PAWEŁ ANTKOWIAK

Samorząd zawodowy w Polsce

Warszawa–Poznań 2012

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Recenzenci

prof. UAM dr hab. Robert Kmieciak
prof. UMCS dr hab. Stanisław Michałowski
prof. UAM dr hab. Tadeusz Wallas

Biblioteka Wydziału
Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM
w Poznaniu
sygn. 22 315

Redakcja

Hanna Januszewska

Korekta

zespół

Projekt okładki

Agnieszka Miłaszewicz

© Cypyright by Paweł Antkowiak and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2012

ISBN 978-83-7151-935-2



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

ROZDZIAŁ I. Podstawowe pojęcia i ich wzajemne relacje 14
1. Transformacja systemowa w Polsce 14
2. Geneza i istota samorządu 24
3. Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa 38
4. Zawód jako sfera ludzkiej aktywności 46

ROZDZIAŁ II. Historia samorządu zawodowego w Polsce 60
1. Geneza i rozwój samorządu zawodowego 60
2. Samorząd zawodowy w okresie II Rzeczypospolitej 68
   2.1. Pozycja ustrojowa samorządu zawodowego 68
   2.2. Izby adwokackie 70
   2.3. Izby notarialne 76
   2.4. Izby lekarskie 81
   2.5. Izby lekarsko-dentystyczne oraz izby aptekarskie 86
3. Samorząd zawodowy po zakończeniu II wojny światowej 89
4. Proces odbudowy samorządu zawodowego w okresie transformacji systemowej 96

ROZDZIAŁ III. Organizacja i struktura samorządu zawodowego w III Rzeczypospolitej 119
1. Samorządy zawodów prawniczych i pokrewnych 119
   1.1. Adwokaci 119
   1.2. Radcy prawni 125
   1.3. Notariusze 131
   1.4. Komornicy 135
   1.5. Kuratorzy sądowi 141
2. Samorządy zawodów medycznych i pokrewnych 146
   2.1. Lekarze i lekarze stomatolodzy 146
   2.2. Pielęgniarki i położne 155
   2.3. Aptekarze 161
   2.4. Lekarze weterynarii 167
   2.5. Diagności laboratoryjni 173

3. Samorządy zawodów ekonomicznych 179
3.1. Biegli rewidenci 179
3.2. Doradcy podatkowi 186
3.3. Rzecznicy patentowi 191
4. Samorządy zawodów związanych z budownictwem i projektowaniem przestrzennym 196
4.1. Architekci 196
4.2. Inżynierowie budownictwa 203
4.3. Urbaniści 205
5. Podsumowanie 207

ROZDZIAŁ IV. Ocena funkcjonowania samorządu zawodowego wybranych profesji zaufania publicznego 209
1. Cel oraz metodologia prowadzonych badań empirycznych 209
2. Samorząd adwokacki 213
2.1. Założenia i struktura przeprowadzonego badania oraz charakterystyka badanej grupy 213
2.2. Wyniki przeprowadzonego badania 215
3. Samorząd diagnostów laboratoryjnych 228
3.1. Założenia i struktura przeprowadzonego badania oraz charakterystyka badanej grupy 228
3.2. Wyniki przeprowadzonego badania 230
4. Samorząd biegłych rewidentów 240
4.1. Założenia i struktura przeprowadzonego badania oraz charakterystyka badanej grupy 240
4.2. Wyniki przeprowadzonego badania 242
5. Samorząd architektów 253
5.1. Założenia i struktura przeprowadzonego badania oraz charakterystyka badanej grupy 253
5.2. Wyniki przeprowadzonego badania 256
6. Podsumowanie przeprowadzonych badań 268

ROZDZIAŁ V. Przewidywane kierunki rozwoju samorządu zawodowego w Polsce 273
1. Kształtowanie wizerunku samorządu zawodowego 273
2. Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu zawodowego 280
3. Dążenia innych grup zawodowych do utworzenia samorządu zawodowego 294

ZAKOŃCZENIE 309

BIBLIOGRAFIA 315

Spis tabel i wykresów 335

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 państwowych. Alternatywą dla takiego zagrożenia był rozwój społeczeństwa obywatelskiego, którego podstawą jest szeroko rozumiany samorząd.

Transformacja systemu politycznego w Polsce przyczyniła się do powstania państwa prawa opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych. W ciągu ostatnich dwóch dekad ukształtowały się w naszym kraju wszystkie formy samorządu. Największe wysiłki skoncentrowano na odbudowie samorządu gminnego. W dniu 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), która doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, a zarazem stanowiła pierwszy krok do dalszych reform samorządowych, zwieńczonych ustanowieniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, którego jednostkami stały się gminy, powiaty i województwa. Nie ulega wątpliwości, że decentralizacja władzy publicznej, której emanacją była restytucja samorządu terytorialnego, stała się jednym z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej.

Jednakże w dyskusji na temat samorządu bardzo często zapomina się, że przyjmuje on różne formy w zależności od tego, czy obejmuje ogół jednostek zamieszkujących pewne terytorium (samorząd terytorialny), czy też osoby należące do określonego zawodu (samorząd zawodowy) bądź stanu gospodarczego (samorząd gospodarczy). Wynika z tego jednoznacznie, że będący egzemplifikacją decentralizacji samorząd nie jest pojęciem jednowymiarowym odnoszącym się tylko i wyłącznie do stosunków terytorialnych. Prezentowane opracowanie stanowi więc próbę szerszego ujęcia roli samorządu w Polsce, który postrzegany jest w głównej mierze poprzez pryzmat funkcjonowania gminy i innych jednostek terytorialnych. Bardzo

istotną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup społecznych odgrywa bowiem samorząd zawodowy. Umocowanie samorządu zawodowego w strukturze administracyjnej państwa służy racjonalizacji modelu ustrojowego Polski oraz zapewnia lepszą reprezentację interesów osób wykonujących profesje zaufania publicznego.

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 zrzeszeniowym[1]. Samorządy zawodowe tworzone są przez profesje, które ze względu na swoje społeczne znaczenie wymagać muszą najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych dla ochrony tych zawodów i ich przedstawicieli oraz dla umacniania interesu społecznego. Powstawanie tego typu struktur i przyznanie im uprawnień władczych traktowane może być jako dowód uznania przez państwo ich kompetencji w dziedzinie realizacji ustawowych zadań publicznych.

Samorządy zawodowe tworzone są przez tzw. zawody zaufania publicznego i posiadają umocowanie konstytucyjne. W art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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". 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 zawodowej[2].

---

[1] R. Kmieciak, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektywy rozwoju*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2000, s. 207.

[2] 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. Lipińskiej, Warszawa 2002, s. 119.

Do tej pory przyjęto piętnaście 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.

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 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 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 profesji. Należałoby zatem zastanowić się, czy samorząd zawodowy w Polsce spełnia swoją rolę i jest odpowiedzią na zapotrzebowanie określonych grup społecznych. Dwie dekady funkcjonowania samorządu zawodowego to czas, w którym ujawniły się niedoskonałości i mankamenty tej organizacji. Odpowiednia perspektywa czasowa pozwala na ponowne spojrzenie na funkcjonujące dotychczas rozwiązania i wyciągnięcie konstruktywnych wniosków dotyczących rozwoju samorządu.

Korporacyjna forma reprezentowania interesów zawodowych, pomimo szeregu wątpliwości, a nawet krytyki, szczególnie ze strony młodych ludzi aspirujących do zawodów zaufania publicznego, staje się coraz powszechniejsza, czego potwierdzeniem są projekty ustaw wspierane przez przedstawicieli kolejnych profesji. Inicjatywy zmierzające w tym kierunku podjęli między innymi geodeci i kartografowie, pracownicy socjalni, maklerzy giełdowi, a także syndycy czy pośrednicy na rynku nieruchomości.

Powszechnie uważa się, że przynależność do samorządu zawodowego jest formą nobilitacji społecznej, wynikającej z obowiązujących w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Wnikliwa obserwacja działających obecnie w Polsce samorządów zawodowych prowadzi do wniosku, że część z nich nie wykazuje niezbędnej spoistości moralnej, deontologicznej i organizacyjnej. Jest to argument dla krytyków korporacjonizmu zawodowego, którzy podkreślają, że niektóre profesje zdecydowanie za wcześnie obdarzone zostały zaufaniem

publicznym i przywilejem samorządu. W konsekwencji coraz częściej formułowane są postulaty dotyczące znacznego ograniczenia kompetencji czy wręcz likwidacji samorządu zawodowego. Pewien niepokój budzą inicjatywy przygotowywane przez administrację rządową, bowiem bez względu na rzeczywiste intencje rządu, zawsze rodzi się obawa przed ponowną centralizacją państwa.

Zasadniczym celem tej pracy jest wskazanie znaczenia samorządu zawodowego w tworzeniu podstaw państwa demokratycznego, opartego na zaangażowaniu zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli. Istotne będzie więc znalezienie odpowiedzi na pytanie: Czy samorząd zawodowy w Polsce spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób i w należyty sposób wywiązuje się z powierzonych mu zadań? Aby osiągnąć podstawowy cel pracy należy zrealizować szereg celów szczegółowych, w tym przede wszystkim:

- uporządkować i zdefiniować główne pojęcia związane z badanym tematem;
- wskazać rys historyczny samorządu zawodowego;
- scharakteryzować polski model samorządu zawodowego;
- wskazać na aktualnie obowiązujące uregulowania prawne dotyczące samorządności korporacyjnej;
- zbadać opinię grup społecznych tworzących samorząd zawodowy w Polsce na temat jego funkcjonowania i efektywności realizacji powierzonych mu zadań;
- skonfrontować modelowe założenia z praktyką funkcjonowania samorządu zawodowego;
- wskazać szanse i zagrożenia dla rozwoju samorządu zawodowego;
- wskazać pożądane kierunki zmian względem modelu samorządu zawodowego w Polsce.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii. Zakres czasowy i terytorialny pracy obejmuje Polskę niepodległą po przemianach demokratycznych z roku 1989. Logika wywodu wymagała jednak odniesień do początków nowoczesnego samorządu zawodowego z przełomu XIX i XX wieku, czasu zaborów, okresu II Rzeczypospolitej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Najwięcej uwagi poświęcono jednak procesowi budowy samorządu zawodowego w okresie transformacji systemowej w Polsce.

Przedmiotem rozważań w rozdziale pierwszym stały się główne pojęcia stosowane w pracy. Analizę rozpoczęto od ogólnego zdefiniowania transformacji systemowej jako globalnego procesu społecznego, który sięga głęboko we wszystkie podsystemy systemu społecznego. Najistotniejsze z politologicznego punktu widzenia są zmiany zachodzące w systemie politycznym. W Polsce umownie przyjmuje się, że datą przełomową dla rozpoczęcia polskiej transformacji był rok 1989. Konsekwencją zapoczątkowanych wówczas przemian stała się restytucja samorządu. W drugiej części rozdziału scharakteryzowano pojęcie samorządu i uporządkowano szereg rozbieżnych poglądów na jego istotę. Nie ulega jednak wątpliwości, że samorząd jest wyrazem decentralizacji, która odegrała kluczową rolę w pol-

skiej transformacji systemowej. Decentralizacja to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych podmiotów sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Wyodrębnione w ten sposób podmioty są wolne od hierarchicznego podporządkowania i posiadają osobowość prawną. Samorząd jest zatem jedną z form zdecentralizowanej administracji publicznej, która powołana jest w formie związku publicznoprawnego do wykonywania zadań państwowych. Samorząd stanowi również swoistego rodzaju ograniczenie dla wszechwładztwa państwowego i jest znakomitą szkołą wyrobienia obywatelskiego, która przyczynia się do tworzenia w Polsce społeczeństwa obywatelskiego.

Trzecia część rozdziału została poświęcona istocie samorządu zawodowego, jako jednej z form samorządu korporacyjnego, która posiada umocowanie konstytucyjne. Prócz zdefiniowania samego pojęcia, wskazano także podobieństwa i różnice pomiędzy samorządem terytorialnym i zawodowym. Szczególną uwagę zwrócono na podstawowe elementy, które powinny charakteryzować samorząd zawodowy, a także zasięg posiadanych przez niego kompetencji publicznych. Z uwagi na to, że samorząd zawodowy zrzesza osoby wykonujące profesje powszechnie uznawane za zawody zaufania publicznego, w ostatniej części rozdziału analizie poddano pojęcia zawodu, wolnego zawodu oraz zawodu zaufania publicznego, starając się usystematyzować ich znaczenie. Zwrócono również uwagę na elementy konstytuujące zawody zaufania publicznego, podkreślając ich rolę i znaczenie społeczne.

Rozdział drugi poświęcony został historii samorządu zawodowego w Polsce. Rozważania rozpoczęto od przedstawienia jego genezy, sięgając do koncepcji upatrujących jego powstania w starożytności. Wskazano jednak, że momentem dynamicznego rozwoju nowoczesnych samorządów zawodowych posiadających kompetencje publicznoprawne okazał się schyłek XIX i początek XX wieku. W tym czasie w Europie, w tym również w Polsce pozostającej wciąż pod zaborami, tworzą się samorządy zawodowe takich profesji jak lekarze, adwokaci czy notariusze. W drugiej części rozdziału scharakteryzowano pozycję ustrojową oraz znaczenie samorządu zawodowego w II Rzeczypospolitej. W owym czasie przyjęto uregulowania prawne powołujące pięć korporacji zawodowych: 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, w procesie restytucji samorządu, korzystano z bogatych doświadczeń okresu międzywojennego. W dalszej kolejności scharakteryzowano wydarzenia mające miejsce po zakończeniu II wojny światowej. Pomimo pozornego powrotu do doświadczeń II Rzeczypospolitej nowe władze dążyły do likwidacji wszelkich przejawów samodzielności określonych grup obywateli. W konsekwencji doprowadziło to do likwidacji samorządu zawodowego w Polsce.

Ostatnia część rozdziału drugiego została poświęcona procesowi odbudowy samorządu zawodowego w okresie transformacji systemowej. Przede wszyst-

kim wskazano na całe spektrum przemian, jakie miały miejsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, których jednym z elementów było dążenie różnorakich grup zawodowych do reaktywowania samorządności korporacyjnej. Transformacja systemowa związana była z liberalnym kapitalizmem w sferze gospodarczej, ale także daleko idącą demokratyzacją aparatu władzy publicznej. W sferze administracji publicznej przejawem tego procesu jest decentralizacja aparatu administracyjnego, która doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, ale także stworzenia ram instytucjonalnych dla funkcjonowania samorządów zawodowych. W III Rzeczypospolitej przyjęto uregulowania rangi ustawowej powołujące piętnaście samorządów zawodowych.

W rozdziale trzecim poruszona została kwestia organizacji i struktury samorządu zawodowego w III Rzeczypospolitej. Rozdział ten podzielony został na pięć podstawowych części. W pierwszych czterech częściach scharakteryzowano podstawy prawne i zasady funkcjonowania 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. W ostatniej części rozdziału wskazano, że przedstawiona charakterystyka wykazuje wyraźne podobieństwa 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. Jednocześnie opisując poszczególne organizacje zwrócono uwagę na rozwiązania szczególne, które są charakterystyczne tylko dla danego zawodu i wynikają ze specyfiki wykonywanej profesji.

Rozdział czwarty w całości poświecony został przedstawieniu wyników badań własnych przeprowadzonych wśród członków samorządów zawodowych. Ze względu na fakt, że w Polsce funkcjonuje kilkanaście korporacji zawodowych postanowiono, że badania zostaną przeprowadzone w czterech samorządach reprezentujących wyróżnione wcześniej grupy samorządów zawodowych. Badanie przeprowadzono zatem wśród: adwokatów, diagnostów laboratoryjnych, biegłych rewidentów oraz architektów. W badaniach zastosowano celowy dobór próby badawczej, gdyż były one prowadzone na ogólnopolskich zjazdach danej korporacji, w których udział brali demokratycznie wybrani delegaci z całego kraju. Uzyskane informacje pozwoliły na zebranie pozytywnych i negatywnych opinii samego środowiska na temat funkcjonujących samorządów zawodowych. W ostatniej części pracy wskazano również oczekiwania i postulaty środowiska zawodowego, jakie wysuwa ono pod adresem swoich korporacji.

W pierwszej części rozdziału piątego przedstawiono proces kształtowania wizerunku samorządu zawodowego, który w ocenie autora jest negatywny. Jest to bardzo istotny element funkcjonowania samorządu zawodowego, bowiem rola

społeczna, jaką przypisuje społeczeństwo danej grupie zawodowej, ma ogromne znaczenie dla jej funkcjonowania. Rola ta w części kształtowana jest przez doniesienia środków społecznego przekazu, które kreują poglądy społeczeństwa na temat praktyki funkcjonowania samorządu zawodowego. W tej części pracy wskazano również na sposoby poprawy tego wizerunku. W dalszej kolejności przedstawione zostały szanse i zagrożenia rozwoju samorządu zawodowego w Polsce. Dokonano również syntezy mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń stojących przed korporacjami zawodowymi. W ostatniej części rozważań zaprezentowane zostały dążenia innych środowisk zawodowych do utworzenia samorządu.

Praca oparta została na różnorodnym materiale źródłowym, w tym przede wszystkim na aktach prawnych, wewnętrznych aktach samorządowych, literaturze przedmiotu, a także na wynikach badań własnych. W literaturze samorządowej od lat widoczna jest wyraźna asymetria pomiędzy rozważaniami dotyczącymi samorządu terytorialnego oraz samorządu zawodowego, rzecz jasna na korzyść pierwszego z nich. Prezentowane opracowanie stanowi zatem uzupełnienie stosunkowo skromnej literatury dotyczącej samorządów zawodowych w Polsce. Jest to próba analizy funkcjonujących samorządów zawodowych w ujęciu politologicznym. Oprócz charakterystyki zagadnień teoretycznych, historycznych i prawnych podjęto w niej również wyzwanie, jakim było przeprowadzenie badań ankietowych wśród członków samorządu zawodowego. Należy wyrazić nadzieję, że praca wzbogacając rodzimą myśl samorządową będzie stanowić asumpt do dalszych rozważań dotyczących samorządu zawodowego.

ROZDZIAŁ I

Podstawowe pojęcia i ich wzajemne relacje

1. Transformacja systemowa w Polsce

Pojęcie *transformacja* pochodzi z języka łacińskiego i w znaczeniu etymologicznym oznaczało przekształcenie, przeobrażenie czy przemieszczenie. W ostatniej dekadzie XX wieku nazwę tę włączono do języka nauk społecznych określając nią zmiany, jakie zachodziły i zachodzą w systemach społecznych tzw. państw postkomunistycznych[1].

Zdaniem Zbigniewa Bloka transformacja systemowa to wielki, globalny proces społeczny, który sięga głęboko we wszystkie podsystemy systemu społecznego. W jego ocenie „szczególna rola przypada podsystemowi politycznemu, ale o jego powodzeniu zadecydują jakościowe zmiany w systemie ekonomicznym. W dalszej kolejności, a właściwie równolegle z tymi zmianami w tych kluczowych dla procesu transformacji systemach, postępują zmiany w strukturze społecznej, które petryfikują nowe układy bądź wymuszają zwolnienie tempa, a nawet mogą wywołać impulsy w kierunku restauracji starych rozwiązań. (...) Ostatecznie proces ten zostanie zakończony dopiero wtedy, gdy zostanie odwzorowany w świadomości społecznej, tzn. wtedy, gdy wyrosłe na bazie nowej jakości systemu społecznego wartości zostaną zinterioryzowane przez znaczące grupy i warstwy społeczne"[2].

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie transformacji ma chwiejne znaczenie ze względu na jego prakseomorficzny charakter, bowiem to praktyka społeczna wywiera silny wpływ na jego rozumienie, które zmienia się wraz z postępami samego procesu transformacji. Określenia przymiotnikowe dodawane do pojęcia transformacji

---

[1] Z. Blok, *Transformacja systemowa – próba scharakteryzowania procesu*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, pod red. Z. Bloka, Poznań–Toruń 1993, s. 8.

[2] Z. Blok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych na przykładzie Polski*, Poznań 2006, s. 128–129.

zdają się ogólnie wskazywać, co podlega przeobrażeniom, a właściwie co jest przedmiotem zmian. W przypadku użycia kategorii transformacji ustrojowej akcentuje się bardziej przemianę modelu ustrojowego państwa. Natomiast użycie kategorii transformacji systemowej sugeruje, że chodzi o przemianę bliżej nieokreślonego systemu – w domyśle systemu politycznego lub szerzej systemu społecznego[3].

Mirosław Chałubiński uznaje, że używanie pojęcia transformacji nawet bez podania definicji jest bardzo użyteczne, bowiem z kontekstu stosowania tego pojęcia wynika jego znaczenie. Do zalet pojęcia transformacji zalicza on to, że:

- zakłada ona całościowe (systemowe) ujęcie badanych procesów zjawisk społecznych, gospodarczych i politycznych, sugeruje interdyscyplinarność i wieloaspektowość spojrzenia;
- nie przesądza się hierarchii ważności poszczególnych czynników (ekonomicznych, politycznych czy ideologicznych) w determinowaniu kształtu procesów zmian społecznych i tego, czy mają one charakter endogenny (wewnętrzny), czy egzogenny (zewnętrzny); możliwe jest również uwzględnienie zarówno skutków działań planowanych, intencjonalnych, jak również żywiołowych, związanych z błędami popełnianymi przez elity polityczne, z oddziaływaniem podłoża historycznego, czy nieprzewidywalną interferencją różnych czynników;
- skutki transformacji systemowej nie muszą być wcale pozytywne, nie muszą oznaczać modernizacji struktur gospodarczo-politycznych; może być odwrotnie, gdyż w niektórych przypadkach możliwy jest regres (np. zapaść gospodarcza)[4].

Andrzej Sakson stwierdza, że pod pojęciem transformacji rozumie się teorie wyjaśniające długofalowe przemiany cywilizacyjne i systemowe. Termin ten jest często używany dla określenia takich zjawisk jak: zmiana, radykalna zmiana społeczna, wielka przemiana, długofalowa zmiana społeczna, przejście, przeobrażenie, ale także metamorfoza, zwrot historyczny, rewolucja, ewolucja, modernizacja, reforma, postęp czy rozwój. Wyróżnia się transformację: rewolucyjną lub ewolucyjną, sterowaną lub spontaniczną, skokową lub ciągłą, incydentalną lub długotrwałą, przeprowadzoną z użyciem przemocy lub w drodze dyskursu społecznego, rozwojową lub regresywną itp. W przypadku transformacji postkomunistycznej, rozumianej jako specyficzna forma wielkiej zmiany społecznej, mamy do czynienia z równoczesnym występowaniem procesów zmian instytucjonalnych zmierzających do stworzenia:

---

[3] J. Błuszkowski, *Dylemat jako kategoria analizy procesu transformacji społecznej*, (w:) *Dylematy polskiej transformacji*, pod red. J. Błuszkowskiego, Warszawa 2008, s. 27–28.

[4] M. Chałubiński, *Transformacja systemowa w państwach postkomunistycznych. Termin, pojęcie i przedmiot badań*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce i krajach postkomunistycznych. Studia i rozprawy*, pod red. M. Chałubińskiego, Pułtusk 2006, s. 16–17; por. M. Chałubiński, *Problemy badawcze postkomunistycznych transformacji*, (w:) *Transformacje systemowe w Polsce i innych krajach postkomunistycznych (3). Mass media a polityka*, pod red. M. Chałubińskiego, J. Wojnickiego, Pułtusk 2010, s. 39–50.

Uniwersytet Adama Mickiewicza BIBLIOTEKA w Poznaniu

gospodarki rynkowej, demokratyzacji życia politycznego oraz przemian w sferze społecznej i kulturowej[5].

Wielu autorów uznaje, że transformacja systemowa w Polsce jest ciągłym procesem zmian, za których początek uznaje się rok 1989. Dodają oni jednak, że do wydarzeń drugiej połowy 1989 roku nie doszłoby, gdyby nie wcześniejsze wydarzenia w Polsce i na świecie. Uznają więc oni, że rok 1989 był apogeum i jednocześnie symbolem przemian polskiej rzeczywistości. Wśród procesów transformacyjnych w Polsce wyróżnia się najczęściej trzy komplementarne poziomy zmian. Pierwszy z nich to przechodzenie od systemu gospodarki centralnie planowanej, sterowanej przez państwo do gospodarki rynkowej, gdzie siłą kształtującą wzajemne stosunki jest „niewidzialna ręka rynku". Drugą płaszczyzną przemian była zmiana systemu politycznego z autorytarnego na system demokratyczny. Trzecim poziomem transformacji była ewolucyjna przemiana społeczeństwa socjalistycznego w społeczeństwo obywatelskie[6].

Pisząc o zmianie systemu politycznego należałoby go również zdefiniować. Pojęcie systemu politycznego pojawiło się wśród kategorii politycznych niedawno. Wcześniej próbowano pewne zjawiska polityczne opisać takimi określeniami jak rząd, państwo czy społeczeństwo[7]. 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[8]. Według Andrzeja Antoszewskiego system polityczny odnosi się do sfery władzy publicznej i obejmuje całokształt mechanizmów funkcjonujących w jej obszarze lub szerzej w tym, co określa się jako życie polityczne danego społeczeństwa[9]. Andrew Heywood uznaje natomiast, 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[10].

Wojciech Roszkowski uznaje, że: „System komunistyczny został oparty na kilku zasadniczych założeniach. Po pierwsze miał on ambicje kontrolowania wszystkich

---

[5] A. Sakson, *Wstęp*, (w:) *Transformacja w Polsce i w Niemczech wschodnich – próba bilansu*, pod red. A. Saksona, Poznań 2009, s. 7.

[6] M. Zbytniewski, *Wymiar społeczny: spontaniczne ruchu społeczne i elity alternatywne*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, pod red. K. Żukrowskiej, Warszawa 2010, s. 65.

[7] J. Itrach-Drabarek, *Przemiany systemu politycznego*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, pod red. K. Żukrowskiej, Warszawa 2010, s. 95.

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

[9] A. Antoszewski, *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, (w:) *Studia z teorii polityk*, t. I, pod red. A. W. Jabłońskiego, L. Sobkowskiego, Wrocław 1999, s. 73.

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

aspektów życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego. Po drugie, celowi temu służył wszechmocny aparat partii i policji politycznej. Po trzecie, jednym z głównych narzędzi kontroli społecznej był system gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Po czwarte, posłuszeństwo obywateli wymuszano za pomocą państwowego terroru i propagandy. Istotą systemu było przeciwdziałanie jakiejkolwiek działalności nie podlegającej kontroli aparatu partii-państwa. Nawet pozornie neutralna aktywność była akceptowana tylko wtedy, jeśli odbywała się z inicjatywy władz. Mogła być jednak oceniona jako działania «wrogie», jeśli wynikała z inicjatywy oddolnej. Po piąte, państwa bloku radzieckiego, w tym Polska, były zależne od ZSRR. Po szóste wreszcie, rzeczywistość rozmijała się z jej oficjalnym opisem, co powodowało i nadal powoduje rozliczne trudności poznawcze i psychologiczne. Komunizm był unikatowym doświadczeniem, nie tyle dlatego, że stosował terror i propagandę, ale może bardziej dlatego, iż kazał ludziom nazywać się demokracją, wierzyć, że jest «postępowy» oraz że jest środkiem i celem oznaczającym możliwość osiągnięcia szczęścia"[11].

Tadeusz Wallas zauważa, że przejęcie władzy w Polsce w 1989 roku przez ugrupowania niekomunistyczne ostatecznie przesądziło o upadku systemu społeczno-politycznego i ekonomicznego, jaki ukształtował się w Polsce po II wojnie światowej. Uznaje on, że stosunkowo szybki demontaż instytucji i mechanizmów stanowiących główne filary autorytarnego reżimu nastąpił dzięki zdecydowanemu poparciu społeczeństwa oraz braku większego sprzeciwu ze strony sił związanych ze starym ustrojem i ich dekompozycją. Jego zdaniem w początkowym okresie przemian przede wszystkim:

- dokonano faktycznego, a następnie formalnego odrzucenia dominacji partii komunistycznej w życiu publicznym;
- poszerzono swobody polityczne i ekonomiczne (m.in. zniesiono cenzurę i wprowadzono swobodę zrzeszania się);
- rozpoczęto proces decentralizacji zarządzania państwa i rozwoju samorządu terytorialnego;
- przeprowadzono całkowicie wolne wybory organów samorządu terytorialnego, prezydenta i parlamentu w oparciu o zdemokratyzowane prawo wyborcze;
- przystąpiono do wprowadzania mechanizmów rynkowych w gospodarce[12].

Z. Blok podkreśla, że nowy ład polityczny złamał pięć podstawowych monopoli, które tworzyły poprzedni reżim polityczny, a mianowicie: monopol polityczny partii, monopol jednolitej władzy państwowej, monopol własności państwowej, monopol polityki finansowej i obrotu międzynarodowego, monopol administracji państwowej[13].

---

[11] W. Roszkowski, *Transformacja systemowa – Polska na tle porównawczym*, „Studia Polityczne" 2001, nr 12, s. 19.

[12] T. Wallas, *Demokracja czy autorytaryzm*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, pod red. Z. Bloka, Poznań–Toruń 1993, s. 48.

[13] Z. Blok, *Transformacja jako...*, s. 174.

Transformacja systemowa określana bywa w niektórych aspektach rewolucją, podczas gdy innym razem szuka się pewnej ciągłości, zwłaszcza w procesach reformowania socjalistycznej gospodarki polskiej. Różnorodność terminologii stosowanej przy opisie tego procesu wynika między innymi z faktu, że zmiany objęły większość dziedzin życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Trudność ze zwięzłym i jednoznacznym scharakteryzowaniem polskiej transformacji systemowej wynika również stąd, że dokonane przeobrażenia różnią się zarówno co do zakresu, głębokości, jak również skutków, metod i kierunku, w jakim zostały dokonane. Trudno więc mówić o jednoznacznym sukcesie bądź porażce, bowiem „w ocenie polskiej drogi do kapitalizmu nieuprawnione są wszelkie skrajne sądy"[14].

Zmiany ustrojowe bywają również określane jako przejście, powrót do gospodarki rynkowej, czy też reforma. Traktując ogół procesów gospodarczych uruchomionych transformacją systemową jako szereg reform, należy podkreślić ich szeroki zakres. Sama reforma powinna być bowiem rozumiana bardziej jako zmiana wewnątrz systemu, niż zmiana systemu jako pewnej całości. Rewolucja natomiast może być zdefiniowana jako masowy ruch przerywający w sposób gwałtowny istniejące instrumenty legitymizacji władzy. Nie ulega jednak wątpliwości, że niektóre elementy transformacji systemowej w Polsce miały charakter rewolucyjnych, jak chociażby: likwidacja monopartyjnego systemu sprawowania władzy, zniesienie sformalizowanej cenzury, przywrócenie podstawowych swobód obywatelskich i instytucji demokratycznych. Z kolei powstawanie nowej struktury własnościowej gospodarki polskiej było procesem długotrwałym i jako taki miało charakter ewolucyjny[15].

W procesie transformacji wyodrębnia się kilka faz przechodzenia ze starego systemu do nowego:

- fazę początkową, w której uruchomione są procesy społeczne, charakteryzujące się „mocą transformacyjną", czyli zdolnością przekształcenia *ancien régime'u* w nowy system społeczny;
- fazę międzysystemową, w której stary system już nie funkcjonuje, zaś nowy dopiero zaczyna się wyłaniać;
- fazę zaawansowaną, czyli przekroczenie masy krytycznej zmian, powodującej definitywne przejście starego systemu do historii;
- fazę postrewolucyjną, charakteryzującą się wygaśnięciem rewolucyjnej euforii i wejściem nowego systemu w obszar codziennych doświadczeń społeczeństwa;
- fazę konsolidacji, w której system stabilizuje się i staje się praktycznie jedynym dostępnym w życiu publicznym polem gry interesów i wartości.

Wydaje się, że Polska znajduje się obecnie w fazie konsolidacji, a więc w momencie krzepnięcia nowego systemu, utrwalania i formalizowania (w postaci prawa)

[14] A. Dylus, *Zmienność i ciągłość. Polskie transformacje ustrojowe w horyzoncie etycznym*, Warszawa 1997, s. 18.

[15] P. Zalewa, *Transformacja ustrojowa a kształt polskiego systemu ekonomicznego*, Lublin 2008, s. 43–44.

ego reguł, stabilizowania działania podstawowych instytucji systemu, a także słabnięcia postaw i zachowań niezgodnych z systemowymi. Jednoczesne upowszechniane są postawy i zachowania zgodne z logiką nowego ładu[16].

W dyskusji nad transformacją systemową często pojawia się również pojęcie tranzycji. Jest to określenie pochodzące z języka angielskiego dla nazwania procesu przechodzenia niektórych państw od systemu autorytarnego do demokratycznego. W tym ujęciu proces demokratyzacji ujmowany jest bardzo szeroko, bowiem wyróżnia się cztery etapy na drodze demokratyzacji systemu: rozpad rządów autorytarnych, tranzycja, konsolidacja oraz dojrzewanie demokratycznego porządku politycznego. Tranzycja jest tym etapem procesu, który obarczony jest największym ryzykiem. Jest to termin, który można przypisać prawie wyłącznie do zmian politycznych, bowiem dotyczy tylko instytucjonalizacji demokracji. Na ogół nie dotyczy on urynkowienia gospodarki, czy innych zmian. Z Blok uznaje, że tranzycja dotyczy tylko pewnej części tej radykalnej zmiany, która zamierza się realizować w ramach transformacji systemowej[17].

W nauce o polityce dyskutuje się również, od którego momentu możemy mówić o początku transformacji systemowej w Polsce. O ile odzyskanie niepodległości po 123 latach zaborów i początek II Rzeczypospolitej symbolicznie ustalono na dzień 11 listopada 1918 r., o tyle wskazanie analogicznego momentu w przypadku narodzin III Rzeczypospolitej okazuje się problematyczne. Trudność polega na tym, że omawiany okres obfituje w wiele dat i wydarzeń, które stanowić mają moment przełomowy polskiej transformacji systemowej. W dyskusji powtarzany jest pewien katalog wydarzeń, które uznawane są za początek przemian. Roman Kuźniar stwierdził: „Odwołując się do znanych maksym jednego z rzymskich cesarzy, można powiedzieć, że 4 czerwca 1989 r. (wybory parlamentarne) «kości zostały rzucone», czego rezultatem był spektakularny sukces obozu solidarnościowego, 12 września zaś «został przekroczony rubikon» – premierem pierwszego niekomunistycznego rządu po II wojnie światowej został wybitny intelektualista i działacz opozycji demokratycznej, reprezentujący środowisko inteligencji katolickiej, Tadeusz Mazowiecki"[18]. W literaturze przedmiotu można jednak spotkać odwołania do wydarzeń dużo wcześniejszych (np. wydarzeń sierpnia 1980 roku) oraz dużo późniejszych (np. uchwalenie Konstytucji RP z 1997 roku). Najczęściej jednak początki III Rzeczypospolitej utożsamiane są właśnie z rokiem 1989, czego wymiernym przejawem jest chociażby odwołanie zawarte w pierwszych słowach

16 E. Wnuk-Lipiński, *Legitymizacja i konsolidacja systemu po radykalnej zmianie ustrojowej*, „Studia Polityczne" 2001, nr 12, s. 7–9; por. J. Kofman, W. Roszkowski, *Transformacja i postkomunizm*, Warszawa 1999, s. 31–39.

17 Z. Blok, *Transformacja systemowa*..., s. 120–121.

18 R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 40.

preambuły Konstytucji RP[19], powszechność określenia „pokolenie '89", czy chociażby określenie „jesień narodów" odnoszące się do jesieni 1989 roku[20].

Należy również powiedzieć, że polska transformacja systemowa nie była procesem niezależnym od czynników zewnętrznych. W drugiej połowie XX wieku pojawiały się pewne przesłanki zmian, które skumulowały się następnie w postaci rewolucji informacyjnej. Rewolucji sprzyjała także koncentracja kapitałów, powstawanie i ekspansja ponadnarodowych korporacji, które często dysponowały większymi środkami finansowymi, niż niektóre państwa Europy Zachodniej. Wszystko to przekształciło się z kolei w trudny do zdefiniowania i wywołujący liczne spory proces nazywany globalizacją, którego ostateczny kierunek i skutek jest nadal nieznany. Zapoczątkowane przez Michaiła Gorbaczowa rozluźnienie imperialnej polityki Związku Radzieckiego pod hasłami jawności i przebudowy umożliwiło dynamiczne zmiany także w Polsce. Jak się wydaje był to niezbędny warunek zewnętrzny dla przeprowadzenia zmian w Polsce. Postępujące osłabienie, a w konsekwencji rozpad systemu bloku krajów skupionych wokół Związku Radzieckiego stworzyło możliwość samostanowienia wielu narodom pozostającym dotychczas w istotnej zależności od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, w tym również Polski[21].

Należy jednak powiedzieć, że transformacja systemowa przyniosła również wiele rozczarowań. Wspólną cechą transformacji postkomunistycznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej były skutki uboczne wielkiej zmiany społecznej. Piotr Sztompka wyróżnia cztery rodzaje zjawisk istotnych dla ogółu społeczeństwa wynikających z procesów transformacji:

- pojawienie się nowych form ryzyka i zagrożeń: wzrost bezrobocia i obaw o pracę, utrata bezpieczeństwa socjalnego i redukcja opiekuńczych funkcji państwa, eksplozja przestępczości, w tym nowych form przestępczości zorganizowanej, kontakt z grupami obcymi etnicznie i kulturowo, a więc imigrantami, uchodźcami, robotnikami sezonowymi;
- pogorszenie się warunków życia: obniżenie standardów życia znacznych grup (robotników wielkoprzemysłowych, rolników), a także pojawienie się enklaw rzeczywistej biedy, relatywną degradację prestiżową niektórych środowisk, długo utrzymującą się inflację, niewydolność i utrudnioną dostępność do służb publicznych (administracji, policji, sądownictwa i służby zdrowia);
- nowe postrzeganie problemów istniejących wcześniej: pojawienie się ostrej świadomości zagrożeń ekologicznych, degradacja zdrowotna społeczeństwa;

---

[19] „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej".

[20] Ł. Wawrowski, *W poszukiwaniu początku III RP*, (w:) *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej: Płaszczyzny – wymiary – kierunki*, pod red. S. Wróbla, Toruń 2010, s. 113–115.

[21] P. Zalewa, op. cit., s. 45; por. A. Nowak-Far, *Transformacja polityczna*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, pod red. K. Żukrowskiej, Warszawa 2010, s. 53–64.

- aktualizację i rewizję pamięci wybranych zdarzeń z przeszłości: rozliczenia z komunistyczną przeszłością, problem lustracji, dekomunizacji, odpowiedzialności za kolaborację z ówczesnym reżimem i współpracę ze służbami specjalnymi[22].

W roku 1989 wraz z dojściem do władzy autentycznych reprezentantów narodu polskiego wybranych w sposób demokratyczny zanegowane zostały podstawowe zasady ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Pojawił się więc problem przebudowy systemu prawnego, który można sprowadzić do pytania, czy należy odrzucić stworzony w latach 1944–1989 system prawny i budować go od nowa, czy też zaakceptować, przynajmniej czasowo, ten system i na drodze ewolucji wprowadzać konieczne zmiany. Jak zauważa Jacek Sobczak, w ostateczności zwyciężyła ta druga opcja, która pośrednio doprowadziła do sytuacji, w której na terenie Polski obowiązywało prawo składające się z norm ustanowionych w II Rzeczypospolitej i nie zmienione po zakończeniu II wojny światowej, przepisy pochodzące z okresu PRL oraz zupełnie nowe akty prawne tworzone po roku 1989. Różnorodna geneza obowiązujących w Polsce aktów ustawodawczych oraz odmienne założenia aksjologiczne i prakseologiczne, w poważny sposób determinowało ich treść. Spowodowało to, że obowiązujący w początkowej fazie transformacji systemowej model prawny sprawiał wrażenie niespójnego. Zmiany dotyczące zasad funkcjonowania organów władzy i administracji, ich ustroju, pozycji w systemie organów państwa oraz kompetencji, podziału zadań między organy administracji rządowej i samorządowej nie wywołały poważniejszych kontrowersji[23].

Należy również powiedzieć, że o demokratycznym państwie prawa, do miana którego aspiruje III Rzeczypospolita możemy mówić wówczas, gdy w procesie stanowienia i stosowania prawa państwo i obywatele przestrzegają następujących zasad:

- przepisy prawa pozytywnego pozostają w zgodzie z elementarnymi zasadami sprawiedliwości, słuszności oraz podstawowymi prawami człowieka i obywatela, a zwłaszcza z prawem do wolności, równości i godności;
- obowiązujący w państwie system prawny cechuje historycznie uwarunkowana ciągłość, a co za tym idzie trwałość i stabilność unormowań dotyczących poszczególnych dziedzin życia społecznego, politycznego, gospodarczego, przynajmniej w częściach dotyczących podstawowych założeń, na których oparty jest system prawny;

---

[22] P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 463. Negatywne skutki transformacji powodują, że nowe władze musiały zabiegać o przychylność społeczeństwa we wprowadzaniu zaproponowanych przez siebie reform. Więcej na ten temat: M. Kacperska, *Legitymizacja władzy w Polsce w procesie transformacji systemowej*, (w:) *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2007, s. 75–87; M. Wróblewska, *Społeczny odbiór legitymizacji w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Przegląd Politologiczny" 2003, nr 1, s. 119–134.

[23] J. Sobczak, *System prawa w okresie transformacji*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce: wybrane problemy*, pod red. Z. Bloka, Poznań–Toruń 1993, s. 57–59.

- państwo ma charakter świecki i jest zorganizowane w oparciu o zasadę podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz o takie ich rozgraniczenie, aby umożliwiało to wzajemną skuteczną kontrolę oraz przeciwdziałało nadmiernemu koncentrowaniu władzy;
- władza ustawodawcza czerpie swój rodowód z wolnych, demokratycznie przeprowadzonych wyborów; władza wykonawcza jest emanacją władzy ustawodawczej, odpowiedzialną przed nią za swoje działania; władza sądownicza reprezentowana jest przez niezależne, bezstronne sądy i niezawisłych sędziów, gwarantuje obywatelom bezpieczeństwo prawne oraz prawo do pełnego odszkodowania w wypadku wyrządzenia szkody przez urzędnika państwowego;
- ustrój państwa, podstawowe zasady życia politycznego, społecznego i gospodarczego, pozycja prawna obywateli, zwłaszcza ich podstawowe wolności, prawa i obowiązki, a także podstawowe założenia funkcjonowania poszczególnych władz, określone są w Konstytucji, jako akcie prawnym najwyższej rangi, uchwalonym przez parlament;
- zarówno państwo, jak i obywatele w swoim działaniu związani są z obowiązującym prawem, nawet wówczas, gdy zaistnieje konflikt pomiędzy prawem naturalnym a przepisami prawa pozytywnego, do czasu ich formalnego uchylenia przez powołane do tego organy władzy;
- w państwie istnieje konstytucyjnie określony zakaz nadawania przepisom prawnym wstecznej mocy obowiązującej, zwłaszcza w sferze odpowiedzialności człowieka za swoje czyny oraz zakaz karania na zasadzie analogii;
- życie społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie oparte jest na zasadach demokratycznych, co oznacza między innymi, że w życiu publicznym przyznaje się wszystkim obywatelom równe szanse w postaci biernego i czynnego prawa wyborczego, zajmowania stanowisk w administracji rządowej i samorządowej oraz prawo do wpływania na inne decyzje państwowe;
- obywatele mają prawo do swobodnego wypowiadania się na tematy polityczne, gospodarcze i społeczne oraz prawo do organizowania legalnej opozycji;
- gdy zasada demokracji i zasada państwa prawnego konkurują ze sobą, pierwszeństwo przyznaje się zasadom ograniczającym prawa jednostki na rzecz zasad regulujących prawidłowe funkcjonowanie państwa[24].

Z nowo powstałym systemem politycznym nierozerwalnie związany jest proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Kazimierz Dziubka uznaje, że społeczeństwo obywatelskie to takie, w którym „zespół instytucji oraz różnego typu dobrowolnych, spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń jest podstawą samodzielnego, wolnego od ingerowania państwa rozwoju obywateli, a zarazem stanowi wyraz ich aktywności, inicjatyw i potrzeb"[25].

[24] K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, s. 67–68.
[25] *Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 2004, s. 414–416.

Piotr Gliński twierdzi, że „społeczeństwo obywatelskie jest to wspólnota, w której występuje rozwinięty podział pracy oraz określony system potrzeb. Wspólnota taka składa się z niezależnych, wolnych podmiotów, którymi są jednostki oraz osoby prawne, a także grupy społeczne o wyraźnie określonej tożsamości". Przypomina on jednak, że jednostki i grupy społeczne posiadają wolność ograniczoną, bowiem muszą one zważać na interes ogółu oraz interes innych podmiotów. Gwarantem równowagi i poszanowania wolności jednostek i grup społecznych jest system prawny tworzony przez państwo[26].

Stanisław Michałowski zwraca uwagę, że definiując społeczeństwo obywatelskie warto skorzystać z prac Andrzeja Sicińskiego[27]. Odwołuje się on do poziomej organizacji społeczeństwa, uczestniczącego i otwartego. Po pierwsze w społeczeństwie obywatelskim bardzo ważną rolę odgrywają powiązania poziome: w gospodarce, gdzie dominującą rolę odgrywa prywatna własność, w życiu politycznym – występuje wiele rywalizujących partii politycznych i grup interesu oraz w życiu społecznym – gdzie istnieją liczne organizacje, stowarzyszenia oraz samorząd. Społeczeństwo zorganizowane w taki sposób dysponuje pewną autonomią wobec państwa. Po drugie ludzie tworzący społeczeństwo obywatelskie uczestniczą w różnorodnych rodzajach aktywności: ekonomicznej, społecznej oraz politycznej. Co istotne, obywatele traktowani są jako podmioty a nie jako przedmioty, którymi dowolnie może dysponować państwo, jak miało to miejsce w okresie realnego socjalizmu. Po trzecie wreszcie mamy do czynienia ze społeczeństwem otwartym, które charakteryzuje się krytycyzmem, antydogmatyzmem, otwartością i gotowością do jawnej i szczerej dyskusji, rezygnacji z irracjonalnych tabu, uprzedzeń i przesądów[28].

Idea samorządu należy do najbardziej znaczących kategorii teorii politycznej. Samorządność nie jest jednak pojęciem, bez którego nie może funkcjonować życie społeczno-polityczne, ale z całą pewnością podnosi ono jakość sfery publicznej. Z aksjologicznego punktu widzenia decydowanie o własnych sprawach jest czynnikiem, który niewątpliwie zwiększa również jakość życia społecznego[29].

Warto też przypomnieć, że w obecnie obowiązującej Konstytucji Polskiej poświęcono cały rozdział VII kwestiom związanym z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Umiejscowienie przepisów dotyczących samorządu terytorialnego w ustawie zasadniczej świadczy o jego doniosłej roli w III Rzeczypospolitej[30].

---

[26] P. Gliński, *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, (w:) *Homo eligens: Społeczeństwo świadomego wyboru*, pod red. D. Gawina, Warszawa 1999, s. 111–112.

[27] A. Siciński, *Elity i masy w krajach postkomunistycznych – na przykładzie polskich problemów*, „Studia Polityczne" 1993, nr 2, 80–81.

[28] S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, (w:) *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 93.

[29] S. Zyborowicz, *Samorząd jako forma realizacji polityki na poziomie lokalnym*, „Przegląd Politologiczny" 2008, nr 1, s. 51.

[30] 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

Restytucja samorządu, w tym także samorządu zawodowego stanowi integralny element transformacji systemowej w Polsce. Jerzy Regulski w odniesieniu do samorządu terytorialnego słusznie zauważa, że: „Proces budowy samorządu terytorialnego nie może być rozpatrywany w oderwaniu od ogólnych przemian zachodzących w Polsce. Decentralizacja to nie tylko zmiany prawne czy nawet instytucjonalne, zaprogramowane w parlamencie i w rządzie. Jest to proces znacznie szerszy i bardziej skomplikowany"[31]. Władysław Leopold Jaworski, autor szeregu prac z zakresu prawa administracyjnego, twierdził, że samorząd powinien być rozumiany jako wykonywanie administracji publicznej w granicach określonych przez ustawy i niezależnie od rządu. Dodawał on z całą mocą, iż samorząd jest jedyną szkołą, w której ludność wyrabia się politycznie i musi istnieć, jeżeli państwo nie ma się stać despocją. W. L. Jaworski podkreślał, że istotne cechy samorządu to: wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej, niezawisłość od rządu, posiadanie osobowości prawnej oraz czynnik obywatelski[32]. Jako że samorząd jest bez wątpienia jednym z integralnych elementów transformacji systemowej w Polsce po roku 1989 stanowi on przedmiot rozważań w kolejnej części pracy.

2. Geneza i istota samorządu

Nie ulega wątpliwości, że jednym z najistotniejszych elementów konstytuujących współczesne państwo demokratyczne jest samorząd. W literaturze przedmiotu spotykamy się z bardzo różnym ujmowaniem tego pojęcia. W zależności bowiem od kontekstu oraz uwarunkowań zewnętrznych samorząd był bardzo różnie rozumiany. Przez lata samorząd służył jako instrument walki obywateli z państwem absolutnym, bądź też stanowił środek walki przeróżnych narodowości zamieszkujących to samo terytorium. Samorząd był ponadto jednym z tych elementów, przez które uzewnętrzniała się demokratyzacja społeczeństwa. Zdaniem W. L. Jaworskiego w zależności od tego, który z determinantów najsilniej oddziaływał w danej epoce i w danym państwie, w taki sposób kształtował się sposób myślenia oraz konstruowania pojęcia samorząd[33]. Termin ten używany był i jest w szerokim znaczeniu (politycznym czy socjologicznym), gdzie cecha samorządności przypisywana jest

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.).

[31] J. Rychlik, *Państwo – samorząd terytorialny*, (w:) *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, pod red. M. Kruka, J. Wawrzyniaka, Warszawa 2011, s. 125.

[32] W. L. Jaworski, *O prawie państwa i konstytucji*, Wstęp, wybór i opracowanie M. Jaskólski, Warszawa 1996, s. 69.

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

różnym grupom społecznym, czy wyłonionym przez te grupy organom bez względu na to, czy realizują funkcje z zakresu administracji publicznej[34].

Przez lata trwał spór wśród teoretyków samorządu, od kiedy możemy mówić o powstaniu i rozwoju nowoczesnego samorządu. Bezspornym jest, iż z przejawami samorządności mieliśmy do czynienia niemal na wszystkich etapach dziejów społeczno-politycznych. Elementy samorządu pojawiają się w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy i solidarności. Pierwotne formy współdziałania doprowadziły do powstania rodziny patriarchalnej i rodu, w którym egzystencja całości była ważniejsza aniżeli dobro jednostki. Tak uformowane nowe związki społeczne ograniczały wolności swoich członków i jednocześnie tworzyły silną władzę, utrzymując ład i harmonię wewnątrz tej grupy, zapewniały wymiar sprawiedliwości oraz skuteczną obronę przez stosowanie bezwzględnego prawa zemsty rodowej.

Według Antoniego Wereszczyńskiego, w efekcie takiego procesu rozwojowego, organizacje rodowe stały się fundamentem, z którego później powstało państwo starożytne. Państwo, opierając się na doświadczeniach rodowych, przejęło w pełni podstawowe założenia organizacji rodowych, przede wszystkim zaś konieczność podporządkowania jednostki interesom ogółu dla skutecznego zapewnienia bytu całości. Takie założenie doprowadziło do powstania państwa centralistycznego, którego wymiernym wyrazem była wszechwładza[35].

Jerzy Panejko słusznie stwierdza, że monarcha absolutny, który łączył wszystkie emanacje władzy państwowej w swoim ręku, nie znał żadnego ograniczenia swojej władzy i nie dopuszczał do jakiejkolwiek samodzielności w żadnej ze sfer ludzkiej aktywności[36]. W tej sytuacji nie można mówić o funkcjonowaniu rzeczywistego samorządu, gdyż nie posiadał on żadnego umocowania prawnego i z całą pewnością nie był celem ówczesnych dążeń politycznych.

Państwa antyczne obejmowały swoim zakresem działania całość życia publicznego. Rysowana w ten sposób ideologia państwowa nakazywała całkowite podporządkowanie obywateli, ścisłe i rygorystyczne unormowanie zasad współżycia społecznego, co doprowadziło w efekcie to uprzedmiotowienia człowieka. Zdaniem A. Wereszczyńskiego tego rodzaju stosunki władcze miały jednak dysfunkcjonalny wobec państwa charakter. Historia pokazała bowiem, że przerost władzy państwowej i próba uprzedmiotowienia społeczeństwa doprowadziły do upadku państwa w takiej właśnie formie[37].

---

[34] Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008, s. 113.

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

[36] J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 17.

[37] A. Wereszczyński, op. cit., s. 38.

Racje zdaje się mieć Aleksander Kroński, który pisał, że rozwój państwa był ściśle związany z samorządem, a więc z tym, czy ideologia państwowa godzi się na gospodarczą i kulturalną samodzielność jednostki, na jej swobodę w decydowaniu o osobie czy też nie. Samorząd istnieje bowiem nie tylko w interesie poszczególnych grup społecznych, czy w interesie obywateli zamieszkujących pewne terytorium, ale istnieje również, a może przede wszystkim w interesie państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że brak partycypacji społecznej w życiu publicznym czy politycznym oraz alienacja elit rządzących zagraża stabilności państwa i prowadzi do jego unicestwienia. A. Kroński twierdził, że samorząd powinien stanowić granicę dla wszechwładzy państwowej[38].

Nie mniejsze wątpliwości budzi również upatrywanie form samorządowych w średniowieczu, gdyż w funkcjonującym wówczas systemie społeczno-politycznym nie mogło być mowy o rzeczywistym samorządzie w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Funkcjonujące w owym czasie gminy nie brały udziału w administracji państwowej i nie wykazywały w żadnej mierze takich tendencji. Jednocześnie jednak szeroki zakres ich samodzielności wynikał ze stanu faktycznego a nie prawnego. Gminy tworzyły niemalże własne państwa, gdzie rządziły samodzielnie przez wyłonione przez siebie władze, wykonując pewne prawa zwierzchnie. W stosunku do króla, księcia czy generalnie rzecz ujmując do państwa, wykonywały one jedynie te prawa zwierzchnie, które oparte zostały na pewnym zwyczaju czy też umowie. Można więc powiedzieć, że ówczesne samorządy stanowe polegały na przeniesieniu pewnych kompetencji panującego władcy na konkretne stany. To przeniesienie uprawnień dokonywało się właśnie najczęściej w formie umowy. Z tego stanu rzeczy wnioskowano prawo do samodzielnego zarządu, czyli samorządu. Wydaje się zatem, że samodzielność ta była odseparowana od państwa i występowała niejako poza ogólnie przyjętym porządkiem prawnym[39].

Wydarzeniem przełomowym dla powstania nowoczesnego samorządu, który wyposażony jest w kompetencje administracyjne, był niewątpliwie upadek państwa feudalnego, co w konsekwencji doprowadziło do zniesienia społeczeństwa stanowego. Zdaniem J. Panejki: „zaczątki samorządu istniały bez wątpienia we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do podwładnych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poczęła 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. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym chwilą powstania nauki o samorządzie"[40].

[38] A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 9.
[39] J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 8.
[40] J. Panejko, op. cit., s. 9–10.

Wraz z upadkiem społeczeństwa stanowego zaczęła się kształtować demokracja obywatelska, w której wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa i są podmiotem władzy. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską z 1789 r., w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. W wyniku rewolucji obalono system feudalny w formie monarchii absolutnej. Przebieg rewolucji i jej kluczowe hasła – „Wolność, Równość, Braterstwo" – wywarły olbrzymi wpływ na losy ówczesnego świata. Spowodowała ona upodmiotowienie wszystkich ludzi, uczyniła z nich obywateli wolnych i równych wobec prawa, a także stworzyła polityczne i ekonomiczne podstawy ustroju demokratycznego. Można zaryzykować stwierdzenie, że rewolucja francuska była punktem zwrotnym w dziejach ludzkości[41].

Nie mniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarła rewolucja amerykańska, której skutkiem była niepodległość Stanów Zjednoczonych. Znamienna „Deklaracja Niepodległości" z 1776 r. autorstwa Thomas'a Jefferson'a zaczyna się od sformułowania: „Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi" oraz „obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia"[42].

Nowoczesny samorząd kształtował się zatem na tle przemiany państwa absolutnego w państwo konstytucyjne i samorządne, którego podstawą stało się upodmiotowienie obywatela i uzyskanie przez niego praw publicznych. W konsekwencji zaczęła się kształtować demokracja obywatelska, której wyrazem były działania zmierzające w kierunku decentralizacji administracji państwowej na rzecz gminy jako władzy lokalnej. Początków tego procesu należy poszukiwać we Francji w dobie rewolucji burżuazyjnej. Warto wspomnieć przede wszystkim o ustawie komunalnej uchwalonej przez konstytuantę 14 grudnia 1789 r., w której nazwano samorząd mianem „władzy lokalnej" (*pouvoir municipal*). W ten sposób potraktowano samorząd jako czwartą władzę w państwie, która przysługiwała gminie a nie państwu i była równorzędna względem władzy ustawodawczej, administracyjnej i sądowniczej[43].

Dalszy rozwój gmin we Francji poszedł jednak w innym kierunku, a więc uznania wszechwładzy państwa wobec obywatela oraz gminy. W efekcie gmina pozbawiona została praw naturalnych i została potraktowana jako okręg administracyjny, który zobowiązany był do wykonywania zadań zleconych przez państwo. Jednocześnie jednak nauka o *pouvoir municipal* wywarła olbrzymi wpływ na ustawodawstwo w innych państwach, w szczególności w Belgii, Austrii oraz niektórych krajach niemieckich. Bardzo korzystne warunki dla swojego rozwoju

---

[41] R. Kmieciak, *Geneza i rozwój samorządu gospodarczego w Polsce*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, pod red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s. 47.

[42] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 13–14.

[43] R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 18.

samorząd gminny znalazł na obszarze Prus. Decydujące znaczenie w tej kwestii miała „Ordynacja o miastach" z dnia 19 listopada 1808 r. autorstwa Karla von Steina, dzięki której chciano odwołać się do lokalnego czynnika obywatelskiego celem zdynamizowania życia społecznego i politycznego Prus. Ordynacja miejska likwidowała dotychczasowy ustrój i wprowadzała organy samorządowe, podlegające ścisłej kontroli państwowej. Organem samorządu była rada miejska, pochodząca z wyborów, będąca organem rządzącym i sprawującym kontrolę nad organami wykonawczymi gminy, którymi byli burmistrz (w większych miastach nazywany nadburmistrzem) wybierany przez radę oraz powoływany przez tę radę magistrat złożony z burmistrza i ławników, którzy częściowo byli opłacanymi urzędnikami, a częściowo pełnili swoje funkcje honorowo. Do kompetencji tak ukształtowanego samorządu gminnego należały własne sprawy gminy, w szczególności wszystko to, co służy dobrobytowi ogółu, materialnemu interesowi i duchowemu rozwojowi jednostek. Ponadto były to między innymi: tworzenie i wspomaganie zakładów, budowa dróg, szpitali, a także dbałość o środki komunikacji. Prócz zadań własnych gmina miała również zakres spraw administracji ogólnej przyznanych przez państwo[44]. Myślą przewodnią K. von Steina było zorganizowanie gminy miejskiej w duchu samodzielności społecznej. Warto podkreślić, że funkcję przewodniczącego rady pełnili również honorowo – bezpłatnie, zasłużeni dla miasta obywatele, dla których nagrodą był sam fakt piastowania tego stanowiska. Byli to tzw. urzędnicy honorowi, którzy nie pobierając wynagrodzenia, mieli być bardziej niezależni od różnych opcji politycznych występujących w radzie[45].

K. von Stein uzasadniał konieczność reformy administracji publicznej w kierunku decentralizacji i umocnienia władzy lokalnej na bazie instytucji samorządu gminnego. Pisał on m.in., że „należy przyzwyczaić naród do tego, aby nauczył się zarządzać swoimi własnymi interesami, aby wyszedł nareszcie ze stanu niemowlęctwa", w którym trwał przez stulecia pozbawiony podmiotowości władzy przez scentralizowany system polityczny monarchii absolutnej[46]. K. von Stein zdawał sobie sprawę z tego, że wśród Niemców ciągle żywa była jeszcze pamięć i tradycja średniowiecznych wolnych miast hanzeatyckich, a także gmin wiejskich, które nie przetrwały monarchii absolutnej. Twierdził on, że poprzez odwołanie się do lokalnego czynnika obywatelskiego uda się zdynamizować życie społeczne i gospodarcze kraju i włączyć w ten proces wszystkie warstwy społeczne.

Warto też podkreślić, że znaczący wpływ na rozwój teorii i praktyki funkcjonowania nowoczesnego samorządu europejskiego miały odmienne od wzorców kontynentalnych doświadczenia brytyjskie. O ile Europa kontynentalna odchodziła od systemu senioratu i wasalstwa jako podstawy stosunków między władcą

[44] D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 83–84.

[45] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 23. Por. A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech*, Warszawa 1994, s. 38; M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. I, Warszawa 1968, s. 424.

[46] A. Kroński, op. cit., s. 15.

a poddanym, o tyle w Anglii sytuacja wyglądała inaczej. Anglia wkraczając w erę nowożytną ewoluowała w kierunku monarchii konstytucyjnej. Angielskie gminy natomiast reprezentowały przede wszystkim właścicieli ziemskich, dzierżawców, bogatszych chłopów oraz mieszczan. Z tego też powodu Anglicy nie mogli zrozumieć, dlaczego w Anglii nie doszło, tak jak miało to miejsce na kontynencie, do antynomii pomiędzy władzą lokalną a centralną[47].

Powstanie instytucji parlamentu w Anglii, z dominującą pozycją Izby Gmin spowodowało, że nie doszło tutaj do krwawej rewolucji i powstania dychotomicznej administracji publicznej, czyli podziału jej na dwa podmioty: zhierarchizowaną administrację rządową i lokalną administrację samorządowa, niepodległą hierarchicznie organom rządowym. Od samego początku, czyli od XIII wieku – jednolita administracja publiczna (rządowa) kierowana była przez króla i jego ministrów realizując podstawowe zadanie polegające na wprowadzaniu w życie prawa uchwalanego przez parlament. W angielskim systemie administracji publicznej gminy stanowiły najniższe ogniwo zhierarchizowanej administracji publicznej, która bezpośrednio podlegała królowi. To on mianował osobiście bądź za pośrednictwem swoich ministrów wszystkich urzędników administracji, w tym sędziów pokoju, stojących na czele gmin. Nie ulega więc wątpliwości, że gminy stanowiły w systemie angielskim najniższe ogniwo administracji. Był to typowy przykład dekoncentracji, a nie decentralizacji administracji publicznej. Angielskie gminy nie posiadały więc statusu samorządu jako korporacji publicznoprawnej, która jest niezależna od organów administracji rządowej. Były jednakże integralną częścią tej administracji lokalnej, zarówno w okresie kilkusetletnich rządów sędziów pokoju, jak i po reformie administracji lokalnej z XIX wieku, kiedy instytucja sędziów pokoju została zlikwidowana[48].

Polscy prawnicy zajmujący się teorią samorządu rzadko sięgali do doświadczeń brytyjskich uznając, że w tamtych warunkach samorząd rozwijał się jako swoistego rodzaju zjawisko społeczne. Tam swoboda społeczności lokalnych kształtowania swego bytu zgodnie z własnym interesem czy preferencjami rozwijała się od czasów Średniowiecza, a później stała się jednym z elementów teorii liberalnej. W myśl tej teorii samorząd traktowany był jako wyraz wolności społeczeństwa, który sprowadzał się do honorowego uczestnictwa osób fizycznych w wykonywaniu lokalnych zadań publicznych. W tym duchu można powiedzieć, że istnienie struktur samorządowych władz lokalnych było świadomym aktem ograniczania ingerencji rządu centralnego w sprawy lokalnych społeczności. Samorząd był wyrazem liberalnej idei państwa ograniczonego i pasywnego, którego zręby stworzył Adam Smith[49].

---

47 S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 25.

48 Ibidem, s. 26.

49 S. Wójcik, *Podstawy doktrynalne samorządu terytorialnego*, „Przegląd Politologiczny" 1999, nr 3–4, s. 63.

Samo pojęcie *samorząd* pojawiło się w nauce prawa niemieckiego dopiero w XIX wieku. Przez samorząd – *Selbstverwaltung* – rozumiano wówczas urządzenie administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbständige* i *Verwaltung*, co w polskim tłumaczeniu oznacza samodzielny zarząd. Pojęcie to wprowadził niemiecki uczony Rudolf von Gneist, jako tłumaczenie angielskiego terminu *selfgovernment*. Należy jednak pamiętać, że termin ten w języku angielskim posiada zgoła odmienne znaczenie i odnosi się do rządów parlamentarnych, w przeciwieństwie do pojęcia *government by prerogative*, czyli rządu polegającego na nieskrępowanej woli monarchy. W literaturze francuskiej natomiast pojęcie samorządu jest nieznane. Instytucje tego rodzaju określa się mianem *décentralisation*, czyli decentralizacja. Termin ten miał określać granice uprawnień gminy. Wydaje się, że pojęcie decentralizacji w znakomity sposób oddaje istotę samorządu, bowiem mówi nam o odciążeniu władz centralnych w procesie wykonywania administracji publicznej[50].

