
ANNA KLICZEK-PAŚNICKA

Doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
Instytut Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Rozwój samorządu zawodowego w okresie II Rzeczypospolitej

Wprowadzenie

Przez lata wśród teoretyków prawa administracyjnego trwał spór, od kiedy możemy mówić o powstaniu nowoczesnego samorządu. Jak wskazywał J. Panejko, „jakkolwiek 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 poddanych ze stosunku władzy poczęła zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi poczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swych celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm”¹.

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 9–10.

Niewątpliwie, ukonstytuowanie się instytucji samorządowych możemy wiązać z rewolucją francuską z 1789 r. Rewolucja ta stanowiła punkt zwrotny w nowożytnych dziejach ludzkości, obalając bowiem ustrój feudalny w postaci monarchii absolutnej, zapoczątkowała kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Skutki tego wydarzenia stworzyły podstawy rozwoju kapitalistycznej cywilizacji przemysłowej. Wówczas na wielką skalę powstała produkcja przemysłowa i rolna, wymiana handlowa stała się zaś powszechna. Jedynie ludzie wykształceni mogli sprostać wyzwaniom tamtych czasów. Problemem – oprócz medycyny i farmacji – była nieznana wcześniej skala i złożoność prawna transakcji towarowych, handlowych czy majątkowych. Dynamika rozwoju gospodarczego powodowała częste bankructwa przedsiębiorców, a co za tym idzie – pojawiały się skomplikowane postępowania upadłościowe oraz sprawy dotyczące podziałów majątku. W owym czasie rozwijała się także giełda². Wszystko to powodowało, że lekarze, adwokaci i notariusze musieli mierzyć się z nowymi sprawami. W drugiej połowie XIX w. przedstawiciele tych zawodów cieszyli się dużym zaufaniem społecznym, byli najbardziej wykształconą i szanowaną grupą w społeczeństwie. Problemy dotyczące ich profesji niejednokrotnie przerażały kompetencje i wiedzę urzędników państwowych. Okazało się, że w sprawach związanych z prowadzeniem rejestru dopuszczającego do wykonywania zawodu, kontroli przestrzegania deontologii zawodowej czy doksztalaniem najbardziej kompetentne są same te środowiska zawodowe. W związku z powyższym nastąpiło przekazanie realizowanych dotychczas przez państwo zadań w takich dziedzinach, jak służba zdrowia, adwokatura, giełda oraz notariat na rzecz samych zainteresowanych – przedstawicieli kształtujących się zawodów zaufania publicznego³. Tak też powstał nowy rodzaj samorządu specjalnego – samorząd zawodowy. Jako pierwsze w Europie swoje funkcjonowanie rozpoczęły izby adwokackie, lekarskie oraz notariuszy. Izby te funkcjonowały również na ziemiach polskich, aczkolwiek występowały tu różne systemy organizacji poszczególnych instytucji samorządowych, co spowodowane było pozostawaniem Polski pod zaborami.

² P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012, s. 25.

³ Ibidem, s. 62.

1. Ewolucja samorządu zawodowego w okresie międzywojennym

Okres II Rzeczypospolitej wiązać możemy z dynamicznym rozwojem polskiej samorządności zawodowej. Podstaw do utworzenia instytucji samorządu zawodowego upatrywano początkowo w Konstytucji marcowej z 1921 r.⁴ Artykuł 68 stanowił, że oprócz samorządu terytorialnego istnieć będzie także samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne. Konstytucja marcowa nie odnosiła się zatem wprost do samorządu zawodowego, aczkolwiek w okresie międzywojennym uważano, że samorząd ten stanowi część szeroko rozumianego samorządu gospodarczego⁵. Również Konstytucja kwietniowa z 1935 r. odwoływała się do instytucji samorządu specjalnego⁶. Artykuł 76 stanowił natomiast, że samorząd gospodarczy obejmuje izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publicznoprawne. Postanowienia Konstytucji kwietniowej normowały samorząd zawodowy w sposób pośredni, poprzez odniesienie się do przedstawicieli wolnych zawodów. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno dla Konstytucji marcowej, jak i Konstytucji kwietniowej samorząd zawodowy stanowił tylko część samorządu gospodarczego. Pomimo wskazanych wyżej wątpliwości co do miejsca samorządu zawodowego w strukturze ustrojowej państwa, w okresie międzywojennym utworzono podstawy prawne funkcjonowania następujących instytucji samorządu

⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).

