sędziów rozpoznaje jako instancja odwoławcza sprawy rozpoznawane w pierwszej instancji przez sądy dyscyplinarne. Co istotne, Prezes Wyższego Sądu Dyscyplinarnego uczestniczy w posiedzeniach Naczelnej Rady Adwokackiej oraz składa jej okresowe informacje o stanie spraw dyscyplinarnych.

Wyższa Komisja Rewizyjna jako jeden z organów adwokatury wykonuje kontrolę finansowej i gospodarczej działalności Naczelnej Rady Adwokackiej oraz kontrolę wykonywania uchwał Krajowego Zjazdu Adwokatury. Składa się ona z przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i czterech członków oraz dwóch zastępców członków. Warto dodać, że Przewodniczący Wyższej Komisji Rewizyjnej informuje Naczelną Radę Adwokacką i jej prezydium o wynikach przeprowadzonych kontroli oraz ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach tych organów.

Adwokaci oraz aplikanci adwokaccy mający siedzibę na terenie jednego lub kilku województw tworzą izbę adwokacką. Obecnie w Polsce funkcjonują 24 izby adwokackie[48]. Organami izby adwokackiej są: zgromadzenie izby składające się z adwokatów wykonujących zawód oraz delegatów pozostałych adwokatów, okręgowa rada adwokacka, sąd dyscyplinarny oraz komisja rewizyjna.

Zwyczajne zgromadzenie izby – zwoływane przez okręgową radę adwokacką – odbywa się raz do roku. Można jednak także zwołać nadzwyczajne zgromadzenie izby na żądanie prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, okręgowej rady adwokackiej, komisji rewizyjnej lub jednej trzeciej członków izby. Zgromadzenie zwołuje się w ciągu sześciu tygodni od zgłoszenia żądania. Do zakresu działania zgromadzenia izby adwokackiej należy:

- wybór delegatów na Krajowy Zjazd Adwokatury;
- wybór dziekana, prezesa sądu 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.

Okręgowa rada adwokacka składa się z dziekana, od pięciu do piętnastu członków i z dwóch do czterech zastępców członków. Prezesowi sądu dyscyplinarnego i przewodniczącemu komisji rewizyjnej przysługuje prawo do uczestnictwa w posiedzeniach okręgowej rady adwokackiej. Okręgowa rada adwokacka wybiera ze swego grona

[48] Izby adwokackie mają swoje siedziby 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 oraz Zielonej Górze.

jednego lub dwóch wicedziekanów, sekretarza, a w razie potrzeby zastępcę sekretarza, skarbnika i rzecznika dyscyplinarnego, którzy łącznie z dziekanem stanowią prezydium rady. Ponadto okręgowa rada adwokacka wyznacza – spośród adwokatów – zastępców rzecznika dyscyplinarnego oraz powołuje przewodniczącego i członków zespołu wizytatorów. Do zakresu działania okręgowej rady adwokackiej należy m.in. ustalanie rocznych planów pracy, podział zadań i czynności członków rady, powoływanie komisji stałych i doraźnych oraz dokonywanie wpisu na listę adwokatów i aplikantów adwokackich, występowanie 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. Do ważności uchwały okręgowej rady adwokackiej wymagana jest obecność co najmniej połowy członków, w tym dziekana lub wicedziekana. Uchwała zapada większością głosów, a w razie równości głosów przeważa głos przewodniczącego.

Szczególne miejsce wśród członków okręgowej rady adwokackiej zajmuje dziekan, który kieruje jej pracami, przewodniczy jej posiedzeniom, reprezentuje ją na zewnątrz, udziela wyjaśnień w sprawie wykonywania zawodu adwokackiego, nadzoruje politykę personalną izb oraz odbiera ślubowanie od aplikantów adwokackich i adwokatów. Stałym zastępcą dziekana jest wicedziekan.

Do zakresu działania sądu dyscyplinarnego należy wydawanie orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych członków izby. Składa się on z prezesa, wiceprezesa, od sześciu do dwudziestu trzech członków oraz trzech zastępców członków. Orzeka on w składzie trzech sędziów. Adwokaci i aplikanci adwokaccy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych[49]. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zawieszenie w czynnościach zawodowych na czas od trzech miesięcy do pięciu lat oraz wydalenie z adwokatury[50].

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

Naczelna Rada Adwokacka, izby adwokackie oraz zespoły adwokackie mają osobowość prawną[51]. Kadencja organów adwokatury i izb adwokackich trwa trzy lata,

[49] Adwokaci ponoszą też odpowiedzialność dyscyplinarną za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia.

[50] Obok kary nagany i kary pieniężnej można orzec o zakaz wykonywania patronatu na czas od roku do pięciu lat. Oprócz kary zawieszenia w czynnościach zawodowych orzeka się dodatkowo zakaz wykonywania patronatu na czas od lat dwóch do lat dziesięciu. Kara nagany oraz kara pieniężna pociąga za sobą utratę biernego prawa wyborczego do organu samorządu adwokackiego na czas trzech lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Kara zawieszenia w czynnościach zawodowych powoduje utratę biernego i czynnego prawa wyborczego do organu samorządu adwokackiego na czas sześciu lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Sąd dyscyplinarny może orzec podanie treści orzeczenia do publicznej wiadomości środowiska adwokackiego poprzez jego opublikowanie w czasopiśmie, którego wydawcą jest organ adwokatury. Szczegółowe zasady ponoszenia przez adwokatów odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz opis procedury zawierają art. 80–95n omawianej ustawy.

[51] Zespół adwokacki jest jednostką organizacyjną adwokatury. Szczegółowe zasady funkcjonowania zespołów adwokackich zawarte są w art. 17–37 ustawy Prawo o adwokaturze.

jednakże są one obowiązane działać do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych organów. Wybory do wspomnianych organów odbywają się w głosowaniu tajnym przy nieograniczonej liczbie kandydatów. Nadzór nad funkcjonowaniem adwokatury sprawuje Minister Sprawiedliwości.

Finansowanie samorządu adwokackiego oparte jest w głównej mierze na składkach członkowskich, których wysokość corocznie ustala zgromadzenie danej izby[52]. Stanowią one podstawowe źródło przychodów izb adwokackich, gdyż nie prowadzą one działalności gospodarczej. Wysokość składki jest zróżnicowana w zależności od pozycji i aktywności zawodowej poszczególnych adwokatów, czy chociażby ich wieku.

3. Samorząd lekarski

Nie ulega wątpliwości, że zawodem zaufania publicznego wymagającym nie tylko najwyższych kwalifikacji, ale także nienagannej postawy etycznej jest zawód lekarza. Samorząd zawodowy lekarzy jest jednym z najstarszych i najlepiej funkcjonujących w Polsce. Przywrócenie samorządu lekarskiego nastąpiło wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich[53]. Zapisy tej ustawy wdrażały także przepisy Unii Europejskiej, w szczególności zaś te dotyczące uznawania dyplomów oraz swobodnego przepływu lekarzy w krajach członkowskich[54]. Jednocześnie należy mieć na uwadze fakt, że prócz tej ustawy istniał również cały szereg innych rozwiązań prawnych, które w sposób szczegółowy traktowały o samorządzie zawodowym lekarzy i wykonywaniu zawodu lekarza i lekarza dentysty[55].

---

[52] Dla przykładu Zgromadzenie Izby Adwokackiej w Warszawie ustaliło, że wysokość miesięcznej składki płaconej przez adwokatów świadczących pomoc prawną w zespołach, kancelariach oraz w spółkach wynosić będzie w 2011 r. 235 zł.

[53] Dz. U. 1989 Nr 30, poz. 158 z późn. zm. Por. *Samorząd lekarski. Ustawa o zawodzie lekarza: przepisy prawne*, pod red. W. Czerwińskiego, Toruń 1998, s. 7–24.

[54] W szczególności należy pamiętać o dyrektywie Rady z dnia 25 lipca 1978 r. (78/686/EWG) dotyczącej wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji osób wykonujących zawód lekarza dentysty, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 233 z 24.08.1978 z późn. zm.) oraz dyrektywie Rady z dnia 5 kwietnia 1993 r. (93/16/EWG) ułatwiającej swobodny przepływ lekarzy i wzajemne uznawanie ich dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 165 z 07.07.1993 z późn. zm.).

[55] Należałoby jednak dodać, że całokształt organizacji, kompetencji oraz sposobów działania samorządu zawodowego lekarzy regulowały: art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 1989 Nr 30, poz. 158 z późn. zm.), ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. 1991 Nr 91, poz. 408 z późn zm.), ustawa z dnia 5 grudnia 1996 o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. 1997 Nr 28, poz. 152, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26 września 1990 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (Dz. U. 1990 Nr 69, poz. 406), rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach wydawania zezwoleń i wpisu do rejestru indywidualnych praktyk lekarskich i indywidualnych specjalistycznych praktyk lekarskich oraz wzorów rejestrów (Dz. U. 1998 Nr 58, poz. 371), rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 marca 2000 r. w sprawie

Należy powiedzieć, że w osobnym akcie prawnym ustawodawca ujął kwestie związane z wykonywaniem zawodu lekarza i lekarza dentysty, przyjmując ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty[56]. Okręgowa rada lekarska przyznaje prawo wykonywania zawodu lekarza albo prawo wykonywania zawodu lekarza dentysty osobie, która:

- jest obywatelem polskim lub obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
- posiada odpowiednie wykształcenie[57];
- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- posiada stan zdrowia pozwalający na wykonywanie zawodu lekarza lub lekarza dentysty;

---

szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach wydawania zezwoleń i wpisu do rejestru indywidualnych praktyk lekarskich, indywidualnych specjalistycznych praktyk lekarskich i grupowych praktyk lekarskich oraz ustalenia danych objętych wpisem i sposobu prowadzenia rejestrów (Dz. U. 2000 Nr 30, poz. 378), Kodeks Etyki Lekarskiej (http://www.portalmed.pl/, z dnia 29.07.2008 r.), uchwała NRL nr 17/90/I, uchwała NRL nr 49/91/I, uchwała NRL nr 67/92/I, uchwała NRL nr 4/94/II, uchwała NRL nr 8/94/II, uchwała NRL nr 54/95/II, uchwała NRL nr 86/96/II, uchwała nr 9 IV KZL z dnia 12 grudnia 1997 r., uchwała NRL nr 18/98/III w sprawie szczegółowych zasad podawania do publicznej wiadomości informacji o udzielaniu przez lekarzy świadczeń zdrowotnych w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej, uchwała NRL nr 80/99/III w sprawie obszarów, siedzib i nazw OIL, uchwała NRL nr 81/99/III w sprawie wdrożenia uchwały Nr 80/99/III z dnia 26 listopada 1999 r., obwieszczenie Prezesa NRL nr 1/01/III w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Nr 104/97/II Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach przyznawania prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza stomatologa oraz prowadzenia rejestrów lekarzy, uchwała NRL nr 1/119/01/III, uchwała NRL nr 19/137/01/III w sprawie systemu informatycznego służącego do przetwarzania danych osobowych zawartych w Centralnym Rejestrze Lekarzy oraz systemu ochrony tych danych, uchwała NRL nr 20/138/01/III w sprawie zasad przekazywania danych osobowych z okręgowych rejestrów lekarzy do Centralnego Rejestru Lekarzy, uchwała NRL nr 23/141/01/III z dnia 28 września 2001 r. w sprawie ustalenia wykazu obowiązujących uchwał Naczelnej Rady Lekarskiej.

[56] Dz. U. 1997 Nr 28, poz. 152 z późn. zm. Zob. A. Miruć, A. Breczko, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania wykonywania zawodów medycznych w Polsce*, „Administracja Publiczna" 2006, nr 1, s. 239–253; M. Ławniczak-Lehmann, *Pojęcie zawodów medycznych w świetle prawa i doktryny prawniczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, z. 1/2, s. 27–50.

[57] Poprzez odpowiednie wykształcenie rozumie się:

- dyplom lekarza wydany przez polską szkołę wyższą potwierdzający ukończenie co najmniej sześcioletnich studiów na kierunku lekarskim, obejmujących co najmniej 5 500 godzin dydaktycznych zajęć teoretycznych i praktycznych, w tym dwusemestralne praktyczne nauczanie w dziedzinach klinicznych na szóstym roku studiów, lub dyplom lekarza dentysty wydany przez polską szkołę wyższą potwierdzający ukończenie co najmniej pięcioletnich studiów na kierunku lekarsko-dentystycznym, obejmujących co najmniej dwusemestralne praktyczne nauczanie na piątym roku studiów;
- dyplom lekarza wydany przez polską szkołę wyższą potwierdzający ukończenie studiów na kierunku lekarskim rozpoczętych przed dniem 1 października 2012 r. lub dyplom lekarza dentysty wydany przez polską szkołę wyższą potwierdzający ukończenie studiów na kierunku lekarsko-dentystycznym rozpoczętych przed dniem 1 października 2012 r.;
- dokument potwierdzający formalne kwalifikacje lekarza lub lekarza dentysty, spełniające minimalne wymogi kształcenia określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, wydany przez inne niż Rzeczpospolita Polska państwo członkowskie Unii Europejskiej;
- dyplom lekarza lub lekarza dentysty wydany przez inne państwo niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, pod warunkiem że dyplom został uznany w Rzeczypospolitej Polskiej za równorzędny zgodnie z odrębnymi przepisami oraz że spełnia minimalne wymogi kształcenia określone w przepisach prawa Unii Europejskiej.

- wykazuje nienaganną postawę etyczną[58].

Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich[59], która stanowić miała odpowiedź na oczekiwania środowiska zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów[60] określa zadania, zasady działania i organizację izb lekarskich oraz prawa i obowiązki członków izb lekarskich. Samorząd reprezentuje osoby wykonujące zawody lekarza i lekarza dentysty, sprawuje pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko przepisom prawa. Jednostkami organizacyjnymi samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów są: okręgowe izby lekarskie, Wojskowa Izba Lekarska i Naczelna Izba Lekarska, które posiadają osobowość prawną. Siedzibą Naczelnej Izby Lekarskiej i jej organów jest miasto stołeczne Warszawa. Obszar działania poszczególnych okręgowych izb lekarskich, ich liczbę i siedziby ustala Naczelna Rada Lekarska na wniosek okręgowych zjazdów lekarzy, uwzględniając zasadniczy podział terytorialny państwa[61]. Zadaniem samorządu lekarzy jest w szczególności:

- ustanawianie zasad etyki lekarskiej oraz dbanie o ich przestrzeganie[62];

---

[58] Więcej na temat zawodu lekarza i lekarza dentysty: J. Skrzypczak, *Status zawodowy lekarzy po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, (w:) *Polska polityka zdrowotna a akcesja Rzeczpospolitej do Unii Europejskiej*, pod red. T. Maksymiuka, J. Skrzypczaka, Poznań 2006, s. 81–102; A. Baszkowski, *Sytuacja polskich lekarzy dentystów po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, (w:) *Polska polityka zdrowotna a akcesja Rzeczpospolitej do Unii Europejskiej*, pod red. T. Maksymiuka, J. Skrzypczaka, Poznań 2006, s. 103–112.

[59] Dz. U. 2009 Nr 219, poz. 1708.

[60] Akt ten dostosowuje polskie przepisy do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który wskazał na konieczność przyznania stronom możliwości odwołania się od orzeczeń sądów lekarskich do sądu powszechnego oraz ulepszenia przepisów dotyczących postępowań przed organami izb lekarskich również z punktu widzenia ochrony praw ofiar błędów lekarskich (zwiększenie zakresu prawa do uczestniczenia w takich postępowaniach przez pokrzywdzonych, poprawa sprawności, szybkości i jawności postępowania z zakresu odpowiedzialności zawodowej). Nowa ustawa stanowić ma odpowiedź na tego rodzaju oczekiwania. Zob. http://www.prawo.egospodarka.pl/48807,Nowa-ustawa-o-izbach-lekarskich,1,83,1.html, z dnia 15.11.2011 r.; por. K. Radziwił, *Reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowanie pieczy nad ich wykonywaniem wyrazem społecznej odpowiedzialności korporacji*, (w:) *Rola samorządów – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa. Debata „Okrągły Stół": pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego*, pod red. M. Żbikowskiej, Warszawa 2004, s. 105–110.

[61] Obecnie funkcjonują 23 okręgowe izby lekarskie, z siedzibami w: Białymstoku, Bielsku-Białej, Bydgoszczy, Częstochowie, Gdańsku (z siedzibą w Gdyni), Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Płocku, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Tarnowie, Toruniu, Warszawie, Wrocławiu oraz Zielonej Górze. Funkcjonuje także Wojskowa Izba Lekarska, która ma uprawnienia i obowiązki okręgowej izby lekarskiej, ale działa na terenie całego kraju.

[62] Warto także wspomnieć o Kodeksie Etyki Lekarskiej, którego zapisy w sposób szczegółowy regulują zasady etyki lekarskiej i deontologii zawodowej (http://www.portalmed.pl/, z dnia 29.07.2008 r.). 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 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 budziły bardzo wiele kontrowersji, a czasem wyraźny sprzeciw zarówno ze strony społecznej jak i samych zainteresowanych

- sprawowanie pieczy nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza;
- przyznawanie prawa wykonywania zawodu oraz uznawanie kwalifikacji lekarzy będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, zamierzających wykonywać zawód lekarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- prowadzenie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy;
- prowadzenie lub udział w organizowaniu doskonalenia zawodowego lekarzy;
- prowadzenie rejestrów lekarzy, rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą w zakresie praktyk lekarskich na zasadach określonych w przepisach o działalności leczniczej, rejestrów podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe lekarzy oraz rejestrów lekarzy tymczasowo i okazjonalnie wykonujących zawód lekarza;
- opiniowanie warunków pracy i płacy lekarzy oraz integrowanie środowiska lekarskiego;
- działania na rzecz ochrony zawodu lekarza;
- zajmowanie stanowiska w sprawach stanu zdrowotności społeczeństwa, polityki zdrowotnej państwa oraz organizacji ochrony zdrowia;
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących ochrony zdrowia i wykonywania zawodu lekarza bądź występowanie o ich wydanie;
- prowadzenie badań dotyczących ochrony zdrowia i wykonywania zawodu lekarza;
- prowadzenie instytucji samopomocowych i innych form pomocy materialnej dla lekarzy i ich rodzin;
- współdziałanie z organami administracji publicznej, samorządami zawodów medycznych, związkami zawodowymi oraz innymi organizacjami w kraju i za granicą w sprawach dotyczących ochrony zdrowia i warunków wykonywania zawodu lekarza;
- zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą izb lekarskich.

Organy izb lekarskich pochodzą z wyboru, które są równe, powszechne i odbywają się w głosowaniu tajnym, przy nieograniczonej liczbie kandydatów. Do organów okręgowej izby lekarskiej i delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy wybiera się lekarzy i lekarzy dentystów w liczbie proporcjonalnej do ich liczebności w tej izbie. Do innych organów Naczelnej Izby Lekarskiej wybiera się lekarzy i lekarzy dentystów w liczbie proporcjonalnej do ich liczebności w samorządzie lekarzy. Wyborów dokonuje zgromadzenie wyborcze, które stanowią członkowie izby lekarskiej wchodzący w skład rejonu wyborczego, albo organ izby lekarskiej. Wyboru w organie izby lekarskiej dokonuje się przy obecności co najmniej połowy członków tego organu.

członków samorządu zawodowego lekarzy. Najwięcej wątpliwości wzbudziły zapisy art. 52 Kodeksu etyki lekarskiej, w którym mowa jest o zakazie krytykowania innych lekarzy, w szczególności zaś w obecności pacjentów czy też publicznie. Wśród lekarzy pojawiały 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*, http: //wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/199194,lekarzom-nie-wolno-oceniac-kolegow.html, z dnia 10.12.2011 r.). W ostatnim czasie zapisy art. 52 zostały złagodzone.

Organami okręgowej izby lekarskiej są: okręgowy zjazd lekarzy, okręgowa rada lekarska, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd lekarski oraz okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej.

W okręgowym zjeździe lekarzy uczestniczą delegaci, a także z głosem doradczym nie będący delegatami członkowie ustępujących organów okręgowej izby lekarskiej. Okręgowa rada lekarska zwołuje co roku okręgowy zjazd lekarzy[63], który w szczególności:

- podejmuje uchwały w sprawach objętych zakresem działania izby;
- ustala zasady gospodarki finansowej izby oraz uchwala budżet izby;
- rozpatruje i zatwierdza roczne i kadencyjne sprawozdania okręgowej rady lekarskiej, okręgowej komisji rewizyjnej, okręgowego sądu lekarskiego, okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej, sprawozdania okręgowej komisji wyborczej oraz rozpatruje wniosek w sprawie udzielenia absolutorium okręgowej radzie lekarskiej;
- uchwala regulaminy okręgowej rady lekarskiej i okręgowej komisji rewizyjnej;
- ustala liczbę członków organów izby i okręgowej komisji wyborczej;
- dokonuje spośród delegatów na zjazd wyboru prezesa i członków okręgowej rady lekarskiej, okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej, członków okręgowej komisji rewizyjnej, członków okręgowej komisji wyborczej oraz delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy;
- dokonuje spośród delegatów lub spośród lekarzy wskazanych przez ustępujący okręgowy sąd lekarski wyboru członków okręgowego sądu lekarskiego oraz spośród delegatów lub spośród lekarzy wskazanych przez ustępującego okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej wyboru zastępców okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej.

Okręgowa rada lekarska kieruje działalnością okręgowej izby lekarskiej w okresie między okręgowymi zjazdami lekarzy, w szczególności: sprawuje pieczę nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza przez członków okręgowej izby lekarskiej, upowszechnia zasady etyki lekarskiej oraz dba o ich przestrzeganie, reprezentuje i chroni indywidualne i zbiorowe interesy członków izby, składa okręgowemu zjazdowi lekarzy roczne i kadencyjne sprawozdania z działalności i wykonania budżetu, zbiera składki członkowskie i prowadzi ich ewidencję, wykonuje uchwały okręgowego zjazdu lekarzy, wykonuje zadania zlecone przez Naczelną Radę Lekarską, prowadzi okręgowy rejestr lekarzy i lekarzy dentystów oraz wydaje biuletyn okręgowej izby lekarskiej. W skład okręgowej rady lekarskiej wchodzą prezes okręgowej rady lekarskiej i jej członkowie wybrani przez okręgowy zjazd lekarzy. Prezydium okręgowej rady lekarskiej stanowią prezes oraz wybrani przez radę spośród jej członków wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie prezydium. Co najmniej jeden z wiceprezesów jest lekarzem dentystą. Prezes okręgowej rady lekarskiej kieruje pracą rady i prezydium rady oraz przewodniczy obradom rady i prezydium rady.

[63] Nadzwyczajny okręgowy zjazd lekarzy zwołuje okręgowa rada lekarska: z własnej inicjatywy, na wniosek Naczelnej Rady Lekarskiej, na wniosek okręgowej komisji rewizyjnej lub na wniosek co najmniej jednej trzeciej członków okręgowej izby lekarskiej.

Okręgowa komisja rewizyjna dokonuje spośród członków komisji wyboru przewodniczącego i zastępców przewodniczącego. Co najmniej jeden z zastępców jest lekarzem dentystą. Okręgowa komisja rewizyjna kontroluje działalność finansową i gospodarczą izby i przedstawia sprawozdania z działalności kontrolnej okręgowemu zjazdowi lekarzy. Ponadto przedstawia okręgowemu zjazdowi lekarzy opinię dotyczącą sprawozdania okręgowej rady lekarskiej z wykonania budżetu i na tej podstawie składa wniosek w sprawie udzielenia absolutorium okręgowej radzie lekarskiej.

Okręgowy sąd lekarski dokonuje spośród członków tego sądu wyboru przewodniczącego i zastępców przewodniczącego. Co najmniej jeden z zastępców jest lekarzem dentystą. Okręgowy sąd lekarski rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz rozpatruje protesty przeciwko ważności wyborów delegatów na okręgowy zjazd lekarzy oraz protesty przeciwko ważności głosowania wniosków o odwołanie. Ponadto składa ona okręgowemu zjazdowi lekarzy roczne i kadencyjne sprawozdania z działalności.

Okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej wykonuje czynności sprawdzające i prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy będących członkami izby, której jest rzecznikiem oraz sprawuje funkcję oskarżyciela przed sądami lekarskimi. Równocześnie składa on okręgowemu zjazdowi lekarzy roczne i kadencyjne sprawozdania z działalności.

Organami Naczelnej Izby Lekarskiej są: Krajowy Zjazd Lekarzy, Naczelna Rada Lekarska, Naczelna Komisja Rewizyjna, Naczelny Sąd Lekarski oraz Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej.

W Krajowym Zjeździe Lekarzy uczestniczą delegaci wybrani przez okręgowe zjazdy lekarzy oraz z głosem doradczym – nie będący delegatami członkowie ustępujących organów Naczelnej Izby Lekarskiej. Krajowy Zjazd Lekarzy zwołuje Naczelna Rada Lekarska co cztery lata[64]. Krajowy Zjazd Lekarzy w szczególności:

- ustanawia zasady etyki lekarskiej oraz uchwala program działalności samorządu lekarzy;
- rozpatruje i zatwierdza sprawozdania Naczelnej Rady Lekarskiej, Naczelnej Komisji Rewizyjnej, Naczelnego Sądu Lekarskiego, Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej i Krajowej Komisji Wyborczej, a także rozpatruje wniosek w sprawie udzielenia absolutorium Naczelnej Radzie Lekarskiej;
- uchwala regulaminy organów Naczelnej Izby Lekarskiej, wyborów do organów i w organach izb lekarskich oraz tryb odwołania członków tych organów, wewnętrznego urzędowania rzeczników odpowiedzialności zawodowej oraz sądów lekarskich;
- dokonuje spośród delegatów na zjazd wyboru prezesa i członków Naczelnej Rady Lekarskiej, Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej, członków Naczelnej Komisji Rewizyjnej, członków Krajowej Komisji Wyborczej;
- dokonuje spośród delegatów lub spośród lekarzy wskazanych przez ustępujący Naczelny Sąd Lekarski wyboru członków Naczelnego Sądu Lekarskiego oraz

[64] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Lekarzy zwołuje Naczelna Rada Lekarska: z własnej inicjatywy, na wniosek Naczelnej Komisji Rewizyjnej lub na wniosek co najmniej jednej trzeciej okręgowych rad lekarskich.

spośród delegatów lub spośród lekarzy wskazanych przez ustępującego Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej wyboru zastępców Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej;
- ustala zasady podziału składki członkowskiej.

Naczelna Rada Lekarska kieruje działalnością Naczelnej Izby Lekarskiej w okresie między krajowymi zjazdami lekarzy, a w szczególności: sprawuje pieczę nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza przez członków samorządu lekarzy, upowszechnia zasady etyki lekarskiej oraz dba o ich przestrzeganie, reprezentuje i chroni interesy zawodowe członków samorządu lekarzy, wykonuje uchwały Krajowego Zjazdu Lekarzy, czuwa nad prawidłową realizacją zadań samorządu lekarzy, reprezentuje zawód lekarza wobec organów administracji publicznej oraz innych organizacji, uchwala zasady gospodarki finansowej samorządu lekarzy oraz określa wysokość składki członkowskiej, rozpatruje odwołania od uchwał okręgowych rad lekarskich, analizuje, opiniuje i proponuje kierunki rozwoju ochrony zdrowia, uchwala budżet Naczelnej Izby Lekarskiej oraz rozpatruje sprawozdania z jego wykonania, prowadzi Centralny Rejestr Lekarzy i Lekarzy Dentystów Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje Biuletyn Naczelnej Izby Lekarskiej oraz Gazetę Lekarską, a także przedstawia sprawozdania z działalności Krajowemu Zjazdowi Lekarzy. W skład Naczelnej Rady Lekarskiej wchodzą: Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej i jej członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Lekarzy oraz prezesi okręgowych rad lekarskich. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej stanowią prezes oraz wybrani przez radę spośród jej członków wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie Prezydium. Co najmniej jeden z wiceprezesów jest lekarzem dentystą. Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej kieruje pracą rady i prezydium oraz przewodniczy obradom tych organów.

Naczelna Komisja Rewizyjna dokonuje spośród członków Komisji wyboru Przewodniczącego i zastępców Przewodniczącego, z których co najmniej jeden jest lekarzem dentystą. Naczelna Komisja Rewizyjna kontroluje działalność finansową i gospodarczą Naczelnej Izby Lekarskiej, przedstawia sprawozdania z działalności kontrolnej Krajowemu Zjazdowi Lekarzy oraz sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych komisji rewizyjnych. Ponadto przedstawia ona Naczelnej Radzie Lekarskiej opinię dotyczącą sprawozdania z wykonania budżetu Naczelnej Izby Lekarskiej oraz przedstawia Krajowemu Zjazdowi Lekarzy opinię dotyczącą sprawozdań Naczelnej Rady Lekarskiej z wykonania budżetu w okresie kadencji i na tej podstawie składa wniosek w sprawie udzielenia absolutorium Naczelnej Radzie Lekarskiej.

Naczelny Sąd Lekarski dokonuje, spośród swoich członków, wyboru przewodniczącego i jego zastępców. Co najmniej jeden z zastępców jest lekarzem dentystą. Naczelny Sąd Lekarski rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy, zażalenia w przypadkach przewidzianych w ustawie oraz rozpatruje protesty przeciwko ważności wyborów do organów. Jednocześnie corocznie przedstawia Naczelnej Radzie Lekarskiej informację o swojej działalności oraz składa Krajowemu Zjazdowi Lekarzy kadencyjne sprawozdania z działalności.

Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy, sprawuje funkcję oskarżyciela przed sądami lekarskimi oraz sprawuje nadzór nad działalnością

okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej. Oprócz tego rozpatruje zażalenia w przypadkach przewidzianych w ustawie oraz rozstrzyga spory o właściwość między okręgowymi rzecznikami odpowiedzialności zawodowej. Corocznie przedstawia także Naczelnej Radzie Lekarskiej informację o swojej działalności i składa Krajowemu Zjazdowi Lekarzy kadencyjne sprawozdania.

Członkowie izb lekarskich podlegają odpowiedzialności zawodowej za naruszenie zasad etyki lekarskiej oraz przepisów związanych z wykonywaniem zawodu lekarza[65]. Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy toczy się niezależnie od postępowania karnego lub postępowania dyscyplinarnego dotyczącego tego samego czynu. Rzecznik odpowiedzialności zawodowej niezwłocznie po otrzymaniu informacji wskazującej na możliwość popełnienia przewinienia zawodowego jest zobowiązany wydać postanowienie o wszczęciu bądź o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Jeżeli zebrany w postępowaniu wyjaśniającym materiał dowodowy wskazuje na fakt popełnienia przewinienia zawodowego, rzecznik odpowiedzialności zawodowej wydaje postanowienie o przedstawieniu lekarzowi zarzutów. Sprawy w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy rozpoznają okręgowe sądy lekarskie i Naczelny Sąd Lekarski. Właściwy do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji jest okręgowy sąd lekarski izby lekarskiej, której obwiniony jest członkiem w chwili wszczęcia postępowania. Naczelny Sąd Lekarski rozpoznaje odwołania od orzeczeń okręgowych sądów lekarskich, zażalenia na postanowienia oraz orzeka o wznowieniu postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Sąd lekarski może orzekać następujące kary: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych ochrony zdrowia na okres od roku do pięciu lat, ograniczenie zakresu czynności w wykonywaniu zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat, zawieszenie prawa wykonywania zawodu na okres od roku do pięciu lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Sąd może również orzec karę pieniężną na cel społeczny związany z ochroną zdrowia[66].

Nadzór nad samorządem zawodowym lekarzy sprawuje minister właściwy ds. zdrowia, który może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu izby lekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem, w terminie sześciu miesięcy od dnia jej otrzymania. Minister ma prawo zwrócić się do organu izby lekarskiej o przekazanie podjętej przez ten organ uchwały. Może także zwrócić się do Krajowego Zjazdu Lekarzy, okręgowego zjazdu lekarzy lub rady lekarskiej o podjęcie uchwały w sprawie należącej do właściwości samorządu lekarzy[67].

---

[65] M. Filar, *Odpowiedzialność zawodowo-deontologiczna lekarzy polskich wykonujących zawód na obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej – aspekty materialne i procesowe*, „Prawo i Medycyna" 2005, nr 4, s. 5–18; por. J. Wyrembak, *Kodeks Etyki Lekarskiej a system prawa*, „Państwo i Prawo" 2003, z. 10, s. 30–44; J. Wiertlewska-Bielarz, *Czy etyka lekarska jest etyką?: próba ustalenia statusu etyki lekarskiej*, „Poznańskie Zeszyty Humanistyczne" 2006, t. 6, s. 37–46; W. Bołoz, *Czy etyka lekarska jest potrzebna?*, „Homo Dei" 2000, nr 4, s. 70–80; A. Sikora, *Pojęcie, rozwój i struktura polskich kodeksów etyki lekarskiej na tle etyki zawodowej*, „Poznańskie Studia Teologiczne" 2002, t. 13, s. 95–109.

[66] Więcej na temat postępowania dyscyplinarnego w art. 53–113 omawianej ustawy.

[67] W przypadku Wojskowej Izby Lekarskiej analogiczne uprawnienia przysługują Ministrowi Obrony Narodowej.

Majątek izb lekarskich stanowią środki finansowe oraz ruchomości i nieruchomości. Majątek izb lekarskich powstaje: ze składek członkowskich, zapisów, darowizn, dotacji, wpływów z działalności gospodarczej oraz innych wpływów[68]. Majątkiem zarządza dana rada lekarska. Ponadto izby lekarskie otrzymują z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy ds. zdrowia, środki finansowe, na pokrycie kosztów czynności administracyjnych związanych z realizacją niektórych zadań.

4. Samorząd biegłych rewidentów

Zawód biegłego rewidenta istniał już od dawna, gdyż jego funkcjonowanie usankcjonowało Prawo o spółkach akcyjnych z dnia 22 marca 1928 r., ogłoszone jako rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 26 marca tego roku[69]. Od tamtego czasu zawód podlegał głębokim przemianom, ale stale istniał i wciąż się rozwijał. Prawdziwym przełomem dla tej profesji było powstanie w 1992 roku na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o badaniu i ogłaszaniu sprawozdań finansowych oraz biegłych rewidentach i ich samorządzie Krajowej Izby Biegłych Rewidentów[70].

Biegły rewident jest profesją, którą niewątpliwie zaliczyć można do zawodów zaufania publicznego wyposażoną w przywilej posiadania własnego samorządu. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił odrębną ustawę z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie[71] poświęconą wyłącznie sprawom samorządu zawodowego. W 2009 roku akt ten zastąpiła ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym[72]. Biegli rewidenci należą do Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, która posiada osobowość prawną. Przynależność do samorządu jest obowiązkowa i powstaje z chwilą uzyskania wpisu do rejestru biegłych rewidentów.

Uchwalenie nowej ustawy normującej zasady wykonywania zawodu biegłego rewidenta było konsekwencją przyjęcia w dniu 11 października 2005 r. przez Komisję Europejską VIII Dyrektywy zmieniającej Dyrektywy 78/660/EEC i 83/349/

[68] Wysokość miesięcznej składki członkowskiej wynosi 40 zł. Zob. Uchwała Nr 8/08/V Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 4 kwietnia 2008 r. w sprawie wysokości składki członkowskiej.

[69] Dz. U. 1928 Nr 39, poz. 383.

[70] Dz. U. 1991 Nr 111, poz. 480. Zob. P. Rojek, *Rola samorządu biegłych rewidentów we współtworzeniu państwa prawa*, (w:) *Rola samorządów – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa. Debata „Okrągły Stół": pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego*, pod red. M. Żbikowskiej, Warszawa 2004, s. 133–139; Z. Fedak, *Od rzeczoznawcy księgowości do biegłego rewidenta*, „Rachunkowość" 2007, nr 5, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 2, s. 1–6.

[71] Dz. U. 1994 Nr 121, poz. 592.

[72] Dz. U. 2009 Nr 77, poz. 649 z późn. zm. Zob. A. Kęsik, *Biegli rewidenci a nowe uregulowania prawa*, „Rachunkowość", nr 5, dod. „Rachunkowość-Audytor" 2009, nr 2, s. 1–6; J. Kogut, *Zmiany ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie w kierunku poprawy jakości badania sprawozdań finansowych*, „Nauki o Finansach" 2009, nr 1, s. 255–270; G. Kämpfer, *Przyszłość zawodu biegłego rewidenta*, „Rachunkowość" 2008, nr 5, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 2, s. 1–4.

EEC w sprawie badania ustawowego rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych. Wytyczne i zalecenia nowej dyrektywy w sposób zasadniczy zmieniają warunki wykonywania zawodu biegłego rewidenta w Unii Europejskiej. W celu odbudowy zaufania publicznego do rewizji sprawozdawczości finansowej wprowadzone zostały rozwiązania zmierzające do podniesienia jej jakości. Poza tym nowa ustawa zawiera przepisy mające na celu wdrożenie postanowień dyrektywy 2006/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych. Jedną z najistotniejszych zmian jest utworzenie Komisji Nadzoru Audytowego, która sprawuje publiczny nadzór nad biegłymi rewidentami, firmami audytorskimi i Krajową Izbą Biegłych Rewidentów[73]. Taka zmiana przepisów miała za zadanie uniezależnić nadzór publiczny nad biegłymi rewidentami od ich samorządu zawodowego. Komisja Nadzoru Audytowego, w zależności od rodzaju i zakresu wykrytych nieprawidłowości w działalności firmy audytorskiej, może m.in. zalecić ich usunięcie, wymierzyć karę finansową, zakazać działalności rewizyjnej na okres od sześciu miesięcy do trzech lat lub skreślić z listy firm audytorskich[74].

Prawidłowo funkcjonujący zawód biegłego rewidenta jest niezbędny dla skutecznego działania rynków kapitałowych a jest to niemożliwe bez wysokiej jakości norm etycznych. Jakość przekazywanych informacji finansowych może przyczyniać się do rozwoju gospodarki i jej stabilności, ale może też przynosić straty indywidualnym inwestorom jak i całej gospodarce. Stąd właśnie bierze się takie zainteresowanie rządów, krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych oraz szerokich rzesz inwestorów regulacjami związanymi ze sprawozdawczością i audytem informacji finansowych[75].

Zawód biegłego rewidenta polega na wykonywaniu czynności rewizji finansowej. Biegły rewident jest zobowiązany w szczególności postępować zgodnie ze złożonym ślubowaniem, stale podnosić kwalifikacje zawodowe[76], w tym przez odbywanie

---

[73] Zapis mówiący o kontroli samorządu zawodowego przez Komisję Nadzoru Audytowego spotkał się ze sprzeciwem środowiska biegłych rewidentów, w szczególności zaś władz samorządu zawodowego. Twierdzili oni, że jest to odwrót od procesu decentralizacji i próba przejęcia kontroli przez rządzących nad niezależną i samorządną organizacją zawodową biegłych rewidentów.

[74] M. Turzyński, M. Wiatr, *Ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17–18.

[75] Zob. W. Leśniewski, *Etyka biegłego rewidenta w prawie i praktyce*, Warszawa 2009, s. 7; por. S. Sadowska, *Wiarygodność sprawozdań finansowych a etyka i niezależność biegłego rewidenta*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Szkoły Wyższej w Brzesku" 2009, z. 1, s. 119–139; J. Dudek, *Niezależność biegłego rewidenta – istotny element etyki wykonywania zawodu*, „Rachunkowość" 2006, nr 2, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 1, s. 1–2; E. Pogodzińska-Mizdrak, *Autonomia i etyka biegłego rewidenta*, „Zeszyty Naukowe Akademia Ekonomiczna w Krakowie" 2003, nr 633, s. 51–60; Kulesza i Kamiński Biuro Doradztwa Prawnego, op. cit., s. 162–191.

