

09.02.1996.

Prof. Michał Kulesza

POZYCJA USTROJOWA I FUNKCJE SAMORZĄDÓW ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO

Wyzwanie dla ustawodawcy

Samorząd adwokacki, aptekarski, notarialny, lekarski lub radców prawnych to przykłady samorządu korporacji zawodowych w ścisłym sensie tego słowa, używanym w prawie publicznym. Jest to zdecentralizowana forma władzy publicznej. W naszej konstytucji zapisano: "Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu".

Nowoczesnymi ustrojami państwowymi w Europie, począwszy od Rewolucji Francuskiej, z byłym wyjątkiem obozu socjalistycznego, rządzi zasada podziału i równoważenia się władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej to przede wszystkim rząd i prezydent, ale nie tylko, gdyż także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Zadania władzy wykonawczej wykonują inne jeszcze podmioty i organa, m. in. właśnie korporacje samorządowe. Odpowiednio do tego rząd ma swoją administrację: rządową, hierarchiczną, opartą na układzie resortowym i terytorialnym, a inne podmioty swoją, np. samorząd terytorialny w gminach - administrację komunalną.

Jak widać, władza wykonawcza w państwach demokratycznych jest podzielona. Oznacza to, że część zadań publicznych konstytucja i ustawy przekazują do wykonania samemu rządowi i jego administracji, pozostałą zaś część -- innym zdecentralizowanym podmiotom i organom administracji publicznej wskazanym ustawowo, m. in. samorządom różnego rodzaju. W tym sensie mówi się nawet, że względem prawa rząd i samorzady są sobie równe. W rezultacie bowiem, choć rząd (premier lub ministrowie) sprawują nadzór administracyjny nad korporacjami samorządowymi, to -- po pierwsze -- jest to co do zasady nadzór wyłącznie pod względem zgodności z prawem, po wtóre zaś ewentualny spór między daną korporacją a jej władzą nadzorczą rozstrzyga niezawisły sąd (zazwyczaj administracyjny). Jak widać, podmioty te są - do granic prawa - samodzielne w wykonywaniu przypisanych im ustawą zadań publicznych. Dlatego właśnie korporacjom samorządowym, a także innym podmiotom zdecentralizowanej władzy publicznej przydaje się przymiot odrębnej od państwa podmiotowości publicznoprawnej.

Pośród podmiotów zdecentralizowanej administracji publicznej największe znaczenie przypada właśnie samorządowym korporacjom (wspólnotom) prawa publicznego. Stąd wspomniany przepis art. 5 Konstytucji RP, pochodzący z 1989 r., podnoszący tę istotną rolę samorządu, oczywistą w demokratycznym państwie, do rangi zasady konstytucyjnej.

Zasada pomocniczości

Na czoło - ze zrozumiałych przyczyn - wysuwa się tu samorząd terytorialny, i on też jest najbardziej znany.

W państwach demokratycznych samorząd terytorialny jest co najmniej dwustopniowy, a w dużych państwach trzystopniowy. My powoli zmierzamy do rozwiniętego samorządu lokalnego (w gminach, powiatach i miastach nie należących do powiatów) oraz samorządu wojewódzkiego –w skali regionalnej.

Obok samorządu terytorialnego w gminach ważne miejsce w polskim systemie prawnym zajmują samorzady zawodowe. Wśród nich, a mamy dziesięć ustaw korporacyjnych, dwie największe grupy to samorzady zawodów prawniczych (adwokacki, radców prawnych i notarialnych) i samorzady zawodów związanych z ochroną zdrowia (lekarski, lekarsko-weterynaryjny, pielęgniarz i położnych oraz aptekarski) . Pozostałe to samorzady zawodowe maklerów i doradców giełdowych, biegłych rewidentów i rzeczników patentowych. Wreszcie trzecia grupa korporacji to samorząd gospodarczy (prace nad nim trwają) oraz rolniczy. Dawniej istotną rolę odgrywał samorząd wyznaniowy (dziś w Polsce nie istnieje) .

Niezależnie od zrozumiałych różnic między nimi wszystkie korporacje prawa publicznego opierają się na pewnych wspólnych zasadach. Od strony filozoficznej i intelektualnej taką podstawę daje zasada pomocniczości (subsydiarności) . Jest to zasada konstrukcyjna, powszechnie przyjęta w kręgu kultury europejskiej. Opiera się na niej np. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, w której mówi się o pomocniczości państwa i regionu względem władzy lokalnej, na zasadzie tej opiera się także konstrukcja Unii Europejskiej (art. 3 traktatu z Maastricht) , gdzie z kolei chodzi o pomocniczość formuły Unii względem państw członkowskich. Zasada pomocniczości w europejskim kręgu cywilizacyjnym to nie tylko formuła społecznej nauki Kościoła (która jest jej źródłem) , lecz po prostu fundamentalna zasada życia publicznego i ustroju publicznego na różnych jego szczeblach. Z pewnością w wewnętrznym ustroju państwowym właśnie samorzady są podstawą ładu publicznego (choć nie wyczerpują go, oczywiście) wszędzie tam, gdzie istnieje racjonalna przesłanka powierzenia zarządu sprawami korporacji samym zainteresowanym.

