

Historyczny proces kształtowania się samorządu zawodowego w Polsce

1. Wstęp

Zmiany społeczno-polityczne, jakie miały miejsce w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku przyczyniły się do ponownego rozwoju idei samorządności. Mając w pamięci trudne doświadczenia realnego socjalizmu, decydenci polityczni uświadomili sobie wówczas, że przekraczanie granic etatyzmu i budowa centralistycznego modelu administracji nie służy państwu i może mieć wobec niego dysfunkcjonalny charakter. Słusznie uznano również, że brak partycypacji społecznej w życiu politycznym oraz alienacja elit władzy stanowią zarzewie kryzysu struktur państwowych¹.

Transformacja systemu politycznego w Polsce przyczyniła się do powstania państwa prawa opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych. Nie ulega wątpliwości, że decentralizacja władzy publicznej, której emanacją była restytucja samorządu terytorialnego, stała się jednym z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej. Bardzo istotną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup społecznych odgrywa samorząd zawodowy². Umocowanie samorządu zawodowego w strukturze administracyjnej państwa służy racjonalizacji modelu ustrojowego Polski oraz zapewnia lepszą reprezentację interesów osób wykonujących profesje zaufania publicznego.

2. Istota samorządu zawodowego

Zgodnie z założeniami teoretycznymi samorząd zawodowy to organizacyjna forma zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest m.in. reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona socjalna tychże osób, a także realizowanie szeregu zadań typowych dla związków publicznoprawnych. To właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym³.

¹ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 9.

² R. Kmieciak, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, w: *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2000, s. 207.

³ R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, w: *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2008, s. 338.

Zakres, w jakim państwo przekazało władztwo publiczne samorządowi zawodowemu obejmuje: reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych; nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu; kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu; organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego; doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w danym zawodzie⁴.

Samorzady zawodowe tworzone są przez profesje, które ze względu na swoje społeczne znaczenie wymagać muszą najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych dla ochrony tych zawodów i ich przedstawicieli oraz dla umacniania interesu społecznego. Powstawanie tego typu struktur i przyznanie im uprawnień władczych traktowane może być jako dowód uznania przez państwo ich kompetencji w dziedzinach realizacji ustawowych zadań publicznych⁵.

Samorzady zawodowe tworzone są przez tzw. zawody zaufania publicznego i posiadają umocowanie konstytucyjne. W art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku stwierdzono, że „W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Problem polega jednak na tym, że samo pojęcie zawodu zaufania publicznego nie zostało zdefiniowane ani przez prawo, ani przez doktrynę, ani też orzecznictwo. Zdaniem Jerzego Hausnera do istotnych cech zawodu zaufania publicznego zalicza się: powierzenie uprawiającym taki zawód informacji dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług; uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniana; objęcie osób dysponujących taką tajemnicą immunitetem zwalniającym ich od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej; występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej⁶.

Do tej pory przyjęto szesnaście 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, rzeczników patentowych, psychologów, kuratorów sądowych, diagnostów laboratoryjnych oraz fizjoterapeutów. Ustawy regulujące działalność samorządów zawodowych określają strukturę tych samorządów, ilość szczebli w strukturze oraz ustanawiają organy korporacyjne. W ustawach tych określone są zadania państwa, które ustawodawca zdecydował się przekazać do realizacji organom samorządów zawodowych, a także określone są kompetencje, jakie w celu wykonania tych zadań ustawodawca przekazał organom korporacyjnym. Jest to spełnienie idei decentralizacji – samorząd zawodu zaufania publicznego nabywa od państwa szereg kompetencji, by

⁴ R. Kmieciak, *Asymetria w rozwoju samorząd zawodowego i gospodarczego w Polsce*, w: *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2005, s. 93.

⁵ A. Lemiszowska, *Spółeczna misja samorządu zawodowego*, w: *Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, red. M. Kwiatkowski, „Rocznik Lubuski” 2003, t. XXIX, cz. I, s. 173.