[76] Zob. B. Janusz, *Biegli rewidenci o swojej wiedzy i szkoleniach obligatoryjnych*, „Rachunkowość" 2004, nr 11, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 4, s. 19–21; B. Micherda, *Kompetencje zawodowe biegłych rewidentów w świetle Międzynarodowych Standardów Edukacyjnych IFAC i kodeksów etyki zawodowej*, „Prace Naukowe Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie" 2006, nr 9, s. 73–82.

obligatoryjnego doskonalenia zawodowego oraz przestrzegać standardów rewizji finansowej, zasad niezależności oraz etyki zawodowej. Ponadto musi on regularnie opłacać składkę członkowską oraz przestrzegać uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów w zakresie, w jakim dotyczą one biegłych rewidentów[77]. Biegłym rewidentem zostaje osoba wpisana do rejestru biegłych rewidentów, do którego to może być wpisana osoba fizyczna spełniająca następujące warunki:

- korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- ma nieposzlakowaną opinię i swoim dotychczasowym postępowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu biegłego rewidenta;
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- ukończyła studia wyższe w Rzeczypospolitej Polskiej lub zagraniczne studia wyższe uznawane w Rzeczypospolitej Polskiej za równorzędne i włada językiem polskim w mowie i piśmie;
- odbyła roczną praktykę w zakresie rachunkowości w państwie Unii Europejskiej oraz co najmniej dwuletnią aplikację pod kierunkiem biegłego rewidenta, mającą na celu praktyczne przygotowanie do samodzielnego wykonywania zawodu;
- złożyła przed komisją egzaminacyjną z wynikiem pozytywnym egzaminy dla kandydatów na biegłego rewidenta;
- złożyła przed komisją egzaminacyjną z wynikiem pozytywnym końcowy ustny egzamin dyplomowy sprawdzający wiedzę zdobytą w trakcie aplikacji;
- złożyła ślubowanie przed prezesem Krajowej Rady Biegłych Rewidentów lub innym upoważnionym członkiem Krajowej Rady Biegłych Rewidentów[78].

Biegli rewidenci tworzą samorząd zawodowy w postaci Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, która działa na podstawie przepisów ustawy oraz postanowień statutu. Członkom samorządu przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze do jego organów. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów posiada osobowość prawną a jej siedzibą jest miasto stołeczne Warszawa. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów tworzy i likwiduje oddziały regionalne[79], a do jej zadań należy w szczególności:

- reprezentowanie członków oraz ochrona ich interesów zawodowych;

---

[77] Zob. B. Klimczak, *Biegły rewident – zawód zaufania publicznego*, (w:) *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 228–236; E. Pogodzińska-Mizdrak, *Zawód biegłego rewidenta – rys historyczny*, „Zeszyty Naukowe Akademia Ekonomiczna w Krakowie" 2006, nr 702, s. 83–92; W. Gabrusewicz, *Biegły rewident – zawód czy misja*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości" 2007, t. 38, s. 67–76.

[78] Por. E. Pielichaty, *Tryb uzyskiwania tytułu biegłego rewidenta w Niemczech i w Polsce*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości" 2005, t. 26, s. 183–195; Z. Messner, *Polski system kreowania kadr biegłych rewidentów na tle rozwiązań zagranicznych*, „Rachunkowość" 2004, nr 11, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 4, s. 1–9; Z. Messner, *Dorobek samorządowego systemu kreowania nowych kadr biegłych rewidentów w Polsce w latach 1995–2009*, „Rachunkowość" 2009, nr 8, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 3, s. 1–3.

[79] Obecnie funkcjonują Regionalne Oddziały Krajowej Izby Biegłych Rewidentów z siedzibami w: Białymstoku, Bielsku-Białej, Bydgoszczy, Częstochowie, Elblągu, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Legnicy, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Radomiu, Rzeszowie, Suwałkach, Szczecinie, Tarnowie, Toruniu, Warszawie, Włocławku, Wrocławiu, Zielonej Górze.

- ustanawianie standardów rewizji finansowej;
- sprawowanie kontroli nad należytym wykonywaniem zawodu i przestrzeganiem zasad etyki zawodowej przez członków Krajowej Izby Biegłych Rewidentów oraz przestrzeganiem przez podmioty uprawnione do badania sprawozdań finansowych obowiązujących przepisów prawa;
- współdziałanie w kształtowaniu zasad rachunkowości i rewizji finansowej;
- opracowywanie materiałów szkoleniowych dla kandydatów na biegłych rewidentów;
- prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej.

Organami Krajowej Izby Biegłych Rewidentów są: Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów, Krajowa Rada Biegłych Rewidentów, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Dyscyplinarny, Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny oraz Krajowa Komisja Nadzoru. Kadencja wymienionych wyżej organów trwa cztery lata, jednakże organy te są obowiązane działać do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych. Tej samej funkcji w organach samorządu nie można sprawować dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje.

Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów odbywa się co cztery lata i jest zwoływany przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów[80]. Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów stanowią delegaci wybrani przez walne zgromadzenia w regionalnych oddziałach Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, w proporcji do ogólnej liczby biegłych rewidentów wpisanych do rejestru. W obradach Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów udział biorą członkowie organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, nie będący delegatami. Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów:

- dokonuje wyboru Prezesa Krajowej Rady Biegłych Rewidentów, Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępców, pozostałych członków Krajowej Rady Biegłych Rewidentów, członków Krajowej Komisji Rewizyjnej, Krajowego Sądu Dyscyplinarnego oraz Krajowej Komisji Nadzoru;
- uchwala statut Krajowej Izby Biegłych Rewidentów;
- uchwala program działania i podstawowe zasady gospodarki finansowej Krajowej Izby Biegłych Rewidentów;
- określa zasady ustalania składek członkowskich biegłych rewidentów;
- rozpatruje i zatwierdza sprawozdania z działalności organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów i udziela absolutorium osobom wchodzącym w skład tych organów.

Drugim organem izby jest Krajowa Rada Biegłych Rewidentów, która kieruje działalnością samorządu w okresach między Krajowymi Zjazdami Biegłych Rewidentów. W skład Krajowej Rady Biegłych Rewidentów wchodzi od jedenastu do piętnastu członków. Wybierają oni ze swojego grona, w głosowaniu tajnym, dwóch zastępców prezesa, sekretarza i skarbnika. Uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewi-

[80] Krajowa Rada Biegłych Rewidentów może z własnej inicjatywy, na żądanie co najmniej jednej dziesiątej ogółu biegłych rewidentów wpisanych do rejestru lub Krajowej Komisji Rewizyjnej, z powodu rażącego naruszenia prawa w działalności finansowej i statutowej Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, zwołać Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów. Obraduje on nad sprawami, dla których został zwołany.

dentów zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Krajowej Rady Biegłych Rewidentów. Szczególną pozycję w składzie rady posiada Prezes Krajowej Rady Biegłych Rewidentów. Do rady należą wszystkie sprawy niezastrzeżone przepisami ustawy dla innych organów, a w szczególności:

- wykonywanie uchwał Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów;
- reprezentowanie Krajowej Izby Biegłych Rewidentów wobec organów państwowych i samorządowych, instytucji naukowych, organizacji gospodarczych i społecznych oraz międzynarodowych organizacji zawodowych;
- ustanawianie w formie uchwał krajowych standardów rewizji finansowej, zasad wewnętrznej kontroli jakości podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych, zasad etyki zawodowej biegłych rewidentów, regulaminu postępowania dyscyplinarnego wobec biegłych rewidentów, zasad obligatoryjnego doskonalenia zawodowego dla biegłych rewidentów;
- podejmowanie uchwał o wpisie i skreśleniu z rejestru lub listy podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz prowadzenie tych zbiorów;
- określanie wysokości składek członkowskich biegłych rewidentów;
- rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznego planu finansowego Krajowej Izby Biegłych Rewidentów i sprawozdania z jego wykonania oraz zatwierdzanie rocznych planów finansowych regionalnych oddziałów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów;
- opiniowanie projektów aktów normatywnych z dziedziny prawa gospodarczego.

Trzecim organem samorządowym jest Krajowa Komisja Rewizyjna, w skład której wchodzi od trzech do pięciu członków, którzy wybierają ze swojego grona przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego. Krajowa Komisja Rewizyjna kontroluje finansową działalność Krajowej Izby Biegłych Rewidentów oraz wykonanie uchwał podjętych na Krajowym Zjeździe Biegłych Rewidentów. Przedstawia ona także wnioski z prowadzonych kontroli Krajowej Radzie Biegłych Rewidentów – niezwłocznie po przeprowadzeniu kontroli oraz Krajowemu Zjazdowi Biegłych Rewidentów – w sprawozdaniu ze swojej działalności. Oprócz tego przedstawia ona Krajowemu Zjazdowi Biegłych Rewidentów wniosek o udzielenie absolutorium Krajowej Radzie Biegłych Rewidentów.

Czwartym organem jest Krajowy Sąd Dyscyplinarny, w którego skład wchodzi od ośmiu do dziesięciu członków. Krajowy Sąd Dyscyplinarny wybiera ze swojego grona przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego. Orzeka on w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej biegłych rewidentów. Przedkłada również Krajowej Radzie Biegłych Rewidentów roczne sprawozdanie z działalności zawierające w szczególności ocenę skuteczności postępowania dyscyplinarnego. Ponadto sporządza on również roczne sprawozdanie z działalności, które przekazuje Komisji Nadzoru Audytowego.

Piątym organem samorządowym jest Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny, który wykonuje swoje zadania przy pomocy pięciu do siedmiu zastępców. Pełni on funkcję oskarżyciela w postępowaniu dyscyplinarnym. Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny przedkłada Krajowej Radzie Biegłych Rewidentów roczne sprawozdania z działalności, zawierające w szczególności ocenę skuteczności postępowania dyscyplinarnego oraz sporządza roczne sprawozdanie z działalności, które przekazuje Komisji Nadzoru Audytowego.

Ostatnim organem samorządu Krajowej Izby Biegłych Rewidentów jest Krajowa Komisja Nadzoru, która składa się z trzech do pięciu członków i wybiera ze swojego grona przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego. Do zadań Krajowej Komisji Nadzoru należy sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem przepisów i procedur związanych z wykonywaniem czynności rewizji finansowej przez biegłych rewidentów oraz działalnością podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych, w tym dokonywanie kontroli.

Oddziały regionalne powoływane są w miejscowościach, w których znajdują się siedziby okręgowych oddziałów Stowarzyszenia Księgowych w Polsce. Najwyższym organem oddziału jest walne zebranie biegłych rewidentów, które wybiera zarząd i komisję rewizyjną oddziału oraz podejmuje uchwały w sprawach objętych kompetencjami oddziału. Organem kierującym oddziałem jest zarząd składający się z pięciu członków, w tym przewodniczącego i zastępcy, wybranych w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym i tajnym, przy nieograniczonej liczbie kandydatów. Kadencja zarządu trwa trzy lata. Organem kontrolnym oddziału jest komisja rewizyjna składająca się z trzech członków, w tym przewodniczącego i zastępcy, wybranych w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym i tajnym, przy nieograniczonej liczbie kandydatów. Kadencja komisji trwa 3 lata. Do zadań Komisji należy kontrola działalności finansowej oddziału i przedkładanie wniosków organom oddziału.

Do kompetencji oddziału należą: integracja środowiska biegłych rewidentów, prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej na rzecz biegłych rewidentów, reprezentowanie izby wobec regionalnych organów państwowych i samorządowych, instytucji naukowych, organizacji gospodarczych i społecznych oraz międzynarodowych organizacji zawodowych, współpraca z organizacjami społecznymi, a w szczególności z okręgowym oddziałem Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, a także uczestniczenie w sprawowaniu nadzoru nad należytym wykonywaniem przez członków Izby zawodu biegłego rewidenta i przestrzeganiem przez nich zasad etyki zawodowej. Działalność oddziałów jest finansowana z części składek członkowskich, pozostających do dyspozycji oddziałów według decyzji Krajowej Rady Biegłych Rewidentów oraz z innych źródeł[81].

Biegły rewident podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z przepisami prawa, standardami rewizji finansowej, zasadami niezależności oraz zasadami etyki zawodowej. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz wykonywania czynności rewizji finansowej przez okres od roku do trzech lat oraz wydalenie z samorządu biegłych rewidentów. Biegły rewident może być także zobowiązany do odbycia szkolenia. Wpływy z tytułu kar pieniężnych stanowią przychód Krajowej Izby Biegłych Rewidentów[82]. Postępowanie dyscyplinarne obejmuje: dochodzenie dyscyplinarne, postępowanie przed Krajowym Sądem Dyscyplinarnym oraz postępowanie wykonawcze. Wszczęcie przez Krajowego Rzeczni-

[81] Uchwała I Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów w sprawie powołania regionalnych oddziałów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów.

[82] Kara wydalenia z samorządu biegłych rewidentów ulega zatarciu po pięciu latach od dnia skreślenia z rejestru. Ponowny wpis można uzyskać po spełnieniu odpowiednich warunków.

ka Dyscyplinarnego dochodzenia dyscyplinarnego jest poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym co do okoliczności skutkujących odpowiedzialnością dyscyplinarną. Rozprawa toczy się przed Krajowym Sądem Dyscyplinarnym, a od wydanych orzeczeń przysługuje odwołanie do właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego, sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych[83].

Osobnego słowa komentarza wymaga Komisja Nadzoru Audytowego, której zadaniem jest sprawowanie nadzoru publicznego nad: wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta, działalnością podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz działalnością Krajowej Izby Biegłych Rewidentów[84]. Do zadań Komisji Nadzoru Audytowego należy przede wszystkim:

- zatwierdzanie uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów;
- przeprowadzanie kontroli dotyczących wykonywania zawodu przez biegłych rewidentów i działalności podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych wykonujących czynności rewizji finansowej w jednostkach zainteresowania publicznego;
- zaskarżanie do sądu administracyjnego uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów nie podlegających zatwierdzeniu, które naruszają przepisy prawa lub godzą w interes publiczny lub też mają znamiona pomyłki lub błędu;
- rozpatrywanie odwołań od uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów;
- przeprowadzanie kontroli dokumentacji stanowiącej podstawę podjęcia przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów uchwał dotyczących wpisu biegłych rewidentów do rejestru lub wpisu podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych na listę.

W skład Komisji Nadzoru Audytowego wchodzi dziewięciu członków, w tym:

- dwóch przedstawicieli Ministra Finansów, w tym sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów jako przewodniczący;
- dwóch przedstawicieli Komisji Nadzoru Finansowego – jeden z nich jako zastępca przewodniczącego;
- przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości;
- dwóch przedstawicieli Krajowej Izby Biegłych Rewidentów rekomendowanych przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów;
- przedstawiciel organizacji pracodawców;
- przedstawiciel Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.

Finansowanie działalności samorządowej oparte zostało w głównej mierze na składkach członkowskich[85]. Jednakże Krajowa Izba Biegłych Rewidentów może pozy-

[83] S. Kalus, *Zawód biegłego rewidenta i odpowiedzialność osób zawód ten wykonujących*, „Miscellanea Iuridica" 2003, t. 2, s. 67–79; S. Kalus, *Odpowiedzialność osób będących biegłymi rewidentami*, „Miscellanea Iuridica" 2003, t. 3, s. 44–64; W. Leśniewski, op. cit., s. 153–188; K. Kluska, *Odpowiedzialność za nieprawidłowości występujące w badanym sprawozdaniu finansowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie" 2009, nr 796, s. 187–197.

[84] Zapis dotyczący kontroli działalności Krajowej Izby Biegłych Rewidentów jest krytykowany przez członków samorządu zawodowego.

[85] Wysokość składki rocznej w roku 2011 wyniosła 320 zł. Zob. Uchwała nr 3954/56/2011 Krajowej Rady Biegłych Rewidentów z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie wysokości składki członkowskiej biegłych rewidentów w 2011 r.

skiwać dochody z innych źródeł, jak chociażby dochody z prowadzonej działalności, spadków czy darowizn.

5. Samorząd architektów

Profesją dysponującą statusem zawodów zaufania publicznego zorganizowaną w ramach korporacji samorządowej są architekci. Funkcjonują oni w oparciu o ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów[86]. Ustawa ta powołuje trzy oddzielne związki publicznoprawne, zrzeszające trzy grupy zawodowe, jednak ich organizacja jest taka sama i posiadają one takie same organy powołane do życia jednym aktem prawnym.

Ustawa określa organizację i zadania samorządu zawodowego architektów, a także prawa i obowiązki jego członków[87]. Wykonywanie zawodu architekta polega na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne obiektów budowlanych, ich przestrzennego otoczenia oraz ich realizację, nadzorze nad procesem ich powstawania oraz na edukacji architektonicznej[88]. Samorząd zawodowy architektów tworzą członkowie zrzeszeni w izbach architektów, jest on niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko przepisom prawa[89]. Izby architektów zrzeszają osoby, które:

- posiadają uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej;
- są obywatelami państw członkowskich, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do wykonywania działalności w budownictwie, równoznacznej wykonywaniu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie na terytorium Rzeczypospolitej

---

[86] Dz. U. 2001 Nr 5, poz. 42 z późn. zm.

[87] Powołanie Izby Architektów było odpowiedzią na wyzwania, które zjednoczona Europa w tej dziedzinie stawia przed państwami członkowskimi. Dyrektywa UE z dnia 10 czerwca 1985 r. stanowi: „twórczość architektoniczna, jakość budynków, ich harmonijne wpisanie w środowisko, szacunek dla krajobrazu naturalnego i zurbanizowanego, tak jak i szacunek dla dziedzictwa społeczności i jednostek, są w interesie publicznym". Zob. T. Taczewski, *Izba Architektów jako organizacja zawodu zaufania publicznego*, (w:) *Rola samorządów – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa. Debata „Okrągły Stół": pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego*, pod red. M. Zbikowskiej, Warszawa 2004, s. 111–116; *Przynależność do samorządów zawodowych*, „Zawód: Architekt" 2009, nr 1, s. 10–12; T. Taczewski, *Architekt – zawód bez zaufania? – wokół ustawy o zawodach zaufania publicznego*, „Architektura Murator" 2004, nr 11, s. 19–20; *Chcemy otwierać architekturę*, „Zawód: Architekt" 2009, nr 5, s. 10–15; S. Żak, P. Rożen, *Izba Architektów chce likwidacji utrudnień w dostępie do zawodu*, „Zawód: Architekt" 2009, nr 6, s. 40–43.

[88] Więcej na temat zawodu architekta: M. Szablowski, *Prestiż zawodu a kompetencje architekta*, „Zawód: Architekt" 2008, nr 1, s. 18–19; A. Jasiński, *Międzynarodowe standardy wykonywania zawodu architekta*, „Architektura Murator" 2000, nr 4, s. 72–74; D. Bujnowska-Cechniak, R. Pawłowski, *Procedury administracyjne a praca architekta (część I)*, „Zawód: Architekt" 2008, nr 2, s. 46–49; D. Bujnowska-Cechniak, R. Pawłowski, *Procedury administracyjne a praca architekta (część II)*, „Zawód: Architekt" 2008, nr 2, s. 42–43; D. Bujnowska-Cechniak, R. Pawłowski, *Procedury administracyjne a praca architekta (część III)*, „Zawód: Architekt" 2008, nr 3, s. 40–43.

[89] M. Buszek, *Zawód architekt – warunki i standardy wykonywania*, „Zawód: Architekt" 2011, nr 1, s. 56–59; K. Kucza-Kuczyński, *Zawód – architekt o etyce zawodowej i moralności architektury*, Warszawa 2004, s. 27–38.

Polskiej w dziedzinie architektury, odpowiadające wymaganiom oraz posiadają odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych[90].

Do zadań samorządu zawodowego architektów należy w szczególności:

- sprawowanie nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izby;
- reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków;
- ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzór nad jej przestrzeganiem;
- nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych oraz przeprowadzanie egzaminów;
- współdziałanie z organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego oraz z innymi samorządami zawodowymi i stowarzyszeniami zawodowymi;
- opiniowanie minimalnych wymagań programowych w zakresie kształcenia zawodowego architektów;
- współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych architektów;
- zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą samorządu zawodowego;
- prowadzenie postępowań w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej i zawodowej członków samorządu;
- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących architektury;
- organizowanie i prowadzenie instytucji samopomocowych oraz innych form pomocy materialnej członkom samorządu;
- prowadzenie list członków samorządu.

Jednostkami organizacyjnymi samorządu zawodowego architektów są: Krajowa Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej oraz okręgowe izby architektów. Okręgowe izby tworzą ich członkowie, których przynależność powstaje z chwilą uzyskania wpisu na listę członków okręgowej izby właściwej według miejsca zamieszkania. Obszary działania okręgowych izb oraz ich siedziby ustala Krajowa Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, uwzględniając podział terytorialny państwa[91].

Organami okręgowych izb są: okręgowy zjazd izby architektów, okręgowa rada izby architektów, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowa komisja kwalifikacyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny oraz okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej. Kadencja organów okręgowych izb architektów trwa cztery lata.

Najwyższym organem okręgowej izby jest okręgowy zjazd, który stanowią członkowie okręgowej izby. Jeżeli liczba członków okręgowej izby przekracza 200 osób, okręgowy zjazd izby stanowią delegaci wybrani w obwodach wyborczych. W okręgowym zjeździe izby mogą uczestniczyć z głosem doradczym członkowie organów izby nie będący delegatami. Okręgowy zjazd izby architektów zwoływany przez okręgową

[90] Zob. Kulesza i Kamiński Biuro Doradztwa Prawnego, op. cit., s. 87–106; P. Kobylański, *Ścieżka dostępu do zawodu architekta*, „Zawód: Architekt" 2008, nr 4, s. 38–41.

[91] Obecnie funkcjonują Okręgowe Izby Architektów: Dolnośląska, Kujawsko-Pomorska, Lubelska, Lubuska, Łódzka, Małopolska, Mazowiecka, Opolska, Podkarpacka, Podlaska, Pomorska, Śląska, Świętokrzyska, Warmińsko-Mazurska, Wielkopolska, Zachodniopomorska.

radę izby odbywa się jako sprawozdawczy co najmniej raz w roku, a jako zjazd sprawozdawczo-wyborczy co cztery lata[92]. Okręgowy zjazd izby:

- ustala zasady gospodarki finansowej okręgowej izby oraz uchwala budżet okręgowej izby;
- rozpatruje i zatwierdza sprawozdania z działalności okręgowej rady izby, okręgowej komisji rewizyjnej, okręgowej komisji kwalifikacyjnej, okręgowego sądu dyscyplinarnego i okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej;
- udziela absolutorium okręgowej radzie izby;
- ustala liczbę członków organów oraz szczegółowe zasady organizacji organów okręgowej izby i tryb ich działania;
- wybiera przewodniczących i członków organów okręgowej izby oraz okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej;
- wybiera delegatów na Krajowy Zjazd Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej;
- odwołuje członków organów izby przed upływem kadencji.

Okręgowa rada izby architektów wykonuje zadania samorządu zawodowego na obszarze działania izby, w okresie między zjazdami, a w szczególności: kieruje działalnością okręgowej izby, wykonuje uchwały okręgowego zjazdu izby, dokonuje podziału obszaru działania okręgowej izby na obwody wyborcze i ustala liczbę delegatów na okręgowy zjazd, sporządza sprawozdania z wykonania budżetu, składa okręgowemu zjazdowi izby oraz Krajowej Radzie Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej sprawozdania ze swojej działalności i wykonuje zadania przez nią zlecone, reprezentuje samorząd zawodowy przed organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz właściwymi stowarzyszeniami zawodowymi, a także prowadzi listę członków okręgowej izby. Okręgowa rada izby podejmuje uchwałę w sprawie wpisu na listę członków okręgowej izby oraz skreślenia z listy lub zawieszenia w prawach członka. W skład prezydium okręgowej rady izby wchodzą przewodniczący oraz wybrani przez okręgową radę spośród jej członków: zastępcy przewodniczącego, sekretarz, skarbnik i członkowie. Prezydium okręgowej rady izby reprezentuje okręgową radę na zewnątrz i działa w jej imieniu w sprawach określonych regulaminem rady.

Okręgowa komisja rewizyjna kontroluje działalność statutową, finansową i gospodarczą okręgowej izby. Poza tym składa sprawozdania okręgowemu zjazdowi izby i Krajowej Komisji Rewizyjnej oraz występuje z wnioskiem o udzielenie absolutorium okręgowej radzie izby.

Okręgowa komisja kwalifikacyjna prowadzi postępowania kwalifikacyjne w sprawach nadawania uprawnień budowlanych, przeprowadza egzaminy w sprawach nadawania uprawnień budowlanych i wydaje decyzje o nadaniu tych uprawnień. Ponadto prowadzi rejestr osób, którym nadała uprawnienia budowlane i dokonuje, co najmniej raz w roku, analizy przeprowadzonych postępowań kwalifikacyjnych[93]. Sporządza także opinie dla okręgowego sądu dyscyplinarnego w sprawach z zakresu odpowie-

[92] Nadzwyczajny okręgowy zjazd izby zwołuje okręgowa rada izby z własnej inicjatywy lub na wniosek Krajowej Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, okręgowej komisji rewizyjnej albo co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków okręgowej izby architektów.

[93] Zob. *Odpowiadamy za każdego nowego uprawnionego architekta*, „Zawód: Architekt" 2011, nr 1, s. 46–50.

działności zawodowej członków okręgowej izby architektów i składa sprawozdania ze swojej działalności okręgowemu zjazdowi izby i Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej.

Okręgowy sąd dyscyplinarny rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej oraz sprawy dyscyplinarne członków okręgowej izby wniesione przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej lub okręgową radę izby. Okręgowy sąd dyscyplinarny orzeka w składzie trzyosobowym. Dokonuje także, co najmniej raz w roku, analizy przeprowadzonych postępowań w sprawach odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów składa okręgowemu zjazdowi izby i Krajowemu Sądowi Dyscyplinarnemu roczne i kadencyjne sprawozdania ze swojej działalności.

Okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej prowadzi postępowania wyjaśniające oraz sprawuje funkcje oskarżyciela w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów. Składa także odwołania od orzeczeń okręgowego sądu dyscyplinarnego do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, a od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego składa odwołania do właściwego sądu apelacyjnego w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej albo skargę do sądu administracyjnego w zakresie odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów. Oprócz tego składa też roczne i kadencyjne sprawozdania ze swojej działalności okręgowemu zjazdowi izby i Krajowemu Rzecznikowi Odpowiedzialności Zawodowej.

Najwyższą jednostką organizacyjną samorządu zawodowego architektów jest Krajowa Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej. Organami izby są: Krajowy Zjazd Izby, Krajowa Rada Izby, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowa Komisja Kwalifikacyjna, Krajowy Sąd Dyscyplinarny oraz Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej. Kadencja organów Krajowych Izb trwa cztery lata.

Krajowy Zjazd Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym organem samorządu na szczeblu ogólnokrajowym. Krajowy Zjazd Izby stanowią delegaci wybrani przez okręgowe zjazdy izb. W obradach zjazdu biorą udział z głosem doradczym nie będący delegatami członkowie ustępujących organów Krajowej Izby. Krajowa Rada Izby Architektów określa zasady ustalania liczby delegatów z okręgowych izb na Krajowy Zjazd Izby. Rada zwołuje zjazd, co najmniej raz w roku jako sprawozdawczy, a co cztery lata jako sprawozdawczo-wyborczy[94]. Krajowy Zjazd Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej przede wszystkim:

- ustala liczbę członków organów izby;
- wybiera prezesa i członków Krajowej Rady Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej;
- wybiera przewodniczącego i członków organów izby oraz Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej;
- ustala zasady gospodarki finansowej izby oraz uchwala jej budżet;
- uchwala statut i regulaminy określające organizację organów izby i tryb ich działania oraz regulamin wyborów do organów izby;

[94] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby zwołuje Krajowa Rada Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej z własnej inicjatywy lub na wniosek Krajowej Komisji Rewizyjnej, co najmniej 1/3 ogólnej liczby członków okręgowych rad izb, co najmniej jednej piątej wszystkich członków okręgowych izb albo ministra właściwego do spraw architektury i budownictwa.

- ustala wysokość i sposób uiszczania składek członkowskich i innych opłat na rzecz izby oraz zasady ich podziału;
- ustala zasady prowadzenia listy członków izby;
- udziela absolutorium Krajowej Radzie Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej;
- uchwala, po zasięgnięciu opinii stowarzyszeń zawodowych, zasady etyki zawodowej[95];
- ustala program działania samorządu zawodowego, a także rozpatruje i zatwierdza sprawozdania z działalności Krajowej Rady Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Komisji Rewizyjnej, Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej, Krajowego Sądu Dyscyplinarnego i Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej.

W skład Krajowej Rady Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej wchodzą prezes i członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Izby. Prezydium rady stanowią prezes i wybrani przez radę spośród jej członków: wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie. Krajowa Rada Izby kieruje działalnością samorządu zawodowego między zjazdami, a w szczególności: wykonuje uchwały Krajowego Zjazdu Izby, koordynuje i nadzoruje działalność okręgowych rad izb, reprezentuje członków izby, wspiera podnoszenie kwalifikacji zawodowych członków izb, opracowuje projekt regulaminu wyborów do organów izby, uchwala regulamin postępowania kwalifikacyjnego w sprawach nadawania uprawnień, uchwala regulamin określający sposób i tryb przeprowadzania egzaminu zawodowego, dokonuje kontroli uchwał okręgowych rad izb w zakresie zgodności z prawem, uchwałami i regulaminami wydanymi na podstawie ustawy, opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących architektury, składa sprawozdanie ze swojej działalności Krajowemu Zjazdowi Izby, reprezentuje samorząd wobec organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych, zawodowych, samorządowych, uchyla uchwały okręgowych rad izb sprzeczne z prawem lub uchwałami i regulaminami wydanymi na podstawie ustawy, zobowiązuje okręgową radę izby do podjęcia uchwały w określonej sprawie należącej do zakresu działania tej rady.

Krajowa Komisja Rewizyjna kontroluje statutową, finansową i gospodarczą działalność Krajowej Izby oraz sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych komisji rewizyjnych. Ponadto przedstawia ona sprawozdanie z działalności kontrolnej Krajowemu Zjazdowi Izby oraz występuje z wnioskiem o udzielenie absolutorium Krajowej Radzie Izby. Krajowa Komisja Rewizyjna uchyla również uchwały okręgowych komisji rewizyjnych sprzeczne z prawem lub uchwałami i regulaminami.

Krajowa Komisja Kwalifikacyjna prowadzi postępowanie odwoławcze i wydaje decyzje w drugiej instancji. Opracowuje także zestawy pytań egzaminacyjnych i sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych komisji kwalifikacyjnych. Co więcej wydaje decyzje w sprawie nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, dokonuje, co najmniej raz do roku, analizy przeprowadzonych postępowań kwalifikacyjnych w sprawach

[95] Obecnie obowiązuje Kodeks Etyki Zawodowej Architektów stanowiący załącznik do Uchwały 01 III Sprawozdawczego Krajowego Zjazdu Izby Architektów podjętej w dniu 18 czerwca 2005 r. Por. A. Jasiński, *Etyka zawodowa*, [illegible] s. 67.

nadawania uprawnień budowlanych i rzeczoznawstwa budowlanego oraz sporządza opinie dla Krajowego Sądu Dyscyplinarnego w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów. Składa również sprawozdanie ze swojej działalności Krajowemu Zjazdowi Izby oraz uchyla uchwały okręgowych komisji kwalifikacyjnych sprzeczne z prawem lub uchwałami i regulaminami.

Krajowy Sąd Dyscyplinarny rozpatruje odwołania od orzeczeń okręgowych sądów dyscyplinarnych, rozpatruje jako sąd pierwszej instancji sprawy członków organów Krajowej Izby i okręgowych izb z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów. Dokonuje również, co najmniej raz do roku, analizy postępowań z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów i dyscyplinarnej. Składa także Krajowemu Zjazdowi Izby coroczne sprawozdanie ze swojej działalności, sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych sądów dyscyplinarnych oraz uchyla uchwały okręgowych sądów dyscyplinarnych sprzeczne z prawem lub uchwałami i regulaminami.

Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej prowadzi postępowanie wyjaśniające oraz sprawuje funkcje oskarżyciela w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów oraz dyscyplinarnej członków organów Krajowej Izby. Składa również odwołania od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego do właściwego sądu apelacyjnego w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej lub skargę do sądu administracyjnego w zakresie odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów. Ponadto sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej i składa Krajowemu Zjazdowi Izby roczne i kadencyjne sprawozdanie ze swojej działalności.

Każdy członek izby architektów podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione naruszenie obowiązków. Postępowanie dyscyplinarne obejmuje: postępowanie wyjaśniające, postępowanie przed sądem dyscyplinarnym oraz postępowanie wykonawcze. Okręgowy sąd dyscyplinarny w sprawach dyscyplinarnych może orzekać następujące kary: upomnienie, nagana, zawieszenie na okres do dwóch lat w prawach członka izby oraz skreślenie z listy członków izby. Od orzeczenia okręgowego sądu dyscyplinarnego obwinionemu oraz okręgowemu rzecznikowi odpowiedzialności zawodowej przysługuje prawo wniesienia odwołania do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego.

Zwierzchni nadzór nad działalnością samorządu zawodów technicznych został podzielony pomiędzy ministra właściwego ds. architektury i budownictwa oraz ministra właściwego ds. gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. W ramach uprawnień nadzorczych mogą oni zaskarżyć uchwały organów okręgowych izb do właściwego sądu administracyjnego. Mogą też zwrócić się do Krajowego Zjazdu Architektów lub Krajowej Rady Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o podjęcie uchwały w określonej sprawie. Wydają oni również akty wykonawcze do ustaw, opiniowanych przez samorząd, regulujących m.in. szczegółowe zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego.

Ważną rolę odgrywa także Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, który pełni funkcje organu wyższego stopnia, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do organów samorządu zawodowego w sprawach nadawania uprawn

nień budowlanych oraz odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Prowadzi on też centralny rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane, rzeczoznawców budowlanych oraz ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

Działalność samorządu zawodowego jest finansowana z jego majątku, który stanowią środki finansowe oraz nieruchomości i mienie ruchome. Powstaje on ze składek członkowskich, z zapisów, darowizn i dotacji oraz z wpływów z działalności gospodarczej[96]. Majątkiem izby zarządza właściwa rada izby. Izby mogą prowadzić działalność gospodarczą, z wyłączeniem działalności polegającej na wykonywaniu usług w zakresie obsługi inwestycyjnej, projektowania architektonicznego, konstrukcyjno-budowlanego lub urbanistycznego, robót budowlanych oraz rzeczoznawstwa budowlanego.

[96] Uchwałą nr 4 II Programowo-Budżetowego Krajowego Zjazdu Izby Architektów RP w Warszawie w dniu 27 listopada 2010 r. ustalono, iż składka członkowska w roku 2011 wynosi 70 zł miesięcznie.

Rozdział VII

OCENA KIERUNKÓW DZIAŁANIA I PERSPEKTYWY ROZWOJU SAMORZĄDU ZAWODOWEGO W POLSCE

1. Ocena funkcjonowania samorządu zawodowego wybranych profesji zaufania publicznego

1.1. Cel oraz metodologia prowadzonych badań empirycznych

W ostatnich latach w Polsce samorząd zawodowy poddawany jest krytyce społecznej, medialnej jak również tej artykułowanej przez samych członków organizacji. Wokół jego funkcjonowania nagromadziło się wiele stereotypów i nieporozumień, które często zamazują istotę samorządności. Wiedza społeczeństwa na temat działania samorządu pochodzi najczęściej z doniesień medialnych. Jest to główny powód tego, że wizerunek samorządu zawodowego w oczach społeczeństwa jest negatywny. Zdaniem przeciwników samorządu korporacje zawodowe chronią własnych członków zamiast dbać o interes publiczny poprzez sprawowanie nadzoru nad prawidłowym i rzetelnym wykonywaniem zawodu. W toku dyskusji wskazuje się na ograniczanie młodym ludziom dostępu do zawodu. Stawia się również pytania, czy samorząd nie ogranicza konkurencji na rynku danych usług i nie stanowi prawnie usankcjonowanego monopolu.

Wszystkie te zarzuty powodują, że w ostatnim czasie można zauważyć dążenia do sukcesywnego ograniczania uprawnień samorządom zawodowym w Polsce i przejmowania ich przez władze rządowe. Są to tendencje centralistyczne, które można uznać za odejście od założeń demokratycznego państwa prawa, w którym zorganizowane grupy obywateli uzyskują przywilej pozwalający zarządzać własnymi sprawami. Samorząd zawodowy jest organizacją społeczno-polityczną umocowaną w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej w Polsce, która nabrała nowego kształtu po roku 1989. Dwie dekady funkcjonowania samorządu zawodowego to czas, w którym ujawniły się zalety i mankamenty tej organizacji. Odpowiednia perspektywa czasowa pozwala na ponowne spojrzenie na obowiązujące dotych-

czas rozwiązania i wyciągnięcie konstruktywnych wniosków dotyczących rozwoju samorządu.

Tego rodzaju refleksja powinna pochodzić od osób, którym najbardziej zależy na rozwoju danej profesji, czyli członków danego samorządu zawodowego. W Polsce natomiast od pewnego czasu można zaobserwować zjawisko odwrotne, przejawiające się w odgórnym narzucaniu nowych rozwiązań bez konsultacji ze strukturami samorządowymi. Wydaje się, że jest to zjawisko niekorzystne, które deprecjonuje dotychczasowe doświadczenia samorządowe w zakresie zawodów zaufania publicznego. Władze rządowe, które inicjują zmiany w prawie, jak również osoby piastujące stanowiska samorządowe powinny przede wszystkim wysłuchać propozycji zgłaszanych przez samo środowisko zawodowe.

Z tego powodu autorzy pracy podjęli się zadania, jakim było przeprowadzenie cyklu badań ankietowych, których głównym celem była odpowiedź na pytanie: ***Jaka jest rzeczywista ocena funkcjonowania samorządu zawodowego przez członków danej korporacji zawodowej?*** Ze względu na fakt, że w Polsce funkcjonuje kilkanaście korporacji zawodowych postanowiono, że badania zostaną przeprowadzone w dwóch samorządach. Wybór padł na samorząd adwokacki posiadający bogate tradycje korporacyjne oraz samorząd architektów, który jest strukturą budującą swoje ramy organizacyjne oraz tożsamość środowiskową[1].

W badaniu zastosowano celowy dobór próby badawczej[2]. Ankiety były rozdawane i zbierane na ogólnopolskich zjazdach danej korporacji, w których udział brali demokratycznie wybrani delegaci z całego kraju. Powyższe założenia powodują, że prowadzone badania miały charakter ekspercki. Autorom badań zależało na uzyskaniu opinii osób, które kształtowały struktury samorządowe oraz czynnie uczestniczą w działalności korporacyjnej.