Problem polega na tym, że w ustroju socjalistycznym i pod panowaniem zasady jednolitej władzy państwowej i kierowniczej roli partii komunistycznej Polska nie miała samorządów przez pięćdziesiąt lat (z wyjątkiem samorządu adwokackiego) . W związku z tym powszechna jest dzisiaj niewiedza o tej instytucji. Tak samo dopiero uczymy się np. co to jest giełda i inne powszechne na Zachodzie pojęcia i zjawiska.

Kategoria samorządu należy na pewno do pojęć podstawowych, niezbędnych szczególnie w środowiskach zawodowych, które status samorządowy zawodowy już uzyskały. Ważne jest również, by pojęcie to było zrozumiałe w środowiskach, które swój samorząd pragną ustanowić, co dotyczy zarówno niektórych grup zawodowych, jak i środowisk gospodarczych (tu w związku z pracami nad ustawą o samorządzie gospodarczym) .

Organizacje interesu

Przede wszystkim trzeba bardzo dokładnie odróżniać samorząd w sensie ścisłym, czyli formę zdecentralizowanej władzy publicznej, od pozornie bardzo podobnych organizacji, stowarzyszeń, zrzeszeń, z których część ma także podstawę ustawową.

Są to różne organizacje interesu: partie polityczne, stowarzyszenia zawodowe, kluby sportowe, organizacje naukowe, zrzeszenia gospodarcze, związki zawodowe i wiele innych. Ludzie zakładają takie organizacje lub wstępują do nich, aby współdziałać, zwłaszcza by wspólnie bronić swoich interesów grupowych i indywidualnych, zawodowych, gospodarczych itp. Również w sferze gospodarczej mamy często do czynienia z takimi zrzeszeniami (nieraz opartymi zresztą na podstawie ustawowej!), jak różnego rodzaju izby gospodarcze, rzemieślnicze itp. , grupujące zainteresowanych przedsiębiorców wedle branży lub na podstawie innego kryterium. Są to dobrowolne (samorządowe) zrzeszenia oparte na interesie gospodarczym, ale nie jest to samorząd w ścisłym, publicznoprawnym znaczeniu tego słowa.

Warto też zwrócić uwagę, że wśród tych organizacji interesu, zazwyczaj dobrowolnych, działających na zróżnicowanych podstawach prawnych, niektóre mają charakter specyficzny, bo przynależność do nich jest przymusowa. I tak, Polski Związek Łowiecki to stowarzyszenie, które w całej swej historii przejmowało do wykonania coraz więcej różnych funkcji publicznych i od wielu dziesięcioleci wpisane jest do ustawy łowieckiej. Więcej, kto chce polować, nie może ominąć Polskiego Związku Łowieckiego. Mamy więc grupę organizacji interesu, które wynikają z ustaw i do których przynależność jest obowiązkowa. Są inne jeszcze, np. organizacje kombatanckie, do których co prawda przynależność obowiązkowa nie jest, ale i one wykonują funkcje zleczone z zakresu administracji publicznej. Z kolei izby gospodarcze tworzą popierany przez państwo system zrzeszeń i organizacji świata gospodarczego. Oczywiście, to nie jest samorząd w ścisłym, konstytucyjnym sensie (choć są to organizacje samorządne) . Jest więc istotne, że państwo wykonuje część swoich zadań publicznych za pomocą rozlicznych organizacji interesu, powierzając im, w różnych formach, do wykonania zadania i funkcje zleczone z zakresu administracji publicznej.

Na marginesie warto zauważyć, że przecież nie wszystkie grupy zawodowe muszą mieć swoje samorządy, a stopień i forma zorganizowania może być różna i zależy od wielu czynników. Absurdalny byłby np. samorząd taksówkarzy albo maszynistów kolejowych. Ci pierwsi powinni być zorganizowani w dobrowolne zrzeszenie gospodarcze (izba) , dla drugich właściwa jest forma związku zawodowego.

Korporacje zawodowe

Od organizacji interesu należy odróżniać podmioty władzy. Władza publiczna to przede wszystkim władza państwowa, a więc -- jak wspomniano -- rząd i administracja rządowa, ale do podmiotów władzy publicznej zdecentralizowanej należą również różne korporacje samorządowe prawa publicznego. Tak więc w niektórych dziedzinach zadania publiczne wykonuje państwo za pomocą swoich organów i instytucji administracyjnych, a w innych powierza to, na drodze ustawowej, samym zainteresowanym, a w istocie ich korporacjom. Mieszkańcy w gminie wybierają więc radę gminy. Tak samo jest w korporacjach zawodowych.