⁵ J. Hubert wskazywał na samorząd gospodarczy funkcjonujący w handlu, rolnictwie, przemyśle oraz w wolnych zawodach. Por. J. Hubert, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań 1926, s. 9, cyt. za: M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2012, s. 324. K. Grzybowski uważał podobnie, twierdząc, że instytucje samorządu zawodowego zawierają się w samorządzie gospodarczym. Por. K. Grzybowski, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Kraków 1927, cyt. za: M. Grzelak R. Kmiecik, op. cit., s. 324.

⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227).

zawodowego: izb adwokackich, notarialnych, lekarskich, lekarsko-dentystycznych oraz aptekarskich.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do samorządu adwokackiego, w początkowym okresie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości funkcjonowanie adwokatury normowały regulacje prawne wprowadzone przez państwa zaborcze. Na ziemiach zachodnich aż do 1932 r. obowiązywała pruska ustawa adwokacka z 1878 r. Organizacja adwokatury opierała się na izbach adwokackich, które działały w okręgach sądów apelacyjnych. Mimo że organy izb nie miały zbyt szerokich kompetencji, samorząd adwokacki na ziemiach zachodnich cechował się dużą aktywnością, niejednokrotnie interweniując u władz w obronie interesów adwokatury oraz włączając się w usprawnianie wymiaru sprawiedliwości⁷.

Na ziemiach byłego zaboru austriackiego obowiązywała ordynacja adwokacka z dnia 6 lipca 1868 r., która zakładała wprowadzenie instytucji samorządu zawodowego z jednoczesnym zagwarantowaniem mu dużej autonomii. Stąd też w dzielnicy południowej (poaustriackiej) samorząd adwokacki miał możliwość intensywnego rozwoju. Przyznanie instytucjom samorządu adwokackiego tak szerokich uprawnień traktowane było jako uznanie tegoż samorządu za rzeczywistego partnera wymiaru sprawiedliwości⁸. W związku z tym w momencie odzyskania przez Polskę niepodległości nie istniała potrzeba zmiany obowiązującego na tych terenach porządku prawnego.

Ziemie byłego zaboru rosyjskiego były jedynymi, na których nie istniały struktury samorządu adwokackiego. Sytuacja ta uległa zmianie wskutek wydania dekretu Naczelnika Państwa z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego⁹. W świetle statutu adwokatura miała być w pełni niezależna, tylko wtedy bowiem mogła należycie wypełniać zadania współczesnego wymiaru sprawiedliwości¹⁰. Statut wprowadził zasadę samorządu

⁷ T.J. Kotliński, *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 28-29.

⁸ *Ibidem*, s. 18.

⁹ Dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz.Pr.P.P. z 1918 r., Nr 22, poz. 75).

¹⁰ A. Dalczyński, *Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego*, „Palestra” 1998, nr 11-12, s. 6.

adwokackiego, opartego na własnych organach, które wybierane były w wolnych wyborach i miały szeroki zakres kompetencji. Organami izby adwokackiej były walne zgromadzenie oraz rada. Centralny organ samorządu adwokackiego stanowiła Naczelna Rada Adwokacka (NRA). Istotne jest, że statut zakładał równouprawnienie przy wstępowaniu do zawodu adwokata, co umożliwiło wpis pierwszych kobiet na listy adwokackie¹¹. Zawierał on także uregulowania dotyczące praw i obowiązków adwokatów (m.in. odnoszące się do wolności słowa i piśma oraz tajemnicy zawodowej) i aplikantów adwokackich. Przyjęcie powyższych rozwiązań spowodowało, że statut określano jako „najbardziej nowoczesny i demokratyczny ze wszystkich obowiązujących w ówczesnej Europie aktów prawnych regulujących ustroj adwokatury”¹². Zdaniem A. Bąkowskiego było to dzieło pionierskie, stanowiące fundament następnych regulacji dotyczących ustroju adwokatury¹³. I choć z samej nazwy statutu wynikało, że ma on charakter przejściowy, obowiązywał na terenie państwa polskiego przez trzynaście lat, a zatem większość okresu dwudziestolecia międzywojennego. Niewątpliwie, poprzez charakter uregulowania samorządu adwokackiego, a także praw i obowiązków adwokatów, statut ten wywarł głęboki wpływ na rozwój polskiej palestry.