Decentralizacja w znaczeniu prawa administracyjnego, to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Andrzej Chodubski traktuje decentralizację, jako proces przekazywania na rzecz organizacji niepodporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd dla rządu centralnego. Organizacje te są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostając reprezentacją interesów danej społeczności[51]. W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się decentralizację terytorialną oraz rzeczową. Przykładem tej pierwszej jest bez wątpienia samorząd terytorialny. Z kolej decentralizacja rzeczowa oznacza powierzenie samodzielności w administrowaniu określonymi sprawami publicznymi niepaństwowym jednostkom, w tym również jednostkom samorządu nieterytorialnego (zawodowego i gospodarczego)[52].

Centralizacja natomiast to takie zorganizowanie aparatu administracji, w którym organ niższego szczebla jest hierarchicznie podporządkowany organowi wyższego szczebla. Organy niższego szczebla charakteryzuje ponadto brak samodzielności oraz uzależnienie od organów wyższego szczebla np. powoływanie kierownika organu niższego szczebla. Ponadto, co warte jest szczególnego podkreślenia, organ wyższego szczebla ingeruje przy pomocy poleceń, wytycznych oraz innych aktów kierowniczych[53].

---

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

[51] 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.

[52] J. Wojnicki, *Samorządy lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 14–15.

[53] Ibidem, s. 14.

Decentralizacja jednak nie oznacza całkowitego i zupełnego uniezależnienia podmiotów zdecentralizowanych od państwa. Samodzielność tych podmiotów musi być w pewnym stopniu ograniczona i z tego też powodu pozostają one pod nadzorem państwa. Ingerencja państwa w postaci nadzoru odbywa się natomiast jedynie w wyjątkowych sytuacjach i to w ściśle prawem określonych sytuacjach i formach[54]. Państwo, przekazując podmiotom zdecentralizowanym zadania, wymusza również wyposażenie organów występujących w ich imieniu w odpowiednie środki niezbędne do ich realizacji. Oznacza to, iż charakter decentralizowanych zadań publicznych wymaga dla ich wykonywania korzystania z władztwa administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego pojawił się pogląd, że decentralizacja polega właśnie na przekazaniu wykonywania władztwa administracyjnego[55].

W nauce o samorządzie wykształciło się wiele poglądów na temat jego istoty. Spośród nich trzy zyskały uznanie i do dziś noszą miano teorii samorządu. Mowa mianowicie o teorii naturalistycznej, państwowej i politycznej[56].

Teoria naturalistyczna należy już do historii, niemniej jednak wywarła ona ogromny wpływ na rozwój samorządności. U podstaw tej teorii legła ideologia rewolucji francuskiej, a przede wszystkim doktryna prawa natury. Zgodnie z jej założeniami samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Stosownie do koncepcji „wolności gminy", wyprowadzonej z naturalnego prawa komuny, gmina jest starsza od państwa i to państwo od gminy może wywodzić swe prawa. Zatem to państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa. Gmina jako materialny i konieczny związek, niestworzony przez państwo jest dla niego nietykalna. Istota samorządu w takim ujęciu polega na załatwianiu spraw niezmiennych, wynikających z natury jednostki. Sprawy takie stanowią własny i nienaruszalny dla państwa zakres działania, w przeciwieństwie do poruczonego zakresu działania, polegającego na sprawowaniu spraw obcych – państwowych[57].

Klasykiem tej teorii był Otto von Gierke, który uważał osobę prawną za twór naturalny posiadający w równym stopniu z jednostką fizyczną własne prawa i nie mógł opierać swojego istnienia na wykonywaniu cudzych praw. Przyznawał on gminom wszystkie prawa korporacyjne, w szczególności zaś prawo gospodarstwa publicznego i prawo samoopodatkowania jako prawa własne[58].

Tego rodzaju pogląd na kwestię samorządu przeciwstawiający gminę państwu, dominował w pierwszej połowie XIX wieku. Czołowe hasło ówczesnych sił liberalno-demokratycznych kierowane przeciwko rządom absolutnym brzmiało: „wolne

---

[54] J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 119.

[55] T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, pod red. J. Starościaka, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 306.

[56] R. Kmieciak, *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995, s. 7.

[57] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 61–63.

[58] S. Zamoyski, *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931, s. 20.

gminy podstawą wolnych państw". Teoria ta nie wytrzymała jednak próby czasu. Przeciwstawiając władzę gminną tej państwowej oraz podkreślając wyższość władzy gminnej, nie mogła ona bowiem w okresie zwycięstwa liberalizmu nad absolutyzmem i powstania państwa konstytucyjno-demokratycznego odgrywać konstruktywnej roli w praktyce. Zwolennicy tej teorii pomijali bardzo istotny aspekt, a mianowicie, że w demokratycznym państwie prawa gmina nie istnieje obok państwa, czyli niezależnie od państwa, ale w rzeczywistości jest ona jego integralną częścią[59].

Z krytyki teorii naturalistycznej, w drugiej połowie XIX wieku, powstała na gruncie szkoły niemieckiej teoria państwowa samorządu, która do dziś inspiruje uczonych do dalszej refleksji nad istotą samorządu. U podstaw tej teorii 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[60].

W kontekście tych rozważań powstaje jednak zasadnicze pytanie: Dlaczego demokratyczne państwo jest gotowe przekazać część swoich uprawnień publicznych innym podmiotom? Odpowiedzi jest wiele, jednakże warto wskazać na dwie podstawowe kwestie:

- po pierwsze, samorząd zbliża obywatela do państwa, przez co proces decyzyjny ulega wyraźnemu skróceniu i dzięki temu zadania publiczne, zlecone do realizacji przez państwo podmiotom zdecentralizowanym, realizowane są sprawniej, szybciej i oszczędniej aniżeli czynią to organy administracji rządowej. Jest to możliwe dzięki dopuszczeniu do rozwiązywania określonych problemów przez zorganizowane grupy społeczne, którym najbardziej zależy na rozwiązaniu tego typu kwestii. Mówi się również, że im więcej samorządu tym mniej biurokracji[61]. Można zatem powiedzieć, że w demokratycznym państwie prawa państwo świadomie zleca jednostkom samorządowym określone zadania publiczne, które wykonywane są przez organy samorządowe z większym zaangażowaniem oraz sprawniej zgodnie z oczekiwaniami danej społeczności;

---

[59] R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny – zakres pojęć i wzajemne relacje*, „Przegląd Politologiczny" 2003, nr 3, s. 92–93.

[60] Ibidem, s. 93.

[61] Jest to niewątpliwie pogląd kontrowersyjny, który posiada tyle samo zwolenników, co przeciwników. Nie ulega bowiem wątpliwości, że współcześnie funkcjonująca administracja samorządowa na poziomie chociażby gminy posiada rozbudowany aparat, którego celem jest realizacja ustawowych zadań publicznych przekazanych organom samorządowym w drodze delegacji ustawowej. Zjawisko „przerostu" administracji pojawia się zatem również w sferze wykonywania administracji zdecentralizowanej. Jednakowoż podkreśla się, że ogrom zadań nałożonych współcześnie na organy władzy lokalnej powoduje wzrost liczby osób zatrudnionych oraz wydłużenie i skomplikowanie ścieżki decyzyjnej w celu precyzyjnej realizacji określonych celów, które pomimo tych uwarunkowań są nadal lepiej wykonywane, aniżeli byłyby wykonywane przez zcentralizowane ograny rządowe – szerzej państwowe.

- po drugie samorząd jest przejawem procesu decentralizacji, w której to najpełniej urzeczywistniona została idea demokracji obywatelskiej. Jest on jednocześnie przeciwwagą dla centralizacji i biurokracji. W tym znaczeniu samorząd staje się swoistego rodzaju granicą wszechwładztwa państwowego. Zdaniem Stanisława Wykrętowicza samorząd społeczny i demokracja obywatelska wzajemnie się warunkują w efekcie czego dochodzi do sprzężenia zwrotnego[62].

Zgodnie z tą teorią 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. Zwolennicy teorii państwowej podkreślają, że istnieją jednak granice władzy samorządowej, że delegacja ustawowa, w której państwo przekazuje pewne zadania na szczebel samorządowy, nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie[63].

W ramach ostatniej – teorii politycznej – istoty samorządu upatruje się albo w osobowym składzie organów samorządowych (honorowi urzędnicy), albo w udziale społeczeństwa w administracji publicznej. Główny przedstawiciel tej teorii Rudolf von Gneist identyfikuje samorząd z administracją państwową wykonywaną przy pomocy honorowych urzędników, podkreślając ich niezależność, jako ważny sprawdzian samorządu. Jego zdaniem istota władzy lokalnej leży w bezpłatności, czyli honorowości urzędników samorządowych. Zdaniem zwolenników tej teorii samorząd jest kategorią polityczną, a nie prawną stąd jego istota upatrywana jest w niezawisłości władz lokalnych od rządów[64].

Krytycy teorii politycznej samorządu twierdzą natomiast, że samorząd jest kategorią prawną, bezpośrednio związaną z decentralizacją administracji publicznej, czyli państwowej. W wyniku tego procesu powstają dwa samodzielne oraz niezależne względem siebie podmioty tej administracji. Zdaniem J. Panejki to nie wybór urzędników oraz fakt ich opłacania stanowi o istocie samorządu. Twierdził on, że „istota samorządu jako udziału społeczeństwa w administracji lokalnej nie da się wyprowadzić z bezpłatności lub honorowości organów samorządowych. Istota ta leży w prawnej niezawisłości instytucji samorządu, niepodległej hierarchicznie innym organom"[65].

Jak się wydaje, w sposób najbardziej jasny i przejrzysty istotę samorządu wyjaśnia teoria państwowa, która traktuje samorząd jako ważny element władzy publicznej. Dociekania na temat natury samorządu oparte na powyższym założeniu stały się przedmiotem pracy Tadeusza Bigo oraz J. Panejki. Byli oni zgodni co do formy strukturalnej samorządu oraz środków działania. Uważali mianowicie, że samorząd stanowi formę administracji zdecentralizowanej i że polega ona na jej

---

[62] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 68–69.

[63] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 28.

[64] Z. Blok, *Władza lokalna*, (w:) *Podmiotowość społeczności lokalnych*, pod red. R. Cichockiego, Poznań 1996, s. 64.

[65] J. Panejko, op. cit., s. 63.

wykonywaniu. Inne stanowisko prezentowali natomiast w stosunku do kryterium podmiotu i zagadnienia osobowości prawnej samorządu. Rozbieżności te sprowadzały się do rozstrzygnięcia sporu, czy samorząd winno się traktować jako osobę prawną czy też jako organ państwa[66].

T. Bigo twierdził, iż podmiotem samorządu jest zawsze osoba prawna, ponieważ samorząd jest podmiotem praw i obowiązków, które wykonuje we własnym imieniu. W konsekwencji dochodzimy do wniosku, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę[67].

Zgoła odmienne zdanie w tej kwestii prezentował J. Panejko, który nie zgadzał się ze stwierdzeniem, iż samorząd posiada odrębną osobowość prawną w sferze prawa publicznego. Twierdził on, że tylko władza państwowa jest pierwotną i nieograniczoną. Z tego też powodu osobowość prawna może istnieć jedynie na podstawie woli władzy państwowej. Podobnie twierdził Maurycy Jaroszyński, który stwierdził, że „Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych"[68].

Z formalnego punktu widzenia samorząd jest zatem próbą przeciwstawienia się biurokratycznej centralizacji aparatu władzy. W toku historii konstruowano pod wpływem różnorakich postulatów politycznych czy społecznych teorie o osobowości i podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządowych, a także o relacjach między państwem a instytucjami samorządowymi. Pod względem treści materialnej samorząd rozporządza przymusową władzą państwową przyznaną mu przez ustawodawcę i w rzeczywistości spełnia te same funkcje co rząd. Można zatem powiedzieć, że różnica między nimi jest natury formalnej, polegającej na odmiennych zasadach organizacyjnych, takich jak niepodległość hierarchiczna oraz samodzielność w stosunku do organów rządowych lub też innych form samorządu[69].

W związku z powyższym można powiedzieć, 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. Istota samorządu polega więc na wykonywaniu funkcji państwowych, względnie takich funkcji, które państwo w drodze ustawy zleca jednostkom samorządowym do wykonania, przez to zadania te stają się równocześnie publicznymi i państwowymi. Gdyby organy państwa nie delegowały pewnej części swoich uprawnień władczych na jednostki samorządowe, wówczas musiałby być one wykonywane przez organy rządowe[70].

---

[66] R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 22–23.

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

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

[69] W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928, s. 194.

[70] J. Panejko, op. cit., s. 98–100.

W swej codziennej działalności samorząd nie powinien być ograniczany przez administrację państwową. W zasadzie nie może on przekraczać tylko jednej granicy, która polega na przyznaniu jednostkom samorządowym własnych praw zwierzchnich, niezależnych od władzy państwowej i przeciwstawiających się tej władzy. Samodzielność związków samorządowych nie polega zatem na stawianiu ich poza wszelką kontrolą, ale na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą w nieskrępowany sposób samodzielnie podejmować uchwały będące w zgodności z przepisami prawa[71].

Granice samodzielności jednostek samorządowych oraz uprawnienia władcze władz centralnych względem związków samorządowych bardzo trafnie scharakteryzował niegdyś W. L. Jaworski, który 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"[72].

W toku rozważań podjętych w pracy chodzi o samorząd w węższym znaczeniu, w jakim występował w doktrynie państwa kapitalistycznego. W tym ujęciu przez samorząd rozumieć będziemy tylko takie grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przepisami prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Należy również zaznaczyć, że konieczne jest, aby te grupy społeczne oraz wyłonione przez nie organy wykonywały wszystkie swe zadania w formach władczych. Podmioty te muszą zaliczać się ponadto do podmiotów prawa publicznego a nie prawa prywatnego. Samorząd jest niewątpliwie jedną z postaci administracji zdecentralizowanej[73].

Do najistotniejszych cech samorządu zalicza się to, że:

- przepisy prawa powinny zabezpieczać 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 tylko i wyłącznie w formach przewidzianych ustawą w sposób nienaruszający samodzielności korporacji samorządowej[74].

Ostatnią ważną kwestią, jaką należałoby w kontekście rozważań dotyczących podstaw teoretycznych samorządu są jego klasyfikacje. W klasycznym ujęciu był

[71] R. Kmieciak, *Wielkopolska Izba...*, s. 6–7.
[72] Ibidem.
[73] Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.
[74] Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, s. 114.

on dzielony na zakładowy oraz korporacyjny. Grupa obywateli, która stanowiła podstawę samorządu zakładowego, nie była związana osobnym stosunkiem członkowskim. Punktem wyjścia tego typu samorządu było istnienie materialnych bądź finansowych środków służących realizacji określonego celu, podejmowanej w instytucjonalnych ramach zakładu[75].

Przykładem takiego samorządu jest samorząd akademicki. Stanowi on jednak rzadką postać zdecentralizowanej administracji publicznej. Nie jest to związek osób, czyli korporacja, ale raczej wyróżnik przyznawany niektórym tzw. samoistnym zakładom publicznym, do których zaliczane są m.in. uniwersytety i szkoły akademickie w dowód uznania ich niezwykłej użyteczności społecznej. Samorząd akademicki niezależny od organów administracji rządowej jest gwarantem wolności nauki i akademickiego nauczania. Jest to wyraz zaufania do uczonych, w szczególności zaś do ich kompetencji naukowej i moralnej[76].

Z kolei jednostką samorządu korporacyjnego jest związek osób o przymusowym charakterze członkostwa, wyposażony zazwyczaj w osobowość prawną i powołany do wykonywania przez swoje organy określonych zadań administracji państwowej na zasadach samodzielności i niezależności od władz centralnych. Jednostka staje się członkiem związku samorządowego automatycznie z mocy samego prawa jeżeli spełni ona określone warunki, np. wykonuje pewien zawód, czy też zamieszkuje na określonym terytorium. Jedną z zasadniczych cech samorządu korporacyjnego jest jego podmiotowość publicznoprawna, przejawiająca się m.in. odrębnym prawem własności[77].

Samorząd korporacyjny, któremu przypadła nieporównywalnie większa rola niż samorządowi zakładowemu dzieli się z kolei na samorząd terytorialny i specjalny. Samorząd terytorialny ma charakter powszechny, gdyż obejmuje wszystkich obywateli zamieszkałych na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego – administracyjnego. Samorząd specjalny natomiast obejmuje osoby czynne w danej gałęzi gospodarki (samorząd gospodarczy: przemysłowo-handlowy, rolniczy, rzemieślniczy), bądź też wykonujące określony zawód (samorząd zawodowy)[78].

Tak pojmowany samorząd przyjmuje zatem różne postacie, w zależności od kryterium więzi, jakie łączą członków tego samorządu. Kiedy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna – mówimy o samorządzie terytorialnym, gdy jest nią więź gospodarcza – mówimy o samorządzie gospodarczym, gdy nato-

[75] R. Kmieciak, *Formy organizacyjne...*, s. 190.

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

[77] R. Kmieciak, *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Politologiczny" 2008, nr 3, s. 99.

[78] H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 139–140. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Postawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 28–37.

miast jest to więź wynikająca z wykonywanego zawodu – mowa jest o samorządzie zawodowym[79].

Aby uporządkować elementy określające istotę samorządu terytorialnego należałoby przyjąć, że o istocie tej przesądzają następujące elementy: podmiot oraz przedmiot samorządu, a także sposób wykonywania przezeń zadań publicznych. Istnieje cały szereg pojęć charakteryzujących samorząd terytorialny, począwszy od definicji Włodzimierza Wakara, J. Panejki czy T. Bigo, skończywszy na współczesnych uczonych takich jak Bogdan Dolnicki czy Zbigniew Leoński.

Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań". Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych[80]. Również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego[81], a dokładniej w art. 3 ust. 1 tego aktu zatytułowanym „Koncepcja samorządu terytorialnego" stwierdzono, że samorząd terytorialny oznacza „prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców"[82].

Z punktu widzenia prawa administracyjnego samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne i na własną odpowiedzialność. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa[83].

Ważną formą samorządu jest również samorząd gospodarczy. Rozumiany jest on jako związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego[84]. Należy ponadto podkreślić, że podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedsiębiorców danej kategorii, lecz również zbiorowość oparta na pewnej więzi duchowej, która reprezentuje w życiu społecznym wartości ekonomiczne, moralne czy cywilizacyjne. Różni się on od samorządu terytorialnego, ponieważ samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób biorąc pod uwagę ich kwalifikacje oraz odpowiadające im interesy życiowe, podczas gdy samo-

[79] Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 7.

[80] J. P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 20.

[81] Dz. U. 2006 Nr 154, poz. 1107.

[82] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 24.

[83] J. P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, op. cit., s. 20.

[84] J. Hubert, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań 1926, s. 1.

rząd terytorialny organizuje osoby zamieszkujące dane terytorium. Można zatem powiedzieć, że samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne[85].

Kolejną formą samorządu korporacyjnego jest samorząd zawodowy, który reprezentuje osoby wykonujące profesję zaufania publicznego. Jego charakterystyka została przedstawiona w kolejnym podrozdziale.

3. Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa

Samorząd zawodowy odgrywa bardzo istotną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup społecznych[86]. 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 innych organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym[87].

W podobny sposób definiuje pojęcie samorządu zawodowego Magdalena Tabernacka, która stwierdza, że samorząd zawodowy jest to utworzony ustawą i wyposażony w określony prawnie zakres samodzielności, związek osób charakteryzujących się wspólnym interesem zawodowym, które należą do niego na zasadach określonych ustawą. Podstawową cechą wspólną tej grupy obywateli, będących członkami samorządu zawodowego, jest wykonywanie tego samego zawodu, lub też przygotowywanie się do jego samodzielnego wykonywania. Grupie tej zostały przyznane prawem pewne uprawnienia i obowiązki w zakresie organizacji wykonywania zawodu oraz wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji państwowej, a także nadane jej zostały prawne ramy organizacyjne działalności[88].

Robert Kmieciak uznaje, że tak pojmowana działalność publicznoprawna to forma aktywności, której podmiotem jest czynnik władzy państwowej mogący być wymiarem sprawiedliwości, ustawodawstwem czy chociażby administracją pań-

---

[85] M. Grzelak, R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008, s. 260.

[86] W języku potocznym, ale również w literaturze przedmiotu pojęcie samorząd zawodowy oraz korporacja zawodowa używane są zamiennie mimo, że w środkach społecznego przekazu wydźwięk słowa korporacja ma niewątpliwie cechy pejoratywne. Niemniej jednak w dalszej części tego opracowania pojęcia te używane będą zamiennie. Temat wizerunku korporacji zawodowych w środkach społecznego przekazu stał się przedmiotem rozważań w rozdziale V tego opracowania.

[87] R. Kmieciak, *Formy organizacyjne*..., s. 207.

[88] M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, s. 50–51.

stwową. Podmiot publiczny tym różni się od podmiotu prawa prywatnego, że nie działa on bezpośrednio we własnym imieniu i na własną korzyść lecz opiera swoją aktywność na czynniku władzy i wykonuje swoje obowiązki w imieniu państwa. Innymi słowy podmiot prawa publicznego jest podmiotem z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. Dodaje on również, że pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą przede wszystkim sposobu ich powstania i członkostwa oraz stosunku do państwa. Jeśli idzie o pierwszy z wymienionych elementów to trzeba przede wszystkim zaznaczyć, że utworzenie związku publicznoprawnego np. izby lekarskiej czy rady adwokackiej, jego likwidacja oraz wszelakie zmiany dotyczące jego struktury, obszaru działania czy zakresu kompetencji mogą zachodzić jedynie w drodze ustawodawczej, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych organów samorządowych. Chęć przynależności czy wola członków znajduje się zatem na drugim planie. Na plan pierwszy wysuwa się natomiast władza państwowa, która decyduje o powstaniu, przekształceniu oraz likwidacji samorządu. Na szczególną uwagę zasługuje fakt obligatoryjnej przynależności do danego związku publicznoprawnego oraz prawo i obowiązek organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami[89].

Należy z całą mocą podkreślić, że powstałe w Polsce różnorakie izby zawodowe mają charakter powszechny – tj. przynależność do nich ma charakter przymusowy. Jerzy Stępień słusznie zauważa, że izby zawodowe powstałe na mocy ustawy nie są w żadnym razie stowarzyszeniami i nie mogą one działać wyłącznie w imieniu osób, które do nich przystępują na mocy swojej indywidualnej decyzji, lub z których występują. Z istoty idei samorządu bowiem wynika, że tego rodzaju instytucje obejmować muszą wszystkie osoby uprawiające dany zawód[90]. Na uwagę zasługuje również fakt, że więź łącząca członków powstałych samorządów zawodowych musi mieć charakter publicznoprawny. Nie każda bowiem forma reprezentowania danych interesów grupowych spełnia ten warunek. Wszystkie wymienione wyżej kryteria spełnia natomiast samorząd zawodowy[91].

Warto również wspomnieć o podobieństwach i różnicach między samorządem zawodowym oraz terytorialnym. Wydaje się, że zasadnicza analogia pomiędzy obiema formami samorządu polega na tym, że zarówno jeden jak i drugi należy do samorządu korporacyjnego. Jednostką tego samorządu jest bowiem w obu przypadkach związek osób o obligatoryjnym charakterze członkostwa, wyposażony w osobowość prawną i powołany do wykonywania przez swoje organy określonych zadań administracji państwowej na zasadach samodzielności i niezależności od władz centralnych. W grupie samorządu korporacyjnego rozróżnia się samorząd terytorialny i specjalny. Jednostki samorządu specjalnego mają zadania jednokie-

[89] R. Kmieciak, *Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa*, (w:) *Z badań nad samorządem zawodowym*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s. 23–24.

[90] J. Stępień, *Miejsce adwokatury we współczesnym państwie*, „Palestra" 2009, nr 3–4, s. 309.

[91] M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2002, s. 131.

runkowe i obejmują swoim zasięgiem osoby wykonujące dany zawód (samorząd zawodowy) bądź osoby czynne w danej gałęzi gospodarki (samorząd gospodarczy)[92]. Podstawowa różnica między samorządem zawodowym a terytorialnym polega na tym, że gdy ten ostatni organizuje ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd zawodowy zrzesza określoną grupę osób przede wszystkim ze względu na ich kwalifikacje zawodowe i odpowiadające im interesy życiowe. Możemy zatem za S. Wykrętowiczem powiedzieć, że samorząd zawodowy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki personalne[93].

Z tak sformułowanej definicji wynika jednoznacznie, że samorząd zawodowy opiera się wyłącznie na podstawie więzi zawodowej. Tym co łączy jednostki dla zorganizowania ich do udziału w administracji publicznej jest szczególna sytuacja społeczno-zawodowa danej jednostki. Powstaje ona z jednej strony przez specjalizację zawodową, która powszechnie obowiązuje w danej grupie zawodowej, 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, które łączą jednostki w grupy zawodowe[94].

M. Tabernacka uznaje, że najistotniejszym kryterium pozwalającym wyodrębnić samorząd zawodowy jest właśnie wspólnota interesów oparta przede wszystkim na podejmowaniu tej samej działalności profesjonalnej. Podkreśla ona, że spośród wielu elementów pozwalających wyróżnić z ogółu społeczeństwa grupę ludzką, która może być zrębem przyszłego samorządu zawodowego, ta właśnie cecha łącząca wszystkich jego członków, czyli wykonywanie tej samej profesji, determinuje możliwość stworzenia związku publicznoprawnego skupiającego dane środowisko społeczne. Jest to także, co udowadnia autorka, podstawowa wspólna cecha osób zorganizowanych już w samorząd zawodowy przed ustawodawcę[95].

Samorząd zawodowy w Polsce posiada umocowanie konstytucyjne, bowiem w art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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"[96]. Dodać również należy, że samorządy zawodowe tworzone są przez profesje, które ze względu na swoje społeczne znaczenie wymagać muszą najwyższych kwalifikacji

---

[92] R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008, s. 337–338.

[93] S. Wykrętowicz, *Odrodzenie samorządu zawodowego w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Samorząd gminny w Polsce*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 1999, s. 256.

[94] R. Kmieciak, *Samorząd zawodowy*..., s. 24.

[95] M. Tabernacka, *Samorząd zawodowy*..., s. 23.

[96] *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.

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 publicznych[97].

Trybunał Konstytucyjny odniósł się do kwestii obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego. Uznał on, że: „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 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 stanowisko Prokuratora Generalnego, który uznał, że przesłanki wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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"[98].

Należy również wyraźnie powiedzieć, czym jest interes publiczny, bowiem podstawowym zadaniem każdego samorządu zawodowego jest jego ochrona. Możemy powiedzieć, że interes publiczny rozumiany jest jako dobro wspólne, którego ochrona wyznacza granice prawem dozwolonej ingerencji administracji publicznej w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w sferę życia prywatnego jednostki. Samorząd zawodowy stoi na straży interesu publicznego poprzez realizację nałożonych na niego przez ustawodawcę zadań publicznych. Interes publiczny staje się dla osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego podstawową przesłanką warunkującą sposób wykonywania profesji i warunki podejmowania różnorakich czynności zawodowych[99].

W ramach procesu decentralizacji państwo przekazuje zadania publiczne do wykonywania samorządom zawodowym. Daje to zarówno państwu jak i społeczeństwu szeroki wachlarz korzyści. Przede wszystkim uzyskujemy dzięki temu większą sprawność i operatywność działania korporacji, tańsze koszty zarządzania, wynika-

[97] A. Lemiszowska, *Społeczna misja samorządu zawodowego*, (w:) *Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, pod red. M. Kwiatkowskiego, „Rocznik Lubuski" 2003, t. 39, cz. I, s. 173. Por. H. Zięba-Załucka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy" 2005, nr 10, s. 493–497.

[98] Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00.

[99] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 94.

jące np. z tego, że funkcje w organach samorządowych sprawowane są w zasadzie społecznie. Ponadto, co warte jest szczególnego podkreślenia, członkowie danej korporacji zawodowej mają na co dzień styczność z praktyką zawodową i sami są w stanie najlepiej rozpoznać potrzeby i problemy własnego środowiska. Decentralizacja zadań publicznych tworzy wśród osób tworzących samorząd poczucie odpowiedzialności za właściwe i rzetelne wypełnianie swoich obowiązków zawodowych. Wymaga tego szeroko pojęty interes publiczny[100].

R. Kmieciak uznaje, że zakres, w jakim państwo przekazało władztwo publiczne samorządowi zawodowemu w celu ochrony interesu publicznego obejmuje:

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych;
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu i prowadzenie 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[101].

Reprezentowanie interesów określonych grup zawodowych wobec władzy państwowej sprawia, że samorząd zawodowy staje się równoprawnym partnerem w stosunku do innych podmiotów administracji publicznej. Przykładem realizacji tej właśnie kompetencji jest opiniowanie projektów aktów prawnych związanych z wykonywaniem danego zawodu, strukturą i ustrojem samorządu zawodowego danej profesji czy chociażby spraw związanych rzeczowo z dziedziną, w której podejmowane są dane czynności zawodowe. Funkcja ta realizowana jest również w bardzo szeroki sposób poprzez zajmowanie stanowiska przez organy samorządowe w sprawach kluczowych dla danego środowiska zawodowego[102].

Bardzo ważną kompetencją jest z całą pewnością nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu, który w zasadzie konstytuuje publicznoprawny zakres działania samorządu zawodowego. Samorząd posiada bowiem szeroki zakres prerogatyw związanych z wykonywaniem władztwa administracyjnego. Najistotniejszym z nich jest niewątpliwie dysponowanie prawem zezwalania na wykonywanie określonej profesji. To właśnie korporacja zawodowa przyznaje prawo wykonywania zawodu oraz ma pewien wpływ na przyjmowanie w swój poczet nowych członków. Reglamentacja wykonywania zawodu oznacza ograniczenie swobody w zakresie dostępu do zawodu i sposobu jego wykonywania za pomocą powszechnie obowiązujących norm zawierających nakazy i zakazy, w ochronie szeroko pojętego interesu publicz-

---

[100] M. Szydło, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 3, s. 47–48. Por. M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2004, t. 12, s. 95–102.

[101] R. Kmieciak, *Asymetria w rozwoju samorząd zawodowego i gospodarczego w Polsce*, (w:) *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2005, s. 93.

[102] R. Kmieciak, *Ustrój i zadania...*, s. 32–353.

nego. Warto też powiedzieć, że reglamentowanie dostępu do zawodu objawia się tym, że młodym adeptom danej profesji stawia się szereg wymagań, których celem jest umożliwienie dostępu wyłącznie dla tych osób, które legitymują się nie tylko wysokimi kwalifikacjami merytorycznymi, ale także przestrzegają zasad deontologii zawodowej[103].

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. Weryfikacja przygotowania 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"[104].

Równie istotną kompetencją samorządu zawodowego jest bez wątpienia ustalanie zasad deontologii zawodowej w postaci np. kodeksów etycznych oraz sprawowanie kontroli nad ich przestrzeganiem poprzez prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego. Funkcjonujący w ramach danej korporacji zawodowej system sankcji ma na celu zdyscyplinowanie osób wykonujących dany zawód. Katalog kar stosowanych przez poszczególne samorządy jest bardzo szeroki, poczynając od upomnienia czy nagany, a skończywszy na czasowym ograniczeniu prawa wykonywania zawodu, bądź też całkowitym i dożywotnim wykreśleniu z listy zawodowej, co jest równoznaczne z pozbawieniem prawa wykonywania zawodu. Bezsporne jest to, że w przypadku profesji noszących miano zawodu zaufania publicznego wysoki poziom kompetencji musi iść w parze z przestrzeganiem wysokich standardów etycznych kształtowanych tradycyjnie przez samo środowisko zawodowe[105].

Samorząd zawodowy dba także o sukcesywne podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez swoich członków, co ma doprowadzić do podniesienia jakości świad-

[103] K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, s. 126.
[104] Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06.
[105] R. Kmieciak, *Asymetria w rozwoju...*, s. 93.

czonych usług. Organizowany jest zatem system szkoleń, studia podyplomowe czy chociażby kursy zawodowe, które pozwalają członkom danej korporacji pozostać na bieżąco z najnowszymi osiągnięciami nauki ale także praktyki w danym zakresie. Część korporacji, w tym przede wszystkim samorząd zawodowy biegłych rewidentów zobowiązuje swoich członków do uczestnictwa w tego rodzaju szkoleniach. W przypadku zaś samorządu pielęgniarek i położnych warto wspomnieć o umożliwieniu odbywania przez członków tego samorządu studiów oraz studiów podyplomowych, które znacząco podniosły kwalifikacje zawodowe szerokich rzesz przedstawicieli tego zawodu[106].

Samorząd zawodowy realizuje również bardzo istotną funkcję, jaką jest prowadzenie badań naukowych oraz szeroko pojętą działalność edukacyjną[107]. Fakt że dana korporacja zawodowa zrzesza specjalistów pewnej dziedziny determinuje potrzebę wykorzystania tego potencjału dla całego społeczeństwa. Posiadane wiadomości teoretyczne, ale również praktyczne z danej branży powodują, że poprzez kontakt z ośrodkami naukowymi, badawczymi, czy chociażby poprzez przekaz medialny podnoszona jest jakość świadczonych przez osoby wykonujące dany zawód usług. Dzięki przekazywaniu wiedzy i dobrych praktyk dorobek samorządu służy zdecydowanie większym rzeszom społeczeństwa aniżeli tylko osobom wykonującym dany zawód[108].

Jako że samorząd realizuje szereg zadań publicznych z zakresu administracji państwowej należy powiedzieć, że organ samorządowy wykonujący zadanie publiczne jest podmiotem rozstrzygającym o treści wzajemnych stosunków między nim a adresatem pewnej normy w zakresie jego praw i obowiązków oraz korzysta w tym zakresie z władztwa administracyjnego. Pozycja obywatela i organu samorządowego nie jest równorzędna z uwagi na przysługującą organowi prawną możliwość kształtowania sytuacji prawnej drugiej strony. Konstruując model zadania publicznego należy wymienić następujące jego elementy składowe:

- określenie zadania publicznego prawem powszechnie obowiązującym;
- wykonywanie go w formach prawnych;
- wykonywanie według procedur określonych prawem;
- finansowanie przez środki zapewnione przez państwo;
- poddanie jego wykonania kontroli sprawowanej przez organy państwa.

Niezbędne jest również normatywne wskazanie celu oraz określenie kompetencji ze wszystkimi jej elementami, w tym przede wszystkim: określeniem organu

---

[106] *W 2010 roku zabraknie w Polsce 60.000 pielęgniarek*, http://www.pielegniarki.info.pl/article/view/id/1596, z dnia 23.03.2010 r.

[107] Dla przykładu warto powiedzieć, że przy Naczelnej Radzie Adwokackiej funkcjonuje blisko cztery dekady Ośrodek Badawczy Adwokatury. Jego działalność koncentruje się zarówno wokół historii adwokatury jak również współczesnych problemów związanych z wykonywaniem zawodu adwokata.

[108] M. Tabernacka, *Zakres wykonywania*..., s. 61.

obowiązanego i uprawnionego do działania, określeniem prawnej formy lub form działania właściwych w tym przypadku, a także sytuacji podjęcia danego działania. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie te przesłanki są spełnione w przypadku zadań publicznych przekazanych do realizacji samorządom zawodowym w drodze delegacji ustawowej[109].

M. Tabernacka wymienia szereg funkcji samorządu zawodowego, jakie pełni on w demokratycznym państwie prawa. Funkcje te pokrywają się niemalże z zakresem działalności wskazywanym przez R. Kmieciaka. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- funkcje polegające na wykonywaniu przedstawicielstwa reprezentowanej grupy zawodowej;
- udział samorządu zawodowego w zapewnianiu warunków wykonywania zawodu i realizowania misji zawodu;
- opiniowanie przez organy samorządu zawodowego projektów aktów prawnych i wypowiadanie się w sprawach istotnych dla środowiska zawodowego;
- funkcje w zakresie ustalania zasad etyki i deontologii zawodowej oraz innych norm mających związek z funkcjonowaniem korporacji i zawodu;
- funkcje polegające na sprawowaniu pieczy nad wykonywaniem zawodu w celu ochrony interesu publicznego;
- funkcje w zakresie nadzoru i kontroli sprawowanych przez organy samorządów zawodowych;
- funkcje naukowe i oświatowe samorządów zawodowych;
- prowadzenie szkoleń dla adeptów zawodu i kształcenie członków samorządu zawodowego oraz współdziałanie w zakresie kształcenia podyplomowego;
- funkcje polegające na zarządzie i gospodarowaniu majątkiem samorządu;
- funkcje socjalne i samopomocowe samorządów zawodowych[110].

Należy również dodać, że samorządy zawodowe realizują swoje funkcje poprzez zróżnicowane formy prawne wykonywania zadań publicznych. Do najistotniejszych z nich należy zaliczyć wydawanie aktów administracyjnych, wykonywanie zadań publicznych w formie umów, wykonywanie zadań publicznych w formach niewładczych. Najistotniejsze z punktu widzenia realizacji zadań publicznych wydają się być te pierwsze. Organy samorządów zawodowych tworzą na podstawie delegacji ustawowej przepisy zawierające normy kierowane głównie do członków danej korporacji zawodowej lub grup, a w pewnych wypadkach obejmujące zakresem swojego działania także osoby spoza korporacji. Przepisy te odpowiadają doktrynalnemu ujęciu aktów administracyjnych, gdyż są aktami jednostronnymi, skierowanymi do nieoznaczonego konkretnie adresata w nieoznaczonej indywidualnie sprawie. Wśród nich możemy wymienić:

[109] M. Tabernacka, *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2005, nr 295, s. 409–412.

[110] M. Tabernacka, *Zakres wykonywania*..., s. 51–64.

- akty normatywne zawierające zasady etyki i deontologii zawodowej;
- akty normatywne określające wewnętrzną strukturę korporacji zawodowych oraz określone ustawą procedury dotyczące działalności samorządów zawodowych;
- akty normatywne określające niedeontologiczne zasady odnoszące się do wykonywania zawodu;
- akty normatywne określające programy i strategie korporacji;
- akty normatywne określające budżet korporacji zawodowych[111].

Jak już podkreślono, decentralizacja, na której opiera swoją działalność samorząd, polega na przyznawaniu określonym strukturom wyznaczonej im ustawowo samodzielności i niezależności w wykonywaniu konkretnych zadań. Nie jest to całkowite uniezależnienie się od państwa, bowiem taki stan rzeczy mógłby prowadzić do niepożądanych skutków, konieczne są więc pewne ograniczenia. Państwo gwarantuje sobie w tej sytuacji nadzór nad zdecentralizowanymi strukturami administracji publicznej. Nadzorem można określić opartą na przepisach ustawy, potencjalną możliwość władczej ingerencji organów administracyjnych, działających w imieniu państwa i w jego interesie, w proces wykonywania przez podmioty zdecentralizowane zadań należących do sfery administracji publicznej w celu zapewnienia ich realizacji i stosowania przy ich wykonywaniu zasad postępowania właściwych dla organów państwa. W przypadku samorządów zawodowych nadzór sprawowany jest przez zewnętrzne względem nich organy państwowe[112].

Tak na gruncie europejskim na przestrzeni wielu lat definiowany i kształtowany był samorząd zawodowy. W Polsce natomiast jego historia sięga okresu zaborów, co stało się przedmiotem rozważań w rozdziale II.

4. Zawód jako sfera ludzkiej aktywności

Prowadząc rozważania na temat samorządu zawodowego należy również zdefiniować pojęcie zawodu. Słowo zawód jest bowiem bardzo wieloznaczne. Najczęściej używane jest w celu oznaczenia określonego, wyodrębnionego w wyniku społecznego podziału pracy zespołu czynności, których spełnianie wymaga odpowiedniego przygotowania i wykonywanych przez daną jednostkę dla zapewnienia środków utrzymania[113]. Zgodnie z definicją „zawód" oznacza „zajęcie, którego ktoś się

[111] M. Tabernacka, *Akty normatywne stanowione przez organy samorządów zawodowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2003, t. 53, s. 85–100.

[112] P. Rączka, *Nadzór i kontrola nad samorządem zawodowym lekarzy*, „Państwo i Prawo" 1996, z. 1, s. 63–69. Por. P. Marquardt, *Nadzór nad działalnością samorządów zawodowych analiza rozwiązań projektowanej reformy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2003, nr 8, s. 9–17.

[113] J. Sztumski, *Zawód w świetle socjologii*, „Problemy Profesjologii" 2006, nr 2, s. 13.

wyuczył i stale wykonuje w calach zarobkowych"[114]. Co ważne, w literaturze przedmiotu pojawiają się również takie pojęcia jak „profesja" czy „fach", które bardzo często używane są zamiennie[115].

Wykonywanie danego zawodu jest jedną z najważniejszych form aktywności człowieka i stanowi integralny element jego egzystencji. Z tego też powodu zawód stał się przedmiotem dociekań takich dyscyplin naukowych jak: ekonomia, socjologia, prawo, psychologia, etnografia, etyka, antropologia, polityka społeczna, prakseologia, pedagogika społeczna, statystyka czy medycyna. W każdej z tych dyscyplin nacisk kładziony jest na nieco inne elementy pojęcia zawodu, co jest naturalną konsekwencją przedmiotu zainteresowania danej dziedziny. Niezwykle pojemną definicję zawodu sformułował Theodor Scharmann, który stwierdził, że „zawodem powinno nazywać się dobrowolne i możliwie systematyczne, oparte głównie na uzdolnieniach i upodobaniach, wyuczone i wyspecjalizowane, a przy tym odpłatne świadczenie usług, które jako funkcja gospodarki zorganizowanej na zasadzie podziału pracy służy zaspokojeniu materialnych albo duchowych potrzeb"[116].

Nieco inaczej pojęcie zawodu w sposób opisowy i analityczny charakteryzuje Jan Szczepański, który uznaje, że zawód to:

- system czynności wewnętrznie spójny, oparty na określonej wiedzy i umiejętnościach, skierowany na wytworzenie pewnego przedmiotu czy usług zaspokajających potrzeby (szeroko pojęte);
- czynności czy prace wykonywane przez pracownika systematycznie lub trwale;
- zawód wykonuje ktoś, kto wykonuje stale czynności wyuczone i wykorzystuje wiedzę potrzebną do ich wykonywania;
- wykonywanie tych czynności jest podstawą ekonomicznego bytu pracownika, utrzymania dla niego i ewentualnie dla jego rodziny;
- czynności te i związane z nimi konsekwencje społeczne są podstawą prestiżu i pozycji społecznej pracownika[117].

Warto również powiedzieć, że przedstawiciele danej profesji tworzą specyficzną subkulturę, która odgrywa bardzo istotną rolę zarówno w życiu zawodowym jak i prywatnym osób wykonujących daną profesję. Powstała w ten sposób zbiorowość wyróżnia się spośród innych co najmniej kilkoma czynnikami, z których najważniejsze to:

---

[114] *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2004, t. IV, s. 920.

[115] Każde z tych pojęć akcentuje nieco inny aspekt zawodu (Por. J. Sztumski, op. cit., s. 13–17). W dalszej części pracy pojęcia „zawód" i „profesja" stosowane będą zamiennie.

[116] K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 26–27.

[117] J. Szczepański, *Czynniki kształtujące zawód i strukturę zawodową*, (w:) *Socjologia zawodów*, pod red. A. Tarapaty, Warszawa 1965, s. 16.

- zwiększona częstotliwość spotykania określonych osób (to czynnik strukturalny, bowiem przebieg pracy i kontakty z określonymi osobami są silnie zdeterminowane i wpływają na powstawanie wspólnoty przekonań i symboli);
- dzielone doświadczenie (powstanie specyficznej dla danej grupy kultury jest procesem długotrwałym i wymaga wspólnej historii);
- podobne cechy (powstaniu kultury sprzyja podobieństwo wieku, rasy, wykształcenia oraz przynależność do danej klasy społecznej);
- spójność grupy (chęć spędzania wspólnie wolnego czasu, sympatia dla pozostałych członków danej społeczności)[118].

Przynależność do tej swoistej subkultury następuje w momencie wyboru wykonywania danego zawodu oraz poziomu identyfikacji z nim. Takiego wyboru dokonuje się stosunkowo wcześnie, bowiem z reguły w Polsce w przypadku zawodów wymagających wyższego wykształcenia następuje to już w momencie podjęcia studiów na danym kierunku. Wówczas rozpoczyna się proces kształtowania świadomości do pełnienia danej roli społecznej. Jednakże jak pisał Antonio Strati: „talent, rzemiosło i profesjonalizm wykraczają poza trening techniczny, wiedzę naukową i umiejętności nabyte przez studia i doświadczenie. Są wyróżniającymi cechami aktorów organizacyjnych, naturą ich zdolności. Są pozyskiwane w procesie, w którym ich atrybuty są wyobrażane jeszcze zanim mogą zostać doświadczone lub przyswojone, podczas gdy jest im przypisywane miejsce i znaczenie w ramach określonej grupy i społeczności"[119].

Powstała w ten sposób swoistego rodzaju więź pomiędzy osobami wykonującymi dany zawód powoduje, że z całą pewnością możemy mówić o istnieniu określonej kultury zawodowej w obrębie danej profesji. Ważne jest również to, czy poszczególne jednostki utożsamiają się z daną grupą, co w przypadku osób wykonujących wolne zawody czy też zawody zaufania publicznego z całą pewnością ma miejsce.

Krystyna Wojtczak zaznacza, że w polskim prawie zawód najczęściej definiowany jest w odniesieniu do konkretnej profesji, chociaż czasem podejmowane są próby definicji abstrakcyjnych, odnoszących się do wszelkich zawodów, co jest zadaniem bardzo trudnym[120]. Trud ten podjęła K. Wojtczak stwierdzając, że zawodem jest osobiste wykonywanie wewnętrznie spójnego zbioru czynności (zadań), wymagających określonych kwalifikacji (wiedzy i/lub umiejętności), systematycznie i odpłatnie, na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego[121].

Mówiąc o zawodzie, należy wskazać dwa podstawowe jego elementy. Pierwszym z nich jest niewątpliwie aspekt ekonomiczny, który przejawia się w postaci wielkości wynagrodzenia, który wyznacza pozycję jednostki na rynku pracy. Zawód

[118] D. Jemielniak, *Kultura: zawody i profesje*, „Prace i Materiały ISM" 2005, nr 32, s. 7–8.
[119] Ibidem, s. 9.
[120] K. Wojtczak, *Rozważania nad zawodem*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu" 1996, nr 1, s. 81–85.
[121] K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, s. 50.

dostarczając środków utrzymania determinuje pozycję materialną zarówno samych pracujących jak i ich rodzin. Drugim elementem jest z całą pewnością aspekt społeczny, gdyż praca zawodowa absorbuje aktywność życiową znacznej części ludności. Pełnione role zawodowe są przedmiotem potocznych ocen, dokonywanych z punktu widzenia kryteriów hierarchizujących miejsce ludzi w drabinie stratyfikacyjnej. Można więc powiedzieć, że wykonywana profesja jest wyznacznikiem społecznego statusu jej wykonawców[122].

Wykonywanie pewnych czynności zawodowych jest bez wątpienia zależne od posiadania przez danego człowieka osobistych predyspozycji, które jednak kształtowane są w procesie przygotowania do wykonywania danego zawodu. Ponadto nie każdy zawód jest w taki sam sposób uznawany i szanowany w społeczeństwie. Jedne zawody są więc bardziej, a inne zdecydowanie mniej prestiżowe. Z poszczególnymi zawodami łączą się również swoiste właściwości psychofizyczne i psychospołeczne takie jak: określona kondycja fizyczna, odporność psychiczna, staranność, odpowiedzialność, poczucie solidarności, poufność w kontakcie z klientem i wiele innych[123]. Bezsporne jest to, że kategorią, która wyróżnia się na tle innych profesji jest niewątpliwie tzw. wolny zawód, który ze względu na swoją specyfikę stanowi odrębne zagadnienie.

Pojęcie wolnego zawodu nigdy nie było i nadal nie jest definiowane wprost. W okresie trwania II Rzeczypospolitej, w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. – Prawo przemysłowe, pojęcie wolnego zawodu obejmowało, nie będącą przemysłem, pracę zawodową adwokatów, obrońców sądowych, notariuszy, inżynierów, architektów, budowniczych (techników budowlanych), geometrów, mierniczych, rzeczników patentowych, działalność literacką, twórczość artystyczną, wykonywanie nakładu własnych utworów, wydawnictwo i sprzedaż czasopism, pracę zawodową lekarzy, farmaceutów, felczerów, lekarzy weterynarii, pielęgniarek i położnych, sanitariuszy, masażystów i kosmetyków. W rozporządzeniu jednak nie zdefiniowano pojęcia wolnego zawodu. Podobnie obecnie obowiązujące przepisy dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych nie wskazują jednoznacznej definicji wolnego zawodu. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym (Dz. U. 1991 Nr 80, poz. 350 z późn. zm.) określa jedynie, że wykonywaniem wolnego zawodu jest działalność osobiście wykonywana przez lekarzy wszystkich specjalności, techników dentystycznych, felczerów, położne, pielęgniarki, prawników, ekonomistów, inżynierów, architektów, techników budowlanych, geodetów, rzeczników patentowych, tłumaczy i księgowych. Niejednokrotnie pojęcie to występuje także w treści wielu umów międzynarodo-

[122] H. Domański, *Problematyka zawodu w socjologii*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe" 1996, nr 7, s. 5–7.

[123] J. Sztumski, op. cit., s. 14–17.

wych zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską z innymi państwami w kwestii np. unikania podwójnego opodatkowania[124].

Próbując jednak zdefiniować pojęcie wolnego zawodu na potrzeby tej pracy, warto odwołać się do przepisów regulujących funkcjonowanie wymienionych wyżej profesji i na tej podstawie sformułować tą właśnie definicję. K. Wojtczak uznaje, że wolny zawód to osobiste i systematyczne wykonywanie wewnętrznie spójnego zespołu czynności o charakterze intelektualnym, wymagających wysokich kwalifikacji (wiedzy i praktyki), w zamian za honorarium bezinteresownie ustalone, służące zapewnieniu świadczeń i usług klientom oraz ochronie istotnych wartości interesu ogólnego, zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, zasadami etycznymi i deontologicznymi[125]. Wydaje się, że takie właśnie rozumienie pojęcia wolnego zawodu oddaje istotę sprawy[126].

K. Wojtczak wskazuje również na podstawowe kryteria, które pozwalają stwierdzić, czy mamy do czynienia z wolnym zawodem czy też nie. Bardzo istotne jest jednak to, że aby ustalić istotę wolnego zawodu poniższe kryteria muszą być rozpatrywane łącznie. Żadne z nich analizowane indywidualnie nie daje solidnych podstaw dla wyznaczenia granicy między wolnymi zawodami a zawodami, które

---

[124] K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, s. 82–83.

[125] Deontologia jest to nauka o powinnościach i obowiązkach. Jest to dział etyki, zajmujący się postępowaniem moralnym i klasyfikujący uczynki w kategoriach moralnych. Przykładowo deontologia lekarska stanowi swoistego rodzaju kodeks postępowania moralnego lekarzy w stosunku do pacjentów, innych lekarzy oraz badań naukowych (*Słownik filozofii*, pod red. A. Aduszkiewicza, Warszawa 2009, s. 129). Termin ten początkowo został użyty przez Jeremiego Benthama na oznaczenie ogólnej nauki o moralności. Niektórzy filozofowie moralności, jak np. Imanuel Kant, uważali, że pojęcie obowiązku jest pierwotne w refleksji nad moralnością. Mówi się o nich, że reprezentowali deontologiczny punkt widzenia w etyce. Przeciwstawia się mu aksjologiczny punk widzenia, gdzie za fundament refleksji etycznej uznaje się pojęcie wartości (S. Blackburn, *Oksfordzki słownik filozoficzny*, Warszawa 2004, s. 81). Dla przykładu, deontologia odnosząca się do mediów oznacza zbiór zasad i reguł ustanowionych przez środowisko dziennikarskie (najlepiej we współpracy z użytkownikami) mających na celu skuteczniejsze wychodzenie naprzeciw potrzebom poszczególnych grup ludności. Media tym różnią się od pozostałych instytucji demokratycznych, że ich „władza" nie opiera się ani na umowie społecznej, ani na uprawomocnieniu jej przez naród w drodze wyborów, na podstawie nominacji, czy też w wyniku przegłosowania ustaw narzucających pewne normy. Aby zachować prestiż i niezależność, media muszą kierować się swoim nadrzędnym obowiązkiem, jakim jest dobro społeczne i służba publiczna. Jak się wydaje, praktyka deontologiczna w mediach możliwa jest tylko w systemie demokratycznym (C. J. Bertrand, *Deontologia mediów*, Warszawa 2007, s. 11–12). Często dochodzić może również do sytuacji, w której przestrzeganie deontologii zawodowej powoduje naruszanie ogólnych reguł moralnych obowiązujących w społeczeństwie. Czy adwokat broniący swojego klienta postępuje w sposób dopuszczalny, gdy bierze w krzyżowy ogień pytań świadka przeciwnej strony i stara się podważyć wiarygodność jego zeznań, mimo iż zdaje sobie sprawę z ich prawdziwości? Czy lekarz może okłamywać – wprowadzać w błąd lub utrzymywać w błędzie – swojego pacjenta, aby uchronić go przed trudną do zniesienia i potencjalnie szkodliwą prawdą o jego kondycji zdrowotnej? (W. Galewicz, *W sprawie odrębności etyk zawodowych*, (w:) *Spór o pozycję etyk zawodowych*, pod red. W. Galewicza, Kraków 2010, s. 9–104).

[126] J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, s. 21.

takiego przymiotu nie posiadają. Do najbardziej charakterystycznych kryteriów zaliczyć można przede wszystkim:

- charakter intelektualny czynności składających się na zawód;
- wysokie kwalifikacje zawodowe (przygotowanie teoretyczne i praktyczne);
- niezależność intelektualna, której granice wyznaczają:
  - wiedza,
  - etyczne zasady wykonywania zawodu,
  - deontologia;
- samodzielność w wykonywaniu zawodu;
- charakter osobisty stosunku powstałego pomiędzy osobą wykonującą wolny zawód a jej klientami, oparty na zaufaniu, co z reguły wiąże się ze swobodnym wyborem osoby świadczącej usługi w obrębie wolnych zawodów;
- ochrona istotnych wartości interesu publicznego w wykonywaniu wolnego zawodu (tzw. misja społeczna zawodu)[127].

Próbę zdefiniowania wolnego zawodu podjął również Józef Filipek, który uznał, że osoby wykonujące wolny zawód powinny mieć wysokie kwalifikacje oraz przygotowanie, ponieważ działania podejmowane przez przedstawicieli tych profesji są niezwykle złożone. Władza publiczna nie powinna ingerować w metody działań stosowane w obrębie wolnych zawodów. Ponadto wolne zawody muszą być wykonywane samodzielnie oraz w sposób nieskrępowany. Samodzielność działania powoduje powstanie szczególnej więzi pomiędzy osobą wykonującą wolny zawód a odbiorcą jej świadczeń i usług, która to więź oparta jest na zaufaniu. Każdy wolny zawód powinien mieć swój samorząd, zapewniający samodzielność i niezależność wobec administracji rządowej. Podobne rozważania prowadzą również inni badacze, którzy podkreślają między innymi, iż zadaniem przedstawicieli wolnych zawodów jest świadczenie określonych usług o charakterze pozamaterialnym, w sferze dóbr publicznych i wartości o charakterze idealnym w życiu społecznym. Świadczenie tego rodzaju usług oparte jest na zawodowo-gospodarczej samodzielności i niezależności działającego podmiotu. Podmiot ten wykorzystuje własne zdolności i umiejętności twórcze, nie będąc formalnie podporządkowanym woli osób trzecich[128].

Andrzej Powałowski słusznie zauważa, że istotnym elementem relacji pomiędzy osobą wykonującą wolny zawód a klientem jest więź, która staje się podłożem relacji między nimi. Elementami tej więzi są występujące po stronie klienta zaufanie, iż usługodawca wykona określone czynności w sposób prawidłowy i że powierzone mu dobro będzie właściwie chronione. Ponadto posiadanie przez osobę wykonującą wolny zawód atrybutów takich jak jego kwalifikacje, dochowywanie tajemnicy zawodowej czy życzliwy stosunek do klienta umacniają powstałą w ten

[127] K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, s. 111–112.

[128] M. Szydło, *Nabywanie uprawnień do wykonywania wolnych zawodów*, „Państwo i Prawo" 2002, z. 7, s. 51.

sposób więź. Po stronie klienta występuje natomiast przeświadczenie, że ustawodawca tworząc wolne zawody i wyposażając ich przedstawicieli w uprawnienia funkcjonalne, powierzył im określoną misję publiczną, a zarazem zapewnił tym samym prestiż społeczny[129].

Należy jednak podkreślić, że polski ustawodawca nie uregulował normatywnie pojęcia wolny zawód, pozostawiając to zadanie doktrynie prawnej[130]. Z. Leoński wśród wolnych zawodów wyróżnił cztery podstawowe kategorie, a mianowicie zawody prawnicze, medyczne, techniczne oraz inne zawody. K. Wojtczak dodaje ponadto, że wśród zawodów reglamentowanych wyróżniamy również takie, które wymagają zezwolenia ze względu na rodzaj wykonywanych czynności, zawody do wykonywania których potrzebne jest prócz zezwolenia również stwierdzenie, że osoba zamierzająca je pełnić czyni zadość wszystkim prawem stawianym wymaganiom oraz takie, dla których wykonywania potrzebne jest zezwolenie z racji konieczności korzystania przez daną osobę z urządzeń użyteczności publicznej[131].

W polskiej literaturze pojęcie wolnego zawodu występuje rzadko i często pojawia się jedynie dla zobrazowania pewnej grupy zawodów, które wskazane zostały w ustawie o podatku dochodowym. Nieco więcej miejsca w polskiej literaturze przedmiotu poświęca się innemu pojęciu, a mianowicie pojęciu zawodu zaufania publicznego, które posiada umocowanie konstytucyjne. W art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stwierdzono bowiem, 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". Problem polega jednak na tym, że samo pojęcie zawód zaufania publicznego nie zostało zdefiniowane ani przez prawo, ani przez doktrynę, ani też orzecznictwo.

Ustawy, które powołują do życia poszczególne samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego z reguły nie przypisują tej cechy wprost zawodowi, do którego się odnoszą. Wyjątkowym rozwiązaniem w prawodawstwie polskim jest bezspornie ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych[132], gdzie w art. 1 ust. 2 ustawodawca stwierdza jednoznacznie, iż „zawód rzecznika patentowego jest zawodem zaufania publicznego. Taki zapis pozwala jednoznacznie wykluczyć wszelkie wątpliwości, jakie mogłyby się nasunąć w związku z praktyką wykonywa-

[129] A. Powałowski, *Wykonywanie wolnego zawodu przez osobę fizyczną*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji" 2007, z. 5, s. 340–341.

[130] Warto także powiedzieć, że badaniami nad problematyką wykonywania wolnych zawodów w krajach Unii Europejskiej zajmuje się Instytut Wolnych Zawodów przy Uniwersytecie Aleksandra w Norymberdze. Uczeni wspomnianej jednostki próbują ustalić: cechy wyróżniające wolne zawody, ewolucję wolnych zawodów, ich genezę i rozwój, predyspozycje osób wykonujących wolne zawody, a także analizują orzecznictwo sądowe dotyczące wolnych zawodów. Zob. J. Jacyszyn, *Pojęcie wolnego zawodu. Analiza aktów prawnych i doktryny*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2000, nr 10, s. 1.

[131] Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 69.

[132] Dz. U. 2011 Nr 155, poz. 925.

nia tego zawodu. Pozwala to również niemalże całkowicie wykluczyć możliwość poddawania w wątpliwość konstytucyjności zapisów tej ustawy, gdyby podważano walor zaufania publicznego w przypadku tej właśnie profesji[133].

Termin zawód zaufania publicznego pojawił się także w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 24 maja 1999 r. w sprawie stażu podyplomowego lekarza, lekarza stomatologa, gdzie jako zawody zaufania publicznego wymienia się zawody: lekarski, aptekarski, pielęgniarki i położnej, co pozwala bezsprzecznie zaliczyć do zawodów zaufania publicznego te właśnie profesje[134].

W polskiej literaturze przedmiotu pojawiło się co najmniej kilka publikacji dotyczących pojmowania zawodu zaufania publicznego. Zdaniem Pawła Sarneckiego, podstawową cechą analizowanego pojęcia jest specyficzna więź łącząca osobę wykonującą ten zawód z obywatelem. Polega ona przede wszystkim na powierzeniu informacji prywatnych, często również intymnych przedstawicielowi zawodu zaufania publicznego. Osoba przekazująca tego rodzaju wiadomości przedstawicielowi danej profesji powinna mieć do niego duże zaufanie, dlatego też zawody wiążące się z pozyskiwaniem od obywatela takich informacji noszą nazwę zawodów zaufania publicznego[135].

Wojciech Marquardt twierdzi, że określenie znaczenia pojęcia zawód zaufania publicznego powinno zostać oparte na ustaleniu wspólnych cech tych zawodów, dla których zostały ustawowo powołane samorządy zawodowe[136]. Ustawodawca dwukrotnie podjął nieudaną próbę zdefiniowania zawodu zaufania publicznego w pracach legislacyjnych. Rezultatem tych prac był: projekt ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych, który jednak na wczesnym etapie prac legislacyjnych został zaniechany oraz rządowy projekt ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, który mimo zaawansowanych prac nie został wprowadzony w życie[137]. W drugim z tych projektów stwierdzono, że zawód zaufania publicznego polega na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych, troski o realizację interesu publicznego, a który w szczególności:

---

[133] Zob. A. Adamczak, *Zawody prawnicze: zawód rzecznika patentowego*, „Edukacja Prawnicza" 2002, nr 6 (42).

[134] M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2004, t. 62, s. 288.

[135] P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, (w:) *Konstytucja, wybory, parlament*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 155.

[136] W. Marquadt, *Korporacje zawodowe w Polsce*, (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. 184.

[137] L. Grzonka, J. Kostrubiec, *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2007, t. 9, s. 25–26.

- jest wykonywany przez osoby posiadające określone w przepisach właściwych dla danego zawodu kwalifikacje;
- jest wykonywany w formach określonych w przepisach właściwych dla danego zawodu;
- wiąże się z przynależnością do samorządu zawodowego;
- sprzyja powstaniu szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta a klientem;
- wiąże się z dostępem do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorstwa;
- gwarantuje, że informacje, o których mowa w poprzednim punkcie, uzyskane przez wykonującego zawód stanowią, w zakresie wynikającym z przepisów właściwych dla danego zawodu, tajemnicę zawodową, której ujawnienie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w przepisach ustawowych;
- posiada zasady etyczne jego wykonywania[138].

Zdaniem J. 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 zawodowej[139].

P. Sarnecki starał się usystematyzować dyskusję nad znaczeniem zawodu zaufania publicznego w doktrynie. Dla uporządkowania sporu wokół tego pojęcia wskazał on pięć podstawowych cech, jakimi powinny się legitymizować zawody mające nosić miano zawodu zaufania publicznego. Były to:

- szczególne natężenie pełnienia funkcji publicznej, przejawiające się we wpływie na zapewnienie właściwego biegu całego życia społecznego;
- więź zaufania łącząca osobę wykonującą zawód zaufania publicznego z klientem;
- wysokie bariery chroniące dostęp do zawodu, dotyczące kwalifikacji merytorycznych oraz poziomu etycznego;
- szerszy niż dla innych samorządów specjalnych (nieterytorialnych) zakres władztwa publicznego, powierzony zawodowemu samorządowi zawodu zaufania publicznego (co wskazuje na konieczność powołania takiej instytucji dla zakwalifikowania zawodu jako zawodu zaufania publicznego);

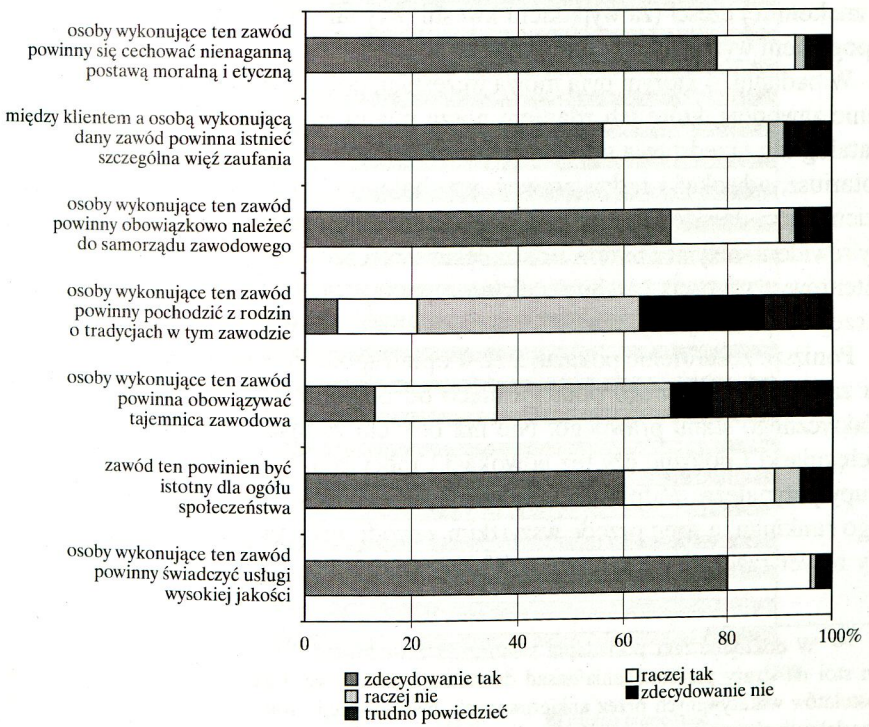
[138] Projekt ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, wersja z dnia 9 sierpnia 2004 r. (wraz z uzasadnieniem).