Tu pojawia się problem charakteru przynależności do korporacji (do izby aptekarskiej, lekarskiej, notarialnej; to samo dotyczy samorządu gospodarczego czy terytorialnego) ; jest więc ona obowiązkowa czy może powinna być dobrowolna? To nieporozumienie: problem przynależności obowiązkowej lub dobrowolnej do związku publicznoprawnego, w tym korporacji samorządowej prawa publicznego, nie istnieje (jak przy organizacji interesu) .

W sferze organizacji władzy publicznej przynależność do danego związku, jakim jest izba czy gmina, a także państwo (dla wszystkich obywateli), jest bowiem automatyczna i wynika bezpośrednio z mocy samego prawa, ze względu na posiadane przynależności prawne danego podmiotu. Na przykład z tytułu zamieszkania (zameldowania) w gminie jestem członkiem tej terytorialnej wspólnoty samorządowej. Kto uzyskał prawo wykonywania zawodu, staje się członkiem korporacji, uzyskuje wpis na listę. Nie ma jeszcze w Polsce samorządu gospodarczego, ale zarejestrowanie działalności gospodarczej w gminie czy sądzie, z mocy prawa, powinno prowadzić do uzyskania biernego i czynnego prawa do wybierania władz samorządu gospodarczego.

Wpis na listę jest więc automatyczną konsekwencją uzyskania prawa do wykonywania zawodu. Problem tego prawa w okresie przejściowym, po pięćdziesięciu latach upaństwowienia wszystkiego, jest dość skomplikowany, bo niektórym bardzo mylą się w kategoriach prawnych i organizacyjnych samorządy zawodowe, stowarzyszenia zawodowe i związki zawodowe. Gdy słowo "samorząd" stało się modne, a związki zawodowe mniej, to w niektórych ministerstwach postanowiono pewne interesy pracownicze i żądania grupowe, dotąd wyrażane przez związki zawodowe lub inne organizacje, ująć - nie zawsze zasadnie - w postaci samorządu. Istota rzeczy polega na tym, że również w samych zainteresowanych środowiskach nie rozumie się tych różnic, a i ustawodawca w wielu ustawach korporacyjnych popełnił niejedną błąd. Na przykład członkowie korporacji zawodowych płacą składki, jak w organizacjach społecznych. Tymczasem nawet obecnie są to zobowiązania publicznoprawne (należne od członków korporacji), choć równie dobrze mogłyby to być udział korporacji w podatku państwowym.

Na straży etyki

Tak więc samorząd zawodów zaufania publicznego odnosić się może do tych zawodów, co do których ocena prawidłowości ich wykonywania, zwłaszcza w sensie deontologicznym, jest omal niemożliwa z zewnątrz, a jednocześnie są to zawody istotne z punktu widzenia interesu publicznego. Są to więc korporacje wolnych zawodów, choć słowo to współcześnie utraciło wiele ze swoich znaczeń.

Funkcją korporacji zawodowych jest przede wszystkim sfera interesu publicznego widzianego przez pryzmat poziomu etyki zawodowej, a zatem ustalanie i egzekwowanie kryteriów deontologicznych, reprezentowanie korporacji wobec władz państwowych, a także nadawanie prawa do wykonywania zawodu (co władze korporacyjne wykonują pod nadzorem władz państwowych). Te trzy elementy są niezbędne w systemie zawodowej korporacji publicznoprawnej, gdyż bez któregokolwiek z nich trudno nakładać na nią odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie czynności zawodowych przez członków korporacji. Niektórym młodym polskim samorządom ustawodawca odmówił tego uprawnienia (np. dotyczy to samorządu notarialnego), co stawia pod znakiem zapytania całą konstrukcję.

Raz jeszcze bowiem trzeba podkreślić, że nie każda grupa zawodowa musi być zorganizowana w korporację prawa publicznego, są też inne formy (dobrowolne lub przymusowe) organizacji osób wykonujących dany zawód i prawne formy przyznawania prawa do wykonywania zawodu; jeśli jednak ustanawia się mechanizm korporacji prawa publicznego, musi mieć on minimum koniecznych cech konstrukcyjnych. Chodzi zwłaszcza o odpowiedzialność za poziom wykonywania zawodu. To jest obszar, gdzie nie można zastąpić samej korporacji. Chodzi też o reprezentowanie zawodu i całej dziedziny, w której zawód jest wykonywany, na zewnątrz, względem władz państwowych.