Pierwszym aktem prawnym regulującym ustroj adwokatury na obszarze całego państwa polskiego było Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury¹⁴. Rozporządzenie to utrzymało uregulowany w statucie tymczasowym skład organów izb adwokackich. Uprawnienia walnego zgromadzenia dotyczyły przede wszystkim wyboru członków organów izby, stanowienia uchwał w sprawach ogólnych należących do zakresu działania rady, a także uchwalenia budżetu izby. Rada adwokacka wykonywała natomiast wszystkie bieżące czynności związane

¹¹ A. Redzik, T.J. Kotliński, *Historia Adwokatury*, Warszawa 2012, s. 169.

¹² Z. Krzemiński, *Kartki z dziejów warszawskiej adwokatury*, Warszawa 2008, s. 24.

¹³ A. Bąkowski, *Regulacje prawne ustroju adwokatury polskiej w latach 1918–1988*, „Palestra” 1988, nr 11–12, s. 43.

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1932 r., Nr 86, poz. 733).

z funkcjonowaniem izby. W rozporządzeniu utrzymano instytucję Naczelnej Rady Adwokackiej, której kompetencje dotyczyły reprezentowania interesów zawodowych oraz sprawowania nadzoru nad działalnością rad adwokackich. Pomimo że rozporządzenie z 1932 r. uregulowało ustrój adwokatury na zasadzie szerokiego samorządu zawodowego, było niejednokrotnie krytykowane. Zdaniem Z. Krzemińskiego nowe uregulowania stanowiły jawny regres w stosunku do tekstu statutu tymczasowego z powodu wprowadzenia do rozporządzenia rozbudowanej instytucji nadzoru ze strony resortu sprawiedliwości¹⁵. Minister sprawiedliwości mógł uchylać z urzędu uchwały rad adwokackich oraz NRA. Władny był także rozwiązać radę, przekazując czasowo wykonywanie jej uprawnień delegowanym przez siebie sędziom.

Rozporządzenie z 1932 r. obowiązywało do czasu uchwalenia Ustawy z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury¹⁶. Ustawa ta utrzymywała organizację adwokatury na zasadach samorządu, jednak wprowadzała wiele rozwiązań ograniczających jego autonomię. Naczelna Rada Adwokacka stała się centralnym organem władzy nad samorządem, a dwunastu jej członków powoływał prezydent. Do jej zwiększonych uprawnień należało w szczególności kontrolowanie uchwał rady adwokackiej z punktu widzenia ich zgodności z prawem oraz dobrymi obyczajami. Ponadto rozszerzeniu uległ zakres nadzoru ministra sprawiedliwości, który mógł rozwiązać nie tylko radę adwokacką, ale także NRA. Ustawę z 1938 r. określano mianem „kagańcowej”¹⁷. Kres jej obowiązywania położył wybuch II wojny światowej. Wprawdzie tuż po zakończeniu kampanii wrześniowej swoją działalność wznowiła Naczelna Rada Adwokacka, ale już 14 grudnia 1939 r. władze okupacyjne ją rozwiązały¹⁸. Powyższe zapoczątkowało działania konspiracyjne. Formalnie jednak samorząd zawodowy adwokatów przestał istnieć.

¹⁵ Z. Krzemiński, *Adwokatura polska w latach 1918–1939*, „Palestra” 1988, nr 11–12, s. 68.

¹⁶ Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1938 r., Nr 33, poz. 289).

¹⁷ Z. Krzemiński, *Adwokatura polska...*, s. 69.

¹⁸ W. Bayer, *Adwokatura polska podczas okupacji hitlerowskiej 1939–1945*, „Palestra” 1988, nr 11–12, s. 76.