⁶ J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, pod red. S. Legata, M. Lipińskiego, Warszawa 2002, s. 119.

prawidłowo mógł spełniać swoje funkcje, a jednocześnie przejmuje niemal pełną odpowiedzialność za te działania.

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. To zaś sprawia, że wizerunek samorządu zawodowego w oczach opinii publicznej 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 swoistego rodzaju prawnie usankcjonowanego monopolu. Zdaniem krytyków samorządu zawodowego partykularny interes przesłania członkom poszczególnych korporacji dobro społeczne, a przecież samorząd zawodowy powinien chronić zarówno jego członków, jak i obywateli przed nieprawidłowościami w danej profesji⁷.

Dyskusje te w konkluzji bardzo często wskazują na konieczność likwidacji tego rodzaju struktur i przekazanie zadań publicznych realizowanych przez samorządy zawodowe na rzecz administracji rządowej. W ocenie autora opracowania tego rodzaju kierunek myślenia jest sprzeczny z interesem obywateli oraz stoi w sprzeczności z interesem państwa. Warto bowiem pamiętać, że podobne działania prowadzone były po zakończeniu II wojny światowej, gdzie celem nowych władz było ubezwłasnowolnienie społeczeństwa i całkowite przejście sfery publicznej przez aparat państwowy. Warto więc przyjrzeć się bliżej temu okresowi naszej historii.

3. Samorząd zawodowy w okresie II Rzeczypospolitej

Historia polskiego samorządu zawodowego sięga okresu zaborów, jednakże ze znacznym jego rozwojem mieliśmy do czynienia w okresie II Rzeczypospolitej. Początków zapisów konstytucyjnych dotyczących zagadnienia samorządu zawodowego poszukiwać należy w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., której artykuł 68 brzmiał: „Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: Izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy”⁸. W Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. w artykule 72 stwierdzono, że administrację państwową sprawuje: administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy. Natomiast w artykule 76 ustawy zasadniczej stwierdzono, że „Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący

⁷ P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa-Poznań 2012, s. 209–272.

⁸ Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267.

izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne⁹. Zarówno konstytucja marcowa, jak i konstytucja kwietniowa nie wspominają bezpośrednio o samorządzie zawodowym. Jednakże w doktrynie owego czasu samorząd zawodowy traktowany był bardzo często jako część samorządu gospodarczego, stąd też podstaw dla tworzenia samorządu zawodowego upatrywano początkowo w zapisie konstytucji marcowej. W konstytucji kwietniowej mowa jest natomiast o samorządzie gospodarczym wolnych zawodów, co można przyrównać do samorządu zawodowego, bowiem miano wolnego zawodu było charakterystyczne dla zawodu adwokata, notariusza czy lekarza, które to grupy zawodowe uzyskały przywilej posiadania samorządu korporacyjnego¹⁰.

W okresie II Rzeczypospolitej samorząd zawodowy posiadał jasno określone podstawy organizacyjne i traktowany był jako związek publicznoprawny. W owym czasie ustawodawca wyszedł z założenia, iż państwu powinno zależeć, aby tego rodzaju związki samorządowe podnosiły morale ich członków oraz pomagały im w różnych aspektach ich działalności w tym również sferze materialnej. Jednocześnie jednak związki te powinny pełnić funkcje publiczne, w tym funkcje z zakresu administracji rządowej, które państwo może im przekazać w drodze delegacji ustawowej. A zatem państwo uznało korporacje zawodowe nie tylko za organizacje przymusowe i samorządowe w zakresie prawa prywatnego, ale również w pewnym zakresie prawa publicznego, przekazując im część własnych kompetencji, uznając, że będą one w stanie lepiej wywiązać się z poszczególnych zadań¹¹.