[139] J. Hausner, D. Długosz, op. cit., s. 119.

- swoiste traktowanie działalności zarobkowej, polegające na tym, że usługi świadczone przez przedstawicieli danego zawodu mają charakter zarobkowy, jednak są świadczone dla zaspokajania ważnych potrzeb społecznych, przez co ich cena nie powinna być kształtowana w sposób rynkowy[140].

Pozostawiając rozważania doktrynalne dotyczące pojęcia zawodu zaufania publicznego warto również powiedzieć, że pojęcie zawód zaufania publicznego funkcjonuje w świadomości społecznej. Pokazują to wyraźnie wyniki badań opinii społecznej opublikowane przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 2004 roku[141]. Szczegółowe wyniki obrazuje wykres 1.

Wykres 1. Czym, Pana(i) zdaniem, powinien się charakteryzować zawód zaufania publicznego? Czy aby uznać jakiś zawód za zawód zaufania publicznego, to:



Źródło: *Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2004.

[140] P. Sarnecki, *W sprawie wykładni art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 2, s. 75–76.

[141] *Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2004.

Badania jednoznacznie pokazują, że pojęcie zawodu zaufania publicznego kojarzy się Polakom przede wszystkim z zawodem, który wymaga od wykonujących go osób specjalnych standardów etycznych, moralnych oraz wysokiej jakości usług. Równie istotne, zdaniem zapytanych osób, było świadczenie usług wysokiej jakości, zachowanie tajemnicy zawodowej oraz istnienie specjalnej więzi zaufania między usługodawcą a klientem. Co ważne, blisko dziewięciu na dziesięciu respondentów uznało, że zawód taki powinien być istotny dla całego społeczeństwa. Zaledwie co piąta zapytana osoba uznała, że osoby wykonujące dany zawód powinny pochodzić z rodzin o bogatych tradycjach związanych z konkretnie wskazaną profesją. Przynależność do samorządu zawodowego jako cechę warunkującą posiadanie statusu zawodu zaufania publicznego wskazało tylko 36% badanych[142]. Wyniki tych badań pokazują jednoznacznie, że społeczny pogląd na zawody zaufania publicznego jest w znakomitej części (za wyjątkiem kwestii przynależności do samorządu) zbieżny z poglądem wyrażanym w doktrynie[143].

W badaniu, o którym była mowa wcześniej, poproszono respondentów o wskazanie zawodów, które ich zdaniem noszą miano zawodów zaufania publicznego. Katalog ten przedstawia się w następujący sposób: lekarz, pielęgniarka i położna, notariusz, adwokat i radca prawny, psycholog i tłumacz przysięgły, farmaceuta, dziennikarz, doradca podatkowy, diagnosta laboratoryjny, pracownik socjalny, biegły rewident, inżynier budownictwa, lekarz weterynarii, makler giełdowy, rzecznik patentowy, komornik i architekt, fizjoterapeuta, syndyk, informatyk oraz urbanista. Szczegóły pokazuje wykres 2[144].

Poniższe zestawienie pokazuje, że w opinii społecznej posiadanie statusu zawodu zaufania publicznego odbiega nieco od poglądu wyrażanego przez doktrynę i faktycznego stanu prawnego. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że lekarze, pielęgniarki i położne czy też adwokaci i radcy prawni zdaniem badanych do tej grupy przynależą. Wątpliwości pojawiają się jednak w przypadku profesji z końca tego rankingu, a więc przede wszystkim zawodu urbanisty, architekta, komornika czy nawet rzecznika patentowego[145]. W rankingu pojawiają się również zawody,

[142] W doktrynie fakt posiadania samorządu zawodowego jest szczególnie podkreślany, gdyż ten stoi na straży przestrzegania zasad deontologii zawodowej i zapewnia realizację pozostałych postulatów wskazywanych przez ankietowanych. Niedocenianie roli samorządu zawodowego przez przeciętnych obywateli wynika zarówno z niewiedzy na temat jego funkcjonowania jak również zbardzo niekorzystnego wizerunku medialnego korporacji zawodowych. Kwestia wizerunku powszechnego samorządu zawodowego w Polsce stała się przedmiotem rozważań w rozdziale V tej pracy.

[143] L. Grzonka, J. Kostrubiec, op. cit., s. 29–30.

[144] Warto dodać, że respondentom przedstawiono definicję zawodu zaufania publicznego oraz listę dwudziestu sześciu zawodów posiadających status takiego zawodu lub ubiegających się o to i poproszono ich o wyrażenie opinii, czy zawodom tym powinien taki status przysługiwać.

[145] Należy jednak powiedzieć, że zawody plasujące się w dolnej części zestawienia i w mniejszym stopniu utożsamianie z zawodem zaufania publicznego są mniej znane społeczeństwu (rzecznik patentowy, urbanista, architekt) lub też poprzez zakres swojej działalności są nacechowane pejoratywnie

które w obecnym stanie prawnym nie posiadają własnego samorządu zawodowego i jednocześnie z formalnego punktu widzenia nie noszą miana zawodu zaufania publicznego. Warto wskazać przede wszystkim dwie profesje, a mianowicie zawód dziennikarza oraz zawód pracownika socjalnego[146].

Wykres 2. Który z wymienionych zawodów powinien, Pana(i) zdaniem przysługiwać status zawodu zaufania publicznego, a którym nie?



Źródło: *Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2004.

(komornik sądowy). Zawody z górnej części zestawienia, w tym w szczególności zawód lekarza oraz pielęgniarki i położnej z uwagi na swoją specyfikę są znacznie bliższe obywatelowi.

[146] Jest to o tyle istotne, że w przypadku tych właśnie zawodów podejmowano próby utworzenia samorządu zawodowego, a przez co pośrednio próby uzyskania formalnego statusu zawodu zaufania publicznego. Więcej na ten temat w rozdziale V tej pracy.

przesłankę ustawowego powoływania samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego[149].

Należy również zgodzić się z S. Wykrętowiczem, który podkreśla, że w przypadku samorządu zawodowego podstawę więzi, która łączy członków tych izb, stanowi etos zawodu zaufania publicznego rozumiany jako służba publiczna wobec drugiego człowieka. Podkreśla on, że zawód zaufania publicznego nie jest zwykłym zawodem lecz jest swoistego rodzaju stanem – stanem lekarskim, stanem adwokackim itd. Przypomina on, że w pierwszej ustawie o izbach lekarskich z 1921 r. czytamy: „dla samorządowego uporządkowania spraw stanu lekarskiego, jego zadań i celów (...) ustanawia się samorządne (...) przedstawicielstwo stanu lekarskiego – izby lekarskie i Naczelną Izbę Lekarską"[150]. Zawód zaufania publicznego jest zatem powołaniem, a celem jego działania jest niesienie wyspecjalizowanej pomocy każdemu człowiekowi, który jej potrzebuje. Zawody, o których mowa, to *artistos*, czyli najlepsi wśród wszystkich zawodów, to intelektualna elita społeczeństwa obywatelskiego, ludzie wyróżniający się akademickim wykształceniem, kulturą zachowania, poziomem merytorycznego przygotowania do pełnienia odpowiedzialnej służby publicznej[151].

S. Wykrętowicz podkreśla również, że honorarium lekarza, adwokata, notariusza i innych przedstawicieli zawodów zaufania publicznego nie jest zwykłą płacą za pracę, lecz raczej honorowym wynagrodzeniem za świadczoną służbę publiczną, jest jakoby postacią daru a nie zysku, którego podstaw poszukiwać należy w pojęciu egoizmu. Ponadto w krajach rozwiniętych, zawody zaufania publicznego cieszą się wysokim prestiżem społecznym. Istnieje tam społeczna świadomość tego, że honorarium lekarza czy adwokata powinno być godne i adekwatne do pełnionej służby publicznej. W momencie, gdy honorarium to kształtuje się poniżej godnego i adekwatnego do powagi wykonywanych profesji w ramach służby publicznej, dochodzi wówczas do naruszenie interesu publicznego, dysfunkcji w systemie administracji państwowej, a w konsekwencji do uzasadnionych interesem publicznym protestów[152].

Funkcjonowanie zawodów, które w literaturze przedmiotu określane są jako zawody zaufania publicznego, zostało zorganizowane w Polsce na zasadzie powszechnego samorządu zawodowego. W dalszej części tej pracy mowa będzie o zawodach zaufania publicznego wyodrębnionych w oparciu o kryterium formalne, tzn. tylko takich, które rzeczywiście mają utworzony w drodze ustawy samorząd zawodowy[153].

---

[149] J. Sobczak, *Korporacje prawnicze – potrzeba czy iluzja?*, (w:) *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s. 46–47.

[150] Art. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania izb lekarskich (Dz. U. 1921 Nr 105, poz. 763).

[151] S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, (w:) *Z badań nad samorządem zawodowym*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s. 21.

[152] Ibidem.

[153] M. Tabernacka, *Warunki prawne nabywania uprawnień do wykonywania zawodów zaufania publicznego i zawodów regulowanych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2004, t. 63, s. 213–215.

ROZDZIAŁ II

Historia samorządu zawodowego w Polsce

1. Geneza i rozwój samorządu zawodowego

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

1 S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu...*, s. 18.

2 M. Rutkowska, *Samorządy zawodowe w okresie transformacji w Polsce*, Wrocław 2004, s. 36–39.

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 własne, aktualne cele i interesy. Sięganie do wzorów rzymskich nie miało w ogóle miejsca"[3].

Korzenie powstania pierwszych organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego są wspólne. Pierwowzorów dzisiejszych samorządów zawodowych można szukać bardzo wcześnie, bowiem już w IX wieku. 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. 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". Powstawały one 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 zadań zbliżonych do tych realizowanych dziś przez samorządy zawodowe, uznać należy jedynie za ich namiastkę czy pierwowzór. W rzeczywistości bowiem nie charakteryzowały się one elementami koniecznymi dla takiego ich traktowania, przede wszystkim pozbawione były cechy przymusowej przynależności. Istotne było jednak ich powstawanie, gdyż były to struktury, które zawiązywały się w sposób dobrowolny, jako wyraz inicjatywy oddolnej określonej grupy społecznej. W momencie, gdy zaczynają one stanowić coraz większy środek nacisku i wywierać coraz większy wpływ na politykę gospodarczą państwa uzyskują do realizacji pewne zadania z zakresu administracji, a co za tym idzie możliwość korzystania w tym zakresie z władztwa państwowego[5].

Samorządy zawodowe 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 dla ochrony dobra społecznego. 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

[3] Z. Grelowski, op. cit., s. 52.
[4] Ibidem.
[5] P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 62.

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 i laboratoriach. Szkody wyrządzane przez przedstawicieli nowoczesnej medycyny były jednak nieporównywalnie mniejsze aniżeli te czynione przez lokalnych znachorów czy uzdrowicieli. Rosło więc zaufanie społeczne oraz prestiż 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

[6] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 60.
[7] S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu...*, s. 19.

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. Historia samorządu zawodowego adwokatów jest niejako zwierciadłem korporacjonizmu zawodowego, stąd warto przyjrzeć się jej bliżej. 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 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, 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

[8] H. Izdebski, *Historia administracji...*, 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.

[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.

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 działalnością 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 Rzeczy, 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 samo-

[12] T. J. Kotliński, *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 11.

[13] I. Glowackyj, op. cit., s. 130.

[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.

rządowej 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 jeszcze 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 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 notaria-

[16] A. Kisza, Z. Krzemiński, R. Łuczywek, *Historia adwokatury polskiej*, Warszawa 1995, s. 70–71.

[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.

tu. 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 zawodowego była profesja lekarska. Początków instytucji stanowiących pierwowzór izb lekarskich należy poszukiwać w XIX wieku. Organizacjami, które stanowiły namiastkę samorządu lekarskiego były niewątpliwie tzw. prowincjonalne kolegia medycynalne utworzone na ziemiach niemieckich 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 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

---

[18] Ibidem, s. 16.

[19] A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2006, s. 445.

[20] A. Baszkowski, *Początki samorządu lekarskiego*, „Biuletyn Wielkopolskiej Izby Lekarskiej" 2006, nr 7, s. 23.

wcześniej izb przemysłowych, handlowych, adwokackich i rolniczych. 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, stąd podobnie jak inne instytucje samorządowe takie jak izby rolnicze, rzemieślnicze czy adwokackie postrzegane były jako organizacje krzewiące niemiecką kulturę i język. Często postrzegane były również jako jedna z form procesu germanizacji. Efektem tego rodzaju postawy był niewątpliwie 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].

Obok zawodu lekarza funkcjonował zawód lekarza weterynarii. Za pierwsze polskie stowarzyszenie lekarzy weterynarii przyjmuje się Kółko Weterynarzy Lwowskich, powstałe w 1885 r. we Lwowie, które zrzeszało lekarzy z Małopolski. Wydawało ono „Przegląd Weterynarski" i przyczyniło się do powstania Galicyjskiego Towarzystwa Weterynaryjnego. Towarzystwo zrzeszało przed I wojną światową 160 lekarzy weterynarii. W Królestwie Polskim w 1909 r. powstało Warszawskie

[21] J. Antczak, J. Hornowski, *Jak powstawał nasz samorząd*, http://www.oil.org.pl/xml/oil/oil68/gazeta/ numery/n2004/n200410/n20041015, z dnia 15.12.2011 r.

[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, *Początki samorządu...*, s. 23.

[24] Ibidem.

Towarzystwo Weterynaryjne, które w okresie międzywojennym przyjęło nazwę: Polskie Towarzystwo Weterynaryjne. Po 1918 r. powstały również: wielkopolskie, pomorskie, wileńskie, krakowsko-śląskie towarzystwa lekarzy weterynarii. Ich głównym celem było podnoszenie kwalifikacji i poziomu naukowego lekarzy weterynarii. Nie powstała jednak organizacja, która przypominałaby samorząd zawodowy[25].

Tak kształtował się nowoczesny samorząd zawodowy posiadający kompetencje publicznoprawne w znaczeniu prawa administracyjnego. W krótkim okresie czasu 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 prawnych powołujących różne samorządy zawodowe. Dynamiczny rozwój polskiej samorządności zawodowej nastąpił w okresie II Rzeczypospolitej.

2. Samorząd zawodowy w okresie II Rzeczypospolitej

2.1. Pozycja ustrojowa samorządu zawodowego

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[26]. Istotną cezurą czasową był również rok 1926, w którym doszło do zamachu majowego. Jego efektem było zwycięstwo koncepcji silnej władzy wykonawczej, co objawiło się również w procesie kształtowania samorządu zawodowego[27].

Jak już podkreślono, korzenie polskiego samorządu zawodowego sięgają okresu zaborów, jednakże 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

---

[25] M. Rutkowska, *Samorządy zawodowe...*, s. 70–71.

[26] 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.

[27] J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 21–23.

państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy"[28].

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"[29]. 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 dla zawodu adwokata, notariusza czy lekarza, które to grupy zawodowe uzyskały przywilej posiadania samorządu korporacyjnego[30].

Warto także zaznaczyć, iż w okresie II Rzeczypospolitej wśród znanych polskich teoretyków prawa administracyjnego nie było zgody, co do miejsca samorządu zawodowego w strukturze ustrojowej państwa polskiego. Dla przykładu Julian Hubert czy Konstanty Grzybowski uznawali, że samorząd zawodowy to część samorządu gospodarczego[31]. Z drugiej strony Wilhelm Szczęsny Wachholz zdecydowanie uznawał pierwszeństwo samorządu zawodowego nad innymi formami samorządu specjalnego[32]. K. Kumaniecki twierdził natomiast, że jest dokładnie odwrotnie i że to właśnie samorząd gospodarczy jest częścią samorządu zawodowego, co jednak nie było wówczas twierdzeniem powszechnym, o czym świadczą zresztą przepisy obu międzywojennych Konstytucji, które bliższe są raczej poglądom J. Huberta[33].

---

[28] Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267. Takie ujęcie samorządu specjalnego, w którym brak wyraźnego wskazania na samorząd zawodowy jako istotny element ustroju państwa zostało skrytykowane przez Kazimierza Kumanieckiego, 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 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". Por. K. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja*, (w:) *Ankieta o konstytucji*, pod red. W. L. Jaworskiego, Kraków 1924, s. 161.

[29] Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227.

[30] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, s. 80–81.

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

[32] W. Sz. Wachholz, *Istota i prawo związków publicznych. Publiczne osoby związkowe*, Warszawa 1928, s. 57.

[33] K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 430.

Niezależnie od rozważań teoretycznych ówczesnych administratywistów 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 morale 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 może 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[34].

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.

2.2. Izby adwokackie

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.[35] 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[36].

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[37]. W oparciu o przepisy dekretu adwokatura uzyskała nieza-

[34] R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 67.

[35] Dz. U. 1918 Nr 22, poz. 75.

[36] E. Mazur, *Organizacja adwokatury w latach 1918–1988*, „Palestra" 1988, nr 11–12, s. 21.

[37] 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 pozaboro-

wisły 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 posiedzeniom 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[38].

W byłym zaborze pruskim obowiązywała przede wszystkim ustawa niemiecka z dnia 1 lipca 1878 r., która szczegółowo normowała funkcjonowanie samorządu adwokackiego[39]. 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[40] oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1922 r. zmieniające niektóre przepisy o adwokaturze w górnośląskiej części województwa śląskiego[41]. 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[42].

Odmienne rozwiązania funkcjonowały nadal w byłym zaborze austriackim, gdzie obowiązywała austriacka ordynacja adwokacka z dnia 6 lipca 1868 r. Członkami izb nie mogli być aplikanci. Funkcjonowały też organy, które jednak nosiły inne

---

wych 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.

[38] Z. Krzemiński, *Adwokatura polska w latach 1918–1939*, „Palestra" 1988, nr 11–12, s. 65–66.

[39] 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.

[40] Dz. U. Ministerstwa B. Dzielnicy Pruskiej 1920 Nr 34, poz. 202.

[41] Dz. U. 1922 Nr 109, poz. 1009.

[42] Dz. U. 1924 Nr 78, poz. 755.

nazwy. Były to: zgromadzenie plenarne, wydział oraz rada dyscyplinarna jako sąd dyscyplinarny I instancji. Funkcję II instancji pełnił natomiast Sąd Najwyższy RP[43].

Jednorodny samorząd adwokacki, obejmujący swoim zasięgiem całe terytorium kraju, został wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury[44]. 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 regulowało 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 normowało nadzór państwowy nad adwokaturą, a także odpowiedzialność dyscyplinarną adwokatów oraz aplikantów adwokackich. Nowo wprowadzone przepisy przyjęte zostały przez stan adwokacki bez większego entuzjazmu[45].

Sześć lat później rozporządzenie Prezydenta RP zastąpione zostało ustawą o tym samym tytule, przyjętą w dniu 4 maja 1938 r.[46] 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;

---

[43] 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.

[44] Dz. U. 1932 Nr 86, poz. 733.

[45] 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.

[46] Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. 1938 Nr 33, poz. 289).

- 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[47]. 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 adwokatów, 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 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.

[47] W ustawie wymienia się również pierwszego rzecznika i rzeczników dyscyplinarnych, ale nie zalicza się ich w poczet organów izb.

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[48]. Warto jednak powiedzieć, 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;

[48] 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, *Samorządu prawnicze*..., s. 66.

- 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[49].

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[50].

[49] 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 ustawę potocznie nazywano tzw. „ustawą kagańcową". Por. Z. Krzemiński, *Adwokatura polska...*, s. 69.

[50] M. Zaborski, op. cit., s. 69.

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 masowo wysiedlani byli z terenów okupowanych. Nowe władze rozwiązały Naczelną Radę Adwokacką w dniu 14 grudnia 1939 r. oraz rozpoczęły akcje terroryzujące środowisko adwokackie[51].

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[52].

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[53].

2.3. Izby notarialne

Drugą korporacją zawodową, która uzyskała przywilej tworzenia samorządu zawodowego byli notariusze. Podobnie jak w przypadku adwokatów, początkowo funkcjonowanie izb nie opierało się na jednolitym ustawodawstwie. U progu niepodległości obowiązywały trzy różne systemy organizacji notariatu. Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego obowiązywała 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 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

[51] A. Kisza, Z. Krzemiński, R. Łuczywek, op. cit., s. 139.
[52] Ibidem, s. 140–143.
[53] Z. Krzemiński, *Adwokatura polska...*, s. 66.

bardzo rozproszone w różnych aktach prawnych, w szczególności we wspomnianych już 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[54].

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[55]. 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 powiedzieć, 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[56].

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

[54] D. Malec, *Dzieje notariatu polskiego*, Kraków 2007, s. 129.

[55] Dz. U. 1933 Nr 84, poz. 609. Warto powiedzieć, że ówczesna nazwa tego aktu prawnego brzmiała Prawo o notarjacie.

[56] D. Malec, *Dzieje notariatu...*, s. 180.

w skład izby krakowskiej oraz powołano Sąd Apelacyjny w Toruniu. Mimo tego nie udało się powołać przy nim izby toruńskiej[57].

Notariuszy mianował Minister Sprawiedliwości. Kandydaci na notariuszy musieli mieć ukończone 30 lat, uniwersyteckie studia 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 działania rady 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 jej 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

[57] Ibidem, s. 181.

dwóch notariuszy wybranych przez radę. Przed postawieniem danego notariusza przed obliczem sądu należało wysłuchać opinii rzecznika dyscyplinarnego[58]. Za wszelkie przewinienia 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 okręgowego sprawował zwierzchni nadzór nad notariuszami prowadzącymi działalność w okręgu tego sądu. 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[59]. Wielo-

[58] Funkcję rzecznika mógł również pełnić prokurator sądu okręgowego, gdy sprawa dotyczyła ważnego interesu publicznego, bądź gdy zawiadomienie wniosła osoba powołana do nadzoru.

[59] 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

krotne 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 centralnym, w postaci odbywających się stale i cieszących się dużym uznaniem Konferencji Prezesów i Wiceprezesów Rad Notarialnych. Do wybuchu II wojny światowej odbyły się 24 takie spotkania[60].

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[61].

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 światowej, w niemieckich więzieniach i obozach koncentracyjnych. Notariusze znaleźli się między innymi wśród ofiar egzekucji w Starobielsku i Ostaszkowie[62].

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,

---

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.

[60] 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.

[61] W. Bayer, *Adwokatura polska podczas okupacji hitlerowskiej 1939–1945*, „Palestra" 1988, nr 11–12, s. 75–76,

[62] D. Malec, *Od Budzisława do współczesnego notariusza*, „Rzeczpospolita" 2006, nr 239, s. 7.

Związek Pracowników Notariatu i Hipoteki, Związek Urzędników Adwokackich i Notarialnych na Ziemie Zachodnie Rzeczypospolitej[63].

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[64].

2.4. Izby lekarskie

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 jednakowoż regulacje tymczasowe[65].

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, 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.[66]

[63] D. Malec, *Dzieje notariatu*..., s. 184.

[64] 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.

[65] K. M. Nowak, op. cit., s. 117.

[66] E. Więckowska, *Lekarze jako grupa zawodowa w II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2004, s. 227–228.

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[67]. 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 sprawa odnoszących się do zakresu ich działania[68].

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 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[69] 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[70]. 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[71].

Pierwsze wybory przeprowadzono na terenie całego kraju w dniu 10 grudnia 1922 r., a wybory uzupełniające 14 stycznia 1923 r. W wyniku przeprowadzonych wyborów rozpoczęła działalność Naczelna Izba Lekarska oraz sześć okręgowych izb lekarskich:

---

67 Dz. U. 1921 Nr 105, poz. 763.
68 K. M. Nowak, op. cit., s. 118.
69 Dz. U. 1922 Nr 41, poz. 353.
70 Dz. U. 1922 Nr 70, poz. 628.
71 E. Więckowska, op. cit., s. 229.

- 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)[72].

Kilkanaście lat po przyjęciu ustawy normującej sprawy samorządu lekarskiego przyjęto nowy akt prawny, a mianowicie ustawę z dnia 15 marca 1934 r. o izbach lekarskich[73]. 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 kompetencji przez izby lekarskie.

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 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[74].

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;

---

[72] 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.

[73] Dz. U. 1934 Nr 31, poz. 275.

[74] H. Rafalski, *Izby lekarskie w Polsce*, „Zeszyt Naukowy Kaliskiego Towarzystwa Lekarskiego" 1999, nr 5, s. 76.

- 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 było 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 od 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 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. 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[75].

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. Zadaniami Naczelnej Izby Lekarskiej, prócz tych charakterystycznych dla izb na szczeblu okręgowym, było przede wszystkim:

- 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.

System organów był analogiczny do tego funkcjonującego na poziomie okręgowym, z taką tylko różnicą, że zamiast rady funkcjonowało walne zebranie przedstawicieli izb lekarskich. Inna 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 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[76].

Nadzór nad działalnością okręgowych izb lekarskich i Naczelnej Izby Lekarskiej należał do Ministra Opieki Społecznej, który mógł w sytuacji naruszenia przepisów prawa, porządku lub też interesu publicznego przez wydane uchwały i decyzje je zawiesić lub też uchylić, a co istotne, organy, które podjęły takową decyzję mógł

[75] Zob. J. Skrzypczak, *Historia odpowiedzialności zawodowej lekarzy w Polsce*, „Biuletyn Informacyjny Sądu Lekarskiego i Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej" 2001, nr 4/5, s. 77.

[76] R. Kmieciak, *Ustrój i zadania*..., s. 350.

rozwiązać. W takiej sytuacji mianował on spośród lekarzy komisarza, którego zadaniem było wypełnienie funkcji rozwiązanego organu oraz przeprowadzenie w terminie sześciu miesięcy nowych wyborów.

Wybuch II wojny światowej przerwał działalność izb lekarskich w Polsce. W okresie wojny samorząd lekarski, podobnie zresztą jak inne formy administracji państwowej, został zlikwidowany zarówno na obszarze okupacji niemieckiej, jak i radzieckiej[77].

2.5. Izby lekarsko-dentystyczne oraz izby aptekarskie

W okresie międzywojennym przyjęto jeszcze dwa uregulowania rangi ustawowej, które powoływały do życia realny samorząd zawodowy. Pierwszą z nich byli lekarze dentyści, którzy aktywnie zabiegali o utworzenie odrębnej organizacji samorządowej zrzeszającej lekarzy dentystów. 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 niewątpliwie III Zjazd Stowarzyszenia Absolwentów Akademii Stomatologicznej zorganizowany w dniu 31 października 1937 r., na którym zatwierdzono rządowy projekt ustawy o izbach lekarsko-dentystycznych[78]. Wszystkie te działania w efekcie doprowadziły do przyjęcia ustawy z dnia 11 stycznia 1938 r. o izbach lekarsko-dentystycznych[79].

Przepisy ustawy w znacznej mierze wzorowane były na rozwiązaniach ustawy dotyczącej samorządu lekarskiego, w szczególności w zakresie struktury organizacyjnej samorządu, 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;

[77] A. Zarzycki, op. cit., s. 58.
[78] E. Więckowska, op. cit., s. 240–241.
[79] 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 profesji lekarza. Na poziomie okręgowym działał więc sąd dyscyplinarny okręgowej izby lekarsko-dentystycznej. W jego skład wchodziło od ośmiu do dwunastu członków i orzekał on jako I instancja. 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, prócz tych charakterystycznych dla izb okręgowych należało również:

- 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 w ręce Ministra 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 w Poznaniu, Krakowie, Warszawie i Wilnie.

Ostatnim samorządem, którego podstawy prawne udało się stworzyć w okresie II Rzeczypospolitej był samorządu aptekarski[80]. Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o izbach aptekarskich[81] nie została jednak zrealizowana, bowiem niespełna trzy miesiące później wybuchła II wojna światowa. Zapisy tej ustawy stanowiły jednak 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;
- piecza nad utrzymaniem zawodu aptekarskiego na odpowiednim poziomie naukowym;
- ochrona stanu materialnego członków samorządu;
- popieranie instytucji naukowych oraz zakładanie, prowadzenie lub popieranie prac i instytucji społecznych.

[80] 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.

[81] Dz. U. 1939 Nr 55, poz. 346.

Powstały w okresie II Rzeczypospolitej samorząd zawodowy stał się rzeczywistym reprezentantem danych grup zawodowych i przyczynił się do podniesienia prestiżu poszczególnych profesji. Jego rozwój związany jest 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.

3. Samorząd zawodowy po zakończeniu 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 administrację[82].

Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej samorząd terytorialny został reaktywowany dekretem z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego[83]. W akcie tym formalnie nawiązano do obowiązującego w II Rzeczypospolitej dualistycznego modelu administracji terenowej. Jak się wydaje, zadecydowały o tym względy taktyczne, bowiem łatwiej było przebudowywać ustrój nawiązując do znanych społeczeństwu rozwiązań, niż wprowadzić zmiany radykalne, odbierane przez ogół obywateli jako sowietyzacja Polski. Nowe władze odwoływały się do zapisów Konstytucji marcowej z 1921 r.[84]

---

[82] 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.

[83] Dz. U. 1944 Nr 14, poz. 74.

[84] R. Kmieciak, *Województwo samorządowe w Polsce jak podmiot polityki rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, (w:) *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2001, s. 71.

Z dekretem samorządowym ścisły związek miała również ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych[85], która uznała rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu. Do kompetencji rad zaliczano planowanie działalności publicznej, kontrolę nie tylko wykonawczych organów samorządu, ale również organów rządowych, której to kompetencji przypisywano szczególną rolę ze względu na kontrolę administracji rządowej przez czynnik społeczny. Co istotne, zakres kompetencji powołanych rad narodowych wykraczał znacznie poza tradycyjne ujmowanie funkcji samorządu terytorialnego[86]. Warto też dodać, że ustawa o radach narodowych nie przewidywała wyborów, a jedynie system delegowania przez określone organizacje, które stały na gruncie obowiązującej wówczas Konstytucji marcowej. Rady stopnia powiatowego składały się z przedstawicieli wydelegowanych z grona prezydium rady gminnej i miejskiej, analogicznie powoływano rady wojewódzkie. Rezygnacja z wyborów w znacznej mierze podważała demokratyczny i samorządowych charakter wyłonionych tą drogą instytucji samorządowych[87].

Samorząd terytorialny został formalnie zniesiony ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej[88]. Okres po 1950 roku przyniósł zgodnie z doktryną radziecką, odrzucenie koncepcji lokalnych i ponadlokalnych organów przedstawicielskich charakterystycznych dla społeczeństw demokratycznych.

Podobnie wyglądała sytuacja samorządu gospodarczego, który w okresie wojny i okupacji został zlikwidowany. Do jego odbudowy przystąpiono w niekorzystnych dla idei decentralizacji uwarunkowaniach społeczno-politycznych Polski Ludowej. Tolerowane zaledwie przez komunistów instytucje samorządu gospodarczego funkcjonowały jednak przez kilka lat. Izby rolnicze rozwiązano w 1946 roku, natomiast proces likwidacji izb przemysłowo-handlowych rozpoczął się w 1950 roku. Spośród wszystkich form samorządu gospodarczego jedynie izby rzemieślnicze prowadziły swoją działalność przez cały okres Polski Ludowej. Koncesje poczynione przez nie na rzecz administracji partyjno-rządowej sprawiły jednak, że były one organizacjami w znacznej mierze fasadowymi, które trudno uznać za rzeczywisty samorząd gospodarczy[89].

W przypadku samorządu zawodowego sposób postępowania był zbliżony do tego, który miał miejsce w ramach samorządu terytorialnego i gospodarczego. Po zakończeniu II wojny światowej różnego rodzaju środowiska zawodowe podjęły starania o reaktywowanie korporacyjnej formy ich działalności. W okresie Polski Ludowej naturalny rozwój instytucji demokratycznych został jednak przerwa-

[85] Dz. U. 1944 Nr 5, poz. 22.
[86] Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974, s. 33–34.
[87] R. Kmieciak, *Województwo samorządowe...*, s. 72.
[88] Dz. U. 1950 Nr 14, poz. 130.
[89] Por. R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 105–130.

ny. 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 rządowej[90].

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"[91].

Realizacja tych założeń przyniosła jednak zgoła odmienne 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 adwokatury[92]. 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 niena-

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

[91] Z. Grelowski, op. cit., s. 101–102.

[92] Dz. U. 1945 Nr 25, poz. 146.

ganne pod względem obywatelskim, społecznym oraz zawodowym. Po przeprowadzeniu postępowania orzekała ona, czy weryfikowany jest godzien należenia do stanu adwokackiego[93].

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[94]. 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[95].

Kulminacją tych działań było niewątpliwie przyjęcie ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury[96]. 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[97].

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 Pol-

93 F. Sadurski, *Adwokatura polska w latach 1944–1988*, „Palestra" 1988, nr 11–12, s. 88–89.
94 Dz. U. 1946 Nr 5, poz. 33.
95 F. Sadurski, op. cit., s. 90.
96 Dz. U. 1950 Nr 30, poz. 275.
97 M. Zaborski, op. cit., s. 67–68.

sce 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[98].

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 adwokatury[99]. 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[100].

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[101] oraz dekret z dnia 22 lutego 1946 r. o rejestracji i przymusowym zatrudnieniu we władzach wymiaru sprawiedliwości osób mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego[102]. 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

[98] Ibidem.
[99] Dz. U. 1963 Nr 57, poz. 309.
[100] A. Kosyło, *Dostęp do zawodu adwokata w prawie polskim, ukraińskim, białoruskim i rosyjskim*, Toruń 2010, s. 36–37.
[101] Dz. U. 1946 Nr 6, poz. 54.
[102] Dz. U. 1946 Nr 9, poz. 65.

kładziony był zdecydowanie na część pierwszą. Połączenie tych funkcji odbiło się negatywnie na świadczonych przez notariuszy usługach[103].

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[104], 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 Sprawiedliwości[105].

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[106]. 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 aptekarskich[107], 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

---

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

[104] Dz. U. 1951 Nr 36, poz. 276.

[105] 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.

[106] Dz. U. 1946 Nr 64, poz. 354.

[107] Dz. U. 1946 Nr 36, poz. 224.

i lekarsko-dentystycznych[108]. Ustawa nie objęła aptekarzy, bowiem likwidacji izb aptekarskich dokonano rok później przyjmując ustawę z dnia 8 stycznia 1951 r. o zniesieniu izb aptekarskich[109]. Majątek ruchomy izb medycznych został przekazany Związkowi Zawodowemu Pracowników Służby Zdrowia, a nieruchomości przejął Skarb Państwa[110].

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[111]. 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;
- 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[112].

Trudno dziś przewidzieć jak kształtowałby się samorząd zawodowy, gdyby miał szansę na stopniowe przeobrażanie się wraz ze społeczeństwem, co miało miejsce w państwach zachodnich[113]. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przyjęto

[108] Dz. U. 1950 Nr 36, poz. 326.
[109] Dz. U. 1951 Nr 1, poz. 3.
[110] A. Szustek, op. cit., s. 86–88.
[111] Dz. U. 1945 Nr 25, poz. 163.
[112] Dz. U. 1954 Nr 41, poz. 183.
[113] M. Tabernacka, *Zakres wykonywania*..., s. 21.

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 samorządowych[114].

4. 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[115].

---

[114] 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.

[115] A. Nowak-Far, *Zmiany administracyjne i ich znaczenie*, (w:) *Transformacja systemowa w Polsce*, pod red. K. Żukrowskiej, Warszawa 2010, s. 207–213.

Transformacja systemowa roku 1989 związana była z liberalnym kapitalizmem w sferze gospodarczej, ale także daleko idącą demokratyzacją aparatu władzy publicznej, przynosząc w efekcie niemal całkowite odejście od jednolitej i scentralizowanej struktury. W sferze administracji publicznej przejawem tego procesu jest decentralizacja aparatu administracyjnego. Obecnie funkcjonujący model administracji zakłada jej wykonywanie zarówno przez aparat scentralizowanej administracji rządowej, jak również system organów czy instytucji działających samodzielnie i wykonujących powierzone im w drodze ustaw zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Koncepcja ta zakłada wielość podmiotów publicznoprawnych uczestniczących obok państwa i jego organów w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonywaniu administracji. Oprócz jednostek obligatoryjnych o podstawowym znaczeniu jak na przykład jednostki samorządu terytorialnego, administracja jest również wykonywana przez samorządy zawodowe, gospodarcze czy zakłady administracyjne. Nie ulega wątpliwości, iż nowy model organizacji administracji w Polsce stanowi przeciwieństwo systemu narzuconego w latach czterdziestych minionego stulecia i bez powodzenia reformowanego przez cały okres Polski Ludowej[116].

Zdecydowanie największe znaczenie w procesie budowy demokratycznego państwa prawa w okresie transformacji systemowej odegrał samorząd terytorialny. Budowa administracji lokalnej i regionalnej stała się bowiem jednym z najtrwalszych elementów współczesnego państwa Polskiego. Rola samorządu terytorialnego, jego znaczenie polityczne, gospodarcze i społeczne nieustannie wzrasta. Zanim więc przedstawiona zostanie restytucja samorządu zawodowego w warto zwrócić uwagę na wydarzenia związane z budową samorządu terytorialnego.

Warto pamiętać, że nieposłuszeństwo społeczne, którego wymiernym odzwierciedleniem była działalność Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność" stało się podstawą dla radykalnych zmian w systemie ustrojowym Polski po roku 1980. Przyczyniły się one między innymi do restytucji samorządu terytorialnego w Polsce. W trakcie prac nad strukturą samorządu sformułowano podstawowe założenia polskiej doktryny samorządowej. Jerzy Mikołowski Pomorski stwierdził, że zasadniczą formułą tej doktryny jest uznanie, iż to obywatele mają mieć możność kształtowania swojego otoczenia. Aby tak się stało muszą być spełnione dwa podstawowe warunki:

- ustanowienie demokratycznie wybranej władzy lokalnej będącej prawdziwą reprezentacją mieszkańców;
- zapewnienie mieszkańcom, poprzez system samorządowy, kształtowania swojego otoczenia[117].

[116] M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja" pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica" 2004, t. XLIII, s. 15–16.

[117] J. Mikołowski Pomorski, *Idea samorządności*, (w:) *Vademecum radnego dzielnicy*, pod red. J. Grela, Kraków 1996, s. 12.

W trakcie dalszych prac nad kolejnymi etapami procesu restytucji samorządu terytorialnego na poziomie powiatu i województwa przywoływano potrzebę ich konsultowania ze społeczeństwem. Mówiono również o konieczności upodmiotowienia społeczeństwa, co miało doprowadzić do stworzenia państwa obywatelskiego. Twierdzono również, że sprawność działania administracji publicznej i racjonalne kształtowanie jej struktur będzie mierzone poprzez pryzmat zadowolenia obywatela, którego wpływ na sprawy publiczne winien być znacznie większy aniżeli tylko udział w wyborach samorządowych[118].

W roku 1989 odziedziczyliśmy państwo zorganizowane na wzór sowiecki. Ustrój tego państwa wydawał się być wewnętrznie logiczny, ale oparty został na założeniach całkowicie obcych nie tylko polskiej tradycji i mentalności, ale również wzorcom demokratycznego państwa, które dziś wydają się tak oczywiste[119].

Rekonstrukcja samorządu terytorialnego była postulatem wysuwanym już od wielu lat przez różne środowiska społeczne, w szczególności naukowców i działaczy opozycyjnych. Uzasadniając potrzebę odtworzenia samorządności odwoływano się do kategorii ideologicznych, politycznych i społecznych. Podstawowe zaś założenia samorządu terytorialnego zostały wynegocjowane w toku obrad „Okrągłego Stołu", między przedstawicielami ówczesnej strony rządzącej i opozycyjnej[120].

Grupa robocza ds. Samorządu Terytorialnego uznała wówczas, że restauracja samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji praw społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. W trakcie tworzenia programu rekonstrukcji samorządu terytorialnego określono jednocześnie warunki, które muszą być spełnione, aby powstał sprawny i autentyczny samorząd. Konieczne okazały się zmiany Konstytucji oraz nowe ustawodawstwo, dokonanie zmian mapy podziału terytorialnego, zmiana postaw społecznych wobec potrzeby własnej aktywności oraz samorządności. W 1989 roku w Senacie przyjęto następujące założenia:

- samorząd terytorialny winien stanowić jednostkę odrębną od władzy państwowej, i to zarówno jego organy przedstawicielskie jak i wykonawcze; władze wykonawcze samorządu zobowiązano do wypełniania zadań zleconych przez organy władzy państwowej;
- zlikwidowana po 1950 r. własność komunalna samorządu terytorialnego miała być ponownie przywrócona, gwarantując niezależność i samodzielność organom samorządowym;
- kontrola ze strony państwa ma dotyczyć tylko legalności działań, czyli zgodności z prawem, a nie celowości;
- samorządy podlegają ochronie sądowej;
- jednostki samorządu terytorialnego mogą zrzeszać się w związki miast i gmin;

[118] S. Michałowski, *Czynnik obywatelski*..., s. 105.
[119] J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 18.
[120] B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 41.

- zagwarantowania w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do struktur samorządowych, do instancji przedstawicielskich na szczeblu wojewódzkim wybory miały mieć charakter pośrednich, do instancji podstawowych – bezpośrednich[121].

W ostatnich dniach grudnia 1989 r. parlament (wybrany w częściowo demokratycznych wyborach) zmienił ustawę zasadniczą[122] i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej[123]. Precyzyjniej rzecz ujmując w Konstytucji z 22 lipca 1952[124] roku (noszącej już jednak tytuł Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) zmieniono tytuł rozdziału VI z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej" na „Samorząd terytorialny". Pierwszy przepis tego rozdziału otrzymał treść: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie"[125].

Zmiany ustrojowe wprowadzone pakietem ustaw z 1990 roku wprowadziły dualistyczny model administracji lokalnej[126]. W dniu 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji[127], stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy" oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświeconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono jeszcze dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu. Były to mianowicie ustawa o samorządzie terytorialnym[128] i ordynacja wyborcza do rad gmin[129]. Pierwsza z nich ustaliła podstawy samorządu gminnego, druga natomiast pozwoliła na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do nowo kształtujących się rad gminnych[130].

W kolejnych miesiącach uchwalono cały pakiet ustaw samorządowych, z których najważniejsze to:

- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[131];
- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych[132];

---

[121] Ibidem, s. 41–42.
[122] Dz. U. 1989 Nr 75, poz. 444.
[123] J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2005, s. 66.
[124] Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232.
[125] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 64.
[126] Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 5.
[127] Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 94.
[128] Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95.
[129] Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 96.
[130] B. Słobodzian, op. cit., s. 48–49.
[131] Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 123. Obecnie mamy ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 Nr 31, poz. 206 z późn. zm.).
[132] Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 124. Aktualnie obowiązuje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008 Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

- ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[133];
- ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw[134];
- ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego[135];
- ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania[136], zastąpiona ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin[137];
- ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym[138].

Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się w pełni demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie został zapoczątkowany proces budowy nowego modelu państwa, w którym podstawowe jednostki samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym.

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastąpieniu jej samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. Reforma ta zlikwidowała system organów jednolitej władzy państwowej[139].

Postanowienia zawarte w znowelizowanej Konstytucji z 1952 roku zostały uchylone i zastąpione postanowieniami zawartymi w V rozdziale ustawy konstytucyjnej (tzw. Małej Konstytucji) z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[140]. Jak widać ustawodawca już w samej nazwie tego aktu prawnego wymienia samorząd terytorialny, co świadczy jednoznacznie o ogromnym znaczeniu tej dziedziny w omawianym akcie[141]. Mała Konstytucja określała samorząd terytorialny jako „podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego". Ponadto ustawa konstytucyjna z 1992 roku:

---

133 Dz. U. 1990 Nr 32, poz. 191.
134 Dz. U. 1990 Nr 34, poz. 198.
135 Dz. U. 1990 Nr 34, poz. 201.
136 Dz. U. 1990 Nr 89, poz. 518.
137 Dz. U. 1993 Nr 129, poz. 600. Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2010 Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).
138 Dz. U. 1996 Nr 84, poz. 386. Aktualnie zasady przeprowadzenia referendum unormowane są w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).
139 E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 58.
140 Dz. U. 1992 Nr 84, poz. 426.
141 B. Słobodzian, op. cit., s. 49.

- przyznawała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, z czego wynikało działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- zapewniała uprawnienia do mienia komunalnego;
- formułowała, choć w sposób dorozumiany, zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w stosunku do zadań i kompetencji organów administracji rządowej, przy wprowadzeniu materialnoprawnej zasady określającej istotną część zadań publicznych;
- zapewniała mieszkańcom prawo podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego;
- przyznawała rangę konstytucyjną podziałowi zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, przy czym wykonywanie tych drugich łączyła z wyposażeniem w odpowiednie środki finansowe;
- zapewniała jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych, przy wyodrębnieniu organów stanowiących, wybieranych w wyborach powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym oraz organów wykonawczych;
- jako dochody jednostek samorządu terytorialnego wskazała dochody własne, subwencje, dotacje, zastrzegając, że źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo;
- zastrzegła konieczność ustawowego uregulowania materii zlecania zadań administracji rządowej, warunków i trybu przeprowadzania referendum lokalnego, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także zasad zrzeszania się jednostek samorządu oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych[142].

W dniu 2 kwietnia 1997 roku uchwalono nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 12 października tego samego roku. Z przepisów Konstytucji wynikają trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Są to:

- **zasada pomocniczości** – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb swoich mieszkańców; powiat i województwo jako jednostki działające na większym terytorium pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin; jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;
- **zasada samodzielności** – jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną; jednostki te są niezależne względem władzy państwowej a także względem siebie; jest to samodzielność: w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, finansowa, podatkowa, majątkowa, publiczno-prawna;

[142] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny*..., s. 64–65.

- **zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego** – w przypadku gdy przepis ustawy nie zastrzega wyraźnie właściwości do załatwienia określonej sprawy dla administracji państwowej, to sprawa ta należy do właściwości organów samorządu terytorialnego[143].

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 r. przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym[144], o samorządzie województwa[145] oraz o administracji rządowej w województwie[146]. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa[147], a 13 października – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[148]. Na mocy tych wszystkich zapisów z dniem 1 stycznia 1999 r. powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Pierwsze wybory samorządowe, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe odbyły się 11 października 1998 roku[149].

Kolejną, bardzo ważną zmianą, było uchwalenie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta[150]. Wprowadziła ona na szczeblu gminnym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego[151]. Wcześniej w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy wybierali w wyborach bezpośrednich włodarzy wsi oraz miast, odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku.

Dziś mamy zatem trójszczeblowy podział terytorialny. Na poziomie podstawowym funkcjonuje gmina, w której organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (rada miasta w miastach), wybierana na okres 4 lat. Organem wykonawczym jest natomiast wybierany w wyborach bezpośrednich, również na 4-letnią kadencję, wójt (burmistrz lub prezydent w zależności od liczby mieszkańców miasta).

---

[143] J. P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, op. cit., s. 23–25.

[144] Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

[145] Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

[146] Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 577.

[147] Dz. U. 1998 Nr 106, poz. 668.

[148] Dz. U. 1998 Nr 133, poz. 872.

[149] Wprowadzono 2 489 gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, 373 powiaty (w tym 65 miast na prawach powiatu) oraz 16 województw. W roku 2010 funkcjonowało 16 województw, 314 powiatów oraz 65 miast na prawach powiatu, a także 2479 gmin. Zob. J. P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, op. cit., s. 25–26.

[150] Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984 z późn. zm. Należy zaznaczyć, że obecnie obowiązującym aktem prawnym, który całościowo reguluje zasady wyborcze na trzech szczeblach samorządowych jest ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112).

[151] Por. J. Regulski, op. cit., s. 113–152.

Z kolei na poziomie powiatu funkcje organu stanowiąco-kontrolnego pełni rada powiatu, natomiast organem wykonawczym jest zarząd powiatu na czele ze starostą wybieranym przez radnych. Kadencja w tym przypadku również wynosi 4 lata. Na poziomie regionalnym, a więc w województwach, mamy sejmik województwa jako organ stanowiąco-kontrolny oraz pięcioosobowy zarząd województwa z marszałkiem województwa na czele. Kadencja organów samorządu wojewódzkiego, tak jak w przypadku organów samorządu niższego szczebla, wynosi 4 lata[152].

Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce odnosi się tylko i wyłącznie, stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, do kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Nie przewidziano żadnych innych wyjątków od tej reguły, pomimo, że początkowo próbowano stosować również kryterium celowości w przypadku realizacji zadań zleconych np. gminom. Obecnie należy również przyjąć, że organami nadzoru nad działalnością samorządu gminnego powiatowego i wojewódzkiego są wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe[153].

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. Oznaczało to w praktyce utworzenie organizacji o charakterze samorządu korporacyjnego. Pojawiły się także nowe grupy zawodowe, które 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[154]. 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

[152] Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 106–155.
[153] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 374–385.
[154] R. Kmieciak, *Ustrój i zadania...*, s. 352.

rzeczywistego samorządu zawodowego posiadającego pełen zakres kompetencji publicznoprawnych[155].

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 zintensyfikowane 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 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[156]. 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 nowelizowana i zarazem obowiązująca po dziś dzień ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze[157].

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 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 Marii Budzanowskiej ze stanowiska Prezesa NRA. Prócz wyboru władz adwokatura przyjęła również

[155] F. Sadurski, op. cit., s. 99.
[156] A. Redzik, op. cit., s. 20.
[157] Dz. U. 1982 Nr 16, poz. 124.

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 z podjętych uchwała (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"[158].

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[159].

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 niedemokratycznego 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 trwania Polskiej Rzeczypospolitej 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 kor-

[158] F. Sadurski, op. cit., s. 101–102.
[159] Ibidem, s. 103.

poracji 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[160]. Nie oznacza to jednak, że prace nad powołaniem samorządu ustały. Trwały one bowiem przez cały okres Polski Ludowej[161].

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, przy współpracy z radcami prawnymi z Gdańska[162]. 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[163]. Ponadto prace nad własnym projektem ustawy podjęła Komisja Adwokatów-Radców Prawnych Naczelnej Rady Adwokackiej. Aktywni członkowie stowarzyszenia podjęli 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

[160] 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.

[161] *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.

[162] Warto dodać, że stowarzyszenie to powstało równolegle do Stowarzyszenia Adwokatów i Aplikantów Adwokackich w Łodzi.

[163] *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.

adwokata[164]. 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[165].

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[166]. 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[167].

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 20 listopada 1982 r. dokonano wyboru

[164] Zob. J. Kielecka, *Wykonywanie zawodu radcy prawnego*, „Temidium" 2007, nr 3, s. 39.

[165] 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.

[166] Dz. U. 1982 Nr 19, poz. 145.

[167] *Zarys historii...*, s. 145.

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[168].

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[169].

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 Pol-

[168] 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.

[169] Ibidem, s. 163–165.

skiej Rzeczypospolitej Ludowej bywał często wykorzystywany przez przeciwników powstania 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 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[170].

Kolejną profesją, która uzyskała przywilej funkcjonowania w ramach samorządu zawodowego w trakcie przekształceń ustrojowych byli notariusze. Zwiastunem korzystnych przemian na rzecz restytuowania wolnego notariatu oraz przywrócenia tradycyjnej formy samorządu zawodowego były niewątpliwie zmiany wprowadzone w roku 1989. Wówczas przyjęto ustawę z dnia 24 maja 1989 r. Prawo o notariacie[171], 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[172].

---

[170] 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.

[171] Dz. U. 1989 Nr 33, poz. 176.

[172] P. Langowski, *Notariat*, Sopot 1998, s. 20–21.

Kluczowe znaczenie dla odzyskania przywileju posiadania samorządu zawodowego przez notariat miało niewątpliwie przyjęcie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie[173]. 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 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 izby notarialnych, które dokonać miały wyboru członków Krajowej Rady Notarialnej, rad izb notarialnych, w tym ich prezesów[174].

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 odzyskała przywilej posiadania samorządu zawodowego, byli lekarze. Proces odbudowywania samorządu lekarskiego wpisuje się w okres dynamicznych przemian roku 1989 oraz ustalenia Okrągłego Stołu. Należy jednak podkreślić, że środowisko zawodowe lekarzy już w latach pięćdziesiątych podjęło starania o reaktywację 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

[173] Dz. U. 1991 Nr 22, poz. 91.
[174] P. Langowski, op. cit., s. 20–21.

poprzestać na organizowaniu się w ramach związków zawodowych i towarzystw naukowych[175].

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[176].

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 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[177].

Rozważania nad samym 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,

[175] T. Brzeziński, *Polskie Towarzystwo Lekarskie 1951–2001*, Warszawa 2001, s. 128–130.
[176] Ibidem, s. 142–143.
[177] *Wielkopolska Izba Lekarska. Tradycja i współczesność 1921–1999*, pod red. A. Baszowskiego, J. T. Marcinkowskiego, A. Zarzyckiego, Poznań 2000, s. 152–157.

na czele której stanął poseł Janusz Szymborski z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej[178].

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[179]. 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 wspomagać reformę ochrony zdrowia, jego decentralizację, uspołecznienie i równouprawnienie sektorów państwowego, spółdzielczego i prywatnego[180].

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 izb lekarskich. Podkreślał on z całą mocą, że samorząd musi być powszechny, a wybory do jego organów w pełni demokratyczne, bowiem jedynie wtedy samorząd lekarski będzie

---

[178] 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.

[179] K. Prętki, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007, s. 58.

[180] *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.

wiarygodny dla społeczeństwa i samego środowiska zawodowego. Wówczas będzie skutecznie brał udział w reformowaniu opieki zdrowotnej w Polsce[181].

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[182].

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[183]. 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 tego momentu możemy mówić o rzeczywistym przywróceniu samorządu lekarskiego po blisko 50 latach nieobecności w polskim systemie ustrojowym[184].

Wieloletnie starania lekarzy o restytucję samorządu zawodowego, pomimo sporu 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

[181] Ibidem, s. 220–223.
[182] P. Kordel, op. cit., s. 353–356.
[183] Sprawozdanie Stenograficzne z 48 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 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.
[184] Ibidem.

- **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;
- **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[193].

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

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 profesją uznaną za zawód zaufania publicznego ponoszą pełną odpowiedzialność za swoje działania. Wydaje się, że samorząd zawodowy jest gwarantem zachowania równowagi między wolnością wykonywania danej profesji, a odpowiedzialnością moralną i dyscyplinarną osób wykonujących dany zawód.

Analizując szczegółowo poszczególne przepisy ustaw dotyczące struktury samorządów, etyki zawodowej, sądownictwa dyscyplinarnego czy zakresu zadań

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

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 posiadania samorządu zawodowego, 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. Organizacja współcześnie funkcjonujących samorządów zawodowych w Polsce stała się przedmiotem rozważań w rozdziale III.

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[194].

Odradzające się samorządy zawodowe stały się istotnym elementem tworzącego się w Polsce społeczeństwa obywatelskiego. Przekazanie przez państwo części władztwa publicznego zorganizowanym grupom społecznym stanowi realizację idei decentralizacji, która jest jednym z fundamentów ustroju demokratycznego państwa prawa. Jednocześnie jednak wielu autorów zwraca uwagę, że kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce postępuje z dużymi oporami. K. A. Wojtaszczyk podkreśla, że szczególnie słabo rozwijają się instytucje, które powinny reprezentować różne grupy społeczne. Bardzo wolno zmieniają się również sposoby myślenia i zachowania, a droga przechodzenia od homo sovieticus do homo economicus jest bardzo trudna[195]. S. Michałowski podkreśla, że należy dyskutować o stopniu zaawansowania budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz roli samorządu terytorialnego w tym procesie[196]. Wydaje się również, że elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego jest samorząd zawodowy.

---

[194] *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.

[195] K. A. Wojtaszczyk, *Transformacja systemowa w Europie Wschodniej – próba bilansu*, (w:) *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej 1989–2002*, pod red. T. Godlewskiego, A. Koseckiego, K. A. Wojtaszczyka, Bydgoszcz–Pułtusk 2003, s. 16.

[196] S. Michałowski, *Samorząd terytorialny*..., s. 93.

Nie ulega wątpliwości, że doświadczenia samorządowe stanowią znakomitą szkołę wyrobienia obywatelskiego społeczeństwa. Samorząd zawodowy jest integralnym elementem polskiego modelu demokratycznego. Jego funkcjonowanie oparte zostało na szeregu aktów prawnych rangi ustawowej, co stanowi przedmiot rozważań w rozdziale III.

ROZDZIAŁ III

Organizacja i struktura samorządu zawodowego w III Rzeczypospolitej

1. Samorządy zawodów prawniczych i pokrewnych

1.1. Adwokaci

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[1]. Zgodnie z przepisami ustawy zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami[2].

Na listę adwokatów może zostać wpisana osoba, która: jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wyko-

[1] Dz. U. 2009 Nr 146, poz. 1188 z późn. zm.

[2] 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.

nywania zawodu adwokata[3], 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[4] 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[5].

---

[3] 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.

[4] 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.

[5] Szczegółowy katalog osób zwolnionych z obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego zawiera art. 66 wspomnianej wyżej ustawy. Kwestia obowiązkowej aplikacji 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

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[6]. 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, nie będący 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[7]. Do zakresu działania Krajowego Zjazdu Adwokatury należy m.in.:

- 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;

---

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.

6 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. Żbikowskiej, Warszawa 2004, s. 15–20.

7 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 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 zarządzanie 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[8]. 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

[8] 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.

i przewodniczącemu komisji rewizyjnej przysługuje prawo do uczestnictwa w posiedzeniach okręgowej rady adwokackiej. Okręgowa rada adwokacka wybiera ze swego grona 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 równej ilości 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[9]. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zawieszenie w czynnościach zawodowych na czas od trzech miesięcy do pięciu lat oraz wydalenie z adwokatury[10].

---

[9] Adwokaci ponoszą też odpowiedzialność dyscyplinarną za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia.

[10] 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

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[11]. Kadencja organów adwokatury i izb adwokackich trwa trzy lata, 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. 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.

1.2. Radcy prawni

Drugim zawodem, który uzyskał przywilej posiadania samorządu zawodowego są radcy prawni. Instytucja radcy prawnego została pierwotnie pomyślana dla obsługi prawnej tzw. podmiotów gospodarki uspołecznionej. Rozwiązanie to obecnie nie funkcjonuje i dlatego też wykonywanie tego zawodu jest dziś możliwe także w prywatnych jednostkach organizacyjnych i może polegać na obsłudze osób fizycznych[12].

Aktem prawnym, który w sposób kompleksowy reguluje funkcjonowanie samorządu zawodowego radców prawnych jest ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[13]. Wykonywanie tego zawodu polega na świadczeniu pomocy prawnej z wyjątkiem występowania w charakterze obrońcy w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe[14]. Świadczenie pomocy

adwokatów odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz opis procedury zawierają art. 80–95n omawianej ustawy.

[11] Zespół adwokacki jest jednostką organizacyjną adwokatury. Szczegółowe zasady funkcjonowania zespołów adwokackich zawarte są w art. 17–37 ustawy Prawo o adwokaturze.

[12] Więcej na temat powstania zawodu radcy prawnego: E. Kwiatkowska-Falęcka, *Droga do zawodu radcy prawnego*, (w:) *XX lat samorządu radców prawnych 1982–2002*, pod red. J. Żuławskiego, Warszawa 2002, s. 234–244.

[13] Dz. U. 2010 Nr 10, poz. 65 z późn. zm.

[14] Więcej na temat trybu i warunków wykonywania zawodu radcy prawnego: M. Szydziak, *Wykonywanie zawodu radcy prawnego w formie kancelarii*, „Radca Prawny" 2005, nr 2, s. 78–86; A. Zaleśna, *Wykonywanie zawodu prawnika w Polsce i Niemczech przez polskich obywateli*, „Rocznik Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego" 2005, nr 3, s. 35–46; E. Skrzydło-Tefalska, *Wykonywanie wolnych zawodów prawniczych w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, „Państwo i Prawo" 2000, z. 7, s. 71–84; L. Grzonka, *Samorząd zawodowy radców prawnych wobec członkostwa Polski w Unii Europejskiej*,

prawnej polega natomiast na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii, opracowaniu projektów aktów prawnych czy występowaniu przed sądami lub innymi urzędami[15].

W początkowym brzmieniu ustawy radca prawny mógł wykonywać zawód w ramach stosunku pracy, podczas gdy współcześnie ustawodawca dopuszcza również możliwość wykonywania zawodu radcy prawnego na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz spółkach: cywilnej, jawnej, partnerskiej lub komandytowej[16]. Należy podkreślić, że tego rodzaju zmiana spowodowała, że ta właśnie specjalność prawnicza stała się bardzo atrakcyjna dla studentów prawa[17].

Istotne zmiany przepisów miały również miejsce w 1997 r., kiedy to uznano, że tytuł zawodowy „radca prawny" podlega ochronie prawnej. Wprowadzono również zapisy mówiące o tajemnicy radcowskiej. Zasadnicze poszerzenie zakresu wykonywania zawodu nastąpiło na podstawie nowelizacji ustawy o radcach prawnych z dnia 30 czerwca 2005 r.[18], kiedy to przedstawiciele korporacji uzyskali dostęp do prowadzenia spraw rodzinnych i opiekuńczych. Poza tym usunięto zapisy, które ograniczały świadczenie pomocy prawnej osobom fizycznym, nie będącym przedsiębiorcami[19].

„Wiek XXI" 2007, nr 3, s. 79–101; Ł. Jaworski, *Regulacja zawodów prawniczych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Problemy Zarządzania" 2004, nr 3, s. 197–205; H. Winnicka, *Wolność przedsiębiorczości dla prawników w Unii Europejskiej czyli prowadzenie stałej praktyki w innym kraju członkowskim niż ten, w którym uzyskano uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego*, „Radca Prawny" 2005, nr 5, s. 84–96; Z. Klatka, *Wykonywanie zawodu*..., s. 3–102; B. Zalewska, *Specyfika zawodu prawnika*, „Studia Europejskie" 1999, t. 4, s. 17–31.

[15] Z. Leoński, *Materialne prawo*..., s. 97–98.

[16] Należy powiedzieć, że w pierwotnym tekście ustawy znalazło się wiele rozwiązań, które w istotny sposób ograniczały samorząd. Przede wszystkim chodzi o zapisy dające bardzo rozległe uprawnienia organom Państwowego Arbitrażu Gospodarczego. I tak dla przykładu aplikację radcowską organizowały i prowadziły okręgowe komisje arbitrażowe, a organy Arbitrażu Gospodarczego współdziałały z organami samorządu radców prawnych w sprawach związanych z organizacją i prowadzeniem aplikacji radcowskiej. Nie ulega więc wątpliwości, że jedno z najistotniejszych uprawnień korporacji prawa publicznego, jakim było i jest decydowanie o składzie osobowym samorządu, należało do organizacji niezwiązanej z samorządem zawodowym. Organy Państwowego Arbitrażu Gospodarczego prowadziły ponadto listy radców prawnych. Znaczące zmiany nastąpiły dopiero w okresie transformacji systemowej. Mowa tu przede wszystkim o ustawie z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sąd spraw gospodarczych (Dz. U. 1989 Nr 33, poz. 175), która przekazała sprawy gospodarcze w ręce sądów powszechnych i równocześnie uchyliła ustawę z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz. U. 1975 Nr 34, poz. 183 z późn. zm.). Spowodowało to usamodzielnienie się samorządu radców prawnych, a jego organy ustawowe uzyskały nowe kompetencje. Zob. S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 67–71.

[17] T. S. Ćwikliński, *Zawód radcy prawnego przed i po 1982 r.*, „Temidium" 2007, nr 3, s. 19.

[18] Dz. U. 2005 Nr 163, poz. 1361.

[19] R. Kmieciak, *Samorządy prawnicze*..., s. 74.

Prawo wykonywania zawodu radcy prawnego powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę radców prawnych i złożenia ślubowania. Na listę radców prawnych może być wpisany ten, kto:

- ukończył wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej;
- korzysta w pełni z praw publicznych;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego;
- odbył w Rzeczypospolitej Polskiej aplikację radcowską i złożył egzamin radcowski[20].

Wykonywanie zawodu radcy prawnego zostało zorganizowane na zasadzie powszechnego samorządu zawodowego. Jednostkami organizacyjnymi samorządu posiadającymi osobowość prawną są okręgowe izby radców prawnych i Krajowa Izba Radców Prawnych. Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest, podobnie jak ma to miejsce w przypadku adwokatury, przez Ministra Sprawiedliwości. Krajowa Rada Radców Prawnych przedstawia corocznie informację o funkcjonowaniu samorządu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej[21].

Organizacja samorządu radcowskiego jest zbliżona do rozwiązań regulujących działalność adwokatury. Do najważniejszych zadań samorządu, jakie stawia przed nim ustawodawca zaliczamy:

- udział w zapewnianiu warunków do wykonywania ustawowych zadań radców prawnych;
- reprezentowanie radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz ochrona ich interesów zawodowych;
- współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa;
- przygotowywanie aplikantów radcowskich do należytego wykonywania zawodu radcy prawnego oraz doskonalenie zawodowe radców prawnych;
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich;
- prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania pomocy prawnej.