Kolejnym samorządem zawodowym utworzonym w II Rzeczypospolitej był samorząd notariuszy. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. w Polsce obowiązywały trzy systemy organizacji notariatu: na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego, zaboru austriackiego oraz zaboru pruskiego¹⁹. Pomimo że systemy te wyrastały ze wspólnych korzeni i tradycji notariatu europejskiego, to jednak różniły się istotnie co do zasad funkcjonowania, ustroju notariatu czy statusu notariusza²⁰. Samorząd notarialny istniał w zasadzie tylko na terenie dawnej dzielnicy austriackiej.

Pierwszym aktem prawnym regulującym ustrój notariatu na obszarze całego państwa polskiego było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie²¹. Zgodnie z jego postanowieniami w siedzibie każdego sądu apelacyjnego istnieć miała izba notarialna, obejmująca swoim zasięgiem terytorialnym okręg całego sądu. Każda z izb miała przyznaną osobowość prawną²². Organami izby były: walne zgromadzenie oraz rada notarialna. Walne zgromadzenie miało charakter stanowiący oraz uchwałodawczy, rada notarialna zaś charakter zarządzający i wykonawczy. Kompetencje walnego zgromadzenia dotyczyły wyboru członków rad notarialnych, uchwalenia budżetu izby oraz wysokości składki rocznej uiszczanej na jej potrzeby, a także zatwierdzania sprawozdań finansowych izby. Do zakresu działania rady notarialnej należało natomiast czuwanie nad należytym wykonywaniem przez notariuszy, asesorów oraz aplikantów ich obowiązków, a ponadto udział w sądownictwie dyscyplinarnym. Rada miała też uprawnienia

¹⁹ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 57.

²⁰ Ibidem.

²¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 1933 r., Nr 84, poz. 609). Rozporządzenie zawierało 150 artykułów i składało się z trzech części: ustrój notariatu, czynności notarialne oraz przepisy wprowadzające. Z chwilą wejścia w życie tego rozporządzenia całkowicie zlikwidowano możliwość łączenia funkcji adwokata i notariusza. Osoby łączące obydwie funkcje mogły pozostać albo adwokatami, albo notariuszami. Tak: D. Malec, *Adwokatura a notariat w Drugiej Rzeczypospolitej: wybrane zagadnienia z dziejów obu instytucji, część I*, „Palestra” 2003, nr 7–8, s. 174.

²² D. Malec, *Notariat...*, s. 350.

stricte wykonawcze, które oscylowały wokół administrowania izbą i zarządu jej majątkiem, zwoływania walnych zgromadzeń oraz wykonywania podjętych przez nich uchwał.

Rozporządzenie z 1933 r. przewidywało również ustanowienie systemu nadzoru zarówno nad samymi notariuszami, jak i samorządem notarialnym. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia rada zobowiązana była do przedstawiania prezesowi sądu apelacyjnego protokołów swych posiedzeń oraz posiedzeń walnych zgromadzeń, sprawozdań rocznych i regulaminu wewnętrznego. W przypadku uznania, że dany organ samorządu naruszył prawo albo nie wykonywał swoich obowiązków zawodowych, prezes przedstawiał tę sprawę kolegium administracyjnemu sądu apelacyjnego, które władne było uchylić uchwałę sprzeczną z prawem lub podjąć inne środki w celu przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym. Poza tym minister sprawiedliwości w przypadkach rażących uchybień uprawniony był do rozwiązania rady notarialnej. W takiej sytuacji do czasu wyboru nowej rady jej uprawnienia wykonywało kolegium administracyjne sądu apelacyjnego. Zarządzenia nadzorcze ministra były ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu. Nadzór sprawowany przez ministra był więc jednoinstancyjny i w dużej mierze uznaniowy²³.