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 1932 roku nie istniało jednolite ustawodawstwo normujące ustrój i zadania adwokatury na terenie nowopowstałego 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. W byłym zaborze pruskim obowiązywały ustawy niemieckie z dnia 1 lipca 1878 r. i 22 maja 1910 r., które szczegółowo normowały funkcjonowanie samorządu adwokackiego¹². W byłym zaborze austriackim obowiązywała początkowo ordynacja adwokacka z dnia 6 lipca 1868 r. Jednorodny samorząd adwokacki, obejmujący swoim zasięgiem całe terytorium kraju, został wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury¹³. Sześć lat później rozporządzenie prezydenta zastąpione zostało ustawą o tym samym tytule przyjętą w maju 1938 r.¹⁴, gdzie zgodnie z zapisami ustawy głównymi celami samorządu było strzeżenie godności stanu adwokackiego, re-

⁹ Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227.

¹⁰ S. Wykretowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2008, s. 80–81.

¹¹ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 67.

¹² Warto dodać, że na terenie byłego zaboru pruskiego w skład izb adwokackich oprócz adwokatów i aplikantów wchodził również notariusze z danego okręgu.

¹³ Dz. U. 1932, Nr 86, poz. 733.

¹⁴ Ustawa z dnia 4 maja 1938 r., *Prawo o ustroju adwokatury*, Dz. U. 1938, Nr 33, poz. 289.

prezentowanie interesów zawodowych oraz współdziałanie z organami wymiaru sprawiedliwości. Struktura samorządu była dwuszczeblowa. Na szczeblu centralnym istniała Naczelna Rada Adwokacka, natomiast na szczeblu lokalnym izby adwokackie, które posiadały osobowość prawną, a w ich skład wchodziłi adwokaci i aplikanci adwokaccy mający siedzibę na terenie właściwego okręgu sądu apelacyjnego.

Drugą korporacją zawodową, która uzyskała przywilej tworzenia samorządu zawodowego byli notariusze. Tutaj, podobnie jak w przypadku adwokatów, początkowo funkcjonowanie izb nie opierało się na jednolitym ustawodawstwie. Jako samodzielna i niezależna struktura samorząd zawodowy notariuszy występował jedynie w byłym zaborze austriackim, gdzie funkcjonował na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1871 r. Na terenie byłego zaboru pruskiego notariusze wchodziłi w skład samorządu adwokackiego, natomiast instytucja samorządu notarialnego w byłym zaborze rosyjskim nie była w ogóle znana. Ujednociony 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 notariuszy¹⁵. 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. Rozwiązania zastosowane w rozporządzeniu z 1933 r. wzorowane były na zapisach aktów prawnych dotyczących adwokatury.

Samorządem, którego funkcjonowanie zostało stosunkowo wcześniej ujednocione na terytorium całej II Rzeczypospolitej był niewątpliwie samorząd lekarski, bowiem już w roku 1921 przyjęto ustawę z dnia 2 grudnia o ustroju i zakresie działania izb lekarskich¹⁶. W kilkanaście lat później przyjęto też ustawę z dnia 15 marca 1934 r. o izbach lekarskich¹⁷. Struktura tego samorządu była dwuszczeblowa. Na poziomie podstawowym funkcjonowały okręgowe izby lekarskie, które obejmować mogły obszar jednego lub więcej województw. W skład izby lekarskiej wchodziłi wszyscy lekarze wpisani na listę mający stałe bądź też czasowe prawo wykonywania praktyki lekarskiej i zamieszkali w okręgu działalności izby. Na szczeblu ogólnopolskim natomiast funkcjonowała Naczelna Izba Lekarska, w której skład wchodziłi wybrani przez okręgowe rady spośród swoich członków delegaci.

Kolejną grupą zawodową, którą zorganizowano na zasadzie przymusowego samorządu zawodowego byli lekarze-dentyści. Ustawa z dnia 11 stycznia 1938 r. o izbach lekarsko-dentystycznych¹⁸ wzorowana była na zapisach ustawy dotyczącej samorządu lekarskiego, w szczególności w zakresie struktury organizacyjnej samorządu, podstawowych zadań, sądownictwa dyscyplinarnego czy też nadzoru nad samorządem. Do wybuchy II wojny światowej udało się utworzyć cztery okręgowe izby lekarsko-dentystyczne w Poznaniu, Krakowie, Warszawie i Wilnie.