Organami samorządu są: Krajowy Zjazd Radców Prawnych, Krajowa Rada Radców Prawnych, Wyższa Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych, rada okręgowej izby radców prawnych, okręgowa

[20] Ustawodawca przewidział jednak szereg wyjątków, które powodują, iż można zostać radcą prawnym bez odbycia obowiązkowej aplikacji, a nawet bez złożenia stosownego egzaminu zawodowego, na co wskazują art. 25–26 omawianej ustawy.

[21] A. Kalwas, *Samorządność zawodowa to świadome i aktywne współtworzenie demokracji. Tezy wystąpienia*, (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. 47–50.

komisja rewizyjna i okręgowy sąd dyscyplinarny. Kadencja wymienionych organów trwa trzy lata z tym, że działają one do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych organów. Wybory do organów samorządu odbywają się w głosowaniu tajnym przy nieograniczonej liczbie kandydatów, a tej samej funkcji w organach samorządu nie można sprawować dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje.

Radcy prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych[22]. W zgromadzeniu okręgowej izby radców prawnych uczestniczą wszyscy radcy prawni należący do danej izby oraz, bez prawa głosu, aplikanci radcowscy tej izby. Do uprawnień tego organu należy przede wszystkim:

- ustalanie liczby członków rady okręgowej izby radców prawnych, okręgowej komisji rewizyjnej i okręgowego sądu dyscyplinarnego oraz ich wybór, ustalenie liczby zastępców rzecznika dyscyplinarnego oraz wybór rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępców;
- wybór dziekana oraz pozostałych członków rady okręgowej izby radców prawnych;
- uchwalanie budżetu okręgowej izby radców prawnych i zatwierdzanie sprawozdań rady okręgowej izby radców prawnych z jego wykonania oraz rocznych lub okresowych planów pracy rady okręgowej izby;
- dokonywanie podziału terenu działania okręgowej izby radców prawnych na rejony;
- odwoływanie organów okręgowej izby radców prawnych lub poszczególnych członków tych organów;
- ocena działalności organów okręgowej izby radców prawnych;
- wybór delegatów na Krajowy Zjazd Radców Prawnych oraz wybór członka Krajowej Rady Radców Prawnych.

Działalnością okręgowej izby radców prawnych kieruje rada okręgowej izby radców prawnych. Organem wykonawczym rady okręgowej izby radców prawnych jest jej prezydium, w którego skład wchodzą: dziekan oraz wybrani przez radę wicedziekani, sekretarz, skarbnik i członkowie. Do zakresu działania rady okręgowej izby radców prawnych należy przede wszystkim:

- reprezentowanie interesów zawodowych członków okręgowej izby radców prawnych;
- doskonalenie zawodowe radców prawnych;
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich;

[22] Obecnie w Polsce funkcjonuje 19 izb okręgowych z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu, Wałbrzychu, Warszawie, Wrocławiu oraz Zielonej Górze.

- występowanie do organów rejestrowych lub ewidencyjnych z wnioskiem o wszczęcie postępowania o wykreślenie z rejestru lub ewidencji podmiotu prowadzącego działalność w zakresie pomocy prawnej niezgodnie z przepisami ustawy.

Okręgowa komisja rewizyjna kontroluje działalność finansową rady okręgowej izby radców prawnych. Natomiast okręgowy sąd dyscyplinarny rozpatruje sprawy dyscyplinarne członków okręgowej izby radców prawnych wniesione przez rzecznika dyscyplinarnego oraz odwołania. Od orzeczenia okręgowego sądu dyscyplinarnego służy odwołanie do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego.

Radcy prawni i aplikanci radcowscy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione i nienależyte wykonywanie zawodu radcy prawnego oraz za czyny sprzeczne ze ślubowaniem radcowskim lub z zasadami etyki radcy prawnego[23]. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana z ostrzeżeniem, zawieszenie prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego na czas od trzech miesięcy do pięciu lat, kara pieniężna, pozbawienie prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego, a w stosunku do aplikantów radcowskich – wydalenie z aplikacji. Oskarżycielem w postępowaniu przed okręgowym sądem dyscyplinarnym jest rzecznik dyscyplinarny, a przed Wyższym Sądem Dyscyplinarnym – Główny Rzecznik Dyscyplinarny[24].

Radcy prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie kraju tworzą Krajową Izbę Radców Prawnych. Najważniejszym organem samorządu radcowskiego na szczeblu ogólnokrajowym jest Krajowy Zjazd Radców Prawnych, w którym udział biorą delegaci wybrani przez zgromadzenia okręgowych izb radców prawnych oraz, z głosem doradczym, nie będący delegatami: członkowie ustępującej Krajowej Rady Radców Prawnych, Przewodniczący Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, Główny Rzecznik Dyscyplinarny i Przewodniczący Wyższej Komisji Rewizyjnej.

Krajowy Zjazd zwołuje Krajowa Rada Radców Prawnych, która ustala też zasady przeprowadzania wyborów delegatów na zjazd oraz liczbę tych delegatów z poszczególnych okręgowych izb[25]. Do Krajowego Zjazdu Radców Prawnych należy w szczególności:

- wybór prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych;
- wybór Krajowej Rady Radców Prawnych, Wyższej Komisji Rewizyjnej, Wyższego Sądu Dyscyplinarnego oraz Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępców;

---

[23] Radcowie prawni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej również za niespełnienie obowiązku zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia. Szczegółowe normy etyczne zawiera Kodeks Etyki Radcy Prawnego uchwalony przez VIII Krajowy Zjazd Radców Prawnych w dniu 10 listopada 2007 r.

[24] Szczegółowe zasady ponoszenia przez radców prawnych i aplikantów radcowskich odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz opis procedury zawierają art. 62^1–62^5 oraz art. 64–74^1 opisywanej ustawy.

[25] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Radców Prawnych zwołuje Krajowa Rada Radców Prawnych z własnej inicjatywy, na wniosek swego prezydium lub Wyższej Komisji Rewizyjnej lub na wniosek co najmniej jednej trzeciej rad okręgowych izb radców prawnych, w ciągu dwóch miesięcy od dnia wpływu wniosku o zwołanie Zjazdu.

- uchwalanie wytycznych działania samorządu i jego organów;
- określanie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także zasad podejmowania uchwał przez organy samorządu;
- rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań Krajowej Rady Radców Prawnych, Wyższej Komisji Rewizyjnej, Wyższego Sądu Dyscyplinarnego i Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego;
- uchwalanie zasad etyki radców prawnych;
- ustalanie podstawowych zasad gospodarki finansowej samorządu.

W skład Krajowej Rady Radców Prawnych wchodzą prezes i członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Radców Prawnych oraz członkowie wybrani bezpośrednio przez zgromadzenia okręgowych izb, po jednym z każdej izby. Prezes i wybrani przez radę wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie tworzą prezydium, które jest organem wykonawczym rady. Do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy m.in.: reprezentowanie samorządu wobec sądów, organów państwowych i samorządowych, instytucji i organizacji, udzielanie opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków dotyczących unormowań prawnych, koordynowanie działalności okręgowych izb radców prawnych i sprawowanie nadzoru nad ich działalnością, uchwalanie budżetu Krajowej Rady Radców Prawnych i zatwierdzanie sprawozdań z jego wykonania oraz rozpatrywanie wniosków Wyższej Komisji Rewizyjnej, wybór Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego, jeżeli jego mandat wygasł w okresie pomiędzy Krajowymi Zjazdami Radców Prawnych, uchwalanie regulaminów; koordynowanie doskonalenia zawodowego radców prawnych, uchylanie sprzecznych z prawem uchwał zgromadzenia okręgowej izby radców prawnych, tworzenie okręgowych izb radców prawnych, określanie ich liczby oraz terytorialnego zasięgu, ustalanie zasad gospodarki finansowej samorządu, a także współdziałanie z Ministrem Sprawiedliwości w zakresie określonym w ustawie o radcach prawnych.

Do zakresu działania Wyższej Komisji Rewizyjnej należy kontrola działalności finansowej Krajowej Rady Radców Prawnych. Natomiast Wyższy Sąd Dyscyplinarny rozpatruje odwołania od orzeczeń okręgowych sądów dyscyplinarnych i rozpatruje jako sąd pierwszej instancji, sprawy dyscyplinarne członków Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych.

Działalność samorządu zawodowego jest finansowana ze składek radców prawnych i aplikantów radcowskich, opłat związanych z postępowaniem w sprawie wpisu na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz kar pieniężnych. Dodatkowym źródłem finansowania są dochody z dotacji i subwencji oraz darowizn i spadków. Bardzo ważną kompetencją Krajowego Zjazdu Radców Prawnych jest ustalanie wysokości składek członkowskich, bowiem w praktyce budżet samorządu oparty jest w przeważającej części na tym właśnie źródle finansowania.

1.3. Notariusze

Kolejną profesją, która uzyskała przywilej posiadania samorządu zawodowego jest notariat. Jest on instytucją strzegącą bezpieczeństwa obrotu prawnego i jego zgodności z obowiązującym prawem. Notariusz jest osobą zaufania publicznego, powołaną do dokonywania czynności, którym strony chcą bądź też muszą nadać formę notarialną[26]. Czynności wykonywane przez notariusza mają charakter dokumentu urzędowego, a sam notariusz używa pieczęci urzędowej z wizerunkiem orła, podobnie jak organy państwowe. W zakresie swoich uprawnień notariusz korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Czynności notarialnych notariusz dokonuje w kancelarii notarialnej[27].

Funkcjonowanie notariatu normuje ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie[28]. Notariusza powołuje i wyznacza siedzibę jego kancelarii Minister Sprawiedliwości, na wniosek samej osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej[29]. Notariusz jest obowiązany postępować zgodnie ze złożonym ślubowaniem, stale podnosić kwalifikacje zawodowe oraz zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na wykonywane czynności notarialne[30]. Notariuszem może być powołany ten, kto:

---

[26] T. Kozłowski, *Notariusz jako osoba zaufania publicznego*, (w:) *Sesja naukowa pt. „70 lat zunifikowanego polskiego prawa o notariacie"*, Warszawa 2003, s. 67–74.

[27] Warto zwrócić uwagę, że od maja 1992 roku notariat polski jest członkiem Międzynarodowego Związku Notariatów Łacińskich. Związek, nazywany również unią, powstał w wyniku uchwały I Międzynarodowego Kongresu, który obradował w dniu 2 października 1948 r. z inicjatywy Izby Notarialnej Buenos Aires. Skupia on na zasadzie dobrowolności, po spełnieniu wszystkich warunków określonych w statucie związku, notariaty państw, w których stosowany jest określony – łaciński porządek prawny. Głównym celem związku jest krzewienie idei wolnego notariatu światowego oraz humanizmu tego zawodu, przy zachowaniu zasad etyki społecznej i zawodowej. Zadaniem stawianym przed związkiem jest więc ujednolicenie rozwiązań funkcjonujących w różnych państwach oraz rozwój notariatu. Obecnie związek zrzesza ponad czterdzieści notariatów krajowych. Zob. S. Pawłowski, op. cit., s. 72.

[28] Dz. U. 2008 Nr 189, poz. 1158 z późn. zm.

[29] Więcej na temat wykonywania zawodu notariusza w Polsce: C. Kirschbaum, *Wyjątki traktatowe: wyżsi urzędnicy wymiaru sprawiedliwości, urzędnicy państwowi oraz notariusze*, (w:) *Status zawodów prawniczych w Europie*, pod red. M. Górka, Łódź 1998, s. 33–50; W. Szwajder, *Status prawny notariusza*, (w:) *Sesja naukowa pt. „70 lat zunifikowanego polskiego prawa o notariacie"*, Warszawa 2003, s. 45–66; S. Gabryszewski, *Prawnokarne aspekty wykonywania zawodu notariusza*, „Rejent" 1995, nr 5, s. 55–66; M. Modrzejewski, *Uprawnienia notariuszy do wykonywania czynności notarialnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na tle zawodów adwokata i radcy prawnego*, „Nowy Przegląd Notarialny" 2008, nr 2, s. 55–64; E. Skrzydło-Tefalska, *Swobodny przepływ osób a wykonywanie zawodu notariusza w Unii Europejskiej*, „Rejent" 2000, nr 4, s. 173–185; J. Borowicz, *Obowiązki wykonawcy wolnego zawodu prawniczego – próba klasyfikacji*, „Rejent" 2008, nr 6, s. 9–23.

[30] Z. Klejment, *Zaufanie – podstawą zawodu notariusza*, (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. 117–122.

- posiada obywatelstwo polskie i korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich;
- jest nieskazitelnego charakteru i daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu notariusza;
- ukończył wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej;
- odbył aplikację notarialną;
- złożył egzamin notarialny;
- pracował w charakterze asesora notarialnego co najmniej 2 lata;
- ukończył 26 lat[31].

Funkcjonowanie samorządu zawodowego notariuszy zostało zorganizowane nieco inaczej aniżeli miało to miejsce w przypadku dwóch wcześniej omawianych samorządów. Samorząd notarialny obejmuje izby notarialne oraz Krajową Radę Notarialną, które to organizacje posiadają osobowość prawną.

Izbę notarialną stanowią notariusze prowadzący kancelarię w okręgu sądu apelacyjnego[32]. W związku z powyższym siedzibą izby notarialnej jest siedziba sądu apelacyjnego. W ramach izby notarialnej ustawodawca wskazuje dwa organy, a więc walne zgromadzenie notariuszy izby oraz radę izby notarialnej.

Walne zgromadzenia notariuszy izby notarialnej może być zwyczajne lub też nadzwyczajne. Zwyczajne walne zgromadzenie notariuszy zwołuje, w pierwszym kwartale każdego roku, rada izby notarialnej[33]. W walnym zgromadzeniu jest obowiązany uczestniczyć każdy notariusz należący do danej izby. Do zakresu działania walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej należy:

- wybór prezesa i wiceprezesa oraz pozostałych członków rady izby notarialnej;
- wybór członka Krajowej Rady Notarialnej;
- wybór notariuszy do sądów dyscyplinarnych oraz rzecznika dyscyplinarnego;
- zatwierdzenie sprawozdania rocznego i zamknięcia okresu rachunkowego, przedstawionego przez radę izby notarialnej;
- uchwalenie budżetu i ustalenie składek na określone cele;
- uchwalanie regulaminu swego działania oraz załatwianie innych spraw w zakresie działania notariatu.

Wszelkie rozstrzygnięcia walnego zgromadzenia zapadają w formie uchwał, które podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy

[31] Ustawa w art. 12 przewiduje cały szereg wyjątków, które sprawiają, że zawód notariusza może być również wykonywany przez osoby, które nie ukończyły aplikacji notarialnej bądź nie złożyły egzaminu notarialnego. Więcej na temat procedury uzyskiwania uprawnień zawodowych: M. M. Krajewska, *Drogi do zawodu notariusza*, „Rejent" 2006, nr 12, s. 69–96.

[32] Obecnie w Polsce funkcjonuje 11 izb notarialnych z siedzibami w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

[33] Nadzwyczajne walne zgromadzenie może być zwołane z inicjatywy ministra sprawiedliwości, na podstawie uchwały rady albo na wniosek co najmniej jednej piątej ogólnej liczby notariuszy wchodzących w skład izby.

członków izby. Wybory natomiast odbywają się w głosowaniu tajnym, z wyjątkiem wyboru przewodniczącego zgromadzenia.

Rada izby notarialnej działa w siedzibie izby a jej kadencja trwa trzy lata. Oprócz prezesa oraz wiceprezesa składa się ona z:

- 5 członków w izbach liczących do 100 notariuszy;
- 7 członków w izbach liczących od 101 do 200 notariuszy;
- 9 członków w izbach liczących ponad 200 notariuszy.

Rada izby notarialnej na pierwszym posiedzeniu dokonuje podziału czynności między swych członków, jak również uchwala regulamin wewnętrznego urzędowania rady. Prezes rady izby notarialnej reprezentuje radę, kieruje jej pracami, przewodniczy na posiedzeniach i wykonuje uchwały rady. W razie nieobecności prezesa, jego obowiązki wykonuje wiceprezes rady. Prezes i wiceprezes nie mogą sprawować tych samych funkcji więcej niż dwie, następujące bezpośrednio po sobie, pełne kadencje. Do ważności uchwał rady izby notarialnej wymagana jest obecność co najmniej połowy jej członków, a zapadają one zwykłą większością głosów, przy czym w razie równej liczby głosów decyduje głos prezesa rady. Rada izby notarialnej przedstawia każdego roku Krajowej Radzie Notarialnej wykaz asesorów i aplikantów notarialnych izby. Do zakresu działania rady izby notarialnej należy przede wszystkim:

- opiniowanie wniosków w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych;
- nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności notariusza;
- nadzór nad wykonaniem obowiązkowego ubezpieczenia;
- organizowanie szkolenia aplikantów notarialnych;
- zarządzanie i rozporządzanie majątkiem izby;
- zwoływanie walnych zgromadzeń notariuszy izby i wykonywanie uchwał tych zgromadzeń;
- prowadzenie wykazów notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych izby.

Na szczeblu ogólnokrajowym funkcjonuje Krajowa Rada Notarialna, która zgodnie z brzmieniem ustawy jest reprezentantem notariatu. Składa się ona z notariuszy wybranych przez walne zgromadzenia notariuszy izb notarialnych. Prezesem Krajowej Rady Notarialnej jest notariusz, wybrany w drodze tajnego głosowania spośród jej członków. Kadencja Krajowej Rady Notarialnej trwa trzy lata. Krajowa Rada Notarialna składa Ministrowi Sprawiedliwości raz w roku ocenę stanu notariatu. Do zakresu jej działania należy przede wszystkim:

- uchwalanie regulaminu wewnętrznego urzędowania kancelarii;
- przedstawianie opinii i propozycji w sprawach taksy notarialnej i zmian przepisów dotyczących funkcjonowania notariatu;
- współpraca z notariatami innych państw;
- wyrażanie stanowiska w sprawach przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości lub inne organy samorządu notarialnego;

- wybór spośród członków rady rzecznika dyscyplinarnego;
- uchwalanie regulaminu swego urzędowania;
- wypowiadanie się w sprawie zasad etyki zawodowej notariuszy;
- ustalanie wysokości składek miesięcznych notariuszy na potrzeby samorządu notarialnego oraz zasad ich wydatkowania;
- ustalanie programu aplikacji notarialnej oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów;
- ustalanie zasad i trybu zwoływania kongresu notariuszy[34].

Nadzór nad działalnością notariuszy i organami samorządu notarialnego sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście, za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych lub sądów okręgowych albo przez wyznaczone osoby. Minister Sprawiedliwości może zatrudnić notariusza, za jego zgodą, w Ministerstwie Sprawiedliwości, sądzie apelacyjnym lub sądzie okręgowym do wykonywania czynności nadzoru nad działalnością notariuszy i organami samorządu notarialnego. Nadzór nad notariuszami na obszarze właściwości izby notarialnej wykonuje również rada izby przez swoich członków lub przez wyznaczonych w tym celu notariuszy nie będących członkami rady albo emerytowanych notariuszy[35].

Notariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu, jak również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia[36]. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna do wysokości pięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, nie niższa od połowy tego wynagrodzenia oraz pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii. Wymierzenie kary nagany lub kary pieniężnej pociąga za sobą niemożność udziału ukaranego w organach samorządu notarialnego i w sądzie dyscyplinarnym przez okres trzech lat. Wniosek o wszczęcie postępowania dyscypli-

---

[34] Warto powiedzieć, że kongresy nie odbywają się regularnie w ściśle określonych odstępach czasowych. Dotychczas zorganizowano trzy kongresy. Ostatni Kongres Notariuszy Polskich obradował w dniach 12–15 października 2006 r. w Krakowie pod hasłem: „Nowoczesny notariat w bezpiecznym państwie".

[35] Warto zwrócić uwagę, że opisywana ustawa daje szerokie uprawnienia ministrowi sprawiedliwości, począwszy od powoływania i wyznaczania siedziby kancelarii notarialnych po sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem czynności notarialnych. Od pewnego czasu postuluje się zwiększenie roli organów samorządu zawodowego w tym zakresie, na co zwraca uwagę orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Por. Wyrok NSA z dnia 16 lutego 1994 r. (II SA 1297/93) oraz postanowienie NSA z dnia 29 marca 1995 r. (II SA 1793/93). Więcej na temat nadzoru: A. Oleszko, *Nadzór samorządu notarialnego nad wykonywaniem obowiązków zawodowych notariusza: (refleksje nad stanem prawnym dotychczasowym oraz wnioski de lege ferenda)*, „Rejent" 2008, nr 3, s. 9–27.

[36] Należy również powiedzieć, że notariusz ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności notarialnych na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, z uwzględnieniem szczególnej staranności, do jakiej jest obowiązany przy wykonywaniu tych czynności. Szczegółowe unormowania dotyczące etyki zawodowej zawiera Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza przyjęty uchwałą nr 19 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r. z późn. zm.

narnego może zostać zgłoszony przez Ministra Sprawiedliwości lub radę właściwej izby notarialnej po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion czynu zarzuconego obwinionemu oraz złożeniu wyjaśnień przez obwinionego. Po upływie trzech lat od chwili czynu nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego, a w razie wszczęcia – ulega ono umorzeniu. Jeżeli jednak czyn zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie dyscyplinarne nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach Kodeksu karnego.

Do orzekania w sprawach dyscyplinarnych są powołane sądy dyscyplinarne:

- w pierwszej instancji – sądy dyscyplinarne izb notarialnych;
- w drugiej instancji – Wyższy Sąd Dyscyplinarny.

Członków sądów dyscyplinarnych wybierają na trzyletnią kadencję poszczególne walne zgromadzenia notariuszy izb notarialnych. Przewodniczących sądów i ich zastępców wybierają spośród siebie członkowie tych sądów. Sąd dyscyplinarny orzeka w składzie trzech członków, a Wyższy Sąd Dyscyplinarny w składzie pięciu członków. W składzie orzekającym w drugiej instancji nie może brać udziału członek sądu, który brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia. Rzecznikami sądów dyscyplinarnych izb oraz Wyższego Sądu Dyscyplinarnego są natomiast notariusze wybrani odpowiednio przez walne zgromadzenia notariuszy i Krajową Radę Notarialną. Każdy oskarżony notariusz ma prawo ustanowić obrońcę spośród notariuszy lub adwokatów, a postępowanie ma charakter jawny[37].

Finanse samorządu notarialnego oparte są w głównej mierze na składkach miesięcznych opłacanych przez notariuszy. Ich wysokość ustalana jest co roku przez Krajową Radę Notarialną. Nadzór nad działalnością finansową samorządu pozostaje w rękach Ministra Sprawiedliwości, któremu poszczególne izby notarialne przesyłają bilanse roczne. Jeżeli powyższe opracowanie budzi wątpliwości, wówczas minister może zażądać przeprowadzenia szczegółowej kontroli finansowej wskazanych izb notarialnych[38].

1.4. Komornicy

Samorząd komorniczy działa w oparciu o ustawę z dnia 9 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[39]. Zawód komornika otrzymał na bazie przepisów wspomnianej ustawy nowy status[40]. We wcześniejszych rozwiązaniach komor-

[37] Szczegółowe zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec notariusza zawierają art. 50–70 omawianej ustawy. Por. A. Oleszko, *Prawo o notariacie: komentarz. Cz. 1, (Art. 1–78)*, Warszawa 2001, s. 521–586.

[38] Więcej na temat funkcjonowania samorządu zawodowego notariuszy oraz nadzoru nad notariatem: Ibidem, s. 408–520.

[39] Dz. U. 2011 Nr 231, poz. 1376 z późn. zm.

[40] W literaturze nie ma jednoznacznej zgody, czy zawód komornika sądowego można zaliczyć do tzw. wolnych zawodów prawniczych. Mimo, że art. 1 wspomnianej ustawy stanowi, że komornik jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym, to wiele postanowień ustawy

nik, podobnie jak notariusz, wykonywał swój zawód jak pracownik administracji publicznej. Przed wprowadzeniem aktualnych rozwiązań kontrola i nadzór wykonywania zawodu odbywały się w ramach struktury administracyjnej państwa i to właśnie państwo ponosiło odpowiedzialność za realizację czynności komorniczych. Funkcje te zostały częściowo zdecentralizowane na samorząd zawodowy komorników, a sami przedstawiciele tej profesji ponoszą odpowiedzialność prawną za wykonywane przez siebie czynności[41].

Komornik sądowy, jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym. Wykonuje on czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych oraz przekazane na podstawie odrębnych przepisów. Komornikom powierza się w szczególności następujące zadania: wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne oraz o zabezpieczenie roszczeń, wykonywanie innych tytułów wykonawczych wydanych na podstawie odrębnych przepisów oraz tytułów egzekucyjnych, które zgodnie z odrębnymi przepisami podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez zaopatrywania ich w klauzulę wykonalności, sporządzanie protokołu stanu faktycznego przed wszczęciem procesu sądowego lub przed wydaniem orzeczenia na zarządzenie sądu lub prokuratora[42].

Komornika powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego. Na stanowisko komornika może zostać powołana osoba, która:

- posiada obywatelstwo polskie i ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- posiada nieposzlakowaną opinię i nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- nie jest podejrzana o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej;

---

wskazuje, że zawód ten upodabnia się do wolnego zawodu. Por. Z. Leoński, *Materialne prawo...*, s. 100; I. Karpiniuk-Suchecka, *Miejsce samorządu zawodowego komorników w realizacji praworządnej egzekucji sądowej*, (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. 50–57; K. Lubiński, *Nowelizacja ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w latach 1999–2008*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2008, nr 10/12, s. 7–46.

[41] M. Tabernacka, *Zakres wykonywania...*, s. 75.

[42] Więcej na temat zawodu komornika: A. Barańska, *Status prawny komornika sądowego i mienia kancelarii komorniczej*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2008, nr 1/2, s. 15–33; M. Sławęcka-Starybrat, *Komornik jako organ ochrony prawnej*, „Problemy Prawnicze" 2008, z. 8, s. 113–125; K. Lubiński, *Status publicznoprawny komornika sądowego*, (w:) *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000, s. 7–28; W. Piotrowski, *Status pracowniczy komornika sądowego. Uwagi de lata ide lege ferenda*, (w:) *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000, s. 51–72.

- jest zdolna ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków komornika;
- odbyła aplikację komorniczą;
- złożyła egzamin komorniczy i pracowała w charakterze asesora komorniczego co najmniej dwa lata i ukończyła 26 lat.

Komornicy tworzą samorząd komorniczy, który obejmuje: Krajowy Zjazd Komorników, Krajową Radę Komorniczą, walne zgromadzenia komorników izb komorniczych, izby komornicze. Krajowa Rada Komornicza i izby komornicze posiadają osobowość prawną. Kadencja wszystkich wskazanych organów trwa cztery lata[43].

Najwyższą władzą samorządu komorniczego jest Krajowy Zjazd Komorników. Wybiera on Prezesa Krajowej Rady Komorniczej, Krajową Komisję Rewizyjną oraz określa siedzibę władz. Członków Krajowej Rady Komorniczej wybierają walne zgromadzenia komorników izb komorniczych po dwóch z każdej izby komorniczej. Krajowy Zjazd Komorników jest zwoływany dla zaopiniowania uchwał w najważniejszych sprawach dotyczących komorników i warunków ich pracy. Zwyczajny Krajowy Zjazd Komorników jest zwoływany co dwa lata[44].

Krajowa Rada Komornicza jest związana uchwałami Krajowego Zjazdu Komorników i w swoich poczynaniach nie może wykroczyć poza upoważnienia określone w uchwałach i ustawie. Krajowa Rada Komornicza jest reprezentantem komorników, a Prezes Krajowej Rady Komorniczej reprezentuje ją na zewnątrz, kieruje jej pracami i przewodniczy na posiedzeniach. W razie nieobecności prezesa jego obowiązki wykonuje wiceprezes. Krajowa Rada Komornicza na posiedzeniu dokonuje podziału czynności między swoich członków, jak również uchwala regulamin swojej pracy. Do zakresu działania Krajowej Rady Komorniczej należy w szczególności:

- wyrażanie opinii w przedmiocie powoływania i odwoływania komorników i asesorów komorniczych oraz w przedmiocie tworzenia nowych stanowisk komornika;
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących biurowości i rachunkowości obowiązujących w kancelariach i w innych sprawach dotyczących przepisów, organizacji i funkcjonowania komornika i kancelarii;

---

[43] Więcej na temat samorządu komorniczego: M. Stahl, *Samodzielność samorządu komorników w wykonywaniu funkcji publicznych i jej ochrona: zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2009, nr 6, s. 19–33; M. Stahl, *Samorząd komorników i jego zadania w zakresie gromadzenia i przechowywania akt komorniczych: zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2008, nr 3/5, s. 5–16; P. Rączka, *Samorząd zawodowy komorników sądowych – wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2010, nr 11, s. 71–89; P. Rączka, *Funkcje i zadania samorządu komorników sądowych*, (w:) *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000, s. 218–239.

[44] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Komorników może być zwołany w każdym czasie na żądanie ministra sprawiedliwości albo na żądanie co najmniej trzech izb komorniczych, albo na mocy uchwały Krajowej Rady Komorniczej.

- wyrażanie opinii w sprawach zmian przepisów dotyczących egzekucji, wykonywania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia i funkcjonowania komorników;
- wyrażanie opinii w sprawach zasad etyki zawodowej;
- współdziałanie w organizowaniu egzaminu komorniczego;
- zwoływanie Krajowego Zjazdu Komorników oraz jego organizacja;
- uchwalanie regulaminu działania Krajowej Rady Komorniczej oraz rad izb komorniczych, ze szczególnym uwzględnieniem procedury podejmowania uchwał oraz kwestii reprezentowania tych organów;
- uchwalanie ramowego regulaminu obrad walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej;
- współpraca z organizacjami komorników innych krajów;
- wydawanie czasopisma zawodowego.

Izbę komorniczą tworzą komornicy prowadzący kancelarię w okręgu sądu apelacyjnego. Siedzibą izby komorniczej jest więc miejscowość, w której mieści się sąd apelacyjny[45]. Członkostwo w izbie komorniczej powstaje z mocy prawa z dniem uzyskania przez komornika prawa wykonywania zawodu. Organami izby komorniczej są: walne zgromadzenie komorników izby komorniczej, rada izby komorniczej oraz komisja rewizyjna.

Walne zgromadzenia komorników izby komorniczej są zwyczajne i nadzwyczajne. Zwyczajne walne zgromadzenie komorników izby komorniczej zwołuje rada izby komorniczej w pierwszym kwartale każdego roku[46]. W walnym zgromadzeniu komorników izby komorniczej ma obowiązek uczestniczyć każdy członek danej izby komorniczej, natomiast prawo udziału w walnym zgromadzeniu przysługuje aplikantom i asesorom komorniczym, jednakże nie mogą oni brać udziału w głosowaniu. Walne zgromadzenie komorników izby komorniczej wybiera przewodniczącego zgromadzenia. Decyzje walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej zapadają w formie uchwał, do ważności których wymagana jest zwykła większość głosów w obecności co najmniej 2/3 komorników izby komorniczej. Do kompetencji walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej należy przed wszystkim:

- wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz członków rady izby komorniczej oraz członków Krajowej Rady Komorniczej;
- wybór komisji rewizyjnej w składzie przewodniczącego i czterech członków;
- zatwierdzanie rocznego sprawozdania przedstawionego przez radę izby komorniczej i zamknięcie okresu rachunkowego;
- uchwalenie budżetu i uchwalenie składek na określone cele;

[45] Obecnie funkcjonuje 11 izb komorniczych z siedzibą w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie oraz Wrocławiu.

[46] Nadzwyczajne walne zgromadzenie komorników izby komorniczej zwoływane jest z inicjatywy Krajowej Rady Komorniczej na podstawie uchwały rady izby komorniczej albo na wniosek co najmniej jednej piątej komorników izby komorniczej.

- uchwalenie regulaminu działania oraz opiniowanie innych spraw dotyczących komorników, o które zwróci się Minister Sprawiedliwości.

Rada izby komorniczej działa w siedzibie izby, reprezentuje ją na zewnątrz i składa się z:

- 7 osób – w izbach liczących do 100 komorników;
- 9 osób – w izbach liczących powyżej 100 komorników.

Rada izby komorniczej na posiedzeniu dokonuje podziału czynności między swoich członków, jak również uchwala regulamin swojej pracy. Przewodniczący rady izby komorniczej reprezentuje ją na zewnątrz, kieruje jej pracami i przewodniczy na posiedzeniach. W razie nieobecności przewodniczącego, jego obowiązki wykonuje wiceprzewodniczący rady. Uchwały rady izby komorniczej zapadają zwykłą większością głosów, przy czym w razie równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego. Do ważności uchwał rady izby komorniczej jest wymagana obecność ponad połowy jej członków. Do zakresu działania rady należy:

- wyrażanie opinii w sprawie powoływania i odwoływania komorników i asesorów komorniczych;
- nadzór nad przestrzeganiem przez komorników i asesorów komorniczych powagi i godności zawodu;
- zlecanie komornikom-wizytatorom dokonania wizytacji wyznaczonej kancelarii;
- organizowanie doskonalenia zawodowego komorników;
- organizowanie szkolenia aplikantów komorniczych;
- zarząd majątkiem izby komorniczej;
- zwoływanie walnych zgromadzeń komorników izby komorniczej i wykonywanie uchwał tych zgromadzeń;
- prowadzenie rejestru komorników, asesorów i aplikantów komorniczych oraz rejestru kancelarii i ich siedzib w obrębie danej izby komorniczej.

Komornik jest obowiązany postępować zgodnie z przepisami prawa, złożonym ślubowaniem i zasadami etyki zawodowej oraz podnosić swoje kwalifikacje zawodowe[47]. Komornik odpowiada dyscyplinarnie za zawinione działania lub zaniechania, a w szczególności za: naruszenie powagi i godności urzędu, rażącą obrazę przepisów prawa, niewykonanie poleceń powizytacyjnych, wydatkowanie środków podlegających dokumentacji na działalność rażąco niezgodną z ich przeznaczeniem oraz podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna do dwudziestokrotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego oraz wydalenie ze służby komorniczej. Kara nagany oraz kara pieniężna pociąga za sobą utratę biernego prawa wyborczego do organów samorządu komorniczego na okres trzech lat od dnia uprawomocnienia się orze-

[47] Szczegółowe zasady deontologiczne zawiera Kodeks Etyki Zawodowej Komornika przyjęty uchwałą Krajowej Rady Komorniczej nr 53 z dnia 18 listopada 1999 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 678/IV z dnia 30 czerwca 2010 r.

Komornicy opłacają na potrzeby organów samorządu komorniczego składki miesięczne, których wysokość ustala corocznie Krajowa Rada Komornicza. Ponadto ten sam organ określa zasady wydatkowania środków uzyskanych ze składek członkowskich. Jest to podstawowe i gwarantowane ustawowo źródło finansowania działalności samorządu[52].

1.5. Kuratorzy sądowi

Ostatnim zawodem związanym z prawem, który uzyskał przywilej posiadania samorządu zawodowego są kuratorzy sądowi[53]. Nie jest to typowy zawód prawniczy, bowiem mogą go wykonywać osoby posiadające również inne specjalistyczne wykształcenie. Ustawa wyróżnia kuratorów zawodowych oraz społecznych. Należy podkreślić, że samorząd zawodowy tworzony jest przez kuratorów zawodowych[54].

---

[52] Zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Samorząd komorniczy a państwo: wybrane zagadnienia finansowania zadań samorządu komorniczego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2009, nr 11, s. 61–90.

[53] Mimo, że samorząd zawodowy kuratorów jest najmłodszym ze wszystkich samorządów prawniczych nie oznacza to, że instytucja kuratora sądowego nie istniała wcześniej. Historia ta zaczęła się 7 lutego 1919 r. Wówczas Naczelnik Państwa Józef Piłsudski dekretem w przedmiocie utworzenia sądów dla nieletnich (Dz. U. 1919 Nr 14 poz. 171) powołał przy tych sądach urzędy stałych opiekunów sądowych do sprawowania nadzoru nad nieletnimi. Od tamtej pory instytucja opiekunów sądowych, przekształcona rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca w 1929 r. w sprawie przekształcenia instytucji opiekunów sądowych na kuratorów nieletnich przy sądach grodzkich i przy sądach dla nieletnich (Dz. U. 1929 Nr 47, poz. 387) trwale wpisała się w polski system sądownicy. Znamienny jest fakt, iż powołanie tej instytucji uważano wówczas za jeden z priorytetów państwa zarówno w okresie jego restytucji po czasach zaborów, jak i w czasie odbudowy kraju po II wojnie światowej. Systematycznie poszerzano też zakres zadań powierzanych kuratorom, z początku o sprawy dotyczące władzy rodzicielskiej i osób małoletnich, a następnie o sprawy karne osób dorosłych. Świadczy to o dużym uznaniu dla instytucji kuratora, jako organu pomocniczego sądu. Zwiększający się udział kuratorów w postępowaniu sądowym w sprawach opiekuńczych i nieletnich, a także w wykonywaniu orzeczeń sądów karnych, liczebny wzrost coraz lepiej przygotowanej i świadomej swojej roli kadry profesjonalnej, wreszcie podniesienie ich do rangi organu wykonawczego sądu ujawniły realną potrzebę ustawowego uregulowania statusu prawnego, liczącej w 2001 roku blisko 4 000 osób, grupy zawodowej. Zbiegło się to w czasie z coraz wyraźniejszymi sugestiami ze strony środowiska kuratorskiego w sprawie potrzeby wydania stosownego aktu określającego zasady funkcjonowania kuratorów, jako grupy zawodowej należącej do zawodów zaufania publicznego. T. Jedynak, K. Stasiak, *Komentarz do ustawy o kuratorach sądowych*, Warszawa 2008, s. 11; por. K. Gromek, *Kuratorzy sądowi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 14–41; A. Witkowska-Paleń, *Instytucja kuratora sądowego w Polsce w ujęciu historycznym*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze" 2008, nr 1, s. 45–53; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 1959 r. o kuratorach sądowych dla nieletnich (Dz. U. 1959 Nr 18, poz. 113); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 1986 r. w sprawie kuratorów sądowych (Dz. U. 1986 Nr 43, poz. 212).

[54] W niniejszym opracowaniu pominięto całkowicie rozwiązania dotyczące kuratorów społecznych, których funkcjonowanie ma odmienny charakter. Dalsze rozważania dotyczą tylko kuratorów zawodowych. Należy zwrócić uwagę, że nie wszyscy przedstawiciele doktryny zaliczają kuratorów sądowych w poczet zawodów obdarzonych przywilejem posiadania samorządu zawodowego. Zob. M. Tabernacka, *Zakres wykonywania*..., s. 75; Z. Leoński, *Materialne prawo*..., s. 100.

Podstawą funkcjonowania samorządu jest ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o torach sądowych[55]. Kuratorzy sądowi realizują określone przez prawo za o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktyc i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądów w środowisku podop nych, także na terenie zamkniętych zakładów i placówek ich pobytu, w szcz ności zaś na terenie zakładów karnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych leczniczo-rehabilitacyjnych[56].

Kuratora zawodowego mianuje, odwołuje, przenosi do innego sądu lub zes kuratorskiej służby sądowej albo zawiesza w czynnościach prezes sądu okręgow na wniosek kuratora okręgowego. Kuratorem zawodowym może być mianow ten, kto:

- posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelsk
- jest nieskazitelnego charakteru;
- jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków kura zawodowego;
- ukończył wyższe studia magisterskie z zakresu nauk pedagogiczno-psych gicznych, socjologicznych lub prawnych albo inne wyższe studia magister i studia podyplomowe z zakresu nauk pedagogiczno-psychologicznych, so logicznych lub prawnych;
- odbył aplikację kuratorską;
- zdał egzamin kuratorski[57].

Aplikacja kuratorska trwa rok i ma na celu praktyczne zapoznanie aplikanta z or nizacją i działalnością sądów, zakładów dla nieletnich, placówek opiekuńczo-wych wawczych i leczniczo-terapeutycznych oraz zakładów penitencjarnych, teoretycz i praktyczne zaznajomienie aplikanta z zadaniami kuratora sądowego, pogłębie wiedzy z zakresu metodyki pracy kuratorskiej oraz sprawdzenie przydatności aplikan do wykonywania zawodu kuratora. Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa są okręgowego może, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, zwolnić od obowiąz odbycia aplikacji kuratorskiej i złożenia egzaminu kuratorskiego.

---

[55] Dz. U. 2001 Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

[56] Więcej na temat zawodu kuratora: A. Węgliński, *Etos i misja zawodowa sądowych kuratorów rodzinnych*, „Opieka, Wychowanie, Terapia" 2006, nr 3/4, s. 29–32; A. Bałandynowicz, *Kuratela d dorosłych – pomoc w przystosowaniu do życia w społeczeństwie*, „Przegląd Policyjny" 2006, nr 4, s. 5–2 B. Zinkiewicz, *Instytucja kuratora sądowego w systemie opieki profilaktyki i resocjalizacji*, „Nauczyci i Szkoła" 2004, nr 3/4, s. 97–103; B. Kosek-Nita, *Sądowy kurator dla dorosłych w systemie środkó przeciwdziałania patologii społecznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu Seria Pedagogika" 2008, z. 3, s. 159–174; P. A. Stępniak, *Nowelizacja ustawy o kuratorach sądowych a Europejskie Reguły dotyczące Sankcji i Środków Alternatywnych*, „Probacja" 2009, nr 2, s. 143–157 A. Bałandynowicz, *Probacyjny model kurateli sądowej w Polsce*, „Probacja" 2009, nr 3/4, s. 78–112

[57] Zob. M. Sękara, *Status prawny zawodowych kuratorów sądowych*, „Przegląd Sądowy" 2003 nr 4, s. 99–123; T. Szymanowski, *Kuratorzy sądowi i zadania przez nich wykonywane po dokonanej reformie*, „Archiwum Kryminologii" 2003–2004, t. 27, s. 75.

Wykonując swoje obowiązki służbowe, kurator zawodowy ma prawo do:

- odwiedzania w godzinach od 7^{00} do 22^{00} osób objętych postępowaniem w miejscu ich zamieszkania lub pobytu, a także w zakładach zamkniętych;
- żądania okazania przez osobę objętą postępowaniem dokumentu pozwalającego na stwierdzenie jej tożsamości;
- żądania niezbędnych wyjaśnień i informacji od podopiecznych objętych dozorem, nadzorem lub inną formą kontroli zleconej przez sąd;
- przeglądania akt sądowych i sporządzania z nich odpisów w związku z wykonywaniem czynności służbowych oraz dostępu do dokumentacji dotyczącej podopiecznego i innych osób objętych postępowaniem;
- żądania od policji oraz innych organów lub instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, stowarzyszeń i organizacji społecznych w zakresie ich działania, a także od osób fizycznych pomocy w wykonywaniu czynności służbowych.

Organami samorządu kuratorskiego są: Krajowa Rada Kuratorów oraz okręgowe zgromadzenia kuratorów. Ich kadencja trwa cztery lata.

Krajowa Rada Kuratorów jest reprezentantem kuratorów sądowych i składa się z delegatów wybranych w poszczególnych okręgach przez okręgowe zgromadzenia kuratorów. Okręgowe zgromadzenie kuratorów wybiera jednego delegata, a posiedzenia Krajowej Rady Kuratorów odbywają się co najmniej raz w roku. Dokonuje ona wyboru przewodniczącego, jego zastępcy i sekretarza, którzy tworzą prezydium Krajowej Rady Kuratorów. Do jej głównych zadań zaliczamy:

- uchwalanie kodeksu etyki kuratora sądowego;
- podejmowanie działań umożliwiających kuratorom zawodowym podnoszenie kwalifikacji zawodowych i poziomu wykonywanej przez nich pracy;
- opiniowanie aktów prawnych dotyczących kuratorów sądowych oraz występowanie z inicjatywą opracowania aktów prawnych dotyczących kuratorów sądowych i kurateli sądowej;
- występowanie do Ministra Sprawiedliwości lub innych organów państwowych z wnioskami dotyczącymi warunków pracy i płacy grupy zawodowej kuratorów sądowych;
- inicjowanie badań naukowych nad funkcjonowaniem kurateli sądowej;
- dokonywanie okresowej oceny sądowej kadry kuratorskiej i liczby wykonywanych nadzorów i dozorów oraz przedstawianie wniosków w tym zakresie Ministrowi Sprawiedliwości;
- coroczna ocena działalności prezydium Krajowej Rady Kuratorów;
- uchwalenie regulaminu pracy Krajowej Rady Kuratorów;
- współpraca z organizacjami kuratorów sądowych innych krajów.

Kuratorzy zawodowi zatrudnieni w okręgu sądowym tworzą okręgowe zgromadzenie, w którego posiedzeniach są zobowiązani uczestniczyć. Uchwały zgromadzenia zapadają przy obecności co najmniej połowy jego członków w głosowaniu

jawnym zwykłą większością głosów. Głosowanie może jednak zostać utajnione, jeśl zażąda tego chociażby jeden jego członek. W posiedzeniach zgromadzenia może brać udział z głosem doradczym prezes sądu okręgowego. Przewodniczącym okręgowego zgromadzenia kuratorów jest kurator okręgowy, a w razie jego nieobecności zastępca kuratora okręgowego. Okręgowe zgromadzenie kuratorów zbiera się co najmniej raz w roku, a posiedzenie zwołuje przewodniczący zgromadzenia z własnej inicjatywy lub na wniosek jednej trzeciej liczby członków zgromadzenia. W razie, gdy przedmiotem zebrania miałoby być odwołanie kuratora inicjatywa jego zwołania przysługuje również prezesowi sądu okręgowego. Do zadań okręgowego zgromadzenia kuratorów należy:

- wybór członków sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji;
- wybór kandydata na członka sądu dyscyplinarnego drugiej instancji;
- wybór rzecznika dyscyplinarnego;
- zgłaszanie kandydata na członka komisji egzaminacyjnej;
- wyrażenie opinii w przedmiocie odwołania kuratora okręgowego;
- wysłuchanie informacji kuratora okręgowego o działalności kuratorskiej służby sądowej i wyrażenie opinii w tym zakresie;
- wyrażenie opinii w sprawach osobowych kuratorów zawodowych przedstawionych przez kuratora okręgowego i Ministra Sprawiedliwości;
- występowanie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie niezbędnych działań dotyczących funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej.

Kuratorzy zawodowi ponoszą odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną za naruszenie obowiązków kuratora[58]. Karą porządkową jest upomnienie, które wymierzane jest za przewinienia mniejszej wagi kuratorowi okręgowemu przez prezesa sądu okręgowego, a pozostałym kuratorom przez prezesa sądu rejonowego. Karami dyscyplinarnymi są natomiast: nagana, nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości uzyskania wyższego stopnia służbowego przez okres dwóch lat, usunięcie z zajmowanego stanowiska oraz wydalenie ze służby kuratorskiej. Postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne i toczy się przed sądami dyscyplinarnymi. Do rozpoznania spraw dyscyplinarnych w pierwszej instancji właściwy jest sąd dyscyplinarny w sądzie okręgowym, w którym kurator objęty postępowaniem pełni służbę. Sądy dyscyplinarne orzekają w składzie trzyosobowym. Do orzekania w sądach dyscyplinarnych uprawnieni są wszyscy kuratorzy zawodowi, z wyjątkiem kuratora okręgowego i jego zastępcy oraz rzecznika dyscyplinarnego. Członków sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, w liczbie od 6 do 12, wybiera okręgowe zgromadzenie kuratorów. Okręgowe zgromadzenie kuratorów wybiera kandydata na członka sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. Minister Sprawiedliwości spośród kandydatów wybiera 12 członków sądu dyscyplinarnego drugiej

[58] Zasady etyczne, jakie powinien przestrzegać kur
etyki kuratora sądowego przyjęte

instancji. Kadencja sądu dyscyplinarnego trwa 6 lat. Postępowanie przez sądem prowadzi rzecznik dyscyplinarny, którego wybiera okręgowe zgromadzenie kuratorów spośród swoich członków na okres sześciu lat. Obwiniony może wyznaczyć obrońcę spośród kuratorów zawodowych[59].

Nadzór nad samorządem zawodowym kuratorów sądowych sprawowany jest przez prezesów sądów okręgowych, kuratorów okręgowych oraz Ministra Sprawiedliwości. Prezes sądu okręgowego, na wniosek kuratora okręgowego, mianuje kuratora zawodowego, a także odwołuje, zawiesza w czynnościach lub też przenosi do innego sądu lub zespołu kuratorskiego. Bieżący nadzór nad działalnością kuratorów sądowych oraz wykonywanie działań niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej w danym okręgu, w tym wykonywanie czynności zleconych przez prezesa sądu okręgowego, należy do kuratora okręgowego powoływanego na 6-letnią kadencję. Kurator okręgowy nadzoruje pracę kierowników zespołów kuratorskiej służby sądowej, sprawuje nadzór merytoryczny nad ośrodkami kuratorskimi oraz nadzór nad wydatkowaniem środków przeznaczonych dla tych ośrodków i kuratorów sądowych. Kurator okręgowy kontroluje i ocenia prace kuratorów zawodowych oraz aplikantów kuratorskich, a także przeprowadzanie wizytacji i lustracji. Oprócz tego opiniuje on kandydatów na aplikantów kuratorskich. Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad kuratelą, w szczególności poprzez stanowienie aktów wykonawczych dotyczących szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych z uwzględnieniem potrzeby szybkiego wykonywania orzeczeń sądu oraz zagwarantowania praw i interesów podopiecznych. Jest on również organem odwoławczym w sprawach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy z kuratorem zawodowym, przeniesienia na inne stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków.

Status kurateli w Polsce mimo szeregu prób wciąż pozostaje niedookreślony. Kuratorzy oprócz czynności wychowawczych, profilaktycznych czy resocjalizacyjnych wykonują bowiem wiele czynności dodatkowych, co zwiększa ich zakres obowiązków. System kurateli w Polsce jest ściśle powiązany ze strukturą wydziałową i organizacyjną sądownictwa powszechnego w Polsce. Wiąże się to z ograniczeniem zakresu kompetencji, bowiem kuratorzy są w istotny sposób uzależnieni od decyzji sędziów względem swoich podopiecznych, z którymi mogą się zgadzać lub też nie. Specyfika zawodu wymaga ponadto skuteczności i wiąże się z dużą odpowiedzialnością i stresem oraz współpracą z przedstawicielami innych profesji. W społeczeństwie panuje natomiast mylne przekonanie, że jest to zawód urzędniczy, nie absorbujący, a praca nie należy do najcięższych. W praktyce natomiast

[59] Więcej na temat odpowiedzialności ponoszonej przez kuratorów sądowych: K. Stasiak, *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna kuratora zawodowego i aplikanta kuratorskiego*, (w:) *Zarys*

jest to zawód wymagający ustawicznego kształcenia oraz ciągłego doskonalenia swoich umiejętności[60].

Liczący ponad 4 000 kuratorów (w tym kuratorzy okręgowi i aplikanci) zawodowy korpus Kuratorskiej Służby Sądowej we współpracy z 30 000 kuratorów społecznych, oddziałuje bezpośrednio na 800 000 osób, wobec których sądy karne i rodzinne prowadzą postępowanie wykonawcze. Jeżeli dodać do tej liczby ponad 500 000 wywiadów środowiskowych, to liczba osób objętych działaniami kuratorów znacznie przekroczy 1 milion[61].

2. Samorządy zawodów medycznych i pokrewnych

2.1. Lekarze i lekarze stomatolodzy

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[62]. Zapisy tej ustawy wdrażały także przepisy Unii Europejskiej, w szczególności zaś te dotyczące uznawania dyplomów oraz swobodnego przepływu lekarzy w krajach członkowskich[63]. 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[64].

---

[60] M. Szyszko, *Wady i zalety systemu kuratorskiego w Polsce w percepcji kuratorów zawodowych Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego w Lublinie*, „Opieka, Wychowanie, Terapia" 2004, nr 3/4, s. 46–48.

[61] T. Jedynak, A. Rzepniewski, H. Pawlaczyk, *Raport dotyczący oceny efektywności kuratorskiej służby sądowej oraz oceny kosztów jej funkcjonowania i szacunkowych kosztów zwiększenia jej efektywności*, http://kurator.webd.pl/pliki/pliki/raport.doc, z dnia 5.11.2011 r.

[62] 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.

[63] 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.).

[64] 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. 1991

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[65]. 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[66];

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 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.

[65] 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.

[66] 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

- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- posiada stan zdrowia pozwalający na wykonywanie zawodu lekarza lub lekarza dentysty;
- wykazuje nienaganną postawę etyczną[67].

Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich[68], która stanowić miała odpowiedź na oczekiwania środowiska zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów[69] 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

---

- 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.

67 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.

68 Dz. U. 2009 Nr 219, poz. 1708 z późn. zm.

69 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. Radziwiłł, *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.

izb lekarskich, ich liczbę i siedziby ustala Naczelna Rada Lekarska na wniosek okręgowych zjazdów lekarzy, uwzględniając zasadniczy podział terytorialny państwa[70]. Zadaniem samorządu lekarzy jest w szczególności:

- ustanawianie zasad etyki lekarskiej oraz dbanie o ich przestrzeganie[71];
- 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;

---

[70] 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.

[71] Warto także wspomnieć o Kodeksie Etyki Lekarskiej (http://www.portalmed.pl/, z dnia 29.07.2008 r.), którego zapisy w sposób szczegółowy regulują zasady etyki lekarskiej i deontologii zawodowej. Nie ulega wątpliwości, że jest to kompleksowy dokument regulujący takie zagadnienia jak: postępowanie lekarza wobec pacjenta, poszanowanie praw pacjenta, tajemnica lekarska, pomoc chorym w stanach 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 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-oceniackolegow.html, z dnia 10.12.2011 r.). W ostatnim czasie zapisy art. 52 zostały złagodzone.

- 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.

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[72], 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;

[72] 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.

- 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.

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[73]. 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 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

[73] 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.

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[74]. 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[75].

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[76].

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.

---

[74] 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.

[75] Więcej na temat postępowania dyscyplinarnego w art. 53–113 omawianej ustawy.

[76] W przypadku Wojskowej Izby Lekarskiej analogiczne uprawnienia przysługują Ministrowi Obrony Narodowej.

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.

2.2. Pielęgniarki i położne

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych jest niewątpliwie jednym z najaktywniejszych samorządów zawodowych funkcjonujących w Polsce po roku 1989. Wykonywanie zawodu pielęgniarki bądź też położnej jest niemal definicyjnie przypisane kobiecie. Objawia się to tym, iż oba te zawody są w dużym stopniu sfeminizowane[77]. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki świadczonych usług. Zgodnie z koncepcją Florencji Nightingale pielęgniarstwo, to pielęgnowanie, które powinno polegać na asystowaniu człowiekowi w dążeniu do tego, aby było mu lepiej, tj. aby mógł coraz lepiej żyć i zachować zdrowie, aby w czasie choroby coraz lepiej wspierać procesy regeneracyjne, a także służyć mu współczuciem, gdy umiera[78].

Współcześnie pielęgniarstwo oznacza przede wszystkim pomoc okazywaną ludziom zarówno chorym, jak i zdrowym w wykonywaniu czynności przyczyniających się do utrzymania zdrowia lub jego przywracania (względnie do spokojnej śmierci), które to czynności dana osoba wykonywałaby sama, gdyby miała dość motywacji, czy też miała odpowiednią wiedzę. Do zadań pielęgniarki należą także wszelkie działania, które mają spowodować, aby po pewnym czasie pomoc ta była już niepotrzebna[79]. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku zawodu położnej. Za jego wykonywanie uważa się udzielanie przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń zdrowotnych, a w szczególności świadczeń pielęgnacyjnych, zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych, rehabilitacyjnych oraz promocji zdrowia, w zakresie opieki nad kobietą, kobietą ciężarną, rodzącą i położnicą oraz noworodkiem. Takie definicyjne ujęcie charakterystyki obu zawodów pokazuje, jak szeroki zakres zadań stoi przed osobami, które wykonują zawód pielęgniarki lub położnej[80].

---

[77] Mężczyźni również wykonują zawód położnika czy pielęgniarza, jednak w strukturze zatrudnienia zdecydowanie przeważają kobiety.

[78] J. Bogusz, *Encyklopedia dla pielęgniarek*, Warszawa 1990, s. 361; por. A. Basa, R. Wójcik, K. Stefania, D. Mocarska, *Rola i funkcje zawodowe pielęgniarki*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu" 2010, nr 2, s. 255–259.

[79] M. Sikora, *Pielęgniarstwo – etyka zawodowa*, „Tolerancja. Studia i szkice" 1999, t. 6, s. 225; por. B. Trętkiewicz, *Zawód pielęgniarki w aspekcie transformacji opieki zdrowotnej w Polsce*, „Edukacja Humanistyczna" 2008, nr 2, s. 137–147.

[80] Zagadnienie dotyczące wykonywania zawodu pielęgniarki i położnej jest również przedmiotem zainteresowania europejskiego ustawodawcy. Prawo wspólnotowe reguluje bowiem wykonywanie zawodu pielęgniarki na terenie Wspólnoty w dwóch podstawowych aktach, a mianowicie dyrektywie 77/452 (Dz. Urz. WE L 176 z 15.07.1978 z późn. zm.) oraz dyrektywie 77/453 (Dz. Urz. WE L 176

Aby zapewnić należyte funkcjonowanie w ramach grupy zawodowej pielęgniarek i położnych powołany został w Polsce samorząd zawodowy. Strukturę organizacyjną samorządu pielęgniarek i położnych regulują obecnie dwa akty prawne, a mianowicie ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej[81] oraz przede wszystkim ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych[82]. Zgodnie z ustawą o samorządzie pielęgniarek i położnych do podstawowych zadań samorządu zalicza się:

- sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów;

---

z 15.07.1978 z późn. zm.). W pierwszej dyrektywie zawarto uregulowania dotyczące uznawania dyplomów, świadectw i innych poświadczonych kwalifikacji zawodowych wraz ze środkami umożliwiającymi skuteczną realizację prawa zakładania różnorakich przedsiębiorstw oraz swobody świadczenia usług. Druga z nich zawiera przepisy dotyczące koordynacji przepisów prawnych, regulacji oraz działań administracyjnych dotyczących działalności pielęgniarek. Poszczególne państwa członkowskie zachowały swobodę w organizacji kształcenia pielęgniarek, jednak muszą zagwarantować, że wykształcenie pielęgniarki obejmuje minimum programowe określone dyrektywą. We wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej wykonywanie zawodu pielęgniarki uzależnione jest od posiadania dyplomu pielęgniarki lub też nabycia prawa do posługiwania się tytułem zawodowym pielęgniarki bez względu na formę prowadzenia działalności zawodowej. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku zawodu położnej. Uregulowania w tej materii zawarte zostały w Dyrektywie sektorowej 80/154 (Dz. Urz. L 33 z 11.02.1980 z późn. zm.) w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych poświadczeń kwalifikacji zawodowych położnych, łącznie ze środkami umożliwiającymi skuteczną realizację swobody zakładania przedsiębiorstw oraz swobody świadczenia usług oraz w Dyrektywie 80/155 (Dz. Urz. L 33 z 11.02.1980 z późn. zm.) w sprawie koordynacji przepisów prawa, regulacji i działań administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia pracy położnych. W przywołanych wyżej przepisach nie ujednolicono w żaden sposób zasad uzyskiwania kwalifikacji niezbędnych dla wykonywania zawodu położnej, jednakże określono minimalny zakres wiedzy, którą muszą posiadać osoby wykonujące ten zawód. Podobnie jak w przypadku zawodu pielęgniarki państwa członkowskie mają swobodę w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej szkolnictwa zawodowego. Kulesza i Kamiński Biuro Doradztwa Prawnego, op. cit., s. 280–297; por. A. Jacek, *Charakter prawny zawodu pielęgniarki i położnej oraz odpowiedzialność cywilnoprawna za wyrządzone szkody*, „Ius et Administratio" 2005, z. 1, s. 69–79; K. Chochowski, *Wykonywanie zawodu pielęgniarki i położnej po przystąpieniu Polski do UE*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" 2008, nr 2, s. 10–18; M. Biskupska, *Status pielęgniarek i położnych po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, (w:) *Polska polityka zdrowotna a akcesja Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej*, pod red. T. Maksymiuka, J. Skrzypczaka, Poznań 2006, s. 113–122.

[81] Dz. U. 2011 Nr 174, poz. 1039; zastąpiła ona ustawę z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. 1996 Nr 91, poz. 410 z późn. zm.).

[82] Dz. U. 2011 Nr 174 poz. 1038; zastąpiła ona ustawę z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. 1991 Nr 41, poz. 178 z późn. zm.). Na powstanie samorządu zawodowego wpływ miały obrady Okrągłego Stołu, a dokładnie ustalenia z dnia 10 marca 1989 r. Jakkolwiek realna idea utworzenia samorządu pielęgniarek i położnych zrodziła się wcześniej, bo w roku 1981. Wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia doprowadziło do zaniechania realizacji tej idei. Od rozmów przy Okrągłym Stole w 1989 r. do powstania Komitetu Założycielskiego w Poznaniu, który był pierwszym w kraju i został uznany przez Ministerstwo Zdrowia jako wiodący, minęło siedem miesięcy. Wcześniej, przez wiele lat działały organizacje i stowarzyszenia zawodowe działające na rzecz pielęgniarstwa i położnictwa. Należy pamiętać, że nie pozostały one bez wpływu na powstanie korporacji zawodowej pielęgniarek i położnych. *XV lecie samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych*, „Biuletyn informacyjny" 2006, nr 5.

- ustalanie i upowszechnianie zasad etyki zawodowej oraz sprawowanie nadzoru nad ich przestrzeganiem;
- ustalanie standardów zawodowych i standardów kwalifikacji zawodowych obowiązujących na poszczególnych stanowiskach pracy;
- współdziałanie w ustalaniu kierunków rozwoju pielęgniarstwa i położnictwa;
- integrowanie środowiska pielęgniarek i położnych;
- obrona godności zawodowej;
- reprezentowanie i ochrona zawodów;
- zajmowanie stanowiska w sprawach stanu zdrowia społeczeństwa, polityki zdrowotnej państwa oraz organizacji ochrony zdrowia;
- edukacja zdrowotna i promocja zdrowia.

Organizacja samorządu jest dwuszczeblowa[83]. Jednostkami organizacyjnymi samorządu są okręgowe izby pielęgniarek i położnych oraz Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych. Obecnie funkcjonuje 45 okręgowych izb pielęgniarek i położnych, których obszar działania z uwzględnieniem zasadniczego podziału terytorialnego państwa określa Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych na wniosek zjazdów okręgowych[84].

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi samorządu pielęgniarek i położnych są okręgowe izby pielęgniarek i położnych. Izby te stanowią pielęgniarki i położne wpisane na listę ich członków, a organami okręgowej izby są: okręgowy zjazd pielęgniarek i położnych, okręgowa rada pielęgniarek i położnych, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd pielęgniarek i położnych oraz okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej. Kadencja organów trwa cztery lata.

Okręgowy zjazd odbywa się raz w roku i jest zwoływany przez okręgową radę z własnej inicjatywy, na wniosek Naczelnej Rady, na wniosek okręgowej komisji rewizyjnej lub na wniosek jednej piątej członków okręgowej izby. Okręgowy zjazd w szczególności:

- ustala zasady gospodarki finansowej izby oraz uchwala roczny budżet;
- rozpatruje i zatwierdza roczne i kadencyjne sprawozdania z działalności okręgowej rady, okręgowej komisji rewizyjnej, okręgowego sądu i okręgowego rzecznika;

---

[83] Zob. *Samorząd pielęgniarek i położnych: przepisy prawne*, pod red. W. Czerwińskiego, Toruń 1998, s. 47–65; E. Buczkowska, *Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych i jego znaczenie w tworzeniu demokracji i samorządności zawodowej jako integralnej części społeczeństwa obywatelskiego*, (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. 66–72.

[84] Okręgowe izby znajdują się w: Jeleniej Górze, Wałbrzychu, Wrocławiu, Bydgoszczy, Toruniu, Włocławku, Białej Podlaskiej, Chełmie, Lublinie, Zamościu, Gorzowie Wielkopolskim, Zielonej Górze, Łodzi, Sieradzu, Krakowie, Nowym Sączu, Tarnowie, Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Radomiu, Siedlcach, Warszawie, Opolu, Krośnie, Przeworsku, Rzeszowie, Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Gdańsku, Słupsku, Bielsku Białej, Częstochowie, Katowicach, Kielcach, Elblągu, Olsztynie, Kaliszu, Koninie, Lesznie, Pile, Poznaniu, Koszalinie oraz Szczecinie.

- ustala liczbę członków oraz szczegółową organizację, zasady i tryb działania organów izby;
- wybiera przewodniczącego i pozostałych członków okręgowej rady, okręgowej komisji rewizyjnej i okręgowego sądu oraz okręgowego rzecznika i jego zastępców;
- wybiera delegatów na Krajowy Zjazd;
- odwołuje członków organów izby przed upływem kadencji;
- udziela absolutorium ustępującej okręgowej radzie;
- podejmuje uchwały w sprawach istotnych dla zawodów pielęgniarki i położnej oraz w innych sprawach objętych zakresem działania okręgowej izby.