Samorząd zawodowy musi być więc tak zbudowany, aby część odpowiedzialności i kompetencji z zakresu władzy publicznej można było przenieść na samorząd. Bo po cóż samorząd, skoro i tak władza państwowa miałaby wykonywać istotne funkcje wobec danego środowiska zawodowego.

Tam gdzie istnieje samorząd zawodowy, wolność prowadzenia działalności gospodarczej w danej materii przyznaje się wyłącznie osobom należącym do korporacji. Stanowi to cechę, a nie wadę systemu, promującego konieczną jakość usług zaufania publicznego. Jest tu więc równość wobec prawa, ale tylko dla tych, którzy mają uprawnienia do wykonywania zawodu. Ta cecha różni zresztą samorząd zawodowy od gospodarczego, któremu nie przydaje się kompetencji do udzielania zezwoleń, nadawania uprawnień o charakterze koncesyjnym itp. ; samorząd gospodarczy służy środowiskom gospodarczym przede wszystkim do reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych, a kompetencje koncesyjne, reglamentacyjne i podobne mogą należeć wyłącznie do administracji rządowej lub samorządu terytorialnego.

Wolne zawody

Jednym z ważniejszych problemów związanych z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego jest sposób zorganizowania samej działalności zawodowej. Są dziś zawody, które wykonuje się w większości na zasadzie pracy najemnej. W kilku udało się zachować bądź odtworzyć podstawową zasadę wolnego zawodu: kapitał niezbędny do prowadzenia działalności zawodowej może pozostawać wyłącznie w ręku osób mających uprawnienia do wykonywania danej profesji. Kancelarię adwokacką lub notarialną może mieć tylko adwokat czy notariusz. Korporacje prawnicze bronią się bardzo przed sytuacją, w której prawnik wykonywałby zawód w firmie prawniczej będącej własnością osoby nie posiadającej uprawnień zawodowych. Również w korporacji lekarsko-weterynaryjnej, a także wśród aptekarzy występuje ta sama słuszna tendencja. Należy bowiem podkreślić, że z tego punktu widzenia bardziej obcy jest polski właściciel kapitału, nie mający uprawnień zawodowych, niż cudzoziemiec mający potwierdzone w Polsce uprawnienia do wykonywania zawodu. Gdy zaś uprawnienia do posiadania apteki pozostawać będą wyłącznie w rękach osób posiadających uprawnienia zawodowe, samorząd zawodowy w tej materii przejmie również uprawnienia samorządu gospodarczego.

Właśnie zawody zaufania publicznego reprezentują te grupy społeczne, które mogą stworzyć w Polsce fundament klasy średniej. Aby tak się stało, dla zachowania ich jakości regulacje prawne muszą eliminować zbyt swobodny przepływ kapitału w niektórych dziedzinach. Kiedy bowiem mówi się o konkurencji, to trzeba dobrze definiować jej warunki. Otóż warunkiem konkurencji europejskiej w zawodach, o których mowa, jest to tylko, żeby każdy, kto ma prawo wykonywania zawodu w krajach Unii, mógł wykonywać go w Polsce, jeśli zasada wzajemności jest zachowana (w tej ostatniej sprawie wiele kwestii wymaga zresztą ponownego rozważenia) . Nie należy natomiast do warunków równej konkurencji to, żeby każdy mógł zainwestować kapitał w danej dziedzinie, skoro istotą samorządu zawodowego jest właśnie osobiste wykonywanie zawodu przez tych, którzy mają uprawnienie do jego wykonywania, i wspomniane ograniczenie wolności gospodarczej na ich rzecz.

Nie jest zatem prawdą, jak niektórzy powiadają, że wolny rynek nakazuje, by każdy, kto dysponuje kapitałem, mógł inwestować go również w tych dziedzinach, ani też to, że nie mogą być w tych zawodach wprowadzane szczególne uregulowania koncesyjne na działalność w tych dziedzinach (kryteria kwalifikacyjne, w niektórych zawodach warunki

techniczne ich wykonywania, ale również limity kwotowe, wyznaczanie siedzib itp.). Mogą i powinny być ujmowane poza ustawą o działalności gospodarczej - właśnie w samych ustawach korporacyjnych lub w ustawach działowych dotyczących poszczególnych dziedzin, a uprawnienia w tym zakresie powinny przysługiwać władzom korporacyjnym działającym pod nadzorem ministrów resortowych.

W krótkim tekście nie jest możliwe przedstawienie wszystkich istotnych problemów prawnych samorządu zawodowego. Trzeba jednak podkreślić, że prawidłowe ujęcie prawne zawodów zaufania publicznego należy dziś do ważniejszych wyzwań ustawodawczych. One bowiem będą decydowały o sposobach i poziomie funkcjonowania usług zaufania publicznego.

Autor jest wykładowcą na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

* * *