¹⁵ Dz. U. 1933, Nr 84, poz. 609.

¹⁶ Dz. U. 1921, Nr 105, poz. 763.

¹⁷ Dz. U. 1934, Nr 31, poz. 275.

¹⁸ Dz. U. 1938, Nr 6, poz. 33.

Ostatnim samorządem, którego podstawy prawne udało się stworzyć w okresie II Rzeczypospolitej był samorządu aptekarski. Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o izbach aptekarskich¹⁹ nie została jednak zrealizowana, bowiem niespełna trzy miesiące później wybuchła II wojna światowa. Jednakowoż zapisy tej ustawy stanowiły podstawę dla restytucji samorządu aptekarzy po zakończeniu działań wojennych i ponownym odzyskaniu niepodległości.

4. Wybuch II wojny światowej

W okresie II wojny światowej zlikwidowano wszelkie formy polskiej administracji na terytorium Rzeczypospolitej, w tym również w sferze samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego. Na ziemiach polskich wcielonych do III Rzeszy wprowadzono ujednolicony z modelem państwa hitlerowskiego system administracji i samorządu terytorialnego, którego organy obsadzano wyłącznie osobami narodowości niemieckiej. Na tej części terytorium Polski pod okupacją niemiecką, która stanowiła Generalną Gubernię, pozornie utrzymano w formie szczątkowej instytucje polskiego samorządu terytorialnego, pozostawiając gminy wiejskie i miejskie. Na ich czele stali wójtowie i burmistrzowie, powoływani przez władze okupacyjne i poddani ich nadzorowi, działając w zakresie wyznaczonym przez administrację okupanta w istocie jako jej organ wykonawczy. Funkcje te i zarządy gmin wiejskich i miejskich były obsadzane przez Polaków lub przedstawicieli innych grup narodowościowych na tym terenie, natomiast na szczeblu powiatów administracja pozostawała całkowicie w rękach Niemców. Na obszarach Rzeczypospolitej zajętych przez Związek Radziecki jego władze dążyły do unifikacji ustrojowej z tym państwem, wprowadzając w miejsce polskiego systemu prawnego i aparatu państwowego radzieckie ustawodawstwo i administrację²⁰.

5. Likwidacja samorządu zawodowego po II wojnie światowej

Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej zlikwidowano wszelkie formy samorządności w Polsce. W przypadku samorządu zawodowego sposób postępowania był identyczny do tego, który miał miejsce w ramach samorządu terytorialnego i gospodarczego. Różnego rodzaju środowiska zawodowe podjęły starania o reaktywowanie korporacyjnej formy ich działalności. W okresie Polski Ludowej naturalny rozwój instytucji demokratycznych został jednak przerwany. Początkowo izby samorządu zawodowego w Polsce funkcjonowały w oparciu o akty prawne pochodzące z czasów II Rzeczypospolitej. Regulacje te były jednak sukcesywnie nowelizowane w celu podporządkowania struktur samorządowych administracji rządowej²¹.

¹⁹ Dz. U. 1939, Nr 55, poz. 346.

²⁰ Z. Mańkowski, *Gmina jako ogniwo w niemieckim systemie okupacyjnym na ziemiach polskich 1939–1945*, w: *Gmina wiejska i jej samorząd*, pod red. H. Brodawskiej, Warszawa 1989, s. 551–573.

²¹ Należy zaznaczyć, że bardzo podobne działania podejmowane były w stosunku do struktur samorządu terytorialnego i gospodarczego, którego funkcjonowanie w początkowej fazie odbudowy

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 demokrację 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 odchyień 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”²².

Realizacja tych założeń przyniosła jednak zgoła odmiennie efekty, a schemat postępowania w przypadku różnych samorządów był bardzo podobny. Znakomitym przykładem tego rodzaju działania był dekret Krajowej Rady Narodowej z dnia 24 maja 1945 r. o tymczasowych przepisach uzupełniających prawo o ustroju adwokatury²³. Dekret stanowił, że obowiązującym aktem prawnym względem stanu adwokackiego jest wspomniana 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 adwokackiego²⁴.