Struktura samorządu notarialnego była jednoszczeblowa. Nie istniał żaden organ samorządu o zasięgu ogólnokrajowym²⁴. Faktyczną funkcję reprezentanta notariatu w tym zakresie pełniła Konferencja Prezesów i Wiceprezesów Rad Notarialnych oraz jej organ wykonawczy – Sekretariat Międzyizbowy. Działanie Konferencji polegało przede wszystkim na ustalaniu ogólnokrajowych zasad działania organów samorządu oraz ujednoczeniu zasad działalności zawodowej notariuszy²⁵. Jej uchwały, choć formalnie nie miały mocy wiążącej, były respektowane przez wszystkie izby notarialne. Zdaniem A. Oleszki „faktyczna (bo przecież nie prawna) reprezentacja całego notariatu skupiona wokół Konferencji mocą swojego autorytetu uznawana była

²³ A. Oleszko, *Notariat w systemie wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2015, s. 28.

²⁴ *Ibidem*, s. 27.

²⁵ D. Malec, *Notariat...*, s. 372.

także przez ministerstwo, co świadczy o obopólnej wysokiej kulturze prawnej i wzajemnym uznaniu w celu właściwego profilowania działalności notariatu w przełamywaniu różnych partykularnych (korporacyjnych) celów na rzecz dobra publicznego²⁶.

W okresie międzywojennym notariuszom udało się stworzyć odrębną grupę zawodową opartą na zasadzie szerokiego samorządu. Wybuch II wojny światowej przerwał proces całkowitej unifikacji notariatu. Ingerencja władz okupacyjnych w działalność izb była znaczna, co spowodowało, że organy samorządu notarialnego w zasadzie nie funkcjonowały. Nie bez przyczyny lata 1939–1945 nazywane są przez notariuszy „okresem wielkiej przerwy”²⁷.

W II Rzeczypospolitej, poza samorządami zawodów prawniczych – adwokackiego oraz notarialnego – swoje prawne funkcjonowanie rozpoczęły instytucje samorządów zawodów medycznych.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości jednym z pilniejszych zadań było zorganizowanie publicznej służby zdrowia oraz określenie kierunków rozwoju polityki zdrowotnej państwa. Pod koniec 1920 r. do Sejmu wniesione zostały dwa projekty ustaw normujące działanie samorządu lekarskiego. 2 grudnia 1921 r. uchwalono ustawę o wykonywaniu praktyki lekarskiej oraz ustawę o ustroju i zakresie działania izb lekarskich²⁸. Zgodnie z przedmiotową regulacją instytucjami samorządu lekarskiego były izby lekarskie oraz Naczelna Izba Lekarska. Artykuł 1 ustawy stanowił, że izba powołana została dla samorządowego uporządkowania spraw dotyczących interesów i bytu stanu lekarskiego, jego zadań i celów przy wykonywaniu obowiązków lekarskich względem społeczeństwa i w stosunkach między sobą, jak również strzeżenia jego praw, godności i sumienności. Zarówno izby lekarskie, jak i Naczelną Izbę Lekarską wyposażono w osobowość prawną. Izba lekarska wykonywała podstawowe zadania samorządu, zarządzała majątkiem, opracowywała

²⁶ A. Oleszko, op. cit., s. 27.

²⁷ D. Malec, *Notariat...*, s. 411.

²⁸ Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. w przedmiocie wykonywania praktyki lekarskiej w Państwie Polskim (Dz.U. z 1921 r., Nr 105, poz. 762); Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania Izb Lekarskich (Dz.U. z 1921 r., Nr 105, poz. 763).

regulamin wewnętrzny i ustalała wysokość opłat na pokrycie potrzeb izby. Na szczeblu ogólnokrajowym działała natomiast Naczelna Izba Lekarska, którą tworzyli delegaci wybierani przez izby lekarskie. Stanowiła ona instytucję opiniodawczą, jej celem było zaś współdziałanie z władzami państwowymi w sprawach dotyczących praktyki lekarskiej. Ponadto Izba sprawowała nadzór nad izbami lekarskimi, będąc równocześnie instancją odwoławczą uprawnioną do rozstrzygnięcia sporów pomiędzy izbą a należącymi do niej lekarzami, izbami pomiędzy sobą oraz w sprawach etyki zawodowej.