Badania prowadzone były metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania. Narzędziem był anonimowy kwestionariusz ankiety[3]. W prowadzonych badaniach stosowano pytania:

---

[1] Należy jednak zaznaczyć, że równolegle przeprowadzono badania ankietowe dotyczące funkcjonowania w Polsce innych samorządów zawodowych. Badania dotyczyły funkcjonowania samorządu: diagnostów laboratoryjnych, biegłych rewidentów, urbanistów, rzeczników patentowych, inżynierów budownictwa oraz pielęgniarek i położnych.

[2] Dobór celowy polega na szukaniu osób, które ze względu na swoją wiedzę i doświadczenie mogą udzielić informacji niezbędnych, aby znaleźć odpowiedź na pytania badawcze. Dlatego precyzyjne określenie przedmiotu i celów projektu ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego określenia kryteriów doboru respondentów (*Dobór respondentów w badaniach jakościowych*, http://www.pentor.pl/17566.xml, z dnia 31.07.2011 r.).

[3] Ankieta jest jednym z typów wywiadu pisemnego, gdzie odpowiednio skategoryzowany kwestionariusz, nazywany ankietą, wypełnia respondent (A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 1995, s. 91). Ankieta polega na rozprowadzaniu (w różny sposób, przez kontakt z badanymi w trakcie rozdawania ankiet, przez ankieterów, przez prasę, pocztę itp.) kwestionariusza ankiety i później, po wypełnieniu go przez badanego, zebrania (w różny sposób techniczny) tych kwestionariuszy. Technika kwestionariusza ankiety polega na zadawaniu pytań w celu uzyskania odpowiedzi na temat badanego przedmiotu. Pytania w kwestionariuszu mogą być pytaniami otwartymi lub zamkniętymi. Pytania otwarte zakładają, że możliwa jest na nie dowolna odpowiedź. W przypadku pytań zamkniętych badany wskazuje odpowiedź spośród kilku podanych w kwestionariuszu. Stosuje się również pytania półotwarte, w których przygotowa[illegible] jest pewna

- **otwarte** – respondenci dowolnie kształtowali swoje odpowiedzi;
- **półotwarte** – respondentom prócz zaproponowania listy odpowiedzi stworzono możliwość wypowiedzenia własnych opinii na temat danego problemu lub uzasadnienia wyboru danego wariantu odpowiedzi;
- **zamknięte jednokrotnego wyboru** – respondenci wybierali jedną z zaproponowanych odpowiedzi w pięciostopniowej skali.

W badaniu zamieszczono również pytania metryczkowe, gdzie pytano o wiek, płeć oraz staż zawodowy respondentów.

W toku prowadzonych badań starano się poruszyć najistotniejsze zagadnienie związane z funkcjonowaniem poszczególnych korporacji zawodowych. Pytano więc o rolę samorządu w demokratycznym państwie prawa, ocenę dotychczasowego funkcjonowania samorządu, zakres posiadanych przez samorząd kompetencji oraz ewentualną możliwość wykonywania zadań samorządowych przez władze rządowe. W badaniu proszono również o uszeregowanie kompetencji samorządowych według kryterium istotności. Następnie zadaniem ankietowanych osób było ocenienie stopnia realizacji poszczególnych kompetencji samorządowych. Zapytano także o sposób finansowania samorządu oraz zasady wyboru władz. Badane osoby miały także możliwość wskazania rzeczy, które ich zdaniem należałoby zmienić w funkcjonowaniu samorządu. W końcowej części arkusza ankietowane osoby mogły również wskazać sprawy, których nie poruszono w żadnym z postawionych w kwestionariuszu ankiety pytań, a w ich ocenie są one istotne i mogą wpłynąć na wyniki prowadzonych badań[4].

Zebrane za pomocą kwestionariusza ankiety dane zostały zweryfikowane pod kątem ich wartości i przydatności badawczej, wprowadzone do komputera i poddane operacjom typu statystycznego. W ten sposób zebrane informacje zostały poddane analizie ilościowej i jakościowej w kontekście postawionych pytań badawczych. W analizie badań ujęto korelację trójzmianową ze zmiennymi niezależnymi, takimi jak: wiek, płeć oraz staż zawodowy respondentów. Wyniki badań empirycznych przedstawione są w rozkładzie procentowym lub też w liczbach rzeczywistych.

Z uwagi na celowy dobór próby badawczej oraz ograniczoną skalę prowadzonych badań wyniki nie są zapewne dostatecznie reprezentatywne dla ogólnej populacji poszczególnych korporacji zawodowych w skali kraju. W konsekwencji wyników badań nie można odnosić do wszystkich przedstawicieli danej profesji. Ekspercki charakter badania powoduje jednak, że wiedza uzyskana w jego trakcie pochodzi od osób legitymujących się bogatym doświadczeniem samorządowym, które upoważnia do rzetelnej oceny dotychczasowego funkcjonowania korporacji zawodowej.

---

swoboda respondentom, która np. umożliwia im uzasadnienie swojej odpowiedzi. Inną grupę pytań w ankiecie stanowią pytania odnoszące się do osoby badanego (pytania metryczkowe). Wśród nich występują pytania o wiek, płeć, stopień wykształcenia (J. Wódź, *Socjologia dla prawników i politologów*, Warszawa 2000, s. 165). Więcej na temat prowadzenia badań empirycznych: J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 1999; K. Latyńska, A. P. Wejland (red.), *Wywiad kwestionariuszowy. Analizy teoretyczne i badania empiryczne*, Wrocław 1983; S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 1970.

[4] W przypadku badania prowadzonego wśród adwokatów zapytano ponadto o kwestię połączenia samorządu zawodowego radców prawnych i adwokatów, która jest jednym z najistotniejszych dylematów stojących dziś przed środowiskiem prawniczym.

1.2. Wyniki badań ankietowych prowadzonych wśród członków samorządu zawodowego adwokatów

Samorząd zawodowy adwokatów posiada bardzo bogatą historię i doświadczenie w zakresie reprezentowania tej grupy zawodowej w kontaktach z władzą rządową. Nie ulega wątpliwości, że aby rzetelnie i całościowo ocenić dotychczasowe funkcjonowanie samorządu zawodowego adwokatów w procesie transformacji systemowej należałoby zapytać przedstawicieli tej profesji o ich opinię. W tym celu w porozumieniu z Naczelną Radą Adwokacką oraz dzięki pomocy pracowników biura rady przeprowadzono badanie ankietowe, którego celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: ***Jaka jest rzeczywista ocena funkcjonowania samorządu zawodowego adwokatów przez członków tej korporacji zawodowej?*** Badanie przeprowadzono na Krajowym Zjeździe Adwokatury, który odbył się w dniach 18–21 listopada 2010 r. Ankieta rozdawana była w dniu 19 listopada i zbierana w dniu 20 listopada. W zjeździe udział wzięło 299 delegatów wybranych w demokratycznych wyborach w swoich okręgach, spośród 319 delegatów uprawnionych do wzięcia udziału w zjeździe. W badaniu uczestniczyły 54 osoby, co stanowi 18,06% uczestników obrad. Ze względu jednak na niekompletność 3 formularzy ankiety (zostały one wypełnione częściowo lub też w ogóle nie wypełnione) pod uwagę brano jedynie kompletne ankiety w liczbie 51[5]. Badanie przeprowadzone zostało metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania. Narzędziem natomiast był anonimowy kwestionariusz ankiety. Ankieta składała się z 19 pytań, z czego:

- pytania od 1 do 16 to pytania merytoryczne, w tym:
  - 10 pytań zamkniętych;
  - 2 pytania otwarte;
  - 2 pytania półotwarte, w których prócz wskazania odpowiedzi poproszono ankietowanych o jej uzasadnienie;
  - 1 pytanie, w którym ankietowani mieli za zadanie uszeregować zadania samorządu od najważniejszego po najmniej istotne z możliwością wskazania dodatkowego zadania, którego nie było na zaproponowanej liście;
- pytania od 17 do 19 to tzw. pytania metryczkowe, w których zapytano o wiek, płeć oraz staż zawodowy respondentów.

W badaniu tym zapytano o najbardziej elementarne zagadnienia dotyczące funkcjonowania samorządu zawodowego adwokatów.

Zanim przedstawione zostaną wyniki przeprowadzonego badania należy scharakteryzować badaną grupę respondentów. Jak już była o tym mowa wcześniej w badaniu wzięło udział 54 adwokatów, z czego na potrzeby niniejszego badania wzięto pod uwagę 51 prawidłowo wypełnionych ankiet. Wśród ankietowanych zdecydowanie dominowały osoby w wieku powyżej 50 lat, gdyż stanowiły one 64,71% wszystkich pytanych osób, co piąta osoba była w wieku 36–50 lat, a zaledwie 13,72% badanych było w wieku poniżej 36 roku życia. W badanej grupie respondentów zdecydowanie dominują również mężczyźni, bowiem stanowią oni 78,43% wszystkich pytanych, podczas gdy kobiety jedynie 21,57%. Z uwagi na wiek ankietowanych nie zaskakuje

[5] Jeśli wziąć pod uwagę tylko ankiety prawidłowo wypełnione to w badaniu udział wzięło 17,06%.

również posiadany staż zawodowy w badanej grupie, gdzie najliczniej reprezentowane są osoby ze stażem pracy powyżej 20 lat. Szczegółową charakterystykę badanej grupy adwokatów zawiera tabela 1.

Tabela 1. Charakterystyka badanej grupy adwokatów

Wiek		
20–35 lat	36–50 lat	powyżej 50 lat
13,72%	*21,57%*	*64,71%*
Płeć		
kobieta	mężczyzna	
21,57%	*78,43%*	
Staż zawodowy		
1–10 lat pracy	11–20 lat pracy	powyżej 20 lat pracy
15,69%	*23,53%*	*60,78%*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

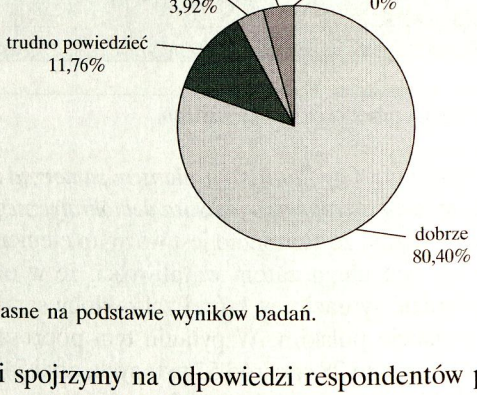
Pytanie pierwsze brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy adwokatów jest ważnym elementem modelu ustrojowego państwa demokratycznego?*** Wszystkie pytane osoby jednomyślne stwierdziły, że samorząd jest ważnym elementem państwa demokratycznego (100,00%). Nie ulega zatem wątpliwości, że w ocenie respondentów trudno jest sobie wyobrazić sytuację, w której zabrakłoby samorządu zawodowego w demokratycznym państwie polskim. W pytaniu tym poproszono o uzasadnienie swojego stanowiska, co uczyniło 28 spośród 51 pytanych, czyli 54,90% respondentów. Ankietowani poruszyli kluczowe ich zdaniem kwestie, które pozwalają stwierdzić, iż samorząd jest integralnym elementem demokracji. Stwierdzili oni, że samorząd:

- gwarantuje ograniczenie imperium państwa, bowiem jest uniezależniony od władzy – 28,57%;
- jest integralnym elementem demokratycznego państwa prawa – 25,00%;
- realizuje zadania konstytucyjne i zapewnia sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości – 21,43%;
- zapewnia obronę praw i wolności obywatelskich w każdej sytuacji, bez obawy przed państwem – 21,43%;
- jest niezależną organizacją, która zapewnia realizację zadań adwokatury, czego władze rządowe nie są w stanie zagwarantować – 17,86%;
- chroni adwokatów przed ingerencją władzy – 14,28%;
- wzmacnia model państwa obywatelskiego – 14,28%;
- jest efektem prac i zaangażowania wielu pokoleń adwokatów – 7,14%;
- zapewnia wysoki poziom usług prawniczych i przestrzeganie standardów etycznych, czego władze centralne nie są w stanie zagwarantować – 7,14%;
- jako reprezentant adwokatury przemawia w imieniu znacznej części polskiego społeczeństwa – 3,57%[6].

[6] Jako że pytanie miało formułę półotwartą, respondenci mogli rozbudowywać swoje odpowiedzi i poruszyć cały wachlarz zagadnień. Stąd też wynik procentowy nie sumuje się i nie daje 100%.

W pytaniu drugim poproszono ankietowanych o odpowiedź na pytanie: ***Jak Pani/Pan ocenia dotychczasowe funkcjonowanie samorządu zawodowego adwokatów?*** Żaden z respondentów nie ocenił funkcjonowania samorządu bardzo dobrze, ale aż 80,40% osób uznało, że funkcjonuje on dobrze. Ocenę negatywną wyraziło mniej osób, bowiem 7,84% ankietowanych uznało, że funkcjonuje on źle bądź bardzo źle. Co dziesiąty pytany nie potrafił jasno określić swojego stanowiska. Szczegółowe wyniki odpowiedzi respondentów zawiera wykres 1.

Wykres 1. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 2



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

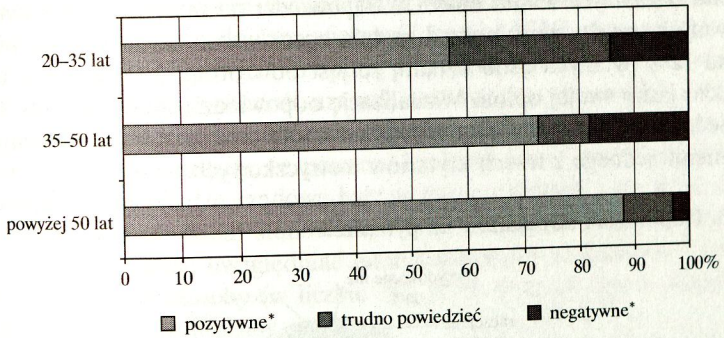
Co ciekawe, jeśli spojrzymy na odpowiedzi respondentów poprzez pryzmat ich wieku należy wyraźnie powiedzieć, że z wiekiem ankietowanych wzrasta również pozytywna ocena dotychczasowej działalności samorządu zawodowego adwokatów. Co ważne, najmłodsi respondenci najczęściej wybierali odpowiedź „trudno powiedzieć" co może oznaczać, że nie potrafią oni jeszcze jednoznacznie ocenić funkcjonowania samorządu zawodowego, którego jednym z głównych zadań jest niewątpliwie reprezentacja ich interesów zawodowych. Najmniej krytyczne wobec własnej korporacji zawodowej były osoby z najwyższego przedziału wiekowego. Podobna zależność wystąpiła przy uwzględnieniu kryterium stażu pracy. Tendencję tą pokazuje wykres 2.

W pytaniu tym poproszono adwokatów o uzasadnienie swojego stanowiska. Z takiej możliwości skorzystało 25 osób, czyli 49,02%. Ankietowani, którzy wyrazili pozytywną opinię (19 osób) argumentowali, że samorząd:

- należycie wykorzystuje dostępne formy działania w stosunku do realiów współczesnego państwa, które sukcesywnie ogranicza samorząd – 47,37%;
- działa sprawnie mimo, iż coraz większy zakres kompetencji odbieranych jest adwokaturze przez władze rządowe – 36,84%;

Odpowiedzi respondentów zostały skategoryzowane tematycznie i przedstawione powyżej. Wynik procentowy podany został w stosunku do liczby osób, które uzasadniły swoją odpowiedź a nie do całej badanej grupy. Niniejsze uwagi odnoszą się również do kolejnych pytań, w których poproszono ankietowanych i szes-

Wykres 2. Odpowiedzi na pytanie 2 z uwzględnieniem kryterium wieku



* Oceny pozytywne oznaczają sumę odpowiedzi: bardzo dobrze i dobrze, a oceny negatywne sumę odpowiedzi źle i bardzo źle. Podobnie będzie w przypadku kolejnych pytań.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

- nie wykorzystuje w pełni swoich możliwości nawet w ramach ograniczanych stopniowo kompetencji – 15,79%;
- podejmuje działania zmierzające do ochrony interesów adwokatów i bezwzględnej ochrony zasad państwa prawa – 10,53%;
- realizuje politykę otwarcia zawodu na nowych członków – 10,53%;
- działa dobrze, ale powinien podejmować więcej działań na rzecz korzystniejszych zmian prawa o adwokaturze – 10,53%;
- działa dobrze, ale wymaga dostosowania do zmieniającej się sytuacji społeczno-politycznej – 5,26%;
- ma słaby punkt, którym jest dbałość o wizerunek społeczny i współpraca z mediami – 5,26%;
- dostrzega problemy i reaguje na nie z odpowiednim wyprzedzeniem – 5,26%.

Trzy osoby, które negatywnie oceniły funkcjonowanie samorządu i uzasadniły swoje stanowisko stwierdziły, że:

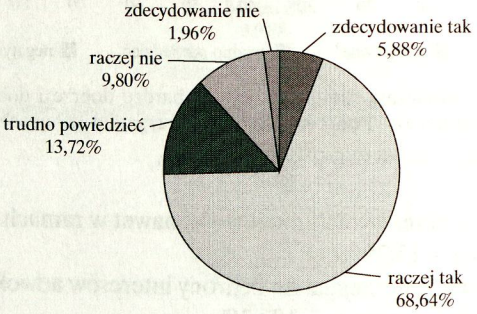
- samorząd działa źle z uwagi na wyrażaną powszechnie niechęć władz do samorządu zawodowego;
- samorząd jest zaniedbywany zarówno przez państwo jak i samych adwokatów;
- samorząd jest różnie oceniany w zależności od regionu kraju, bo sytuacja jest zróżnicowana.

Trzy osoby, które nie wskazały jednoznacznej odpowiedzi argumentowały, że:

- samorząd nie dostosowuje się do potrzeb życia społeczno-politycznego i ma przestarzałą strukturę;
- samorządowi nie udało się utrzymać społecznej pozycji adwokatury na należytym poziomie, w przeciwieństwie np. do samorządu radców prawnych; ostatnie lata to pasmo niepowodzeń w istotnych kwestiach dla adwokatury;
- problemem jest realizowanie partykularnych interesów poszczególnych izb a nawet osób oraz brak spójności między Naczelną Radą Adwokacką a izbami regionalnymi.

Pytanie trzecie brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd adwokatów spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób?*** W odpowiedzi na tak postawione pytanie 3/4 ankietowanych uznało, że samorząd spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób. Niespełna 12% pytanych osób uznało, że jest odwrotnie, a blisko 14% pytanych nie wyraziło jasno swojej opinii. Wizualizację odpowiedzi zawiera wykres 3. Należy powiedzieć, że nie wystąpiły istotne różnice w odpowiedziach ankietowanych przy uwzględnieniu jednego z trzech kryteriów metryczkowych.

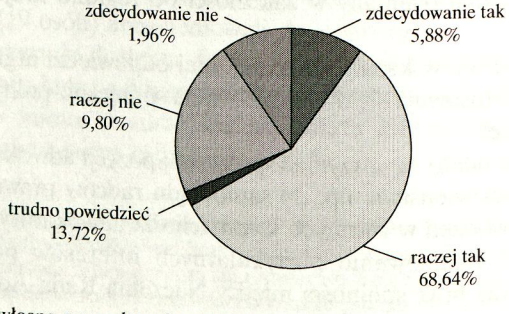
Wykres 3. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 3



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu czwartym poproszono ankietowanych o odpowiedź: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy adwokatów posiada wystarczający zakres kompetencji?*** Większość pytanych osób uznała, że tak (zdecydowanie tak – 9,80%, raczej tak – 56,87%), podczas gdy trzy spośród dziesięciu badanych osób miały odmienne zdanie (raczej nie – 21,57%, zdecydowanie nie – 9,80%). Podobnie jak we wcześniejszym pytaniu nie wystąpiły istotne różnice w odpowiedziach ankietowanych przy uwzględnieniu któregoś z trzech kryteriów metryczkowych. Oznacza to, że bez względu na wiek, staż zawodowy czy płeć respondentów uznali oni w większości, że posiadany zakres kompetencji przez struktury samorządowe jest wystarczający, co obrazuje wykres 4.

Wykres 4. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 4



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie piąte brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem zadania realizowane przez samorząd zawodowy mogą być skutecznie realizowane przez władze rządowe?*** W odpowiedzi na tak sformułowane pytanie zdecydowana większość, bo aż 84,31% respondentów uznała, że jest to niemożliwe. Odpowiednio opinię pozytywną wyraziło 15,69% respondentów. Ankietowani mieli sposobność uzasadnienia swojego stanowisko, z czego skorzystały 23 osoby[7]. Dwie osoby, które uznały, że jest to możliwe i uzasadniły swoją odpowiedź zgodnie stwierdziły, że pomimo istnienia takiej możliwości trudno jest sobie wyobrazić, aby władze rządowe były w stanie należycie się z tego wywiązać. Jeden z ankietowanych dodał stanowczo, iż aby wykonywać tego rodzaju zadania władze „musiałyby zacząć uwzględniać interes zawodowy adwokatów a dotychczas go jedynie lekceważą". Osoby (w liczbie 21), które wyraziły opinię negatywną na potwierdzenie swoich racji pisały, że:

- władze rządowe nie chroniłyby należycie interesów obywateli, co jest przecież jednym z głównych zadań adwokatów – 42,86%;
- władze rządowe nie zagwarantują niezależności zawodowej i prawidłowej realizacji prawa obywateli do obrony – 38,09%;
- władze rządowe nie mają odpowiednich kompetencji i wiedzy na temat problemów środowiska adwokackiego – 28,58%;
- byłoby to sprzeczne z zasadą decentralizacji, samorządności i demokratycznego państwa prawa – 23,81%;
- samorząd występuje w imieniu społeczeństwa a nie władz – 14,29%;
- adwokatura musi być apolityczna, co wyklucza udział władz rządowych, które apolityczne nie są – 14,29%;
- nigdy w historii wykonywanie tego rodzaju kompetencji przez władze rządowe nie dało pozytywnych efektów – 9,52%[8].

Nie ulega wątpliwości, że ankietowani w swoim uzasadnieniu wyraźnie przeciwstawiają interes korporacyjny oraz społeczny interesowi władz rządowych. Słusznie zauważają, że adwokatura winna być organizacją apolityczną, a „polityczność" jest immanentną cechą władz rządowych. Podkreślają oni m.in. fakt, że aby skutecznie realizować rodzajowo określone zadania samorządowe należy posiadać wiedzę i niezbędne doświadczenie życiowe, czego, zdaniem respondentów, władze rządowe nie posiadają.

W punkcie szóstym poproszono ankietowanych o uszeregowanie kompetencji samorządu zawodowego począwszy od najważniejszej do najmniej istotnej spośród

[7] Co stanowi 45,10% wszystkich respondentów.

[8] Ankietowani odwołując się do doświadczeń historycznych słusznie zauważają, że spór dotyczący przekazywania pewnego zakresu kompetencji zorganizowanym grupom obywateli łączy się z przemianami polskiego systemu politycznego. Poczynając od zarania samorządności zawodowej w XIX wieku, poprzez doświadczenia II Rzeczypospolitej, okresu wojennego, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz czasów współczesnych po roku 1989. We wszystkich tych okresach kompetencje korporacyjne przekazywane były z rąk rządowych do samorządowych i odwrotnie. W toku rozwoju historycznego uzasadniona wydaje się być teza, że efektywniejsze i bardziej zasadne jest wykonywanie tego rodzaju zadań przez osoby, które najlepiej znają potrzeby środowiska i potrafią podejmować skuteczne działania zgodne z interesem społecznym i korporacyjnym.

pięciu zaproponowanych w ankiecie. Ranking kompetencji samorządu zawodowego adwokatów przedstawia się następująco:

1) nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu;
2) reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych;
3) kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu;
4) organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego;
5) doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia.

Stworzona przez adwokatów hierarchia najważniejszych kompetencji rysująca się na podstawie odpowiedzi ankietowanych pokazuje, że najistotniejszy jest nadzór nad należytym wykonywaniem profesji oraz reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych. Te dwie najważniejsze, zdaniem ankietowanych, kompetencje samorządu pokrywają się z zapisami art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo ankietowani mieli możliwość wskazać swój własny, dodatkowy, szósty obszar kompetencji. Z takiej możliwości skorzystało sześć osób, wskazując następujące zadania, które w ich ocenie są bądź też powinny być realizowane przez struktury samorządowe:

- wpływ na zmiany prawa dotyczącego adwokatury;
- kształcenie aplikantów – adeptów sztuki zawodowej;
- działalność naukowo-badawcza;
- stanie na straży praw obywatelskich;
- kształtowanie świadomości prawnej obywateli;
- dbałość o wizerunek samorządu.

Tabela 2. Ocena kompetencji samorządowych przez adwokatów

Nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
80,40%	*7,84%*	*11,76%*
Reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
76,48%	*5,88%*	*17,64%*
Kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
88,24%	*3,92%*	*7,84%*
Organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
88,24%	*5,88%*	*5,88%*
Doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
74,52%	*15,68%*	*9,80%*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

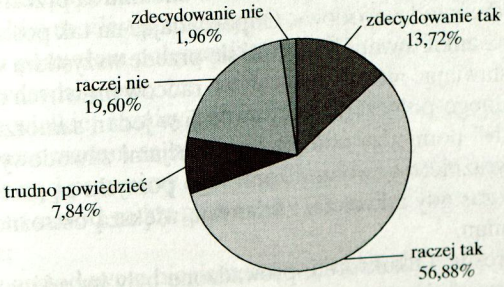
W kolejnych pięciu punktach poproszono ankietowanych o ocenę realizacji poszczególnych kompetencji samorządu zawodowego adwokatów wymienionych

w pytaniu szóstym w pięciostopniowej skali. Zapytano mianowicie o to, czy samorząd zawodowy adwokatów w należyty sposób reprezentuje interesy środowiska zawodowego, czy skutecznie sprawuje nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu, czy w odpowiedni sposób kształtuje zasady i czuwa nad etyką zawodową, czy w należyty sposób organizuje i prowadzi sądownictwo dyscyplinarne oraz czy prowadzi efektywne działania na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie. Tabela 2 prezentuje ocenę realizacji poszczególnych kompetencji samorządu w odniesieniu do hierarchicznie skonstruowanego katalogu kompetencji przez adwokatów.

Powyższe zestawienie pokazuje, że adwokaci bardzo wysoko oceniają realizację poszczególnych kompetencji przez struktury samorządowe, bowiem średnia ocen wynosi 81,58%. Najlepiej ocenili oni realizację zadań samorządu w zakresie kształtowania zasad i czuwania nad etyką wykonywania zawodu oraz organizowania i prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego. Najgorzej, zdaniem ankietowanych, chociaż ciągle bardzo dobrze, realizowane są zadania polegające na doskonaleniu zawodowym i określaniu programów kształcenia w zawodzie adwokata.

Pytanie dwunaste brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem sposób finansowania samorządu zawodowego adwokatów pozwala na realizację nałożonych na niego zadań?*** Zdecydowana większość zapytanych osób, ponieważ siedem na dziesięć, stwierdziła, że zasady finansowania działalności samorządowej gwarantują prawidłową realizację nałożonych na niego zadań. Jednocześnie, dwóch na dziesięciu pytanych adwokatów uznało, że sposób finansowania nie jest adekwatny do wyzwań stojących przed samorządem. Odpowiedź „trudno powiedzieć" wybrało niespełna 8% pytanych adwokatów, co wyraźnie pokazuje wykres 5.

Wykres 5. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 12



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W punkcie trzynastym poproszono ankietowanych o odpowiedź na pytanie: ***Czy Pani/Pana zdaniem zasady wyboru władz samorządu adwokatów gwarantują demokratyczny sposób sprawowania władzy?*** Nie ulega wątpliwości, że zdaniem pytanych adwokatów samorządowa ordynacja wyborcza zapewnia demokratyczny sposób sprawowania władzy, gdyż taką odpowiedź wskazało dziewięciu na dziesięciu pytanych.

Niespełna 2% respondentów uznało, że jest odwrotnie, a odpowiedź „trudno powiedzieć" wskazało zaledwie 7,84% pytanych. Świadczy to o tym, że procedury wyborcze wypracowane przez struktury samorządowe adwokatów na przestrzeni wieloletnich doświadczeń gwarantują rzetelny przebieg wyborów[9]. Szczegółowe wyniki odpowiedzi respondentów ilustruje wykres 6.

Wykres 6. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 13



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu czternastym poproszono adwokatów o odpowiedź: ***Czy Pani/Pana zdaniem połączenie samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych byłoby korzystne dla przedstawicieli obu profesji?*** Zdecydowana większość bowiem 90,20% pytanych adwokatów uznała, że tego rodzaju działanie byłoby niekorzystne dla przedstawicieli obu profesji. Przeciwnego zdania było natomiast 9,80% zapytanych osób. Nie ulega zatem wątpliwości, że adwokaci biorący udział w badaniu są przeciwni połączeniu obu zawodów w jeden samorząd zawodowy. Odpowiadając na tak postawione pytanie, jak można się domyślać, ankietowani kierowali się przede wszystkim własnym interesem zawodowym, pozostawiając interesy zawodowe radców prawnych na uboczu. Kwestia dotycząca ewentualnego połączenia obu profesji w jeden samorząd zawodowy stała się „kością niezgody" pomiędzy obiema korporacjami zawodowymi. W dyskusji na ten temat widać wyraźnie, że zwolennikami tego pomysłu są przede wszystkim radcowie prawni, podczas gdy adwokaci zachowują większą ostrożność w stosunku do proponowanych zmian.

Co warto podkreślić, kilkukrotnie prowadzone były już różne badania na temat idei połączenia samorządu zawodowego radców prawnych i adwokatów. Badania takie prowadził na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych TNS OBOP w styczniu 2010 r. na losowo-warstwowej reprezentatywnej próbie radców prawnych. Na pytanie zadane przez badacza na temat połączenia obu zawodów prawniczych 49% respon-

[9] Warto przypomnieć, że rozwiązania normujące ustrój samorządu adwokackiego, w tym również w części dotyczącej wyłaniania władz korporacyjnych, stały się podstawą dla innych zawodów, w szczególności prawniczych, w momencie kształtowania ich własnych norm ustawowych.

dentów opowiedziała się za takim rozwiązaniem, podczas gdy negatywnie oceniło je 27% badanych osób[10].

Warto jednak w toku tego dyskursu jeszcze raz spojrzeć na odpowiedzi ankietowanych uwzględniając kryterium metryczkowe zastosowane w prezentowanym badaniu. Otóż okazuje się, że osoby o krótszym stażu zawodowym przychylniej spoglądają na ten pomysł aniżeli osoby starsze i jednocześnie legitymujące się dłuższym stażem zawodowym. Pomimo jednak tej zależności osób sprzeciwiających się temu pomysłowi jest znacznie więcej, co pokazuje wyraźnie tabela 3.

Tabela 3. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 14 z uwzględnieniem wieku, płci oraz stażu zawodowego

Wiek					
20–35 lat		**35–50 lat**		**powyżej 50 lat**	
tak	nie	tak	nie	tak	nie
28,57%	*71,43%*	*9,91%*	*90,09%*	*6,06%*	*93,94%*
Płeć					
kobieta		**mężczyzna**			
tak	nie	tak	nie		
18,18%	*81,82%*	*7,50%*	*92,50%*		
Staż zawodowy					
1–10 lat		**10–20 lat**		**powyżej 20 lat**	
tak	nie	tak	nie	tak	nie
25,00%	*75,00%*	*8,33%*	*91,67%*	*6,45%*	*93,55%*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu czternastym poproszono również ankietowanych o uzasadnienie swojego stanowiska. Z takiej możliwości skorzystały 24 osoby[11], z czego cztery osoby, które opowiedziały się za pomysłem połączenia obu profesji w jeden samorząd zawodowy. W uzasadnieniu stwierdziły one, że:

- *de facto* nie ma wielkiej różnicy pomiędzy tymi zawodami, a problemy i zadania stojące przed samorządem są bardzo podobne;
- połączony samorząd prawniczy będzie silniejszy i sprawniejszy;
- z upływem czasu zawód radcy prawnego i adwokata stają się coraz bardziej do siebie podobne;
- oba samorządy zawodowe z biegiem czasu ulegają zbliżeniu się do siebie.

Osoby, które stwierdziły, że pomysł połączenia samorządów obu profesji jest zły (20 osób) argumentowały, iż:

- są to dwa różne i niezależne względem siebie zawody – 50,00%;

[10] *Radcy prawni o projekcie ustawy o zawodzie adwokata*. Wyniki badania TNS OBOP na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych; por. K. Borowczyk, C. Trosiak, *Stosunek środowiska radców prawnych zrzeszonych w Okręgowych Izbach Radców Prawnych w Poznaniu i Olsztynie do projektu połączenia zawodów prawniczych w Polsce – raport z badań*, (w:) *Z badań nad samorządem zawodowym*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s. 81–104.

[11] Stanowiło to 47,06% wszystkich pytanych osób.

- oba samorządy mają inne zadania i zakres kompetencji – 35,00%;
- inna jest tradycja i rola społeczna pełniona przez przedstawicieli tych zawodów oraz inne są zasady etyczne i zawodowe – 35,00%;
- o połączeniu obu profesji nie może zadecydować państwo, gdyż powinno się to odbyć tylko za zgodą członków obu profesji, a tej zgody nie ma – 30,00%;
- jest to koncepcja forsowana przez polityków – 15,00%[12];
- lepiej będzie, jeśli środowisko prawnicze w rozmowach z rządem będzie nadal reprezentowane przez różne i niezależne podmioty – 10,00%;
- występują inne formy zatrudniania – 15,00%[13];
- adwokat musi być niezależny zarówno od państwa, jak i od przedstawicieli innych zawodów – 10,00%;
- radcy prawni nie mogą pełnić roli adwokatów – 10,00%.

Widać zatem wyraźnie, że adwokaci wysuwają szereg zastrzeżeń względem sytuacji, w której nie byłoby żadnej różnicy pomiędzy ich profesją, a zawodem radcy prawnego, który w ich ocenie ma zdecydowanie inny charakter. Przede wszystkim podkreślają oni fakt, że odrębność obu profesji i niezależność zawodowa wynika ze specjalnej roli, jaką pełni adwokat w społeczeństwie. Formy zatrudniania, czy występująca czasem podległość urzędnicza w przypadku radców prawnych wyklucza zdaniem adwokatów możliwość przyrównywania obu zawodów względem siebie.

W punkcie piętnastym adwokaci mieli za zadanie wskazanie rzeczy, które należałoby ich zdaniem zmienić w funkcjonowaniu samorządu zawodowego. Uczyniło to 27 respondentów[14]. Cztery zapytane osoby stwierdziły, że nie należy niczego zmieniać, gdyż samorząd funkcjonuje dobrze. Pozostałe osoby uznały, że przede wszystkim należałoby:

- stworzyć stałą jednostkę do spraw mediów w celu lepszego kontaktu ze społeczeństwem i poprawy wizerunku samorządu – 30,44%;
- zapewnić ustawowy i obligatoryjny udział samorządu we wszystkich pracach legislacyjnych dotyczących prawa o adwokaturze, ale i szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości – 26,09%;
- zwiększyć aktywność społeczną, sprawność i zaangażowanie samorządu – 21,74%;
- organizować więcej szkoleń dla aplikantów adwokackich i usprawnić ich przebieg – 21,74%;
- skonsolidować samorząd poprzez zmniejszenie liczby izb z uwagi na skuteczniejszą realizację zadań – 17,39%;
- zdecydowanie i konsekwentnie egzekwować przestrzeganie zasad etycznych – 13,04%;
- dostosować samorząd do zmieniających się warunków zewnętrznych – 8,70%;
- pamiętać, że udział w samorządzie powinien być służbą publiczną a nie tylko punktem kariery zawodowej – 8,70%;

[12] Jeden z pytanych adwokatów uznał, że jest to próba „uszczęśliwiania na siłę adwokatów i radców prawnych, którzy przecież sprawnie funkcjonują w obecnej formule".

[13] Jeden z ankietowanych zauważa, że radcy prawni często podlegają hierarchicznie i urzędowo swoim pracodawcom, co w przypadku zawodu adwokata jest wykluczone.

[14] Stanowi to 52,94% wszystkich pytanych.

- dbać o to, aby wszystkie izby mówiły „jednym głosem" – 8,70%;
- zorganizować system sądownictwa dyscyplinarnego tylko na poziomie krajowym tak, aby zwiększyć jego niezależność – 4,35%;
- zmienić sposób i parytet wyboru delegatów na krajowe zjazdy adwokatury – 4,35%;
- ograniczyć liczbę adwokatów poprzez wprowadzenie sztywnych limitów w celu utrzymania wysokiej jakości świadczonych usług – 4,35%;
- wzmocnić pozycję samorządu wobec władz rządowych – 4,35%;
- zmniejszyć częstotliwość posiedzeń Naczelnej Rady Adwokackiej – 4,35%;
- wprowadzić zasadę odpłatności pełnienia funkcji w samorządzie – 4,35%.

Wreszcie w ostatnim punkcie zapytano adwokatów czy są jeszcze sprawy, o które nie pytano, a są one istotne z punktu widzenia prowadzonych badań. Osiem osób wskazało rzeczy, o które można byłoby jeszcze zapytać[15]. Ich zdaniem interesujące zagadnienia to:

- kwestia połączenia wysiłków przez władze rządowe i samorząd w celu stałego i profesjonalnego kształcenia aplikantów adwokackich, jako warunku rozwoju całej profesji;
- nieprzychylny a często nawet wrogi stosunek władz do samorządu;
- prowadzenie działań edukacyjnych względem społeczeństwa dotyczących istoty zawodów zaufania publicznego;
- zasady przeprowadzania egzaminu na aplikację i egzaminu zawodowego, który powinien w całości pozostawać w gestii samorządu adwokackiego;
- wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich;
- sposób traktowania adwokatów przez sędziów i pozycja adwokata w postępowaniu sądowym;
- zasady naboru do adwokatury;
- nowoczesny i rzetelny sposób kształcenia zawodowego[16].

Wyniki badań zaprezentowane powyżej jednoznacznie potwierdzają tezę, że restytucja samorządu zawodowego adwokatów była decyzją ze wszech miar słuszną. Adwokaci wykazują odpowiednią spójność organizacyjną, posiadają bogatą historię oraz olbrzymie doświadczenie samorządowe, które stanowiło wzór do naśladowania dla innych profesji prawniczych w procesie tworzenia ich własnych samorządów. Adwokaci z całą mocą podkreślają fakt, że samorząd zawodowy jest ważnym elementem modelu ustrojowego państwa demokratycznego, gdyż zapewnia on ochronę praw i wolności obywatelskich, ogranicza imperium państwa i realizuje zadania konstytucyjne. Zapytani adwokaci pozytywnie oceniają również dotychczasowe funkcjonowanie samorządu dodając, że należycie wykorzystuje on dostępne formy działania mimo, że zakres jego kompetencji jest sukcesywnie ograniczany przez władze rządowe. Zdaniem większości pytanych osób jest on również odpowiedzią na oczekiwania zrzeszonych w nim osób.

---

[15] Stanowi to 15,69% wszystkich pytanych.

[16] Zdaniem jednego z respondentów „wykładowcami kształcącymi przyszłych adeptów sztuki powinni być sami adwokaci – praktycy, a nie (jak ma to miejsce dzisiaj) profesorowie, prokuratorzy czy sędziowie".