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 adwokatów²⁵. Stanowił on m.in., że osoby, które posiadały odpowiednie kwalifikacje osobiste oraz ukończyły studia prawnicze, jeżeli ich działalność naukowa lub

państwa polskiego również oparto na zapisach ustaw przedwojennych. Z biegiem czasu jednak wszystkie działania zmierzające do restytuowania struktur samorządowych w wymiarze terytorialnym, gospodarczym i zawodowym zostały przerwane przez nowe władze.

²² Z. Grelowski, *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 101–102.

²³ Dz. U. 1945, Nr 25, poz. 146.

²⁴ F. Sadurski, *Adwokatura polska w latach 1944–1988*, „Palestra” 1988, nr 11–12, s. 88–89.

²⁵ Dz. U. 1946, Nr 5, poz. 33.

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 obronę z obowiązku odbycia aplikacji sądowej i adwokackiej oraz egzaminu adwokackiego, co poddaje w wątpliwość jakość świadczonych przez te osoby usług²⁶.

Kulminacją tych działań było niewątpliwie przyjęcie ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury²⁷. 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 niemające wiele wspólnego z realnym samorządem zawodowym²⁸.

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 Ludowej²⁹.

Aktem prawnym, którego celem było zerwanie z tradycją przedwojenną i podporządkowanie adwokatury nowym realiom państwa socjalistycznego była ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury³⁰. 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 adwo-

²⁶ F. Sadurski, op. cit., s. 90.

²⁷ Dz. U. 1950, Nr 30, poz. 275.

²⁸ M. Zaborski, *Zarys ustroju i dziejów adwokatury polskiej*, „Palestra” 2003, nr 11–12, s. 67–68.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Dz. U. 1963, Nr 57, poz. 309.

katury, 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 roku³¹.

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 przejściowym³² oraz dekretu z dnia 22 lutego 1946 r. o rejestracji i przymusowym zatrudnieniu we władzach wymiaru sprawiedliwości osób mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego³³. 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 usługach³⁴.

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 notariacie³⁵, 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 zawodów gwarancję niezależności i niezawisłości. W efekcie zniesiony został samorząd zawodowy, a likwidację jego majątku powierzono Ministrowi Sprawiedliwości³⁶.

Nowe władze państwowe starały się również ujednoczyć funkcjonowanie samorządów zawodów medycznych. W tym celu przyjęto dekret z dnia 8 listopada 1946 r.

³¹ A. Kosyło, *Dostęp do zawodu adwokata w prawie polskim, ukraińskim, białoruskim i rosyjskim*, Toruń 2010, s. 36–37.

³² Dz. U. 1946, Nr 6, poz. 54.

³³ Dz. U. 1946, Nr 9, poz. 65.

³⁴ W. Mróz, *Notariat polski w latach 1939–1951*, w: *Sesja naukowa pt. 70 lat zunifikowanego polskiego prawa o notariacie*, Warszawa 2003, s. 42.

³⁵ Dz. U. 1951, Nr 36, poz. 276.

³⁶ 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.

o organizacji samorządu zawodowego lekarskiego, lekarsko-dentystycznego i aptekarskiego³⁷. Na tej podstawie Minister Zdrowia po zaopiniowaniu przez komisję zdrowia Krajowej Rady Narodowej mógł powoływać tymczasowe władze statutowe samorządów. W efekcie więc mogły przestać działać zarządy komisaryczne. 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 aptekarskich³⁸, 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-dentystycznych³⁹. Ustawa nie objęła aptekarzy, bowiem likwidacji izb aptekarskich dokonano rok później, przyjmując ustawę z dnia 8 stycznia 1951 r. o zniesieniu izb aptekarskich⁴⁰. Majątek ruchomy izb medycznych został przekazany Związkowi Zawodowemu Pracowników Służby Zdrowia, a nieruchomości przejął Skarb Państwa⁴¹.