Okręgowa rada wykonuje zadania samorządu na obszarze działania izby. Wybiera ona ze swojego grona prezydium, w skład którego wchodzą: przewodniczący rady wybrany przez okręgowy zjazd oraz wybrani przez radę spośród jej członków wiceprzewodniczący, sekretarz, skarbnik i członkowie. Prezydium działa w imieniu rady w sprawach określonych jej uchwałą. Prawo do udziału w posiedzeniach okręgowej rady i jej prezydium służy również przewodniczącemu okręgowej komisji rewizyjnej, przewodniczącemu okręgowego sądu oraz okręgowemu rzecznikowi. Okręgowa rada przede wszystkim:

- wykonuje uchwały okręgowego zjazdu;
- stwierdza oraz przyznaje prawo wykonywania zawodu;
- prowadzi rejestr pielęgniarek i rejestr położnych;
- powołuje komisje i zespoły problemowe i kieruje ich pracą;
- prowadzi bieżące sprawy izby i wykonuje zadania zlecone przez Naczelną Radę;
- składa roczne i kadencyjne sprawozdania z działalności oraz z wykonania budżetu przed okręgowym zjazdem;
- współpracuje z terenowymi organami administracji rządowej oraz z jednostkami samorządu terytorialnego.

Okręgowa komisja rewizyjna kontroluje działalność, w szczególności finansową i gospodarczą okręgowej rady, składa sprawozdania okręgowemu zjazdowi i Naczelnej Komisji Rewizyjnej, a także występuje z wnioskiem w sprawie udzielenia absolutorium okręgowej radzie.

Okręgowy sąd zajmuje się rozpatrywaniem spraw z zakresu odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych wniesionych przez okręgowego rzecznika oraz sprawuje sadownictwo polubowne, składa okręgowej radzie okresowe informacje o stanie prowadzonych spraw, a także składa roczne i kadencyjne sprawozdania okręgowemu zjazdowi.

Okręgowy rzecznik prowadzi postępowania wyjaśniające oraz sprawuje funkcję oskarżyciela w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych.

Analogicznie do organów okręgowej izby przedstawiają się organy jednostki centralnej samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych.

Izby Pielęgniarek i Położnych, której organami są: Krajowy Zjazd Pielęgniarek i Położnych, Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych, Naczelna Komisja Rewizyjna, Naczelny Sąd Pielęgniarek i Położnych oraz Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej.

Krajowy Zjazd Pielęgniarek i Położnych jest najwyższym organem izby. W Krajowym Zjeździe biorą udział delegaci wybrani przez okręgowe zjazdy oraz, jako głos doradczy, niebędący delegatami członkowie ustępujących organów Naczelnej Izby. Krajowy Zjazd zwołuje Naczelna Rada co cztery lata[85].

Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych to organ, który kieruje działalnością samorządu w okresie między Krajowymi Zjazdami. W skład Naczelnej Rady wchodzą: Prezes Naczelnej Rady, członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd oraz przewodniczący okręgowych rad. Naczelna Rada wybiera spośród siebie prezydium, w którego skład wchodzi Prezes Naczelnej Rady, wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie. Naczelna Rada w szczególności:

- wykonuje uchwały Krajowego Zjazdu;
- analizuje i opiniuje kierunki rozwoju ochrony zdrowia;
- przygotowuje wnioski dotyczące zasad etyki zawodowej;
- ustala standardy zawodowe i standardy kwalifikacji zawodowych obowiązujące na poszczególnych stanowiskach pracy;
- określa zasady wykonywania obowiązku dotyczącego aktualizowania wiedzy i umiejętności zawodowych przez pielęgniarki i położne;
- reprezentuje samorząd, w tym w ustalaniu warunków umów związanych z przekazywaniem przez ministra właściwego do spraw zdrowia środków finansowych na realizację zadań określonych w art. 91 ust. 1;
- rozpatruje odwołania od uchwał okręgowych rad;
- uchwala budżet organów Naczelnej Izby;
- podejmuje uchwały w innych sprawach należących do samorządu, niezastrzeżonych dla innych organów;
- ustala wzory pieczęci organów samorządu;
- prowadzi Centralny Rejestr Pielęgniarek i Położnych;
- opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej oraz zawodów medycznych.

Naczelna Komisja Rewizyjna kontroluje działalność Naczelnej Rady oraz instytucji samopomocowych, przedstawia Krajowemu Zjazdowi sprawozdanie wraz z wnioskiem w sprawie absolutorium dla Naczelnej Rady, przedstawia także Naczelnej Radzie coroczne informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli i sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych komisji rewizyjnych.

[85] Naczelna Rada może również zwołać Nadzwyczajny Krajowy Zjazd na wniosek Naczelnej Komisji Rewizyjnej, na wniosek co najmniej jednej trzeciej okręgowych rad lub z własnej inicjatywy. Nadzwyczajny Krajowy Zjazd zwołuje się w ciągu trzech miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku.

Naczelny Sąd Pielęgniarek i Położnych zajmuje się sprawami z zakresu odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych, składa Naczelnej Radzie okresowe sprawozdania o stanie prowadzonych spraw, a także składa Krajowemu Zjazdowi sprawozdanie kadencyjne.

Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej prowadzi natomiast postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych oraz sprawuje funkcję oskarżyciela przed Naczelnym Sądem.

Członkowie samorządu podlegają odpowiedzialności zawodowej przed sądami pielęgniarek i położnych za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki zawodowej oraz za zawinione naruszenie przepisów dotyczących wykonywania zawodu pielęgniarki i położnej[86]. Sąd pielęgniarek i położnych może orzec jedną z następujących kar: upomnienie, naganę, karę pieniężną, zakaz pełnienia funkcji kierowniczych w podmiotach leczniczych na okres od 1 roku do 5 lat, zakaz pełnienia funkcji z wyboru w organach samorządu na okres od 1 roku do 5 lat, ograniczenie zakresu czynności w wykonywaniu zawodu na okres od 6 miesięcy do 2 lat, zawieszenie prawa wykonywania zawodu na okres od 1 roku do 5 lat, pozbawienie prawa wykonywania zawodu[87].

---

[86] Podstawowe zasady etyczne i deontologiczne pielęgniarek i położnych zawiera Kodeks Etyki Zawodowej pielęgniarki i położnej Rzeczypospolitej Polskiej przyjęty uchwałą IV Krajowego Zjazdu Pielęgniarek i Położnych z dnia 9 grudnia 2003 r.

[87] Warto jednak wyraźnie powiedzieć, że charakter prawny wykonywania zawodu pielęgniarki lub też położnej może być bardzo zróżnicowany, co ma swoje skutki w przypadku ponoszenia jakiejkolwiek odpowiedzialności za swoje działania. Pielęgniarka może zostać zatrudniona w zakładzie opieki zdrowotnej publicznym lub też prywatnym na podstawie umowy o pracę. Jest to najczęściej spotykana sytuacja. W przypadku wyrządzenia szkody pacjentowi z jej winy, wyłączną odpowiedzialność ponosi pracodawca, z prawem regresu wobec pielęgniarki. Mamy tutaj zatem do czynienia z odpowiedzialnością pracowniczą, ograniczoną do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia za pracę, chyba że szkodę osoba ta wyrządziła umyślnie. Pielęgniarka czy położna zatrudniona w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej na podstawie umowy cywilnoprawnej (czasem zwanej kontraktem) ponosi odpowiedzialność za wyrządzone przez nią szkody, bowiem to ona przejmuje zlecenie. W takiej sytuacji jest ona zobowiązana zawrzeć obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej. Ponadto pielęgniarki i położne mogą prowadzić praktykę w formie spółki cywilnej lub też partnerskiej. Jeżeli pielęgniarka wykonuje zawód jak wspólnik w spółce cywilnej, to odpowiedzialność za wyrządzone szkody pacjentom ponoszą solidarnie wszyscy wspólnicy w spółce. Pielęgniarka czy położna, która jako partner wykonuje zawód w ramach spółki partnerskiej nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania spółki powstałe w związku z wykonywaniem zawodu przez pozostałych parterów a jedynie za własne zobowiązania. Zob. M. Nesterowicz, *Charakter prawny wykonywania zawodu pielęgniarki i odpowiedzialność cywilna za wyrządzone przez nią szkody*, „Prawo i Medycyna" 2003, nr 13, s. 117–126; A. Jacek, *Charakter prawny zawodu pielęgniarki i położnej oraz odpowiedzialność cywilnoprawna za wyrządzone szkody*, „Ius et Administratio" 2005, z. 1, s. 69–79; K. Mizerska, *Prawa pacjenta a odpowiedzialność zawodowa pielęgniarek i położnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania w Częstochowie" 2007, nr 1, s. 53–62; A. Basa, R. Wójcik, K. Stefania, B. Glapa, *Etyka zawodu pielęgniarki i odpowiedzialność zawodowa*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu" 2010, nr 2, s. 260–265; M. Jantos, *Etyka zawodowa pielęgniarek – powołanie czy profesjonalizm (etos pracy i życia)*, „Państwo i Społeczeństwo" 2009, nr 2, s. 243–247.

Zgodnie z ustawą, majątek samorządu powstaje ze składek członkowskich, zapisów, darowizn i dotacji, a także wpływów z działalności gospodarczej i innych wpływów. Izby pielęgniarek i położnych otrzymują poza tym z budżetu państwa środki finansowe na pokrycie kosztów czynności określonych w ustawie, które wcześniej były wykonywane przez organy administracji państwowej, a także na pokrycie kosztów związanych z działalnością informacyjną.

Nadzór nad samorządem zawodowym pielęgniarek i położnych został powierzony ministrowi właściwemu ds. zdrowia[88].

2.3. Aptekarze

Samorząd zawodowy aptekarzy[89] został powołany ustawą z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich[90]. Zgodnie z jej przepisami samorząd farmaceutyczny stanowią Naczelna Izba Aptekarska oraz okręgowe izby aptekarskie. Ich zasadniczym celem jest reprezentowanie zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów tej profesji. Naczelna Izba Aptekarska oraz okręgowe izby aptekarskie posiadają osobowość prawną, są niezależne w wykonywaniu swoich funkcji i podlegają tylko ustawom. Do głównych zadań samorządu aptekarskiego zaliczamy:

- reprezentowanie zawodu aptekarza i obrona jego interesów;
- troskę o zachowanie godności i niezależności zawodu;
- kodyfikowanie, krzewienie i strzeżenie zasad etyki i deontologii zawodowej;
- integrację środowiska zawodowego;
- sprawowanie pieczy i nadzoru nad wykonywaniem zawodu;

---

[88] A. Miruć, A. Breczko, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania wykonywania zawodów medycznych w Polsce*, „Administracja Publiczna" 2006, nr 1, s. 239–253.

[89] Obecnie stosowana jest nazwa farmaceuty zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o izbach aptekarskich oraz Prawo farmaceutyczne (Dz. U. 2002 Nr 141, poz. 1181).

[90] Dz. U. 2003 Nr 9, poz. 108 z późn. zm. Należy powiedzieć, że wspomniana ustawa wdraża postanowienia:

- dyrektywy z dnia 16 września 1985 r. (85/432/EWG) dotyczącej koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie niektórych rodzajów działalności w dziedzinie farmacji (Dz. Urz. WE L 253 z 24.09.1985 z późn. zm.);
- dyrektywy z dnia 16 września 1985 r. (85/433/EWG) dotyczącej wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie farmacji, zawierającej środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości odnoszącego się do niektórych działalności z dziedziny farmacji (Dz. Urz. WE L 253 z 24.09.1985 z późn. zm.);
- dyrektywy z dnia 14 maja 2001 r. (2001/19/WE) zmieniającej dyrektywy 89/48/EWG i 92/51/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyrektywy 77/452/EWG, 77/453/EWG, 78/686/EWG, 78/687/EWG, 78/1026/EWG, 78/1027/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG, 85/384/EWG, 85/432/EWG, 85/433/EWG i 93/16/EWG dotyczące zawodów pielęgniarki ogólnej, lekarza dentysty, lekarza weterynarii, położnej, architekta, farmaceuty i lekarza (Dz. Urz. WE L 206 z 31.07.2001 z późn. zm.).

- współdziałanie z organami administracji publicznej, związkami zawodowymi i samorządami zawodowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu i innych dotyczących farmacji, a mających wpływ na ochronę zdrowia publicznego;
- współpracę z towarzystwami naukowymi, szkołami wyższymi i jednostkami badawczo-rozwojowymi w kraju i za granicą;
- prowadzenie działalności samopomocowej oraz innych form pomocy materialnej dla członków samorządu i ich rodzin;
- zajmowanie stanowiska w sprawach organizacji ochrony zdrowia i gospodarki produktami leczniczymi;
- udzielanie informacji dotyczących zasad wykonywania zawodu, zasad etyki zawodowej, przepisów dotyczących ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych.

Wykonywanie zawodu farmaceuty ma na celu ochronę zdrowia publicznego i obejmuje udzielanie usług farmaceutycznych polegających m.in. na: sporządzaniu i wytwarzaniu produktów leczniczych, ocenie jakości leków recepturowych, leków aptecznych i leków gotowych, wydawaniu produktów leczniczych i wyrobów medycznych, sporządzaniu leków recepturowych i leków aptecznych w aptekach, udzielaniu informacji i porad dotyczących działania i stosowania produktów, sprawowaniu opieki farmaceutycznej polegającej na dokumentowanym procesie, w którym farmaceuta, współpracując z pacjentem i lekarzem, a w razie potrzeby z przedstawicielami innych zawodów medycznych, czuwa nad prawidłowym przebiegiem farmakoterapii w celu uzyskania określonych jej efektów poprawiających jakość życia pacjenta, kierowaniu apteką[91], punktem aptecznym, działem farmacji szpitalnej lub hurtownią farmaceutyczną. Tytuł zawodowy farmaceuty podlega ochronie prawnej[92]. Prawo wykonywania zawodu farmaceuty w odniesieniu do obywatela polskiego oraz cudzoziemca przyznaje okręgowa rada aptekarska właściwa ze względu na zamierzone miejsce wykonywania zawodu farmaceuty. Prawo do wykonywania zawodu farmaceuty posiada osoba, która:

---

[91] Więcej na ten temat: A. Śliwczyński, *Prawno-ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania aptek w Polsce*, „Studia Ekonomiczne Oddziału Łódzkiego PTE" 2007, nr 1, s. 91–105. Obecnie funkcjonowanie zawodu farmaceuty obwarowane jest szeregiem wymagań nie tylko moralnych, ale również prawnych. Zagadnieniem nurtującym w ostatnim czasie środowisko aptekarzy jest niewątpliwie funkcjonowanie „aptek internetowych", które dezorganizują dotychczasowe funkcjonowanie tradycyjnych aptek, co wywołuje spór wśród członków tego samorządu. Zob. P. Ilczew, *Analiza korzyści wynikających z istnienia aptek internetowych w Polsce*, „Zeszyt Naukowy. Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki im. prof. Janusza Chechlińskiego. Wydział Ekonomii w Kaliszu" 2007, nr 7, s. 17–30.

[92] A. Wróbel, *Udział samorządów zawodowych w procesach legislacyjnych na przykładzie korporacji aptekarskiej*, (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. 73–76.

- posiada odpowiednie kwalifikacje[93];
- posiada stan zdrowia pozwalający na wykonywanie zawodu farmaceuty, potwierdzony orzeczeniem lekarskim;
- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- wykazuje nienaganną postawę etyczną i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu farmaceuty, w szczególności nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu;
- zna język polski w mowie i piśmie w zakresie koniecznym do wykonywania zawodu farmaceuty – w przypadku obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz cudzoziemca;
- korzysta z pełni praw publicznych.

Podstawowymi jednostkami samorządu aptekarskiego są okręgowe izby aptekarskie, które stanowią osoby wpisane na listę ich członków[94]. Organami okręgowej izby aptekarskiej są: okręgowy zjazd aptekarzy, okręgowa rada aptekarska, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd aptekarski oraz okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej. Kadencja organów izb aptekarskich trwa cztery lata, z zastrzeżeniem, że tej samej funkcji nie można pełnić dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

Najwyższą władzą okręgowej izby aptekarskiej jest okręgowy zjazd aptekarzy. W zjeździe uczestniczą członkowie okręgowych izb aptekarskich osobiście lub przez swoich delegatów. W okręgowym zjeździe sprawozdawczo-wyborczym uczestniczą także, z głosem doradczym, nie będący delegatami członkowie ustępujących organów izby. Delegatów wybiera się i odwołuje na zebraniach zwoły-

[93] Odpowiednie kwalifikacje posiada osoba, która:
- ukończyła w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej pięcioletnie studia na kierunku farmacja w szkole wyższej, obejmujące co najmniej sześciomiesięczną praktykę zawodową w aptece i uzyskała tytuł magistra farmacji;
- ukończyła w Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 maja 2004 r. czteroletnie lub pięcioletnie studia na kierunku farmacja w szkole wyższej i uzyskała tytuł magistra farmacji;
- posiada dyplom wydany przez państwo inne niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, potwierdzający ukończenie co najmniej pięcioletnich studiów na kierunku farmacja w szkole wyższej, obejmujących co najmniej sześciomiesięczną praktykę zawodową w aptece, uznany w Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z odrębnymi przepisami, za równoważny z dyplomem i tytułem magistra farmacji uzyskiwanym w Rzeczypospolitej Polskiej;
- posiada kwalifikacje uzyskane w państwie członkowskim Unii Europejskiej potwierdzające ukończenie kształcenia spełniającego wymagania określone w przepisach prawa Unii Europejskiej oraz potwierdzone dokumentami, uznane w Rzeczypospolitej Polskiej za równoważne z dyplomem i tytułem magistra farmacji uzyskiwanym w Rzeczypospolitej Polskiej.

[94] Obecnie funkcjonuje 20 okręgowych izb aptekarskich: Beskidzka, Białostocka, Częstochowska, Dolnośląska, Gdańska, Kaliska, Śląska, Kielecka, Lubelska, Lubuska, w Łodzi, w Krakowie, Olsztyńska, Opolska, Podkarpacka, Pomorsko-Kujawska, Środkowopomorska, w Warszawie, Wielkopolska oraz Zachodniopomorska.

wanych w poszczególnych rejonach, obejmujących część obszaru działania izby. Zasady podziału izby na rejony ustala okręgowa rada aptekarska. Rada zwołuje także corocznie okręgowy zjazd aptekarzy, a co cztery lata zjazd sprawozdawczo-wyborczy[95]. Okręgowy zjazd aptekarzy w szczególności:

- podejmuje uchwały w sprawach objętych zakresem działania izby;
- uchwala budżet i ustala zasady gospodarki finansowej izby;
- rozpatruje i zatwierdza roczne i kadencyjne sprawozdania okręgowej rady aptekarskiej, okręgowej komisji rewizyjnej, okręgowego sądu aptekarskiego iokręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej;
- uchwala regulaminy organów izby, z wyłączeniem okręgowego sądu aptekarskiego;
- ustala liczbę członków organów izby i zastępców rzecznika odpowiedzialności zawodowej;
- dokonuje wyboru prezesa i członków okręgowej rady aptekarskiej, członków okręgowej komisji rewizyjnej, członków okręgowego sądu aptekarskiego oraz okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej i jego zastępców;
- dokonuje wyboru delegatów na Krajowy Zjazd Aptekarzy.

Drugim organem jest okręgowa rada aptekarska, która wybiera spośród swoich członków prezydium w składzie: prezes oraz wybrani przez radę jego zastępcy, sekretarz, skarbnik i członkowie. Okręgowa rada aptekarska kieruje działalnością izby w okresie między okręgowymi zjazdami aptekarzy, a w szczególności: wykonuje uchwały okręgowego zjazdu aptekarzy, określa wysokość składki członkowskiej, składa przed okręgowym zjazdem aptekarzy sprawozdanie z działalności i wykonania budżetu, wydaje opinię w sprawach udzielania lub cofania koncesji na prowadzenie aptek lub hurtowni, współdziała z samorządem terytorialnym w sprawie rozmieszczenia aptek, prowadzi bieżące sprawy izby oraz wykonuje zadania zlecone przez Naczelną Radę Aptekarską.

Okręgowa komisja rewizyjna kontroluje działalność finansową i gospodarczą izby oraz przedstawia sprawozdania z działalności kontrolnej okręgowemu zjazdowi aptekarzy. Komisja występuje również z wnioskiem o udzielenie absolutorium okręgowej radzie aptekarskiej.

Okręgowy sąd aptekarski rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków okręgowych izb aptekarskich oraz sprawuje sądownictwo polubowne. Jest on także zobowiązany do składania rocznego i kadencyjnego sprawozdania okręgowemu zjazdowi aptekarzy.

Okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej prowadzi postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej aptekarzy. Ponadto pełni funkcję oskarżyciela w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności zawodowej.

[95] Nadzwyczajny okręgowy zjazd aptekarzy zwołuje okręgowa rada aptekarska: z własnej inicjatywy, na wniosek Naczelnej Rady Aptekarskiej, na wniosek okręgowej komisji rewizyjnej lub też na wniosek co najmniej jednej piątej członków okręgowej izby

Na szczeblu centralnym funkcjonuje Naczelna Izba Aptekarska, której organami są: Krajowy Zjazd Aptekarzy, Naczelna Rada Aptekarska, Naczelna Komisja Rewizyjna, Naczelny Sąd Aptekarski oraz Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej.

Najwyższą władzą samorządu aptekarskiego jest Krajowy Zjazd Aptekarzy, w którym biorą udział delegaci wybrani przez okręgowe zjazdy aptekarzy oraz z głosem doradczym nie będący delegatami członkowie ustępujących organów. Krajowy Zjazd Aptekarzy zwołuje Naczelna Rada Aptekarska co cztery lata[96]. Krajowy Zjazd Aptekarzy w szczególności:

- opracowuje zasady etyki i deontologii zawodowej;
- uchwala program działalności samorządu aptekarskiego;
- zatwierdza regulaminy wyborów do organów samorządu;
- rozpatruje i zatwierdza sprawozdania Naczelnej Rady Aptekarskiej, Naczelnej Komisji Rewizyjnej, Naczelnego Sądu Aptekarskiego i Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej;
- zatwierdza zasady gospodarki finansowej samorządu i ustala zasady podziału składki członkowskiej;
- uchwala regulaminy naczelnych organów Izby i ogólne wytyczne do regulaminu sądów aptekarskich;
- ustala liczbę członków organów Izby i zastępców Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej;
- wybiera Prezesa i członków Naczelnej Rady Aptekarskiej, członków Naczelnej Komisji Rewizyjnej, członków Naczelnego Sądu Aptekarskiego oraz Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej i jego zastępców.

W skład Naczelnej Rady Aptekarskiej wchodzą: Prezes Naczelnej Rady Aptekarskiej, prezesi okręgowych rad aptekarskich oraz członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Aptekarzy. Spośród swoich członków wybiera ona prezydium. Prezydium Naczelnej Rady Aptekarskiej stanowią: prezes oraz wybrani przez radę wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie. Naczelna Rada Aptekarska kieruje działalnością samorządu aptekarskiego w okresie między Krajowymi Zjazdami Aptekarzy, a w szczególności: realizuje uchwały Krajowego Zjazdu Aptekarzy, czuwa nad prawidłową realizacją zadań samorządu aptekarskiego, koordynuje i nadzoruje działalność okręgowych rad aptekarskich, reprezentuje zawód aptekarza, opracowuje ramowe regulaminy organizacji i trybu działania organów okręgowych izb aptekarskich, określa zasady podejmowania uchwał przez organy samorządu aptekarskiego, rozpatruje odwołania od uchwał okręgowych rad aptekarskich, opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczące farmacji, negocjuje warunki pracy i płacy pracowników aptek lub hurtowni, uchwala budżet Naczelnej

[96] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Aptekarzy zwołuje Naczelna Rada Aptekarska: z własnej inicjatywy, na wniosek Naczelnej Komisji Rewizyjnej lub też na wniosek co najmniej jednej trzeciej okręgowych rad aptekarskich.

Izby Aptekarskiej oraz rozpatruje sprawozdanie z jego wykonania. Ponadto Naczelna Rada Aptekarska przedstawia ministrowi właściwemu ds. zdrowia coroczne informacje o działalności samorządu aptekarskiego.

Naczelna Komisja Rewizyjna kontroluje finansową i gospodarczą działalność Naczelnej Izby Aptekarskiej, przedstawia sprawozdania z działalności kontrolnej Krajowemu Zjazdowi Aptekarzy. Jednocześnie sprawuje ona nadzór nad działalnością okręgowych komisji rewizyjnych oraz zgłasza wniosek o udzielenie absolutorium Naczelnej Radzie Aptekarskiej.

Naczelny Sąd Aptekarski uchwala regulamin sądów aptekarskich, rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej aptekarzy oraz sprawuje pieczę nad działalnością okręgowych sądów aptekarskich. Oprócz tego do jego kompetencji należy składanie Naczelnej Radzie Aptekarskiej okresowych informacji o stanie spraw z zakresu odpowiedzialności zawodowej oraz sprawozdania z działalności Krajowemu Zjazdowi Aptekarzy.

Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej prowadzi postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej aptekarzy oraz sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej.

Członkowie samorządu aptekarskiego są zobowiązani przestrzegać zasad etyki i deontologii zawodowej, zachowywać się godnie i sumiennie wykonywać swoje obowiązki zawodowe oraz zachować w tajemnicy wiadomości dotyczące zdrowia pacjenta, uzyskane w związku z wykonywaniem zawodu[97]. Członkowie samorządu aptekarskiego podlegają odpowiedzialności zawodowej przed sądami aptekarskimi za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej oraz przepisami prawnymi dotyczącymi wykonywania zawodu aptekarza.

Sąd aptekarski może orzekać kary: upomnienia, nagany, zawieszenia prawa wykonywania zawodu aptekarza na okres od trzech miesięcy do trzech lat oraz pozbawienia prawa wykonywania zawodu aptekarza. W pierwszej instancji orzekają okręgowe sądy aptekarskie, z tym, że w sprawach członków okręgowej rady aptekarskiej i okręgowej komisji rewizyjnej orzeka okręgowy sąd aptekarski wyznaczony przez Naczelny Sąd Aptekarski. Organem odwoławczym od orzeczeń sądów aptekarskich jest Naczelny Sąd Aptekarski, który pełni również rolę sądu pierwszej instancji dla członków naczelnych organów korporacji, a także członków okręgowych sądów aptekarskich oraz rzeczników odpowiedzialności zawodowej i ich zastępców[98].

[97] Szczegółowe zasady etyczne i deontologiczne normuje Kodeks Etyki Aptekarza Rzeczpospolitej Polskiej uchwalony na Nadzwyczajnym Krajowym Zjeździe Aptekarzy w Lublinie w dniu 25 kwietnia 1993 r.

[98] Warto dodać, że okręgowe sądy aptekarskie, za pisemną zgodą stron, mogą rozpatrywać – jako sąd polubowny – spory między aptekarzami oraz między aptekarzami a innymi pracownikami służby zdrowia, a także między aptekarzami a innymi osobami [illegible] spory te

Nadzór administracyjny nad samorządem aptekarskim sprawuje minister właściwy ds. zdrowa. Może on m.in. zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu okręgowej lub Naczelnej Izby Aptekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem w terminie 3 miesięcy od dnia powzięcia wiadomości o uchwale. Posiada on także uprawnienie do zaskarżenia do sądu administracyjnego prawomocnych uchwał organów samorządu aptekarskiego w sprawach o stwierdzenie prawa wykonywania zawodu oraz o pozbawienie i zawieszenie tego prawa ze względu na stan zdrowia. Minister może także zwrócić się do Krajowego Zjazdu Aptekarzy lub Naczelnej Rady Aptekarskiej o podjęcie uchwały w sprawie należącej do właściwości korporacji.

Dochodami izby aptekarskiej są: składki członkowskie, zapisy, darowizny, dotacje oraz wpływy z działalności gospodarczej. Majątkiem i dochodami izby zarządza właściwa rada aptekarska. Izby aptekarskie mogą otrzymywać z budżetu państwa dotacje na pokrycie kosztów czynności: stwierdzania prawa wykonywania zawodu i wydawania dokumentu „Prawo wykonywania zawodu farmaceuty", prowadzenia rejestru farmaceutów, prowadzenia spraw związanych z odpowiedzialnością zawodową, wykonywania czynności rzeczników odpowiedzialności zawodowej oraz wykonywania czynności sądu aptekarskiego.

2.4. Lekarze weterynarii

Kolejnym zawodem, który uzyskał przywilej posiadania samorządu zawodowego jest lekarz weterynarii[99]. Zakres działania oraz strukturę samorządu reguluje ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych[100]. Odrodzenie samorządu lekarzy weterynarii zbiegło się w czasie z likwidacją państwowych zakładów leczniczych dla zwierząt, zamiast

---

dotyczą wykonywania zawodu aptekarza. Więcej na temat odpowiedzialności zawodowej: *Samorząd aptekarski: przepisy prawne*, pod red. W. Czerwińskiego, Toruń 1998, s. 19–24.

[99] W języku potocznym zwykło się nazywać przedstawicieli tego zawodu weterynarzami. Mało kto wie, że ta forma jest uznawana za błędną lub nawet obraźliwą, zwłaszcza w środowisku lekarsko-weterynaryjnym. Weterynarz bowiem, a więc tłumacząc z łacińskiego *veterinarius* oznacza nikogo innego, jak „hodowcę zwierząt". Dopiero łacińskie sformułowanie *medicus veterinarius*, czyli w wolnym tłumaczeniu „lekarz weterynarii" oddaje właściwe nazewnictwo przedstawicielom tego zawodu. http://www.zwierzetawpolsce.pl/slownik,s,30.html, z dnia 10.11.2011 r.

[100] Dz. U. 2009 Nr 93 poz. 767 z późn. zm. Wspomniana ustawa jest zgodna z dwoma dyrektywami, a więc:

- dyrektywą Rady z dnia 18 grudnia 1978 r. (78/1026) w sprawie wzajemnego uznania dyplomów, świadectw i innych poświadczeń kwalifikacji zawodowych zawierającą postanowienia umożliwiające skuteczną realizację prawa zakładania przedsiębiorstw oraz swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 362 z 23.12.1978 z późn. zm.);
- dyrektywą Rady z dnia 18 grudnia 1978 r. (78/1027) w sprawie koordynacji przepisów prawnych, regulacji i działań administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności weterynarzy (Dz. Urz. WE L 362 z 23.12.1978 z późn. zm.).

których powstały prywatne praktyki lekarzy weterynarii. Przekształcenie formy własnościowej jednostek lecznictwa weterynaryjnego było połączone z komunalizacją mienia państwowej służby weterynaryjnej. Był to proces spontaniczny, gwałtowny, pozbawiony należytych uregulowań prawnych, w którego wyniku lekarze weterynarii zostali pozbawieni bazy materialnej do wykonywania zawodu. Dezintegracja jednolitej dotychczas państwowej służby weterynaryjnej groziła zachwianiem bezpieczeństwa epizootycznego państwa[101]. Naprzeciw tym wyzwaniom stanął samorząd zawodowy, który zrzeszył wszystkie grupy zawodowe działające na rzecz tego bezpieczeństwa i pozwolił na solidarne utrzymanie ścisłych związków i kontaktów zawodowych niezbędnych do realizacji zadań publicznych[102].

Od 1991 roku lecznictwo weterynaryjne jest całkowicie sprywatyzowane. Samorząd lekarzy weterynaryjnych jest członkiem Europejskiej Federacji Lekarzy Weterynarii z siedzibą w Brukseli (Federation of Veterinarians of Europe). Jednostkami organizacyjnymi samorządu lekarzy weterynarii wyposażonymi w osobowość prawną są: Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna z siedzibą w Warszawie oraz okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne, których obszar działania, z uwzględnieniem zasadniczego podziału terytorialnego państwa określa Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna[103]. Zadaniem samorządu jest w szczególności:

- sprawowanie pieczy i nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii;
- ustanawianie obowiązujących lekarzy weterynarii zasad etyki i deontologii weterynaryjnej oraz dbałość o ich przestrzeganie[104];
- reprezentowanie i ochrona zawodu lekarza weterynarii;
- integrowanie środowiska lekarsko-weterynaryjnego;
- zajmowanie stanowiska w sprawach stanu zdrowotności zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego i środowiska oraz polityki państwa w tym zakresie;
- współpraca z towarzystwami naukowymi, szkołami wyższymi i jednostkami badawczo-rozwojowymi w kraju i za granicą;

---

[101] Epizootia – masowe występowanie na określonym terenie i w określonym czasie zachorowań zwierząt na chorobę zakaźną.

[102] B. Winiecki, *Udział samorządu zawodowego lekarzy weterynarii w transformacji ustrojowej państwa*, (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. 140–143.

[103] Obecnie z Polsce funkcjonuje 16 okręgowych izb lekarsko-weterynaryjnych: Północno-Wschodnia, Kaszubsko-Pomorska, Kujawsko-Pomorska, Lubuska, Śląska, Świętokrzyska, Lubelska, Warmińsko-Mazurska, Opolska, Łódzka, Wielkopolska, Małopolska, Zachodniopomorska, Warszawska, Dolnośląska oraz Podkarpacka.

[104] Szczegółowe przepisy etyczne zawiera Kodeks Etyki Lekarza Weterynarii przyjęty uchwałą nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z dnia 26 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Kodeksu Etyki Lek...

- prowadzenie instytucji samopomocowych i innych form pomocy materialnej dla lekarzy weterynarii i ich rodzin;
- zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą izb lekarsko-weterynaryjnych[105].

Wykonywanie zawodu lekarza weterynarii polega na ochronie zdrowia zwierząt oraz weterynaryjnej ochronie zdrowia publicznego i środowiska, a w szczególności: badaniu stanu zdrowia zwierząt, rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu chorób zwierząt, leczeniu zwierząt oraz wykonywaniu zabiegów chirurgicznych, wydawaniu opinii i orzeczeń lekarsko-weterynaryjnych, badaniu zwierząt rzeźnych, mięsa i innych produktów pochodzenia zwierzęcego, sprawowaniu czynności związanych z nadzorem weterynaryjnym nad obrotem zwierzętami oraz warunkami sanitarno-weterynaryjnymi miejsc gromadzenia zwierząt i przetwarzania produktów pochodzenia zwierzęcego, badaniu i ocenie weterynaryjnej jakości pasz i pasz leczniczych oraz warunków ich wytwarzania i dystrybucji, stosowaniu produktów leczniczych weterynaryjnych wydawanych z przepisu lekarza weterynarii oraz wydawaniu recept na produkty lecznicze, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, które będą stosowane u zwierząt[106].

Okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna przyznaje prawo wykonywania zawodu lekarza weterynarii osobie, która:

- jest obywatelem polskim lub obywatelem innego państwa członkowskiego;
- posiada odpowiednie wykształcenie[107];

---

[105] Zob. *Samorząd lekarzy weterynarii: przepisy prawne*, pod red. W. Czerwińskiego, Toruń 1998, s. 5–26.

[106] Z punktu widzenia wykonywania zawodu lekarza weterynarii pewne znaczenie posiada ustawa z dnia 10 grudnia 2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu (Dz. U. 2004 Nr 16, poz. 145 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. 2004 Nr 11, poz. 95 z późn. zm.).

[107] Poprzez odpowiednie wykształcenie rozumie się:

- dyplom lekarza weterynarii wydany przez polską szkołę wyższą;
- dyplom lub inny dokument potwierdzający kwalifikacje do wykonywania zawodu lekarza weterynarii spełniające minimalne wymagania w zakresie kształcenia określone w przepisach Unii Europejskiej dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych, wydany przez właściwe organy innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego;
- dyplom lekarza weterynarii wydany przez właściwe organy innego państwa niż państwo członkowskie, jeżeli dyplom ten potwierdza kwalifikacje do wykonywania zawodu lekarza weterynarii spełniające minimalne wymagania w zakresie kształcenia określone w przepisach Unii Europejskiej dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych oraz został uznany w Rzeczypospolitej Polskiej za równoważny.

Warto też wspomnieć, że wśród przedstawicieli zawodu rozgorzał spór w sprawie projektu utworzenia kierunków „weterynaria" w nowych ośrodkach akademickich. Rada Wielkopolskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Poznaniu wydała stanowisko, w którym stwierdziła: „Samorząd wielkopolskich lekarzy weterynarii uważa, że dotychczasowe cztery wydziały medycyny weterynaryjnej w pełni, a nawet z poważną nadwyżką zaspokajają potrzeby rynku pracy dla lekarzy weterynarii (...) Uruchomienie nowych kierunków weterynaria tylko z chęci rozszerzenia oferty szkoleniowej zaowocuje obniżeniem standardów nauczania i w efekcie będzie rzutować na jakość lekarza

- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, wykonywać zawód lekarza weterynarii;
- wykazuje nienaganną postawę etyczną;
- nie została pozbawiona praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądu[108].

Kadencja organów izb lekarsko-weterynaryjnych trwa cztery lata, przy czym tej samej funkcji nie można pełnić dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi samorządu lekarzy weterynarii są okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne, które stanowią lekarze wpisani do rejestru jej członków. Organami okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej są: okręgowy zjazd lekarzy weterynarii, okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd lekarsko-weterynaryjny oraz okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej.

Najwyższą władzą okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej jest okręgowy zjazd lekarzy weterynarii. Odbywa się on co roku, a zjazd sprawozdawczo-wyborczy co cztery lata, w terminach ustalanych przez okręgową radę lekarsko-weterynaryjną[109]. W okręgowym zjeździe lekarzy weterynarii uczestniczą delegaci, a w zjeździe sprawozdawczo-wyborczym oprócz delegatów mogą uczestniczyć z głosem doradczym także nie będący delegatami członkowie ustępujących organów izby. Wybory delegatów na okręgowy zjazd lekarzy weterynarii są przeprowadzane w rejonach wyborczych pokrywających się z powiatami. Okręgowy zjazd lekarzy weterynarii w szczególności:

- podejmuje uchwały w sprawach objętych zakresem działania izby;
- ustala zasady gospodarki finansowej izby oraz uchwala budżet izby;
- rozpatruje i zatwierdza sprawozdania okręgowej rady lekarsko-weterynaryjnej, okręgowej komisji rewizyjnej, okręgowego sądu lekarsko-weterynaryjnego i okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej;
- ustala organizację organów izby i tryb ich działania oraz ustala liczbę członków organów izby i zastępców rzecznika odpowiedzialności zawodowej;

---

weterynarii z polskim dyplomem". Stanowisko Rady Wielkopolskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie projektu utworzenia kierunków „weterynaria" w nowych ośrodkach akademickich; por. *Poznań jest miejscem, które powinno mieć „swoją weterynarię"*, „Magazyn Weterynaryjny" 2011, nr 5, s. 32–33.

[108] Więcej na ten temat: J. Gawor, *Jak wykształcić lekarza weterynarii pierwszego kontaktu?*, „Życie weterynaryjne. Czasopismo społeczno-zawodowe i naukowe Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej" 2011, nr 9, s. 671–672; T. Malinowska, *Stwierdzanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii*, „Życie weterynaryjne. Czasopismo społeczno-zawodowe i naukowe Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej" 2003, nr 78, s. 140–142; T. Malinowska, *Prawo wykonywania zawodu lekarsko-weterynaryjnego*, „Życie weterynaryjne. Czasopismo społeczno-zawodowe i naukowe Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej" 1998, nr 73, s. 212–214.

[109] Nadzwyczajny okręgowy zjazd lekarzy weterynarii zwołuje okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna: z własnej inicjatywy, na wniosek Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, na wniosek okręgowej komisji rewizyjnej lub też na wniosek co najmniej jednej piątej członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej.

- dokonuje wyboru prezesa i członków okręgowej rady lekarsko-weterynaryjnej, członków okręgowej komisji rewizyjnej, członków okręgowego sądu lekarsko-weterynaryjnego oraz okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej i jego zastępców;
- dokonuje wyboru delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii;
- ustala wysokość składki członkowskiej.

Drugim organem jest okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna, która wybiera spośród swoich członków prezydium w składzie: prezes oraz wybrani przez radę wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie. Okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna kieruje działalnością izby w okresie pomiędzy okręgowymi zjazdami lekarzy weterynarii, a w szczególności: wykonuje uchwały okręgowego zjazdu lekarzy weterynarii, składa przed okręgowym zjazdem lekarzy weterynarii sprawozdanie z działalności oraz wykonania budżetu, prowadzi bieżące sprawy izby oraz wykonuje zadania zlecone przez Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną.

Pozostałe trzy organy samorządu to:

- okręgowa komisja rewizyjna, która kontroluje działalność finansową i gospodarczą izby oraz występuje z wnioskiem o udzielenie absolutorium okręgowej radzie lekarsko-weterynaryjnej;
- okręgowy sąd lekarsko-weterynaryjny, który rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii oraz sprawuje sądownictwo polubowne;
- okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej, który prowadzi postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii.

Na szczeblu ogólnopolskim funkcjonuje Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna, której organami są: Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii, Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny oraz Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej.

Najwyższą władzą samorządu jest Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii, w którym udział biorą delegaci wybrani przez okręgowe zjazdy lekarzy weterynarii oraz z głosem doradczym – nie będący delegatami – członkowie ustępujących organów Izby. Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii zwołuje Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna co cztery lata[110]. Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii w szczególności:

- uchwala zasady etyki i deontologii weterynaryjnej oraz program działalności samorządu;
- rozpatruje i zatwierdza sprawozdania organów Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej oraz uchwala regulaminy organów Izby;
- ustala liczbę członków organów Izby i zastępców Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej;

[110] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii zwołuje Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna: na wniosek Krajowej Komisji Rewizyjnej, z własnej inicjatywy albo na wniosek co najmniej jednej piątej okręgowych rad lekarsko-weterynaryjnych.

- wybiera Prezesa oraz członków Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, Krajowej Komisji Rewizyjnej, Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego oraz Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej i jego zastępców;
- ustala zasady określania wysokości i podziału składki członkowskiej.

Drugim organem jest Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna, w skład której wchodzą: Prezes Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii i prezesi okręgowych rad lekarsko-weterynaryjnych. Rada wybiera spośród swoich członków prezydium, w składzie: Prezes oraz wybrani przez Radę wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie. Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna kieruje działalnością samorządu w okresie między Krajowymi Zjazdami Lekarzy Weterynarii, a w szczególności: wykonuje uchwały Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii, czuwa nad prawidłową realizacją zadań samorządu, koordynuje i nadzoruje działalność okręgowych rad lekarsko-weterynaryjnych, reprezentuje zawód lekarza weterynarii, uchwala ramowe regulaminy organizacji i trybu działania organów okręgowych izb lekarsko-weterynaryjnych, uchwala regulamin wyborów do organów samorządu oraz tryb odwoływania członków tych organów, określa zasady podejmowania uchwał przez organy samorządu, ustala tryb postępowania w sprawach o niedostateczne przygotowanie zawodowe, uchwala zasady gospodarki finansowej samorządu, rozpatruje odwołania od uchwał okręgowych izb lekarsko-weterynaryjnych, analizuje i opiniuje kierunki rozwoju ochrony zdrowia zwierząt, negocjuje warunki pracy i płac lekarzy weterynarii, uchwala budżet Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej oraz rozpatruje sprawozdania z jego wykonania, ustala minimalną wysokość składki członkowskiej, prowadzi Centralny Rejestr Lekarzy Weterynarii Rzeczypospolitej Polskiej, a także przedstawia Radzie Ministrów coroczne informacje o działalności samorządu.

Krajowa Komisja Rewizyjna kontroluje finansową i gospodarczą działalność Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej oraz wykonanie uchwał Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii. Dodatkowo sprawuje ona nadzór nad działalnością okręgowych komisji rewizyjnych oraz zgłasza wniosek w sprawie absolutorium dla Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej.

Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii. Jest on również zobowiązany do złożenia Krajowej Radzie Lekarsko-Weterynaryjnej okresowej informacji o stanie prowadzonych spraw.

Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej prowadzi postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii. Ponadto sprawuje on nadzór nad działalnością okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej i składa Krajowej Radzie Lekarsko-Weterynaryjnej okresowe informacje o stanie prowadzonych spraw.

Członkowie samorządu podlegają odpowiedzialności zawodowej przed sądami lekarsko-weterynaryjnymi za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontolo-

gii weterynaryjnej oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza weterynarii[111]. Sąd lekarsko-weterynaryjny może orzekać kary: upomnienia, nagany, zawieszenia prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii na okres od trzech miesięcy do trzech lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu[112]. Okręgowe sądy lekarsko-weterynaryjne orzekają jako pierwsza instancja. W sprawach odpowiedzialności zawodowej członków okręgowej rady lekarsko-weterynaryjnej i okręgowej komisji rewizyjnej orzeka okręgowy sąd lekarsko-weterynaryjny wyznaczony przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny. Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny: rozpatruje odwołania od orzeczeń okręgowych sądów lekarsko-weterynaryjnych, orzeka jako pierwsza instancja w sprawach odpowiedzialności zawodowej członków: Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, Krajowej Komisji Rewizyjnej, Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej i jego zastępców, a także okręgowych sądów lekarsko-weterynaryjnych oraz okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej i ich zastępców. Sąd rozpatruje także w innym składzie odwołania od orzeczeń jako sąd drugiej instancji[113].

Nadzór nad samorządem lekarzy weterynarii powierzony został ministrowi ds. rolnictwa, który może zaskarżyć do Sądu Najwyższego sprzeczną z prawem uchwałę okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej lub Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej pod zarzutem jej niezgodności z prawem. Sąd Najwyższy ma prawo utrzymać zaskarżoną uchwałę w mocy lub ją uchylić.

Majątek izb lekarsko-weterynaryjnych stanowią fundusze oraz ruchomości i nieruchomości, a w szczególności: składki członkowskie, zapisy, darowizny, dotacje, wpływy z działalności gospodarczej oraz inne wpływy. Majątkiem izb lekarsko-weterynaryjnych zarządzają właściwe rady lekarsko-weterynaryjne.

2.5. Diagności laboratoryjni

Trwające 13 lat prace związane z procesem legislacyjnym nad tekstem ustawy o diagnostyce laboratoryjnej zostały uwieńczone sukcesem w 2001 roku. Pojawienie się ustawy i powstanie samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych stało się możliwe dzięki współpracy środowiska diagnostów laboratoryjnych zintegrowanego

[111] Przepisy proceduralne zawiera rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 29 lipca 1993 r. w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii (Dz. U. 1993 Nr 70, poz. 371).

[112] Więcej: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 20 czerwca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach o pozbawienie lub zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii oraz orzekania o niezdolności do jego wykonywania (Dz. U. 1992 Nr 52 poz. 242).

[113] Okręgowy sąd lekarsko-weterynaryjny, za pisemną zgodą stron, może rozpatrywać, jako sąd polubowny, spory między lekarzami weterynarii oraz między lekarzami weterynarii a innymi pracownikami instytucji weterynaryjnych, a także między lekarzami weterynarii a innymi osobami lub instytucjami, jeżeli spory te dotyczą wykonywania zawodu lekarza weterynarii.

w stowarzyszeniach i gremiów specjalistów tworzących towarzystwa naukowe. Istotnym elementem na drodze do budowy samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych było także wyodrębnienie kierunku analityki medycznej jako osobnej dziedziny kształcenia na wyższych uczelniach medycznych i wprowadzenie szeregu dyscyplin, w których diagności laboratoryjni mogą odbywać specjalizacje[114].

Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej[115] normuje zasady i warunki wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego, a także zasady i warunki wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej. Od dnia wejścia w życie tej ustawy zawód diagnosty laboratoryjnego jest jednym z zawodów medycznych, którego zasady i warunki wykonywania uregulowane są odrębnym aktem prawnym. W wyniku przyjęcia tej ustawy, od połowy 2002 roku rozpoczął swoją działalność samorząd zawodowy tej profesji[116]. Pierwszym ważnym zadaniem stało się uporządkowanie polskiej diagnostyki laboratoryjnej i podniesienie opieki zdrowotnej. Do sierpnia 2010 roku zarejestrowano 12 759 diagnostów laboratoryjnych oraz wydano 10 437 praw wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego. W ewidencji prowadzonej przez Krajową Izbę Diagnostów Laboratoryjnych wpisano 2 582 medyczne laboratoria diagnostyczne. W czasie dziesięciu lat obowiązywania ustawy dokonano istotnych zmian w organizacji i funkcjonowaniu diagnostyki laboratoryjnej sytuując ją jako istotną część polskiego systemu ochrony zdrowia[117].

Czynności diagnostyki laboratoryjnej obejmują: badania laboratoryjne, mające na celu określenie właściwości fizycznych, chemicznych i biologicznych oraz

---

[114] H. Owczarek, P. Trzecia, *Od stowarzyszeń w medycynie laboratoryjnej ku powstaniu samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych*, „Diagnostyka laboratoryjna" 2010, nr 2, s. 155–160.

[115] Dz. U. 2004 Nr 144, poz. 1529 z późn. zm.

[116] Fakt obdarzenia tej właśnie grupy zawodowej przywilejem posiadania samorządu zawodowego wzbudzał wiele kontrowersji i często stawał się przedmiotem sporu. W uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o zawodzie diagnosty laboratoryjnego i samorządzie zawodowym diagnostów laboratoryjnych czytamy: „Zawód diagnosty laboratoryjnego jest niewątpliwie zawodem zaufania publicznego. Przesądza o tym nie tylko szczególna doniosłość społeczna i bardzo doniosłe skutki wykonywanych czynności z zakresu diagnostyki laboratoryjnej. Diagności laboratoryjni stanowią mimo braku ustawowych regulacji okrzepłą grupę zawodową, która jest fundamentem zarówno profilaktyki zdrowia, jak i nieredukowalną bazą dla rzetelnej i odpowiedzialnej diagnozy lekarskiej oraz całego procesu leczenia i rehabilitacji pacjenta. Błąd popełniony w trakcie tych czynności diagnostycznych pociąga za sobą zazwyczaj błędną diagnozę postawioną przez lekarza, a na skutek tego nieskuteczną lub wręcz szkodliwą terapię. W zawodzie diagnosty laboratoryjnego niezwykłą rolę odgrywa sfera etyki zawodowej (druk 351, projekt wpłynął do ówczesnego Marszałka Sejmu RP 7 kwietnia 1988 r.). Por. H. Owczarek, *Samorządy zawodowe – apolityczne instytucje w „demokracji delegowanej", w których jak w zwierciadle odbijają się skutki polityki społecznej partii rządzącej i „gry politycznej"*, (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. 77–88; H. Puacz, *Zawód zaufania publicznego*, „Diagnosta laboratoryjny" 2001, nr 1, s. 3–4; I. Lipowicz, *List rzecznika praw obywatelskich*, „Diagnosta laboratoryjny" 2011, nr 2, s. 6.

[117] A. Augustowicz, A. Budziszewska-Makulska, R. Tymiński, M. Waszkiewicz, *Ustawa o diagnostyce laboratoryjnej. Komentarz*, Warszawa

składu płynów ustrojowych, wydzielin, wydalin i tkanek pobranych dla celów profilaktycznych, diagnostycznych i leczniczych lub sanitarno-epidemiologicznych, mikrobiologiczne badania laboratoryjne płynów ustrojowych, wydzielin, wydalin i tkanek pobranych dla celów profilaktycznych, diagnostycznych i leczniczych lub sanitarno-epidemiologicznych, działania zmierzające do ustalenia zgodności tkankowej, wykonywanie oceny jakości i wartości diagnostycznej badań oraz działalność naukową i dydaktyczną prowadzoną w dziedzinie diagnostyki laboratoryjnej. Diagnostą laboratoryjnym jest osoba, która:

- posiada odpowiednie wykształcenie[118];
- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- posiada stan zdrowia pozwalający na wykonywanie zawodu diagnosty laboratoryjnego;
- została wpisana na listę diagnostów laboratoryjnych[119].

Tytuł zawodowy „diagnosta laboratoryjny" podlega ochronie prawnej. Diagności laboratoryjni zorganizowani są na zasadach samorządu zawodowego, który jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega wyłącznie przepisom ustawy.

---

[118] Odpowiednie wykształcenie posiada osoba, która:

- ukończyła studia wyższe na kierunku analityka medyczna i uzyskała tytuł zawodowy magistra;
- ukończyła studia wyższe na kierunkach: biologia lub farmacja i uzyskała tytuł zawodowy magistra, chemia lub biotechnologia i uzyskała tytuł zawodowy magistra lub magistra inżyniera, weterynaria i uzyskała tytuł zawodowy lekarza weterynarii
  – oraz odbyła kształcenie podyplomowe, potwierdzone egzaminem, albo uzyskała specjalizację I lub II stopnia lub tytuł specjalisty w dziedzinie analityki klinicznej, diagnostyki laboratoryjnej, mikrobiologii lub toksykologii;
- ukończyła studia wyższe na kierunku lekarskim i uzyskała tytuł zawodowy lekarza oraz odbyła kształcenie podyplomowe;
- posiada dyplom wydany w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej lub państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacja Szwajcarska uznany w Rzeczypospolitej Polskiej za równoważny z dyplomem uzyskiwanym w Rzeczypospolitej Polskiej, potwierdzającym tytuł zawodowy magistra na kierunku analityka medyczna;
- posiada kwalifikacje do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego nabyte w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym innym niż Rzeczpospolita Polska lub w Konfederacji Szwajcarskiej, uznane w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz. U. 2001 Nr 87, poz. 954 z późn. zm.).

Diagnostą laboratoryjnym może być również osoba posiadająca prawo wykonywania zawodu lekarza i specjalizację I lub II stopnia lub tytuł specjalisty w dziedzinie analityka kliniczna, analityka lekarska, diagnostyka laboratoryjna lub mikrobiologia, mikrobiologia i serologia, mikrobiologia lekarska, jeżeli została wpisana na listę diagnostów laboratoryjnych.

[119] M. Hamada, *Normalizacja pomocą w laboratoriach diagnostyki medycznej*, „Normalizacja" 2004, nr 8, s. 29–33; por. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 kwietnia 2004 r. w sprawie specjalizacji i uzyskiwania tytułu specjalisty przez diagnostów laboratoryjnych (Dz. U. 2004 Nr 126, poz. 1319).

Struktura samorządu zawodowego jest jednoszczeblowa. Jednostką organizacyjną samorządu, posiadającą osobowość prawną, jest Krajowa Izba Diagnostów Laboratoryjnych z siedzibą w Warszawie. Krajową Izbę Diagnostów Laboratoryjnych tworzą zamieszkali na terenie kraju diagności laboratoryjni. Do zadań samorządu należy w szczególności:

- sprawowanie nadzoru nad należytym wykonywaniem czynności diagnostyki laboratoryjnej;
- reprezentowanie diagnostów laboratoryjnych oraz ochrona ich interesów zawodowych;
- działanie na rzecz stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez diagnostów laboratoryjnych;
- udział w ustalaniu standardów i zasad oceny pracy w diagnostyce laboratoryjnej;
- integrowanie środowiska diagnostów laboratoryjnych;
- prowadzenie badań w zakresie ochrony zdrowia.

Organami samorządu są: Krajowy Zjazd Diagnostów Laboratoryjnych, Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych, Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny oraz Sąd Dyscyplinarny. Członkami organów samorządu mogą być tylko diagności laboratoryjni. Kadencja organów trwa cztery lata, jednak organy są obowiązane działać do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych. Tę samą funkcję w organach samorządu można pełnić nie dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje. Wybory do organów samorządu odbywają się w głosowaniu tajnym. Uchwały organów samorządu są podejmowane większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków danego organu.

Zgodnie z przepisami ustawy, najwyższym organem samorządu jest Krajowy Zjazd Diagnostów Laboratoryjnych. W zjeździe biorą udział delegaci wybrani przez zgromadzenia wojewódzkie diagnostów laboratoryjnych oraz z głosem doradczym, nie będący delegatami, członkowie ustępujących organów samorządu. W zgromadzeniu wojewódzkim uczestniczą diagności laboratoryjni zamieszkali na terenie danego województwa. Jeżeli liczba diagnostów laboratoryjnych w danym województwie przekracza 300 osób, wyboru delegatów na zjazd dokonują zebrania rejonowe zgromadzenia wojewódzkiego. W takim przypadku Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych dokonuje podziału na rejony w danym województwie. Zasady przeprowadzania wyborów delegatów na zjazd oraz liczbę tych delegatów z poszczególnych województw określa Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych. Zjazd zwoływany jest przez Krajową Radę Diagnostów Laboratoryjnych[120]. Wśród uprawnień zjazdu należy wymienić:

[120] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Diagnostów Laboratoryjnych zwołuje Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych: z własnej inicjatywy, na wniosek prezydium Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych, na wniosek Komisji Rewizyjnej oraz na wniosek co najmniej 500 diagnostów laboratoryjnych.

- wybór Prezesa Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych;
- wybór Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych, Komisji Rewizyjnej, Sądu Dyscyplinarnego, Wyższego Sądu Dyscyplinarnego oraz Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępców;
- uchwalanie wytycznych działania samorządu i jego organów;
- określenie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także zasad podejmowania uchwał przez organy samorządu;
- rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych, Komisji Rewizyjnej, Sądu Dyscyplinarnego, Wyższego Sądu Dyscyplinarnego i Rzecznika Dyscyplinarnego;
- kodyfikowanie zasad etyki diagnostów laboratoryjnych[121];
- ustalanie podstawowych zasad gospodarki finansowej samorządu.

Drugim organem jest Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych, w skład której wchodzą Prezes Krajowej Rady i członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd. Rada wybiera prezydium w składzie: Prezes Krajowej Rady i wybrani przez radę wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie. Prezydium jest organem wykonawczym Krajowej Rady i zdaje jej sprawozdanie ze swojej działalności. Do zakresu działania Krajowej Rady należy przede wszystkim:

- reprezentowanie samorządu wobec organów państwowych i samorządowych, sądów, Narodowego Funduszu Zdrowia, instytucji i organizacji, wykonywanie uchwał Krajowego Zjazdu, udzielanie opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków dotyczących unormowań prawnych z zakresu ochrony zdrowia;
- opiniowanie programu studiów wyższych i studiów podyplomowych z zakresu diagnostyki laboratoryjnej;
- uchwalanie budżetu Krajowej Rady i zatwierdzanie sprawozdań z jego wykonania oraz rozpatrywanie wniosków Komisji Rewizyjnej;
- koordynowanie doskonalenia zawodowego diagnostów laboratoryjnych;
- uchwalanie regulaminów: działalności samorządu i jego organów, zakresu i zasad działania wizytatorów, prowadzenia listy diagnostów laboratoryjnych, prowadzenia ewidencji;
- ustalanie zasad gospodarki finansowej samorządu;
- określanie wysokości składki członkowskiej i zasad jej podziału oraz wysokości opłat związanych z decyzją w sprawie wpisu na listę diagnostów laboratoryjnych oraz opłat manipulacyjnych.

Do zakresu działania Komisji Rewizyjnej należy kontrola działalności finansowej i gospodarczej Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych.

[121] Szczegółowe zasady etyczne zawiera Kodeks Etyki Diagnosty Laboratoryjnego przyjęty uchwałą nr 4/2006 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Diagnostów Laboratoryjnych z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia Kodeksu Etyki Diagnosty Laboratoryjnego.

Sąd Dyscyplinarny rozpatruje sprawy dyscyplinarne diagnostów laboratoryjnych, wniesione przez Rzecznika Dyscyplinarnego oraz sprawuje sądownictwo polubowne. Od orzeczeń Sądu Dyscyplinarnego służy odwołanie do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego. Ponadto Wyższy Sąd Dyscyplinarny uchwala regulaminy wewnętrzne Sądu Dyscyplinarnego i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego oraz rozpatruje odwołania od orzeczeń Sądu Dyscyplinarnego.

Ustawa nie zalicza Rzecznika Dyscyplinarnego w poczet organów samorządowych, jednocześnie jednak przypisuje mu bardzo ważną funkcję, jaką jest przygotowywanie postępowania dyscyplinarnego i wykonywanie czynności oskarżyciela przed Sądem Dyscyplinarnym i Wyższym Sądem Dyscyplinarnym.

Diagności laboratoryjni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione, nienależyte wykonywanie czynności diagnostyki laboratoryjnej oraz za czyny sprzeczne z zasadami etyki zawodowej lub przepisami dotyczącymi wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej[122]. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, zawieszenie prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego na okres od dwunastu miesięcy do pięciu lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego. Postępowanie dyscyplinarne wszczyna się na wniosek Rzecznika Dyscyplinarnego, który pełni równocześnie funkcję oskarżyciela[123].

Działalność samorządu jest finansowana przede wszystkim ze składek członkowskich i opłat związanych z postępowaniem w sprawie wpisu na listę diagnostów laboratoryjnych. Z innych źródeł dochodów należy wymienić w szczególności dotacje, subwencje, darowizny i spadki. Ponadto ustawa dopuszcza czerpanie zysków przez samorząd zawodowy z działalności gospodarczej.

Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje minister właściwy ds. zdrowia, który posiada szeroki zakres kompetencji. Minister w drodze rozporządzeń wykonawczych określa wykaz zabiegów i czynności, które mogą wykonywać osoby uprawnione do wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej samodzielnie lub pod nadzorem diagnosty laboratoryjnego, uwzględniając w szczególności bezpieczeństwo pacjenta. Poza tym określa on wymagania, jakim powinno odpowiadać laboratorium, ze szczególnym uwzględnieniem wymagań fachowych wobec personelu i kierownika laboratorium, warunków sanitarnych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych w celu zapewnienia właściwego poziomu i jakości czynności diagnostyki laboratoryjnej. Określa również sposób opracowania programów

---

[122] Warto dodać, że każdy kto bez uprawnień wykonuje czynności diagnostyki laboratoryjnej w laboratorium, podlega karze grzywny. Jeżeli sprawca takiego czynu działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej albo wprowadza w błąd co do posiadania takiego uprawnienia, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

[123] Więcej na temat postępowania dyscyplinarnego: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 września 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do diagnostów laboratoryjnych (Dz. U. 2004 Nr 226, poz. 2295).

nauczania i zakres programu specjalizacji, tryb odbywania kształcenia podyplomowego, jak również sposób przeprowadzenia egzaminu i egzaminu państwowego. Minister może zwrócić się do Krajowego Zjazdu lub Krajowej Rady o podjęcie uchwały w sprawie należącej do właściwości samorządu, co obliguje te organy do ich wydania w odpowiednim terminie. Każda uchwała Krajowej Rady jest przesyłana w terminie do 30 dni od jej podjęcia ministrowi, który uchwałę sprzeczną z prawem może zaskarżyć do Sądu Najwyższego w terminie trzech miesięcy. Minister rozpatruje również coroczne sprawozdania z działalności samorządu. Wojewoda posiada także pewne uprawnienia nadzorcze względem diagnostów laboratoryjnych, bowiem ustanowiony przez niego wizytator jest zobowiązany powiadomić go w przypadku stwierdzenia w toku kontroli diagnosty laboratoryjnego nieprawidłowości mających wpływ na wyniki badań diagnostycznych.

3. Samorządy zawodów ekonomicznych

3.1. Biegli rewidenci

Zawód biegłego rewidenta istniał już od dawna, gdyż prawnie zawód ten usankcjonowało Prawo o spółkach akcyjnych z dnia 22 marca 1928 r., ogłoszone jako rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 26 marca tego roku[124]. 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[125].

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[126] 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[127]. Biegli rewidenci

---

[124] Dz. U. 1928 Nr 39, poz. 383.

[125] 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.

[126] Dz. U. 1994 Nr 121, poz. 592.

[127] 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*

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/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[128]. 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[129].

Prawidłowo funkcjonujący zawód biegłego rewidenta jest niezbędny dla skutecznego działania rynków kapitałowych, a jest to niemożliwe bez profesjonalnych 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[130].

---

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.

[128] 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.

[129] 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.

[130] Zob. W. Leśniewski, *Etyka biegłego rewidenta w prawie i praktyce*, Warszawa 2009, s. 7; por. S. Sadowska, *Wiarygodność sprawozdań finansowych a etyka i*

Zawód biegłego rewidenta polega na wykonywaniu czynności rewizji finansowej. Biegły rewident jest zobowiązany w szczególności postępować zgodnie ze złożonym ślubowaniem, stale podnosić kwalifikacje zawodowe[131], w tym przez odbywanie 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[132]. 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[133].

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.

[131] 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.

[132] 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.

[133] 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*

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[134], a do jej zadań należy w szczególności:

- reprezentowanie członków oraz ochrona ich interesów zawodowych;
- 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[135]. 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 Rewi-

---

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.

[134] 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.

[135] 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 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 Rewidentów 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[136].

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[137]. Postępowanie dyscyplinarne obejmuje: dochodzenie dyscyplinarne, postępowanie przed Krajowym Sądem Dyscyplinarnym oraz postępowanie wykonawcze. Wszczęcie przez Krajowego Rzecznika 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[138].

Osobnego słowa komentarza wymaga Komisja Nadzoru Audytowego, której zadaniem jest sprawowanie nadzoru publicznego nad: wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta, działalnością podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań

[136] Uchwała I Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów w sprawie powołania regionalnych oddziałów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów.

[137] Kara wydalenia z samorządu biegłych rewidentów ulega zatarciu po pięciu latach od dnia skreślenia z rejestru. Ponowny wpis można uzyskać po spełnieniu odpowiednich warunków.

[138] 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.

finansowych oraz działalnością Krajowej Izby Biegłych Rewidentów[139]. 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. Jednakże Krajowa Izba Biegłych Rewidentów może pozyskiwać dochody z innych źródeł, jak chociażby dochody z prowadzonej działalności, spadków czy darowizn.