Większość pytanych osób uznała, że obecnie posiadany zakres kompetencji jest wystarczający, chociaż nie brakowało głosów, że powinien on zostać rozszerzony. Ankietowani zdecydowanie stwierdzili także, że zadania realizowane przez samorząd zawodowy nie mogą być skutecznie realizowane przez władze rządowe, bowiem nie chroniłyby one należycie interesów obywateli i nie gwarantowałyby niezależności zawodowej. Przede wszystkim jednak władze rządowe, zdaniem respondentów, nie posiadają odpowiednich kompetencji i wiedzy na temat problemów środowiska adwokackiego, co *de facto* uniemożliwia skuteczne działanie.

Ankietowani stworzyli również swój własny hierarchicznie skonstruowany katalog zadań samorządu uznając, że najważniejszym z nich jest nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu oraz reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych. Wskazują oni zatem dwa konstytucyjnie zagwarantowane obowiązki samorządu względem jego członków oraz społeczeństwa. W dalszej kolejności wymieniają oni kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu, organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego oraz doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia. Jednocześnie wskazali oni dodatkowe zadania, jakie ich zdaniem powinny być lub też są wykonywane przez struktury samorządowe, a mianowicie wpływ na zmiany prawa o adwokaturze, kształcenie aplikantów, działalność naukowo-badawczą, kształtowanie świadomości prawnej obywateli, czy chociażby dbałość o wizerunek samorządu. Wreszcie, co wpływa istotnie na ogólną konkluzję, ankietowani bardzo wysoko ocenili realizację poszczególnych zadań samorządu.

Respondenci w większości pozytywnie ocenili sposób finansowania samorządu zawodowego uznając, że pozwala on na realizację nałożonych na niego zadań, a także sposób wyboru władz samorządu adwokatów stwierdzając, że gwarantuje on demokratyczny sposób sprawowania władzy. Ankietowani zdecydowanie sprzeciwiają się pomysłowi połączenia samorządu zawodowego radców prawnych i adwokatów uznając, że są to dwa różne i niezależne względem siebie zawody, które posiadają odmienną historię, tradycję i pełnią inną rolę społeczną. Dodawali także, że samorządy obu profesji mają inne zadania i zakres kompetencji, a połączenie byłoby możliwe jedynie wówczas, gdy inicjatywa ta spotka się z aprobatą przedstawicieli obu profesji, nie zaś w momencie, gdy państwo odgórnie o tym zadecyduje.

Pytani adwokaci wskazali również szeroki zakres spraw, które w ich przekonaniu należałoby zmienić w funkcjonowaniu ich samorządu. Wśród najpopularniejszych pomysłów wskazywano m.in. na konieczność powołania stałej jednostki do spraw kontaktu z mediami w celu poprawy wizerunku samorządu i lepszych relacji ze społeczeństwem oraz zapewnienie ustawowej i obligatoryjnej obecności samorządu we wszystkich pracach legislacyjnych dotyczących prawa o adwokaturze oraz szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Podkreślali oni także, że należałoby zwiększyć aktywność i zaangażowanie samorządu oraz zdecydowanie i konsekwentnie egzekwować przestrzeganie zasad etycznych. Wreszcie wskazali oni również zagadnienia, które warto byłoby poruszyć w podobnych badaniach podkreślając przede wszystkim konieczność połączenia wysiłków przez władze rządowe i samorząd w celu stałego i profesjonalnego kształcenia aplikantów adwokackich, jako warunku rozwoju całej

profesji. Ich zdaniem należałoby się również zastanowić nad tym, z czego wynika nieprzychylny a często nawet wrogi stosunek władz do samorządu zawodowego.

Wyniki przeprowadzonego badania pokazują, że adwokaci posiadają rozległą wiedzę na temat funkcjonowania własnego samorządu zawodowego. Pomimo generalnej bardzo pozytywnej konkluzji wskazują oni również wiele pól działania, w których ich zdaniem warto wprowadzić zmiany. Należy stwierdzić, że w przypadku zawodu adwokata samorząd stał się integralną części tej właśnie profesji.

1.3. Wyniki badań ankietowych prowadzonych wśród członków samorządu zawodowego architektów

Samorząd zawodowy architektów został powołany ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Jednym aktem prawnym powołano do życia trzy niezależne od siebie organizacje samorządowe reprezentujące zawody związane z budownictwem. Dekada doświadczeń samorządowych sprawia, że warto zapytać osoby zaangażowane w działalność samorządową o ich ocenę funkcjonowania korporacji. Dzięki uzyskaniu opinii na temat działania samorządu rysuje się obraz korporacji, która od dziesięciu lat reprezentuje interesy licznej społeczności wykonującej zawód architekta w Polsce.

Za zgodą i dzięki pomocy uzyskanej ze strony Krajowej Rady Izby Architektów przeprowadzono badanie ankietowe, którego celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: ***Jaka jest rzeczywista ocena funkcjonowania samorządu zawodowego architektów przez członków tej korporacji zawodowej?*** Badanie przeprowadzono na II Sprawozdawczo-Wyborczym Krajowym Zjeździe Izby Architektów RP, który obradował w dniach 11–12 czerwca 2010 r. w Warszawie. Na zjazd delegowanych było 113 przedstawicieli z całej Polski, z czego udział wzięło 101 osób wybranych demokratycznie w swoich okręgach. W zaproponowanym badaniu ankietowym udział wzięły 74 osoby, co stanowi 73,27% uczestników obrad. Ze względu jednak na niekompletność 4 formularzy ankiety (zostały one wypełnione częściowo) pod uwagę brano jedynie kompletne ankiety w liczbie 70[17]. Badanie przeprowadzone zostało metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania[18]. Narzędziem natomiast był anonimowy kwestionariusz ankiety. Ankieta składała się z 18 pytań, z czego:

- pytania od 1 do 15 to pytania merytoryczne, w tym:
  - 9 pytań zamkniętych;

[17] Jeśli wziąć pod uwagę tylko ankiety prawidłowo wypełnione to w badaniu udział wzięło 69,31%.

[18] Przedstawione poniżej wyniki badania, podobnie jak w przypadku adwokatów, nie są reprezentatywne dla całego środowiska zawodowego architektów, gdyż dobór próby badawczej był celowy. Wyników tych nie można zatem odnosić do całej profesji architekta w Polsce. Badanie ma zatem charakter ekspercki, bowiem prowadzone było wśród osób, które aktywnie działają na rzecz samorządności korporacyjnej angażując się w działalność organizacji. Warto też podkreślić, że w prezentowanym badaniu wzięło udział 70% delegatów, co oznacza, że badania dotyczące samorządu architektów było dla jego członków istotne.

- 2 pytania otwarte;
- 2 pytania półotwarte, w których prócz wskazania odpowiedzi poproszono ankietowanych o jej uzasadnienie;
- 1 pytanie, w którym ankietowani mieli za zadanie uszeregować zadania samorządu od najważniejszego po najmniej istotne z możliwością wskazania dodatkowego zadania, którego nie było na zaproponowanej liście;

• pytania od 16 do 18 to tzw. pytania metryczkowe, w których zapytano o wiek, płeć oraz staż zawodowy respondentów.

W badaniu tym zapytano o najbardziej elementarne zagadnienia dotyczące funkcjonowania samorządu zawodowego architektów.

Jak już wspomniano w badaniu udział wzięły 74 osoby. Po wykluczeniu czterech niekompletnych formularzy ankiety analizie poddano 70 kompletnie wypełnionych ankiet. Szczegółową charakterystykę badanej grupy architektów zawiera tabela 4. Wśród ankietowanych zdecydowanie dominowały osoby w wieku powyżej 50 lat. Osób w przedziale wiekowym 36–50 było około 18%. Co istotne, w badaniu nie wzięły udziału osoby w przedziale wiekowym 20–35 lat. Oznacza to, że osób w tym przedziale wiekowym było niewiele na II Sprawozdawczo-Wyborczym Zjeździe Izby Architektów RP w Warszawie. Wśród przebadanych osób zdecydowanie dominują mężczyźni, bowiem zaledwie jedna na dziesięć zapytanych osób to kobieta. Konsekwencją wysokiej średniej wieku respondentów jest również dominacja osób o ponad 20-letnim stażu pracy w zawodzie. Osoby ze stażem pracy 11–20 lat stanowią nieco ponad 17% wszystkich badanych. Warto zwrócić uwagę, że w badaniu nie wzięły udziału osoby legitymujące się stażem pracy 1–10 lat.

Tabela 4. Charakterystyka badanej grupy architektów

Wiek		
20–35 lat	36–50 lat	powyżej 50 lat
0%	*18,57%*	*81,43%*
Płeć		
kobieta	mężczyzna	
11,43%	*88,57%*	
Staż zawodowy		
1–10 lat pracy	11–20 lat pracy	powyżej 20 lat pracy
0%	*17,14%*	*82,86%*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie pierwsze brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy architektów jest ważnym elementem modelu ustrojowego państwa demokratycznego?*** Niemalże wszyscy pytani, bo aż 97,14%, uznało, że samorząd stanowi ważny element państwa demokratycznego. Odmienną opinię wyraziły jedynie 2 osoby (2,86%) co dowodzi, że respondenci zgodnie uznali obecność samorządu zawodowego architektów za pożądaną w państwie demokratycznym. Ankietowani mieli możliwość umotywowania swojej opinii. Takie uzasadnienie sporządziło aż 51 osób, co stanowi 72,86% wszystkich

respondentów[19]. Jedna osoba, która negatywnie odpowiedziała na tak postawione pytanie i uzasadniła swoje stanowisko stwierdziła, że „samorząd ogranicza wolność gospodarczą i szybko zmierza w kierunku klasycznego etatyzmu". Osoby (50 osób), które pozytywnie odpowiedziały na pytanie i uzasadniły swoją odpowiedź stwierdziły, że:

- samorząd zawodowy pozwala kształtować ustawodawstwo zgodnie z oczekiwaniami architektów – 34,00%;
- w państwie demokratycznym samorząd jest rzeczą naturalną, gdyż jest praktycznym wyrazem decentralizacji – 20,00%;
- samorząd zawodowy architektów pozwala na utrzymanie wysokiego poziomu wykonywania zawodu i dba o etykę tej profesji – 18,00%;
- samorząd jest niezwykle ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego – 16,00%;
- architekt pełni bardzo ważną rolę kształtując przestrzeń publiczną – 14,00%;
- architekt to zawód zaufania publicznego – 12,00%;
- samorząd pozwala chronić zawód architekta przed naciskami z zewnątrz – 12,00%;
- tylko samorząd zna dobrze potrzeby członków własnej korporacji – 10,00%;
- samorząd znacznie skuteczniej wykonuje wiele zadań, które wcześniej były realizowane przez struktury rządowe – 8,00%;
- samorząd pozwala na sprawowanie pieczy nad ważnym aspektem cywilizacyjnym, czyli rozwojem architektonicznym kraju – 8,00%;
- samorząd jest istotnym elementem demokracji, ale nie może to być samorządność pozorna – 6,00%;
- samorząd prowadzi działalność edukacyjną dla społeczeństwa – 4,00%;
- samorząd podejmuje bardzo ważne decyzje o włączeniu nowych członków do zawodu – 2,00%;
- samorząd działa dobrze, ale nie stworzono odpowiednich warunków dla jego dynamicznego rozwoju – 2,00%[20].

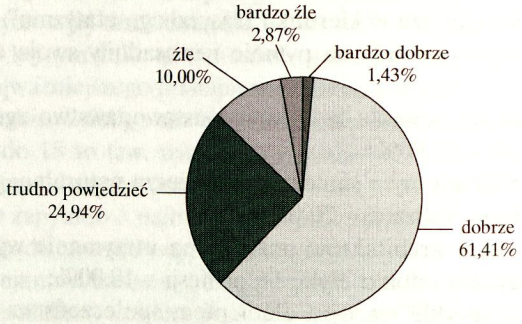
Pytanie drugie brzmiało: ***Jak Pani/Pan ocenia dotychczasowe funkcjonowanie samorządu zawodowego architektów?*** Większość zapytanych przedstawicieli tego zawodu pozytywnie oceniła dotychczasową działalność samorządu zawodowego. Co czwarty badany architekt nie określił jednoznacznie swojego stanowiska, natomiast niespełna 13% pytanych osób oceniło negatywnie funkcjonowanie samorządu zawodowego. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi respondentów obrazuje wykres 7.

---

[19] Na podkreślenie zasługuje fakt, że badani architekci bardzo sumiennie podeszli do zadania, jakim było wypełnienie kwestionariusza ankiety. Procent osób, które podjęły trud odpowiedzenia na pytania otwarte i półotwarte świadczyć może również o wadze, jaką przywiązują oni do tego rodzaju badań zakładając, że jest to jeden z elementów rozwoju ich korporacji zawodowej.

[20] Pytanie miało formułę półotwartą. Respondenci mogli więc dowolnie kształtować uzasadnienie swojej odpowiedzi. Dlatego też wynik procentowy nie sumuje się i nie daje 100%. Odpowiedzi respondentów zostały skategoryzowane tematycznie i przedstawione powyżej. Wynik procentowy podany został w stosunku do liczby osób, które uzasadniły swoją odpowiedź a nie do całej badanej grupy. Niniejsze uwagi odnoszą się również do kolejnych pytań, w których poproszono ankietowanych o uzasadnienie swoich odpowiedzi a także pytania czternastego i piętnastego.

Wykres 7. Odpowiedzi architektów na pytanie 2



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Ankietowani architekci mieli możliwość uzasadnienia dokonanego przez siebie wyboru. Skorzystało z tego 47 osób, czyli 67,14% wszystkich pytanych. Respondenci, którzy wyrazili pozytywną opinię (29 osób) argumentowali, że samorząd:

- działa coraz sprawniej, ciągle się rozwija i wypracowuje mechanizmy swojego funkcjonowania – 51,72%;
- działa dobrze pomimo niesprzyjających warunków prawnych i finansowych – 24,14%[21];
- organizacyjnie działa bardzo dobrze, ale jego wpływ na ustawodawstwo i władze rządowe jest niewielki – 17,24%;
- działa dobrze, ale należy konsekwentnie budować pozytywny wizerunek architekta w świadomości społecznej oraz w mediach – 13,79%;
- działa dobrze, ale powinien podejmować więcej działań w zakresie legislacji – 10,34%;
- jest najistotniejszym elementem w procesie integracji zawodowej architektów – 3,45%.

Sześć osób, które negatywnie oceniły funkcjonowanie samorządu i uzasadniły swoje stanowisko stwierdziły, że:

- brak jest widocznych efektów działań samorządów w zakresie obrony interesów architektów – 3 osoby;
- samorząd nie ma sprzyjających warunków do realizacji powierzonych mu przez ustawę zadań – 2 osoby;
- działalność samorządowa jest oparta na zasadzie wolontariatu, co nie mobilizuje do pracy, wymaga to więc sprofesjonalizowania.

Dwunastu pytanych architektów nie wskazało jednoznacznej odpowiedzi i argumentowało, że samorząd:

- organizacyjnie działa dobrze, ale jego rola w zakresie ustawodawstwa związanego z wykonywaniem zawodu jest niewielka – 3 osoby;

[21] Jeden z ankietowanych dodał, że „samorząd działa dobrze, mimo ciągłych prób osłabiania roli samorządów zawodowych w Polsce przez aparat rządowy".

- nie przekazuje swoim członkom pełnej informacji o podejmowanych przez siebie działaniach – 2 osoby;
- nie jest organizacją sprofesjonalizowaną, stąd jego siła przebicia jest niewielka – 2 osoby;
- nie dba o interesy młodych adeptów zawodu;
- ma niewielki wpływ na proces uchwalania prawa budowlanego;
- na szczeblu lokalnym działa średnio, natomiast na szczeblu krajowym źle;
- zbyt wiele czasu i energii poświęca na zajmowanie się samym sobą, a zbyt mało na pomoc członkom;
- podejmuje niewiele działań w zakresie edukacji społeczeństwa;
- jest organizacją niedofinansowaną, stąd wynika większość trudności;
- powoduje, że członkowie nie wierzą w sens jego istnienia.

Warto zwrócić uwagę, że nie wystąpiły żadne istotne różnice w odpowiedziach ankietowanych przy uwzględnieniu jednego z trzech kryteriów metryczkowych. Powyższe oznacza, że respondenci bez względu na wiek, płeć czy staż zawodowy byli w swoich odpowiedziach wyjątkowo zgodni. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi respondentów na pytanie drugie z uwzględnieniem kryteriów metryczkowych pokazuje tabela 5[22].

Tabela 5. Odpowiedzi architektów na pytanie 2 z uwzględnieniem wieku, płci i stażu zawodowego*

Wiek					
35–50 lat			**powyżej 50 lat**		
pozytywne**	trudno powiedzieć	negatywne**	pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
53,84%	*30,77%*	*15,39%*	*64,91%*	*22,81%*	*12,28%*
Płeć					
kobieta			**mężczyzna**		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne	pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
50,00%	*37,50%*	*12,50%*	*64,52%*	*22,58%*	*12,90%*
Staż zawodowy					
10–20 lat			**powyżej 20 lat**		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne	pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
58,34%	*25,00%*	*16,66%*	*63,79%*	*24,14%*	*12,07%*

* W zestawieniu nie uwzględniono osób w wieku 20–25 lat oraz o stażu zawodowym 1–10 lat, bowiem takie osoby nie wzięły w ogóle udziału w badaniu.

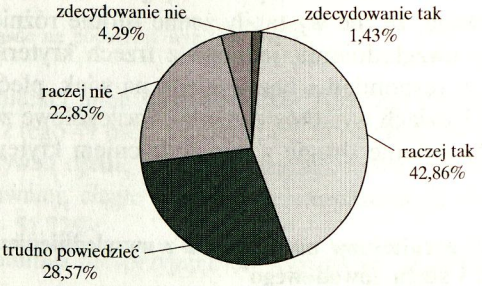
** Oceny pozytywne oznaczają sumę odpowiedzi: bardzo dobrze i dobrze, a oceny negatywne sumę odpowiedzi źle i bardzo źle. Podobnie będzie w przypadku kolejnych pytań.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

[22] Należy dodać, że w przypadku pozostałych pytań również nie uwidoczniły się żadne wyraźne tendencje, które pozwalały różnicować odpowiedzi ankietowanych ze względu na wiek, płeć czy staż zawodowy. W związku z powyższym w dalszej analizie tego rodzaju porównania zostały pominięte.

Pytanie trzecie brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd architektów spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób?*** Ankietowani uznali w większości, że samorząd architektów spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim przedstawicieli tego właśnie zawodu. Okazało się również, że blisko trzech na dziesięciu pytanych nie odpowiedziało jednoznacznie na tak sformułowane pytanie wybierając odpowiedź – trudno powiedzieć. Tego rodzaju opinia wynikać może z krótkiego okresu doświadczeń samorządowych badanej grupy. Co czwarta pytana osoba uznała, że samorząd zawodowy nie stanowi odpowiedzi na oczekiwania członków tej korporacji. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi respondentów pokazuje wykres 8.

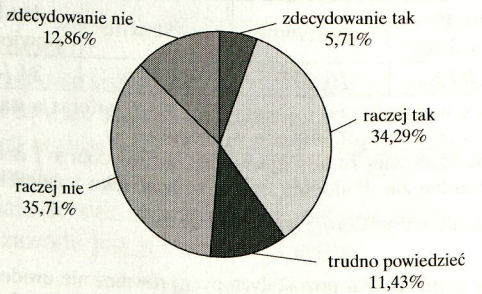
Wykres 8. Odpowiedzi architektów na pytanie 3



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu czwartym poproszono ankietowanych o odpowiedź: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy architektów posiada wystarczający zakres kompetencji?*** Blisko połowa, uznała, że zakres kompetencji posiadanych przez samorząd zawodowy architektów jest niewystarczający. Odmiennego zdania było czterech na dziesięciu pytanych respondentów. Jedna na dziesięć pytanych osób nie określiła jasno swojego stanowiska wybierając odpowiedź – trudno powiedzieć. Odpowiedzi ankietowanych pokazuje wykres 9. Warto dodać, że kwestia posiadanych przez samorząd zawodowy

Wykres 9. Odpowiedzi architektów na pytanie 4



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

uprawnień oraz warunki, w jakich samorząd realizuje zadania ustawowe stała się przedmiotem wielu uwag w kolejnych pytaniach otwartych i półotwartych.

Pytanie piąte brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem zadania realizowane przez samorząd zawodowy mogą być skutecznie realizowane przez władze rządowe?*** Większość pytanych architektów uznała, że zadania wykonywane przez samorząd zawodowy nie mogą być skutecznie realizowane przez władze rządowe (64,29%). Jednocześnie odmienną opinię wyraziło 35,71%. Ankietowani mieli możliwość przedstawienia argumentów na rzecz swoich racji, co uczyniły 54 osoby[23]. Szesnaście osób, które uznało, że taka sytuacja jest możliwa i uzasadniły odwiedź stwierdziło, iż:

- jest to prawdopodobne, ale tylko po uwzględnieniu opinii samorządu zawodowego, bowiem urzędnicy nie posiadają wiedzy na tematy zawodowe – 50,00%;
- trudno sobie wyobrazić sytuację, aby władze rządowe równie skutecznie realizowały zadania publiczne – 18,75%;
- jest to możliwe, ale tylko przy właściwej relacji między samorządem a władzami rządowymi – 25,00%;
- jest to możliwe, ale byłoby to niekorzystne z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego – 12,50%[24].

Osoby, które uznały, że taka sytuacja jest niemożliwa (38 osób) na potwierdzenie swoich racji podały, że:

- władze rządowe nie posiadają odpowiednich kompetencji, aby realizować tego rodzaju zadania – 44,74%;
- władze rządowe nie są w stanie zrozumieć potrzeb architektów, gdyż nie są członkiem tej społeczności, nie znają kultury, zwyczajów i specyfiki tej profesji – 26,32%;
- działania związane z wykonywaniem zawodu powinny być realizowane przez samych przedstawicieli tego zawodu; oni bowiem najlepiej znają potrzeby i problemy nękające architektów – 18,42%;
- byłby to odwrót od decentralizacji i demokratycznego państwa prawa – 13,16%[25];
- władze rządowe są niechętne aby konsultować kluczowe sprawy zawodowe, stąd całkowite przejęcie tych uprawnień oznaczałoby realny koniec samorządu zawodowego – 10,53%;
- upolitycznіłoby to całą sferę zawodową tej profesji, która przecież z założenia polityczna nie jest – 7,89%;
- władze rządowe traktują problemy architektów jako sprawy drugorzędne – 5,26%;
- najlepszą sytuacją byłoby utrzymanie dotychczasowych rozwiązań, ale jednocześnie zwiększenie zaangażowania ze strony rządowej w sprawy korporacji – 5,26%;
- etatyzm rządowy jest wielokrotnie większy aniżeli samorządowy – 2,63%.

[23] Co stanowi 77,14% wszystkich respondentów.

[24] Warto zwrócić uwagę, że ankietowani, stawiają cały szereg zastrzeżeń. Na czoło wszystkich tych postulatów wysuwana jest kwestia dobrej współpracy między samorządem i władzami rządowymi. Ankietowani założyli więc, że mimo przekazania uprawnień samorządowych na szczebel rządowy, instytucja samorządu zawodowego ich profesji zostanie utrzymana. Należy przy tym pamiętać, że pozbawienie struktur samorządowych realnych kompetencji władczych względem swoich członków oznaczałoby *de facto* likwidację samorządu w pełnym tego słowa znaczeniu.

[25] Jeden z ankietowanych dodał, że „im mniej państwa w zawodzie architekta tym lepiej".

W punkcie szóstym poproszono ankietowanych o uszeregowanie kompetencji samorządu zawodowego począwszy od najważniejszej do najmniej istotnej spośród pięciu zaproponowanych w ankiecie. Ranking kompetencji samorządu zawodowego architektów stworzony przez respondentów wygląda następująco:

1) nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu;
2) reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych;
3) kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu;
4) organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego;
5) doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia.

Pytani architekci mieli również możliwość wskazać swoją własną – dodatkową szóstą kompetencję samorządu. Z takiej możliwości skorzystało aż 15 osób. Jak się wydaje wskazali oni bardzo istotne obszary działań korporacji zawodowej, do których zaliczyli:

- wpływanie na kształt prawa budowlanego i monitoring legislacji – 4 osoby;
- dbanie o przestrzeń publiczną i jakość architektoniczną w Polsce – 4 osoby;
- wzmocnienie rangi i budowanie pozytywnego wizerunku architekta – 2 osoby;
- edukowanie społeczeństwa – 2 osoby;
- samopomoc i ochronę zawodu – 2 osoby;
- budowanie relacji z innymi samorządami zawodowymi – 1 osoba.

Tabela 6. Ocena kompetencji samorządowych przez architektów

Nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
51,43%	*27,15%*	*21,42%*
Reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
31,43%	*27,15%*	*41,42%*
Kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
52,85%	*28,57%*	*18,58%*
Organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
65,71%	*25,72%*	*8,57%*
Doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
38,57%	*29,99%*	*31,44%*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniach od siódmego do jedenastego poproszono ankietowanych o ocenę realizacji poszczególnych zadań stawianych przed samorządem zawodowym architektów wymienionych w pytaniu szóstym w pięciostopniowej skali. Zapytano więc o to, czy samorząd zawodowy architektów w należyty sposób reprezentuje intere-

sy środowiska zawodowego, czy skutecznie sprawuje nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu, czy w odpowiedni sposób kształtuje zasady i czuwa nad etyką zawodową, czy w należyty sposób organizuje i prowadzi sądownictwo dyscyplinarne, a także czy prowadzi efektywne działania na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie. Odpowiedzi ankietowanych ilustruje tabela 6.

Gdyby spojrzeć raz jeszcze na ranking kompetencji samorządu zawodowego z punktu widzenia oceny realizacji tych kompetencji wyrażonej przez ankietowanych wówczas okazuje się, że wygląda on nieco inaczej:

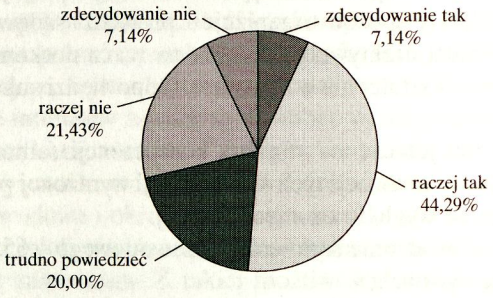
1) organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego – 65,71% ocen pozytywnych i 8,57% negatywnych;
2) kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu – 52,85% ocen pozytywnych i 18,58% negatywnych;
3) nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu – 51,43% ocen pozytywnych i 21,42% ocen negatywnych;
4) doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia – 38,57% ocen pozytywnych i 31,44% negatywnych;
5) reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych – 31,43% ocen pozytywnych i aż 41,42% ocen negatywnych.

Okazuje się więc, że ankietowani najlepiej oceniają sprawy związane z sądownictwem dyscyplinarnym, etyką zawodową oraz nadzorem nad należytym wykonywaniem zawodu, a więc kompetencje, które polegają na sprawowaniu kontroli nad działalnością członków samorządu. Znacznie gorzej oceniają oni doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia. Z kolei najgorzej ocenianą kompetencją samorządową jest reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych, bowiem czterech na dziesięciu pytanych architektów negatywnie oceniło jej realizację. Jest to niepokojące, ponieważ reprezentowanie interesów zawodowych jest jedną z dwóch kompetencji zapisanych w Konstytucji RP z 1997 roku. Kwestia nieskutecznego, zdaniem respondentów, reprezentowania ich interesów w relacjach z rządem stała się przedmiotem wielu uwag w pytaniach, gdzie proszono ankietowanych o samodzielną wypowiedź.

W pytaniu dwunastym poproszono ankietowanych o odpowiedź na pytanie: ***Czy Pani/Pana zdaniem sposób finansowania samorządu zawodowego architektów pozwala na realizację nałożonych na niego zadań?*** Większość pytanych architektów (ponad połowa) uznała, że zasady finansowania działalności samorządowej gwarantują prawidłową realizację nałożonych na niego zadań. Trzech na dziesięciu pytanych architektów uznało, że zasady finansowania działalności samorządowej nie gwarantują prawidłowej realizacji zadań[26]. Co piąta pytana osoba nie określiła jednoznacznie swojego stanowiska. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi ilustruje wykres 10.

[26] Kwestia finansowania samorządu zawodowego stała się przedmiotem uwag respondentów w kolejnych pytania otwartych.

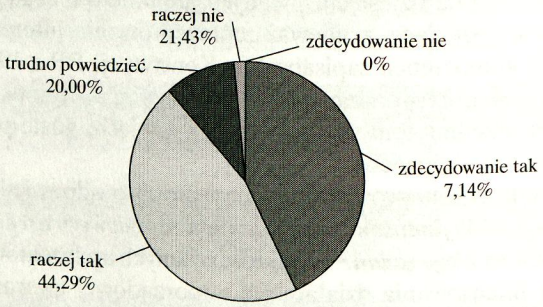
Wykres 10. Odpowiedzi architektów na pytanie 12



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie trzynaste brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem zasady wyboru władz samorządu architektów gwarantują demokratyczny sposób sprawowania władzy?*** Zdecydowana większość pytanych architektów pozytywnie odpowiedziała na tak postawione pytanie potwierdzając tym samym, że obecnie obowiązujące mechanizmy wyboru władz samorządowych zapewniają demokratyczny sposób sprawowania władzy. Nie ulega więc wątpliwości, że większość pytanych architektów nie ma zastrzeżeń do procedur wyborczych. Odmiennego zdania było zaledwie 1,43% pytanych osób. Jedna osoba na dziesięć pytanych wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć". Szczegóły pokazuje wykres 11.

Wykres 11. Odpowiedzi architektów na pytanie 13



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W punkcie czternastym poproszono architektów o wskazanie spraw, które w ich ocenie należałoby zmienić w funkcjonowaniu samorządu zawodowego. Uczyniło to 47 ankietowanych[27]. Architekci, którzy wskazali sprawy, które ich zdaniem można byłoby zmienić w funkcjonowaniu samorządu zawodowego stwierdzili, że przede wszystkim należałoby:

[27] Stanowi to 67,14% wszystkich pytanych.

- nieustannie lobbować na rzecz pozytywnych zmian w prawie budowlanym – 25,53%;
- wzmocnić pozycję izby architektów względem władz rządowych – 21,28%;
- wprowadzić współfinansowanie działalności samorządu z budżetu państwa – 12,77%[28];
- skuteczniej egzekwować przestrzeganie zasad etyki zawodowej – 10,64%;
- położyć większy nacisk na szkolenia – 10,64%;
- sukcesywnie budować pozytywny wizerunek samorządu – 10,64%;
- nieustannie aktywizować środowisko zawodowe – 10,64%;
- kształcić profesjonalne kadry zarządzające samorządem – 6,38%;
- wprowadzić wynagrodzenia dla osób piastujących najważniejsze funkcje samorządowe – 6,38%;
- usprawnić system wyboru władz – 4,26%;
- stworzyć specjalny samorządowy fundusz ubezpieczeniowy – 4,26%;
- zwiększyć uprawnienia decyzyjne władz samorządu – 4,26%;
- szukać nowych źródeł finansowania działalności samorządowej – 2,13%;
- stworzyć struktury wewnątrz samorządu skupiające osoby wykonujące zawód w poszczególnych formach – 2,13%;
- w większym stopniu skupić się na działaniach na rzecz członków a nie nad samą organizacją samorządową – 2,13%;
- uniezależnić izby okręgowe od Izby Architektów RP – 2,13%;
- w większym stopniu wykorzystywać Internet do kontaktu z członkami – 2,13%;
- pobierać składkę dwuczłonowo: niska składka standardowa oraz druga część składki uzależniona od wykonywanych czynności – 2,13%;
- wyraźnie rozgraniczyć uprawnienia samorządowe i rządowe – 2,13%.

W ostatnim punkcie poproszono architektów o wskazanie spraw, o które nie pytano, a są one istotne z punktu widzenia prowadzonych badań. Z takiej możliwości skorzystało 29 osób zwracając uwagę na kilka istotnych ich zdaniem kwestii[29]. Ankietowani uznali, że warto byłoby poruszyć temat:

- działania na rzecz poprawy wizerunku zawodu architekta i samorządu zawodowego w opinii publicznej – 17,24%;
- walki z bezsilnością samorządu zawodowego architektów w kwestii zmian w prawie – 17,24%;
- rozpoczęcia świadczenia pomocy prawnej dla członków samorządu – 13,79%;
- niewielkiej obecności młodych architektów w strukturach samorządowych – 10,34%;
- współpracy samorządu zawodowego z władzami rządowymi – 10,34%;
- rozwijania etyki zawodu architekta i skuteczniejszego egzekwowanie jej przestrzegania – 10,34%[30];

[28] Jeden z ankietowanych dodał, że przecież „samorząd realizuje wiele zadań w zastępstwie państwa".

[29] Stanowi to 41,43% wszystkich pytanych.

[30] Jeden z respondentów dodał, że może warto, aby „kwestie odpowiedzialności zawodowej były również egzekwowane w ogólnym systemie prawa".

- budowania świadomości społeczeństwa w zakresie planowania przestrzennego - 10,34%;
- wspierania władz rządowych dla samorządu – 6,90%;
- rozwijania kontaktów z firmami szkoleniowymi, które mogłyby świadczyć usługi dla izby architektów – 6,90%;
- obligatoryjnej przynależności do izby – 6,90%[31];
- roli samorządu w programach kształcenia wyższych uczelni – 6,90%;
- dążenia do uchwalenia ustawy o architekturze – 3,45%;
- dążenia do uproszczenia i stabilizacji prawa budowlanego – 3,45%;
- zwiększenia opieki samorządu nad architektami – 3,45%.

Opisane powyżej wyniki badań prowadzonych wśród architektów pokazują jaka jest rzeczywista ocena funkcjonowania samorządu zawodowego przez samych przedstawicieli tej profesji. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że ankietowane osoby bardzo rzetelnie wypełniły kwestionariusze ankiety. Świadczyć to może o tym, że ankietowani uznali prowadzone badania jako jeden z kolejnych kroków budowania samorządności korporacyjnej tej właśnie profesji.

Bez wątpienia architekci uznają funkcjonowanie samorządu zawodowego za integralny element demokracji, bez którego trudno byłoby dziś wyobrazić sobie funkcjonowanie zawodu zaufania publicznego, jakim jest architekt. Szczególną uwagę zwracają oni na fakt, że dzięki funkcjonowaniu samorządu ustawodawstwo może być kształtowane zgodnie z oczekiwaniami środowiska zawodowego oraz gwarantowany jest wysoki poziom wykonywanych usług architektonicznych.

Większość architektów pozytywnie ocenia dotychczasowe funkcjonowanie samorządu stwierdzając, że działa on coraz sprawniej i ciągle się rozwija. Ankietowani dodawali także, że wysoko oceniają jego funkcjonowanie mimo niesprzyjających warunków prawnych i finansowych. Głosy krytyczne, jakie wyrazili pytani, dotyczyły przede wszystkim faktu, że brak jest widocznych efektów działania samorządu w zakresie obrony interesów architektów. Większość pytanych osób uznała także, że samorząd zawodowy architektów spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób, chociaż trzeba dodać, że ponad 25% pytanych uznało inaczej, a trzy na dziesięć pytanych osób nie odpowiedziało jednoznacznie na tak sformułowane pytanie. Ponad połowa pytanych architektów uznała także, że zakres kompetencji posiadany przez samorząd zawodowy jest niewystarczający dla realizacji nałożonych na niego zadań.

Blisko 65% pytanych osób uznało, że zadania realizowane przez samorząd zawodowy nie mogą być skutecznie wykonywane przez władze rządowe, bowiem nie posiadają one odpowiednich kompetencji by skutecznie działać w tym zakresie. Ankietowani podkreślali, że władze rządowe nie są również w stanie zrozumieć potrzeb architektów, gdyż nie są członkiem tej społeczności, nie znają kultury, zwyczajów i specyfiki tej profesji. Architekci zwracali uwagę na fakt, że tego rodzaju sytuacja stanowiłaby odwrót od idei decentralizacji i demokratycznego państwa prawa.

[31] Jeden z respondentów zastanawiał się, czy obowiązkowa przynależność do samorządu jest konieczna.

Jednocześnie osoby, które uznały, że taka sytuacja jest możliwa dodały, że tylko przy dobrej współpracy z samorządem. Ankietowani założyli więc, że przekazanie uprawnień samorządowych na szczebel rządowy nie oznacza likwidacji samorządu a jedynie pewne zmiany organizacyjne.

Architekci sporządzili również hierarchicznie skonstruowany katalog kompetencji samorządowych uznając za trzy najważniejsze: nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu, reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych oraz kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu. Na dwóch kolejnych miejscach uplasowało się organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego, a także doskonalenie zawodowe i określenie programów kształcenia. Architekci wskazali również cały szereg dodatkowych kompetencji, których nie zawarto w ankiecie. Za najistotniejsze uznali oni wpływanie na kształt prawa budowlanego, dbałość o przestrzeń publiczną oraz wzmacnianie rangi i budowanie pozytywnego wizerunku architekta. Kiedy poproszono ankietowanych o ocenienie realizacji poszczególnych kompetencji samorządu okazało się, że na dwóch ostatnich miejscach uplasowało się doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w zawodzie, a także reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych. Najlepiej ocenili oni organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego oraz kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu. Ponad połowa pytanych architektów uznała, że sposób finansowania samorządu gwarantuje prawidłową realizację jego zadań. Nie ulega również wątpliwości, że architekci uznali obecnie obowiązujące reguły wyborcze za zadowalające.

Architekci wskazali również cały katalog spraw, które ich zdaniem należałoby zmienić w funkcjonowaniu korporacji zawodowej. Przede wszystkim podkreślali konieczność nieustannego lobbowania na rzecz pozytywnych zmian w prawie budowlanym oraz potrzebę wzmocnienia pozycji izby architektów względem władz rządowych. W opinii respondentów warto rozważyć pomysł współfinansowania działalności samorządu z budżetu państwa oraz propozycję większej skuteczności w egzekwowaniu przestrzegania zasad etyki zawodowej. Ankietowani sugerowali także położenie większego nacisku na szkolenia oraz sukcesywne budowanie pozytywnego wizerunku samorządu zawodowego architektów w opinii publicznej. Badane osoby były zaniepokojone tym, że w pracach samorządowych brakuje młodych przedstawicieli zawodu. Stwierdziły także, iż należy rozpocząć świadczenie pomocy prawnej członkom samorządu.

Wyniki prowadzonych badań pozwalają stwierdzić, że mimo krótkiego okresu działania struktur samorządowych architekci zdążyli się już przyzwyczaić do swojego samorządu, widząc w nim szanse na poprawę własnego położenia. Badania pokazują też, że uznają oni samorząd zawodowy za gwaranta świadczenia przez nich wysokiej jakości usług architektonicznych. Pomimo pozytywnej konkluzji dotyczącej oceny funkcjonowania samorządu architekci wskazują też wiele obszarów, gdzie powinna nastąpić poprawa. Są to przede wszystkim kwestie legislacyjne związane z wykonywaniem zawodu, czy chociażby praca całego środowiska nad wizerunkiem zawodu architekta oraz samorządu zawodowego.

1.4. Podsumowanie przeprowadzonych badań

Przedstawione wyniki badań ankietowych prowadzonych wśród członków dwóch korporacji zawodowych aktywnie uczestniczących w funkcjonowaniu samorządu zawodowego w Polsce pozwalają na wyciągnięcie kilku generalnych wniosków. Przede wszystkim należy podkreślić, że członkowie obu korporacji zawodowych uznają samorząd zawodowy za ważny element modelu ustrojowego państwa demokratycznego. Bez względu na doświadczenia i czas funkcjonowania w korporacji ankietowane osoby wyjątkowo zgodnie uznały, że samorząd gwarantuje wysoki poziom usług, dba o etykę zawodową i reprezentuje interesy danej profesji w relacjach z władzami rządowymi. Co bardzo istotne, ankietowani podkreślali także, że samorząd zawodowy jest elementem integrującym dane środowisko. Zaznaczali również, że istnienie samorządu jest praktycznym wyrazem idei decentralizacji władzy publicznej.