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-weterynaryjnych⁴². 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;
- 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;

³⁷ Dz. U. 1946, Nr 64, poz. 354.

³⁸ Dz. U. 1946, Nr 36, poz. 224.

³⁹ Dz. U. 1950, Nr 36, poz. 326.

⁴⁰ Dz. U. 1951, Nr 1, poz. 3.

⁴¹ A. Szustek, *Samorząd zawodowy w Polsce w XX wieku. Tradycja i wyzwania współczesne*,

„Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 1, s. 86–88.

⁴² Dz. U. 1945, Nr 25, poz. 163.

- 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-weterynaryjnych⁴³.

Trudno dziś przewidzieć jak kształtowałyby się samorząd zawodowy, gdyby miał szansę na stopniowe przeobrażanie się wraz ze społeczeństwem, co miało miejsce w państwach zachodnich⁴⁴. 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.

Jak zauważa S. Michałowski ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie stwarzał warunków do pełnej i nieskrępowanej aktywności społeczeństwa. Pomimo pozornej decentralizacji organy samorządowe były od początku swego istnienia organami władzy państwowej, a tym samym nie może być mowy o jakimkolwiek upodmiotowieniu danych społeczności. Nie było możliwości samodzielnego realizowania zadań publicznych na własną odpowiedzialność i we własnym zakresie. Realizowane w praktyce zasady centralizmu demokratycznego skutkowały całkowitym podporządkowaniem władzom rządowym ruchu stowarzyszeniowego, związków zawodowych, partii politycznych oraz struktur samorządowych⁴⁵.

6. Podsumowanie

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, między innymi, aktywizację różnorodnych środowisk zawodowych. Wiele środowisk zawodowych postanowiło oprzeć swoje funkcjonowanie na publicznoprawnych formach działania i chciało reaktywowania korporacyjnej formy działania zlikwidowanej w okresie Polski Ludowej. Pojawiły się także nowe grupy zawodowe, które nie posiadały tradycji samorządowych, jednakże upatrywały w tym szansę dla własnego środowiska na podniesienie znaczenia własnego zawodu i uzyskanie większego wpływu na jego rozwój⁴⁶.

⁴³ Dz. U. 1954, Nr 41 poz. 183.

⁴⁴ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, s. 21.

⁴⁵ S. Michałowski, *Czynnik obywatelski w realizowanych w Polsce reformach samorządowych*, w: *Samorząd ponadgminny w Polsce: tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, pod. red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004, s. 105.

⁴⁶ R. Kmieciak, *Ustrój i zadania...*, s. 352.

Dzisiaj nie ulega wątpliwości, że przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego jest formą nobilitacji społecznej wynikającej z obowiązujących w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Funkcjonujące samorządy zawodowe są z jednej strony administratorem spraw korporacji zawodowych oraz organizatorem życia społecznego w ramach swojej grupy zawodowej, z drugiej zaś strony zajmują się wykonywaniem funkcji z zakresu administracji publicznej. Są jednym z integralnych elementów państwa zorganizowanego w oparciu o zasadę demokratycznego państwa prawa. Bezsporne jest również to, iż nie można doprowadzić do zachwiania równowagi pomiędzy interesem społecznym a partykularnym interesem danej profesji, bowiem samorząd zawodowy winien chronić zarówno jego członków, jak i społeczeństwo przed nieprawidłowościami w danym zawodzie.

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

Polski model samorządu zawodowego jest niewątpliwie efektem przemian systemowych, których ramy określono w czasie obrad Okrągłego Stołu. Posiadanie samorządu zawodowego jest swoistego rodzaju przywilejem, który winien być pielęgnowany przez przedstawicieli wyróżnionych w ten sposób zawodów. Warto więc mieć w pamięci opisane powyżej doświadczenia okresu powojennego, gdy toczy się dyskusję na temat likwidacji tego rodzaju struktur z polskiego porządku prawnego.