3.2. Doradcy podatkowi

Rynek doradztwa podatkowego przechodził różne etapy swojego rozwoju, z których lata 1990–1996 były okresem kształtowania się zapotrzebowania na profesjonalną pomoc w zakresie prawa podatkowego. W tym czasie doradcą podatkowym mógł zostać każdy, kto uzyskał wpis do ewidencji działalności gospodarczej. O kompetencjach danych osób przekonywali się więc sami klienci. W razie strat poniesionych w efekcie działalności doradcy podatkowego klient mógł jedynie domagać

[139] Zapis dotyczący kontroli działalności Krajowej Izby Biegłych Rewidentów jest krytykowany przez członków samorządu zawodowego.

się odszkodowania w procesie cywilnym. Wchodzenie nowych podmiotów na rynek zaspokajało popyt na usługi doradcze. Mała konkurencja na rynku oraz niski stopień nadzoru instytucjonalnego nad działalnością doradców sprawiały, że początkowo najważniejsze były korzyści indywidualne, a nie korzyści zbiorowe. Dopiero w roku 1994 powstała koncepcja uregulowania tego zawodu za pomocą ustawy. Argumentem za wprowadzeniem ustawy było podniesienie kwalifikacji doradców oraz zmniejszenie ryzyka klientów. Z kolei argumentem przeciw wprowadzeniu ustawy była obawa przed stworzeniem kolejnego lobby zawodowego[140].

Ustawodawca dostrzegł jednak potrzebę uregulowania zasad prowadzenia działalności przez doradców podatkowych, stworzenia reguł dopuszczenia do zawodu i określenia zasad funkcjonowania samorządu i przekazania im kolejnych funkcji z zakresu władztwa publicznego. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym[141] określiła prawne ramy funkcjonowania w Polsce zawodu doradcy podatkowego. Nie stworzyła ona jednak samego zawodu, bowiem ten istniał przed rokiem 1996 i kształtował się samoistnie. Ustawa określa warunki i zasady wykonywania doradztwa podatkowego, organizację samorządu doradców podatkowych oraz zasady jego działania[142].

Czynności doradztwa podatkowego obejmują udzielanie podatnikom, płatnikom i inkasentom, na ich zlecenie lub na ich rzecz, porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami. Doradcy prowadzą księgi podatkowe i inne ewidencje do celów podatkowych oraz udzielają im pomocy w tym zakresie. Sporządzają także zeznania i deklaracje podatkowe oraz reprezentują podatników w postępowaniu przed organami administracji publicznej i w zakresie sądowej kontroli decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych.

Na listę doradców podatkowych wpisuje się osobę fizyczną, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki:

- ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- korzysta z pełni praw publicznych;

---

[140] M. Rutkowska, *Samorząd doradców podatkowych*, (w:) *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 219–227; por. Kulesza i Kamiński Biuro Doradztwa Prawnego, op. cit., s. 191–205; T. Michalik, *Nowelizacja ustawy o doradztwie podatkowym*, „Przegląd Podatkowy" 2010, nr 10, s. 14–20; D. M. Malinowski, *Ustawa o doradztwie podatkowym – konieczny przegląd i zmiany*, „Przegląd Podatkowy" 2008, nr 3, s. 3–4; E. Duczyńska, *Implikacje Dyrektywy Usługowej dla Doradców Podatkowych*, „Przegląd Podatkowy" 2009, nr 2, s. 5–6.

[141] Dz. U. 2011 Nr 41, poz. 213.

[142] T. Michalik, *Przedmowa*, (w:) *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, pod red. A. Mariańskiego, Warszawa 2010, s. 11–14; por. W. Modzelewski, *Rola doradców podatkowych w procesie harmonizacji systemu prawa podatkowego w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – tezy*, (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. 144–145.

- jest nieskazitelnego charakteru i swoim dotychczasowym postępowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu doradcy podatkowego;
- posiada wyższe wykształcenie;
- odbyła w Polsce dwuletnią praktykę zawodową;
- złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin na doradcę podatkowego;
- wystąpiła z wnioskiem o wpis na listę.

Doradcy podatkowi tworzą samorząd doradców podatkowych, zwany Krajową Izbą Doradców Podatkowych. Przynależność doradców podatkowych do Krajowej Izby Doradców Podatkowych jest obowiązkowa i powstaje z chwilą wpisu na listę. Samorząd doradców podatkowych jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko ustawom. Krajowa Izba Doradców Podatkowych ma osobowość prawną, a jej siedzibą jest miasto stołeczne Warszawa[143]. Organami Krajowej Izby Doradców Podatkowych są: Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Krajowa Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Sąd Dyscyplinarny oraz Rzecznik Dyscyplinarny[144].

Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych odbywa się co cztery lata i jest zwoływany przez Krajową Radę Doradców Podatkowych[145]. Prawo do udziału w Krajowym Zjeździe Doradców Podatkowych przysługuje każdemu doradcy podatkowemu[146]. Do zadań Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych należy:

- uchwalanie programu działania Krajowej Izby Doradców Podatkowych;
- ustalenie liczby członków organów samorządu;

---

[143] Zob. D. Bogacz, *Doradztwo podatkowe: aktualności – opinie*, „Jurysdykcja Podatkowa" 2008, nr 2, s. 88–89; D. M. Malinowski, *Doradztwo podatkowe w Polsce – subiektywne spojrzenie na minione 10 lat*, „Przegląd Podatkowy" 2007, nr 12, s. 3–4; Z. M. Szymik, *Dokąd zmierza zawód doradcy podatkowego w Polsce*, „Przegląd Podatkowy" 2009, nr 11, s. 5–6; D. M. Malinowski, *Nowelizacja ustawy o doradztwie podatkowym, czyli komu było to potrzebne?*, „Przegląd Podatkowy" 2005, nr 8, s. 3–4; D. M. Malinowski, *Artykuł 9 § 3 k.k.s. – zagrożenie dla wykonywania zawodu doradcy podatkowego*, „Przegląd Podatkowy" 2006, nr 2, s. 3–4; D. M. Malinowski, *Samorząd zawodowy doradców podatkowych w przededniu II Krajowego Zjazdu*, „Przegląd Podatkowy" 2005, nr 12, s. 3–4; Z. M. Szymik, *Musimy wyprowadzić zawód doradcy podatkowego z cienia zawodów prawniczych*, „Jurysdykcja Podatkowa" 2007, nr 5, s. 38–40.

[144] Krajowa Izba Doradców Podatkowych może tworzyć regionalne oddziały izby i oddziały zamiejscowe Sądu Dyscyplinarnego. Pierwszy Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych z dnia 27 stycznia 2002 r. podjął uchwałę w sprawie utworzenia 16 regionalnych oddziałów Krajowej Izby Doradców Podatkowych o zasięgu terytorialnym pokrywającym się z obszarem województwa właściwego dla każdego z powołanych oddziałów.

[145] Krajowa Rada Doradców Podatkowych zwołuje nadzwyczajny Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych z własnej inicjatywy, na wniosek Krajowej Komisji Rewizyjnej, na wniosek co najmniej 1/10 ogółu doradców podatkowych oraz na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

[146] W przypadku utworzenia regionalnych oddziałów Krajowej Izby Doradców Podatkowych w Krajowym Zjeździe Doradców Podatkowych biorą udział delegaci wybrani przez walne zgromadzenia w regionalnych oddziałach izby, według zasad określonych przez Krajową Radę Doradców Podatkowych.

- wybór przewodniczącego Krajowej Rady Doradców Podatkowych i Rzecznika Dyscyplinarnego oraz jego zastępców w liczbie określonej przez Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych;
- uchwalanie statutu Krajowej Izby Doradców Podatkowych;
- ustalanie wysokości składek członkowskich oraz zasad gospodarki finansowej;
- rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań przedstawianych przez organy Krajowej Izby Doradców Podatkowych oraz udzielanie absolutorium Krajowej Radzie Doradców Podatkowych na wniosek Krajowej Komisji Rewizyjnej;
- uchwalanie zasad etyki zawodowej[147];
- określanie zasad stałego podnoszenia kwalifikacji przez doradców podatkowych.

Kadencja Krajowej Rady Doradców Podatkowych trwa cztery lata. Wybiera ona w głosowaniu tajnym spośród swoich członków wiceprzewodniczących, sekretarza i skarbnika, którzy tworzą wraz z Przewodniczącym Krajowej Rady Doradców Podatkowych prezydium Krajowej Rady Doradców Podatkowych. Przewodniczący reprezentuje Krajową Radę Doradców Podatkowych, kieruje jej pracami, przewodniczy na posiedzeniach, zapewnia wykonanie uchwał oraz podpisuje decyzje. Krajowa Rada Doradców Podatkowych kieruje, w zakresie swoich zadań, działalnością samorządu w okresach między Krajowymi Zjazdami Doradców Podatkowych. Do jej zadań należy: zwoływanie Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych, zapewnienie wykonywania uchwał Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych, reprezentowanie doradców podatkowych, opracowywanie rocznych planów finansowych Krajowej Izby Doradców Podatkowych oraz sprawozdań z ich wykonania, podejmowanie decyzji w sprawach wpisu na listę i skreślania z niej, opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących prawa podatkowego i przedstawianie wniosków w tym zakresie, prowadzenie kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia.

Członkowie Krajowej Komisji Rewizyjnej wybierają spośród siebie przewodniczącego. Członkiem Krajowej Komisji Rewizyjnej nie może być osoba, która pełni funkcje w innym organie Krajowej Izby Doradców Podatkowych, z wyjątkiem Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych. Do zadań komisji należy kontrola działalności finansowej i majątkowej organów Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Przedstawia ona także Krajowemu Zjazdowi Doradców Podatkowych sprawozdanie ze swojej działalności wraz z wnioskami dotyczącymi działalności finansowej i majątkowej organów Krajowej Izby Doradców Podatkowych[148].

---

[147] Zasady Etyki Doradców Podatkowych (tekst jednolity na podstawie uchwały 41/2010 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 30 marca 2010 r.); por. Z. Godecki, *Etyka zawodowa w doradztwie podatkowym*, Toruń 1998, s. 121–151; W. Szewc, *Prawda czwarta, czyli o relacjach z klientami*, „Przegląd Podatkowy" 2009, nr 5, s. 7–8.

[148] Więcej na temat organizacji samorządu zawodowego doradców podatkowych: T. Miłek, *Samorząd doradców podatkowych*, (w:) *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, pod red. A. Mariańskiego, Warszawa 2010, s. 203–222.

Doradcy podatkowi ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków zawodowych określonych prawem oraz za czyny sprzeczne z zasadami etyki zawodowej. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, zawieszenie prawa wykonywania zawodu na okres od sześciu miesięcy do trzech lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Wymierzenie kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu pociąga za sobą skreślenie z listy doradców podatkowych. Sprawy dyscyplinarne doradców podatkowych rozpatrują:

- w pierwszej instancji – Sąd Dyscyplinarny;
- w drugiej instancji – Wyższy Sąd Dyscyplinarny.

Członkowie sądów pierwszej i drugiej instancji wybierają ze swojego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego a w zakresie orzekania są niezawiśli i podlegają tylko ustawom i zasadom etyki zawodowej[149].

Oskarżycielem w postępowaniu przed sądem jest Rzecznik Dyscyplinarny lub jeden z jego zastępców, który składa wniosek o ukaranie do Sądu Dyscyplinarnego. Złożenie wniosku następuje po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion czynu zarzuconego obwinionemu oraz złożeniu wyjaśnień przez obwinionego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe. Od orzeczenia sądu pierwszej instancji przysługuje obwinionemu lub Rzecznikowi Dyscyplinarnemu, a czasem także Krajowej Radzie Doradców Podatkowych, ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych lub Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie do sądu drugiej instancji[150].

Sposób finansowania działania samorządu, szczegółowy tryb działania organów samorządu, w tym funkcjonowanie regionalnych oddziałów Krajowej Izby Doradców Podatkowych, a także sposób składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych przez Krajową Radę Doradców Podatkowych określa statut Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Podstawowym źródłem dochodu izby są składki członkowskie.

Nadzór nad działalnością samorządu doradców podatkowych sprawuje minister ds. finansów publicznych. Może on m.in. zawiesić uchwałę Krajowego Zjazdu zatwierdzającej statut Krajowej Izby Doradców Podatkowych z powodu niezgodności z prawem. W ramach nadzoru minister sprawdza wszystkie uchwały zjazdu oraz rady. Bardzo ważnym uprawnieniem ministra jest prowadzenie rejestru osób prawnych uprawnionych do wykonywania doradztwa podatkowego. Powołuje on również Komisję Egzaminacyjną oraz przewodniczy jej obradom. Zadaniem komisji jest przeprowadzenie egzaminu zawodowego.

---

149 M. Klink, *Zasady odpowiedzialności z tytułu doradztwa podatkowego w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo" 2009, nr 3, s. 109–118.

150 Więcej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej doradców podatkowych: S. Sadocha, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, (w:) *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, pod red. A. Mariańskiego, Warszawa 2010, s. 223–243.

3.3. Rzecznicy patentowi

Historia rzecznictwa patentowego w naszym kraju obejmuje ponad dziewięćdziesięcioletnią tradycję działania zawodowych pełnomocników w sprawach własności przemysłowej. Podstawy prawne, z którymi wiąże się formalne potwierdzenie istnienia zawodu w niepodległej Polsce stanowi Dekret Tymczasowy o Urzędzie Patentowym z dnia 13 grudnia 1918 r.[151] Zgodnie z jego treścią postępowanie przed Urzędem Patentowym mogło być prowadzone bezpośrednio przez zgłaszającego, względnie przez pełnomocnika, którym w rozumieniu dekretu mogła zostać jedynie osoba z wykształceniem wyższym, szczególnie technicznym, wpisana na listę w Urzędzie Patentowym. Na przestrzeni lat dwukrotnie, najpierw w latach pięćdziesiątych na okres kilku lat, później w latach sześćdziesiątych na blisko trzydzieści lat, wolny zawód rzecznika patentowego i jego korporacyjna samorządność były praktycznie unicestwione. Renesans zawodu nastąpił w roku 1993. Przyjęta wówczas ustawa z dnia 9 stycznia 1993 r. o rzecznikach patentowych[152] uregulowała zasady wykonywania zawodu rzecznika patentowego oraz strukturę i sposób działania samorządu tej grupy pełnomocników. Samorząd rzeczników patentowych funkcjonuje dziś w oparciu o ustawę z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych[153]. Przynależność do Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, zarówno rzeczników jak i aplikantów, jest powszechna[154].

Z ustawy jednoznacznie wynika, że zawód rzecznika patentowego polega na świadczeniu pomocy w sprawach własności przemysłowej. W ustawie wyjaśniono również termin „sprawy własności przemysłowej", który należy rozumieć jako: uzyskiwanie, zachowywanie, wykonywanie oraz dochodzenie praw odnoszących się do przedmiotów własności przemysłowej, a w szczególności do wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych oraz topografii układów scalonych, a także do znaków towarowych, nazw handlowych i oznaczeń geograficznych, jak również zwalczanie nieuczciwej konkurencji w zakresie tych przedmiotów[155]. Ponadto, co również zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, ustawodawca wyraźnie określił, że

---

[151] Dz. U. 1918 Nr 21, poz. 66.

[152] Dz. U. 1993 Nr 10, poz. 46.

[153] Dz. U. 2011 Nr 155, poz. 925. Por. E. Tkaczyk, *Ustawa o rzecznikach patentowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 9–12; Kulesza i Kamiński Biuro Doradztwa Prawnego, op. cit., s. 220–232; A. Adamczak, *Nowa ustawa o rzecznikach patentowych*, „Gazeta Sądowa" 2001, nr 6 s. 25–26.

[154] A. Adamczak, *Zawody prawnicze: zawód rzecznika patentowego*, „Edukacja Prawnicza" 2002, nr 6, http://www.pomocprawna.info/document,17.html, z dnia 15.11.2011 r.; por. E. Tkaczyk, *Obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego na przykładzie Polskiej Izby Rzeczników Patentowych*, „Przegląd Sądowy" 2011, nr 7–8, s. 142–154.

[155] *Rzecznik patentowy*, (w:) *Przewodnik po zawodach*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, t. 2, s. 545–550; por. A. Adamczak, *Zawód rzecznika patentowego*, „Edukacja Dorosłych" 1996, nr 1, s. 90–96; A. Adamczak, *Przedmiot własności przemysłowej*, „Forum Akademickie" 2007, nr 3, s. 19–22.

zawód rzecznika patentowego jest zawodem zaufania publicznego. Tytuł zawodowy „rzecznik patentowy" podlega ochronie prawnej. W wykonywaniu swojego zawodu rzecznik patentowy jest niezależny, gdyż podlega tylko ustawom. Wydając opinie lub udzielając porad, nie może być on zobowiązany poleceniem służbowym[156]. Istotną konkretyzację zasad wykonywania zawodu zawiera ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej[157], ustalając zakres umocowań rzecznika patentowego w postępowaniu przed Urzędem Patentowym RP.

Na listę rzeczników patentowych może być wpisany ten, kto:

- posiada obywatelstwo polskie;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych;
- jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu rzecznika patentowego;
- ukończył magisterskie studia wyższe o kierunku przydatnym do wykonywania zawodu rzecznika patentowego, w szczególności techniczne lub prawnicze;
- odbył aplikację rzecznikowską na warunkach określonych w ustawie i złożył egzamin kwalifikacyjny przed Komisją Egzaminacyjną.

O ile postanowienia umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, przewidują możliwość ubiegania się o wpis na listę rzeczników patentowych osób posiadających inne niż polskie obywatelstwo, osoba taka, spełniająca wszystkie pozostałe warunki, może być wpisana na tę listę, jeżeli wykaże, że włada językiem polskim w mowie i piśmie, w stopniu niezbędnym do prawidłowego wykonywania zawodu rzecznika patentowego. Do zadań samorządu należy w szczególności:

- podejmowanie działań w celu zapewnienia warunków należytego wykonywania zawodu rzecznika patentowego;
- reprezentowanie rzeczników patentowych i aplikantów oraz ochrona ich interesów zawodowych;
- współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa własności przemysłowej, a także w zakresie organizowania i wykonywania zawodu rzecznika patentowego;
- doskonalenie zawodowe rzeczników patentowych i kształcenie aplikantów;
- sprawowanie nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu przez rzeczników patentowych i aplikantów;
- prowadzenie badań w sprawach własności przemysłowej.

Wykonując te zadania samorząd współdziała z organami władzy i administracji rządowej oraz samorządowej, a także z innymi samorządami zawodowymi i organizacjami społecznymi, jak również sprawuje orzecznictwo dyscyplinarne oraz prowadzi działalność wydawniczą.

---

[156] A. Adamczak, *Zawody prawnicze*, op. cit.; A. Kacperski, *Rzecznik Patentowy – wizja zawodu*, „Rzecznik Patentowy. Problemy Ochrony Własności Przemysłowej" 2009, nr 2, s. 67; J. Smołucha, *Rzecznik patentowy jako profesjonalny pełnomocnik w postępowaniu sądowym i egzekucyjnym*, „Rzecznik Patentowy. Problemy Ochrony Własności Przemysłowej" 2006, nr 1–2, s. 21–30.

[157] Dz. U. 2001 Nr 49, poz. 508 z późn. zm.

Organami samorządu są: Krajowy Zjazd Rzeczników Patentowych, Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, Prezes Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, Komisja Rewizyjna, Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny, Sąd Dyscyplinarny, Rzecznik Dyscyplinarny, okręgowe zgromadzenia rzeczników patentowych oraz okręgowe rady rzeczników patentowych. Członkami organów samorządu mogą być tylko rzecznicy patentowi mający miejsce zamieszkania i wykonujący zawód na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja organów samorządu trwa cztery lata, jednakże organy są obowiązane działać do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych organów. Szczegółową strukturę organizacyjną, liczbę i granice okręgów oraz szczegółowe zasady działania samorządu i jego organów, tryb powoływania i odwoływania członków tych organów oraz uzupełniania ich składu, a także ogólne zasady ustalania liczby delegatów na Krajowe Zjazdy Rzeczników Patentowych, określa statut Polskiej Izby Rzeczników Patentowych[158].

W Krajowym Zjeździe Rzeczników Patentowych udział biorą rzecznicy patentowi, którym przysługuje czynne prawo wyborcze oraz, bez prawa głosowania, aplikanci. Z upoważnienia Krajowego Zjazdu Rzeczników Patentowych Krajowa Rada Rzeczników Patentowych zwołuje kolejny zjazd delegatów, określając w regulaminie sposób przeprowadzenia wyborów delegatów oraz liczbę delegatów z poszczególnych okręgów[159]. W Krajowym Zjeździe Rzeczników Patentowych, odbywającym się jako zjazd delegatów, udział biorą delegaci wybrani w okręgach spośród ogółu rzeczników patentowych oraz, z głosem doradczym, nie będący delegatami członkowie ustępującej Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, Przewodniczący Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego, Przewodniczący Sądu Dyscyplinarnego, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej oraz Rzecznik Dyscyplinarny. Krajowy Zjazd Rzeczników Patentowych stanowi najwyższą władzę samorządu, do którego kompetencji należy:

- uchwalanie statutu Polskiej Izby Rzeczników Patentowych;
- uchwalanie wytycznych działania samorządu i jego organów;
- uchwalanie zasad etyki rzecznika patentowego;
- określanie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu i liczby członków tych organów;
- wybór Prezesa Polskiej Izby Rzeczników Patentowych;
- wybór członków Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, Komisji Rewizyjnej, Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego, Sądu Dyscyplinarnego, Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępców;

---

[158] M. Besler, *Polska Izba Rzeczników Patentowych na tle korporacji rzeczników patentowych działających w innych krajach europejskich oraz na poziomie ponadkrajowym*, (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. 146–149.

[159] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Rzeczników Patentowych zwołuje Krajowa Rada Rzeczników Patentowych: z własnej inicjatywy, na wniosek swego prezydium lub Komisji Rewizyjnej lub na wniosek co najmniej jednej piątej ogólnej liczby członków samorządu, zawierający uzgodniony przez nich porządek obrad.

- ustalanie zasad gospodarki finansowej samorządu i wytycznych w sprawie określania wysokości składki członkowskiej;
- rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, Komisji Rewizyjnej, Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego, Sądu Dyscyplinarnego i Rzecznika Dyscyplinarnego;
- udzielanie absolutorium ustępującym organom samorządu.

Krajową Radę Rzeczników Patentowych stanowią Prezes Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd oraz dziekani. Prezydium Krajowej Rady Rzeczników Patentowych stanowią Prezes Polskiej Izby Rzeczników Patentowych oraz wybrani przez Krajową Radę Rzeczników Patentowych ze swego grona wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie. Prezydium jest organem wykonawczym rady i składa jej sprawozdanie ze swojej działalności. Do Krajowej Rady Rzeczników Patentowych należy: opiniowanie projektów aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków dotyczących unormowań prawnych w sprawach własności przemysłowej i rzeczników patentowych, uchwalanie budżetu Krajowej Rady i zatwierdzanie sprawozdań z jego wykonania, prowadzenie gospodarki finansowej samorządu, zatwierdzanie sprawozdań finansowych, rozpatrywanie wniosków Komisji Rewizyjnej, określanie wysokości składki członkowskiej, organizowanie aplikacji, organizowanie szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego rzeczników patentowych, prowadzenie i aktualizacja ogólnie dostępnych ewidencji miejsc zatrudnienia rzeczników patentowych oraz kancelarii patentowych.

Kluczową rolę wśród członków rady odgrywa Prezes Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, który reprezentuje samorząd oraz przewodniczy Krajowej Radzie Rzeczników Patentowych. Ponadto prowadzi listę aplikantów i podpisuje uchwały Krajowej Rady Rzeczników Patentowych. Wiceprezesi Polskiej Izby Rzeczników Patentowych działają w granicach upoważnienia udzielonego przez Prezesa Polskiej Izby Rzeczników Patentowych.

Najważniejszym zadaniem Komisji Rewizyjnej jest kontrola działalności statutowej Krajowej Rady Rzeczników Patentowych.

Sąd Dyscyplinarny rozpatruje sprawy dyscyplinarne rzeczników patentowych i aplikantów wniesione przez Rzecznika Dyscyplinarnego oraz zażalenia na postanowienia Rzecznika Dyscyplinarnego. Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny rozpatruje środki odwoławcze od orzeczeń Sądu Dyscyplinarnego, natomiast Rzecznik Dyscyplinarny prowadzi postępowanie wyjaśniające oraz składa wnioski o wszczęcie postępowania przed Sądem Dyscyplinarnym. Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego działają w granicach upoważnienia udzielonego przez niego.

Rzecznicy patentowi i aplikanci zamieszkali w danym okręgu tworzą okręgowe zgromadzenie rzeczników patentowych[160]. Rzecznicy patentowi i aplikanci

[160] Poszczególne okręgi obejmują obszar:
- okręg mazowiecki – województwa mazowieckiego;
- okręg śląski – województwa śląskiego;

zamieszkali poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przynależą do okręgu obejmującego miasto stołeczne Warszawę. Do okręgowego zgromadzenia rzeczników patentowych należy: wybór dziekana, wybór członków okręgowej rady rzeczników patentowych, udzielanie absolutorium okręgowej radzie rzeczników patentowych, uchwalanie wniosków do przedłożenia Krajowemu Zjazdowi, wybór delegatów na Krajowy Zjazd oraz rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań okręgowej rady rzeczników patentowych. Okręgowe zgromadzenie rzeczników patentowych zwołuje dziekan z własnej inicjatywy na dzień przypadający nie później niż dwa miesiące przed upływem kadencji organów samorządu – na podstawie uchwały Krajowej Rady Rzeczników Patentowych.

Okręgową radę rzeczników patentowych stanowią dziekan, który przewodniczy radzie i członkowie, spośród których okręgowa rada rzeczników patentowych może wybrać wicedziekanów i sekretarza. Do okręgowej rady rzeczników patentowych należy: reprezentowanie samorządu na terenie okręgu i kierowanie jego działalnością, promowanie ochrony własności przemysłowej i działalność edukacyjna w tym zakresie, doskonalenie umiejętności i kształcenie zawodowe rzeczników patentowych oraz wykonywanie zadań zleconych przez Krajową Radę Rzeczników Patentowych.

Rzecznik patentowy i aplikant podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione i nienależyte wykonywanie zawodu rzecznika patentowego i innych obowiązków określonych w ustawie, w szczególności za czyny sprzeczne ze ślubowaniem lub z zasadami etyki rzecznika patentowego. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana z ostrzeżeniem, kara pieniężna nie niższa od 10-krotności i nie wyższa od 50-krotności miesięcznej składki członkowskiej obowiązującej w dacie orzeczenia dyscyplinarnego, zawieszenie prawa wykonywania zawodu rzecznika patentowego na czas od trzech miesięcy do pięciu lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu rzecznika patentowego, a w stosunku do aplikantów – wydalenie z aplikacji. Obok kary nagany z ostrzeżeniem oraz kary pieniężnej można w stosunku do rzecznika patentowego orzec dodatkowo zakaz wykonywania patronatu na czas od roku do pięciu lat. Postępowanie dyscyplinarne obejmuje: postępowanie wyjaśniające, postę-

- okręg dolnośląski – województw: dolnośląskiego i opolskiego;
- okręg wielkopolski – województw: wielkopolskiego i lubuskiego;
- okręg małopolski – województw: małopolskiego i świętokrzyskiego;
- okręg łódzki – województwa łódzkiego;
- okręg pomorski – województwa pomorskiego oraz powiatu elbląskiego ziemskiego i grodzkiego;
- okręg lubelski – województwa lubelskiego;
- okręg zachodniopomorski – województwa zachodniopomorskiego;
- okręg podkarpacki – województwa podkarpackiego;
- okręg podlaski – województw: podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, z wyłączeniem powiatu elbląskiego ziemskiego i grodzkiego;
- okręg kujawsko-pomorski – województwa kujawsko-pomorskiego.

powanie przed Sądem Dyscyplinarnym, postępowanie przed Odwoławczym Sądem Dyscyplinarnym oraz postępowanie wykonawcze. Postępowanie dyscyplinarne przed Sądem Dyscyplinarnym wszczyna się na wniosek Rzecznika Dyscyplinarnego, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Rozprawa przed Sądem Dyscyplinarnym jest jawna dla rzeczników patentowych i aplikantów. Na rozprawie może być obecny poszkodowany. Od orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego stronie przysługuje odwołanie do Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego, w terminie miesiąca od dnia doręczenia odpisu orzeczenia. Członkowie Sądu Dyscyplinarnego oraz Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego są w zakresie orzekania niezawiśli i podlegają wyłącznie przepisom prawa. Od orzeczenia wydanego przez Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego[161].

Nadzór nad samorządem powierzony został Prezesowi Urzędu Patentowego oraz Sądowi Najwyższemu. Nadzór prezesa obejmuje działalność uchwałodawczą samorządu, który zobowiązany jest doręczać niezwłocznie swoje uchwały prezesowi. W przypadku podjęcia przez samorząd uchwały sprzecznej z prawem Prezes Urzędu Patentowego może zaskarżyć ją do Sądu Najwyższego. W ramach nadzoru Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy lub uchyla ją ustalając wiążące wytyczne co do sposobu jej załatwienia. Prezes może też zwrócić się do Krajowego Zjazdu lub Krajowej Rady Rzeczników Patentowych z wnioskiem o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do właściwości samorządu. Prezes Urzędu Patentowego podejmuje decyzję o wpisie lub odmowie wpisu na listę rzeczników patentowych oraz o skreśleniu lub odmowie skreślenia z tej listy. Lista rzeczników patentowych prowadzona jest bowiem przez Urząd Patentowy.

Działalność samorządu jest finansowana ze składek rzeczników patentowych i aplikantów oraz orzekanych kar pieniężnych. Dodatkowym źródłem dochodów są wpływy z prowadzonej działalności gospodarczej oraz spadki i darowizny.

4. Samorządy zawodów związanych z budownictwem i projektowaniem przestrzennym

4.1. Architekci

Profesją, którą zaliczyć można do zawodów zaufania publicznego wyposażoną w przywilej posiadania własnego samorządu jest architekt. Funkcjonuje on w oparciu o ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów[162]. Ustawa ta powołuje trzy oddzielne

[161] T. Szymański, *Postępowanie dyscyplinarne wobec rzeczników patentowych*, „Rzecznik Patentowy. Problemy Ochrony Własności Przemysłowej" 2006, nr 1–2, s. 31–61.

[162] Dz. U. 2001 Nr 5, poz. 42 z późn. zm.

związki publicznoprawne, zrzeszające trzy grupy zawodowe, jednak ich organizacja jest taka sama i posiadają one takie same organy powołane do życia jednym aktem prawnym[163].

Ustawa określa organizację i zadania samorządu zawodowego architektów, a także prawa i obowiązki jego członków[164]. 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[165]. Samorząd zawodowy architektów tworzą członkowie zrzeszeni w izbach architektów, jest on niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko przepisom prawa[166]. 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

---

[163] Ze względu na fakt, że ustawa normuje funkcjonowanie samorządu zawodowego architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów informacje odnoszące się do zasad funkcjonowania samorządu podane zostaną tylko w stosunku do zawodu architekta. Analogiczne zasady funkcjonują w odniesieniu do dwóch pozostałych profesji. W związku z tym samorząd zawodowy inżynierów budownictwa i urbanistów zostanie scharakteryzowany z pominięciem tych rozważań.

[164] 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. Żbikowskiej, 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.

[165] 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.

[166] 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[167].

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[168].

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 okrę-

---

[167] 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.

[168] Obecnie funkcjonują Okręgowe Izby Architektów: Dolnośląska, Kujawsko-Pomorska, Lubelska, Lubuska, Łódzka, Małopolska, Mazowiecka, Opolska, Podkarpacka, Podlaska, Pomorska, Śląska, Świętokrzyska, Warmińsko-Mazurska, Wielkopolska, Zachodniopomorska.

gowym zjeździe izby mogą uczestniczyć z głosem doradczym członkowie organów izby nie będący delegatami. Okręgowy zjazd izby architektów zwoływany przez okręgową radę izby odbywa się jako sprawozdawczy co najmniej raz w roku, a jako zjazd sprawozdawczo-wyborczy co cztery lata[169]. 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.

---

[169] 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.

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[170]. Sporządza także opinie dla okręgowego sądu dyscyplinarnego w sprawach z zakresu odpowiedzialności 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

[170] Zob. *Odpowiadamy za każdego nowego uprawnionego architekta*, „Zawód: Architekt" 2011, nr 1, s. 46–50.

w roku jako sprawozdawczy, a co cztery lata jako sprawozdawczo-wyborczy[171]. 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;
- 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[172];
- 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 dotyczą-

[171] Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby zwołuje Krajowa Rada Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej z własnej inicjatywy lub na wniosek Krajowej Komisji Rewizyjnej, co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków okręgowych rad izb, co najmniej jednej piątej wszystkich członków okręgowych izb albo ministra właściwego do spraw architektury i budownictwa.

[172] 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 architektów*, „Architektura Murator" 2000, nr 8, s. 67.

cych 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 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 funkcję organu wyższego stopnia, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do organów samorządu zawodowego w sprawach nadawania uprawnień 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. 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.

4.2. Inżynierowie budownictwa

Profesją, którą zaliczyć można do zawodów zaufania publicznego wyposażoną w przywilej posiadania własnego samorządu, jest także inżynier budownictwa. Jak już podkreślono, funkcjonuje on w oparciu o ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów[173].

[173] Dz. U. 2001 Nr 5, poz. 42 z późn. zm.

Wykonywanie zawodu inżyniera budownictwa polega na projektowaniu obiektów budowlanych, ich realizacji, nadzorze nad procesem ich powstawania, utrzymaniu tych obiektów oraz na edukacji w tym zakresie. Inżynier budownictwa planuje i projektuje obiekty budowlane, opracowuje technologię budowy, kontroluje i nadzoruje kolejne etapy budowy, kieruje budową obiektów budowlanych oraz bada i udoskonala konstrukcje całych budynków lub tylko ich fragmentów. W zależności od przeznaczenia budowli, inżynier ma do czynienia z budownictwem: ogólnym (np. budownictwo mieszkaniowe i użyteczności publicznej – szkoły, szpitale), przemysłowym, komunikacyjnym (drogowe i kolejowe), sanitarnym (komunalne), energetycznym, wiejskim, sakralnym czy obronnym[174].

Izby inżynierów budownictwa zrzeszają osoby, które:

- posiadają odpowiednie uprawnienia budowlane;
- są obywatelami państw członkowskich, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do wykonywania działalności w budownictwie, równoznacznej wykonywaniu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz posiadają odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych[175].

W przypadku inżynierów budownictwa omawiana już ustawa na szczeblu krajowym powołuje Polską Izbę Inżynierów Budownictwa. Na szczeblu regionalnym działa natomiast szesnaście okręgowych izb inżynierów budownictwa[176]. Organami okręgowych izb są: okręgowy zjazd izby, okręgowa rada izby, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowa komisja kwalifikacyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny oraz okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej. Kadencja organów okręgowych izb inżynierów budownictwa trwa cztery lata. Organami Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa są natomiast: Krajowa Rada Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, Krajowa Komisja Kwalifikacyjna, Krajowy Sąd Dyscyplinarny, Krajowa Komisja Rewizyjna oraz Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej.

Kompetencje oraz zakres działalności poszczególnych organów jest tożsamy z opisanym w przypadku zawodu architekta. Występują jednak pewne różnice w zakresie posiadanych uprawnień czy chociażby rozwiązaniach proceduralnych tworzonych już przez wewnętrzne akty samorządowe[177].

---

[174] *Inżynier budownictwa*, http://www.uczelnie.info.pl/index.php?mod=zawody&id=46&zawod=In%BF ynier%20budownictwa, z dnia 23.11.2011 r.

[175] J. Smarż, *Obowiązek posiadania uprawnień*, http://www.inzynierbudownictwa.pl/biznes,prawo,artyk ul,obowiazek_posiadania_uprawnien,4965, z dnia 23.11.2011 r.

[176] Dolnośląska, Kujawsko-Pomorska, Lubelska, Lubuska, Łódzka, Małopolska, Mazowiecka, Opolska, Podkarpacka, Podlaska, Pomorska, Śląska, Świętokrzyska, Warmińsko-Mazurska, Wielkopolska oraz Zachodniopomorska.

[177] Więcej na temat samorządu zawodowego inżynierów budownictwa: J. Smarż, *Uprawnienia budowlane. Podstawowe warunki formalne ich uzyskania*, „Inżynier budownictwa" 2009, nr 12, s. 18–21; J. Ryksza, *(Nie)przyjazne państwo według posła palikowa, czyli o wartości dodanej przez samorząd zawodowy inżynierów budownictwa*, „Biuletyn Wielkopolskiej Okręgowej Izby [illegible]"

4.3. Urbaniści

Trzecią profesją, związaną z budownictwem i projektowaniem przestrzennym, jest urbanista. Wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie. Zgodnie z pochodzącą z łaciny nazwą, urbanista zajmuje się przestrzenią miejską, ale w Polsce ta nazwa jest niemalże zarezerwowana dla projektantów zagospodarowania terenu. Jednak planista przestrzenny ze względu na złożoność swojej pracy musi posiadać rozległą wiedzę nie tylko z zakresu architektury, infrastruktury usługowej i technicznej czy historii, ale również ochrony środowiska i socjologii. Jest to niezbędne do zaprojektowania przestrzeni, która będzie zarówno wkomponowana w teren jak i dostosowana do potrzeb ludzi[178].

Izby urbanistów zrzeszają osoby, które:

- posiadają uprawnienia urbanistyczne;
- posiadają uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym;
- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunkach architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie dwuletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną;
- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych, które w obowiązującym programie nauczania realizują zagadnienia związane z architekturą i urbanistyką lub gospodarką przestrzenną w wymiarze co najmniej 90 godzin, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną;
- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, mają doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy

2008, nr 3, s. 6–7; S. Kajfasz, K. Thiel, *Formacja inżynierów budownictwa – czy potrzebna modernizacja zawodu*, „Nauka" 2003, nr 4, s. 47–53; J. Smarż, *Przekraczanie zakresu uprawnień budowlanych i jego skutki*, http://www.inzynierbudownictwa.pl/biznes,prawo,artykul,przekraczanie_zakresu_uprawnien_budowlanych_i_jego_skutki,5099, z dnia 23.11.2011 r.; M. Tomaszewska-Pestka, *Ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej*, http://www.inzynierbudownictwa.pl/biznes,prawo,artykul,ubezpieczenia_odpowiedzialnosci_cywilnej_,5045, z dnia 23.11.2011 r.; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2002 Nr 194, poz. 1635); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. 2003 Nr 220, poz. 2174); Kodeks zasad etyki zawodowej członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa przyjęty na podstawie uchwały Nr 6/07 – w sprawie kodeksu zasad etyki zawodowej członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 2 lutego 2007 r.

[178] *Zawód urbanista*, http://www.zawodowe.com/Urbanista_-_opis_444, z dnia 23.11.2011 r.

związanej z gospodarką przestrzenną, a także złożyły egzamin ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki;

- są obywatelami państw członkowskich, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej oraz posiadają odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych.

Jednostkami organizacyjnymi samorządu zawodowego urbanistów są: Polska Izba Urbanistów oraz okręgowe izby urbanistów. 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 Polska Izba Urbanistów, uwzględniając podział terytorialny państwa[179].

Organami okręgowych izb są: okręgowy zjazd izby urbanistów, okręgowa rada, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowa komisja kwalifikacyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny oraz okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej. Kadencja organów okręgowych izb urbanistów trwa cztery lata. Najwyższą jednostką organizacyjną samorządu zawodowego urbanistów jest Polska Izba Urbanistów. Organami izby są: Krajowy Zjazd Izby, Krajowa Rada Izby, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowa Komisja Kwalifikacyjna, Krajowy Sąd Dyscyplinarny oraz Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej.

Kompetencje oraz zakres działalności poszczególnych organów jest tożsamy z opisanym w przypadku zawodu architekta i inżyniera budownictwa. Występują również pewne różnice w zakresie posiadanych uprawnień czy chociażby rozwiązaniach proceduralnych tworzonych już przez wewnętrzne akty samorządowe[180].

---

[179] Obecnie funkcjonują 4 izby okręgowe: Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu, Północna Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Gdańsku, Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Warszawie, Południowa Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Katowicach.

[180] Więcej na temat samorządu zawodowego urbanistów: A. Franta, A. Franta, *Zarys raportu o stanie zawodu architekta urbanisty*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki" 2001, z. 2, s. 181–187; Zasady Etyki Zawodowej Urbanisty stanowiące Załącznik do uchwały Nr 18/V/2006 V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 3 czerwca 2006 r.; Uchwała Nr 12/VI/2007 VI Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie: Regulaminu Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej i okręgowych komisji kwalifikacyjnych Izby Urbanistów; Uchwała Nr 1/V/2006 V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 2 czerwca 2006 r. w sprawie regulaminu Krajowych Zjazdów Izby Urbanistów; Uchwała Nr 11 /VI/2007 VI Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie: przyjęcia Regulaminu Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej i okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej Izby Urbanistów; Uchwała Nr 12/IV/2005 IV Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 17 czerwca 2005 r. w sprawie: przyjęcia Regulaminu Krajowego Sądu Dyscyplinarnego i okręgowych sądów dyscyplinarnych Izby Urbanistów; Uchwała Nr 11/IV/2005 IV Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 17 czerwca 2005 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wyborów do organów Izby Urbanistów; Uchwała Nr 8/VII/2008 VII Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 14 czerwca 2008 r. w sprawie: zasad prowadzenia listy członków Izby Urbanistów; Uchwała Nr 8/VI/2007 VI Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie:

5. Podsumowanie

Przedstawiona 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. I tak widać podobieństwo pomiędzy rozwiązaniami dotyczącymi lekarzy, pielęgniarek i położnych oraz lekarzy weterynarii, czy chociażby adwokatów i radców prawnych. Jednocześnie jednak ustawy zawierają pewne rozwiązania szczególne, które są charakterystyczne tylko dla danego zawodu i wynikają ze specyfiki danej profesji.

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 diagnostów laboratoryjnych. 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, a także 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 same środowiska zawodowe było nowelizowanie istniejących już przepisów, bądź, jak miało to

---

Krajowej Izby Urbanistów; Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2002 Nr 194, poz. 1635); Statut Polskiej Izby Urbanistów w brzmieniu określonym uchwałą Nr 10/IV/2005 z dnia 17 czerwca 2005 r. IV Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów ze zmianami wprowadzonymi: uchwałą Nr 11/V/2006 z dnia 2 czerwca 2006 r. V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów, uchwałą Nr 13/VIII/2009 z dnia 9 maja 2009 r. VIII Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów oraz uchwałą Nr 7/X/2011 z dnia 20 maja 2011 r. X Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów.

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.

Zmieniająca się rzeczywistość społeczno-polityczna w Polsce oraz dążenia centralistyczne władz rządowych powodują, że zagadnienia związane z samorządnością korporacyjną stają się często przedmiotem debaty publicznej i politycznej. Korporacje zawodowe i ustawy korporacyjne stają się także elementem kampanii politycznej i przedmiotem ostrego sporu w środowisku politycznym.

ROZDZIAŁ IV

Ocena funkcjonowania samorządu zawodowego wybranych profesji zaufania publicznego

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[1]. 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.

Wszystkie te zarzuty powodują, że w ostatnim czasie można zauważyć tendencję do sukcesywnego ograniczania uprawnień samorządom zawodowym w Polsce i przejmowania ich przez władze rządowe. Nie ulega wątpliwości, że są to tendencje centralistyczne, które są wyrazem odejścia od założeń demokratycznego państwa prawa, w którym zorganizowane grupy obywateli uzyskują od państwa przywilej pozwalający zarządzać własnymi sprawami. Samorząd zawodowy jest organizacją społeczno-polityczną umocowaną w zdecentralizowanym systemie administracji

[1] Szerzej na ten temat w rozdziale V.

publicznej w Polsce, która nabrała nowego kształtu po roku 1989. Dwie dekady funkcjonowania samorządu zawodowego to czas, w którym ujawniły się niedoskonałości i mankamenty tej organizacji. Odpowiednia perspektywa czasowa pozwala na ponowne spojrzenie na funkcjonujące dotychczas 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 autor opracowania podjął 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 czterech samorządach reprezentujących wyróżnione wcześniej grupy samorządów zawodowych. Badanie przeprowadzono zatem wśród:

- **adwokatów** – reprezentujących zawody prawnicze i związane z wykonywaniem prawa;
- **diagnostów laboratoryjnych** – reprezentujących zawody medyczne i pokrewne;
- **biegłych rewidentów** – reprezentujących zawody powstałe w wyniku rozwoju gospodarki rynkowej;
- **architektów** – reprezentujących zawody związane z pełnieniem funkcji w budownictwie i w projektowaniu przestrzeni[2].

W badaniu zastosowano celowy dobór próby badawczej[3]. Ankiety były rozdawane i zbierane na ogólnopolskich zjazdach danej korporacji, w których udział brali demokratycznie wybrani delegaci z całego kraju[4]. Powyższe założenia powodują,

---

[2] Należy jednak zaznaczyć, że równolegle do badań prowadzonych w celu uzyskania odpowiedzi na pytania badawcze postawione w tej pracy autor przeprowadził badania ankietowe dotyczące funkcjonowania w Polsce innych samorządów zawodowych. Badania dotyczyły funkcjonowania samorządu: urbanistów, rzeczników patentowych, inżynierów budownictwa oraz pielęgniarek i położnych.

[3] 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.).

[4] W przypadku badania prowadzonego wśród biegłych rewidentów ankiety rozdawane były także na dorocznej konferencji audytingu organizo-

że prowadzone badania miały charakter ekspercki. Autorowi 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[5]. W prowadzonych badaniach stosowano pytania:

- **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

[5] 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 przygotowane są z góry warianty odpowiedzi oraz pozostawiona jest pewna 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: K. Latyńska, A. P. Wejland 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.

w kwestionariuszu ankiety pytań, a w ich ocenie są one istotne i mogą wpłynąć na wyniki prowadzonych badań[6].

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. Łącznie w czterech przeprowadzonych badaniach ankietowych zebrano 289 kompletnie wypełnionych arkuszy ankiety. Charakterystykę badanych osób pokazuje tabela 1.

Tabela 1. Charakterystyka badanej grupy

Wiek		
20–35 lat	36–50 lat	powyżej 50 lat
10,04%	*24,22%*	*65,74%*
Płeć		
kobieta	mężczyzna	
36,33%	*63,67%*	
Staż zawodowy		
1–10 lat pracy	11–20 lat pracy	powyżej 20 lat pracy
11,42%	*22,49%*	*66,09%*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

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.

[6] 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.

2. Samorząd adwokacki

2.1. Założenia i struktura przeprowadzonego badania oraz charakterystyka badanej grupy

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[7]. Badanie przeprowadzone zostało metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania[8]. Narzędziem natomiast był anonimowy kwestionariusz ankiety. Ankieta składała się z 19 pytań, z czego:

- pytania od 1 do 16 to pytania merytoryczne, w tym:
  - 9 pytań zamkniętych;
  - 2 pytania otwarte;
  - 4 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;

[7] Jeśli wziąć pod uwagę tylko ankiety prawidłowo wypełnione to w badaniu udział wzięło 17,06%.

[8] Należy powiedzieć, że badanie nie jest reprezentatywne dla całego środowiska zawodowego adwokatów, bowiem dobór próby badawczej był celowy. Wyników tych nie można zatem odnosić do całej populacji adwokatów wykonujących swój zawód w Polsce. Było ono jednak prowadzone wśród osób, którym zagadnienia samorządności zawodowej są niezwykle bliskie, bowiem czynnie uczestniczą one w działalności organów samorządowych. Charakter prowadzonego badania pozwala jednak na wyciąganie generalnych wniosków dotyczących oceny samorządu, przez osoby uczestniczące w Krajowym Zjeździe Adwokatury, które stanowią demokratycznie wybraną reprezentację środowiska zawodowego w poszczególnych regionach kraju.

- 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, w tym o:

- rolę samorządu zawodowego w demokratycznym państwie prawa;
- ocenę funkcjonowania samorządu zawodowego adwokatów;
- ocenę zakresu kompetencji posiadanych przez samorząd;
- możliwość wykonywania zadań samorządu zawodowego przez organy rządowe;
- uszeregowanie kompetencji samorządu według kryterium istotności;
- sposób reprezentowania interesów środowiska zawodowego adwokatów wobec władz państwowych;
- skuteczność sprawowanego nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu;
- sposób kształtowania zasad i czuwania nad etyką zawodową;
- sposób organizowania i prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego;
- efektywność działań na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie;
- sposób finansowania samorządu zawodowego adwokatów;
- zasady wyboru władz samorządu zawodowego adwokatów;
- kwestię połączenia samorządu zawodowego radców prawnych i adwokatów w jedną korporację zawodową;
- rzeczy, które w ocenie respondentów powinny ulec zmianie w zakresie funkcjonowania samorządu;
- sprawy, które nie zostały poruszone w formularzu ankiety, ale zdaniem respondentów są istotne z punktu widzenia tematyki badania.

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 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 2.

Tabela 2. 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.

2.2. Wyniki przeprowadzonego badania

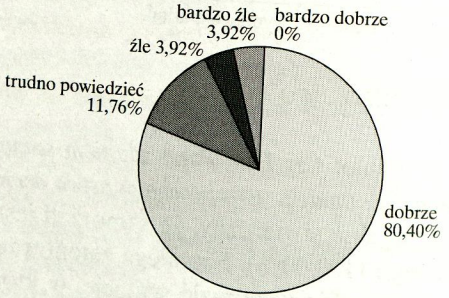
Pytanie pierwsze brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy adwokatów jest ważnym elementem modelu ustrojowego państwa demokratycznego?*** Wszystkie pytane osoby jednomyślne stwierdziły, że samorząd jest ważnym elementem państwa demokratycznego (100,00%). Nie ulega zatem wątpliwości, że w ocenie 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%[9].

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 3.

Wykres 3. 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 4.

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:

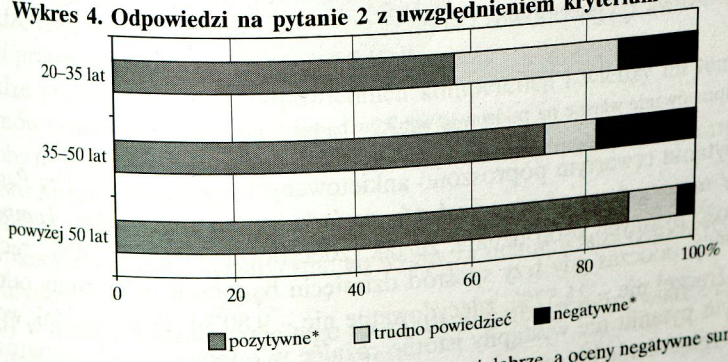
[9] Jako że pytanie miało formułę półotwartą, respondenci mogli rozbudowywać swoje odpowiedzi i poruszyć cały wachlarz zagadnień. Stąd też wynik procentowy nie sumuje się i nie daje 100%. Odpowiedzi respondentów zostały skategoryzowane tematycznie i przedstawione powyżej. Wynik procentowy podany został 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, piętnastego i szesnastego.

- 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%;
- 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%[10];
- 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.

Wykres 4. 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.

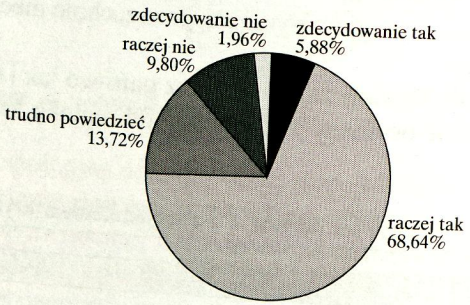
[10] Kwestie wizerunku samorządu są przedmiotem rozważań w rozdziale V.

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 5. Należy powiedzieć, że nie wystąpiły istotne różnice w odpowiedziach ankietowanych przy uwzględnieniu jednego z trzech kryteriów metryczkowych.

Wykres 5. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 3

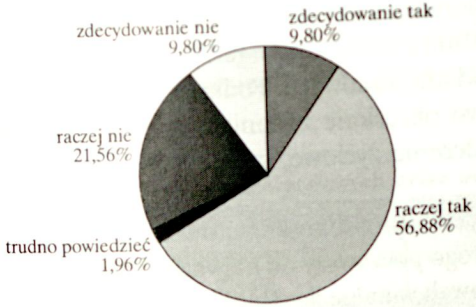


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

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 6.

Pytanie piąte brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem zadania realizowane przez samorząd zawodowy mogą być skutecznie realizowane przez władze rządowe?*** W odpowiedzi

Wykres 6. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 4



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

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 stanowiska, z czego skorzystały 23 osoby[11]. 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%[12].

[11] Co stanowi 45,10% wszystkich respondentów.

[12] 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

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 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.

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

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.

w należyty sposób organizuje i prowadzi sądownictwo dyscyplinarne oraz czy prowadzi efektywne działania na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie. Tabela 3 prezentuje ocenę realizacji poszczególnych kompetencji samorządu w odniesieniu do hierarchicznie skonstruowanego katalogu kompetencji przez adwokatów.

Tabela 3. 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.

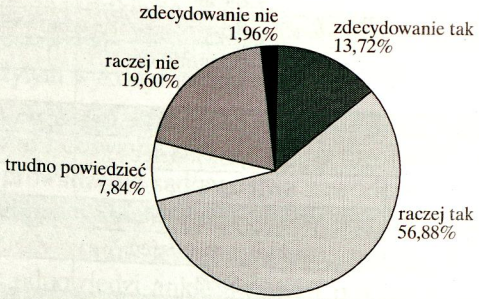
Powyższe zestawienie pokazuje, że adwokaci bardzo wysoko oceniają realizację poszczególnych kompetencji przez struktury samorządowe, bowiem średnia ocen wynosi 81,58%. Najlepiej ocenili oni realizację zadań samorządu w zakresie kształtowania zasad i czuwania nad etyką wykonywania zawodu oraz organizowania 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, siedmiu na dziesięciu, stwierdziła, że zasady finansowania działalności samorządowej gwarantują prawidłową realizację nałożonych na niego zadań. Jednakowoż, 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 7.

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

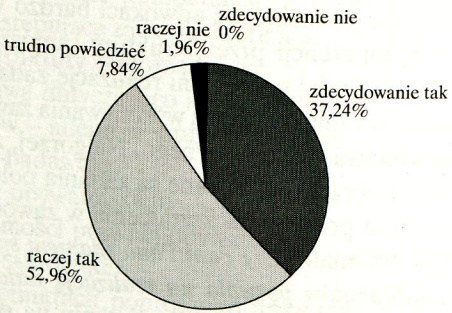
adwokatów samorządowa ordynacja wyborcza zapewnia demokratyczny sposób sprawowania władzy, gdyż taką odpowiedź wskazało dziewięciu na dziesięciu pytanych. Niespełna 2% respondentów uznało, że jest odwrotnie, a odpowiedź „trudno powiedzieć" wskazało zaledwie 7,84% pytanych. Świadczy to o tym, że procedury wyborcze wypracowane przez struktury samorządowe adwokatów na przestrzeni wieloletnich doświadczeń gwarantują rzetelny przebieg wyborów[13]. Szczegółowe wyniki odpowiedzi respondentów ilustruje wykres 8.

Wykres 7. Odpowiedzi adwokatów na pytanie 12



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 8. 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%

[13] 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.

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[14].

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% respondentów opowiedziała się za takim rozwiązaniem, podczas gdy negatywnie oceniło je 27% badanych osób[15].

Tabela 4. 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.

[14] Więcej na ten temat w rozdziale V.

[15] *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.

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 4.

W pytaniu czternastym poproszono również ankietowanych o uzasadnienie swojego stanowiska. Z takiej możliwości skorzystały 24 osoby[16], 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%;
- 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%[17];
- 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%[18];
- 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

[16] Stanowi to 47,06% wszystkich pytanych osób.

[17] Jeden z pytanych adwokatów uznał, że jest to próba „uszczęśliwiania na siłę adwokatów i radców prawnych, którzy przecież sprawnie funkcjonują w obecnej formule".

[18] Jeden z ankietowanych zauważa, że radcy prawni często podlegają hierarchicznie i urzędowo swoim pracodawcom, co w przypadku zawodu adwokata jest wykluczone.

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[19]. 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%;
- 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[20]. Ich zdaniem interesujące zagadnienia to:

[19] Stanowi to 52,94% wszystkich pytanych.
[20] Stanowi to 15,69% wszystkich pytanych.

- 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[21].

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.

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

[21] 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".

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-badawcza, 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 należałoby wprowadzić zmiany. Należy stwierdzić, że w przypadku zawodu adwokata samorząd stał się integralną częścią tej właśnie profesji.

3. Samorząd diagnostów laboratoryjnych

3.1. Założenia i struktura przeprowadzonego badania oraz charakterystyka badanej grupy

Samorząd zawodowy diagnostów laboratoryjnych powstał w 2001 roku w efekcie wytężonej pracy całego środowiska diagnostów zintegrowanego w stowarzyszeniach i gremiach specjalistów tworzących towarzystwa naukowe. Jako że jego historia jest krótka, a doświadczenia samorządowe niewielkie, warto sprawdzić, jaka jest rzeczywista opinia demokratycznie wybranych przedstawicieli tej właśnie profesji na temat własnego samorządu po dziesięciu latach funkcjonowania w państwie demokratycznym.

W tym celu dzięki pomocy udzielonej przez Krajową Radę Diagnostów Laboratoryjnych przeprowadzono badanie ankietowe, którego celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: ***Jaka jest rzeczywista ocena funkcjonowania samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych przez członków tej korporacji zawodowej?*** Badanie przeprowadzono na III Krajowym Zjeździe Diagnostów Laboratoryjnych, który odbył się w dniach 9–11 grudnia 2010 r. w Zielonce koło Warszawy. Na zjazd delegowano 193 przedstawicieli z całej Polski, z czego udział wzięło 189 osób wybranych demokratycznie w swoich okręgach. W badaniu uczestniczyło 60 osób, co stanowi 31,75% uczestników obrad. Ze względu jednak na niekompletność 4 formularzy ankiety (zostały one wypełnione częściowo) pod uwagę brano jedynie kompletne ankiety w liczbie 56[22]. Badanie przeprowadzone zostało metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania[23]. 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;
  - 2 pytania otwarte;
  - 3 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;

[22] Jeśli wziąć pod uwagę tylko ankiety prawidłowo wypełnione to w badaniu udział wzięło 29,63%.

[23] Przedstawione poniżej wyniki badania nie są reprezentatywne dla całego środowiska zawodowego diagnostów laboratoryjnych, albowiem dobór próby badawczej był celowy. Wyników tych nie można zatem odnosić do całej profesji diagnosty laboratoryjnego w Polsce. Było ono jednak prowadzone wśród osób, które aktywnie działają na rzecz samorządności korporacyjnej angażując się w działalność organizacji. Stąd też należy założyć, że zagadnienia samorządności zawodowej są im niezwykle bliskie. Dlatego też charakter prowadzonego badania pozwala na wyciąganie generalnych wniosków dotyczących oceny samorządu, przez osoby uczestniczące w III Krajowym Zjeździe Diagnostów Laboratoryjnych, które stanowią demokratycznie wybraną reprezentację środowiska zawodowego z całego kraju.

- 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 diagnostów laboratoryjnych, w tym o:

- rolę samorządu zawodowego w demokratycznym państwie prawa;
- ocenę funkcjonowania samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych;
- ocenę zakresu kompetencji posiadanych przez samorząd;
- możliwość wykonywania zadań samorządu zawodowego przez organy rządowe;
- uszeregowanie kompetencji samorządu według kryterium istotności;
- sposób reprezentowania interesów środowiska zawodowego diagnostów laboratoryjnych wobec władz państwowych;
- skuteczność sprawowanego nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu;
- sposób kształtowania zasad i czuwania nad etyką zawodową;
- sposób organizowania i prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego;
- efektywność działań na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie;
- sposób finansowania samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych;
- zasady wyboru władz samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych;
- rzeczy, które w ocenie respondentów powinny ulec zmianie w zakresie funkcjonowania samorządu;
- sprawy, które nie zostały poruszone w formularzu ankiety, ale zdaniem respondentów są istotne z punktu widzenia tematyki badania.

Jak już wspomniano, w badaniu udział wzięło 60 osób, z czego analizie poddano 56 kompletnie wypełnionych formularzy ankiety. Szczegółową charakterystykę badanej grupy diagnostów laboratoryjnych zawiera tabela 5.

Tabela 5. Charakterystyka badanej grupy diagnostów laboratoryjnych

Wiek		
20–35 lat	36–50 lat	powyżej 50 lat
25,00%	*55,36%*	*19,64%*
Płeć		
kobieta		mężczyzna
69,64%		*30,36%*
Staż zawodowy		
1–10 lat pracy	11–20 lat pracy	powyżej 20 lat pracy
28,57%	*33,93%*	*37,50%*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wśród ankietowanych zdecydowanie dominowały osoby w wieku 36–50 lat, bowiem stanowiły one ponad połowę wszystkich pytanych osób, co czwarta osoba była w wieku 20–35 lat, a co piąta badana osoba była w wieku poniżej 50 roku życia. W badanej grupie respondentów przeważają kobiety stanowiąc blisko 70% osób, mężczyźni natomiast nieco ponad 30%. W badaniu dominują także osoby ze stażem pracy powyżej 20 lat.

3.2. Wyniki przeprowadzonego badania

W pytaniu pierwszym poproszono ankietowanych o odpowiedź: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy diagnostów laboratoryjnych jest ważnym elementem modelu ustrojowego państwa demokratycznego?*** Zdecydowana większość pytanych osób uznała, że samorząd stanowi ważny element państwa demokratycznego (85,71%), podczas gdy odmiennego zdania było 14,29% wszystkich pytanych. Pokazuje to wyraźnie, że pomimo krótkiego okresu funkcjonowania samorząd zawodowy diagnostów laboratoryjnych funkcjonuje w świadomości, jego członków jako istotny element demokracji. Na potwierdzenie opinii poproszono ankietowanych o uzasadnienie swojego stanowiska, co uczyniły 23 spośród 56 pytanych osób, czyli 39,29% respondentów. Osoby, które pozytywnie odpowiedziały na pytanie i uzasadniły swoją odpowiedź (20 osób) stwierdziły, że:

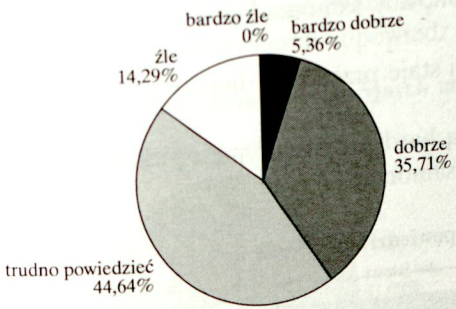
- dzięki samorządowi zawodowemu głos diagnostów laboratoryjnych jest słyszany przez władze rządowe i lokalne – 40,00%;
- samorząd diagnostów laboratoryjnych reprezentuje bardzo ważną grupę zawodową zajmującą się kwestiami zdrowia całego społeczeństwa, podobnie jak lekarz czy pielęgniarka – 35,00%;
- diagnosta laboratoryjny jest zawodem zaufania publicznego, a samorząd jest reprezentantem jego interesów – 30,00%;
- specjaliści działający w ramach samorządu zawodowego najlepiej znają potrzeby i oczekiwania środowiska zawodowego – 15,00%;
- samorząd stanowi integralną część państwa demokratycznego, jeśli funkcjonuje prawidłowo – 15,00%;
- gdyby nie było samorządu w sferze zawodów zaufania publicznego panowałby chaos, brakowałoby kontroli, co odbijałoby się negatywnie na jakości świadczonych usług – 5,00%;
- samorząd zawodowy jest ważny ale jego rola społeczna, opiniotwórcza i ustawodawcza powinna być znacznie większa – 5,00%;
- samorząd wpływa na wizerunek społeczny zawodu diagnosty laboratoryjnego – 5,00%.

Dwie zapytane osoby, które negatywnie odpowiedziały na pytanie i uzasadniły swoje racje pisały, że:

- samorząd zawodowy nie jest ważnym elementem demokracji, bowiem posiada zbyt mało instrumentów wpływania na ustawodawstwo w zakresie diagnostyki laboratoryjnej i wykonywania zawodu;
- samorząd jest tylko jednym z elementów państwa i nie jest potrzebny dla dobrej pracy laborantów[24].

Pytanie drugie brzmiało: ***Jak Pani/Pan ocenia dotychczasowe funkcjonowanie samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych?*** Największa grupa ankietowanych nie potrafiła jasno określić swojego stanowiska i udzieliła odpowiedzi – trudno powiedzieć. Opinie pozytywne przeważają znacznie nad opiniami negatywnymi, bowiem cztery na dziesięć pytanych osób pozytywnie oceniają dotychczasowe funkcjonowanie samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych, podczas gdy negatywną opinię wyraziło niespełna 15% badanych osób, co ilustruje wykres 9.

Wykres 9. Odpowiedzi diagnostów laboratoryjnych na pytanie 2



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jeśli spojrzymy na odpowiedzi respondentów poprzez pryzmat posiadanego stażu zawodowego widać wyraźną zależność. Otóż wraz ze wzrostem stażu zawodowego spada liczba pozytywnych opinii na temat funkcjonowania samorządu. Nie ulega więc wątpliwości, że młodzi przedstawiciele zawodu korzystniej odnoszą się do funkcjonowania własnego samorządu zawodowego. Powyższą zależność pokazuje wykres 10.