Kolejnym aktem prawnym normującym instytucje samorządu lekarskiego była Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o izbach lekarskich²⁹. Wprowadziła ona niewielkie zmiany w ustroju i działalności samorządu, aczkolwiek w przeważającej mierze opierała się na rozwiązaniach poprzedniej regulacji prawnej. Struktura samorządu lekarskiego nadal była dwuszczeblowa. Do podstawowych kompetencji izb należało współdziałanie z władzą państwową w sprawach zdrowia publicznego oraz nadzoru nad praktyką lekarską, krzewienie i strzeżenie zasad etyki i godności zawodu wśród członków samorządu, a także sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego. Na szczeblu krajowym działała Naczelna Izba Lekarska. Do jej uprawnień zaliczano uzgadnianie działalności izb oraz zatwierdzanie ich budżetów, rozstrzyganie odwołań od rozstrzygnięć okręgowych izb lekarskich, rozstrzyganie sporów powstałych pomiędzy poszczególnymi izbami lub między izbą a lekarzem tej izby, a ponadto opracowywanie ramowych regulaminów izb oraz sądów dyscyplinarnych. Nadzór nad działalnością samorządu lekarskiego sprawował minister opieki społecznej, który władny był przede wszystkim do zawieszenia lub uchylecia uchwał organów izb sprzecznych z prawem, naruszających porządek oraz interes publiczny. Minister mógł też rozwiązać organy izby lekarskiej, które powzięły daną uchwałę.

Funkcjonowanie izb lekarskich przerwał wybuch II wojny światowej. Zarówno na terenie okupacji niemieckiej, jak i radzieckiej

²⁹ Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 1934 r., Nr 31, poz. 275).

samorząd lekarski został zlikwidowany, jego reaktywacja nastąpiła zaś dopiero po 1945 r.

Oprócz samorządu lekarskiego w okresie międzywojennym powołano również samorząd lekarsko-dentystyczny. Początkowo sprawami zawodowymi lekarzy dentyistów zajmowały się towarzystwa odontologiczne oraz różne stowarzyszenia zawodowe³⁰. Kilka lat po odzyskaniu przez Polskę niepodległości przedstawiciele środowiska lekarzy dentyistów podjęli starania o utworzenie własnego samorządu. Ustawa będąca podstawą prawną działania samorządu lekarsko-dentystycznego uchwalona została 11 stycznia 1938 r.³¹ Powołano wówczas okręgowe izby lekarsko-dentystyczne oraz Naczelną Izbę Lekarsko-Dentystyczną. Przepisy powyższej regulacji powielają rozwiązania zawarte w ustawie o izbach lekarskich z dnia 15 marca 1934 r., przede wszystkim w zakresie głównych zadań samorządu, jego struktury organizacyjnej, nadzoru państwowego czy sprawowanego przez samorząd sądownictwa dyscyplinarnego³². Izby lekarsko-dentystyczne miały osobowość prawną, a ich zadania koncentrowały się wokół reprezentacji zawodu i obrony jego interesów, współdziałania z władzą państwową w zakresie zdrowia publicznego oraz wykonywania nadzoru nad praktyką lekarsko-dentystyczną. Na szczeblu krajowym działała Naczelna Izba Lekarsko-Dentystyczna z siedzibą w Warszawie, która była organem przedstawicielskim zawodu lekarsko-dentystycznego oraz nadzorczym wobec izb okręgowych. Do uprawnień Izby należało przede wszystkim uzgadnianie działalności okręgowych izb lekarsko-dentystycznych, zatwierdzanie ich budżetów, rozstrzyganie odwołań od postanowień izb, rozstrzyganie sporów pomiędzy izbami lub izbą a jej członkiem, uchwalanie ramowych regulaminów izb, a także ustalanie ogólnych zasad etyki lekarsko-dentystycznej. Nadzór nad samorządem lekarsko-dentystycznym sprawował minister opieki społecznej. Jego

³⁰ E. Więckowska, *Lekarze jako grupa zawodowa w II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2004, s. 240.

³¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 1938 r. o izbach lekarsko-dentystycznych (Dz.U. z 1938 r., Nr 6, poz. 33).

³² M.A. Waligórski, *Samorząd zawodowy*, [w:] M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 120.

kompetencje nadzorcze w stosunku do samorządu lekarzy dentyków były zbieżne z kompetencjami wobec samorządu lekarskiego. Funkcjonowanie izb lekarsko-dentystycznych, podobnie jak izb lekarskich, przerwał wybuch II wojny światowej.

