

W S T Ę P

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 dysfunkcyjny 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 zrzeszeniowym¹. 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 ujawnienie informacji;
- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej;
- występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej².

¹ R. Kmiecik, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektywy rozwoju*, pod red. R. Kmiecika, 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 spistości 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 zabarami, 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 różnorodnych 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 poświęcony 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.