Na potwierdzenie swojej opinii poproszono ankietowanych o krótkie uzasadnienie. Z takiej możliwości skorzystały 23 osoby, czyli 41,07% pytanych. Ankietowani, którzy wyrazili pozytywną opinię (9 osób) argumentowali, że samorząd:

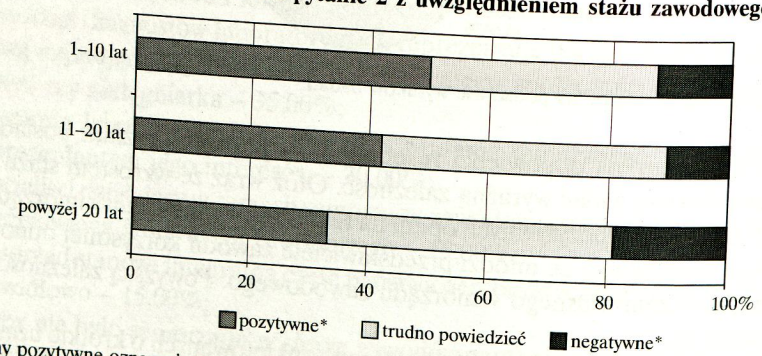
[24] Pytanie miało formułę półotwartą. Respondenci mogli więc dowolnie wskazywać uzasadnienie swojej odpowiedzi. Dlatego też wynik procentowy nie sumuje się i nie daje 100%. Odpowiedzi respondentów zostały skategoryzowane tematycznie i przedstawione powyżej. Wynik procentowy podany został w stosunku 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.

- ujednolicił przepisy, stworzył jednolite wymagania dotyczące wykształcenia diagnostów laboratoryjnych oraz uregulował kwestię uprawnień zawodowych – 3 osoby;
- działa bardzo dobrze i cały czas się dynamicznie rozwija – 3 osoby;
- działa dobrze, ale jest jeszcze wiele do zrobienia – 2 osoby;
- walczy o interesy diagnostów laboratoryjnych i dostosowuje swoje działania do zmieniających się warunków polityczno-prawnych;
- działa dobrze, ale trudno jest przeciętnemu diagnoście nawiązać bezpośredni kontakt z władzami samorządowymi.

Cztery osoby, które negatywnie oceniły funkcjonowanie samorządu i uzasadniły swoje stanowisko stwierdziły, że:

- samorząd nie reprezentuje interesów wszystkich diagnostów laboratoryjnych tylko interesy niewielkich grup, czego efektem jest np. brak bezpłatnych szkoleń dla diagnostów;
- brak jest dowodów, aby samorząd pozytywnie wpływał na sprawy dotyczące zawodu;
- samorząd częściej staje przeciwko diagnostom laboratoryjnym zamiast bronić ich interesów;
- nadal funkcjonują bardzo restrykcyjne wymogi prawne, a nakłady finansowe przeznaczane na samorząd są niewielkie.

Wykres 10. Odpowiedzi na pytanie 2 z uwzględnieniem stażu zawodowego



* 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.

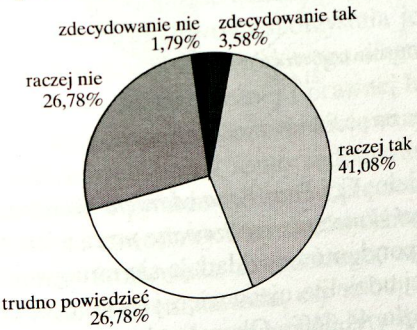
Dziesięć zapytanych osób nie wskazało jednoznacznej odpowiedzi i argumentowało, że samorząd:

- udziela za mało informacji o swojej działalności – 3 osoby;
- w wielu przypadkach mógł działać sprawniej – 3 osoby;
- działa zbyt krótko, aby jednoznacznie oceniać jego działalność;

- nie słucha głosu środowiska zawodowego;
- niepotrzebnie nieustannie straszy diagnostów karami dyscyplinarnymi zamiast upowszechniać dobre praktyki;
- powinien podejmować więcej działań na rzecz ochrony interesów zawodowych;
- pobiera wysokie składki i daje niewiele w zamian;
- to rozbudowane struktury administracyjne, które zajmują się same sobą, zamiast działać na rzecz diagnostów laboratoryjnych.

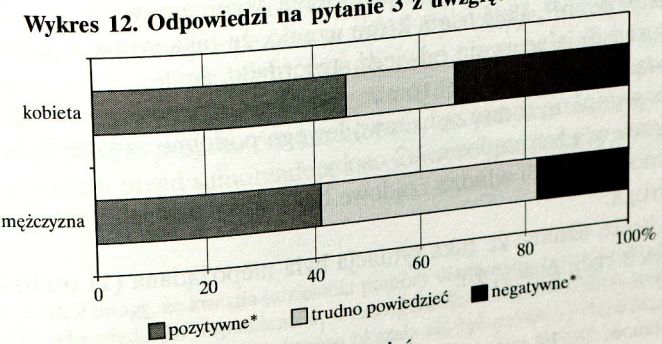
Pytanie trzecie brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd diagnostów laboratoryjnych spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób?*** Respondenci w większości uznali, że samorząd diagnostów laboratoryjnych jest odpowiedzią na oczekiwania zrzeszonych w nim przedstawicieli tego właśnie zawodu. Co czwarta pytana osoba była odmiennego zdania, również co czwarty pytany nie potrafił jasno określić swojego stanowiska, co pokazuje wykres 11. Jednocześnie okazało się, że kobiety częściej aniżeli mężczyźni oceniali, że funkcjonowanie samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjny nie spełnia oczekiwań jego członków, co pokazano na wykresie 12. Mężczyźni natomiast najczęściej wybierali odpowiedź – trudno powiedzieć.

Wykres 11. Odpowiedzi diagnostów laboratoryjnych na pytanie 3



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

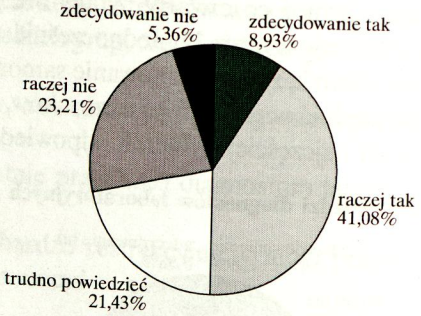
Wykres 12. Odpowiedzi na pytanie 3 z uwzględnieniem płci



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu czwartym poproszono ankietowanych o odpowiedź: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy diagnostów laboratoryjnych posiada wystarczający zakres kompetencji?*** Większość pytanych diagnostów uznała, że tak, podczas gdy trzy spośród dziesięciu badanych osób miały odmienne zdanie. Co piąty badany nie udzielił jednoznacznej odpowiedzi. W przypadku tego pytania 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, że posiadany przez struktury samorządowe zakres kompetencji jest wystarczający, co obrazuje wykres 13.

Wykres 13. Odpowiedzi diagnostów laboratoryjnych 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 tym przypadku odpowiedzi respondentów rozkładają się mniej więcej po połowie, chociaż odpowiedzi pozytywnej udzieliło nieco więcej osób, bowiem 55,35%, podczas gdy odmiennego zdania było 44,64%. Okazało się więc, że zdania na temat możliwości wykonywania tych samych zadań przez struktury rządowe są podzielone. Ankietowani mieli możliwość przedstawienia argumentów na rzecz swoich racji, co uczyniło 16 osób[25]. Pięć osób, które uznało, że taka sytuacja jest możliwa jednocześnie uzasadniając swoją odwiedź stwierdziło, że:

- tego rodzaju kwestie należy rozstrzygnąć jednoznacznie w ustawie – 2 osoby;
- przed powstaniem samorządu zawodowego podobne zadania były już realizowane przez władze rządowe – 2 osoby;
- jest to możliwe, jeśli władze rządowe będą traktować laborantów jak partnera a nie wroga.

Osoby, które uznały, że taka sytuacja była niepożądana (11 osób) na potwierdzenie swoich racji pisały, że:

[25] Co stanowi 28,57% wszystkich respondentów.

- władze rządowe mają odmienne interesy i priorytety aniżeli środowisko zawodowe diagnostów laboratoryjnych – 5 osób;
- urzędnicy rządowi są „oderwani" od rzeczywistości zawodowej diagnostów i nie będą w stanie prawidłowo wykonywać funkcji samorządowych – 4 osoby;
- środowisko zawodowe najlepiej zna własne potrzeby i problemy – 3 osoby;
- władze rządowe często lekceważą potrzeby poszczególnych grup zawodowych, w tym również zawodów zaufania publicznego.

W punkcie szóstym poproszono ankietowanych o uszeregowanie najważniejszych kompetencji samorządu zawodowego począwszy od najistotniejszej do najmniej istotnej spośród pięciu zaproponowanych w ankiecie. Ranking kompetencji samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych stworzony przez respondentów wygląda następująco:

1) reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych;
2) doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia;
3) nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu;
4) kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu;
5) organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego.

Ankietowani mieli również sposobność wskazać swój własny – dodatkowy, szósty obszar kompetencji. Z takiej możliwości skorzystała jedna osoba wskazując, że bardzo ważnym zadaniem samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych powinno być udzielanie pomocy merytorycznej i prawnej laborantom[26].

W pięciu kolejnych pytaniach poproszono ankietowanych o ocenę realizacji poszczególnych zadań stawianych przed samorządem zawodowym diagnostów laboratoryjnych wymienionych w pytaniu szóstym w pięciostopniowej skali. Zapytano więc o to, czy samorząd zawodowy diagnostów laboratoryjnych 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, a także czy prowadzi efektywne działania na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie. Zestawienie odpowiedzi respondentów w tabeli 6 pokazuje, że najlepiej ocenianą kompetencją jest niewątpliwie kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu. Na krańcu ocen negatywnych znajduje się natomiast doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia, co jednoznacznie pokazuje, że w tej właśnie kwestii przed samorządem zawodowym jest jeszcze wiele wyzwań.

[26] Warto zwrócić uwagę, że kwestia udzielania pomocy diagnostom laboratoryjnym pojawia się również w innych odpowiedziach respondentów, w szczególności w odpowiedziach na pytanie czternaste. Ponadto kwestia doskonalenia zawodowego okazała się być najsłabiej ocenianą kompetencją samorządu zawodowego.

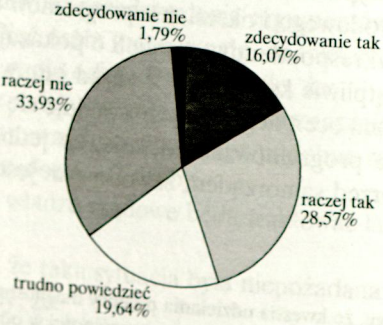
Tabela 6. Ocena kompetencji samorządowych przez diagnostów laboratoryjnych

Reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
53,57%	*14,28%*	*32,15%*
Doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
42,85%	*23,21%*	*33,94%*
Nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
57,13%	*17,86%*	*25,00%*
Kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
62,48%	*17,86%*	*19,66%*
Organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
48,21%	*37,51%*	*14,28%*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W punkcie dwunastym poproszono ankietowanych o odpowiedź na pytanie: ***Czy Pani/Pana zdaniem sposób finansowania samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych pozwala na realizację nałożonych na niego zadań?*** Większość pytanych diagnostów uznała, że zasady finansowania działalności samorządowej gwarantują prawidłową realizację nałożonych na niego zadań. Co trzeci pytany uznał jednak, że jest odwrotnie, natomiast co piąta pytana osoba nie określiła jednoznacznie swojego stanowiska. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi pokazuje wykres 14.

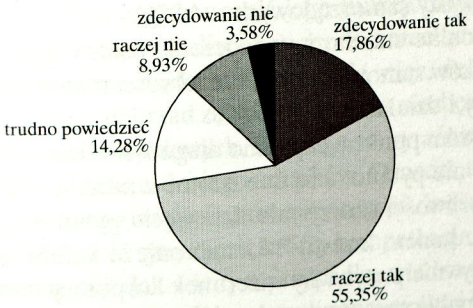
Wykres 14. Odpowiedzi diagnostów laboratoryjnych na pytanie 12



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie trzynaste brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem zasady wyboru władz samorządu diagnostów laboratoryjnych gwarantują demokratyczny sposób sprawowania władzy?*** Zdecydowana większość pytanych diagnostów laboratoryjnych pozytywnie odpowiedziała na tak postawione pytanie, potwierdzając tym samym, że obecnie obowiązujące mechanizmy wyborcze zapewniają demokratyczny sposób sprawowania władzy. Nie ulega więc kwestii, że większość diagnostów laboratoryjnych nie ma zastrzeżeń do procedur wyborczych, chociaż odpowiedź negatywną zaznaczyło niespełna 13% badanych, a niezdecydowanych diagnostów było prawie 15%, co obrazuje wykres 15.

Wykres 15. Odpowiedzi diagnostów laboratoryjnych na pytanie 13



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W punkcie czternastym diagności laboratoryjni mieli za zadanie wskazanie spraw, które należałoby ich zdaniem zmienić w funkcjonowaniu samorządu zawodowego. Uczyniło to 23 ankietowanych[27]. Diagności, którzy zaproponowali kierunki zmian w funkcjonowaniu samorządu zawodowego, stwierdzili, że przede wszystkim należałoby:

- prowadzić więcej szkoleń, w szczególności z zakresu prawa, których nie porusza się w trakcie trwania studiów – 26,09%[28];
- rozpocząć świadczenie usług doradczych dla członków samorządu, w szczególności porady prawne – 17,39%;
- nieustannie doskonalić funkcjonujące już struktury i mechanizmy samorządowe – 13,04%;
- rozwijać struktury terenowe samorządu, rozwijać demokrację wewnątrz samorządu i informować wszystkich jego członków o podejmowanych działaniach – 13,04%;

[27] Stanowi to 41,07% wszystkich pytanych.

[28] Jedna z osób stwierdziła, że „należałoby stworzyć Centrum Szkolenia przy Krajowej Izbie Diagnostów Laboratoryjnych, którego głównym zadaniem byłoby organizowanie, prowadzenie i koordynowanie szkoleń dla członków samorządu z zakresu spraw zawodowych".

- mniej karać członków samorządu – 13,04%;
- rozpocząć finansowanie samorządu z budżetu państwa – 4,35%;
- doprowadzić do stanu, w którym samorząd współdecydowałby a nie tylko doradzał władzom rządowym w sprawach zawodowych – 4,35%;
- doprowadzić do sytuacji, gdzie samorząd będzie reprezentował interesy pacjentów oraz młodych przedstawicieli zawodu, a nie tylko „starych działaczy samorządowych" – 4,35%;
- doprowadzić do stanu, w którym w ramach samorządu będą się mogli zrzeszać tylko wykształceni diagności laboratoryjni – absolwenci uniwersytetów medycznych – 4,35%;
- obniżyć wysokość składek samorządowych oraz skuteczniej nadzorować sposób wydawania pieniędzy samorządowych – 4,35%;
- wypracować jednolite standardy świadczenia usług diagnostycznych – 4,35%;
- edukować członków samorządu, w szczególności młodych adeptów zawodu, na temat jego istoty i działalności – 4,35%.

Wreszcie w ostatnim punkcie zapytano diagnostów laboratoryjnych, czy są jeszcze sprawy, o które nie pytano, a są one istotne z punktu widzenia prowadzonych badań. Z takiej możliwości skorzystało dziewięciu pytanych, zwracając uwagę na kilka istotnych ich zdaniem kwestii[29]. Uznali oni, że należałoby:

- budować sukcesywnie pozytywny wizerunek korporacji zawodowej oraz zwiększyć aktywność publiczną samorządu – 5 osób[30];
- sprecyzować zasady współpracy z innymi samorządami zawodów zaufania publicznego – 2 osoby;
- rozważyć kwestie finansowania samorządu zawodowego z budżetu państwa;
- ujednolicić środowisko zawodowe diagnostów laboratoryjnych;
- zmienić władze samorządowe.

Zaprezentowane wyniki badania ankietowego pokazują, jaki jest stan wiedzy na temat samorządu zawodowego oraz poziom samorządności wewnątrz korporacji. Wskazują one mocne i słabe strony struktur samorządowych oraz pożądane przez środowisko zawodowe kierunki zmian w jego funkcjonowaniu. Wyniki prowadzonych badań wskazują również te obszary, w których widać wyraźne zaniedbania, ale i takie, gdzie mimo zaledwie kilku lat doświadczeń ocena funkcjonowania samorządu wydaje się być zadowalająca.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że ankietowani diagności laboratoryjni traktują swój samorząd zawodowy jako integralny element państwa demokratycznego podkreślając ważną rolę społeczną pełnioną przez to właśnie środowisko zawodowe. Uwypuklają oni fakt, że dzięki istnieniu samorządu postulaty tej właśnie profesji są wysłuchiwane przez władze rządowe oraz lokalne. Pojawiły się jednak

[29] Stanowi to 16,07% wszystkich pytanych.

[30] Kwestia społecznego czy chociażby medialnego wizerunku samorządu zawodowego pojawiła się we wszystkich prowadzonych badaniach ankietowych. Szerzej na temat wizerunku w rozdziale V.

głosy odmienne, które z całą mocą stwierdzały, że samorząd nie może być ważnym elementem demokracji, bowiem nie posiada on realnych instrumentów wpływania na ustawodawstwo w zakresie diagnostyki laboratoryjnej i wykonywania zawodu.

Diagności laboratoryjni w większości pozytywnie oceniają dotychczasowe funkcjonowanie samorządu, uznając, że samorząd stanowi odpowiedź na oczekiwania tego właśnie środowiska zawodowego oraz posiada odpowiedni zakres kompetencji. Ankietowani podkreślali jednak, mimo generalnej pozytywnej opinii, że samorząd cały czas się kształtuje oraz stoi przed nim jeszcze wiele wyzwań. Jednocześnie wielu respondentów ma zastrzeżenia względem działalności władz samorządowych zwracając uwagę na kwestie nieinformowania członków o podejmowanych czynnościach, czy chociażby uznając, że samorząd działa zbyt krótko, aby móc jednoznacznie i precyzyjnie ocenić jego funkcjonowanie.

Respondenci uznali, że zadania realizowane przez samorząd równie dobrze mogą być wykonywane przez władze rządowe. Wydaje się więc, że w oczach badanych diagnostów laboratoryjnych samorząd zawodowy nie jest niezbędnym warunkiem dla prawidłowej realizacji zadań zawodowych. Pokazuje to wyraźnie, że idea samorządu nie zapisała się trwale w świadomości jego członków. Oznacza to, że w przekonaniu większości ankietowanych jego istnienie stanowi wartość dodaną, ale jednocześnie są oni w stanie wyobrazić sobie sytuację, w której kompetencje samorządowe realizowane byłyby przez inny ośrodek – w tym przypadku władze rządowe.

Ankietowani diagności laboratoryjni stworzyli również swój hierarchicznie skonstruowany katalog zadań uznając, że trzy najważniejsze kompetencje samorządu to reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia oraz prowadzenie nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu. Mniej istotne w oczach respondentów okazały się być sprawy związane z kształtowaniem zasad i czuwaniem nad etyką wykonywania zawodu oraz organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego. Ankietowani dodali także, że istotną sprawą powinno być także udzielanie pomocy merytorycznej i prawnej członkom korporacji. Jednocześnie uznali, że najlepiej realizowanym zadaniem jest kształtowanie i czuwanie nad etyką zawodową. W kwestii finansowania samorządu oceny respondentów były niejednoznaczne. Zdecydowanie natomiast pozytywnie ocenili oni zasady wyboru władz samorządowych.

Ankietowani wskazali również szereg spraw, które należałoby zmienić w funkcjonowaniu samorządu. Uznali oni przede wszystkim, że trzeba prowadzić więcej szkoleń (w szczególności z zakresu prawa), rozpocząć świadczenie usług doradczych dla członków samorządu, a także nieustannie doskonalić funkcjonujące już struktury i mechanizmy samorządowe. Zwrócili także uwagę, że jednym z priorytetów samorządu powinno być niewątpliwie sukcesywne budowanie pozytywnego wizerunku korporacji zawodowej oraz zwiększanie aktywności publicznej samorządu. Dodawali także, że należałoby ujednolicić środowisko zawodowe diagnostów laboratoryjnych oraz rozważyć kwestie finansowania samorządu zawodowego z budżetu państwa.

- sposób reprezentowania interesów środowiska zawodowego biegłych rewido tów wobec władz państwowych;
- skuteczność sprawowanego nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu
- sposób kształtowania zasad i czuwania nad etyką zawodową;
- sposób organizowania i prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego;
- efektywność działań na rzecz doskonalenia zawodowego i określania progr mów kształcenia w zawodzie;
- sposób finansowania samorządu zawodowego biegłych rewidentów;
- zasady wyboru władz samorządu zawodowego biegłych rewidentów;
- rzeczy, które w ocenie respondentów powinny ulec zmianie w zakresie fun cjonowania samorządu;
- sprawy, które nie zostały poruszone w formularzu ankiety, ale zdaniem respo dentów są istotne z punktu widzenia tematyki badania.

W badaniu udział wzięło 112 biegłych rewidentów (65 osób spośród delegatów zja du[31] oraz 47 osób spośród uczestników konferencji[32]). Badanie przeprowadzone zosta metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania[33]. Narzędziem nat miast był anonimowy kwestionariusz ankiety. Ankieta składała się z 18 pytań, z czeg

- pytania od 1 do 15 to pytania merytoryczne, w tym:
  - 9 pytań zamkniętych;
  - 2 pytania otwarte;
  - 3 pytania półotwarte, w których prócz wskazania odpowiedzi poproszon ankietowanych o jej uzasadnienie;
  - 1 pytanie, w którym ankietowani mieli za zadanie uszeregować zadani samorządu od najważniejszego po najmniej istotne z możliwością wskazani dodatkowego zadania, którego nie było na zaproponowanej liście;

---

[31] W zjeździe udział wzięły 303 osoby, co oznacza, że w badaniu uczestniczyło 21,45% jeg uczestników. Należy zaznaczyć, że wszystkie zebrane ankiety były kompletnie wypełnione.

[32] W konferencji uczestniczyło 449 osób, tak więc w badaniu wzięło udział 10,47% wszystkich obecnych. Również w tym przypadku należy powiedzieć, że wszystkie zebrane ankiety były kompletnie wypełnione.

[33] Badanie nie może zostać uznane za reprezentatywne dla całego środowiska zawodowego biegłych rewidentów, bowiem dobór próby badawczej był celowy. Wyników tych nie można zatem odnosić do całej populacji biegłych rewidentów wykonujących swój zawód w Polsce. Było ono jednak prowadzone wśród osób, którym zagadnienia samorządności zawodowej są niezwykle bliskie, bowiem czynnie uczestniczą one w działalności organów samorządowych, a także osób, które w ramach działań samorządowych podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w organizowanej przez nie konferencji. Charakter prowadzonego badania pozwala zatem na wyciąganie generalnych wniosków dotyczących oceny samorządu, przez osoby uczestniczące w Nadzwyczajnym Krajowym Zjeździe Biegłych Rewidentów, którzy stanowią demokratycznie wybraną reprezentację środowiska zawodowego w poszczególnych regionach kraju oraz osób korzystających z możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych w ramach działalności świadczonej przez struktury samorządowe. Należy również podkreślić, że nie wystąpiły istotne różnice w odpowiedziach respondentów uczestniczących w zjeździe i konferencji, stąd też na potrzeby tego opracowania wyniki zostaną przedstawione łącznie.

- pytania od 16 do 18 to tzw. pytania metryczkowe, w których zapytano o wiek, płeć oraz staż zawodowy ankietowanych.

W badaniu przyjęto, że najważniejsze zmienne niezależne dla tego problemu badawczego to wiek respondentów, płeć oraz staż zawodowy. Jeśli chodzi o pierwsze kryterium to najliczniejszą grupę ankietowanych stanowią osoby w wieku powyżej 50 lat, gdyż aż 79,47% wszystkich ankietowanych. Osoby w przedziale wiekowym 36–50 lat stanowią 13,39% natomiast osoby z przedziału 20–35 lat stanowią 7,14% wszystkich pytanych. Widać zatem wyraźnie, że przeważającą część ankietowanych stanowią osoby z najwyższego przedziału wiekowego. Jest to informacja cenna, bowiem należy przyjąć, że posiadają one największe doświadczenie zawodowe oraz znaczący dorobek związany z pracą w strukturach samorządowych. Jeśli chodzi o kryterium płci to w badanej grupie respondentów przeważali mężczyźni, ponieważ ich udział wyniósł 58,04%, natomiast kobiety stanowiły 41,96% wszystkich pytanych. Proporcja ta wydaje się oddawać relacje między delegatami Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów, a także uczestnikami konferencji. Ostatnie kryterium – staż pracy – potwierdziło, że w badaniu wzięły udział przede wszystkim osoby o długim stażu zawodowym i jednocześnie bogatym doświadczeniu samorządowym. Największą grupę stanowią osoby o stażu pracy powyżej 20 lat (72,32%). Drugą grupę pod względem liczebności stanowią osoby w przedziale 11–20 lat (19,64%), a trzecią osoby w przedziale 1–10 lat (8,04%). Szczegółową charakterystykę badanej grupy biegłych rewidentów zawiera tabela 7.

Tabela 7. Charakterystyka badanej grupy biegłych rewidentów

Wiek		
20–35 lat	36–50 lat	powyżej 50 lat
7,14%	*13,39%*	*79,47%*
Płeć		
kobieta	mężczyzna	
41,96%	*58,04%*	
Staż zawodowy		
1–10 lat pracy	11–20 lat pracy	powyżej 20 lat pracy
8,04%	*19,64%*	*72,32%*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

4.2. Wyniki przeprowadzonego badania

Pytanie pierwsze brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy biegłych rewidentów jest ważnym elementem modelu ustrojowego państwa demokratycznego?*** Zdecydowana większość ankietowanych uznała, że samorząd jest ważnym elemen-

tem państwa demokratycznego (92,85%), a zaledwie 7,15% ankietowanych osób uznało, że tak nie jest. W pytaniu tym poproszono o uzasadnienie swojego stanowiska, co uczyniło 51 respondentów[34]. Spośród osób, które uznały, że samorząd nie jest ważnym elementem w państwie o ustroju demokratycznym cztery z nich uzasadniły swoją odpowiedź stwierdzając, że:

- rola samorządu zawodowego jest niewielka – 3 osoby;
- rząd nie liczy się z samorządem zawodowym – 1 osoba.

Osoby, które argumentowały, że samorząd zawodowy stanowi ważny element państwa demokratycznego i uzasadniły swoją odpowiedź (47 osób) stwierdziły przede wszystkim, że samorząd:

- jest podstawą demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego – 31,92%;
- reprezentuje interesy biegłych rewidentów i dba o etykę zawodową – 27,66%;
- zapewnia niezależność wykonywania zawodu oraz zwiększa wiarygodność biegłych rewidentów względem społeczeństwa – 17,02%;
- dba o prawidłową gospodarkę finansową w państwie – 14,89%;
- pełni rolę integracyjną dla biegłych rewidentów – 8,51%[35].

Respondenci poruszyli kluczowe ich zdaniem kwestie, które pozwalają stwierdzić, iż samorząd jest integralnym elementem demokracji.

W punkcie drugim poproszono ankietowanych o odpowiedź na pytanie: ***Jak Pani/Pan ocenia dotychczasowe funkcjonowanie samorządu zawodowego biegłych rewidentów?*** Zaledwie 0,90% respondentów oceniła funkcjonowanie samorządu bardzo dobrze, ale aż 55,35% uznało, że funkcjonuje on dobrze. Ocenę negatywną wyraziło mniej osób, gdyż 16,07% ankietowanych uznało, że funkcjonuje on źle, a 2,68% stwierdziło, że funkcjonuje on bardzo źle. Co czwarty pytany nie potrafił jasno określić swojego stanowiska (25,00%). Szczegółowe zestawienie odpowiedzi ankietowanych ilustruje wykres 16.

W pytaniu tym umożliwiono biegłym rewidentom uzasadnienie swojego stanowiska, co uczyniło 49 osób[36]. Ankietowani, którzy wyrazili pozytywną opinię argumentowali, że samorząd:

- prawidłowo kontroluje wykonywanie zawodu – 42,86%;
- integruje środowisko zawodowe – 39,29%;
- ma wpływ na kształtowanie zasad wykonywania zawodu – 25,00%;

---

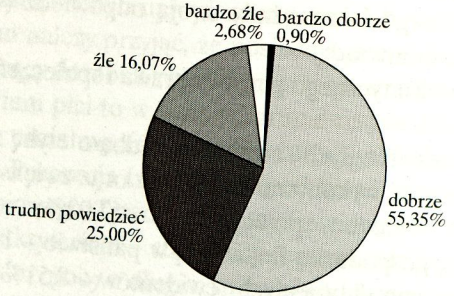
[34] Stanowi to 45,54% wszystkich pytanych biegłych rewidentów.

[35] Respondenci mogli w swoim uzasadnieniu poruszyć co najmniej kilka kwestii warunkujących ich opinie. Odpowiedzi respondentów zostały tematycznie skategoryzowane. Wynik procentowy podany został w stosunku do liczby osób, które uzasadniły swoją odpowiedź a nie do całej populacji. Powoduje to, że suma poszczególnych głosów procentowych nie musi wynosić 100%. Niniejsze uwagi odnoszą się również do kolejnych pytań, w których poproszono ankietowanych o uzasadnienie swoich odpowiedzi, a także pytania czternastego i piętnastego.

[36] Stanowi to 43,56% wszystkich pytanych osób.

- realizuje szereg zadań publicznych/państwowych – 21,43%;
- umożliwia podnoszenie kwalifikacji zawodowych – 17,86%;
- świadczy pomoc prawną dla biegłych rewidentów – 17,86%;
- podnosi prestiż zawodu – 14,29%;
- dba o interesy biegłych rewidentów – 10,71%;
- zapewnia wysoki poziom świadczonych usług – 7,14%.

Wykres 16. Odpowiedzi biegłych rewidentów na pytanie 2



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Osoby, które negatywnie oceniły funkcjonowanie samorządu twierdziły natomiast, że:

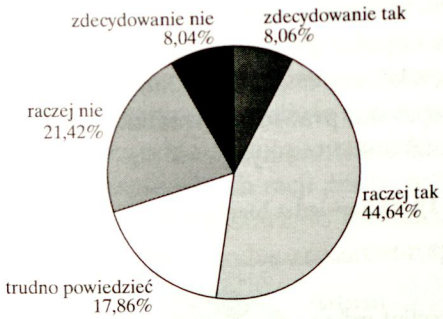
- kłótnie wewnątrz władz samorządowych dezintegrują środowisko – 46,15%;
- samorząd zawodowy nie świadczy pomocy dla szeregowych/przeciętnych biegłych rewidentów – 38,46%;
- samorząd ma niewielki wpływ na etykę zawodową i jakość świadczonych usług – 23,08%;
- samorząd nie interweniował, gdy wprowadzano nową, niekorzystną dla środowiska ustawę – 15,38%.

Osoby, które były niezdecydowane stwierdziły, iż:

- brak jest widocznych efektów działalności samorządu – 50,00%;
- brak jest jasnych zasad podziału zadań między rząd i samorząd w nowej ustawie – 37,50%;
- ocena zależy od tego, jakie osoby sprawują władzę – pełnią funkcję w samorządzie – 25,00%.

Pytanie trzecie brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy biegłych rewidentów spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób?*** W odpowiedzi na tak postawione pytanie ankietowani w większości uznali, że samorząd spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób (zdecydowanie tak – 8,04%, raczej tak – 44,64%). Blisko trzech na dziesięciu pytanych uznało natomiast, że jest odwrotnie, a 17,86% pytanych nie wyraziło jasno swojej opinii. Szczegółowe wyniki odpowiedzi ankietowanych pokazuje wykres 17.

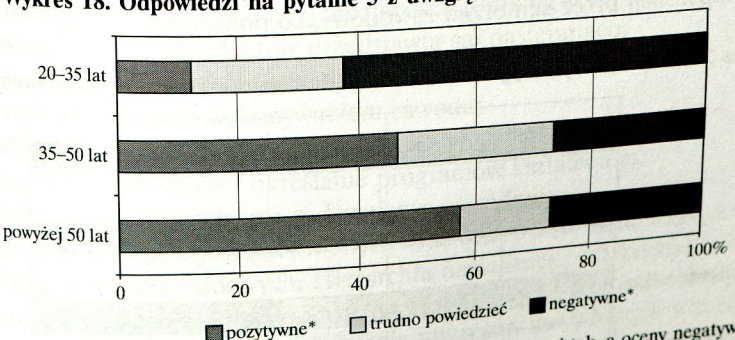
Wykres 17. Odpowiedzi biegłych rewidentów na pytanie 3



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Warto zauważyć, że zgoła odmienne wyniki przynosi spojrzenie na odpowiedzi poprzez kryterium wieku, albowiem najmłodsi respondenci (wiek 20–35 lat) uznali zdecydowaną większością (raczej nie – 37,50%, zdecydowanie nie – 25,00%), że samorząd nie spełnia ich oczekiwań. Jednocześnie zaledwie 12,50% pytanych osób z tego przedziału wiekowego uznało, że jest on odpowiedzią na ich oczekiwania. Jest to sygnał niepokojący, bowiem pokazuje, że najmłodsze pokolenie biegłych rewidentów uznaje samorząd jako zjawisko nie do końca będące odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczne tej właśnie grupy zawodowej. Tendencję tą pokazuje wykres 18.

Wykres 18. Odpowiedzi na pytanie 3 z uwzględnieniem kryterium wieku



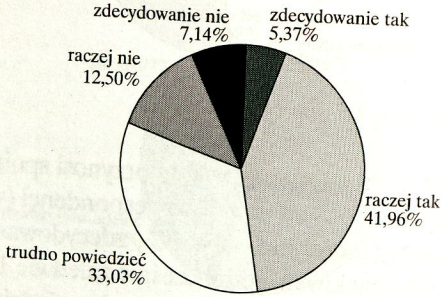
* Oceny pozytywne oznaczają sumę odpowiedzi: zdecydowanie tak i raczej tak, a oceny negatywne sumę odpowiedzi raczej nie i zdecydowanie nie. Podobnie będzie w przypadku kolejnych pytań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu czwartym poproszono ankietowanych o odpowiedź: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd zawodowy biegłych rewidentów posiada wystarczający zakres kompetencji?*** Większość pytanych osób uznała, że tak (zdecydowanie tak – 5,37%, raczej

tak – 41,96%), podczas gdy blisko co piąty badany miał odmienne zdanie (raczej nie – 12,50%, zdecydowanie nie – 7,14%). Należy jednak podkreślić, że co trzecia pytana osoba udzieliła odpowiedzi „trudno powiedzieć", co oznacza, iż nie potrafiła jednoznacznie określić, czy obecnie posiadany przez struktury samorządowe zakres kompetencji zapewnia prawidłową realizację nałożonych na niego zadań. Wizualizację odpowiedzi ankietowanych zawiera wykres 19.

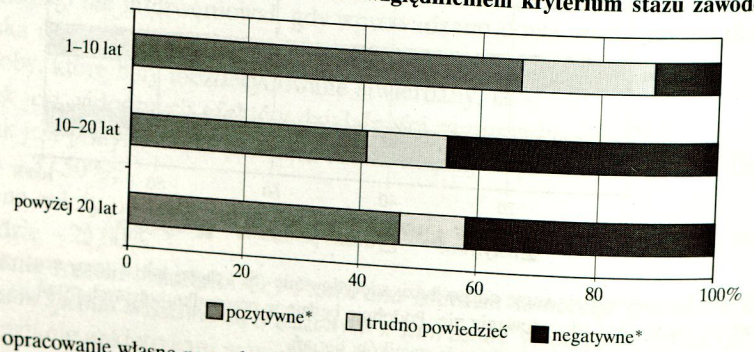
Wykres 19. Odpowiedzi biegłych rewidentów na pytanie 4



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Najkorzystniejszych odpowiedzi udzieliły osoby o najkrótszym stażu zawodowym, bowiem odpowiedź zdecydowanie tak i raczej tak wybrało 66,66% pytanych osób. Najkrytyczniej wypowiedziały się natomiast osoby o stażu zawodowym 11–20 lat, gdzie blisko połowa osób (45,44%) negatywnie oceniła zakres posiadanych kompetencji przez samorząd zawodowy, co pokazuje wykres 20.

Wykres 20. Odpowiedzi na pytanie 4 z uwzględnieniem kryterium stażu zawodowego



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 81,25% respondentów

uznała, że jest to niemożliwe. Odpowiednio opinię pozytywną wyraziło 18,75% respondentów. Ankietowani mieli sposobność uzasadnić swoje stanowisko. Z tej możliwości skorzystało 28 osób[37]. Wszyscy, którzy odpowiedzieli twierdząco i uzasadnili swoje stanowisko argumentowali, że zadania samorządowe będą skutecznie realizowane przez rząd, ale będzie to niewątpliwie ponowna centralizacja administracji publicznej, która jest niezgodna z istotą samorządu. Osoby, które wyraziły opinię negatywną na potwierdzenie swoich racji pisały, że jeśli zadania samorządowe realizowane będą przez władze rządowe, to wówczas:

- będą to działania nieskuteczne i niezgodne z interesem społecznym i interesem biegłych rewidentów – 40,00%;
- ich prawidłowa realizacja będzie niemożliwa, gdyż tylko samorząd zna oczekiwania danej społeczności i potrzeby tej grupy zawodowej – 40,00%;
- będzie to ponowna centralizacja, która jest zjawiskiem niekorzystnym – 25,00%;
- nie będzie chęci współpracy ze strony rządu z organami samorządu zawodowego – 8,00%.

Warto zwrócić uwagę, że w uzasadnieniach pojawia się pojęcie centralizacji, jako zjawiska niekorzystnego z punktu widzenia realizacji zadań samorządowych. W uzasadnieniu tych odpowiedzi rysuje się również brak zaufania do organów rządowych oraz przekonanie, że tego rodzaju rozwiązanie byłoby niewłaściwe.

W punkcie szóstym poproszono ankietowanych o uszeregowanie kompetencji samorządu zawodowego począwszy od najważniejszej do najmniej istotnej spośród pięciu zaproponowanych przez autora ankiety. Dodatkowo ankietowani mieli możliwość wskazać swój własny – dodatkowy szósty obszar kompetencji. Żaden z ankietowanych nie skorzystał z tej możliwości. Ranking kompetencji samorządu zawodowego biegłych rewidentów przedstawia się następująco:

1) reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych;
2) nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu;
3) kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu;
4) doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia;
5) organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego.

Pokazuje to preferencje ankietowanych osób oraz oczekiwania względem działalności organów samorządowych. Hierarchia najważniejszych kompetencji rysująca się na podstawie odpowiedzi ankietowanych pokazuje, że najistotniejsze dla nich jest z całą pewnością reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych oraz nadzór nad należytym wykonywaniem profesji biegłego rewidenta. Te dwie najważniejsze, zdaniem ankietowanych, kompetencje samorządu pokrywają się z zapisami art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W kolejnych pięciu pytaniach poproszono ankietowanych o ocenę realizacji poszczególnych kompetencji samorządu zawodowego biegłych rewidentów w pię-

[37] Stanowi to 25,00% wszystkich respondentów.

ciostopniowej skali. Pytano zatem, czy samorząd zawodowy biegłych rewidentów 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 podejmuje efektywne działania na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie. W odniesieniu do hierarchicznie skonstruowanego katalogu kompetencji samorządowych ich realizacja została oceniona w sposób przedstawiony w tabeli 8.

Tabela 8. Ocena kompetencji samorządowych przez biegłych rewidentów

Reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
37,51%	*23,21%*	*39,28%*
Nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
70,53%	*15,17%*	*14,30%*
Kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
65,17%	*15,17%*	*29,66%*
Doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
80,31%	*8,05%*	*11,64%*
Organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego		
pozytywne	trudno powiedzieć	negatywne
60,38%	*26,78%*	*9,84%*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

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) doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia – 80,31% ocen pozytywnych;
2) nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu – 70,53% ocen pozytywnych;
3) kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu – 65,17% ocen pozytywnych;
4) organizowanie i prowadzenie sądownictwa zawodowego – 63,38% ocen pozytywnych;
5) reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych – 37,51% ocen pozytywnych i aż 39,28% ocen negatywnych.

Powyższe zestawienie pokazuje, że najważniejsze zdaniem ankietowanych zadanie samorządu, czyli reprezentowanie interesów tej społeczności wobec władz państwowych zostało najgorzej ocenione, co jest zjawiskiem bardzo niepokojącym. Wskazana jako druga w hierarchii ważności kompetencji stworzonej przez respondentów prezentuje się znacznie lepiej.

Pytanie dwunaste brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem sposób finansowania samorządu zawodowego biegłych rewidentów pozwala na realizację nałożonych na niego zadań?*** Zdecydowana większość zapytanych osób stwierdziła, że zasady finansowania działalności samorządowej gwarantują prawidłową realizację nałożonych na niego zadań. Zaledwie nieco ponad 6% ankietowanych uznało, że nie gwarantują one realizacji ustawowych zadań publicznych zleconych do realizacji, podczas gdy 17,85% nie wyraziło jasno swej opinii wybierając odpowiedź „trudno powiedzieć", co pokazuje wykres 21.

Wykres 21. Odpowiedzi biegłych rewidentów 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 zawodowego biegłych rewidentów gwarantują demokratyczny sposób sprawowania władzy?*** Znacząca większość osób stwierdziła, że sposób wyboru poszczególnych organów samorządowych gwarantowanych przez zapisy ustawowe zapewnia demokratyczny sposób sprawowania władzy, a jedynie co dziesiąty badany uznał, że jest odwrotnie. Również co dziesiąty badany wybrał odpowiedź „trudno powiedzieć", co pokazuje wykres 22. Warto też dodać, że w przypadku tego pytania jak i pytania poprzedniego nie wystąpiły istotne różnice między odpowiedziami respondentów po uwzględnieniu kryterium wieku, płci czy stażu zawodowego.

W punkcie czternastym poproszono biegłych rewidentów o wskazanie kierunków zmian w funkcjonowaniu ich samorządu zawodowego. Obszary, w których należałoby dokonać zmian wskazane zostały przez 43 osoby wypełniające

kwestionariusz ankiety[38]. Zdaniem badanych biegłych rewidentów trzeba przede wszystkim:

- ustalić precyzyjne ramy współpracy rządu z samorządem – 25,58%;
- zwiększyć wpływ samorządu na ustawodawstwo w sferze zawodowej – 16,28%;
- zatrudniać na etacie osoby pełniące funkcje w samorządzie i wypłacać im wynagrodzenie za wykonaną pracę tak, aby praca samorządowa była głównym przedmiotem zainteresowania osób piastujących stanowiska samorządowe – 13,95%;
- przekazywać więcej informacji biegłym rewidentom dotyczących prac samorządu oraz kwestii zawodowych, a także organizować lepsze jakościowo szkolenia zawodowe – 11,63%[39];
- zmienić władze samorządowe – dopuścić młodszych działaczy – 11,63%;
- wprowadzić kadencyjność organów do maksymalnie 2 kadencji – 11,63%[40];
- zmienić ustawę o biegłych rewidentach i przywrócić poprzednie rozwiązania – 9,30%[41];
- starać się zainteresować biegłych rewidentów nieuczestniczących w „życiu korporacyjnym" działalnością samorządową oraz zaprosić do współpracy duże firmy audytorskie – 9,30%;
- lepiej chronić interesy biegłych rewidentów – 9,30%[42];
- zmniejszyć nadzór publiczny nad samorządem – 6,98%;
- podnosić kwalifikacje osób zajmujących kierownicze funkcje w samorządzie, w szczególności w zakresie prawa oraz korzystać z usług ekspertów – 6,98%;
- zmienić wizerunek samorządu, gdyż ten obecny jest negatywny – 6,98%;
- zwiększyć poziom demokracji wewnątrz samorządu – 4,65%;
- zmienić nazwę na Polska Izba Audytorów Finansowych – 2,33%.

---

[38] Stanowi to 38,39% wszystkich respondentów.

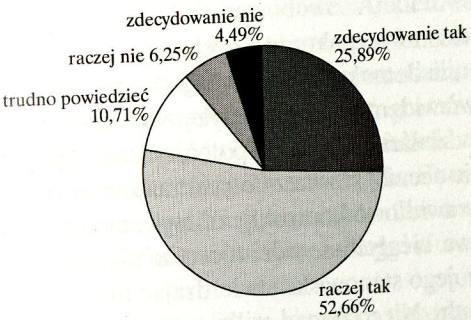
[39] Pomimo, że kompetencje samorządu w zakresie doskonalenia zawodowego oraz prowadzenia szkoleń zostały najwyżej ocenione przez ankietowanych, to część osób wskazała, że również w przedmiotowej materii jest jeszcze coś do zrobienia.

[40] Pomimo pozytywnej konkluzji ankietowanych dotyczącej zasad wyborczych w strukturach samorządowych, pojawił się bardzo konkretny postulat, aby ograniczyć możliwość piastowania danego stanowiska samorządowego do maksymalnie dwóch kadencji. Miałoby to wpłynąć pozytywnie na poziom demokracji wewnątrzsamorządowej. Jednakże, co warte jest szczególnego podkreślenia, art. 17 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym przewiduje, że tej samej funkcji w organach samorządu nie można sprawować dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje.

[41] Ankietowani porównywali poprzednio obowiązujące rozwiązania samorządowe wynikające z ustawy z 1994 r. do obecnie obowiązujących wskazując przewagę jakościową tych pierwszych.

[42] Ten postulat znajduje odzwierciedlenie w odpowiedzi dotyczącej jednego z dwóch podstawowych kompetencji samorządu zawodowego, której to realizacja została najsłabiej oceniona przez pytane osoby.

Wykres 22. Odpowiedzi biegłych rewidentów na pytanie 13



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W ostatnim punkcie poproszono ankietowanych o wskazanie spraw, o które nie pytano wcześniej, a są one istotne z punktu widzenia tego badania. Ankietowani zwrócili uwagę na bardzo istotne kwestie dotyczące funkcjonowania samorządu zawodowego biegłych rewidentów (obszary te wskazało 30 pytanych[43]). Ich zdaniem można było jeszcze zapytać o:

- oczekiwania względem programów szkoleń i większą ich ilość – 36,67%;
- zasadność i skuteczność działania nadzoru publicznego nad działalnością biegłych rewidentów oraz ich samorządu – 20,00%;
- ignorowanie przeciętnych/szeregowych biegłych rewidentów przez władze samorządowe – 13,33%;
- potrzebę informowania biegłych rewidentów o najczęściej popełnianych błędach – 13,33%;
- rozszerzenie uprawnień samorządu – 13,33%;
- funkcjonowanie poszczególnych organów i ich ocenę – 13,33%;
- kolejne zmiany w ustawie o samorządzie biegłych rewidentów – jak je przygotować i wprowadzić w życie – 10,00%;
- najlepszy sposób wyłaniania kandydatów na funkcje samorządowe – 6,67%[44].

Jak pokazuje powyższe opracowanie, biegli rewidenci posiadają bogatą wiedzę na temat funkcjonowania własnego samorządu zawodowego, a także wyrażają jasny pogląd w wielu ważnych dla swojej grupy zawodowej kwestiach. Oznacza to, że poziom „samorządności" w tej właśnie grupie zawodowej jest wysoki, co nie oznacza, że samorząd nie boryka się z istotnymi problemami. Poziom samoorganizacji reprezentowany przez biegłych rewidentów zależy między innymi od wiedzy na

[43] Stanowi to 26,79% wszystkich pytanych biegłych rewidentów.

[44] Pomimo że w formularzu ankiety pojawiło się pytanie o zasady wyboru władz samorządowych, ankietowani zwrócili uwagę, że być może należałoby zgłębić ten temat.

temat swoich mocnych i słabych stron uzyskanej dzięki prowadzonym badaniom empirycznym.

Badani biegli rewidenci w znakomitej większości uznali, że samorząd zawodowy jest ważnym elementem demokratycznego państwa prawa uznając, że reprezentuje on interesy biegłych rewidentów i dba o etykę zawodową oraz zwiększa wiarygodność prowadzonych działań względem społeczeństwa. Nieco ponad połowa pytanych osób pozytywnie oceniła również dotychczasowe funkcjonowanie samorządu. Podkreślali oni, że prawidłowo kontroluje on wykonywanie zawodu oraz integruje środowisko zawodowe biegłych rewidentów. Co niepokojące, co czwarty pytany nie określił jasno swojego stanowiska stwierdzając m.in. brak widocznych efektów działalności samorządu. Nieco ponad połowa pytanych osób uznała też, że samorząd spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób. Co ważne, młodsi przedstawiciele zawodu byli zdecydowanie bardziej krytyczni aniżeli osoby dłużej wykonujące zawód biegłego rewidenta. Niespełna połowa respondentów uznała również, że samorząd zawodowy posiada wystarczający zakres kompetencji, który umożliwia sprawne wykonywanie powierzonych mu zadań, jednakże co trzecia pytana osoba wybierała odpowiedź „trudno powiedzieć" co oznacza, że nie była w stanie ocenić zakresu kompetencji posiadanych przez samorząd. Ankietowani uznali też, zdecydowaną większością, że zadania realizowane przez samorząd zawodowy nie mogą być skutecznie wykonywane przez władze rządowe uznając, że byłaby to ponowna centralizacja niezgodna z interesem społecznym i interesem biegłych rewidentów. Podkreślali również, że byłyby to działania nieskuteczne, bowiem tylko samorząd zna oczekiwania danej społeczności i potrzeby tej grupy zawodowej.

Ankietowani stworzyli również hierarchicznie skonstruowany katalog najważniejszych kompetencji samorządu zawodowego stwierdzając, że kluczowe zadania samorządu to reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych i nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu. Nieoczekiwanie, gdy poproszono ankietowanych o ocenienie poszczególnych kompetencji samorządowych, ta uznana za najważniejszą okazała się być najsłabiej ocenianą, bowiem zaledwie 37,51% pytanych biegłych rewidentów uznało, że samorząd należycie wywiązuje się z reprezentowania interesów zawodowych wobec władz państwowych. Ankietowani zdecydowaną większością stwierdzili, że sposób finansowania samorządu zawodowego biegłych rewidentów pozwala na realizację nałożonych na niego zadań, a także, że zasady wyboru władz samorządu zawodowego biegłych rewidentów gwarantują demokratyczny sposób sprawowania władzy.

Ankietowani biegli rewidenci mieli również możliwość wskazania pożądanych kierunków zmian w funkcjonowaniu ich samorządu zawodowego. Przede wszystkim podkreślali oni konieczność ustalenia precyzyjnych ram współpracy rządu z samorządem zawodowym oraz zwiększenia wpływu samorządu na ustawodawstwo w sferze zawodowej. Zaznaczali również, że struktury samorządowe powinny przekazywać biegłym rewidentom więcej informacji dotyczących prac samorządu

oraz kwestii związanych z profesją biegłego rewidenta, a także organizować lepsze pod względem jakościowym szkolenia zawodowe. Ankietowani zwrócili również uwagę na kwestie, których nie poruszono w prezentowanym badaniu ale są one istotne z ich punktu widzenia. Biegli rewidenci stwierdzili, że należałoby m.in. pytać o oczekiwania samych rewidentów względem programów szkoleń i zwiększać ich ilość, a także rozważyć zasadność i skuteczność działania nadzoru publicznego nad działalnością biegłych rewidentów i ich samorządu. Zauważyli też, że dobrze byłoby, gdyby samorząd informował biegłych rewidentów o najczęściej popełnianych błędach w zakresie rewizji finansowej oraz zabiegał o rozszerzenie uprawnień samorządowych.

Wyniki tego badania pokazują, w jakim kierunku powinny być kierowane starania władz samorządowych, ale również „szeregowych" biegłych rewidentów. Znajomość tych obszarów pozwala na podjęcie skutecznych działań zgodnych z oczekiwaniem społecznym przedstawicieli tej profesji. Te i podobne badania powinny niewątpliwie zwrócić uwagę władz rządowych przy okazji zmian w kwestii organizacji samorządu zawodowego biegłych rewidentów, czy zasad dotyczących wykonywania tego zawodu. Ignorowanie głosu danego środowiska, które najbardziej zainteresowane jest tego rodzaju modyfikacjami prawa powoduje, że interes zawodowy przeciwstawiany jest interesowi społecznemu, co z założenia jest sytuacją niekorzystną. Badania tego rodzaju są bezsprzecznie potrzebne samemu środowisku biegłych rewidentów, bowiem stanowią one nie tylko platformę umożliwiającą wyrażenie swojego poglądu na dany temat, ale dostarczają też informacji osobom piastującym stanowiska samorządowe.

5. Samorząd architektów

5.1. Założenia i struktura przeprowadzonego badania oraz charakterystyka badanej grupy

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 jest 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, który przez ustawodawcę został uznany za jeden z zawodów zaufania publicznego.

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[45]. Badanie przeprowadzone zostało metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania[46]. 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;
  - 2 pytania otwarte;
  - 3 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, w tym o:

- rolę samorządu zawodowego w demokratycznym państwie prawa;
- ocenę funkcjonowania samorządu zawodowego architektów;
- ocenę zakresu kompetencji posiadanych przez samorząd;
- możliwość wykonywania zadań samorządu zawodowego przez organy rządowe;
- uszeregowanie kompetencji samorządu według kryterium istotności;
- sposób reprezentowania interesów środowiska zawodowego architektów wobec władz państwowych;

[45] Jeśli wziąć pod uwagę tylko ankiety prawidłowo wypełnione to w badaniu udział wzięło 69,31% uczestników obrad.

[46] Przedstawione poniżej wyniki badania, podobnie jak wcześniej prezentowane, 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 jednak 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.

skuteczność sprawowanego nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu;
sposób kształtowania zasad i czuwania nad etyką zawodową;
sposób organizowania i prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego;
efektywność działań na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie;
sposób finansowania samorządu zawodowego architektów;
zasady wyboru władz samorządu zawodowego architektów;
sprawy, które w ocenie respondentów powinny ulec zmianie w zakresie funkcjonowania samorządu;
sprawy, które nie zostały poruszone w formularzu ankiety, ale zdaniem respondentów są istotne z punktu widzenia tematyki badania.

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 9.

Tabela 9. 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.

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.

5.2. Wyniki przeprowadzonego badania

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[47]. 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:

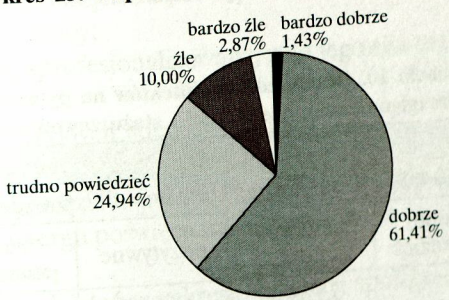
- samorząd zawodowy pozwala kształtować ustawodawstwo zgodnie z oczekiwaniami architektów – 34,00%;
- w państwie demokratycznym samorząd jest rzeczą naturalną, gdyż jest praktycznym wyrazem decentralizacji – 20,00%;
- samorząd zawodowy architektów pozwala na utrzymanie wysokiego poziomu wykonywania zawodu 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%;

[47] 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.

samorząd działa dobrze, ale nie stworzono odpowiednich warunków dla jego dynamicznego rozwoju – 2,00%[48].

Pytanie drugie brzmiało: ***Jak Pani/Pan ocenia dotychczasowe funkcjonowanie morządu zawodowego architektów?*** Większość zapytanych przedstawicieli tego wodu pozytywnie oceniła dotychczasową działalność samorządu zawodowego. o czwarty badany architekt nie określił jednoznacznie swojego stanowiska, nato- iast niespełna 13% pytanych osób oceniło negatywnie funkcjonowanie samo- ądu zawodowego. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi respondentów obrazuje ykres 23.

Wykres 23. Odpowiedzi architektów na pytanie 2



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

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 odpowie- dzi respondentów na pytanie drugie z uwzględnieniem kryteriów metryczkowych pokazuje tabela 10[49].

Ankietowani architekci mieli możliwość uzasadnienia dokonanego przez siebie wyboru. Skorzystało z tego 47 osób, czyli 67,14% wszystkich pytanych. Respon- denci, którzy wyrazili pozytywną opinię (29 osób) argumentowali, że samorząd:

[48] Pytanie miało formułę półotwartą. Respondenci mogli więc dowolnie kształtować uzasadnie- nie 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.

[49] 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.

- działa coraz sprawniej, ciągle się rozwija i wypracowuje mechanizmy swojego funkcjonowania – 51,72%;
- działa dobrze pomimo niesprzyjających warunków prawnych i finansowych – 24,14%[50];
- 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%.

Tabela 10. 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.

Sześć osób, które negatywnie oceniły funkcjonowanie samorządu i uzasadniły swoje stanowisko stwierdziły, że:

[50] Jeden z ankietowanych dodał, że „samorząd działa dobrze, mimo ciągłych prób osłabiania roli samorządów zawodowych w Polsce przez aparat rządowy".

ak jest widocznych efektów działań samorządów w zakresie obrony interesów
chitektów – 3 osoby;
morząd nie ma sprzyjających warunków do realizacji powierzonych mu przez
tawę zadań – 2 osoby;
iałalność samorządowa jest oparta na zasadzie wolontariatu, co nie mobili-
je do pracy, wymaga to więc sprofesjonalizowania.
wunastu pytanych architektów nie wskazało jednoznacznej odpowiedzi i argu-
owało, że samorząd:
ganizacyjnie działa dobrze, ale jego rola w zakresie ustawodawstwa związa-
go z wykonywaniem zawodu jest niewielka – 3 osoby;
e przekazuje swoim członkom pełnej informacji o podejmowanych przez sie-
e działaniach – 2 osoby;
e jest organizacją sprofesjonalizowaną, stąd jego siła przebicia jest niewielka
2 osoby;
e dba o interesy młodych adeptów zawodu;
a niewielki wpływ na proces uchwalania prawa budowlanego;
a szczeblu lokalnym działa średnio, natomiast na szczeblu krajowym źle;
yt wiele czasu i energii poświęca na zajmowanie się samym sobą, a zbyt mało
a pomoc członkom;
odejmuje niewiele działań w zakresie edukacji społeczeństwa;
st organizacją niedofinansowaną, stąd wynika większość trudności;
owoduje, że członkowie nie wierzą w sens jego istnienia.

ytanie trzecie brzmiało: ***Czy Pani/Pana zdaniem samorząd architektów spełnia iwania zrzeszonych w nim osób?*** Ankietowani uznali w większości, że samorząd tektów spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim przedstawicieli tego właśnie du. Okazało się również, że blisko trzech na dziesięciu pytanych nie odpowie-o jednoznacznie na tak sformułowane pytanie, wybierając odpowiedź – trudno edzieć. Tego rodzaju opinia wynikać może z krótkiego okresu doświadczeń rządowych badanej grupy. Co czwarta pytana osoba uznała, że samorząd dowy nie stanowi odpowiedzi na oczekiwania członków tej korporacji. Szcze-we zestawienie odpowiedzi respondentów pokazuje wykres 24.

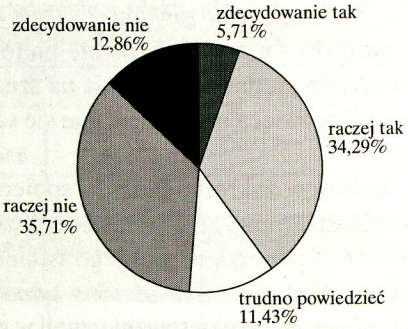
/ pytaniu czwartym poproszono ankietowanych o odpowiedź: ***Czy Pani/Pana iem samorząd zawodowy architektów posiada wystarczający zakres kompetencji?*** o połowa, uznała, że zakres kompetencji posiadanych przez samorząd zawo-/ architektów jest niewystarczający. Odmiennego zdania było czterech na sięciu pytanych respondentów. Jedna na dziesięć pytanych osób nie określiła swojego stanowiska wybierając odpowiedź – trudno powiedzieć. Odpowiedzi etowanych pokazuje wykres 25. Warto dodać, że kwestia posiadanych przez rząd zawodowy uprawnień oraz warunki w jakich samorząd realizuje zada-stawowe stała się przedmiotem wielu uwag w kolejnych pytaniach otwartych otwartych.

Wykres 24. Odpowiedzi architektów na pytanie 3



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 25. Odpowiedzi architektów 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?*** 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[51]. Szesnaście osób, które uznało, że taka sytuacja jest możliwa i uzasadniły swoją odwiedź stwierdziło, że:

- 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%;

[51] Co stanowi 77,14% wszystkich respondentów.

- jest to możliwe, ale byłoby to niekorzystne z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego – 12,50%[52].

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%[53];
- 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%.

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.

---

[52] 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.

[53] Jeden z ankietowanych dodał, że „im mniej państwa w zawodzie architekta, tym lepiej".

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.

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 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, a także czy prowadzi efektywne działania na rzecz doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia w zawodzie. Odpowiedzi ankietowanych ilustruje tabela 11.

Tabela 11. 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.

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.

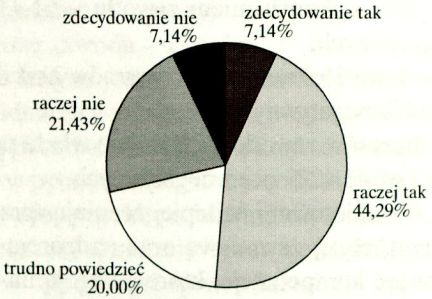
W pytaniu dwunastym poproszono ankietowanych o odpowiedź na pytanie: ***Czy Pani/Pana zdaniem sposób finansowania samorządu zawodowego architektów pozwala na realizację nałożonych na niego zadań?*** Większość pytanych architektów (ponad połowa) uznała, że zasady finansowania działalności samorządowej gwarantują prawidłową realizację nałożonych na niego zadań. Trzech na dziesięciu pytanych architektów uznało, że zasady finansowania działalności samorządowej nie gwarantują prawidłowej realizacji zadań[54]. Co piąta pytana osoba nie określiła jednoznacznie swojego stanowiska. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi ilustruje wykres 26.

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

[54] Kwestia finansowania samorządu zawodowego stała się przedmiotem uwag respondentów w kolejnych pytania otwartych.

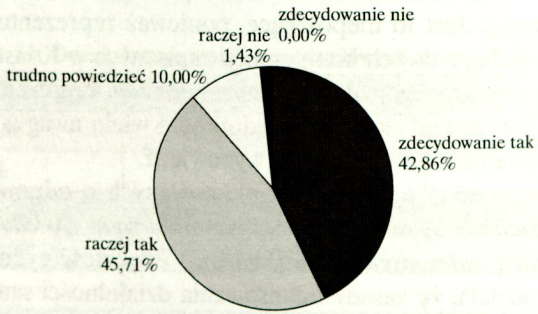
władz samorządowych zapewniają demokratyczny sposób sprawowania władzy. Nie ulega więc wątpliwości, że większość pytanych architektów nie ma zastrzeżeń do procedur wyborczych. Odmiennego zdania było zaledwie 1,43% pytanych osób. Jedna osoba na dziesięć pytanych wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć". Szczegóły pokazuje wykres 27.

Wykres 26. Odpowiedzi architektów na pytanie 12



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 27. 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[55]. Architekci, którzy wskazali sprawy, które ich zdaniem można byłoby zmienić w funkcjonowaniu samorządu zawodowego stwierdzili, że przede wszystkim należałoby:

- nieustannie lobbować na rzecz pozytywnych zmian w prawie budowlanym – 25,53%;
- wzmocnić pozycję izby architektów względem władz rządowych – 21,28%;

[55] Stanowi to 67,14% wszystkich pytanych.

- wprowadzić współfinansowanie działalności samorządu z budżetu państwa – 12,77%[56];
- 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[57]. Ankietowani uznali więc, 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%[58];

[56] Jeden z ankietowanych dodał, że przecież „samorząd realizuje wiele zadań w zastępstwie państwa".

[57] Stanowi to 41,43% wszystkich pytanych.

[58] 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%[59];
- 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 samorząd działa coraz sprawniej, ciągle się rozwija i wypracowuje mechanizmy swojego działania. Ankietowani dodawali także, że pozytywnie oceniają oni 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 odpowiedziały 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

[59] Jeden z respondentów zastanawiał się, czy obowiązkowa przynależność do samorządu jest konieczna.

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. 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 lobowania 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 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.

6. Podsumowanie przeprowadzonych badań

Przedstawione wyniki badań ankietowych prowadzonych wśród członków czterech korporacji zawodowych aktywnie uczestniczących w funkcjonowaniu samorządu zawodowego w Polsce pozwalają na wyciągnięcie co najmniej kilku generalnych wniosków.

Przede wszystkim należy wyraźnie podkreślić, że członkowie wszystkich korporacji zawodowych uznają samorząd zawodowy za ważny element modelu ustrojowego państwa demokratycznego. Bez względu na doświadczenia i czas funkcjonowania poszczególnych samorządów zawodowych 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.