Ostatnim samorządem zawodowym, który powołany został w okresie II Rzeczypospolitej, był samorząd aptekarski. Na krótko przed wybuchem wojny uchwalono Ustawę z dnia 15 czerwca 1939 r. o izbach aptekarskich³³. Zgodnie z jej brzmieniem Naczelna Izba Aptekarska oraz okręgowe izby aptekarskie tworzyły samorząd aptekarski jako reprezentację zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów zawodu aptekarskiego. Struktura organizacyjna izb oraz ich zakres działania uregulowane zostały niemal identycznie jak w Ustawie z dnia 15 marca 1934 r. o izbach lekarskich. Do zadań izb należało przede wszystkim reprezentowanie zawodu aptekarskiego, obrona jego interesów oraz współdziałanie z władzami państwowymi w sprawach zawodu aptekarskiego. Ponadto izby uprawnione były do prowadzenia ewidencji aptek i osób wykonujących zawód aptekarski, opiniowania projektów ustaw oraz krzewienia i strzeżenia zasad etyki zawodowej wśród członków samorządu. W świetle ustawy nadzór państwowy nad izbami aptekarskimi sprawował minister opieki społecznej. Jego kompetencje nadzorcze w stosunku do samorządu aptekarskiego były zbieżne z uprawnieniami wobec instytucji samorządu lekarskiego. Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. zapoczątkowała proces kształtowania się samorządu aptekarskiego, ale wybuch II wojny światowej przerwał jego działalność. Restytucja instytucji samorządu aptekarskiego nastąpiła dopiero po 1945 r.

Podsumowanie

W okresie II Rzeczypospolitej nastąpił znaczący rozwój instytucji samorządu zawodowego. Pomimo że Konstytucja marcowa z 1921 r. oraz Konstytucja kwietniowa z 1935 r. traktowały samorząd

³³ Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o Izbach Aptekarskich (Dz.U. z 1939 r., Nr 55, poz. 346).

zawodowy jako część szeroko rozumianego samorządu gospodarczego, to już wówczas uznawany był on za związek publicznoprawny, działający poprzez własne organy i posiadający jasno określone kompetencje. W latach 1918–1939 powstał samorząd adwokacki, notarialny, lekarski, lekarsko-dentystyczny i aptekarski. Rozwój samorządu zawodowego w okresie międzywojennym związany był więc z profesjami prawniczymi oraz medycznymi, które stanowiły podstawę korporacji reprezentujących zawody zaufania publicznego. Powstanie instytucji samorządu zawodowego spowodowało, że wskazane grupy zawodowe miały swoich rzeczywistych reprezentantów wobec władzy państwowej, oraz doprowadziło do zwiększenia prestiżu tychże profesji. Działalność samorządów zawodowych przerwał wybuch II wojny światowej, w wyniku którego zlikwidowano wszelkie formy polskiej administracji. Instytucje samorządu zawodowego przestały w zasadzie istnieć. Rzeczywiste odrodzenie samorządności nastąpiło dopiero wskutek transformacji ustroju politycznego i gospodarczego w 1989 r. Odbudowany został wówczas zarówno samorząd zawodowy, jak i samorząd terytorialny. Niewątpliwie, to regulacje prawne obowiązujące w okresie dwudziestolecia międzywojennego były podstawą prawną do restytucji samorządu zawodowego w III Rzeczypospolitej.

Development of professional self-government during the Second Polish Republic

Summary

Professional self-government is one of the forms of decentralization of public administration. It aims at protecting certain professions which require the highest level of substantive and moral qualifications because of public interest. Although professional self-government institutions started their legal functioning in the area of Poland during the partitions, their significant development took place during the Second Polish Republic. At that time legal, notarial, medical, dental and pharmaceutical self-governments were established. In the years 1918–1939, professional self-government bodies were an important element of the state administrative structure. Professional associations were

considered public associations, operating through their own bodies and having clearly defined capacities. The development of professional self-government was interrupted by the outbreak of World War II and its actual reconstruction took place only during the political transformation in the year 1989. Undoubtedly, the legal regulations in force in the Second Polish Republic constituted the legal basis for the restoration of professional associations.