Jaka jest więc rzeczywista ocena funkcjonowania samorządu zawodowego przez członków wymienionych korporacji zawodowych? Przedstawione wyniki badań wyraźnie pokazują, że środowiska zawodowe uznają samorząd zawodowy za instytucję potrzebną nie tylko ze względu na ich partykularny interes, ale także dobro społeczne. Badania te potwierdzają tezę, że samorząd zawodowy trwale wpisał się w świadomość przedstawicieli profesji, która uzyskała przywilej jego posiadania. Pozytywnie oceniają oni jego funkcjonowanie uznając, że jest odpowiedzią na ich oczekiwania. Wskazują także obszary, w których trudno mieć zastrzeżenia co do jego form aktywności, ale równocześnie konstruktywnie krytykują te działania, które w ich ocenie są sprzeczne z interesem publicznym i korporacyjnym.

Najcenniejsze wnioski płyną jednak z postulatów wysuwanych względem danego samorządu zawodowego oraz władz rządowych. Można odnieść wrażenie, że ankietowani oczekują sytuacji, w której zarówno samorząd zawodowy jak i władze centralne dążyć będą do tego samego celu, który w 1997 roku zapisano w art. 17 Konstytucji RP. Reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony jest możliwe tylko przy rzeczowej współpracy samorządu i władz rządowych. W Polsce natomiast w ostatnich latach można dostrzec konfrontacyjny charakter relacji między rządem i samorządem. Objawia się to sukcesywnym ograniczaniem uprawnień samorządom zawodowym i przejmowaniem ich przez władze rządowe. Jest to wyraźny odwrót od idei decentralizacji władzy publicznej, która stanowi jeden z fundamentów transformacji politycznej w Polsce po roku 1989.

Badania te pokazują również, że zarządzania własnymi sprawami trzeba się nauczyć. Nie ma bowiem gwarancji, że przyjęcie ustawy, która wprowadza samorząd zawodowy w danej profesji oznacza, iż mamy do czynienia z rzeczywistym samorządem. Wymaga to czasu i wykształcenia się więzi łączącej członków wokół jednej idei, jaką jest dobro środowiska zawodowego oraz ochrona społeczeństwa. Czas potrzebny na powstanie tego rodzaju wspólnoty może zostać bardzo różnie spożytkowany, co pokazują doświadczenia psychologów, którym do dziś nie udało się wprowadzić w życie rozwiązań ustawowych. W większości jednak przypadków decyzja o powołaniu lub reaktywowaniu samorządu zawodowego była ze wszech miar słuszna.

2. Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu zawodowego

W ostatnich latach samorząd zawodowy w Polsce poddawany jest krytyce zarówno przez opinię publiczną jak i samych jego członków. Szansą na poprawę społecznych notowań korporacji zawodowych będzie przede wszystkim dbałość o ich wizerunek.

Jak zatem budować pozytywny wizerunek własnej korporacji zawodowej? Bazując na oczekiwaniach przedstawicieli profesji zaufania publicznego można pokusić się o sformułowanie kilku kluczowych postulatów:

- samorządy powinny pojawiać się w mediach, w szczególności zaś zabierać głos w sprawach merytorycznie związanych z zakresem ich działania;
- prezes danej korporacji powinien stać się „twarzą" organizacji, z którą 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 społeczeństwa;
- samorządy zawodowe w sprawach kluczowych dla ich organizacji powinny przemawiać jednym głosem i zjednoczyć działania służące wspólnej reprezentacji interesów ich środowiska;
- 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.

Kwestia pozytywnego wizerunku samorządu zawodowego to tylko jedno z zagadnień. Innym, równie istotnym, jakie pojawia się w kontekście debaty nad przyszłością samorządów zawodowych, jest dostęp do określonych profesji. W przypadku poszczególnych korporacji sytuacja jest diametralnie różna. Podczas gdy jedne borykają się z niedostatkiem kandydatów do zawodów[32], inne oskarżane są o sztuczne budowanie

[32] Przykładem tej tendencji jest zawód pielęgniarki i położnej. Jest on słabo opłacany, spada liczba osób chcących go wykonywać, maleje również zainteresowanie podejmowaniem studiów na tym kierunku. W Polsce mamy 5 pielęgniarek na każdy 1 000 mieszkańców, a więc niemal dwukrotnie mniej aniżeli w Niemczech czy Wielkiej Brytanii. Może to prowadzić do sytuacji, w której nie będziemy w stanie zapewnić odpowiedniej opieki medycznej w polskich szpitalach czy przychodniach. Ponadto, jak alarmują przedstawicielki zawodu, w niedługim czasie zabraknie w Polsce około 60 000 pielęgniarek, gdyż z każdym rokiem zmniejsza się liczba absolwentów szkół pielęgniarskich. Powoduje to sytuację, w której średnia wieku w zawodach pielęgniarki i położnej nieustannie rośnie. Szpitale próbują sobie radzić z brakiem pielęgniarek i proponują między innymi bezpłatne kursy i możliwość ustawicznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Rozwiązaniem tego typu sytuacji byłoby zatrudnianie pielęgniarek – cudzoziemek, jednakże ze względu na niskie uposażenia względem innych państw członkowskich Unii Europejskich, zainteresowanie podjęciem pracy w Polsce przez obywatelki innych państw jest znikome. Tego rodzaju sytuacja prowadzić może do zachwiania sytuacji na rynku medycznym i narażenia interesu publicznego, którego ochrona jest przecież kluczowym zadaniem samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych. Samorząd od pewnego czasu podejmuje działania mające na celu zachęcenie Polek do podejmowania studiów w zakresie pielęgniarstwa czy położnic-

barier w dostępie do określonej profesji w celu ochrony własnych, partykularnych interesów i zawyżanie cen świadczonych usług.

Temat utrudniania dostępu do zawodów zaufania publicznego, celem ochrony własnej pozycji zawodowej wbrew interesowi społecznemu pojawia się głównie w kontekście korporacji prawniczych[33]. Członkowie samorządu twierdzą, że przepisy określające drogę zawodową mają charakter ochrony klientów, którzy zasługują na obsługę przez wysoko wykwalifikowanych specjalistów[34]. Poddaje się jednak w wątpliwość to, czy samorząd zawodowy nie ogranicza konkurencji na rynku i nie stanowi prawnie usankcjonowanego monopolu.

Warto podkreślić, że dyskusja na temat dostępu do usług prawniczych toczy się zarówno w Polsce jak i w innych państwach europejskich. Jak w rzeczywistości wygląda dostępność usług prawniczych w Polsce i Europie? Zgodnie z „Raportem o dostępności pomocy prawnej" przygotowanym przez Naczelną Radę Adwokacką w dniu 12 stycznia 2010 r. Polska zajmuje dwunaste miejsce wśród dwudziestu siedmiu państw członkowskich Unii Europejskiej, co w kontekście wcześniejszych statystyk jest rzeczywistą i realną poprawą tego stanu. Wyprzedzają nas takie kraje jak: Włochy, Hiszpania, Grecja, Luksemburg, Portugalia, Wielka Brytania, Cypr, Niemcy, Bułgaria, Belgia i Węgry. Pozostałe kraje członkowskie, czyli: Malta, Dania, Holandia, Słowacja, Czechy, Rumunia, Francja, Austria, Słowenia, Estonia, Szwecja, Łotwa, Litwa, Irlandia oraz Finlandia pozostają w tyle za Polską. Zgodnie z danymi podawanymi przez Naczelną Izbę Adwokacką w 2010 roku w Polsce usługi prawne świadczyło 37 700 prawników (zgodnie z dyrektywą 98/5/EC[35]). W tego rodzaju zestawieniach uwzględnia się jedynie dwa zawody prawnicze, a mianowicie zawód adwokata oraz radcy prawnego. Biorąc pod uwagę liczbę ludności Polski, która zgodnie z danymi przedstawionymi przez Główny Urząd Statystyczny na dzień 30 czerwca 2009 r. wynosi 38 154 000 mieszkańców to okazuje się, iż na 1 dyplomowanego prawnika przypada

twa. Pielęgniarki jednak wskazują jednoznacznie, iż głównym powodem niewielkiego zainteresowania zawodem są niskie, nieodpowiednie do zakresu obowiązków, wynagrodzenia. Zob. P. Radkiewicz, M. Widerszal-Bazyl, J. Pokorski, J. Pokorska, H. Ogińska, E. Pietsch, *Dlaczego pielęgniarki wcześnie odchodzą z zawodu?*, „Bezpieczeństwo Pracy" 2004, nr 7/8, s. 31–34; I. Halota, *Sytuacja zawodowa i społeczna pielęgniarek w Polsce*, „Polityka Społeczna" 2004, nr 10, s. 4–7; J. Leśniowska, *Migracje polskich pielęgniarek – wstępne informacje*, „Polityka Społeczna" 2008, nr 2, s. 19–21; *W 2010 roku zabraknie w Polsce 60.000 pielęgniarek*, http://www.pielegniarki.info.pl/article/view/id/1596, z dnia 23.03.2010 r.

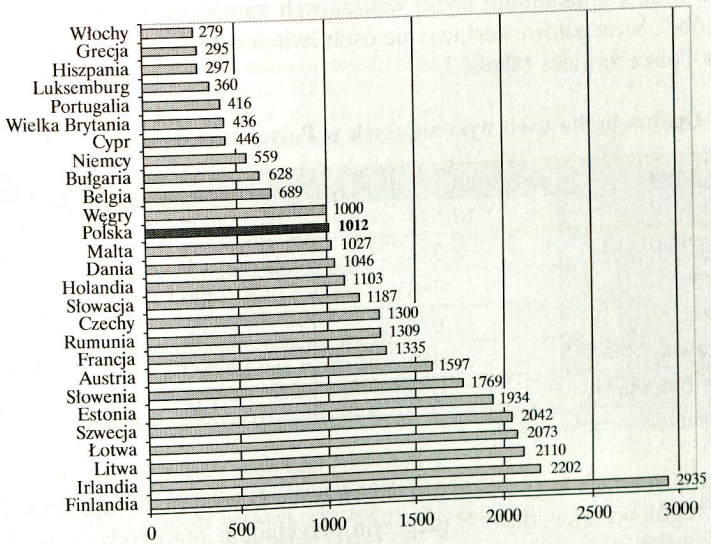
[33] Inne środowiska zawodowe również stają się przedmiotem krytyki. Przykładowo, często podkreśla się, że droga do osiągnięcia tytułu biegłego rewidenta jest bardzo długa i skomplikowana. Przede wszystkim należy zdać dziesięć egzaminów, w tym dziewięć pisemnych podzielonych na cztery sesje oraz jeden ustny egzamin dyplomowy. Sesję inicjacyjną, w której skład wchodzą dwa pierwsze przedmioty, można poprawiać tylko raz w przypadku niezdania w pierwszym terminie. Natomiast w każdej następnej są wytyczane dodatkowe dwa podejścia poprawkowe. Po pozytywnym zaliczeniu egzaminów pisemnych kandydata dopuszcza się do obowiązkowej praktyki z zakresu rachunkowości oraz do dwuletniej aplikacji. Zob. http://www.karierawfinansach.pl/praca/biegly-rewident,kategoria-opis, z dnia 8.12.2011 r.

[34] K. Radziwił, *Nie ma barier w dostępie do zawodu lekarza*, http://archiwum.rp.pl/artykul/718671_Nie_ma_barier_w_dostepie_do_zawodu_lekarza.html, z dnia 28.06.2011 r.

[35] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. (98/5/EC) w sprawie ułatwienia stałego wykonywania zawodu prawnika w innym państwie członkowskim niż to, w którym zostały uzyskane kwalifikacje (Dz. Urz. Nr L 077 z 1998 r.).

w Polsce 1 012 obywateli. Inaczej mówiąc na 100 000 obywateli w Polsce przypada 99 prawników[36]. Szczegółowe zestawienie dotyczące dostępności usług prawniczych w krajach członkowskich całej Unii Europejskiej przedstawia wykres 12.

Wykres 12. Liczba mieszkańców przypadających na jednego prawnika posługującego się tytułem zawodowym zgodnie z dyrektywą 98/5/EC (adwokaci i radcy prawni)



Źródło: *Raport o dostępności pomocy prawnej w Polsce*, http://adwokatura.pl/newsletter/gfx/File/001/DANE.pdf, z dnia 15.02.2010 r., s. 3.

Warto podkreślić, iż w ostatnich latach nastąpił rzeczywisty przyrost liczby prawników, świadczących usługi w Polsce. Zjawisko to jest doskonale widoczne w przypadku zawodu adwokata. Od roku 2005, gdy ogólna liczba adwokatów wynosiła 7 933, do roku 2010 liczebność stanu adwokackiego wzrosła o około 30%. Naczelna Rada Adwokacka przewiduje ponadto, iż jeśliby uwzględnić liczbę aplikantów, to w kolejnych latach liczba adwokatów będzie systematycznie wzrastać. Naczelna Rada Adwokacka przyjęła, że jeżeli zdawalność egzaminu adwokackiego będzie zbliżona do tej z roku 2009, ogólna liczba adwokatów w roku 2013 powinna wynieść około 14 500 osób. Jeśli podobny trend utrzymałby się również w przypadku radców prawnych, to w 2013 roku mielibyśmy 36 000 osób wykonujących ten zawód. Łącznie zatem mielibyśmy w Polsce 50 500 prawników (adwokatów i radców prawnych – zgodnie z założeniami dyrektywy 98/5/EC) i zajmowalibyśmy miejsce w pierwszej dziesiątce państw członkowskich Unii Europejskiej[37].

[36] *Raport o dostępności pomocy prawnej w Polsce*, http://adwokatura.pl/newsletter/gfx/File/001/DANE.pdf, z dnia 15.02.2010 r., s. 3.

[37] *Raport o dostępności...*, s. 2.

Nie należy jednak zapominać, że pomoc prawną w III Rzeczypospolitej świadczą nie tylko adwokaci i radcy prawni, lecz również przedstawiciele innych, bardziej wyspecjalizowanych zawodów. W ramach specjalistycznej działalności prawnej w Polsce funkcjonuje również zawód doradcy podatkowego, komornika, notariusza oraz rzecznika patentowego[38]. Gdyby zliczyć przedstawicieli wszystkich tych profesji włącznie z adwokatami oraz radcami prawnymi, to liczba osób świadczących usługi prawne wraz z aplikantami wyżej wskazanych zawodów wynosi w Polsce ponad 68 000 osób[39]. Szczegółowe zestawienie osób świadczących wykwalifikowaną pomoc prawną w Polsce zawiera tabela 7.

Tabela 7. Ogólna liczba osób wykonujących w Polsce zawody prawnicze

Zawód	Wykonujący zawód	Aplikanci	Razem
Adwokaci	10 524	5 500	16 024
Doradcy podatkowi	8 714	0	8 714
Komornicy	788	400	1 188
Notariusze	2 074	1 696	3 770
Radcy prawni	26 050	12 000	38 050
Rzecznicy patentowi	938	128	1 066

Źródło: *Raport o dostępności...*, s. 5.

W ostatnich latach korporacje prawnicze coraz szerzej otwierają drzwi dla adeptów poszczególnych zawodów. Najlepszym przykładem tego rodzaju tendencji jest samorząd radców prawnych, który uznał, że dostęp do aplikacji radcowskiej powinien być umożliwiony wszystkim zainteresowanym absolwentom wydziałów prawa bez limitów i egzaminów wstępnych. Sprawdzianem kwalifikacji warunkującym świadczenie pomocy prawnej w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę dla zawodów zaufania publicznego nadal pozostać powinien egzamin zawodowy poprzedzony ukończeniem aplikacji prowadzonej przez samorząd. Przedstawiciele tego samorządu podkreślają, że wszelkie zmiany w zasadach dostępu do tego właśnie zawodu leżą w gestii ustawodawcy. Władze tej korporacji zawodowej zapowiadają, iż w niedalekiej przyszłości złożą stosowny projekt ustawy, który doprowadził do spełnienia ich postulatów[40].

Korporacje prawnicze podkreślają jednak, że pomimo rządowych pomysłów ograniczania potrzeby odbywania aplikacji przez kandydatów do zawodu radcy prawnego, jest ona bardzo ważnym elementem edukacji zawodowej. Na poparcie swoich racji przytaczają wyniki egzaminów osób, które odbyły aplikację oraz osób, które takiej

[38] Zawód ten zaliczany jest często w poczet profesji prawniczych.

[39] Prawnicy podejmują również różnorakie działania, których celem jest zwiększanie świadomości prawnej obywateli oraz informacja na temat pomocy prawnej. Jednym z przykładów tego rodzaju działań była cykliczna już akcja „Adwokaci pro bono", w której kilkuset adwokatów i aplikantów adwokackich świadczyło bezpłatną pomoc prawną.

[40] *Stanowisko samorządu radców prawnych w sprawie poszerzenia dostępu do zawodu i likwidacji egzaminu wstępnego na aplikację*, http://www.edukacjaprawnicza.pl/images/files/stanowiskokrrpwsprawiea plikacjiradcowskiej.doc, z dnia 15.02.2010 r.

aplikacji odbywać nie musiały. Dla przykładu adwokacki egzamin zawodowy dla aplikantów zdało w 2009 roku 78% osób, które przystąpiły do egzaminu. Natomiast ministerialny egzamin adwokacki dla osób, które nie odbywały aplikacji zdało zaledwie 28% osób. Pokazuje to bardzo wyraźnie, że odbycie aplikacji w znaczący sposób wpływa na poziom zdawalności egzaminu zawodowego. Podobne rozważania na temat funkcjonowania zawodów prawniczych trwają w innych państwach europejskich[41].

[41] We Francji dyskutuje się nad reformą zawodu, która zdaniem jej autorów powinna zrewolucjonizować rynek usług prawniczych. Jean–Michel Darrois, wspólnik we francuskiej kancelarii Darrois Villey Maillot Brochier, stanął na czele komisji nauczycieli akademickich i ludzi biznesu, której zadaniem miało być przeanalizowanie francuskich przepisów dotyczących wykonywania zawodów prawniczych. Celem podjętych działań ma być stworzenie nowoczesnej profesji prawniczej poprzez promowanie głębokiej reformy struktur profesjonalnych firm prawniczych dla zwiększenia ich konkurencji na rynku krajowym i międzynarodowym oraz poprawy jakości usług prawniczych świadczonych klientom. Raport zawiera też propozycję kilku rozwiązań mających na celu zreformowanie systemu usług prawniczych oraz poprawę jego dostępności z jednoczesnym efektywniejszym zarządzaniem kosztami tego systemu. Jest to przede wszystkim:

- poszerzenie i zreformowanie francuskiej praktyki prawniczej poprzez zjednoczenie i koordynowanie wszystkich zawodów prawniczych w celu ograniczenia samej liczby różnych zawodów prawniczych wykonywanych we Francji i uczynienia rynku bardziej przejrzystym i zrozumiałym;
- ułatwienie tworzenia zawodowych spółek partnerskich, w tym z francuskimi notariuszami oraz dopuszczenie pewnych możliwości dzielenia się honorariami przez francuskich notariuszy i adwokatów;
- poszerzenie współpracy między zawodami prawniczymi;
- dopuszczenie tworzenia wielodyscyplinarnych spółek dzielących się zyskami;
- zapewnienie większej pomocy prawnej oskarżonym i pozwanym.

Dyskusja toczy się również w Irlandii, gdzie zakres uprawnień irlandzkich solicytorów przypomina do złudzenia uprawnienia przysługujące w Polsce adwokatom. Zawód ten jest nieco zbliżony także do zawodu radcy prawnego, notariusza czy doradcy podatkowego. Większość solicytorów w Irlandii funkcjonuje w oparciu o prywatne kancelarie, ale mogą oni również wybrać karierę pracownika w przedsiębiorstwie handlowym, przemysłowym czy w urzędzie państwowym. Solicytorzy mają prawo reprezentować swoich klientów (zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne) przed sądami i innymi organami powołanymi do rozstrzygania spraw. W ramach działań podobnych do doradztwa podatkowego czy notariatu, solicytor zajmuje się sporządzaniem aktów przeniesienia własności, dzierżawy i innych umów. Solicytorzy sporządzają również testamenty, zarządzają funduszami spadkowymi czy obsługują zobowiązania podatkowe. Całość nadzoru nad uzyskaniem pełni uprawnień zawodowych spoczywa w rękach Stowarzyszenia Prawników Irlandii. Przyszły solicytor ma do pokonania następujące etapy: egzamin wstępny, tak zwany Pierwszy Egzamin Irlandzki, część pierwsza egzaminu końcowego, praktyka zawodowa trwająca 24 miesiące, kursy praktyki zawodowej, podzielone na część pierwszą i część drugą, tak zwany Drugi Egzamin Irlandzki. Po zakończeniu wszystkich stadiów edukacji, aplikant automatycznie otrzymuje od Stowarzyszenia Prawników Irlandii formularz wniosku o wpis na listę solicytorów. Niezbędne jest jednak złożenie przez patrona przyrzeczenia obejmującego zapewnienie, iż ubiegający się o wpis jest osobą godną i należycie przygotowaną. Zatem postulaty przedstawione w powyższym raporcie są bardzo podobne do tych, które pojawiają się w polskiej debacie publicznej i politycznej. Dyskusja dotyczy przede wszystkim tego, czy nie należałoby uelastycznić tego systemu tak, aby liczba osób świadczących usługi prawne wzrosła. Pomimo tego, że zawód solicytora jest zawodem powszechnie poważanym w społeczeństwie irlandzkim, to nie ulega wątpliwości, że dostęp do usług prawnych w Irlandii jest dwukrotnie mniejszy aniżeli w Polsce. Por. E. Stawicka, *Droga do zawodu solicytora w Irlandii*, „Palestra" 2003, nr 11/12, s. 196–200. Więcej na temat przyszłości zawodu: H. J. Hellwig, *Przyszłość zawodów prawniczych w Europie i w Polsce*, „Radca Prawny" 2007, nr 20, s. 10–27; Z. Klatka, *Czy koniec samorządów zawodów prawniczych?*, „Radca Prawny" 2006, nr 3, s. 14–16; S. Rymar, *Kreatywna rola samorządów zawodowych w demokratycznym państwie*, „Palestra" 2004, nr 5/6, s. 242–245.

Przyjęte rozwiązania dotyczące samorządów prawniczych trwale wpisały się już w system społeczno-polityczny Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże w ostatnich latach atmosfera wokół samorządu zawodowego zaczęła się pogarszać. Najwięcej krytycznych uwag kierowano do przedstawicieli zawodów prawniczych, głównie do adwokatów. O ile część zarzutów była zasadna, o tyle nie można się zgodzić z metodami, jakimi starano się walczyć z tymi nieprawidłowościami. Polegać one miały na stopniowym ograniczaniu prerogatyw samorządowych. Przy tej okazji wykazywano rzekomą anachroniczność modelu samorządu zawodowego w Polsce. Nie próbowano natomiast usprawniać samorządu wsłuchując się w głos krytyków zarówno tych zewnętrznych, jak i tych pochodzących z samego środowiska[42].

Krytycznie na temat prób ingerencji ustawodawcy w funkcjonujące rozwiązania prawne dotyczące samorządów prawniczych wypowiedział się Andrzej Kalwas zastanawiając się, co sprawia, że zawody prawnicze stały się przedmiotem ustawicznego zainteresowania polityków i mediów. Stwierdził on, że „Można by sądzić, racjonalnie rozumując, że motywem owego zainteresowania i działań polityków wspieranych przez media, jest troska o dobro państwa, o sprawne jego funkcjonowanie. Oczywistą rzeczą jest, że zawody prawnicze, wymiar sprawiedliwości, sądy i prokuratura, notariat, są samą emanacją prawa, porządku społecznego, bezpieczeństwa obywateli i siły państwa. Dążenie do tego, by rządy prawa (a nie tylko rządy poprzez prawo) były rzeczywistością, a dostęp do sprawnego wymiaru sprawiedliwości był powszechny, by konstytucyjne prawo obywatela do sądu było realnym faktem, powinno być motywem działań polityków. Niestety to nie chęć usprawnienia wymiaru sprawiedliwości i budowania państwa prawa, czy zapewnienia równych szans bardzo licznym absolwentom wydziałów prawa jest głównym motywem aktywności polityków w tej dziedzinie. Motywem przewodnim, widać to gołym okiem, jest populistyczne dążenie do podobania się wyborcom i pozyskiwanie elektoratu, którym także są studenci, absolwenci studiów prawniczych, ich krewni i znajomi i tzw. «pokrzywdzeni», tzn. ci, którzy nie przeszli pomyślnie egzaminów na aplikację. To duży i liczący się w wyborach elektorat inteligencki. Chciałbym się mylić w tej ocenie. Jednak działania podejmowane przez partie polityczne (rządzące i opozycyjne) oraz sekwencja wszystkich zdarzeń składających się na walkę z zawodami prawniczymi, poczynając od niezgodnej z Konstytucją RP ustawy o zmianie ustaw o adwokaturze i radach prawnych z czerwca 2005 r. utwierdzają mnie w przekonaniu, że się nie mylę"[43].

Równie krytycznie względem działań podejmowanych przez władze rządowe wypowiedział się Piotr Sendecki, który uznał, że nagłaśniana przez media problematyka unifikacji zawodów prawniczych adwokata i radcy prawnego jest przykładem typowego tematu zastępczego. Uznał on, że dyskusja nad unifikacją dwóch samorządów ma ukryć czy też odsunąć na dalszy plan rzeczywisty problem, którym jest utrzymanie niezależności i integralności zawodów prawniczych działających w oparciu o autentyczny i demokratyczny z pochodzenia samorząd. Za jeden z jego

[42] R. Kmieciak, *Samorządy prawnicze*..., s. 77–79.

[43] A. Kalwas, *Dlaczego ciągle walczy się z samorządami prawniczymi?*, (w:) *Zawody prawnicze*, pod red. T. Gardockiej, J. Sobczaka, Toruń 2010, s. 222–223.

istotnych przymiotów P. Sendecki uznał postępowanie dyscyplinarne, bowiem bez niego samorząd pozbawiony jest instrumentów wpływania na standardy wykonywania danego zawodu i kształtowania danego środowiska zawodowego. Próby ograniczania tego rodzaju uprawnień przygotowywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości uznał on za naganne[44].

Newralgicznym zagadnieniem dotyczącym samorządów prawniczych są egzaminy na aplikację, które do niedawna uważane były za „nie do przejścia". Krytykowano egzaminy przygotowywane przez same korporacje zawodowe argumentując, że jest to forma ograniczania młodym ludziom dostępu do zawodu. Pierwsze zmiany w zasadach prowadzenia egzaminów wprowadził w 2005 roku ówczesny Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro. Zastąpiono mianowicie egzamin korporacyjny egzaminem państwowym. Jak podkreślają pomysłodawcy tego rozwiązania, dzięki temu znacznie więcej osób zdało egzaminy w 2007 roku, gdyż na aplikacje radcowską i adwokacką dostał się prawie co drugi student, podczas gdy w 2000 roku egzamin zdawał jedynie co czwarty absolwent prawa[45]. Szybko jednak okazało się, że problem zdawalności egzaminu na aplikację prawniczą nie jest efektem działań korporacji zawodowych. W 2008 roku spośród 13 132 osób, które zdawały egzamin na aplikację adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą, jedynie 1 702 osoby rozpoczęły szkolenie. Oznacza to, że egzamin z pozytywnym wynikiem zdało zaledwie 13% osób i był to najgorszy wynik od czasu organizowania egzaminów przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W tym kontekście warto powiedzieć, że w roku 2005, gdy wyniki egzaminów były zdecydowanie najlepsze, na aplikację adwokacką zostało przyjętych aż 80% wszystkich zdających. Okazało się więc, że próg zdawalności egzaminu zależy przede wszystkim od poziomu trudności testu, a nie od złej woli instytucji przygotowującej egzaminy, co często zarzucano przedstawicielom korporacji prawniczych[46].

W przypadku notariuszy również doszło do sporu pomiędzy przedstawicielami tej profesji a Ministerstwem Sprawiedliwości. Ministerstwo zamierzało obniżyć wysokość taksy notarialnej o połowę, ponieważ uznano, że ówcześnie obowiązujące stawki były za wysokie. Podkreślano także, że są one najwyższe w Unii Europejskiej. Przedstawiciele Krajowej Rady Notarialnej zaprotestowali przeciw obniżce stawek. Ich zdaniem, notariusze mieli zubożeć, nastąpić miały zwolnienia pracowników, a w efekcie upaść miała duża liczba kancelarii. Notariusze ostrzegli też, że na obniżeniu stawek notarialnych budżet państwa straci ok. 250 mln zł z płaconego przez nich podatku VAT[47]. Ostatecznie projekt ministerstwa został nieco złagodzony i wprowadzony

---

[44] P. Sendecki, *O niezależność zawodów prawniczych*, „Palestra" 2007, nr 5/6, s. 97–104; por. L. Morawski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne"*, „Państwo i Prawo" 2007, z. 6, s. 97–104; J. Stepień, *Miejsce adwokatury we współczesnym państwie*, „Palestra" 2009, nr 3/4, s. 305–311.

[45] *Ćwiąkalski: Egzaminy na aplikacje będą trudniejsze*, http://praca.money.pl/wiadomosci/artykul/cwiak alski;egzaminy;na;aplikacje;beda;trudniejsze,211,0,306899.html, z dnia 12.12.2011 r.

[46] *Wyniki egzaminów zaskoczyły wszystkich*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/38382,wyniki_egza minow_zaskoczyly_wszystkich.html, z dnia 12.12.2011 r.

[47] *Notariusze: Zubożejemy i zamkniemy kancelarie, Ziobro: Przyjdą nowi*, http://www.pb.pl/1370 860,10 1071,notariusze-zubozejemy-i-zamkniemy-kancelarie-ziobro-przyjda-nowi, z dnia 12.12.2011 r.

w życie[48]. W jego efekcie taksa notarialna została obniżona i nie nastąpiło prognozowane załamanie na rynku usług notarialnych.

Władze rządowe wielokrotnie przygotowywały projekty zmian w ustawach korporacyjnych, które budziły wyraźny sprzeciw w danym środowisku zawodowym. Jedną z ostatnich inicjatyw w przypadku zawodu lekarza była propozycja likwidacji 13-miesięcznego stażu podyplomowego, który co roku odbywa ponad 2 500 absolwentów uczelni medycznych. Pensje wówczas płaci im budżet państwa, a młodzi lekarze w tym czasie mają poznać specyfikę pracy na kolejnych oddziałach, nauczyć się kontaktu z pacjentami, a następnie zdać egzamin państwowy, po którym mogą zacząć specjalizację. Zgodnie z proponowanymi zmianami absolwenci studiów medycznych mieliby po zakończeniu edukacji otrzymać ograniczone prawo wykonywania zawodu i od razu rozpocząć pracę w szpitalu. Co istotne projekt wzbudził również wątpliwości wśród młodych lekarzy, którzy twierdzili, że w czasie studiów 90% edukacji to zajęcia teoretyczne i nie są to wystarczające kwalifikacje, aby podjąć samodzielne działania medyczne. Pomysł ten zdaniem Ministerstwa Zdrowia miał się stać antidotum na braki lekarzy w szpitalach. Ministerstwo podkreślało również, że dzięki tym zmianom budżet państwa zaoszczędziłby ok. 150 mln zł rocznie. Należy zauważyć, że tego rodzaju motywy wprowadzania zmian w ustawach korporacyjnych budzą poważne wątpliwości[49].

Istotną częścią działalności samorządów zawodowych jest dbanie o wysokie standardy moralne i etyczne. Bardzo wiele głosów krytycznych pojawia się więc w odniesieniu do sądownictwa dyscyplinarnego samorządu zawodowego, w tym m.in. lekarskiego. Należy powiedzieć, że procedura pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej w zawodzie lekarza była przez wiele lat przedmiotem krytyki ze strony obserwatorów, ale często i samego środowiska. Warto podkreślić, że krytyka ta stała się jednym z powodów przyjęcia nowej ustawy normującej funkcjonowanie samorządu zawodowego lekarzy, w której zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego są znacznie bardziej przejrzyste i zgodne z ogólnymi normami prawa[50].

Dyskutując na temat samorządu zawodowego często podkreśla się także, że stworzenie jednej powszechnej organizacji reprezentującej wszystkie osoby wykonujące dany zawód powoduje, że interesy te nie są należycie reprezentowane. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że monopolista nie odczuwa presji ze strony innych organizacji i w związku z powyższym nie przykłada się do powierzonych mu zadań. Zdaniem krytyków takich rozwiązań znacznie korzystniejsza jest sytuacja, w której jedna grupa zawodowa posiada zróżnicowaną reprezentację. Wówczas interesy danej grupy reprezentowane są wielopłaszczyznowo. Nie sposób nie zgodzić się z tego rodzaju twierdzeniem. Należy jednak z całą mocą podkreślić, że powołanie do życia

[48] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. 2007 Nr 187, poz. 1336).

[49] A. Karwowska, *Młodzi lekarze na pustki w szpitalach*, „Metro" 2009, nr 1670, s. 4.

[50] Kwestia etyki zawodowej stawała się wielokrotnie przedmiotem rozważań w literaturze przedmiotu: K. Chudy, *Czy istnieje potrzeba wprowadzenia radykalnych zmian w sądownictwie dyscyplinarnym zawodów prawniczych?*, „Palestra" 2006, nr 5/6, s. 165–178; E. Stawicka, *Kodeks etyki zawodowej adwokatów XXI wieku*, „Palestra" 2002, nr 11/12, s. 104–109; R. Sobański, *Uwagi o etyce zawodów prawniczych*, „Palestra" 2003, nr 7/8, s. 45–56; M. Rutkowska, *Samorządy zawodowe...*, s. 86.

przez ustawodawcę powszechnego samorządu zawodowego nie ogranicza wolności zrzeszania się osób wykonujących dany zawód w stowarzyszeniach, czy w ramach związków zawodowych. Równolegle do samorządów zawodowych działają więc inne organizacje, które za cel stawiają sobie reprezentację interesów danych osób.

Czy tego rodzaju podmioty konkurują między sobą? Wydaje się, że samorząd zawodowy oraz stowarzyszenia czy związki zawodowe nie stanowią dla siebie konkurencji, bowiem cele, jakie stawia przed tymi organizacjami ustawodawca nie dublują się, wręcz przeciwnie, są względem siebie komplementarne. Nie ulega wątpliwości, że istnienie różnorodnych podmiotów (zarówno tych powszechnych – samorząd zawodowy, jak i tych opartych na wolności zrzeszania się – stowarzyszenia, związki zawodowe itp.) jest niezbędne w celu realizacji określonych celów grupy zawodowej. Fakt, że działania podejmowane przez samorząd zawodowy oraz inne organizacje są komplementarne powoduje, iż wskazana wydaje się być współpraca między tymi organizacjami w celu należytej realizacji powierzonych im zadań. Inicjatorem nawiązywania współpracy z organizacjami zrzeszającymi przedstawicieli danej profesji powinien być samorząd zawodowy.

W ostatnim czasie pojawiają się również głosy, aby zlikwidować tzw. „monopol samorządu zawodowego". Proponuje się między innymi likwidację obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego w ogóle, co stoi w wyraźnej sprzeczności z ideą samorządu zawodowego. Pomysł ten znajduje jednak coraz więcej zwolenników. Jednym z nich był ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski, który skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o sprawdzenie zgodności z Konstytucją zasady obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego oraz kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa do wykonywania zawodu bez możliwości ponownego ubiegania się o wpis na listę osób wykonujących dany zawód[51]. Poddał on w ten sposób w wątpliwość korporacyjny charakter funkcjonowania samorządu zawodowego w Polsce[52]. W przekonaniu członków poszczególnych korporacji prawniczych byłby to nieuchronny koniec samorządów w dotychczasowej formie. Ponadto likwidacja struktur samorządowych doprowadziłaby również do społecznej degradacji członków poszczególnych profesji.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudził wyraźny sprzeciw wszystkich korporacji zawodowych, w tym np. rzeczników patentowych. Polska Izba Rzeczników Patentowych wnosiła o oddalenie w całości wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją m.in. art. 24 ust. 7 oraz art. 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509 z późn. zm.)[53]. Stwierdziła ona jednoznacznie, że zarzuty przedstawione przez Rzecz-

[51] RPO-598261-I/08/AK.

[52] D. Frey, T. Pietryga, *Przeciw korporacjom*, http://www.rp.pl/artykul/246924.html, z dnia 15.12. 2011 r.

[53] Stanowisko Polskiej Izby Rzeczników Patentowych w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją m.in. art. 24 ust. 7 oraz art. 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509 z późn. zm.). Podobne stanowisko wyraziły inne korporacje, np. Stanowisko nr 4/II/2009 Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych z dnia 27 lutego 2009 roku w sprawie złożenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 34 ust 2 ustawy

nika Praw Obywatelskich nie znajdują uzasadnienia ani w nauce prawa administracyjnego, ani w teorii i praktyce funkcjonowania samorządu zawodowego. Zdaniem rzeczników wniosek ten godzi w z trudem budowaną od kilkunastu lat samorządność, która jest przecież jednym z fundamentów demokratycznego państwa. Uznali oni, że realizację postulatów wnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich postrzegać można jako próbę przejmowania przez państwo zadań publicznych, które dotychczas realizowane były przez samorządy zawodowe[54]. W przekonaniu rzeczników patentowych logika wywodu zawarta we wniosku przedstawionym przez Rzecznika Praw Obywatelskich oparta została na mylnym przekonaniu o tym, iż samorząd zawodowy w polskim modelu ustrojowym powinien być dobrowolnym zrzeszeniem reprezentującym określone interesy osób wykonujących dany zawód wobec władz państwowych. Umocowanie konstytucyjne samorządu zawodowego jest natomiast zupełnie inne. Samorząd zawodowy jest bez wątpienia formą zdecentralizowanej administracji państwowej wykonującej szereg zadań z zakresu administracji publicznej[55].

---

z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. 2004 Nr 144, poz. 1529 z późn. zm.) z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej; Stanowisko Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. dotyczącego stwierdzenia niezgodności ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów zawodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (Załącznik do uchwały nr 7/R/09); Stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej wobec „Wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie korporacji zawodowych" z dnia 12 stycznia 2009 r.; Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 16 stycznia 2009 r. w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego; Uchwała Nr 74/VII/2009 KRRP z dnia 14.09.2009 r. o przyjęciu stanowiska w sprawie wniosku rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12.01.2009 r. do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niezgodności ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów zawodów zaufania publicznego z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej (sygn. akt: K.1/09); Stanowisko VIII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 17 ust. 1 i art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych.

[54] Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie potwierdzał, iż specyfika funkcjonowania tej właśnie formy zdecentralizowanej administracji państwowej wymaga szczególnych uregulowań zawartych w ustawie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r. jednoznacznie stwierdził, że: „Zawody zaufania publicznego wymagają szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług. Z tego powodu tak weryfikacja przygotowania do zawodu, jak i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie gry rynkowej, bez jakichkolwiek regulacji i wymogów profesjonalnych i etycznych. Określenie wymogów należy do ustawodawcy, który ponosi społeczną i polityczną odpowiedzialność za dokonany wybór". Ponadto Trybunał podkreślił z całą stanowczością, iż „Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego". Trybunał Konstytucyjny wskazał również jednoznacznie, iż „podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu". Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06.

[55] Trybunał Konstytucyjny odniósł się również w sposób szczegółowy do kwestii obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego. Uznał on bowiem, iż: „skoro w interesie publicznym i dla ochrony danej korporacji zawodowej samorząd ma sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu i czyni to jak gdyby w imieniu władzy publicznej, to nie można się zgodzić

Trybunał Konstytucyjny w dniu 18 października 2010 r. rozpoznał w pełnym składzie wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący obowiązku przynależności do samorządu zawodowego oraz sankcji dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu. W związku ze złożeniem przez Zastępcę Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie oświadczenia o cofnięciu wniosku co do przepisów przewidujących obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych, postępowanie w tym zakresie umorzono. Pozostałe zaskarżone przepisy dotyczyły skutków kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu. W zasadniczej kwestii dla przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, a więc powszechnej przynależności do samorządu zawodowego Rzecznik Prawo Obywatelskich wycofał swój wniosek[56].

Debata publiczna jaka miała miejsce w związku z wnioskiem rzecznika oraz rozstrzygnięciem trybunału po raz kolejny zwróciła oczy opinii publicznej na funkcjonujące w Polsce samorządy zawodów zaufania publicznego. Niestety po raz kolejny instytucja samorządu zawodowego została przedstawiona w negatywnym świetle, co ponownie pogorszyło jej wizerunek. Sytuacja ta została również wykorzystana przez polityków, którzy próbowali udowodnić niecelowość istnienia w Polsce powszechnych organizacji zrzeszających reprezentantów danych profesji i dysponujących władztwem publicznym.

Zbliżając się do konkluzji należy postawić pytanie dotyczące szans i zagrożeń stojących przed samorządem zawodowym w Polsce? W tym celu warto skorzystać z analizy SWOT, która w przypadku samorządu zawodowego może się okazać niezwykle użyteczna. Polega ona na zbadaniu potencjału wewnętrznego danej organizacji oraz warunków stworzonych przez otoczenie. Skrót SWOT pochodzi od pierwszych liter angielskich słów: strenghts (mocne strony), weaknesses (słabe strony), opportunities (szanse) i threats (zagrożenia). Metoda ta polega na klasyfikacji wszystkich czynników (wewnętrznych i zewnętrznych oraz pozytywnych i negatywnych) wpływających na obecną i przyszłą pozycję strategiczną charakteryzowanej organizacji[57]. Zderzenie słabych i silnych stron z szansami i zagrożeniami daje pojęcie o trudnościach i wyzwaniach, jakie stoją przed samorządem zawodowym. Analiza SWOT została przedstawiona w tabeli 8.

---

z postulatem, aby część osób wykonujących określony zawód była poza strukturami samorządowymi i nie podlegała tej kontroli". Ponadto w uzasadnieniu do wyroku Trybunał Konstytucyjny przedstawił również stanowisko Prokuratora Generalnego, który uznał, że przesłanki wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji nie mogą prowadzić do wniosku, że przynależność do struktur organizacyjnych samorządu zawodowego powinna opierać się na zasadach dobrowolności. Prokurator Generalny dodaje, że „swoboda zrzeszania się zagwarantowana w art. 58 ust. 1 Konstytucji i w Europejskiej Karcie Społecznej, dotyczy wolności i praw politycznych i odnosi się do stowarzyszeń, związków zawodowych i partii politycznych. Nikomu nie można nakazać przynależności do tych organizacji. Zasada ta nie dotyczy samorządów zawodowych, albowiem ich organy sprawują kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu, którą zaleciła im władza publiczna". Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00.

[56] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09.

[57] Na potrzebny rozważań zastosowano uproszczoną analizę SWOT, w której nie oceniano wagi poszczególnych czynników wchodzących w skład jednej z czterech kategorii. Zob. G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1997, s. 210.

Tabela 8. Analiza SWOT funkcjonowania samorządu zawodowego w Polsce

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
• ugruntowane podstawy teoretyczne funkcjonowania w Polsce samorządu zawodowego; • bogate doświadczenia okresu międzywojennego; • poczucie więzi środowiskowej; • poczucie przynależności do korporacji zawodowej; • doświadczenie w reprezentowaniu interesów danej grupy zawodowej; • doświadczenie w zakresie ochrony interesu publicznego; • wysokie kwalifikacje zawodowe członków samorządu oraz dbałość o etykę zawodową; • kapitał ludzki; • wiedza ekspercka członków samorządu; • prowadzenie działań dla dobra wspólnoty zawodowej.	• niewielka rozpoznawalność samorządów zawodowych w opinii publicznej; • niekorzystny wizerunek społeczny i medialny; • niewielka skuteczność działań promujących samorządy zawodowe; • niewielkie wykorzystanie Internetu w kontaktach z członkami oraz społeczeństwem; • tendencja do biurokratyzacji działalności samorządowej; • niedoskonałe procedury wewnątrz organizacji; • niewielka profesjonalizacja zarządzania korporacją zawodową; • osobiste ambicje i partykularne interesy osób zarządzających korporacją; • nieczytelne zasady funkcjonowania samorządu zawodowego dla jego członków i społeczeństwa.
SZANSE	**ZAGROŻENIA**
• promocja przez samorząd zawodowy idei społeczeństwa obywatelskiego; • współpraca z władzami publicznymi, innymi samorządami zawodowymi oraz organizacjami społecznymi; • pomoc w rozwiązywaniu trudnych problemów społecznych np. w służbie zdrowia, wymiarze sprawiedliwości czy gospodarce; • dbałość o podnoszenie kwalifikacji młodych osób funkcjonujących w ramach samorządów zawodowych oraz zwiększenie ich udziału w działaniach korporacji; • ugruntowana pozycja samorządu terytorialnego w świadomości polskiego społeczeństwa jest szansą dla samorządu zawodowego.	• nadmierne zainteresowanie „rządzących" funkcjonowaniem korporacji zawodowych prowadzące do stopniowej likwidacji uprawnień samorządowych; • instrumentalne traktowanie samorządu zawodowego przez władze rządowe; • podważanie zasady powszechnej przynależności do samorządu; • upolitycznienie i partykularne wykorzystywanie zagadnień związanych z samorządami zawodowymi w kampaniach wyborczych; • zmiany prawa samorządowego, często wbrew woli jego członków; • krytyczny stosunek młodych przedstawicieli zawodu do funkcjonujących samorządów; • społeczne rozczarowanie dotychczasową działalnością korporacji zawodowych.

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiona powyżej charakterystyka uzmysławia znaczenie i zasięg funkcjonowania samorządów zawodowych w Polsce. Jeżeli chodzi o mocne strony samorządu należy powiedzieć, że posiada on ugruntowane podstawy teoretyczne, a także często bogate doświadczenie okresu międzywojennego. Członków korporacji samorządowych łączą szczególnego rodzaju więzi z osobami wykonującymi tą samą profesję. Zdecydowana ich większość identyfikuje się również z samorządem zawodowym, który posiada doświadczenie w reprezentowaniu interesu środowiskowego oraz publicznego na co wskazują osiągnięcia samorządu, w szczególności w zakresie etyki zawodowej. Wynika to z tego, że osoby wykonujące zawody zaufania publicznego posiadają potencjał, którego korporacja powinna być katalizatorem. Jego członkowie posiadają również wiedzę ekspercką z danej dziedziny oraz chęć prowadzenia działalności *pro publico bono*.

Wśród słabych stron trzeba zwrócić szczególną uwagę na niewielką rozpoznawalność samorządów zawodowych w opinii publicznej oraz niekorzystny wizerunek społeczny i medialny. Jest to niewątpliwie efekt niewielkiej skuteczności działań promocyjnych, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych, prowadzonych przez korporacje w szczególności zaś w Internecie. Ponadto organizacje samorządowe mają tendencję do biurokratyzacji własnej działalności, co w połączeniu z niedoskonałymi procedurami oraz niewielką profesjonalizacją zarządzania korporacją zawodową potęguje wrażenie nieczytelności zasad funkcjonowania samorządu zawodowego dla jego członków i społeczeństwa.

Szansą dla rozwoju samorządu zawodowego jest fakt, że promuje on idee społeczeństwa obywatelskiego, które są powszechnie akceptowane przez opinię publiczną. Wymogiem czasu jest również konieczność współpracy z władzami rządowymi, innymi samorządami zawodowymi oraz organizacjami społecznymi. Samorząd bowiem nie jest i być nie może organizacją odseparowaną od otaczającej go rzeczywistości społecznej. Trudna sytuacja w zakresie ochrony zdrowia, kryzys gospodarczy, czy chociażby wątpliwości dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości są szansą dla samorządów zawodowych na zaznaczenie swojej obecności oraz wskazanie kierunków działania. Nadzieją na dynamiczny rozwój instytucji samorządu zawodowego jest również dbałość o podnoszenie kwalifikacji młodych osób funkcjonujących w ramach samorządów zawodowych oraz zwiększenie ich udziału w działaniach korporacji.

Wśród zagrożeń dla samorządu należy wymienić nadmierne zainteresowanie władz centralnych funkcjonującymi samorządami, które prowadzi do stopniowego ograniczania prerogatyw samorządowych. Wydaje się, że korporacje zawodowe są bardzo często traktowane instrumentalnie przez „rządzących", co uwidacznia się poprzez podważanie zasady powszechnej przynależności do samorządu. Tego rodzaju działania nasilają się szczególnie w trakcie kampanii wyborczych. Zagrożeniem są również częste zmiany prawa samorządowego, w wielu przypadkach wbrew opinii przedstawicieli samych profesji. Zagrożeniem dla korporacji jest również krytyczny stosunek młodych przedstawicieli zawodu do samorządu oraz społeczne rozczarowanie dotychczasową działalnością korporacji zawodowych, budowane w głównej mierze przez przekazy medialne.

3. Dążenia innych grup zawodowych do utworzenia samorządu zawodowego

Pomimo wskazanych w pracy mankamentów dotyczących funkcjonowania samorządu zawodowego inne profesje starają się o uzyskanie przywileju jego posiadania. Zdaniem Michała Kuleszy ustawy tworzące samorządy zawodowe powinny wyraźniej aniżeli obecnie określać obowiązki tych samorządów, w tym m.in. obowiązki regulacyjne, orzecznicze, kontrolne, sprawozdawcze i inne. Organy nadzorujące samorządy powinny być uprawnione do sprawdzania, czy obowiązki te są wykonywane rzetelnie. W rezultacie w jego ocenie to od ustawodawcy zależy, czy dana grupa zawodowa nadal spełnia kryterium zaufania publicznego. Przewiduje on cykliczne kontrole tego stanu, a nawet możliwość wprowadzenia zarządu komisarycznego w sytuacji, gdy organy samorządu nie dają gwarancji prawidłowej realizacji powierzonych im funkcji[58].

Nie ulega wątpliwości, że w Polsce funkcjonuje wiele profesji, które w opinii społeczeństwa zasługują na miano zawodu zaufania publicznego. Przykładem takiej profesji jest dziennikarz. Zdaniem Jacka Sobczaka: „Dziennikarzy słusznie, aczkolwiek z pewną dozą poetyckiej przesady nazywa się niekiedy inżynierami dusz. Jest w tym sporo prawdy, gdyż w dzisiejszym, skomplikowanym świecie, w którym wydarzenie goni wydarzenie, informacja informację, właśnie dziennikarze są przewodnikami w tym labiryncie faktów, to oni fakty te interpretują i komentują, prezentując najczęściej gotowe do zaakceptowania oceny. W ten sposób dziennikarze stali się grupą zawodową o niesłychanych wprost wpływach, ale także o ogromnej odpowiedzialności. Prosty zwyczajny człowiek często nie zdaje sobie sprawy z tego, że widzi świat takim, jakim mu go dziennikarze przedstawiają, że w ocenach swoich stymulowany jest przez poglądy ulubionej, chętnie czytanej gazety, bądź określonego dziennikarza telewizyjnego"[59].

W środowisku dziennikarskim raz po raz pojawiają się głosy mówiące o potrzebie stworzenia korporacji zawodowej dziennikarzy. Zdaniem wielu obserwatorów bilans oceny dziennikarstwa i dziennikarzy ostatniej dekady nie wypada pozytywnie. Chociaż liczba tytułów prasowych, 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, podkreślając zwłaszcza brak profesjonalizmu, odpowiednich kwalifikacji, niezbędnego wykształcenia, znajomości języków

[58] M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, (w:) *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, pod red. S. Legata, M. Lipińskiej, Warszawa 2002, s. 25–31.

[59] J. Sobczak, *Dziennikarstwo – zawód, misja czy powołanie?*, (w:) *Media i dziennikarstwo na przełomie stuleci*, pod red. W. Cisaka, Poznań 2004, s. 7–31. Więcej na temat zawodu i etyki dziennikarskiej: I. Dobosz, *Prawo i etyka w zawodzie dziennikarza*, Warszawa 2008, s. 107–155; P. Czarnecki, *Etyka mediów*, Warszawa 2008, s. 113–132; S. Zakrzewski, *Etyka dziennikarska (przegląd katalogów zasad)*, „Problemy Humanistyki" 1999, z. 4/5, s. 49–71; J. Sobczak, *Manowce i złudzenia normatywnej etyki dziennikarskiej*, (w:) *Etyka w mediach. Wybrane problemy teorii i praktyki*, pod red. R. Kowalczyka, W. Machury, Poznań 2009, s. 9–27.

obcych, czy wiedzy na temat uprawnień i obowiązków dziennikarskich. Zjawiskami bardzo niepokojącymi są niewątpliwie korupcja oraz notoryczne naruszanie 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 dziennikarzy[60].

Okres transformacji systemowej obfitował w powstanie wielu nowych zawodów, które stanowiły odpowiedź na zapotrzebowanie tworzonego w Polsce rynku. Niektóre z nich pełnią istotną rolę w życiu publicznym i m.in. ułatwiają zarządzanie kapitałami rzeczowymi i finansowymi. Przykładem takiej profesji jest pośrednik na rynku nieruchomości. Zawód ten w stosunkowo krótkim czasie przeszedł drogę od indywidualnych i nieskoordynowanych działań poszczególnych przedstawicieli zawodu do zjednoczenia wysiłków w celu utworzenia samorządu zawodowego. Zdaniem Marzeny Rutkowskiej elementem, który w głównym stopniu motywował pośredników na rynku nieruchomości do działania była silna konkurencja występująca w tej branży. W jej ocenie działania te zmierzały do zbudowania barier wejścia dla nowych pośredników i ograniczenia konkurencji. Stało się to inspiracją do tworzenia dobrowolnych stowarzyszeń, których najistotniejszym celem była reprezentacja interesów członków wobec władz administracji państwowej i lokalnej, krajowych i zagranicznych organizacji społecznych i gospodarczych, tworzenie zasad współpracy pomiędzy członkami, promocja i propagowanie korzystania z usług pośredników, tworzenie wizerunku pośrednictwa i pośrednika jako odrębnej grupy zawodowej, wypracowania zasad etyki zawodowej, kontrola i egzekwowanie przestrzegania tych zasad oraz dbałość o wysoki poziom usług i kwalifikacji zawodowych pośredników[61].

Działania Polskiej Federacji Pośredników w Obrocie Nieruchomościami zakończyły się sukcesem w momencie wejścia w życie ustawy z dnia 1 stycznia 1998 r. o gospodarce nieruchomościami[62]. Wprowadziła ona obowiązkowe licencje dla pośredników, które musieli oni uzyskać przed 2000 rokiem. W krótkim czasie przyjęto również Kodeks etyki zawodowej oraz Standardy zawodowe pośredników w obrocie nieruchomościami. Wszystko to stanowi swoistego rodzaju podwaliny pod budowę samorządu zawodowego tej profesji. Jak zauważa M. Rutkowska indywidualne

---

[60] J. Skrzypczak, *W kwestii powołania samorządu zawodowego dziennikarzy uwag kilka*, (w:) *W kręgu mediów i polityki*, pod red. D. Piontek, Poznań 2003, s. 31–34; por. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2000, s. 132; A. Borkowska, *Dziennikarze i organizacje dziennikarskie*, (w:) *Media i dziennikarstwo w Polsce 1989–1995*, pod red. G. G. Koppera, I. Rutkiewicza, K. Schliep, Kraków 1996, s. 214–215.

[61] M. Rutkowska, *Pośrednictwo na rynku nieruchomości – zawód wolny czy zawód zaufania publicznego?*, (w:) *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 206–211.

[62] Dz. U. 2004 Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

korzyści pośredników wynikające z nieograniczonej konkurencji rynkowej okazały się mniejsze w porównaniu z dobrami grupowymi, które można osiągnąć za pomocą działań zbiorowych. Jak wynika z jej krytycznych obserwacji działania grupy zawodowej pośredników na rynku nieruchomości skupiły się przede wszystkim na budowaniu ograniczeń wejścia na rynek. Z jednej strony ubiegali się oni o uprawnienia samorządu zawodowego o randze zawodu zaufania publicznego, z drugiej zaś ubiegali się o licencjonowanie zawodu. Licencje powinny natomiast służyć weryfikowaniu wiedzy niezbędnej do wykonywania zawodu. Jeśli natomiast miałyby być formą ograniczania konkurencji stanowiłaby działanie naganne. Weryfikacja tych tez wymaga obserwacji kolejnych inicjatyw podejmowanych przez pośredników na rynku nieruchomości[63].

Ciekawym przykładem profesji, która dążyła do utworzenia samorządu zawodowego są pośrednicy rynku kapitałowego. Wykonywanie wyspecjalizowanych usług pośrednictwa między nabywcami i sprzedawcami papierów wartościowych w miarę rozwoju rynku kapitałowego ujawniło potrzebę uporządkowania tej sfery działalności zawodowej. Wiodącą rolę pełnił zawód maklera, natomiast w późniejszym czasie pojawił się również zawód doradcy w zakresie inwestycji w papiery wartościowe. Obecnie wszystkie czynności związane z obsługą obrotu są dokonywane przez firmy zatrudniające maklerów i doradców jako pracowników. Rozwój tych zawodów następował gwałtownie, gdyż rozwój rynku kapitałowego był procesem następującym bardzo szybko. Bez tradycji wykonywania zawodu kształtującej się stopniowo w miarę rozwoju rynku maklerom i doradcom w Polsce przypadła trudna funkcja, jaką była rola fachowców, dysponujących specjalistyczną wiedzą o rynku[64].

Z tych powodów powołano Związek Maklerów Papierów Wartościowych i Doradców w Zakresie Publicznego Obrotu Papierami Wartościowymi jako samorząd dwóch zawodów: maklerów i doradców na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych[65]. Funkcjonował on do roku 1997, kiedy to zmieniono przepisy tej ustawy. Można więc zauważyć, że w latach 1991–1997 maklerzy i doradcy mieli obowiązek przynależności do samorządu zawodowego. Jak podkreśla jednak Bożena Klimczak nie był to rzeczywisty samorząd zawodowy, który otrzymałby uprawnienia do ustalania i regulacji wykonywania zawodu, gdyż grupował dwa zawody wymagające odrębnych reguł i regulacji, nie posiadał prawa dopuszczania do zawodu i wyłączania z niego, które należało do Komisji Papierów Wartościowych a organem odwoławczym od orzeczeń sądu dyscyplinarnego nie był sąd powszechny, lecz Komisja Papierów Wartościowych, która sprawowała zwierzchni nadzór nad samorządem. Związek nie posiadał więc rzeczywistej autonomii zawodowej i nie był korporacją prawa publicznego. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju rozwiązanie było wewnętrznie niespójne i jak przypuszcza B. Klimczak stało się powodem słabego zainteresowania przedstawicieli obu zawodów działaniem związku, co objawiało się m.in. niską frekwencją na ogólnych

[63] M. Rutkowska, *Pośrednictwo na...*, s. 212–217.

[64] B. Klimczak, *Zrzeszenia pośredników rynku kapitałowego – samorządy in potentia*, (w:) *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 250–251.

[65] Dz. U. 1991 Nr 35, poz. 155.

zebraniach. W roku 1997 zniesiono obligatoryjną przynależność do związku, co spowodowało spadek jego znaczenia. W ostatnim czasie brak jest widocznych działań na rzecz stworzenia rzeczywistego samorządu zawodowego maklerów i doradców[66].

Wśród zawodów, które kształtowały się w oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami znajduje się również rzeczoznawstwo majątkowe. Oczywiście sam zawód rzeczoznawcy majątkowego uprawiany był już wcześniej, a zdaniem przedstawicieli tej profesji jest zawodem ukształtowanym i uregulowanym ustawowo. Osoby go wykonujące są zrzeszone w lokalnych stowarzyszeniach rzeczoznawców, mających własne obszerne standardy zawodowe oraz kodeks etyki zawodowej. Ponadto osoby wykonujące zawód rzeczoznawcy majątkowego podlegają odpowiedzialności zawodowej, cywilnoprawnej i karnej. Zamierzeniem rzeczoznawców majątkowych jest również utworzenie realnego samorządu zawodowego, bowiem dotychczasowe rozwiązania są zdaniem członków profesji rozbudowane, ale nie kompletne. Poza tym w dyskusji naukowej często podkreśla się, że zawód rzeczoznawcy majątkowego spełnia warunki stawiane m.in. przez K. Wojtczak przed tzw. wolnymi zawodami[67].

Pomysł stworzenia samorządu wysunęła Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych skupiająca ok. 3,5 tys. osób wykonujących tę profesję. Przygotowała ona projekt ustawy o rzeczoznawcach majątkowych i ich samorządzie zawodowym. Zdaniem pomysłodawców samorząd zawodowy ma dużo większy wpływ na reprezentowanie interesów grupy osób wykonujących daną profesję oraz na przygotowywanie aktów prawnych aniżeli stowarzyszenia, w jakich obecnie są zrzeszeni rzeczoznawcy majątkowi. Sprawa powołania tego samorządu wydaje się być otwarta[68].

Podobne argumenty pojawiają się w odniesieniu do zawodu pośrednika ubezpieczeniowego. Zdaniem przedstawicieli tej profesji zawód agenta czy brokera ubezpieczeniowego jest zawodem zaufania publicznego. W ich ocenie spełnia on warunki stawiane w doktrynie oraz w żadnym stopniu nie odstaje od profesji, które posiadają przywilej posiadania samorządu zawodowego[69]. Polskie Stowarzyszenie Aktuariuszy[70] złożyło w Ministerstwie Finansów uwagi do nowelizacji ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej[71], postulując w nich utworzenie Izby Aktuarialnej. Zdaniem pomysłodawców powstanie ich samorządu będzie korzystne zarówno dla branży ubezpieczeniowej, całego rynku finansowego, a także dla klientów. Utworzenie Izby Aktuarialnej ma stanowić odpowiedź na coraz większe wymagania stawiane

---

[66] B. Klimczak, *Zrzeszenia pośredników...*, s. 251–263; por. M. Bartkowiak, *Etyka zawodowa maklerów papierów wartościowych i doradców inwestycyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2003, z. 3, s. 145–154.

[67] S. Kalus, *Rzeczoznawstwo majątkowe jako wolny zawód*, „Miscellanea Iuridica" 2002, t. 1, s. 61–72.

[68] *Rzeczoznawcy majątkowi wzorem innych samorządów zawodowych chcieliby stworzyć samorząd zawodowy*, http://www.rp.pl/artykul/592804,748391.html, z dnia 6.12.2011 r.

[69] Z. Łabno, *Pośrednictwo ubezpieczeniowe a zawód zaufania publicznego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2005, nr 7/8, s. 3–8.

[70] Aktuariusz – specjalista zatrudniany głównie przez firmy ubezpieczeniowe; stosując metody rachunku prawdopodobieństwa i statystyki, oblicza ryzyko wypadków losowych i wysokość związanych z tym składek ubezpieczeniowych, ustala wysokość tzw. rezerw finansowych, konstruuje tablice wymieralności i inne. http://www.actuary.org.pl, z dnia 6.12.2011 r.

[71] Dz. U. 2010 Nr 11, poz. 66, z późn. zm.

środowisku aktuarialnemu przez podmioty działające na polskim rynku finansowym, jak również przez międzynarodową społeczność aktuarialną. Stowarzyszenie zapowiada również, że izba będzie stać na straży interesu publicznego podejmując działania służące należytemu wykonywaniu zawodu przez aktuariuszy, a także zapewni przyjęcie jednolitych i spójnych standardów wykonywania zawodu, gwarantujących bezpieczeństwo funkcjonowania sektora finansowego w Polsce. Również w tym przypadku sprawa powołania samorządu aktuariuszy jest otwarta[72].

Zbliżone do opisanych powyżej działania podejmowało Stowarzyszenie Polskich Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych. W przyjętej przez stowarzyszenie strategii za jeden z celów uznano utworzenie korporacji zawodowej i obowiązkową przynależność do samorządu brokerów oraz osób mających uprawnienia do wykonywania czynności brokerskich. Ich zdaniem konstrukcja oraz umiejscowienie zawodu brokera ubezpieczeniowego w systemie prawnym, w ramach definicji czynności brokerskich, obok czystego pośrednictwa statuuje również obowiązki o charakterze doradczym. Tak szerokie określenie spektrum czynności brokerskich w połączeniu z ich specjalistycznym charakterem powoduje, iż zawód brokera ubezpieczeniowego można przyrównać do zawodów prawniczych, czy też zawodów związanych z obsługą rachunkową podmiotów gospodarczych. Dodatkowe koncesjonowanie działalności wzmacnia przekonanie o szczególnej roli, jaką pełnią brokerzy w systemie gospodarczym[73]. W środowisku brokerów trwa obecnie dyskusja nad potrzebą stworzenia samorządu zawodowego ich profesji. Miałby to być samorząd, który nie ogranicza dostępu do zawodu, gwarantuje istnienie korzystnej dla klienta konkurencji, a także porządkuje i doprecyzowuje sposób wykonywania zawodu[74].

Inicjatywą, która wpisuje się w dyskusję nad dostępnością do usług prawniczych w Polsce jest projekt ustawy o tzw. doradcach prawnych złożony przez Stowarzyszenie Doradców Prawnych oraz organizację Fair Play. Stowarzyszenie Doradców Prawnych działa na rzecz popularyzowania zawodu – doradcy prawnego. Członkiem stowarzyszenia może zostać osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze, posiada tytuł magistra oraz zobowiąże się przestrzegać zasad zapisanych w statucie oraz zawodowych wartości etycznych doradców prawnych. Zdaniem członków stowarzyszenia zawód doradcy prawnego to nowoczesny i wolnorynkowy zawód prawniczy, pozbawiony barier i ograniczeń, a także przymusu przynależności do korporacji prawniczych ograniczających wolność wykonywania zawodu[75].

Mimo tych zapewnień w 2006 roku pojawił się projekt, którego celem było stworzenie nowego samorządu zawodowego doradców prawnych. Spotkał się on jednak ze sprzeciwem korporacji prawniczych oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

---

[72] *Prawo: Aktuariusze chcą własnego samorządu*, http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_conten t&task=view&id=41441&Itemid=232, z dnia 6.12.2011 r.

[73] Więcej na ten temat: *Strategia działania Zarządu Stowarzyszenia Polskich Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych*, http://www.polbrokers.pl/navigation/stowarzyszenie/strategia_2008_2011.html, z dnia 6.12.2011 r.

[74] J. Kliszcz, *Obligatoryjny samorząd*, http://www.polbrokers.pl/navigation/prasa/pliki/ObligatoryjnySa morzad.pdf, z dnia 6.12.2011 r.

[75] http://doradcyprawni.co/2,o_stowarzyszeniu.html, z dnia 6.12.2011 r.

Lecha Kaczyńskiego[76]. Zdaniem Andrzeja Zwary analizując działania podmiotów starających się przeforsować ten projekt, jak również założenia samego projektu, można dojść do przekonania, że cel jest inny, aniżeli deklarowana chęć otwarcia rynku usług prawniczych i zwiększenie dostępności społeczeństwa do usług prawniczych. W jego ocenie za chwytliwymi hasłami ukryty jest interes dobrze zorganizowanej grupy przedsiębiorców, która na fali krytyki korporacji prawniczych chciałaby przejąć kontrolę nad rynkiem usług prawniczych. W tej postaci ustawa nie została przyjęta, natomiast wywołała spory ferment w środowisku prawniczym. Dyskusja na temat likwidacji korporacyjnych ograniczeń nadal trwa[77].

Aspiracje do utworzenia samorządu zawodowego mieli również geodeci i kartografowie. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[78] normuje nadawanie uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii. Ustala również wymagania kwalifikacyjne kandydatów do tych zawodów oraz zakres uprawnień zawodowych. Przewidziano również różnego rodzaju sankcje dyscyplinarne z karą odebrania uprawnień włącznie[79]. Działania mające na celu utworzenie samorządu zawodowego sięgają roku 1924. Dopiero jednak w okresie transformacji systemowej kilkukrotnie pojawiały się postulaty stworzenia samorządu zawodowego. W lutym 2002 roku Geodezyjna Izba Gospodarcza i Krajowy Związek Pracodawców Firm Geodezyjnych i Kartograficznych opracowały projekt uregulowania prawnego dotyczącego samorządu zawodowego geodetów w ramach nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dotychczas jednak starania czynione przez reprezentację zawodową tej profesji nie przyniosły oczekiwanego skutku[80].

Zawodem, który w powszechnej opinii spełnia kryteria zawodu zaufania publicznego jest pracownik socjalny. Potrzebę ustawowego uregulowania profesjonalnej działalności pracowników socjalnych w Polsce dostrzegło środowisko opieki społecznej już w 1976 roku. Panujący wówczas klimat polityczny nie sprzyjał jednak realizacji tego zamierzenia. Ponownie do sprawy wrócono w latach dziewięćdziesiątych, kiedy proces demokratyzacji życia społecznego w Polsce nabrał przyspieszenia. W okresie transformacji systemowej narastały trudności ekonomiczne i problemy społeczne. Zdaniem przedstawicieli tej profesji konieczne okazało się wyodrębnienie zawodu pracownika socjalnego jako kluczowej postaci w służbie społecznej[81].

---

[76] *Prezydent przeciw ustawie o doradcach prawnych*, http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,73343, 349007 6.html, z dnia 6.12.2011 r.

[77] A. Zwara, *Doradcy prawni – bez zaufania publicznego*, „Palestra" 2006, nr 7/8, s. 105–109.

[78] Dz. U. 2010 Nr 193, poz. 1287.

[79] Z. Leoński, *Materialne prawo*..., s. 108; por. E. Piotrowska, *Problematyka wykonywania zawodu geodety w krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Geodezyjny" 2005, nr 6, s. 10–13.

[80] W. Baka, *Próby tworzenia samorządu zawodowego geodetów uprawnionych – przyczyny i skutki jego powołania*, http://www.geodezja-szczecin.org.pl/stara_strona/Konferencje/Konf2011/k03.html, z dnia 6.12.2011 r.; więcej na temat zawodu geodety: Z. Rozwałka, *Etyka zawodowa geodety myślą przewodnią Dnia Geodety w makroregionie środkowo-wschodnim: 14–15 września 1996 r.*, „Przegląd Geodezyjny" 1997, nr 1, s. 34–35.

[81] P. Forma, *Kształtowanie się zawodu pracownika socjalnego w Polsce*, „Praca Socjalna" 2005,

Zawód pracownika socjalnego nie należy do łatwych. Trudności wynikają z wielu źródeł. Po pierwsze trudnością są wysokie wymagania ustawowe, w szczególności zaś zadania nakładane na pracownika socjalnego związane z realizacją pomocy społecznej[82]. Po drugie pracownicy socjalni zobowiązani zostali do nieustannego podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych. Po trzecie przedstawiciele tego zawodu zmagają się z szeregiem trudności organizacyjnych, w tym przede wszystkim możliwościami środowiska lokalnego jak np. brak organizacji pozarządowych, które wspierałyby działania pracowników socjalnych, brak ofert pracy na rynku lokalnym czy brak tanich mieszkań. Po czwarte należy podkreślić, że pracownik socjalny należy do tzw. zawodów służebnych (opiekuńczych), których istotą jest bezpośredni kontakt z osobą potrzebującą pomocy. Po piąte spektrum osób korzystających z pomocy społecznej jest bardzo szerokie i występuje tam liczna grupa obywateli o postawie roszczeniowej względem pracowników socjalnych oraz niezadowolonych ze świadczonej pomocy. Po szóste pracownicy nie są doceniani ani przez przełożonych (zarobki są niewielkie a możliwości awansu ograniczone), ani też przez podopiecznych, którzy wielokroć zachowują się wulgarnie czy nawet agresywnie wobec przedstawicieli tej profesji. Wszystko to powoduje, że zawód pracownika socjalnego powinien być wykonywany przez osoby o wysokich kwalifikacjach i powołaniu do pełnienia tego rodzaju funkcji[83].

W 1990 roku uchwalono ustawę o pomocy społecznej[84]. Równolegle następował szybki rozwój państwowych instytucji pomocy, na który szczególny wpływ miało pojawianie się w tym środowisku coraz lepiej wykształconego personelu. Zmieniające się warunki, rosnące oczekiwania społeczne i potrzeba profesjonalizacji spowodowały, że w środowisku pracowników socjalnych pojawił się pomysł na utworzenie samorządu zawodowego. W grudniu 2002 roku powstało opracowanie Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych pt. „Informacja ogólna dot. ustawy o zawodzie pracownika socjalnego. Założenia do ustawy o zawodzie pracownika socjalnego, Grudzień 2002"[85]. W projekcie tym przyjęto, że zawód pracownika socjalnego to profesja zaufania publicznego a tytuł zawodowy pracownika socjalnego podlega ochronie prawnej. Wykonywanie zawodu uzależnione zostało od posiadania odpowiedniego wykształcenia, a prawo do jego wykonywania powstać miało z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Pracowników Socjalnych. W przedmiotowym projekcie zdefiniowano również pojęcie pracy socjalnej uznając, że jest to zawód, który promuje społeczne zmiany, rozwiązywanie problemów we wzajemnych ludzkich relacjach oraz wzmocnienie i wyzwolenie ludzi dla osiągnięcia przez nich dobrostanu. Korzystając z teorii

[82] Więcej na temat zawodu i etyki jego wykonywania: Z. Kawczyńska-Butrym, *Oceny zawodu pracownika socjalnego: wstępna analiza badań społecznych i pamiętników*, „Auxilium Sociale" 1999, nr 3/4, s. 43–52; T. Dominiak, *Etyka pracownika socjalnego w działaniu: ethos i profesjonalizm*, „Praca Socjalna" 2005, nr 1, s. 103–109; A. Olech, *Etyka zawodowa w pracy socjalnej*, „Praca Socjalna" 2001, nr 3, s. 40–65.

[83] T. Zbyrad, *Pracownik socjalny – zawód czy powołanie?*, „Praca Socjalna" 2007, nr 3, s. 17–38.

[84] Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 1990 Nr 87, poz. 506 z późn. zm.).

[85] *Geneza prac nad ustawą o zawodzie pracownika socjalnego*, http://zalaczniki.ops.pl/PI/geneza_ustawa_pracownikow_socjalnych.doc, z dnia 6.12.2011 r.

ludzkich zachowań i systemów społecznych, praca socjalna ingeruje dokładnie tam, gdzie dochodzi do wzajemnego oddziaływania ludzi z ich środowiskiem. Zasady praw człowieka i społecznej sprawiedliwości są fundamentalne dla pracy socjalnej. W projekcie zaproponowano obligatoryjną przynależność do samorządu zawodowego pracowników socjalnych oraz następujące organy: Krajowe Zgromadzenie Pracowników Socjalnych, Krajową Radę Pracowników Socjalnych, Krajową Komisję Rewizyjną, Krajowy Sąd Dyscyplinarny, Wojewódzkie Zgromadzenie Pracowników Socjalnych, Wojewódzkie Rady Pracowników Socjalnych, Wojewódzki Sąd Dyscyplinarny oraz Powiatowe Zgromadzenie Pracowników Socjalnych[86].

W 2005 roku opracowano nowy projekt ustawy o zawodzie pracownika socjalnego i samorządzie zawodowym pracowników socjalnych. Zmieniono nieco proponowaną strukturę samorządową oraz dostosowano zapisy projektu do nowej ustawy o pomocy społecznej[87]. Pomimo intensywnych prac środowiska zawodowego pracowników socjalnych powyższy projekt nie doczekał się wprowadzenia w życie. Środowisko pracowników socjalnych jest jednak zdeterminowane i nie jest wykluczone, że w niedługim czasie pojawi się kolejna propozycja uregulowania statusu zawodu pracownika socjalnego jako zawodu zaufania publicznego wyposażonego w samorząd zawodowy.

Wskazując propozycje utworzenia nowych samorządów zawodowych należy także zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu, zarówno politologicznej jak i w szczególności prawniczej, bardzo często w poczet zawodów obdarzonych samorządem zawodowym zalicza się profesje, które zdaniem autorów tej pracy nie posiadają przywileju jego posiadania. Sztandarowym przykładem takiej praktyki jest zaliczanie zawodu sędziego do tego grona. Niektórzy autorzy wprowadzają pojęcie *quasi* samorządu zawodowego sędziów, którego zadaniem jest reprezentowanie sędziów sądów powszechnych. Samorząd sędziowski został powołany ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[88]. Jego struktura przypomina funkcjonujące samorządy zawodowe, jednakże analizując zapisy ustawy dochodzimy do przekonania, że zadania realizowane przez samorząd sędziowski nie odpowiadają konstytucyjnej definicji samorządu zawodowego. Przypisywanie miana samorządu zawodowego samorządowi sędziowskiego wydaje się być działaniem błędnym[89].

Niektóre organizacje zrzeszające osoby wykonujące dany zawód przypisują sobie również miano profesji zaufania publicznego i budują zręby organizacji samorządowej. Przykładem tego rodzaju działań są syndycy sądowi. W dniu 28 listopada 2009 r. w Warszawie odbył się Zjazd Założycielski Krajowej Izby Syndyków. Zdaniem przedstawicieli zawodu istnieje silna potrzeba profesjonalizacji zawodu syndyka w Polsce i jego standaryzacji. W odpowiedzi na takie zapotrzebowanie grupa osób wykonujących ten zawód zwołała zjazd założycielski, podczas którego powołano do życia Krajową Izbę Syndyków. W założeniu organizatorów miał to być samorząd zawodowy syndyków licencjonowanych. Syndycy oparli swoje działania na ustawie z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospo-

86 Ibidem.
87 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
88 Dz. U. 2001 Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.
89 S. Bułajewski, op. cit., s. 212–213; por. M. A. Waligórski, S. Pawłowski, op. cit., s. 108–110.

darczych[90]. W dniu 5 lutego 2010 r. Krajową Izbę Syndyków wpisano do Krajowego Rejestru Sądowego i z tą chwilą samorząd zawodowy syndyków licencjonowanych uzyskał osobowość prawną[91].

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że powyższy twór nie spełnia konstytucyjnej definicji samorządu zawodowego, gdyż nie jest organizacją powszechną, na co wskazuje chociażby zapis § 2 ust. 5 Statutu Krajowej Izby Syndyków, który stanowi, że przynależność do izby jest dobrowolna[92]. Użycie sformułowania samorząd zawodowy w nazwie tej organizacji jest niezasadne. Należy jednak docenić starania syndyków, bowiem w ich ocenie samorząd będzie dążył między innymi do wypracowania na polu ekonomiczno-prawnym standardowych procedur postępowania i jednolitej metodyki pracy syndyka. W dniu 21 maja 2011 r. w Krakowie odbył się pierwszy zwyczajny zjazd delegatów, na którym omówiono plany oraz strategiczne kierunki działania. Wśród kluczowych zadań wymieniono: standaryzację zawodu, aktywny udział w pracach legislacyjnych związanych z problematyką postępowań upadłościowych, stworzenie własnego projektu ustawy o zawodzie syndyka oraz integrację środowiska i stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Działania te stanowią pierwszy krok na drodze budowy samorządności korporacyjnej. Od determinacji przedstawicieli tego zawodu oraz woli ustawodawcy zależy, czy profesja ta uzyska przywilej posiadania samorządu zawodowego[93].

W polskim prawie obowiązuje również ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów[94], która formalnie utworzyła samorząd psychologów. Wejście w życie tego aktu zostało jednak odsunięte o 5 lat. W momencie przyjęcia ustawy podstawowym argumentem przemawiającym za takim działaniem był brak środków na organizację samorządu, obliczonych wówczas na ponad 5 mln zł. Z ostrożnych szacunków Komitetu Organizacyjnego Izb Psychologów wynikało, iż organizacja 16 regionalnych struktur i jednej krajowej to koszt nieco ponad 500 000 zł, podczas gdy Minister Pracy zaplanował na ten cel zaledwie 3 000 zł. W 2006 roku istniało jednak niebezpieczeństwo odroczenia konstytuowania się korporacji o kolejne dwa lata. Ostatecznie jednak w 2006 roku ustawa weszła w życie i formalnie zaczął działać samorząd zawodowy psychologów, realnie jednak nie funkcjonuje on do dziś[95].

Organizacją, której powierzono zadanie stworzenia podstaw samorządności korporacyjnej było Polskie Towarzystwo Psychologiczne. Wydanym, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, zarządzeniem z dnia 20 kwietnia 2006 roku Minister Pracy i Polityki Społecznej powołał jedynie Komitet Organizacyjny Izb Psychologów. Na początku swojej działalności

[90] Dz. U. 1989 Nr 35, poz. 194 z późn. zm.

[91] http://www.izbasyndykow.pl/o-izbie?start=10, z dnia 4.12.2011 r.

[92] Statut Krajowej Izby Syndyków został uchwalony jednogłośnie przez Zjazd Założycielski, który odbył się w dniu 28 listopada 2009 r. w Warszawie

[93] http://www.izbasyndykow.pl/o-izbie, z dnia 4.12.2011 r.

[94] Dz. U. 2001 Nr 73, poz. 763 z późn. zm.

[95] S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 74; więcej na temat historii psychologii w Polsce: C. W. Domański, *Historia psychologii w Polsce: stan badań i perspektywy rozwoju*, „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki" 2010, nr 1, s. 153–170.

Komitet podjął kilka uchwał (m.in. w sprawie regulaminu komitetu). Od dłuższego czasu, z uwagi na poważne antagonizmy w samym środowisku psychologów, komitet nie funkcjonuje. Z powodu braku *quorum* na posiedzeniach, nie może on podjąć żadnej wiążącej uchwały[96]. Do dziś nie ukonstytuowały się organy samorządu wymienione w omawianej ustawie[97].

Ustawa budzi także formalne zastrzeżenia. Zdaniem wielu specjalistów jest sprzeczna z Konstytucją RP, gdyż w nierówny sposób traktuje podmioty gospodarcze. Publiczne placówki służby zdrowia nie muszą spełniać tylu wymogów formalnych, co prywatne gabinety, by uzyskać prawo do prowadzenia psychoterapii. Komitet Integracji Europejskiej stwierdził, że ustawa jest także sprzeczna z prawem Unii Europejskiej, przewidującym, że osoba, która ma prawo wykonywania zawodu w jednym z państw Unii Europejskiej, ma je także we wszystkich pozostałych. Psycholodzy z pozostałych krajów (także Polacy, którzy ukończyli studia za granicą) mogliby zatem wykonywać w Polsce zawód psychologa bez wypełnienia wszystkich administracyjnych wymogów, nakładanych przez ustawę na psychologów, którzy ukończyli studia w Polsce[98].

Ustawa ta określa zasady i warunki wykonywania zawodu psychologa oraz zasady organizacji i działania samorządu zawodowego psychologów. Zawód psychologa wykonywany jest samodzielnie i polega na świadczeniu usług psychologicznych,

---

[96] *Stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, http://www.polska-psychologia.win.pl/aktualn.html, z dnia 15.11.2011 r.

[97] Rozważania dotyczące samorządu zawodowego psychologów w dalszej części opracowania dotyczyć będą zapisów ustawowych, bowiem samorząd realnie nie funkcjonuje. Formalne wejście w życie ustawy i brak realnych struktur powodowały różne trudności. Dla przykładu ustawa wprowadziła konieczność wydawania zaświadczeń o prawie wykonywania zawodu przez izby psychologów. Ponieważ takowe nie powstały pojawił się formalny problem. W województwie podlaskim dokument ten był wymagany przez pracodawców, którzy kierowali się wytycznymi omawianej ustawy. Doprowadziło to do powstania Regionalnego Samorządu Zawodowego Psychologów w województwie podlaskim. Inicjatywę tutejszych psychologów wsparła Małgorzata Toeplitz-Winiewska, która zaproponowała spotkanie przedstawicieli różnych ugrupowań zrzeszających psychologów w regionie. W dniu 16 lutego 2007 r. spotkali się przedstawiciele: Oddziału Białostockiego Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, Stowarzyszenia Psychologów Transportu, Konsultant wojewódzki ds. psychologii klinicznej oraz psycholog zajmujący się terapią uzależnień. Spośród uczestników spotkania wyłoniono pięcioosobowy Regionalny Komitet Organizacyjny Izb Psychologów Województwa Podlaskiego. Komitet dysponował listami psychologów, będących członkami wymienionych grup zawodowych, a Białostocki Oddział Polskiego Towarzystwa Psychologicznego miał zgromadzonych kilkadziesiąt wypełnionych druków „Zgłoszenie do wpisu na listę samorządu zawodowego", składanych przez psychologów. Dane te stały się bazą do sporządzenia wykazu psychologów z regionu. Na liście znalazło się 250 osób. Regionalny Komitet Organizacyjny Izb Psychologów, po ustaleniu daty i miejsca I Regionalnego Zjazdu Samorządu Zawodowego Psychologów, wysłał zaproszenia na ten Zjazd. W treści zaproszenia zamieszczono też apel, aby powiadomić o Zjeździe tych psychologów, którzy nie znaleźli się w bazie danych. Pierwszy Regionalny Zjazd Samorządu Zawodowego Psychologów odbył się 21 kwietnia 2007 r. Na Zjazd przybyła połowa zaproszonych osób (129 osób). Przewodniczącą była M. Toeplitz-Winiewska, która bardzo sprawnie poprowadziła wybory do władz samorządu. Jest to sytuacja nietypowa i pokazuje, że w tym środowisku zawodowym możliwe jest stworzenie struktur samorządowych. Do dziś jednak w skali całego kraju takowe nie powstały. Zob. http://www.ptp.org.pl/modules.php?name= News&file=article&sid=220, z dnia 15.11.2011 r.

[98] http://www.psychiatria.pl/txt/a,3391,0,weszla-w-zycie-ustawa-o-zawodzie-psychologa#.TsGBBYQZ mS8, z dnia 15.11.2011 r.

a w szczególności na: diagnozie psychologicznej, opiniowaniu, orzekaniu, psychoterapii, udzielaniu pomocy psychologicznej oraz prowadzeniu przez psychologa badań naukowych w dziedzinie psychologii lub działalności dydaktycznej w tym zakresie[99].

Psychologowie stworzyć mieli samorząd zawodowy, a członkostwo w samorządzie psychologa i psychologa-stażysty następować miało z mocy prawa. Samorząd w wykonywaniu swych zadań podlegać miał tylko przepisom prawa, a jego jednostkami organizacyjnymi miały być: Krajowa Izba Psychologów, która jest samorządem psychologów na szczeblu krajowym i posiada osobowość prawną oraz regionalne izby psychologów. Siedzibą Krajowej Izby Psychologów miało być miasto stołeczne Warszawa, natomiast obszar działania poszczególnych regionalnych izb psychologów miał być zgodny z podziałem administracyjnym kraju na województwa. Organami samorządu miały zostać: Krajowy Zjazd Psychologów, Krajowa Rada Psychologów, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowa Komisja Dyscyplinarna, Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej, regionalny zjazd psychologów, regionalna rada psychologów, regionalna komisja rewizyjna, regionalna komisja dyscyplinarna i regionalny rzecznik odpowiedzialności zawodowej. Wybory do organów samorządu odbywają się w głosowaniu tajnym w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania. Kadencja organów samorządu miała trwać cztery lata.

Do podstawowych zadań samorządu psychologów zaliczono:

- dbałość o przestrzeganie standardów wykonywania zawodu psychologa oraz nadzór nad przestrzeganiem zasad etyki zawodowej psychologa[100];
- ochronę prawną metod i narzędzi psychologicznych;
- reprezentowanie zawodu psychologa i ochronę jego interesów;
- współpracę z Komisją Ekspertów, szkołami wyższymi, jednostkami badawczo-rozwojowymi oraz towarzystwami naukowymi w kraju i za granicą;
- opiniowanie aktów prawnych dotyczących zawodu psychologa;
- współpracę z organami władzy i administracji rządowej i samorządowej, związkami zawodowymi i samorządami zawodowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu psychologa;
- zarządzanie majątkiem jednostek organizacyjnych samorządu psychologów.

---

[99] Pomoc psychologiczna obejmuje szeroką gamę oddziaływań, a przykłady aktywności psychologa to:

- prowadzenie zajęć służących lepszemu wykorzystaniu możliwości i zasobów człowieka zdrowego;
- psychoterapia i rehabilitacja psychologiczna w placówkach leczniczych;
- oddziaływanie na dzieci i młodzież z trudnościami szkolnymi, zaburzeniami rozwojowymi czy zaburzeniami procesu socjalizacji;
- psychoedukacja pedagogów;
- optymalizacja funkcjonowania relacji społecznych w grupie czy zakładzie pracy;
- pomoc ofiarom sytuacji traumatycznych – wypadków, katastrof przemysłowych i komunikacyjnych czy ataków terrorystycznych, kataklizmów (powodzie, huragany itp.), napadów, rozbojów, gwałtów itp.

Zob. M. Toeplitz-Winiewska, *O społecznej funkcji samorządu zawodowego na przykładzie zawodu psychologa*, (w:) *Rola samorządów – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa. Debata „Okrągły Stół": pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego*, pod red. M. Żbikowskiej, Warszawa 2004, s. 100–104.

[100] J. Brzeziński, B. Chyrowicz, W. Poznaniak, M. Toeplitz-Winiewska, *Etyka zawodu psychologa*, Warszawa 2008, s. 82–97.

W 2009 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło projekt ustawy dotyczącej uchylenia ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. Wśród argumentów za uchyleniem tej ustawy na pierwszy plan wysuwa się to, że:

- zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy wykonywanie zawodu psychologa polega na świadczeniu usług psychologicznych, które nie zostały jasno zdefiniowane, gdyż ustawa zawiera jedynie przykładowy katalog takich usług; wywołuje to wątpliwości, co do zgodności przepisu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz określoną w art. 7 zasadą legalizmu;
- zgodnie z art. 6 ustawy nadzór nad wykonywaniem zawodu sprawuje minister właściwy ds. pracy; ustawa nie określa jednak formy nadzoru, uprawnień nadzorczych, środków prawnych służących ich realizacji, co jest niezgodne z art. 2 oraz z art. 7 Konstytucji RP;
- zgodnie z art. 8 ust. 9 ustawy minister właściwy ds. pracy w porozumieniu z ministrami właściwymi ds. zdrowia i edukacji określi, w drodze rozporządzenia, warunki odbywania podyplomowego stażu zawodowego oraz tryb i czas jego odbywania; regulacja ta jest sprzeczna z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP; zgodnie z jego treścią, koniecznym elementem delegacji ustawowej są wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, czego zapis art. 8 ust. 9 ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów nie zawiera; poza tym, tak sprecyzowany zakres spraw przekazanych do unormowania w akcie wykonawczym na tle uprawnień przyznanych samorządowi zawodowemu psychologów jest niejasny[101].

Zarzuty wobec ustawy oraz fakt, że samorząd nie rozpoczął realnie swojego funkcjonowania powodują, że przyszłość samorządu zawodowego psychologów jest niepewna.

Wszystkie opisane wyżej działania pokazują, że samorząd zawodowy jest instytucją z wielu powodów atrakcyjną dla przedstawicieli profesji, które aspirują do posiadania statusu zawodu zaufania publicznego. Inicjatywy podejmowane przez członków różnych stowarzyszeń i środowisk pokazują, że dążenia do tworzenia własnej korporacji zawodowej nasilają się, mimo krytyki, jaka pojawia się pod adresem funkcjonujących już samorządów. Motywy tego typu dążeń są różnorodne. Z jednej strony wskazuje się na chęć uporządkowania kwestii dotyczących wykonywania danego zawodu, dbałość o jakość świadczonych usług oraz troskę o interes publiczny. Z drugiej natomiast pojawiają się pobudki partykularne, a utworzenie samorządu ma zapewnić skuteczną reprezentację interesów danej grupy wobec administracji państwowej. Rozstrzygnięcie tego, czy dana grupa cechuje się odpowiednią spójnością organizacyjną, a utworzenie samorządu zawodowego danej profesji chronić będzie zarówno interes publiczny jak i interes prywatny, leży w rękach ustawodawcy.

Dynamiczny rozwój samorządów zawodowych w Polsce został na początku XXI w. zahamowany, czego potwierdzeniem jest fakt, że przez kilka ostatnich lat nie przyjęto nowych ustaw normujących funkcjonowanie samorządu zawodowego. Ustawodawca

[101] Projekt ustawy o uchyleniu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów oraz o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym z dnia 17 lutego 2009 r.

po doświadczeniach lat 90. zachowuje wyraźną ostrożność. Należy jednoznacznie podkreślić, że nie istnieje zamknięty katalog profesji określanych mianem zawodów zaufania publicznego. Pamiętajmy jednak, że dążenia poszczególnych środowisk do utworzenia samorządu jest w tym momencie niewystarczające. Ostateczna decyzja należy do państwa, które poprzez wolę ustawodawcy decyduje, czy kolejna profesja powinna funkcjonować w ramach samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując rozważania na temat samorządu gospodarczego i zawodowego, zastanówmy się raz jeszcze nad ich istotą i rolą, jaką powinny odgrywać w systemie politycznym Polski. Jednoznaczna konstatacja we wskazanych kwestiach ma fundamentalne znaczenie dla określenia priorytetów działań oraz, co najważniejsze, pozycji ustrojowej pozaterytorialnych form samorządu w Polsce.

Bez wątpienia samorządy gospodarczy i zawodowy, pozostając równoprawnymi w stosunku do samorządu terytorialnego, stanowić powinny immanentną część systemu administracji publicznej w Polsce. Teza taka jest logiczną konsekwencją powszechnie akceptowanego w nauce prawa administracyjnego poglądu o publicznoprawnej osobowości związków samorządowych. Przypomnijmy w tym miejscu, że działalność publicznoprawna to specyficzna forma aktywności, której podmiotem jest czynnik władzy państwowej mogący być albo wymiarem sprawiedliwości, albo ustawodawstwem, albo wreszcie administracją państwową. W związku z powyższym dochodzimy do wniosku, że elementem konstytuującym samorząd, zarówno terytorialny, jak i specjalny, jest dysponowanie pewnym zakresem władzy publicznej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na nieco odmienne zagrożenia związane z funkcjonowaniem samorządów gospodarczego i zawodowego.

W przypadku samorządu gospodarczego absolutnie nieuzasadnione jest uogólnianie tego pojęcia na stowarzyszenia reprezentujące interesy poszczególnych grup przedsiębiorców. W Polsce działa wiele organizacji zajmujących się formalnie rzecznictwem interesów podmiotów gospodarczych. Możemy tu wymienić organizacje pozarządowe, funkcjonujące w oparciu o ustawę o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r.[1] i ustawę o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r.[2], a także organizacje pracodawców, prowadzące swoją działalność na podstawie ustawy o organizacjach pracodawców z dnia 23 maja 1991 r.[3] W tym miejscu należy wymienić takie struktury jak: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan" czy Business Centre Club. Nie dezawuując zasług wymienionych powyżej organizacji w sferze reprezentowania interesów środowiska przedsiębiorców w naszym kraju, zważmy jednak, że zachowują one charakter elitarny, biorąc pod

1 Dz. U. 1989 Nr 20, poz. 104.
2 Dz. U. 1984 Nr 21, poz. 92.
3 Dz. U. 1991 Nr 55, poz. 235.

uwagę status materialny członków, i w związku z powyższym nie mają mandatu do występowania w interesie całego spektrum polskiej gospodarki. Nie ulega wątpliwości, że spośród wszystkich organizacji zajmujących się rzecznictwem interesów przedsiębiorców najważniejszą rolę powinny odgrywać obligatoryjne, trwale osadzone w strukturze ustrojowej kraju izby gospodarcze. To właśnie izbom, a nie stowarzyszeniom gospodarczym, należy przyznać status jednostek rzeczywistego samorządu gospodarczego, za którym stoją ustawowo określone kompetencje z zakresu władztwa administracyjnego.

Pozycja polskich izb gospodarczych, z wyjątkiem izb rolniczych i izby ubezpieczeń, odbiega jednak wyraźnie od przywołanego powyżej wzorca. Obowiązująca od 1989 r. ustawa o izbach gospodarczych nie nadaje im statusu związków publicznoprawnych i, formalnie rzecz biorąc, sytuuje je na tej samej płaszczyźnie co wymienione wcześniej stowarzyszenia gospodarcze. Jest to rozwiązanie typowe dla anglosaskiego modelu funkcjonowania izb gospodarczych. Bardzo charakterystyczne w tej kwestii jest stanowisko autorów amerykańskich traktujących jednolicie organizacje przedsiębiorców i pracodawców, organizacje branżowe i handlowe oraz szczególnie nas interesujące izby handlowe, które w żaden sposób nie są wyróżnione spośród innych instytucji tzw. otoczenia biznesu.

Biorąc pod uwagę charakter członkostwa oraz specyfikę prowadzonej działalności, dzielą oni stowarzyszenia gospodarcze na dwie kategorie, a mianowicie na organizacje *poziome* (horizontal) oraz *pionowe* (vertical). W organizacjach o charakterze *horyzontalnym* członkostwo opiera się na jednorodności (homogeneous) i obejmuje na zasadzie dobrowolności osoby wykonujące podobne lub identyczne działania gospodarcze, np. drobnych handlowców (small retail merchants). Branżowy charakter tego typu struktur sprawia, że członkowie mogą liczyć na szeroki zakres usług optymalizujących efekty ich aktywności rynkowej. Z kolei w organizacjach *wertykalnych* członkowie reprezentują różne poziomy określonej sfery działalności gospodarki, np. fabrykantów, hurtowników i detalistów. Ze względu na rozbudowany zakres członkostwa organizacje tego typu świadczą węższy zakres wyspecjalizowanych usług, będąc jednocześnie silniejszą grupą wpływu na administrację publiczną w realizowaniu interesów swoich członków, jak i szerszego środowiska gospodarczego[4]. Zwróćmy jednak uwagę, że w literaturze anglosaskiej izb handlowych lub też przemysłowo-handlowych nie traktuje się jako jednostek samorządu gospodarczego w rozumieniu kontynentalnym. Izby, pozostając dobrowolnymi organizacjami przedsiębiorców, koncentrują się na partykularnych dążeniach członków i ułatwianiu im prowadzenia działalności rynkowej. Tego typu izby nie wykonują zatem żadnych funkcji publicznoprawnych, co jak to już wielokrotnie podkreślono, jest jednym z głównych czynników konstytuujących pojęcie samorządu.

W związku z powyższym dochodzimy do wniosku, że izby gospodarcze oparte na modelu prawa prywatnego nie są podmiotami samorządu gospodarczego, a jedynie stowarzyszeniami reprezentującymi interesy wąskiej grupy członków. Zakreślo-

[4] L. S. Milner, J. P. Low, *Building a Strong Framework*, (w:) *Business Associations for the 21st Century. A Blueprint for the Future*, pod red. L. S. Milner, Center for International Private Enterprise, Washington 1999, s. 13.

ny w ten sposób charakter prawny izb znacząco ogranicza ich wpływ na kwestie gospodarcze. Jest to szczególnie widoczne w Polsce, gdzie pozbawione kompetencji władczych izby gospodarcze zepchnięte zostały na margines życia publicznego. Sytuacja taka sprzyja umocnieniu się pozycji aparatu rządowego, który pozostaje głównym dystrybutorem przywilejów i dóbr rynkowych. Tymczasem im większy wpływ na życie gospodarcze ma administracja rządowa, tym silniejsze jest zagrożenie zjawiskami korupcji czy klientelizmu. Jednym ze sposobów przeciwstawienia się tego typu zagrożeniom jest utworzenie powszechnego samorządu gospodarczego. Powszechność oznacza w tym przypadku: obligatoryjność członkostwa, oparty na systemie demokratycznych wyborów sposób wyłaniania władz samorządowych oraz ich partycypowanie w podziale kompetencji administracyjnych.

Jak zauważa Cezary Kosikowski: „Jeśli założymy, że samorząd gospodarczy ma realizować politykę gospodarczą państwa i przejąć część funkcji administracji publicznej, to powinien być obowiązkowy i wyposażony w odpowiednie władztwo administracyjne i środki finansowe umożliwiające realizację zleconych mu zadań"[5]. Tylko w takim wypadku samorząd gospodarczy będzie partnerem, a nie petentem rządu, który, kierując się często doraźnymi potrzebami politycznymi, nie uwzględnia interesów środowiska gospodarczego. Dodajmy w tym miejscu, że podmiotowość samorządu nie powinna ograniczać się do szczebla centralnego. Nie mniej istotne jest zaangażowanie samorządu gospodarczego w sferze działań lokalnych. Współpraca izb z samorządem miasta czy gminy wpływać może znacząco na poziom życia mieszkańców zależny przecież w głównej mierze od kondycji miejscowej gospodarki[6].

Osiągnięcie wymienionych powyżej celów stanie się możliwe po spełnieniu co najmniej dwóch warunków. Pierwszym z nich jest sprzyjające procesowi decentralizacji stosunków gospodarczych stanowisko władz publicznych, zarówno centralnych jak i samorządowych, drugim zaś zaakceptowanie samorządu gospodarczego przez samych zainteresowanych, a więc przedsiębiorców różnych branż i wielkości.

Administracja rządowa z dużą rezerwą odnosi się jednak do perspektywy przekazania części kompetencji samorządowi gospodarczemu, co jest zresztą skwapliwie wykorzystywane przez wspomniane wcześniej stowarzyszenia gospodarcze, które z powodzeniem torpedują kolejne próby utworzenia w naszym kraju powszechnego samorządu gospodarczego, słusznie obawiając się utraty własnych wpływów lub możliwości zarobkowania. Jest to bardzo niekorzystna dla państwa sytuacja, kiedy stowarzyszenia gospodarcze uzurpują sobie prawo do reprezentowania wszystkich przedsiębiorców, dezawuując jednocześnie samorząd gospodarczy będący ustawowym przedstawicielem całego spektrum gospodarki[7]. Jak się zatem okazuje, dobro publicz-

[5] C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 147.

[6] Por. L. Łuczak, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny*, „EuroPartner – Europejski Magazyn Internetowy" 2003, nr 5, www.europartner.com.pl, z dnia 15.12.2011 r.

[7] Dążenie do korzyści osobistych (prywatnych) jest charakterystyczne dla grup interesu, na co zwrócił uwagę M. Olson tworząc koncepcję działań zbiorowych. Przyjąwszy założenie o interesowności i racjonalnej kalkulacji korzyści i kosztów przez poszczególne osoby uczestniczące w wymianie, określił on grupę jako dobrowolną umowę tych osób, które racjonalnie skalkulowały, że swoje prywatne interesy bardziej opłaca się osiągnąć za pomocą działań grupowych niż indywidualnie. Jeżeli przyjmiemy koncepcję Olsona, to trzeba wziąć pod uwagę możliwość działań grup interesu na rzecz

ne bardzo często nie wytrzymuje konkurencji z partykularnym interesem określonych grup nacisku czy elitarnych środowisk gospodarczych.

Daleko idący dystans zachowuje także samorząd terytorialny, który nie chce pozbywać się części uprawnień i związanych z tym możliwości generowania przychodów budżetowych. Doraźny interes nie może jednak przesłaniać celu strategicznego, jakim jest zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego realizującego swoje potrzeby w ramach demokratycznego, opartego na szerokiej decentralizacji państwa. W takim ujęciu funkcjonowania władz publicznych musi się znaleźć miejsce dla samorządu gospodarczego, którego przesłanie, podobnie jak innych form samorządu, wynika z zasady subsydiarności[8].

Przywołany powyżej aspekt pomocniczości skłania do pogłębionej refleksji w zasygnalizowanej wcześniej kwestii aktywności samego środowiska i jego akceptacji dla powszechnego samorządu gospodarczego. Stopień zaangażowania przedsiębiorców w działania o charakterze publicznym pozostawia wiele do życzenia. Związane jest to, o czym wspomniano we wstępie, z niskim poziomem świadomości i kultury samorządowej elit gospodarczych, co w pewnym stopniu usprawiedliwia nieobecność samorządu gospodarczego w Polsce przez z górą pół wieku. W tym czasie zlikwidowana została niemal w całości społeczność polskich przedsiębiorców. Zniknęły wielopokoleniowe rody przemysłowców, kupców, bankowców i rzemieślników – chluba polskiego mieszczaństwa i najbardziej motoryczna siła rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Nowa społeczność przedsiębiorców dopiero powstaje; nie znajdując zaś oparcia w samorządowych izbach gospodarczych jako publicznych podmiotach działania zbiorowego, przegrywa z konkurencją obcą. Ta okoliczność skłania do opowiedzenia się za samorządem gospodarczym jako integralnym elementem systemu politycznego, równoprawnym w granicach ustawy partnerem administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Osiągnięcie tego celu, w pełni zgodnego z istotą samorządu, wymagać jednak będzie daleko idącego kompromisu pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych w Polsce. Konsekwencją

ładu prywatnego, a odrzucić możliwość działań na rzecz ładu publicznego. Olson zakłada bowiem, że państwo i tworzone przez nie instytucje są wystarczające dla uporządkowania funkcjonowania rynku, a interes zbiorowy wysuwany jako roszczenie grupy wobec sfery życia publicznego może być tylko destrukcyjny. Dla uwiarygodnienia tej koncepcji Olson podkreślał, że państwo jest wystarczające, jeżeli jest silne, natomiast grupy interesu postępują jak drobni złodzieje, niezainteresowani powiększaniem dobrobytu ogólnego, lecz swoimi doraźnymi korzyściami. Zob. M. Olson, *Why Poor Economic Policies Must Promote Corruption: Lessons from the East for All Countries*, (In:) *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*. Ed. M. Baldassarr, L. Paanetto, E. S. Phelps. Houndmills; MacMillan Press 1998; cyt. za: B. Klimczak, *Teoretyczne podstawy badania działań grup interesu na rzecz ładu rynkowego*, (w:) *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 36.

[8] Filozoficzną rację funkcjonowania korporacji prawa publicznego można zrozumieć odwołując się do ukształtowanej na gruncie społecznej nauki Kościoła zasady pomocniczości (subsydiarności). Najpełniej została ona wyrażona w encyklice papieskiej *Quadragesimo Anno* z 1931 r. Zgodnie z nią większa wspólnota (np. państwo) powinna podejmować tylko takie zadania, których mniejsza wspólnota nie może zrealizować sama. Uzasadnia to tezę, że korporacji prawa publicznego nie tworzy się przeciwko państwu w imię jakiejś skrajnie indywidualistycznej wizji ładu, ale dla państwa; zob. M. Zdyb, op. cit., s. 131.

wskazanego powyżej postulatu powinno stać się przyznanie samorządowi gospodarczemu realnego wpływu na proces decyzyjny w zakresie funkcjonowania gospodarki.

Na nieco inne aspekty działania należy zwrócić uwagę w przypadku samorządu zawodowego. Przede wszystkim warto podkreślić, że w odniesieniu do tej formy samorządu korporacyjnego nie ma wątpliwości formalnoprawnych dotyczących charakteru członkostwa i istoty tego typu związków. Są one jednoznacznie postrzegane jako korporacje publicznoprawne stanowiące ważny element struktury administracyjnej państwa.

Zakres w jakim państwo przekazało władztwo publiczne samorządowi zawodowemu obejmuje:

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych;
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu dotyczący między innymi 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.

Nie ulega wątpliwości, że wysoki poziom kompetencji profesjonalnych powinien iść w parze z przestrzeganiem standardów etycznych tradycyjnie kształtowanych przez samo środowisko zawodowe. Jak z tego wynika, szczególnie predestynowane do funkcjonowania w ramach korporacji samorządowej są zawody zaufania publicznego. Co oczywiste, przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego powinna być formą nobilitacji społecznej, wynikającej z obowiązujących w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Obserwacja działających obecnie w Polsce samorządów zawodowych prowadzi do wniosku, że nie wszystkie wykazują niezbędną spoistość moralną, deontologiczną i organizacyjną. Jest to argument dla krytyków korporacjonizmu zawodowego, którzy podkreślają, że niektóre profesje za wcześnie obdarzone zostały zaufaniem publicznym i przywilejem samorządu.

Przedstawione powyżej uwagi nie zmieniają faktu, że samorząd zawodowy w Polsce rozwija się w sposób zadowalający. Nie ulega wątpliwości, że realizowanie omówionych wcześniej zadań administracyjnych umożliwia poszczególnym korporacjom zawodowym wprowadzenie w życie idei samorządności oraz gwarantuje im większą podmiotowość społeczną. Można zatem stwierdzić, że samorząd zawodowy jest jednoznacznie postrzegany jako trwały element struktury ustrojowej Polski.

Warto również zauważyć, że samorząd zawodowy jest instytucją akceptowaną, a nawet pożądaną w swoich środowiskach, co potwierdzają prezentowane w pracy badania ankietowe. Wynika z nich, że reprezentanci poszczególnych profesji w większości uznają samorząd zawodowy za organizację spełniającą ich oczekiwania. Uzasadnia to twierdzenie, że powołanie samorządów zawodowych w polskim modelu ustrojowym było decyzją racjonalną. W trosce o przyszłość korporacji ankietowani wskazali cały szereg zagadnień, które należałoby uwzględnić podejmując próby reformy samorządów zawodowych. Zwrócili również uwagę na obszary działania samorządów wymagające szybkiej i zdecydowanej interwencji. W tej mierze wskazano między innymi na potrzebę skuteczniejszego kształtowania wizerunku samorządu

zawodowego, którego poprawa jest warunkiem niezbędnym dla harmonijnego rozwoju tej formy działania zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli.

Obecnie trudno jest jednoznacznie stwierdzić, jaka będzie 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 przedstawiane są, na co zwrócono uwagę, propozycje utworzenia nowych samorządów, z drugiej zaś część klasy politycznej podejmuje działania prowadzące w istocie rzeczy do zdezawuowania 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 większej emancypacji profesji zaufania publicznego, bądź też do wizji wzmocnienia państwa jako organizacji omnipotentnej, kompleksowo regulującej porządek społeczny.

Konkludując należy stwierdzić, że samorząd gospodarczy i zawodowy stają obecnie wobec poważnych zagrożeń. W obu przypadkach wynikają one ze stosunku państwa do pozaterytorialnych form decentralizacji. Możemy w tym kontekście mówić o wyraźnej asymetrii, bowiem w sferze samorządu zawodowego państwo, a wyrażając się precyzyjniej administracja rządowa, wykazuje nadmierne zainteresowanie jego funkcjonowaniem, natomiast w odniesieniu do samorządu gospodarczego trudno wskazać na jakiekolwiek przejawy zaangażowania władz publicznych.

Mówiąc o zagrożeniach dla samorządu zawodowego najłatwiej odnieść się do doświadczeń korporacji prawniczych, które od połowy poprzedniej dekady są sukcesywnie ograniczane w zakresie kompetencji administracyjnych. Przykładowo pozbawienie izb adwokackich realnego wpływu na proces dochodzenia do zawodu można uznać za niezbędny kompromis i ostatnią koncesję wymienionych samorządów na rzecz administracji rządowej. Przedmiotowe traktowanie samorządów najlepiej wyraża się w pozostawieniu przy nich jedynie czynności organizacyjno-technicznych związanych z przeprowadzaniem egzaminów aplikacyjnych i zawodowych czy prowadzeniem listy osób dysponujących prawem wykonywania poszczególnych profesji. Jest to bez wątpienia przejaw braku zaufania państwa do zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli.

W tym kontekście wypada wyrazić nadzieję, że nie będą kontynuowane projekty dotyczące wyłączenia spod kompetencji samorządów prawniczych postępowania dyscyplinarnego wobec członków. Ewentualne pozbawienie korporacji realnego wpływu na określanie standardów wykonywania zawodu oraz kształtowanie postaw swoich członków będzie równoznaczne z likwidacją samorządów prawniczych, które utracą przyznane im od zarania ich funkcjonowania sfery autonomii. Taki rozwój wydarzeń będzie szkodliwy nie tylko dla samorządów zawodowych, ale także dla nadmiernie scentralizowanego państwa. Wbrew pozorom nie jest to problem wyłącznie samorządów prawniczych. Także inne izby zawodowe powinny przeciwstawiać się ingerencji administracji rządowej w ich funkcjonowanie. Sytuacja taka wymaga od polskiego samorządu zawodowego wzmożonej aktywności na rzecz zachowania własnej tożsa-

mości i stanu posiadania, ale także otwartości na nierzadko uzasadnioną krytykę. Tylko spełnienie tych dwóch warunków może stać się kluczowym elementem procesu instytucjonalnego wzmocnienia samorządu zawodowego, którego funkcjonowanie jest bez wątpienia ważnym dopełnieniem procesu decentralizacji w Polsce.

Natomiast w przypadku samorządu gospodarczego przekraczamy granicę petryfikacji zastanego i dalekiego od doskonałości modelu funkcjonowania izb gospodarczych jako związków prywatnoprawnych. Po ponad dwóch dekadach dyskusji o jego przyszłości znajdujemy się właściwie w punkcie wyjścia. Głosy środowisk gospodarczych są rozproszone, a politycy nie widzą potrzeby czynienia jakichkolwiek koncesji na rzecz słabo zorganizowanych grup przedsiębiorców. Najpoważniejsze mankamenty obowiązujących w tej sferze regulacji prawnych to: wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych, sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych, a także oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby. Trzeba jasno powiedzieć, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewnia im pozycji związków publicznoprawnych, które uzyskują podmiotowość z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego.

Po latach reform społeczno-politycznych, których ważnym elementem był proces decentralizacji, zauważamy wyraźne różnice w rozwoju samorządu terytorialnego oraz samorządu zawodowego i gospodarczego. Model polskiego samorządu terytorialnego możemy od strony formalnoprawnej uznać za spójny. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie postrzegane są, mimo zastrzeżeń dotyczących podziału kompetencji oraz sposobu generowania przychodów budżetowych, jako ważne jednostki administracji publicznej. Co wykazano wyżej, w przypadku samorządu zawodowego i gospodarczego trudno o taką ocenę, bowiem izby reprezentujące osoby wykonujące profesje zaufania społecznego oraz przedsiębiorców są ograniczane w zakresie swoich uprawnień bądź traktowane protekcjonalnie przez państwo, które w tej sferze nie wykazuje zainteresowania zasadą subsydiarności.

BIBLIOGRAFIA

I. Archiwalia

Archiwum Państwowe w Poznaniu – Zespół Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, sygn. 8-9. Materiały dotyczące funkcjonowania Izby Rolniczej w Poznaniu w 1919 r.

Archiwum Państwowe w Poznaniu – Zespół Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, sygn. 8-9. Rozporządzenie ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 24 lutego 1920 r. dotyczące Izby Rolniczej w Poznaniu.

Archiwum Państwowe w Poznaniu – Zespół Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, sygn. 8-9. Dekret ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 25 lutego 1920 r. dotyczący Izby Rolniczej w Poznaniu.

Archiwum Państwowe w Poznaniu – Zespół Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, sygn. 8-9. Rozporządzenie ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 9 marca 1921 r. dotyczące izb rolniczych.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu, sygn. 2.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu, sygn. 1638.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu, sygn. 1699.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, sygn. 141. Sprawozdanie z cenzury prewencyjnej tygodnika, „Polska Ludowa" nr 87 z 25 lipca 1946 r. „artykuł skonfiskowany: „Gospodarka czy polityka".

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Związku Kółek Rolniczych, sygn. 1. Wykaz Powiatowych Biur Rolnych Wielkopolskiej Izby Rolniczej w Poznaniu.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Związku Kółek Rolniczych, sygn. 1. Wykaz Powiatowych Biur Rolnych Wielkopolskiej Izby Rolniczej w Poznaniu.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Związku Kółek Rolniczych, sygn. 1. Pismo Prezydium Rady Ministrów z dnia 18 października 1946 r. do Obywatela Bolesława Podedwornego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Związku Kółek Rolniczych, sygn. 1. Pismo Komisarza do przeprowadzenia likwidacji izb rolniczych z dnia 26 października 1946 r. skierowane do Wojewódzkiej Izby Rolniczej w Poznaniu.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Zespół Wojewódzkiego Związku Kółek Rolniczych, sygn. 1. Pismo Komisarza do przeprowadzenia likwidacji izb rolniczych z dnia 4 listopada 1946 r. skierowane do Komisarza Izby Rolniczej w Poznaniu.

II. Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267).
Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227).
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
Dyrektywa Rady z dnia 25 lipca 1978 r. (78/686/EWG) dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji osób wykonujących zawód lekarza dentysty, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 233 z 24.8.1978 z późn. zm.).
Dyrektywa Rady z dnia 5 kwietnia 1993 r. (93/16/EWG) mającej na celu ułatwienie swobodnego przepływu lekarzy i wzajemnego uznawania ich dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 165 z 07.07.1993 z późn. zm.).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. (98/5/EC) w sprawie ułatwienia stałego wykonywania zawodu prawnika w innym państwie członkowskim niż to, w którym zostały uzyskane kwalifikacje (Dz. Urz. WE L 077 z 16.02.1998 z późn. zm.).
Pruska ustawa o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r. (w:) Zbiór ustaw pruskich nr 9689. Reichgesetzblatt 1897.
Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania izb lekarskich (Dz. U. 1921 Nr 105, poz. 763).
Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o adwokaturze w okręgach sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu oraz górnośląskiej części okręgu sądu apelacyjnego w Katowicach (Dz. U. 1924 Nr 78, poz. 755).
Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r. (Dz. U. 1932 Nr 26, poz. 203).
Ustawa z dnia 24 marca 1933 r. w sprawie zmiany i uzupełnień rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz. U. 1933 Nr 25, poz. 210).
Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz. U. 1934 Nr 26, poz. 203).
Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 1934 Nr 31, poz. 275).
Ustawa z dnia 11 stycznia 1938 r. o izbach lekarsko-dentystycznych (Dz. U. 1938 Nr 6, poz. 33).
Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. 1938 Nr 33, poz. 289).
Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. 1939 Nr 55, poz. 346).
Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. 1946 Nr 3, poz. 17).
Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (Dz. U. 1947 Nr 43, poz. 218).
Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o obywatelskich komisjach podatkowych i lustratorach społecznych (Dz. U. 1947 Nr 43, poz. 219).
Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i zawodowe wykonywanie czynności handlowych (Dz. U. 1947 Nr 43, poz. 220).
Ustawa nr 49-1652 z dnia 31 grudnia 1949 r.
Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości (Dz. U. 1950 Nr 10, poz. 104).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. 1950 Nr 30, poz. 275).
Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. o zniesieniu izb lekarskich i lekarsko-dentystycznych (Dz. U. 1950 Nr 36, poz. 326).
Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o zniesieniu izb aptekarskich (Dz. U. 1951 Nr 1, poz. 3).
Ustawa z dnia 25 maja 1951 r. Prawo o notariacie (Dz. U. 1951 Nr 36, poz. 276).
Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych (Dz. U. 1956 Nr 41, poz. 190).
Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. 1963 Nr 57, poz. 309).
Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz. U. 1972 Nr 23, poz. 164).
Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. 1982 Nr 16, poz. 124 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. 1982 Nr 19, poz. 145 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. 1984 Nr 21, poz. 92).
Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. 1984 Nr 45, poz. 242).
Ustawa z dnia 19 listopada 1984 r. o podatku rolnym – tekst jednolity (Dz. U. 1984 Nr 43, poz. 272).
Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. 1988 Nr 41, poz. 324).
Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. 1989 Nr 17, poz. 92 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1989 Nr 90, poz. 105 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 1989 Nr 30, poz. 158 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. 1989 Nr 30, poz. 160).
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2010 Nr 193, poz. 1287).
Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. Prawo o notariacie (Dz. U. 1989 Nr 33, poz. 176).
Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych (Dz. U. 1989 Nr 35, poz. 194 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. 1989 Nr 35, poz. 195 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. 1990 Nr 59, poz. 344 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 1990 Nr 87, poz. 506 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie (Dz. U. 1991 Nr 22, poz. 91, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz. U. 1991 Nr 35, poz. 155).
Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. 1991 Nr 55, poz. 235).
Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o badaniu i ogłaszaniu sprawozdań finansowych oraz biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. 1991 Nr 111, poz. 480).
Ustawa z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. 1994 Nr 121, poz. 592).
Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. 1996 Nr 1, poz. 3 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza (Dz. U. 1997 Nr 28, poz. 152 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. 1997 Nr 121, poz. 769).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004 Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. 1998 Nr 106, poz. 668).
Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178).
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000 Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2001 Nr 5, poz. 42 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o izbach rolniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2001 Nr 81, poz. 875).
Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. 2001 Nr 73, poz. 763 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2001 Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. 2010 Nr 11, poz. 66, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
Ustawa z dnia z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2004 Nr 173, poz. 1807).
Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. 2008 Nr 116, poz. 730).
Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. 2009 Nr 77, poz. 649 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708).
Ustawa nr 2010-853 z dnia 23 lipca 2010 r.
LOI no 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (1), NOR: *ECEX0913300L,* 24 juillet 2010, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Texte 17 sur 169. art. 9.
Dekret w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego z dnia 24 grudnia 1918 r. (Dz. U. 1918 Nr 22, poz. 75).
Dekret Krajowej Rady Narodowej z dnia 24 maja 1945 r. o tymczasowych przepisach uzupełniających prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. 1945 Nr 25, poz. 146).
Dekret Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1945 r. o izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. 1945 Nr 25, poz. 163).
Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczeniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów (Dz. U. 1946 Nr 5, poz. 33).
Dekret z dnia 24 stycznia 1946 r. o przenoszeniu i zwalnianiu notariuszów oraz o powierzaniu pełnienia obowiązków notariuszów sędziom i prokuratorom w okresie przejściowym (Dz. U. 1946 Nr 6, poz. 54).
Dekret z dnia 22 lutego 1946 r. o rejestracji i przymusowym zatrudnieniu we władzach wymiaru sprawiedliwości osób mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego (Dz. U. 1946 Nr 9, poz. 65).
Dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o organizacji samorządu zawodowego lekarskiego, lekarsko-dentystycznego i aptekarskiego (Dz. U. 1946 Nr 64, poz. 354).
Dekret Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych (Dz. U. 1946 Nr 47, poz. 265).

Dekret z dnia 21 kwietnia 1948 r. o zmianie ustawy o izbach rzemieślniczych i ich związku (Dz. U. 1948 Nr 65, poz. 434).
Dekret z dnia 25 października 1948 r. o podatku obrotowym (Dz. U. 1948 Nr 52, poz. 413).
Dekret z dnia 25 października 1948 r. o podatku dochodowym (Dz. U. 1948 Nr 52, poz. 414).
Dekret z dnia 18 września 1954 r. o zniesieniu izb lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. 1954 Nr 41, poz. 183).
Décret n° 2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie NOR: EFII1027014D – Rozporządzenie nr 2010-1463 z 1 grudnia 2010 wprowadzające w życie reformę sieci Izb przemysłowo-handlowych.
Rozporządzenie Ministra Handlu z 26 lutego 1850 r. pod nazwą: „Tymczasowe prawo względem ustanowienia izb handlowych i przemysłowych." Zatwierdzone przez Najjaśniejszego Pana w dniu 18 marca 1850 r. Źródło: „Powszechny Dziennik Praw Krajowych i Rządowych" 1850, cz. V, Ustawa Nr 168, Lwów 1853.
Rozporządzenie ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 25 listopada 1919 r. w przedmiocie izb przemysłowo-handlowych w byłej dzielnicy pruskiej. Tygodnik Urzędowy Ministra b. dzielnicy pruskiej Nr 67 z 1919 r.
Rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 23 czerwca 1920 r. o adwokaturze w byłej dzielnicy pruskiej (Dz. U. Ministerstwa B. Dzielnicy Pruskiej 1920 Nr 34, poz. 202).
Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego z dnia 15 marca 1922 r. w przedmiocie utworzenia izb lekarskich (Dz. U. 1922 Nr 41, poz. 353).
Rozporządzenia Ministra Zdrowia Publicznego z dnia 25 lipca 1922 r. o pierwszych wyborach do rad izb lekarskich (Dz. U. 1922 Nr 70, poz. 628).
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1922 r. zmieniające niektóre przepisy o adwokaturze w górnośląskiej części województwa śląskiego (Dz. U. 1922 Nr 109, poz. 1009).
Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. 1927 Nr 53, poz. 468).
Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz. U. 1927 Nr 67, poz. 591).
Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych (Dz. U. 1928 Nr 29, poz. 385).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. Prawo o spółkach akcyjnych (Dz. U. 1928 Nr 39, poz. 383).
Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. 1932 Nr 86, poz. 733).
Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o zmianach w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych (Dz. U. 1932 Nr 94, poz. 817).
Rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 21 marca 1933 r. (Dz. U. 1933 Nr 27, poz. 232).
Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. 1933 Nr 84, poz. 609).
Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku (Dz. U. 1933 Nr 85, poz. 638).
Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 20 lutego 1934 r. o nadaniu statutu Izbie Rzemieślniczej w Poznaniu. (M. P. 1934 Nr 51, poz. 71).
Rozporządzenie z dnia 4 czerwca 1938 r. o zamknięciu list adwokatów i list aplikantów adwokackich (Dz. U. 1938 Nr 40, poz. 334).
Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 lipca 1946 r. ordynacja wyborcza do rad okręgowych izb aptekarskich (Dz. U. 1946 Nr 36, poz. 224).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 października 1946 r. w sprawie przekazania czynności zniesionych izb rolniczych (Dz. U. 1946 Nr 64, poz. 357).
Rozporządzenie nr 51-372 z dnia 27 marca 1951 r.
Rozporządzenia Ministra Przemysłu Drobnego i Rzemiosła z dnia 7 lutego 1957 r. (Dz. U. 1957 Nr 10, poz. 44).
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. 2007 Nr 187, poz. 1336).
Rozporządzeniem nr 2009-1774 z dnia 30 grudnia 2009 r.
Rozporządzenie nr 2010-924 z dnia 3 sierpnia 2010 r.
Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 20 września 1977 r. Karta praw i obowiązków rzemieślnika (M. P. 1977 Nr 25, poz. 123).
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r. (sygn. K 37/00).
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r. (sygn. K 6/06).
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r. (sygn. K 1/09).
Zarządzenie prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z dnia 11 maja 1950 r. w sprawie powołania Komisji Likwidacyjnej oraz likwidatorów izb (M. P. 1950 Nr A 56, poz. 645).

III. Materiały niepublikowane

Grzelak M., *Izba Przemysłowo-Handlowa w Poznaniu jako forma samorządu gospodarczego, (praca doktorska)*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1995.
Izby rolnicze, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Warszawa 1999.
Kodeks Etyki Zawodowej Architektów stanowiący załącznik do Uchwały 01 III Sprawozdawczego Krajowego Zjazdu Izby Architektów podjętej w dniu 18 czerwca 2005 r.
Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Przegląd wspólnotowej polityki w zakresie innowacji w zmieniającym się świecie* COM(2009) 442 wersja ostateczna, 2010/C 354/19.
Komunikat z Brugii w sprawie ściślejszej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego w latach 2001–2020, 7 grudnia 2010 r.
Krajowa Izba Gospodarcza – Polish Chamber of Commerce, Warszawa 2002.
Księga adresowa gospodarstw rolnych województwa poznańskiego, Poznań 1926.
Materiały źródłowe pozyskane z Departamentu ds. prawnych ACFCI (Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych), styczeń 2012 r.
Miklaszewski S., *Ku dalszej organizacji samorządu gospodarczego w Polsce*, referat wygłoszony na Zjeździe Samorządu Gospodarczego Rzeczypospolitej, Warszawa, 26.04. 1932 r.
Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów.
Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007 r.
Poselski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych przyjęty w dniu 15 września 1995 r. (druk sejmowy nr 1300).
Poselski projekt ustawy o samorządzie gospodarczym przyjęty w dniu 16 listopada 1993 r. (druk sejmowy nr 132).
Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym wniesiony do Sejmu 10 kwietnia 1996 r. (druk sejmowy nr 1623).

Projekt ustawy o uchyleniu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów oraz o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym z dnia 17 lutego 2009 r.
Regulaminy – Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2002.
Senacki projekt ustawy o samorządzie gospodarczym przyjęty w dniu 19 marca 1993 r. (druk sejmowy nr 325).
Sprawozdanie Izby Rzemieślniczej w Poznaniu za rok 1927.
Sprawozdanie o stanie gospodarczym rzemiosła w okręgu Izby Rzemieślniczej w Poznaniu za rok 1933.
Sprawozdanie Pomorskiej Izby Rolniczej za lata 1920–1922.
Sprawozdanie roczne z działalności Izby Rzemieślniczej w Poznaniu za rok 1934.
Sprawozdanie Stenograficzne z 48 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 17 maja 1989 r.
Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1931/32.
Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1932/33
Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1933/34.
Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1934/35.
Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1935/36.
Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1936/37.
Sprawozdanie Wielkopolskiej Izby Rolniczej za rok 1937/38.
Stanowisko VIII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 17 ust. 1 i art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych.
Stanowisko nr 4/II/2009 Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych z dnia 27 lutego 2009 roku w sprawie złożenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 34 ust 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. 2004 Nr 144, poz. 1529 z późn. zm.) z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej.
Stanowisko Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. dotyczącego stwierdzenia niezgodności ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów zawodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (Załącznik do uchwały nr 7/R/09).
Stanowisko Polskiej Izby Rzeczników Patentowych w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją m.in. art. 24 ust. 7 oraz art. 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509 z późn. zm.).
Stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej wobec „Wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie korporacji zawodowych" z dnia 12 stycznia 2009 r.
Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 16 stycznia 2009 r. w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego.
Statut Izby Rzemieślniczej w Poznaniu uchwalony przez VI Nadzwyczajny Zjazd Przedstawicieli w 1989 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 4/1 z dnia 16 maja 2001 r.
Statut Krajowej Izby Syndyków uchwalony przez Zjazd Założycielski, który odbył się w dniu 28 listopada 2009 r. w Warszawie.
Statut Polskiej Izby Ubezpieczeń, Warszawa 1999.
Uchwała I Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów w sprawie powołania regionalnych oddziałów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów.
Uchwała Nr 8/08/V Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 4 kwietnia 2008 r. w sprawie wysokości składki członkowskiej.

Uchwała Nr 74/VII/2009 KRRP z dnia 14.09.2009 r. o przyjęciu stanowiska w sprawie wniosku rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12.01.2009 r. do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niezgodności ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów zawodów zaufania publicznego z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej (sygn. akt: K.1/09).
Uchwała nr 4 II Programowo-Budżetowego Krajowego Zjazdu Izby Architektów RP w Warszawie w dniu 27 listopada 2010 r.
Uchwała nr 3954/56/2011 Krajowej Rady Biegłych Rewidentów z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie wysokości składki członkowskiej biegłych rewidentów w 2011 r.
Uchwała Zgromadzenia Izby Adwokackiej w Warszawie z dnia 12 czerwca 2011 r.
Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o sprawdzenie zgodności z Konstytucją zasady obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego oraz kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa do wykonywania zawodu bez możliwości ponownego ubiegania się o wpis na listę osób wykonujących dany zawód (RPO-598261-I/08/AK).

IV. Periodyki

„Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2006, t. 74.
„Administracja Publiczna" 2006, nr 1.
„Architektura Murator" 2000, nr 4.
„Architektura Murator" 2000, nr 8.
„Architektura Murator" 2004, nr 11.
„Auxilium Sociale" 1999, nr 3/4.
„Bezpieczeństwo Pracy" 2004, nr 7/8.
„Biuletyn Informacyjny Sądu Lekarskiego i Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej" 2001, nr 4/5.
„Biuletyn Wielkopolskiej Izby Lekarskiej" 2006, nr 7.
„Chłopska Gospodarka" 1946, nr 9.
„Chłopska Gospodarka" 1947, nr 1.
„Dzień Polski" z 21.02.1928.
„Homo Dei" 2000, nr 4.
„Kwartalnik Historii Nauki i Techniki" 2010, nr 1.
„Miscellanea Iuridica" 2002, t. 1.
„Miscellanea Iuridica" 2003, t. 2.
„Miscellanea Iuridica" 2003, t. 3.
„Nauki o Finansach" 2009, nr 1.
„Nowe Życie Gospodarcze" 2000, nr 31.
„Palestra" 1988, nr 11-12.
„Palestra" 1996, nr 7/8.
„Palestra" 1996, nr specjalny.
„Palestra" 1997, nr 1/2.
„Palestra" 1999, nr 1/2.
„Palestra" 2002, nr 11/12.
„Palestra" 2003, nr 7/8.
„Palestra" 2003, nr 11-12.
„Palestra" 2004, nr 5/6.
„Palestra" 2006, nr 1/2.
„Palestra" 2006, nr 7/8.
„Palestra" 2006, nr 11-12.

„Palestra" 2007, nr 1/2.
„Palestra" 2007, nr 5/6.
„Palestra" 2007, nr 7/8.
„Palestra" 2007, nr 9/10.
„Palestra" 2008, nr 11-12.
„Palestra" 2009, nr 3-4.
„Państwo i Prawo" 2003, z. 10.
„Państwo i Prawo" 2007, z. 6.
„Polityka Społeczna" 2004, nr 10.
„Polityka Społeczna" 2008, nr 2.
„Polska Ludowa" 1946, nr 87.
„Poznańskie Studia Teollogiczne" 2002, t. 13.
„Poznańskie Zeszyty Humanistyczne" 2006, t. 6.
„Praca Socjalna" 2001, nr 3.
„Praca Socjalna" 2005, nr 1.
„Praca Socjalna" 2005, nr 4.
„Praca Socjalna" 2007, nr 3.
„Prace Naukowe" 2009, nr 46.
„Prace Naukowe Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie" 2006, nr 9.
„Prawo i Medycyna" 2005, nr 4.
„Problemy Humanistyki" 1999, z. 4/5.
„Przegląd Geodezyjny" 1997, nr 1.
„Przegląd Geodezyjny" 2005, nr 6.
„Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1994, nr 7-8.
„Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2002, nr 2.
„Rachunkowość" 2004, nr 11, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 4.
„Rachunkowość" 2006, nr 2, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 1.
„Rachunkowość" 2007, nr 5, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 2.
„Rachunkowość" 2008, nr 5, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 2.
„Rachunkowość" 2009, nr 5, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 2.
„Rachunkowość" 2009, nr 8, dod. „Rachunkowość-Audytor", nr 3.
„Radca Prawny" 2006, nr 3.
„Radca Prawny" 2007, nr 20.
„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, z. 1/2.
„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2003, z. 3.
„Rynki Zagraniczne" 1995, nr 141.
„Rynki Zagraniczne" 1997, nr 23.
„Rzeczpospolita" z 10.06.1996.
„Rzeczpospolita" z 26.06.1996.
„Rzeczpospolita" 2006, nr 239.
„Samorząd Terytorialny" 2000, nr 3.
„Społeczeństwo i Polityka" 2006, nr 1.
„Studia Iuridica Lublinensia" 2004, t. 4.
„Studia Prawno-Ekonomiczne" 1973, t. X.
„Temidium" 2007, nr 3.
„Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2005, nr 7/8.
„Wieś Wielkopolska" z 17.03.1946.
„Wieś Wielkopolska" z 8.12.1946.
„Zawód: Architekt" 2008, nr 1.
„Zawód: Architekt" 2008, nr 2.

„Zawód: Architekt" 2008, nr 3.
„Zawód: Architekt" 2008, nr 4.
„Zawód: Architekt" 2009, nr 1.
„Zawód: Architekt" 2009, nr 5.
„Zawód: Architekt" 2009, nr 6.
„Zawód: Architekt" 2011, nr 1.
„Zeszyt Naukowy Kaliskiego Towarzystwa Lekarskiego" 1999, nr 5.
„Zeszyty Naukowe Akademia Ekonomiczna w Krakowie 2006, nr 702.
„Zeszyty Naukowe Małopolskiej Szkoły Wyższej w Brzesku" 2009, z. 1.
„Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2007, nr 49.
„Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie" 2009, nr 796.
„Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2008, nr 21.
„Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości" 2005, t. 26.
„Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości" 2007, t. 38.

V. Opracowania

Adamczyk A., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985.
Badanie kapitału społecznego w Wielkopolsce, Poznań 2011.
Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007.
Barański Z. (red.), *Rzemiosło wielkopolskie 1919–1968. Opracowanie materiałowe działalności organizacyjnej i zawodowej*, Poznań 1969.
Barczyk K., Grodziski S., Grzybowki S. (red.), *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990*, Warszawa 2001.
Baszkowski A., Marcinkowski J., Zarzycki A (red.), *Wielkopolska Izba Lekarska. Tradycja i współczesność 1921–1999*, Poznań 2000.
Bernardin J. F., *A quoi sert une chambre de commerce et d'industrie?*, L'Archiepel, 2004.
Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
Blang M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 2000.
Blok Z., *Teoria polityki*, Poznań 1998.
Bondyra K., Sikora J. (red.), *Wielkopolskie rzemiosło między tradycją a nowoczesnością*, Poznań 2008.
Borkowska B., Wrzeszcz-Kamińska G. (red.), *Ekonomia*, Wrocław 2006.
Borodziej W., Garlicki A. (red.), *Okrągły Stół dokumenty i materiały*, Warszawa 2004.
Brzeziński T., *Polskie Towarzystwo Lekarskie 1951–2001*, Warszawa 2001.
Brzeziński J., Chyrowicz B., Poznaniak W., Toeplitz-Winiewska M., *Etyka zawodu psychologa*, Warszawa 2008.
Buenk B. W., *De Kamers von Kophandel in de praktijk*, Kluver-Deventer 1991.
Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
Business Associations for the 21st Century. A Blueprint for the Future, pod red. L. S. Milner, Center for International Private Enterprise, Washington 1999.
Cameron R., *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Warszawa 1996.
Chmaj M. (red.), *Wolność zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 2008.
Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 1995.
Chojnacka K., Radtke J., *Kartki z dziejów rzemiosła wielkopolskiego*, Poznań 1980.
Cisak W. (red.), *Media i dziennikarstwo na przełomie stuleci*, Poznań 2004.

Cyganek S., *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2004.
Czarnecki P., *Etyka mediów*, Warszawa 2008.
Czerwiński W. (red.), *Samorząd lekarski. Ustawa o zawodzie lekarza: przepisy prawne*, Toruń 1998.
Dębowski E., *Dzieje rzemiosła w krótkim zarysie*, Łódź 1947.
Dobosz I., *Prawo i etyka w zawodzie dziennikarza*, Warszawa 2008.
Drucker P. F., *Innowacja i przedsiębiorczość – praktyka i zasady*, Warszawa 1992.
Duda J., Orłowski R., *Gospodarka polska w dziejowym rozwoju Europy (do 1939 r.)*, Lublin 1999.
Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989–1995)*, Kraków 1997.
Filipiak T. (i in.), *Polityczna działalność rzemiosła wielkopolskiego w okresie zaborów*, Poznań 1963.
Frączkiewicz-Wronka A., *Efektywne zarządzanie w partnerstwie lokalnym jako warunek konieczny budowania kapitału społecznego, Konferencja naukowa Badanie kapitału społecznego jako czynnika determinującego skuteczność strategii polityki społecznej w Wielkopolsce*, Poznań wrzesień 2011.
Ganowicz E., Rubisza L. (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008.
Gardocka T., Sobczak J. (red.), *Zawody prawnicze*, Toruń 2010.
Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1997.
Górka M. (red.), *Status zawodów prawniczych w Europie*, Łódź 1998.
Grelowski Z., *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.
Haffer M., *Innowacyjność i potrzeby proinnowacyjne przedsiębiorstw regionu kujawsko-pomorskiego*, Toruń 2004.
Hauszyld W., *Rzemiosło w krajach europejskich*, Warszawa 1933.
Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.
Hubert J., *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań 1926.
Innowacyjność 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.
Janasz W. (red.), *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2005.
Janicka D., *Ustrój administracji nowożytnej w Europie – zarys wykładu*, Toruń 2002.
Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
Jaworski W. L. (red.), *Ankieta o konstytucji*, Kraków 1924.
Jaworski W. L. (red.), *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928.
Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.
Juszczak K. W., *Sprawozdanie Izby Rzemieślniczej w Poznaniu za czas dwudziestolecia urzędowania niemieckiego oraz pięciolecia polskiego (1900–1925)*, Poznań 1925.
Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
Kawka B. (red.), *Almanach Rzemiosła Polskiego*, Warszawa 1998.
Kisza A., Krzemiński Z., Łuczywek R., *Historia adwokatury polskiej*, Warszawa 1995.
Klatka Z., *Wykonywanie zawodu radcy prawnego i adwokata*, Warszawa 2004.
Klimczak B. (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, Wrocław 2001.
Kmieciak R., *Geneza, istota i zadania samorządu*, Poznań 1996.
Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.

Kmieciak R., *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995.
Kmieciak R. (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010.
Kopper G. G., Rutkiewicz I., Schliep K. (red.), *Media i dziennikarstwo w Polsce 1989–1995*, Kraków 1996.
Korcz W., *Patriotyczne tradycje polskiego rzemiosła*, Warszawa 1988.
Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001.
Kosyło A., *Dostęp do zawodu adwokata w prawie polskim, ukraińskim, białoruskim i rosyjskim*, Toruń 2010.
Kotliński T. J., *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
Kowalczyk R., Machura W. (red.), *Etyka w mediach. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Poznań 2009.
Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
Krzeczkowski K., *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938.
Krzemiński Z., *Etyka adwokacka. Teksty, orzecznictwo, komentarz*, Warszawa 2008.
Księga Jubileuszu Rzemiosła Polskiego 70 lat (1933–2003), Warszawa 2003.
Kucza-Kuczyński K., *Zawód – architekt o etyce zawodowej i moralności architektury*, Warszawa 2004.
Kulesza i Kamiński Biuro Doradztwa Prawnego, *Swoboda świadczenia usług i wykonywania wolnych zawodów. Cz. 1, Opracowanie analityczne*, Warszawa 1998.
Kuliszer J., *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, t. 1, Warszawa 1961.
Kumaniecki K., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
Labuda G., *Rozważania nad teorią i historią cywilizacji*, Poznań 2008.
Langowski P., *Notariat*, Sopot 1998.
Latyńska K., Wejland A. P. (red.), *Wywiad kwestionariuszowy. Analizy teoretyczne i badania empiryczne*, Wrocław 1983.
Legat S., Lipieńska M. (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998.
Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
Leśniewski W., *Etyka biegłego rewidenta w prawie i praktyce*, Warszawa 2009.
Lusensky F., *Gesetz ueber Handelskammern*, Berlin 1909.
Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973.
Łuczak Cz. (red.), *Położenie ekonomiczne rzemiosła wielkopolskiego w latach 1918–1939*, Poznań 1964.
Łuczak Cz., *Dzieje gospodarcze Wielkopolski w okresie zaborów (1815–1918)*, Poznań 2001.
Maksymiuk T., Skrzypczak J. (red.), *Polska polityka zdrowotna a akcesja Rzeczpospolitej do Unii Europejskiej*, Poznań 2006.
Malec D., *Dzieje notariatu polskiego*, Kraków 2007.
Malec D., *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002.
Matysiak A. (red.), *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, Wrocław 2003.
Miklaszewski S., *Izby rolnicze*, Warszawa 1934.
Miklaszewski S., *Izby rolnicze. Zarys rozwoju samorządu rolniczego w Europie współczesnej. Nowe prawo o izbach rolniczych*, Warszawa 1932.
Nawrot B., Pokładecki J. (red.), *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, Poznań 1999.

Nawrot B., Pokładecki J. (red.), *Samorząd ponadgminny w Polsce: tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, Poznań 2004.
Nowacka E., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce. Studia polityczno-prawne*, Wrocław 1994.
Nowacki R., Staniewski M. W. (red.), *Podejście innowacyjne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Warszawa 2010.
Nowak S., *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 1970.
Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M., *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki – innowacje – korporacje transnarodowe*, Warszawa 2011.
Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce. Spór o ustrój prawny, Poznań 2007.
Okuszko W., Przyłuski T. (red.), *Rzemiosło w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972.
Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2004.
Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
Puaux P., *Les Chambres de commerce et d'industrie*, Paris 1998.
Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
Piasecki B., Kubiak K. (red.), *Partnerstwo dla innowacji*, Łódź 2009.
Pietkiewicz Z., *Samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 1930.
Pietrzak-Pawłowska J. (red.), *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku – studia i materiały*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970.
Piontek D. (red.), *W kręgu mediów i polityki*, Poznań 2003.
Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996.
Polak W., Kufel J., Chechłowska M., Nowakowski P., Chrul D. (red.), *Okrągły Stół. Dwadzieścia lat później, zbiór studiów*, Toruń 2009.
Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009.
Polska Izba Ubezpieczeń X-lecie 1990–2000.
Popławski W., Sudolska A., Zastempowski M. (red.), *Współpraca przedsiębiorstw w Polsce w procesie budowania ich potencjału innowacyjnego*, Toruń 2008.
Porter M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York 1990.
Potok A. (red.), *Izby rolnicze jako forma samorządu rolniczego*, Poznań 1994.
Poznańska K., *Uwarunkowania innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Warszawa 1998.
Prętki K., *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007.
Przybyszewski R., *Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy*, Warszawa 2007.
Ptasiński C., *Prawo rzemieślnicze*, Lublin 1931.
Puślecki Z. W., Walkowski M. (red.), *Rolnictwo polskie we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, Poznań 2004.
Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.
Robakowski K., Żurowski M., *Materiały źródłowe do historii Polski Ludowej*, Poznań 1982.
Roubini N., Mim S., *Ekonomia kryzysu*, Warszawa 2011.
Rusiński W., *Zarys historii gospodarczej świata*, Poznań 1966.
Rusiński W., *Zarys historii gospodarczej Polski na tle dziejów gospodarczych powszechnych*, Poznań 1982.
Rutkowska M., *Samorządy zawodowe w okresie transformacji w Polsce*, Wrocław 2004.
Sadzikowski W., *200 lat gospodarki rynkowej*, Warszawa 1993.
Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

Sesja naukowa pt. 70 lat zunifikowanego polskiego prawa o notariacie, Warszawa 2003.
Skawińska E., Cyrson E., Zalewski R. I. (red.), *Konkurencyjność przedsiębiorstw*, Poznań 2011.
Sobczak K., *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2001.
Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000.
Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
Starościak J., *Samorząd adwokatury*, Wrocław–Wilno 1939.
Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
Stelmach A. (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Poznań 2010.
Surzycki S., *Izby rolnicze a zrzeszenia rolnicze*, Warszawa 1928.
Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2006.
Szalczyk Z., *Izba rolnicza jako jednostka organizacyjna samorządu rolniczego*, Poznań 1996.
Szemberg A., *Przemiany agrarne w chłopskim rolnictwie*, Warszawa 1995.
Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 1999.
Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007.
Turzyński M., Wiatr M., *Ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym. Komentarz*, Warszawa 2010.
Wachholz W. Sz., *Istota i prawo związków publicznych. Publiczne osoby związkowe*, Warszawa 1928.
Waligórski M. A., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
Waschko S., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Odbitka z bilansu gospodarczego dziesięciolecia Polski odrodzonej*, t. II, Poznań 1929.
Wejland A. P. (red.), *Wywiad kwestionariuszowy. Analizy teoretyczne i badania empiryczne*, Wrocław 1983.
Wereszczyński A., *Państwo antyczne i jego renesansy*, Lwów 1934.
Wieś i rolnictwo w Polsce Ludowej (praca zbiorowa), Poznań 1990.
Wieś i rolnictwo w procesie integracji Polski z Unią Europejską (praca zbiorowa), Poznań 1998.
Więckowska E., *Lekarze jako grupa zawodowa w II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2004.
Wojtaszczyk K. A., Jakubowski W. (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003.
Wódź J., *Socjologia dla prawników i politologów*, Warszawa 2000.
Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.
Wróbel S. (red.), *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej: Płaszczyzny – wymiary – kierunki*, Toruń 2010.
Wykrętowicz S. (red.), *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, Poznań 2012.
Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2008.
Wykrętowicz S. (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
Zamoyski S., *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931.
Zarzycki A., *Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa. Tradycja i współczesność (1951–2001)*, Poznań 2001.
Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2002.
Żbikowska M. (red.), *Rola samorządów – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa. Debata „Okrągły Stół": pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego*, Warszawa 2004.
Żukrowska K. (red.), *Transformacja systemowa w Polsce*, Warszawa 2010.
Żuławski J. (red.), *XX lat samorządu radców prawnych 1982–2002: księga jubileuszowa*, Warszawa 2002.

VI. Źródła internetowe

Antczak J., Hornowski J., *Jak powstawał nasz samorząd*, http://www.oil.org.pl/xml/ oil/oil68/ gazeta/numery/n2004/n200410/n20041015, z dnia 15.12.2011 r.

Background on innovation in Europe, 4 February 2011, www.ec.europa.eu/europe 2020/pdf/ innovation_background_en.pdf, z dnia 15.12.2011 r.

Baka W., *Próby tworzenia samorządu zawodowego geodetów uprawnionych – przyczyny i skutki jego powołania*, http://www.geodezja-szczecin.org.pl/stara_strona/Konf erencje/Konf2011/ k03.html, z dnia 6.12.2011 r.

Barman K., *Lekarzowi nie wolno krytykować kolegów*, http://wiadomosci.dziennik.pl/wyda rzenia/artykuly/199194,lekarzom-nie-wolno-oceniac-kolegow.html,m z dnia 10.12.2011 r.

Code de commerce (Kodeks handlowy), http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do? idArt icle=LEGIARTI000023160647&idSectionTA=LEGISCTA000006178961&cidTexte=LE GITEXT000005634379&dateTexte=20120110, z dnia 15.12.2011 r.

Ćwiąkalski: Egzaminy na aplikacje będą trudniejsze, http://praca.money.pl/wiadomosci/ artykul/cwiakalski;egzaminy;na;aplikacje;beda;trudniejsze,211,0,306899.html, z dnia 12.12. 2011 r.

Dobór respondentów w badaniach jakościowych, http://www.pentor.pl/17566.xml, z dnia 31.07.2011 r.

Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjająca włączeniu społecznemu, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?u ri=COM:2010:2020: FIN:PL:PDF, z dnia 15.12.2011 r.

Frey D., Pietryga T., *Przeciw korporacjom*, http://www.rp.pl/artykul/246924.html, z dnia 15.12.2011 r.

Geneza prac nad ustawą o zawodzie pracownika socjalnego, http://zalaczniki.ops.pl/ PI/geneza _ustawa_pracownikow_socjalnych.doc, z dnia 6.12.2011 r.

http://doradcyprawni.co/2,o_stowarzyszeniu.html, z dnia 6.12.2011 r.

http://ksu.parp.gov.pl/pl/oferta_ksu/porady_innowacyjne?first=Y, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.actuary.org.pl, z dnia 6.12.2011 r.

http://www.bachelor-egc.fr/, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.cci.fr/web/createurs-et-repreneurs, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.cci.fr/web/enseignement-superieur/les-ecoles-superieures-de-commerce, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.cci.fr/web/organisation-du-reseau/histoire, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.cci.fr/web/organisation-du-reseau/presentation-acfci, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.cci.fr/web/organisation-du-reseau/presentation-cci, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.europartner.com.pl, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.haute-normandie.cci.fr/actualite/50-les-deux-ccir-de-normandie-actent-la-creation-du-giccci-normandie, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.izbasyndykow.pl/o-izbie, z dnia 4.12.2011 r.

http://www.izbasyndykow.pl/o-izbie?start=10, z dnia 4.12.2011 r.

http://www.karierawfinansach.pl/praca/biegly-rewident,kategoria-opis, z dnia 8.12.2011 r.

http://kignet.kig.pl/innowacje, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=5E9581B4D1764F6BACCC0 CF7C63 9B0B9.tpdjo0, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.negoventis.cci.fr/, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.paris.polemb.net/files/ekonomiczne/PrzewodnikgospodarczyFrancja2011.pdf, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.piu.org.pl, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.pole-formationcci.org/index.php?option=com_content&task=view& amp;id =213&a mp;Itemid=555, z dnia 15.12.2011 r.

http://www.prawo.egospodarka.pl/48807,Nowa-ustawa-o-izbach-lekarskich,1,83,1.h tml, z dnia 15.11.2011 r.
http://www.psychiatria.pl/txt/a,3391,0,weszla-w-zycie-ustawa-o-zawodzie-psychologa#.TsGB BYQZ mS8, z dnia 15.11.2011 r.
http://www.ptp.org.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=220, z dnia 15.11.2011 r.
http://www.rennes.cci.fr/fr/centre-etudes-langues-rennes-vitre.aspx, z dnia 15.12.2011 r.
http://www.transcommerce.com, z dnia 15.12.2011 r.
http://www.university-directory.eu/France/Groupe-ESC-Normandie-Le-Havre-Caen. html, z dnia 15.12.2011 r.
http://www.vosges.cci.fr/-votre-cci, z dnia 15.12.2011 r.
Innovation Union Scoreboard 2011. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation, 7 February 2012, www.proinno-europe.eu/inno-metrics, z dnia 10.02.2012 r.
Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation, February 2011, www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/ innovation-union-scoreboard-2010, z dnia 15.12.2011 r.
Kliszcz J., *Obligatoryjny samorząd*, http://www.polbrokers.pl/navigation/prasa/pliki/Obliga toryjnySamorzad.pdf, z dnia 6.12.2011 r.
Kodeks Etyki Lekarskiej, http://www.portalmed.pl/, z dnia 29.07.2008 r.
Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie promowania kreatywności i innowacji przez kształcenie i szkolenie (2008/C 141/10), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C: 2008:141:0017:0020:PL:PDF, z dnia 15.12.2011 r.
LOI no 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (1), NOR : *ECEX0913300L*, 24 juillet 2010, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Texte 17 sur 169, z dnia 15.12.2011 r.
Notariusze: Zubożejemy i zamkniemy kancelarie, Ziobro: Przyjdą nowi, http://www. pb.pl/1370 860,101071,notariusze-zubozejemy-i-zamkniemy-kancelarie-ziobro-przyjda-no wi, z dnia 12.12.2011 r.
Prawo: Aktuariusze chcą własnego samorządu, http://www.gu.com.pl/index.php?opti on=com_ content&task=view&id=41441&Itemid=232, z dnia 6.12.2011 r.
Prezydent przeciw ustawie o doradcach prawnych, http://gazetapraca.pl/gazetapraca/ 1,73343, 349007 6.html, z dnia 6.12.2011 r.
Radziwił K., *Nie ma barier w dostępie do zawodu lekarza*, http://archiwum.rp.pl/ar tykul/718671_ Nie_ma_barier_w_dostepie_do_zawodu_lekarza.html, z dnia 28.06.2011 r.
Raport o dostępności pomocy prawnej w Polsce, http://adwokatura.pl/newsletter/gfx/ File/001/ DANE.pdf, 15.02.2010 r.
Rzeczoznawcy majątkowi wzorem innych samorządów zawodowych chcieliby stworzyć samorząd zawodowy, http://www.rp.pl/artykul/592804,748391.html, z dnia 6.12.2011 r.
Stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, http://www.polskapsychol ogia.win.pl/ aktua ln.html, z dnia 15.11.2011 r.
Stanowisko samorządu radców prawnych w sprawie poszerzenia dostępu do zawodu i likwidacji egzaminu wstępnego na aplikację, http://www.edukacjaprawnicza.pl/images/ files/stanowiskokrrpwsprawiea plikacjiradcowskiej.doc, z dnia 15.02.2010 r.
Strategia działania Zarządu Stowarzyszenia Polskich Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, http://www.polbrokers.pl/navigation/stowarzyszenie/strategia_2008_20 11.html, z dnia 6.12.2011 r.
W 2010 roku zabraknie w Polsce 60.000 pielęgniarek, http://www.pielegniarki.info. pl/article/ view/id/1596, z dnia 23.03.2010 r.
Wyniki egzaminów zaskoczyły wszystkich, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/ 38382,wyniki_egzaminow_zaskoczyly_wszystkich.html, z dnia 12.12.2011 r.

Spis tabel

Tabela 1. Charakterystyka badanej grupy adwokatów 233
Tabela 2. Ocena kompetencji samorządowych przez adwokatów 238
Tabela 3. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 14 z uwzględnieniem wieku, płci oraz stażu zawodowego 241
Tabela 4. Charakterystyka badanej grupy architektów 246
Tabela 5. Odpowiedzi architektów na pytanie 2 z uwzględnieniem wieku, płci i stażu zawodowego 249
Tabela 6. Ocena kompetencji samorządowych przez architektów 252
Tabela 7. Ogólna liczba osób wykonujących w Polsce zawody prawnicze 262
Tabela 8. Analiza SWOT funkcjonowania samorządu zawodowego w Polsce 270

Spis wykresów

Wykres 1. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 2 234
Wykres 2. Odpowiedzi na pytanie 2 z uwzględnieniem kryterium wieku 235
Wykres 3. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 3 236
Wykres 4. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 4 236
Wykres 5. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 12 239
Wykres 6. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 13 240
Wykres 7. Odpowiedzi architektów na pytanie 2 248
Wykres 8. Odpowiedzi architektów na pytanie 3 250
Wykres 9. Odpowiedzi architektów na pytanie 4 250
Wykres 10. Odpowiedzi architektów na pytanie 12 254
Wykres 11. Odpowiedzi architektów na pytanie 13 254
Wykres 12. Liczba mieszkańców przypadających na jednego prawnika posługującego się tytułem zawodowym zgodnie z dyrektywą 98/5/EC (adwokaci i radcy prawni) 261

Uniwersytet Adama Mickiewicza
WNPiD UAM
BIBLIOTEKA
w Poznaniu