Ankietowani pozytywnie ocenili dotychczasowe funkcjonowanie samorządu, chociaż poziom zadowolenia między przedstawicielami różnych profesji znacząco się różnił. Najkorzystniej działanie własnej korporacji ocenili adwokaci, podkreślając przy tym rolę zawodu adwokata w społeczeństwie. Zaznaczali oni, że mimo nieustannego ograniczania kompetencji samorządu ten cały czas należycie wykorzystuje dostępne formy działania. Mimo wielu sukcesów, adwokaci podkreślali także, że jedną z porażek samorządu jest niewątpliwie degradacja pozycji społecznej adwokatury. Pozytywnie funkcjonowanie samorządu ocenili także architekci uznając, że ich korporacja zawodowa działa coraz sprawniej i nieustannie się rozwija mimo niesprzyjających warunków prawnych i finansowych. Podobnego zdania była ponad połowa pytanych biegłych rewidentów, którzy podkreślali rolę samorządu w kontrolowaniu prawidłowego wykonywania zawodu oraz integrowania społeczności zawodowej. Najsłabiej ocenili swój samorząd diagności laboratoryjni uznając między innymi, że brak jest widocznych dowodów na to, iż samorząd korzystnie wpływa na sprawy dotyczące zawodu.

Ankietowani reprezentanci poszczególnych profesji w większości uznali, że samorząd zawodowy spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób. Najwię-

cej pozytywnych odpowiedzi na tak postawione pytanie pojawiło się wśród tych zawodów, których doświadczenia samorządowe są najdłuższe, a więc adwokatów oraz biegłych rewidentów. Znacznie mniej zdecydowani byli natomiast architekci i diagności laboratoryjni, których to samorząd zawodowy funkcjonuje od około dziesięciu lat. Nie zmienia to jednak faktu, że mimo krótkiego okresu działania również oni uznali, że samorząd stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie członków tych korporacji.

Większość pytanych adwokatów, biegłych rewidentów oraz diagnostów laboratoryjnych uznała, że zakres kompetencji samorządowych posiadanych przez samorząd zawodowy pozwala na prawidłową realizację nałożonych na niego zadań ustawowych. Innego zdania byli natomiast architekci, których blisko połowa negatywnie oceniła zakres posiadanych kompetencji samorządowych.

Poproszono również ankietowanych o wyrażenie opinii na temat możliwości skutecznego wykonywania kompetencji zarezerwowanych dotychczas dla samorządu przez władze rządowe. Nie ulega wątpliwości, że przedstawiciele czterech badanych korporacji zawodowych zgodnie uznali, że taka sytuacja jest niemożliwa. Jednakże również w tym przypadku wystąpiły bardzo istotne różnice między samorządami o większym i mniejszym doświadczeniu. Przedstawiciele samorządów o dłuższej historii, a więc adwokaci i biegli rewidenci, zdecydowaną większością, sięgającą ponad 80%, skrytykowali tego rodzaju pomysł. Na poparcie swoich racji argumentowali, że byłyby to działania nieskuteczne i niezgodne z interesem społecznym oraz korporacyjnym. Podkreślali oni także fakt, że władze rządowe nie posiadają ani odpowiednich kompetencji, ani też wiedzy na temat realnych problemów funkcjonujących w danym środowisku zawodowym. Podobnego zdania, chociaż nieco mniejszą ilością głosów (odpowiednio 55,35% oraz 64,29%), byli też diagności laboratoryjni oraz architekci. Na poparcie swojej opinii dodawali oni także, że przecież władze rządowe nie będą w stanie zrozumieć potrzeb danej społeczności, bowiem nie są jej członkiem, nie znają kultury, zwyczajów oraz specyfiki danej profesji. Pojawiło się również wiele głosów, które zwracały uwagę, że chodzi tu nie tylko o ochronę danej profesji, ale także o ochronę społeczeństwa przed nieprawidłowościami w danym zawodzie.

Przedstawiciele czterech badanych profesji skonstruowali również katalog zadań samorządu zawodowego ze względu na ich znaczenie. Warto powiedzieć, że w przypadku adwokatów, biegłych rewidentów oraz architektów trzy najważniejsze to nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu, reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych oraz kształtowanie i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu. Pytani diagności laboratoryjni za bardzo istotne uznali również doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia.

Członkowie korporacji zawodowych ocenili również realizację nałożonych na samorząd zadań. Okazało się, że biegli rewidenci oraz architekci najsłabiej ocenili jedną z dwóch kompetencji gwarantowanych przez Konstytucję RP, a więc

reprezentowanie interesów zawodowych wobec władz państwowych. Wśród architektów oraz diagnostów laboratoryjnych wiele wątpliwości budzi również jakość doskonalenia zawodowego i określania programów kształcenia. Spośród wszystkich przedstawicieli samorządów najkorzystniej realizację powierzonych im zadań ocenili adwokaci oraz biegli rewidenci. Z kolei najbardziej krytycznie do realizacji kompetencji odnieśli się architekci.

Ankietowane osoby w większości uznały również, że sposób finansowania samorządu zawodowego pozwala na realizację nałożonych na niego zadań, chociaż pojawiało się wiele głosów mówiących o niedofinansowaniu tej działalności. Wysuwano m.in. postulat współfinansowania samorządu z budżetu państwa, ponieważ realizuje on część zadań, które wcześniej wykonywane były przez struktury rządowe. Przedstawiciele profesji architekta oraz diagnosty laboratoryjnego mieli więcej wątpliwości co do sposobu finansowania samorządu, aniżeli adwokaci czy biegli rewidenci.

Respondenci odnieśli się również do kwestii zasad wyboru władz samorządowych. Zdecydowana większość przedstawicieli zawodów zaufania publicznego uznała, że obecnie obowiązujące mechanizmy wyborcze zapewniają demokratyczny sposób sprawowania władzy. Ponownie najkorzystniejsze opinie pojawiły się wśród adwokatów, ale także wśród architektów.

Wreszcie poproszono badane osoby o wskazanie spraw, które w ich ocenie należałoby zmienić w funkcjonowaniu samorządu zawodowego. Pomimo tego, że część zgłaszanych postulatów dotyczyła spraw *stricte* związanych z daną profesją to znakomita większość pomysłów oscylowała wokół kilku wspólnych i kluczowych jak się wydaje zagadnień. Badane osoby wskazywały przede wszystkim, że należałoby ustalić precyzyjne ramy współpracy między samorządem zawodowym a władzami rządowymi, w szczególności w zakresie udziału korporacji w pracach legislacyjnych związanych przedmiotowo z działalnością danej profesji. Zaznaczano także, że należy nieustannie aktywizować członków danej korporacji zachęcając ich do aktywnego udziału w życiu samorządowym. Wskazywano potrzebę budowania pozytywnego wizerunku danego zawodu i jego samorządu w świadomości społecznej, w szczególności poprzez kontakt z mediami. Pojawił się również bardzo konkretny postulat świadczenia usług doradczych dla członków samorządu przez jego struktury, w szczególności porad prawnych z zakresu tematyki zawodowej. Wszystkie pytane grupy zawodowe sygnalizowały także potrzebę prowadzenia większej ilości szkoleń. Część pytanych zauważała także, że samorząd powinien zabiegać o poparcie wśród młodych przedstawicieli danego zawodu. Podkreślano, w szczególności w przypadku „młodych" korporacji, że należy nieustannie doskonalić funkcjonujące już struktury i mechanizmy samorządowe.

Ankietowani mieli również możliwość wskazania spraw, o które nie pytano, a mogły być istotne dla prowadzonych badań ankietowanych. Wskazano cały wachlarz spraw, na które nie wystarczyło już miejsca w kwestionariuszu ankiety.

Część z nich dotyczy spraw zawodowych charakterystycznych dla jednej tylko profesji. Inną grupę zagadnień stanowiły sprawy związane z generalnymi postulatami, które charakteryzowały odpowiedzi wszystkich respondentów. Pytani diagności laboratoryjni oraz architekci zwrócili przede wszystkim uwagę na potrzebę sukcesywnego budowania pozytywnego wizerunku korporacji zawodowej oraz samej profesji w opinii publicznej. Adwokaci oraz biegli rewidenci zwracali uwagę na potrzebę stałego i profesjonalnego kształcenia członków korporacji zgodnie z ich oczekiwaniami. Liczba zagadnień pokazuje, że środowiska zawodowe dostrzegają istniejące problemy i przedstawiają konkretne pomysły na ich rozwiązanie.

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 oni obszary, w których trudno mieć zastrzeżenia co do jego funkcjonowania, 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 przejmowania ich przez władze rządowe. Jest to wyraźny odwrót od idei decentralizacji władzy publicznej, która stanowi jeden z fundamentów transformacji systemowej w Polsce po roku 1989.

Receptą na rozwiązanie tej konfliktowej sytuacji jest przede wszystkim dojście do porozumienia między przedstawicielami danego zawodu i władz centralnych i uporządkowanie relacji samorząd – władze rządowe. Aby było to możliwe, obie strony sporu powinny zrozumieć, że samorząd zawodowy jest naturalnym partnerem władz centralnych w realizacji zadań publicznych w Polsce. Mankamenty funkcjonowania samorządu wskazywane przez przedstawicieli tych profesji powinny się stać wskazówką dla obu stron, w jakim kierunku winny zmierzać zmiany w strukturze i mechanizmach decyzyjnych samorządu.

Badania te pokazują również, że zarządzania własnymi sprawami trzeba się nauczyć. Nie jest bowiem tak, że przyjęcie ustawy, która wprowadza samorząd zawodowy w danej profesji oznacza, iż mamy do czynienia z rzeczywistym samorządem. Wymaga to czasu i wykształcenia się swoistego rodzaju więzi łączącej członków wokół jednej idei, jaką jest dobro środowiska zawodowego oraz ochrona społeczeństwa. Czas potrzebny na wykształcenie tego rodzaju wspólnoty może zostać bardzo różnie spożytkowany, co pokazują doświadczenia chociażby psychologów, którym do dziś nie udało się wprowadzić rozwiązań ustawowych w życie. W większości przypadków jednak decyzja o powołaniu lub reaktywowaniu samorządu zawodowego była ze wszech miar słuszna.

Nikt z badanych osób nie wychodził z założenia, iż samorząd zawodowy jest tworem wolnym od wszelkich wad, a jego funkcjonowanie nie powinno wzbudzać żadnych zastrzeżeń. Lata doświadczeń pokazały, gdzie jego działania zasługują na pochwałę, gdzie natomiast jest jeszcze wiele do poprawienia. Ważne jest, aby głos członków danej społeczności zawodowej został wysłuchany przez władze korporacyjne i rządowe oraz stał się podstawą podejmowania działań reformujących funkcjonowanie samorządu. Można domniemywać, że działanie bez konsultacji lub wbrew opinii środowisk zawodowych jest drogą donikąd i przyniesie więcej szkód aniżeli korzyści.

ROZDZIAŁ V

Przewidywane kierunki rozwoju samorządu zawodowego w Polsce

1. Kształtowanie wizerunku samorządu zawodowego

Zarówno w literaturze przedmiotu jak i w odpowiedziach respondentów w trakcie prowadzonych badań empirycznych pojawia się temat wizerunku samorządu zawodowego w Polsce. Wizerunek społeczny danej korporacji zawodowej jest bowiem integralnym elementem budowy zaufania w społeczeństwie[1]. Badania opinii publicznej wskazane w rozdziale I pokazują, z czym kojarzy się zawód zaufania publicznego oraz komu Polacy przypisują to miano. Jednym z priorytetów współcześnie funkcjonujących samorządów zawodowych powinno być budowanie pozytywnego wizerunku swojej korporacji. Nie ulega wątpliwości, że obraz samorządów zawodowych przekazywany obywatelom przez środki społecznego przekazu jest negatywny i w przekonaniu autora nie do końca zgodny z rzeczywistością.

Samorządy zawodów zaufania publicznego powinny tworzyć pewne zasady, które regulują życie społeczne danej grupy zawodowej:

- mają status społeczny, aprobatę społeczeństwa, poczucie stabilności, gwarantują realizację właściwych sobie wartości niezbędnych do funkcjonowania społeczeństwa;
- uczestniczą we współtworzeniu ram rzeczywistości, co daje danej grupie zawodowej możliwość rozwoju przy równoczesnym spełnieniu norm społecznych;
- mają wiarygodność i stąd są uprawnione do wypowiadania się w kwestiach społecznych, np. diagności laboratoryjni o organizacji i ochronie zdrowia społeczeństwa polskiego;

[1] Podobne rozważania dotyczą funkcjonującego w Polsce samorządu terytorialnego: S. Michałowski, *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a społeczeństwo obywatelskie*, (w:) *Władza lokalna a media: zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. S. Michałowskiego, W. Micha, Lublin 2006, s. 135–146.

- mają poczucie prawa orzekania o sobie;
- mają własną strukturę organizacyjną, tworzą ramy dogodne dla podnoszenia stanu świadomości i odpowiedzialności za przyjęte na siebie zobowiązania wobec społeczeństwa; przejmują i ustalają kryteria nadzoru i kontroli standardów wykonywanych zadań, ciągle poszukują doskonalszych form zapewnienia wartości, w których obronie chcą występować[2].

Wśród kluczowych zasad wskazanych powyżej, na uwagę zasługują te związane z posiadaniem statusu społecznego, aprobaty społecznej czy wiarygodności. Wszystkie te zasady związane są z wizerunkiem samorządu zawodowego. Wydaje się również, że sposób prezentacji tematyki samorządowej w środkach społecznego przekazu wpływa na postawy odbiorców przekazu medialnego[3]. Media uznawane są za czwartą władzę, mają ogromny wpływ na kształtowanie opinii i postaw w społeczeństwie. Najszerszym przekaźnikiem informacji jest telewizja, a ostatnio coraz częściej wykorzystywany jest Internet. Przedstawiciele różnych mediów rejestrują i opisują poczynania danych podmiotów i oddziałują na wielkie zbiorowości. Czasami jednak przekazują oni wiadomości w sposób fragmentaryczny, nie różnicując ich znaczenia, co bez wątpienia należy do negatywnych stron oddziaływania mediów[4].

Aby rozważać proces kształtowania wizerunku należy przede wszystkim zdefiniować samo pojęcie. Angielskie słowo *image* pochodzi z łaciny (od *imitati* tzn. naśladować). Według słownika języka angielskiego *image* jest sztucznym naśladowaniem lub reprezentacją zewnętrznego kształtu jakiegokolwiek obiektu lub osób. Według polskiego „Słownika języków obcych" jest to obraz, wizerunek jakiejś postaci stworzony na podstawie jego działalności zawodowej i cech osobistych lub też obraz, oblicze, charakter czegoś[5]. W szerszym znaczeniu wizerunek jest to stworzony w określonym celu obraz odbierany przez opinię publiczną. Ma on wywołać w odbiorcy określone skojarzenia – zazwyczaj emocjonalne, które są przypisane podmiotowi wizerunku. Kształtowanie wizerunku jest ogółem działań, jakie czyni podmiot w celu jego wypromowania i utrzymania się w życiu publicznym[6].

---

[2] H. Owczarek, op. cit., s. 77–88.

[3] A. Wierzbicki, *Wizerunek samorządu terytorialnego w prasie lokalnej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2006, nr 2, s. 137.

[4] M. Sokołowski, *Media wobec kulturowych przemian współczesności*, Olsztyn 2003, s. 89.

[5] *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1996, s. 462.

[6] Kreowanie wizerunku oznacza oddziaływanie na świadomość. Dokonuje się ono przez przedkładanie komuś informacji. Wizerunek jako efekt kreacji jest przedstawieniem doświadczanym przez odbiorców. Zob. B. Hordecki, *Kreowanie wizerunków a demokracja – w poszukiwaniu hipotezy badawczej*, (w:) *Marketing polityczny szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji?*, pod red. P. Pawełczyka, Poznań 2007, s. 145.

Na formę promowania składają się wypowiedzi, zachowania, określone postępowanie i kontakty z innymi uczestnikami życia publicznego[7].

W innym ujęciu wizerunek jest traktowany jako pewna wielowarstwowa konstrukcja, która stanowi sumę wszystkich spostrzeżeń dotyczących danego podmiotu lub przedmiotu. Jest sumą postaw, poglądów i wrażeń, jakie dana osoba posiada w stosunku do danego obiektu[8]. Należy również pamiętać, że raz ukształtowany wizerunek danej organizacji, czy osoby trudno jest później zmienić, bowiem ludzie patrząc na daną osobę czy instytucję bardzo szybko kształtują sobie określony wizerunek i oceniają ją. Bardzo trudno jest również zatrzeć niekorzystne wrażenie[9].

Istotną sprawą jest to, aby pojawiać się w mediach. Instytucje samorządu zawodowego poprzez swoich przedstawicieli powinni więc występować w przekazach medialnych. W przypadku polityków twierdzi się, że ich obecność w prasie czy telewizji prowadzi z reguły do tego, że większość wyborców już na początku kampanii wyrabia sobie konkretne wyobrażenia oraz lokuje sympatie i antypatie[10]. Samo pojawienie się w mediach nie oznacza jeszcze, że dana organizacja lub osoba jest wartościowa, ale rozwój kultury masowej kreuje dane postawy, ludzi i instytucje stawiając ich na szczycie politycznego establishmentu[11].

Każdy obraz kreujący pewien wizerunek wymaga reżyserii, która zmienia prawdziwość wydarzeń. Tego typu praktyki oskarża się o to, że utrudniają ludziom rozróżnienie tego, co jest obrazem, a co jest rzeczywistością. Daniel J. Boorstin nazywa tego rodzaju praktyki „pseudowydarzeniami". Jego zdaniem życie społeczne jest przepełnione tego typu działaniami. Jeżeli takie obrazy zaczynają zastępować rzeczywistość to wówczas pojawia się trudność z rozróżnieniem, co jest prawdą, a co nie[12].

Odwołując się do klasycznej teorii procesu komunikacji: nadawca – przekaz – odbiorca należy wyraźnie powiedzieć, że członkowie danej organizacji powinni być pytani o jej wizerunek i powinni przedstawiać jednolity obraz danej instytucji. Trzeba również uważnie analizować odbiorców wysyłanych komunikatów dla

---

[7] K. Giereło, *Wizerunek (image) polityka – teoria i praktyka*, (w:) *Public relations w teorii i w praktyce*, pod red. B. Ociepki, Wrocław 2003, s. 29; por. J. Cianciara, B. Uściska, *Komunikacja społeczna. Komunikowanie się z mediami w praktyce*, Wrocław 1999, s. 90.

[8] L. Kuras, *Kształtowanie wizerunku politycznego w perspektywie etycznej*, (w:) *Wartości w kampaniach wyborczych 2005 roku*, pod red. D. Walczak-Dunaj, Pabianice 2006, s. 151.

[9] E. Jerzyk, *Wizerunek*, (w:) *Komunikowanie się w marketingu*, pod red. H. Mruka, Warszawa 2004, s. 301.

[10] W. Schulz, *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006, s. 159.

[11] D. Bożyk, *Obraz polityków – wizerunek rzeczywisty a odzwierciedlony?*, (w:) *Marketing polityczny szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji?*, pod red. P. Pawelczyka, Poznań 2007, s. 136.

[12] K. Fil, *Kreowanie wizerunku polityków artefaktem współczesnej sceny politycznej*, „Athenaeum" 2003, nr 11, s. 57.

zachowania większej kontroli nad własnym wizerunkiem[13]. Publiczny wizerunek danej osoby bądź instytucji może być prawdziwy bądź całkowicie odrębny od prawdziwej tożsamości. Pomimo, że współczesne teorie autoprezentacji podkreślają obowiązującą zasadę autentyczności, która oznacza, że publiczne wizerunki oferowane partnerom interakcji nie są zbyt odległe od treści autentycznego „ja", to nie można wykluczyć zaistnienia autoprezentacji kłamstwa[14].

Oprócz wizerunku całej organizacji należy także podkreślić rolę przywódcy, czy lidera. Pozytywny wizerunek lidera powoduje, że nawet niepopularne decyzje znajdują swoich „nabywców" oraz przyciągają zainteresowanie daną instytucją. Jego pozytywny wizerunek i aktywność w tym zakresie zmienia pozycję danej organizacji na rynku[15]. Niekwestionowanym liderem w ramach poszczególnych samorządów jest prezes, który powinien wziąć na swoje barki ciężar bycia „twarzą" organizacji. Jego pozycja społeczna, aktywność publiczna oraz sposób wypowiadania się i postępowania rzutują na kreowany obraz całej organizacji[16].

W doniesieniach medialnych najczęściej pojawiają się zawody prawnicze oraz medyczne, gdyż wydaje się, że to one są najbliższe obywatelom. Obraz rysujący się po analizie tekstów dotyczących korporacji prawniczych i medycznych jest przygnębiający. Rafał Ziemkiewicz w jednym z artykułów napisał: „Nic tak nie szkodzi naszym szansom na życie w normalnym kraju, jak niemożność wyrwania się z systemu pełnego absurdalnych grupowych przywilejów, w większości zakorzenionych w PRL i uświęconych mocą powszechnego przyzwyczajenia – ale też produkowanych systematycznie przez kolejne rządy III RP"[17]. Ewa Usowicz pisząc o korporacjach zawodowych uznaje, że ograniczają obywatelom konstytucyjnie gwarantowaną wolność[18], z czym nie można się zgodzić.

Tematyka krytycznych artykułów na temat funkcjonowania samorządów zawodowych dotyczy przede wszystkim nadużywania uprawnień publicznoprawnych, ograniczania dostępu do zawodu młodym ludziom oraz etyki zawodowej. Nie wnikając w zasadność stawianych zarzutów[19] warto zwrócić uwagę na retorykę,

---

[13] A. Iwaszkiewicz, *Wizerunek jako komunikowane znaczenie i atrybut organizacji*, „Studia Medioznawcze" 2011, nr 1, s. 103.

[14] E. M. Maliniak, *Polityka jako sztuka kreowania wizerunku. Między Twarzą a Maską*, (w:) *Metafory polityki, tom 2*, pod red. B. Kaczmarka, Warszawa 2003, s. 275.

[15] M. Cichosz, *Wizerunek lidera politycznego*, (w:) *Marketing polityczny – w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, pod red. M. Jezińskiego, Toruń 2005, s. 78.

[16] W literaturze dotyczącej samorządu terytorialnego podkreśla się rolę przywódcy lokalnego: S. Michałowski, *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, (w:) *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, pod red. S. Michałowskiego, K. Kuć-Czajkowskiej, Lublin 2008, s. 27–44.

[17] R. A. Ziemkiewicz, *Czas skończyć z kastowymi przywilejami*, „Rzeczpospolita" 2009, nr 13, s. A14–A15.

[18] *Między wolnością a samorządnością*, http://www.rp.pl/artykul/9158,246731–Miedzy-wolnoscia-a-samorzadnoscia-.html, z dnia 19.12.2011 r.

[19] Więcej na ten temat w kolejnym podrozdziale.

jaka pojawia się już w samych tytułach artykułów podejmujących tematykę samorządową:

- P. Lisiewicz, *Ten, co zadziera z korporacją*, „Gazeta Polska" 2005, nr 24, s. 14;
- P. Wrabec, *Grabarze konkurencji: niedostępne profesje*, „Polityka" 2005, nr 20, s. 46–48;
- A. Blinkiewicz, *Dyktatura korporacji: 131 regulacji ogranicza w Polsce dostęp do kilkunastu zawodów*, „Wprost" 2005, nr 36, s. 30–32;
- P. Lisiewicz, *Uderzyć w kliki*, „Gazeta Polska" 2005, nr 47, s. 8;
- E. Skalski, *Koła kolegów*, „Polityka" 2008, nr 40, s. 92–95;
- P. Winczorek, *Te okropne korporacje*, „Rzeczpospolita" 2008, nr 6, s. A15;
- K. Dolecki, *W korporacji siła*, „Gazeta Wyborcza" 2007, nr 198, s. 1;
- A. Piński, *Arystokracja III RP: rząd Donalda Tuska walczy z korporacjonizmem, zwiększając przywileje prawniczych korporacji*, „Wprost" 2008, nr 14, s. 56–58;
- M. Piasecki, *Nie zamykać dostępu do korporacji*, „Dziennik Gazeta Prawna" 2010, nr 85, s. A20;
- K. Wójcik-Adamska, *Samorządy prawnicze nagminnie łamią prawo: czarna lista niedozwolonych klauzul*, „Dziennik Gazeta Prawna" 2010, nr 116, s. B7;
- J. Kochanowski, *Czas rozbić korporacje*, „Najwyższy Czas!" 2009, nr 6, s. IX–XI.

Pejoratywne określenia stosowane w tytułach wymienionych wyżej artykułów powodują, że czytelnik staje w trudnej sytuacji, bowiem próbuje zmierzyć się z treścią i samodzielnie wyciągnąć wnioski będąc nakierowanym poprzez nagłówek artykułu. Pojawiają się również artykuły, których autorzy poszukują rozwiązań mających usprawnić funkcjonowanie samorządów zawodowych i stają w obronie korporacji:

- M. Bieniak, A. Kalwas, *Samorząd prawniczy wrogiem publicznym*, „Rzeczpospolita" 2011, nr 138, s. C9;
- K. Sobczak, *Korporacje czy rynek: nie tylko adwokaci i radcowie świadczą pomoc prawną*, „Rzeczpospolita" 2006, nr 139, s. C4;
- D. Sikora, *Resort zdrowia ogranicza samorządność lekarzy: nowelizacja ustawy o izbach lekarskich*, „Gazeta Prawna" 2007, nr 67, s. 14;
- P. Winczorek, *Korporacja za zamkniętymi drzwiami: jest wiele zawodów zaufania publicznego, nie tylko adwokat*, „Rzeczpospolita" 2006, nr 98, s. C4;
- K. Sobczak, *Korporacje muszą być gotowe do otwarcia: dostęp do zawodów prawniczych*, „Rzeczpospolita" 2006, nr 101, s. C3.

W tej swoistego rodzaju tabloidyzacji przekazu prasowego umyka bardzo ważna rzecz, jaką jest szacunek dla czytelnika i dziennikarska rzetelność. Chwytliwy i kontrowersyjny tytuł jest sposobem na przyciągnięcie uwagi czytelnika i nie jest działaniem nagannym. W treści artykułu powinny jednak znaleźć się rzetelne argumenty świadczące na rzecz stawianej tezy. Odwoływanie się do potocznych opinii oraz emocji czytelnika powoduje zamęt poznawczy i nie prowadzi do racjonalnych wniosków. Nie ulega jednak wątpliwości, że część stawianych zarzutów znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Wśród opisanych zawodów zaufania publicznego najbardziej negatywny wizerunek jest udziałem komorników. W potocznym rozumieniu zawód komornika kojarzy się z nagminnym łamaniem prawa. Należy wyraźnie podkreślić, że w większości przypadków opinia społeczeństwa o komornikach jest nieuzasadniona, gdyż działają oni w majestacie prawa i odzyskują słusznie przyznane przez niezawisły sąd należności. Kontrowersje budzi jednak sposób dokonywania egzekucji, w trakcie której padają nawet nawoływania do „zlinczowania" komornika. Nie brakuje także wyzwisk i określeń, które co pewien czas się powtarzają. Dłużnicy określają przedstawicieli tej profesji jako „bezduszne świnie", „wyjątkowe bestie, które nigdy się nie zmienią i powinny być unicestwione razem ze swoją rodziną, tak jak Kaligula czy Neron"[20]. Do negatywnego wizerunku komornika przyczyniają się również media. Jeden z dziennikarzy „Życia Warszawy" zatytułował swój artykuł *Komornik grasuje, księgowa żąda udziałów*[21]. W „Głosie Szczecińskim" natomiast zacytowano opinię internauty, który stwierdził, że „komornicy są jak wampiry, szukają tylko okazji, żeby wyssać jak najwięcej"[22].

Elementem kulminacyjnym krytyki kierowanej pod adresem komorników był niewątpliwie film Feliksa Falka pt. „Komornik". W opinii środowiska komorniczego ukazany w filmie obraz komornika nie pomaga w jego zmianie przede wszystkim dlatego, że twórcy filmu nie zadbali o poprawność merytoryczną pokazując chociażby udział komornika w ekshumacji zwłok w związku z prowadzoną egzekucją komorniczą. Zdaniem jednego z komorników oglądających ten film, publiczność widząc scenę bicia komornika odczuwała wyraźną ulgę. Potęguje to powszechną niechęć do tego zawodu[23]. Z drugiej jednak strony negatywny wizerunek komorników wynika często z błędów popełnianych przez przedstawicieli tej profesji. Dla przykładu w 2003 roku asesor komorniczy z Rudy Śląskiej zawyżał opłaty egzekucyjne i w ten sposób zarobił ponad 280 tys. złotych[24]. Przed przedstawicielami zawodu komornika stoi więc bardzo trudne zadanie budowy pozytywnego wizerunku tej profesji, którego nie ułatwia specyfika zawodowych czynności wykonywanych przez komorników.

Należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie profesje oceniane są przez społeczeństwo tak krytycznie, jak ma to miejsce w przypadku komorników. W świadomości społecznej funkcjonuje np. profesja farmaceuty, która cieszy się dużym zaufaniem społecznym. Wyniki badań prowadzonych przez Agnieszkę Zimmerman wśród klientów aptek pokazują, że zawód farmaceuty (aptekarza) jest pozytywnie

---

[20] *Niespodzianka*, „Nowa Currenda" 2007, sierpień, s. 99.

[21] *Komornik grasuje, księgowa żąda udziałów*, http://www.zyciewarszawy.pl/artykul/381834.html, z dnia 15.12.2011 r.

[22] *Napisali o egzekucji*, „Nowa Currenda" 2009, sierpień, s. 127.

[23] *Refleksje po obejrzeniu filmu – Komornik według Falka*, „Nowa Currenda" 2005, październik, s. 29.

[24] *Komornik przedsiębiorcą?*, „Nowa Currenda" 2007, sierpień, s. 78.

postrzegany, bowiem spośród pytanych osób 75% uznało, że darzy farmaceutów dużym zaufaniem. Jednocześnie 49% pytanych osób bardzo często korzysta z porad medycznych w aptece. Co istotne udzielane przez farmaceutów porady zostały ocenione jako wyczerpujące i zrozumiałe przez 81% badanych osób. Ankietowani podkreślali fachowość i dobrą jakość usług świadczonych przez aptekarzy. Apteka kojarzy się badanym osobom nie tylko z miejscem zaopatrzenia w leki, ale także jako placówka, w której powinny być świadczone usługi związane z ochroną zdrowia, a gwarantem jakości usług oferowanych w aptece jest farmaceuta[25].

Jak zatem budować pozytywny wizerunek własnej korporacji zawodowej? Bazując na literaturze dotyczącej wizerunku publicznego i politycznego oraz 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.

Jednym z kluczowych zadań samorządu zawodowego jest poprawa wizerunku korporacji. Jest to zadanie bardzo trudne, bowiem za sprawą przekazów medialnych w polskim społeczeństwie ugruntował się już negatywny obraz samorządów zawodowych. Kończąc rozważania dotyczące wizerunku samorządu zawodowego

---

25 A. Zimmermann, *Wpływ uregulowań prawnych na sytuację aptekarstwa w Polsce na początku XXI wieku*, Praca doktorska wykonana w Samodzielnej Pracowni Farmacji Społecznej Akademii Medycznej w Gdańsku, s. 87–109. Więcej na temat wizerunku innych profesji: M. Z. Stepulak, *Psycholog jako nauczyciel akademicki w mediach: refleksja etyczna*, „Annales, Etyka w Życiu Gospodarczym" 2009, t. 12, nr 2, s. 67–76; J. Przybek-Mita, *Wpływ wizerunku zawodowego na działania o charakterze innowacyjnym na przykładzie pielęgniarek i położnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing" 2010, nr 2, s. 365–370.

warto zwrócić uwagę na trafną, zdaniem autora pracy, opinię Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz, która stwierdziła: „Żadna struktura państwowa, zwłaszcza taka o charakterze samorządu zawodowego, nie może rezygnować z walki o akceptację społeczną, bo to z niej wypływają późniejsze decyzje parlamentu i rządu. Samorząd zawodowy przez dziesiątki lat swojego istnienia dobrze służył pacjentom i swoim członkom, a przymusowa przynależność do niego, służyła tylko lepszemu wypełnianiu tego zadania w państwie demokratycznym. We współczesnym «medialnym» społeczeństwie, które nagłaśnia wszelkie nieprawidłowości, wiadomości o właściwym funkcjonowaniu nie są atrakcyjne. Musi się to zmienić. Treść działania samorządu zawodowego: szybkie i sprawne egzekwowanie standardów zawodowych i etycznych zdaje się często swoistym «wyścigiem» z egzekwowanym błyskawicznie przez media powszechnym potępieniem społecznym w przypadkach nagannych, którego część rozciąga się też na samorząd zawodowy. Równolegle więc zmienić się powinna forma działania. Jeżeli samorząd ma się rozwijać właściwie, niezbędna jest ścisła współpraca różnych rodzajów samorządów zawodowych, które powinny ukazać społeczeństwu przydatność swoich działań. Nadchodzące zmiany prawne będą «funkcją» takiej właśnie akceptacji społecznej. Samorządy zawodowe stoją dziś przed trudnym zadaniem: powinny zapewnić swoim członkom poczucie integracji i zawodowego bezpieczeństwa, stworzyć ramy do samokształcenia i działalności *pro bono*, równocześnie powinny zapewnić poczucie bezpieczeństwa obywatelom, którzy muszą zostać przekonani, że kwestia etycznego działania jest w naprawdę dobrych rękach”[26].

2. Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu zawodowego

W ostatnich latach samorząd zawodowy w Polsce poddawany jest krytyce zarówno przez opinię publiczną jak i często samych jego członków. Szansą na poprawę społecznych notowań korporacji zawodowych będzie przede wszystkim dbałość o ich wizerunek.

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[27], inne oskarżane

[26] I. Lipowicz, *List rzecznika praw obywatelskich*, „Diagnosta laboratoryjny” 2011, nr 2, s. 6.

[27] 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.

są o sztuczne budowanie barier w dostępie do określonej profesji w celu ochrony własnych, partykularnych interesów i zawyżaniu 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[28]. Członkowie samorządu twierdzą, że przepisy określające drogę zawodową mają charakter ochrony klientów, którzy zasługują na obsługę przez wysoko wykwalifikowanych specjalistów[29]. Poddaje się jednak w wątpliwość to, czy samorząd zawodowy nie ogranicza konkurencji na rynku i nie stanowi swoistego rodzaju 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 realną poprawą tego stanu. Wyprzedzają nas takie kraje jak: Wło-

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 położnictwa. 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.

[28] 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.

[29] 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.

chy, 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[30]). 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 w Polsce 1 012 obywateli. Inaczej mówiąc na 100 000 obywateli w Polsce przypada 99 prawników[31]. Szczegółowe zestawienie dotyczące dostępności usług prawniczych w krajach członkowskich całej Unii Europejskiej przedstawia wykres 28.

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[32].

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[33], co pokazuje tabela 12.

---

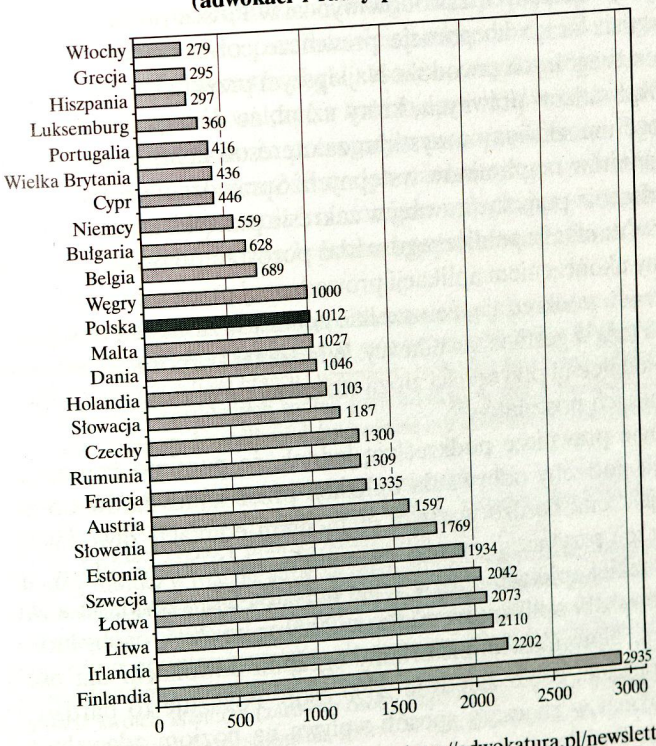
30 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. (98/5/EC) w sprawie ułatwienia stałego wykonywania zawodu prawnika w innym państwie członkowskim niż to, w którym zostały uzyskane kwalifikacje (Dz. Urz. Nr L 077 z 1998 r.).

31 *Raport o dostępności pomocy prawnej w Polsce*, http://adwokatura.pl/newsletter/gfx/File/001/DANE.pdf, z dnia 15.02.2010 r., s. 3.

32 *Raport o dostępności*..., s. 2.

33 Zawód ten zaliczany jest często w poczet profesji prawniczych.

Wykres 28. 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.

Tabela 12. 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.

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[34].

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 doprowadzi do spełnienia ich postulatów[35].

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 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[36].

---

[34] 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.

[35] *Stanowisko samorządu radców prawnych w sprawie poszerzenia dostępu do zawodu i likwidacji egzaminu wstępnego na aplikację*, http://www.edukacjaprawnicza.pl/images/files/stanowiskokrrpw-sprawiea plikacjiradcowskiej.doc, z dnia 15.02.2010 r.

[36] 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:

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[37].

- 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.

37 R. Kmieciak, *Samorządy prawnicze...*, s. 77–79.

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”[38].

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 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[39].

---

[38] A. Kalwas, *Dlaczego ciągle walczy się z samorządami prawniczymi?*, (w:) *Zawody prawnicze*, pod red. T. Gardockiej, J. Sobczaka, Toruń 2010, s. 222–223.

[39] 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,

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[40]. 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 zaznaczyć, 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[41].

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[42]. Ostatecznie projekt ministerstwa został

z. 6, s. 97–104; J. Stepień, *Miejsce adwokatury we współczesnym państwie*, „Palestra" 2009, nr 3/4, s. 305–311.

[40] *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.

[41] *Wyniki egzaminów zaskoczyły wszystkich*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/38382,wyniki_egza minow_zaskoczyly_wszystkich.html, z dnia 12.12.2011 r.

[42] *Notariusze: Zubożejemy i zamkniemy kancelarie, Ziobro: Przyjdą nowi*, http://www.pb.pl/1370860,101071,notariusze-zubozejemy-i-zamkniemy-kancelarie-ziobro-przyjda-nowi, z dnia 12.12.2011 r.

nieco złagodzony i wprowadzony w życie[43]. 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[44].

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 których zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego są znacznie bardziej przejrzyste i zgodne z ogólnymi normami prawa[45].

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

---

[43] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. 2007 Nr 187, poz. 1336).

[44] A. Karwowska, *Młodzi lekarze na pustki w szpitalach*, „Metro" 2009, nr 1670, s. 4.

[45] 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.

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 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[46]. Poddał on w ten sposób w wątpliwość korporacyjny charakter funkcjonowania samorządu zawodowego w Polsce[47]. 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 Rzeczni-

46 RPO-598261–I/08/AK.

47 D. Frey, T. Pietryga, *Przeciw korporacjom*, http://www.rp.pl/artykul/246924.html, z dnia 15.12.2011 r.

ków 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.)[48]. Stwierdziła ona jednoznacznie, że zarzuty przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie znajdują uzasadnienia ani w nauce prawa administracyjnego, ani w teorii samorządu zawodowego, ani też w 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[49]. W przekonaniu rzeczników patentowych logika

[48] 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 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.

[49] 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

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[50].

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[51].

Debata publiczna, jaka miała miejsce w związku z wnioskiem rzecznika oraz rozstrzygnięciem Trybunału, po raz kolejny zwróciła oczy opinii publicznej na samorządy zawodów zaufania publicznego. Niestety, po raz kolejny instytucja samorządu zawodowego została przedstawiona w negatywnym świetle, co ponownie pogorszyło jego wizerunek. Sytuacja ta została również wykorzystana przez polityków, którzy próbowali udowodnić niecelowość istnienia w Polsce powszech-

---

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.

50 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 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.

51 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09.

nych organizacji zrzeszających reprezentantów 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[52], 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. 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 13.

Przedstawiona poniżej 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 tę 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,

[52] 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 13. 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; • podważania 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.

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 szczególnie nasilają się 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[53].

Nie ulega wątpliwości, że w Polsce funkcjonuje wiele profesji, które w opinii społeczeństwa zasługują na miano zawodu zaufania publicznego. Znakomitym przykładem takiego zawodu jest dziennikarz. Zdaniem J. Sobczaka: „Dziennika-

[53] M. Kulesza, *Pojęcie zawodu*..., s. 25–31

rzy 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"[54].

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 optymistycznie. 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 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[55].

---

54 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.

55 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.

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[56].

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[57]. 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 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[58].

---

[56] 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.

[57]

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[59].

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[60]. Funkcjonował 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 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[61].

---

59 B. Klimczak, *Zrzeszenia pośredników rynku kapitałowego – samorządy in potentia*, (w:) *Sam rząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimcz Wrocław 2001, s. 250–251.

60 Dz. U. 1991 Nr 35, poz. 155.

61 B. Klimczak, *Zrzeszenia pośredników...*, s. 251–263; por. M. Bartkowiak, *Etyka zawodo maklerów papierów wartościowych i doradców inwestycyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i So logiczny" 2003, z. 3, s. 145–154.

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, 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[62].

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[63].

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[64]. Polskie Stowarzyszenie Aktuariuszy[65] złożyło w Ministerstwie Finansów uwagi do nowelizacji ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej[66], 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

---

[62] S. Kalus, *Rzeczoznawstwo majątkowe jako wolny zawód*, „Miscellanea Iuridica" 2002, t. 1, s. 61–72.

[63] *Rzeczoznawcy majątkowi wzorem innych samorządów zawodowych chcieliby stworzyć samorząd zawodowy*, http://www.rp.pl/artykul/592804,748391.html, z dnia 6.12.2011 r.

[64] Z. Łabno, *Pośrednictwo ubezpieczeniowe a zawód zaufania publicznego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2005, nr 7/8, s. 3–8.

[65] 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.

[66] Dz. U. 2010 Nr 11, poz. 66, z późn. zm.

na coraz większe wymagania stawiane 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[67].

Zbliżone do opisanych powyżej działania podejmowało Stowarzyszenia Polskich Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych. W przyjętej przez stowarzyszenie strategii za jeden z celów strategicznych 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[68]. 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[69].

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

---

67 *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.

68 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.

69 J. Kliszcz, *Obligatoryjny samorząd*, http://www.polbrokers.pl/navigation/prasa/pliki/ObligatoryjnySa morzad.pdf, z dnia 6.12.2011 r.

prawniczy, pozbawiony barier i ograniczeń, a także przymusu przynależności do korporacji prawniczych ograniczających wolność wykonywania zawodu[70].

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 Lecha Kaczyńskiego[71]. 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[72].

Aspiracje do utworzenia samorządu zawodowego mieli również geodeci i kartografowie. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[73] 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[74]. 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[75].

Zawodem, który w powszechnej opinii spełnia atrybuty zawodu zaufania publicznego jest pracownik socjalny. Potrzebę ustawowego uregulowania profe-

---

70 http://doradcyprawni.co/2,o_stowarzyszeniu.html, z dnia 6.12.2011 r.

71 *Prezydent przeciw ustawie o doradcach prawnych*, http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,73343, 349007 6.html, z dnia 6.12.2011 r.

72 A. Zwara, *Doradcy prawni – bez zaufania publicznego*, „Palestra" 2006, nr 7/8, s. 105–109.

73 Dz. U. 2010 Nr 193, poz. 1287.

74 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.

75 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.

sjonalnej 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[76].

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[77]. 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[78].

W 1990 roku uchwalono ustawę o pomocy społecznej[79]. 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

---

76 P. Forma, *Kształtowanie się zawodu pracownika socjalnego w Polsce*, „Praca Socjalna" 2005, nr 4, s. 116–120.

77 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.

78 T. Zbyrad, *Pracownik socjalny – zawód czy powołanie?*, „Praca Socjalna" 2007, nr 3, s. 17–38.

79 Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 1990 Nr 87, poz. 506 z późn. zm.).

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"[80]. W projekcie tym przyjęto, że zawód pracownika socjalnego to zawód 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 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[81].

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[82]. 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 autora 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

[80] *Geneza prac nad ustawą o zawodzie pracownika socjalnego*, http://zalaczniki.ops.pl/PI/geneza_usta wa_pracownikow_socjalnych.doc, z dnia 6.12.2011 r.

[81] Ibidem.

[82] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

sędziów sądów powszechnych. Samorząd sędziowski został powołany ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[83]. 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[84].

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 gospodarczych[85]. 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[86].

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[87]. 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 deter-

83 Dz. U. 2001 Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.
84 S. Bułajewski, op. cit., s. 212–213; por. M. A. Waligórski, S. Pawłowski, op. cit., s. 108–110.
85 Dz. U. 1989 Nr 35, poz. 194 z późn. zm.
86 http://www.izbasyndykow.pl/o-izbie?start=10, z dnia 4.12.2011 r.
87 Statut Krajowej Izby Syndyków został uchwalony jednogłośnie przez Zjazd Założycielski, który odbył się w dniu 28 listopada 2009 r. w Warszawie.

minacji przedstawicieli tego zawodu oraz woli ustawodawcy zależy, czy profesja ta uzyska przywilej posiadania samorządu zawodowego[88].

W polskim prawie obowiązuje również ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów[89], która formalnie powołała do życia samorząd zawodowy psychologów. Wejście w życie tego aktu zostało odsunięte o 5 lat, gdyż mimo uchwalenia go już w 2001 roku nie było faktycznej możliwości wprowadzenia go w życie. W momencie przyjęcia tej ustawy podstawowym argumentem przemawiającym za odłożeniem wejścia jej w życie 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[90].

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 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[91]. Do dziś nie ukonstytuowały się organy samorządu wymienione w omawianej ustawie[92].

---

88 http://www.izbasyndykow.pl/o-izbie, z dnia 4.12.2011 r.

89 Dz. U. 2001 Nr 73, poz. 763 z późn. zm.

90 S. Pawłowski, op. cit., 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.

91 *Stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, http://www.polska-psychologia.win.pl/aktualn.html, z dnia 15.11.2011 r.

92 Rozważanie 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

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[93].

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, a w szczególności na: diagnozie psychologicznej, opiniowaniu, orzekaniu, psychoterapii, udzielaniu pomocy psychologicznej oraz prowadzeniu przez psychologa badań naukowych w dziedzinie psychologii lub działalność dydaktyczną w tym zakresie[94].

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.

[93] http://www.psychiatria.pl/txt/a,3391,0,weszla-w-zycie-ustawa-o-zawodzie-psychologa#.TsGBBYQZ mS8, z dnia 15.11.2011 r.

[94] 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;

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[95];
- ochrona prawna metod i narzędzi psychologicznych;
- reprezentowanie zawodu psychologa i ochrona jego interesów;
- współpraca z Komisją Ekspertów, szkołami wyższymi, jednostkami badawczo-rozwojowymi oraz towarzystwami naukowymi w kraju i za granicą;
- opiniowanie aktów prawnych dotyczących zawodu psychologa;
- współpraca 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.

W 2009 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło projekt ustawy uchylenia ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. Wśród argumentów na rzecz słuszności decyzji o uchyleniu tej ustawy na czoło wysuwają się:

- 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.

95 J. Brzeziński, B. Chyrowicz, W. Poznaniak, M. Toeplitz-Winiewska, *Etyka zawodu psychologa*, Warszawa 2008, s. 82–97.

- 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 ustawy 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, tryb i czas jego odbywania; regulacja ta jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP; zgodnie z treścią tego przepisu, koniecznym elementem delegacji ustawowej są wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, czego przepis art. 8 ust. 9 ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów nie zawiera; poza tym, tak zakreślony zakres spraw przekazanych do unormowania w akcie wykonawczym na tle uprawnień przyznanych samorządowi zawodowemu psychologów jest niejasny[96].

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

96 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.

nie przyjęto nowych ustaw normujących funkcjonowanie samorządu zawodowego. Ustawodawca po doświadczeniach lat 90. zachowuje wyraźną ostrożność. Należy wyraźnie podkreślić, że nie istnieje zamknięty katalog profesji określanych mianem zawodów zaufania publicznego. Pamiętajmy jednak, że dążenie 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 dotyczące samorządu zawodowego w Polsce należy wrócić do pytania, czy ta forma samorządu spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób i w należyty sposób wywiązuje się z powierzonych mu zadań? Analiza założeń teoretycznych, poparta wskazaniem doświadczeń historycznych, przeglądem obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych oraz badaniami empirycznymi dotyczącymi oceny funkcjonowania samorządów zawodowych przez ich członków pozwala pozytywnie odpowiedzieć na tak postawione pytanie.

Nie ulega wątpliwości, że samorząd zawodowy powstały w procesie transformacji systemowej jest jednym z elementów zdecentralizowanej administracji państwowej, bowiem kompetencje przekazane mu do realizacji przez ustawodawcę wchodzą w zakres władztwa administracyjnego. Ponadto pełni on ważną rolę w reprezentowaniu zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli przed władzami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i innymi organizacjami funkcjonującymi w sferze publicznej. Przede wszystkim jednak stanowi element zabezpieczający interes społeczny poprzez sprawowanie nadzoru na prawidłowym wykonywaniem danego zawodu zgodnie z wymogami etycznymi i profesjonalnymi.

Analiza literatury przedmiotu, w szczególności opracowań z zakresu prawa administracyjnego pozwala stwierdzić, że samorząd zawodowy został wyposażony w szereg kompetencji publicznoprawnych, co sytuuje go na równi z innymi formami administracji, tj. administracją rządową, samorządem terytorialnym czy samorządem gospodarczym. Samorząd zawodowy jest więc elementem zdecentralizowanej administracji państwowej. Bezsporne jest również to, że w praktyce traktowany jest on często jako organizacja reprezentująca partykularne interesy danej grupy zawodowej. Pomijany jest natomiast aspekt publicznoprawny działalności samorządowej.

Do głównych zadań samorządu zawodowego z zakresu administracji publicznej należy przede wszystkim nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu dotyczący między innymi kwestii dostępu do określonej profesji i prowadzenia rejestru osób posiadających prawo wykonywania zawodu. Po stronie samorządu leży również cały wachlarz zadań związanych z organizowaniem i prowadzeniem sądownictwa dyscyplinarnego, a także doskonalenia zawodowego i określania programów kształ-

cenia w danej profesji. Uprawnione wydaje się więc być twierdzenie, że samorząd zawodowy to modelowy przykład samorządu korporacyjnego, opartego na przymusowych związkach osób, które w zinstytucjonalizowanej formie realizują szereg przekazanych im ustawowo kompetencji publicznych.

Szczegółowa analiza historyczna oraz prawno-instytucjonalna pokazały, że ustawodawca powołując do życia samorządy zawodowe korzystał z doświadczeń okresu II Rzeczypospolitej. Niemniej zręby polskiego samorządu zawodowego powstały już w okresie zaborów. Oczywiście były to organizacje inicjowane przez poszczególnych zaborców, jednakże tworzone na ziemiach rdzennie polskich. Co więcej, w ich skład wchodzili również Polacy wykonujący daną profesję. Czasem dynamicznego rozwoju samorządu zawodowego w Polsce był okres II Rzeczypospolitej. Wówczas przyjęto uregulowania prawne powołujące pięć korporacji zawodowych. Po zakończeniu II wojny światowej naturalny rozwój instytucji samorządowych został wstrzymany. Do idei samorządności powrócono na początku lat osiemdziesiątych. Ponowny rozwój samorządu zawodowego nastąpił po roku 1989. Przyjęte wówczas rozwiązania, które w znakomitej większości (po niewielkich zmianach) obowiązują do dziś, wzorowane były na sprawdzonych rozwiązaniach okresu międzywojennego. Niewątpliwie ułatwiło to proces restytucji samorządności, w tym także zawodowej, w demokratycznej Polsce.

Na podstawie przeprowadzonych wyników badań wśród przedstawicieli czterech korporacji zawodowych możemy stwierdzić, że osoby wykonujące daną profesję tworzą grupę – wspólnotę. Elementem spajającym tą grupę jest niewątpliwie samorząd zawodowy. Co bardzo istotne, ankietowani przedstawiciele zawodów zaufania publicznego podkreślali, że samorząd zawodowy jest elementem integrującym dane środowisko. Spoistość organizacyjna i deontologiczna danej grupy podnosi morale członków i sprawia, że efektywność działania samorządu zawodowego wzrasta. Wydaje się, że jest to również jeden z powodów, dla którego inne grupy zawodowe podejmują usilne starania na rzecz powołania własnej korporacji zawodowej. Dodajmy jednak, że podejmowano również działania, które nie zakończyły się sukcesem. Przykładem jest nieudana próba utworzenia samorządu zawodowego psychologów, gdzie mimo formalnego powołania korporacji realnie nie rozpoczęła ona swojego funkcjonowania. Jednym z powodów był niewątpliwie brak spoistości organizacyjnej przedstawicieli tego zawodu. Powołanie samorządu tej profesji okazało się być działaniem przedwczesnym.

Z przeprowadzonej analizy doświadczeń samorządowych oraz wyników badań empirycznych wynika, że samorząd zawodowy w należyty sposób chroni obywateli przed nieprawidłowościami w danej profesji oraz dba o interes publiczny. Nie jest więc instytucją anachroniczną, która w jakikolwiek sposób deformuje reguły rynkowe i działa tylko i wyłącznie na rzecz partykularnego interesu przedstawicieli wybranej profesji. Posiadany zakres kompetencji w kwestii nadzorowania prawidłowego wykonywania zawodu oraz prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego został

pozytywnie oceniony przez przedstawicieli badanych profesji. Jednocześnie jednak należy powiedzieć, że ta sfera działalności korporacji zawodowych wzbudza dużo emocji w społeczeństwie. Bezsporne jest, że w tej dziedzinie pojawia się wiele nieprawidłowości. W przekonaniu autora wynikają one jednak nie z błędnych mechanizmów czy założeń modelowych, ale raczej są wynikiem złych intencji osób piastujących określone stanowiska, które przedkładają interes prywatny ponad wspólnotowy. Jest to sytuacja nie do przyjęcia. Wydaje się, że osoby pełniące funkcje samorządowe, w szczególności te związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną, powinny być na bieżąco kontrolowane przez członków samorządu.

Nie ulega również wątpliwości, że samorząd zawodowy stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie określonych grup zawodowych i jest instytucją pożądaną przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego. To właśnie opinia członków poszczególnych samorządów zawodowych wobec macierzystych korporacji będzie miała zasadnicze znaczenie dla przyszłości samorządu zawodowego w Polsce. Wyniki badań prowadzonych na potrzeby pracy pokazują, iż ankietowani reprezentanci poszczególnych profesji w większości uznają, że samorząd zawodowy spełnia oczekiwania zrzeszonych w nim osób. Uzasadnia to twierdzenie, że powołanie samorządów zawodowych w polskim modelu ustrojowym było decyzją ze wszech miar słuszną. Ankietowani wskazali jednak cały szereg zagadnień, na jakie należałoby zwrócić uwagę podejmując próby reformy samorządów zawodowych. Badani zwrócili również uwagę na te obszary działania samorządów, które wymagają szybkiej i zdecydowanej interwencji. Wśród tych zagadnień wskazano również kwestie wizerunku samorządu, którego poprawa jest warunkiem niezbędnym dla harmonijnego rozwoju samorządu zawodowego w III Rzeczypospolitej.

W ostatnim czasie mamy do czynienia z dwoma wykluczającymi się wzajemnie dążeniami. Otóż z jednej strony przedstawiane są coraz to nowe propozycje utworzenia samorządów zawodowych formułowane przez pracowników socjalnych, geodetów, syndyków i wiele innych grup zawodowych, z drugiej strony władze rządowe, bez względu na przynależność partyjną osób kierujących państwem, podejmują działania, które w efekcie mogą doprowadzić do likwidacji tej formy samorządu w Polsce. Ograniczenie kompetencji samorządu zawodowego w zakresie realizacji ustawowych zadań publicznych prowadzi z pewnością do jego marginalizacji. Tworzy to sytuację zagrożenia ochrony interesu publicznego, która jest jednym z fundamentalnych zadań samorządu zawodowego i stanowi o jego istocie. Nadszarpnięte dobre imię korporacji zawodowych w Polsce może nawet doprowadzić do likwidacji tej formy samorządu oraz przeniesienia uprawnień posiadanych dotychczas przez samorządy na rzecz władz rządowych.

Powstały w ten sposób spór nie dotyczy tylko i wyłącznie istoty i zasadności funkcjonowania samorządu zawodowego. Jest to konflikt o model ustrojowy państwa. Jak zauważa R. Kmieciak, podejmowane próby pozbawienia korporacji zawodowych prawa do sprawowania nadzoru nad należytym wykonywaniem zawo-

du i sprawowania realnego sądownictwa dyscyplinarnego mogą doprowadzić do sytuacji, w której izby samorządowe okażą się zbędne. Sposobem na rozwiązanie tej trudnej sytuacji jest niewątpliwie wzmożenie współpracy między różnymi korporacjami i praca nad poprawą istniejącego stanu rzeczy[1].

Zaistniała sytuacja wymaga krytycznego spojrzenia na wprowadzane ostatnio rozwiązania prawne oraz zwiększenie ingerencji administracji rządowej w funkcjonowanie samorządu zawodowego. Nie oznacza to bezwzględnego oporu wobec pomysłów rządowych, ale raczej skutecznego i racjonalnego prezentowania swoich racji w procesie udoskonalania funkcjonującego modelu samorządu. Warto w tym momencie rozważań oddać głos samym przedstawicielom zawodów zaufania publicznego. Ważnym momentem w dyskusji na temat przyszłości samorządów zawodowych w Polsce była bowiem debata „Okrągłego Stołu" *Rola samorządów zawodowych – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa*, która odbyła się 6 kwietnia 2004 r. w Kancelarii Prezydenta RP. Uczestnicy spotkania przedstawili kluczowe wnioski, które powinny ukierunkować dalsze działanie samorządów zawodowych. Niektóre z postulatów są dalekosiężne i ambitne, inne natomiast dotyczą doraźnych działań. Przede wszystkim stwierdzono, że:

- należy zinstytucjonalizować współpracę samorządów i utworzyć wspólny sekretariat, utrzymywany przez wszystkie korporacje, który monitorowałby wydarzenia i umożliwiał organizację i koordynację wspólnych działań na bieżąco;
- nie mogąc liczyć na pomoc polityków we wspieraniu i wzmacnianiu samorządów, można zastanowić się nad podjęciem próby rzeczywistego wpływu na politykę przez przedstawicieli samorządów w parlamencie;
- skoro negatywna opinia publiczna o samorządach jest ugruntowana i to często przez samych polityków, to można zastanowić się, czy samorządy mogą stać się partnerem dla władzy w ramach współpracy *quasi*-politycznej, typując np. swojego kandydata na prezydenta RP w wyborach;
- można rozważyć utworzenie stowarzyszenia, które mogłoby budować pozytywny wizerunek samorządów poprzez podejmowanie różnorodnych działań np. zlecanie badań dotyczących wszystkich samorządów, czy podejmowanie współpracy z różnymi przedstawicielami władzy państwowej;
- samorządy powinny starać się o to, aby występować w mediach w pozytywnych konotacjach; należy również poszukiwać nowych sposobów dotarcia do społeczeństwa w celu zmiany opinii publicznej;
- pozytywne relacje z mediami można kreować poprzez wskazywanie etycznej strony wykonywania zawodu i moralnych wzorców; dobra prasa kształtuje również poglądy polityków i dlatego pozytywny obraz samorządów powinna tworzyć grupa profesjonalistów zajmujących się *public relations*;

[1] R. Kmieciak, *Samorząd zawodowy...*, s. 31.

- ważna jest dalsza współpraca z odpowiednikami samorządów z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej;
- niezbędne jest upublicznianie idei samorządności wewnątrz samych korporacji, gdyż świadomość samorządowa poszczególnych członków nie jest na jednakowo wysokim poziomie;
- aby zmienić niekorzystny odbiór społeczny samorządów zawodowych konieczna jest dalsza współpraca pomiędzy nimi[2].

Pomimo upływu ośmiu lat od wspomnianej debaty wskazane wówczas postulaty wydają się być nadal aktualne. Oznacza to, że sytuacja w tym okresie nie uległa poprawie. Jaka jest zatem przyszłość samorządów zawodowych? Nie ulega wątpliwości, że kluczem do dalszego rozwoju samorządności zawodów zaufania publicznego będą działania w kierunku poprawy wizerunku i odzyskania zaufania społecznego, które zostało poważnie naruszone. Wyraz tego rodzaju dążeniom dali radcy prawni, którzy uznali, iż celem strategicznym zawodu i samorządu jest odzyskanie, a następnie utrzymanie wysokiego autorytetu społecznego niezbędnego dla zawodów zaufania publicznego[3].

Zdaniem badanych przedstawicieli profesji zaufania publicznego, samorząd zawodowy jest instytucją potrzebną nie tylko ze względu na interes zawodowy, ale także dobro społeczne. Badania te potwierdziły przypuszczenie, że korporacje trwale wpisały się w świadomość przedstawicieli profesji, które uzyskały przywilej jej posiadania. Ankietowani pozytywnie ocenili funkcjonowanie własnej korporacji podkreślając, że jest ona odpowiedzią na ich oczekiwania. Wskazali oni obszary, w których trudno mieć zastrzeżenia co do jego funkcjonowania, ale równocześnie, co bardzo istotne, konstruktywnie krytykują te działania, które w ich ocenie są sprzeczne z interesem publicznym i korporacyjnym. Uświadomienie sobie własnych błędów może okazać się kluczowe w procesie modernizowania istniejących już rozwiązań organizacyjnych i wzmocnienia samorządu zawodowego. Respondenci oczekują również, że 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.

Wychodząc z założenia celowości wzmacniania procesu decentralizacji w Polsce poprzez obiektywną analizę działań korporacji zawodowych, starano się wskazać w tej pracy argumenty świadczące o potrzebie dalszego funkcjonowania tego

---

2 S. Rymar, *Podsumowanie*, (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. 176–180.

3 *Przyszłość zawodu i korporacji – uwarunkowania pozytywnej prognozy: stanowisko Ośrodka Badawczego Radców Prawnych*, „Radca Prawny" 2007, r. 20, s. 28–31.

typu organizacji. Jednocześnie wskazano na konieczność niezbędnej optymalizacji zakresu ich kompetencji przy jednoczesnym uwzględnienie tzw. interesu społecznego. Warto przywołać w tym momencie opinię jednego z klasyków niemieckiej myśli samorządowej Fritza Fleinera, który stwierdził, że „samorząd stanowi granicę dla wszechwładztwa państwowego"[4].

Z przedstawionej analizy wynika, że dyskusja na temat samorządu zawodowego wykracza znacznie poza ramy jego funkcjonowania i ma fundamentalne znaczenie dla jego przyszłości. Transformacja systemowa w Polsce wydaje się być procesem niezakończonym. Mamy do czynienia z sytuacją w której jedna ze stron sporu odwołuje się do potrzeby emancypacji zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli, druga natomiast postuluje wzmocnienie państwa jako organizacji omnipotentnej, która w sposób kompleksowy powinna regulować rzeczywistość. Należy podkreślić, że stopniowe ograniczanie prerogatyw samorządowych, z jakim mieliśmy do czynienia w ostatnich latach chociażby w przypadku samorządów prawniczych, prowadzi do tego, że istnienie samorządu zawodowego staje się zbędne.

Zaistniała sytuacja wymaga od przedstawicieli zawodów zaufania publicznego zintensyfikowania działań na rzecz zachowania własnego stanu posiadania, ale jednocześnie większej otwartości na krytykę wewnętrzną i zewnętrzną. Świadomość własnych błędów oraz otwartość na dyskusję w środowiskach zawodowych tworzących samorządy jest kluczowym elementem procesu wzmocnienia korporacji.

Konkludując należy mieć nadzieję, iż członkowie poszczególnych korporacji zrozumieją, że posiadanie samorządu zawodowego i miano zawodu zaufania publicznego nie jest stanem danym raz na zawsze, bowiem w istocie od państwa zależy, czy zechce ono przekazać część swoich prerogatyw danym grupom społecznym (zawodowym) ufając, że będą one w stanie lepiej realizować część zadań publicznych. Posiadanie samorządu zawodowego jest więc przywilejem, który winien być pielęgnowany przez przedstawicieli wyróżnionych w ten sposób zawodów. O sukcesie procesu decentralizacji administracji publicznej w Polsce, będzie można mówić dopiero wówczas, gdy pełną podmiotowość uzyskają wszystkie formy samorządu, w tym będący przedmiotem opracowania samorząd zawodowy.

[4] A. Kroński, *Teoria samorządu*..., s. 15.

BIBLIOGRAFIA

I. 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 Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 Nr 84, poz. 426).

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 27 czerwca 1977 r. (77/452/EWG) dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną, łącznie ze środkami mającymi na celu ustalenie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 176 z 15.07.1978 z późn. zm.).

Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1977 r. (77/453/EWG) dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną. (Dz. Urz. WE L 176 z 15.07.1978 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 18 grudnia 1978 r. (78/1026) w sprawie wzajemnego uznania dyplomów, świadectw i innych poświadczeń kwalifikacji zawodowych zawierającą postanowienia umożliwiające skuteczną realizację prawa zakładania przedsiębiorstw oraz swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 362 z 23.12.1978 z późn. zm.).

Dyrektywa Rady z dnia 18 grudnia 1978 r. (78/1027) w sprawie koordynacji przepisów prawnych, regulacji i działań administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności weterynarzy (Dz. Urz. WE L 362 z 23.12.1978 z późn. zm.).

Dyrektywa Rady z 21 stycznia 1980 r. (80/154/EWG) w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie położnictwa łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego