

Robert KMIECIAK

Poznań

Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce po 1989 roku

1. Uwagi wstępne

Od początku przemian ustrojowych w Polsce, sięgających przełomu lat 80. i 90. XX wieku, zdano sobie sprawę, że najlepszym sposobem zapewnienia obywatelom wpływu na politykę prowadzoną przez władze jest szeroka decentralizacja administracji publicznej. Rozwój samorządu sprzyjającego kształtowaniu się demokracji obywatelskiej uznano za jeden z fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej. Traktowano go jako swoistą antytezę funkcjonującego do 1989 r. systemu autorytarnego, ograniczającego wolność i prawa publiczne obywateli. Jak przewidywano, samorząd miał *stanowić granicę dla wszechwładztwa państwowego* i być formą samoobrony społeczeństwa przed biurokracją scentralizowanego państwa¹.

Najwięcej uwagi skupiono oczywiście na samorządzie terytorialnym. W dniu 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym², 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. Tak dalece posunięta decentralizacja wykreowała samorząd na wszystkich szczeblach zarządzania, co należało postrzegać jako wzmocnienie struktur państwa, w którym znaczącą rolę odgrywa czynnik obywatelski.

Samorząd nie jest jednak pojęciem jednowymiarowym, odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych środowisk odgrywa także samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. Odpowiednio do tego podziału w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i gospodarczy. Ta formalno-prawna jednorodność nie przekłada się jednak na analogiczną pozycję ustrojową obydwu form samorządu, jeżeli bowiem samorząd zawodowy jest niewątpliwie związkiem publicznoprawnym, to polski tzw. samorząd gospodarczy opiera się na koncepcjach podkreślających fakultatywny charakter więzi łączących przedsiębiorców zrzeszonych w izbach gospodarczych.

2. Samorząd zawodowy

Rozpoczynając nasze rozważania od samorządu zawodowego należy podkreślić, że odgrywa on bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywa-

¹ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

² Po wejściu w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa* (Dz. U. Nr 162, poz. 1126) tytuł ustawy zmieniono na *o samorządzie gminnym*.

teli. Do tej pory przyjęto 15 uregulowań rangi ustawowej umożliwiających utworzenie samorządów zawodowych:

- 1) *adwokackiego*, na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. *prawo o adwokaturze* (Dz. U. 1982, Nr 16, poz. 124 z późn. zm.);
- 2) *radców prawych*, na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o radcach prawnych* (D. U. 1982, Nr 19, poz. 145 z późn. zm.);
- 3) *lekarskiego*, na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *o izbach lekarskich* (Dz. U. 1989, Nr 30, poz. 158). Od 1 stycznia obowiązuje nowa regulacja prawna dotycząca samorządu lekarskiego, a mianowicie ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. *o izbach lekarskich* (Dz. U. 2009, Nr 219, poz. 1708);
- 4) *lekarsko-weterynaryjnego*, na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. *o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych* (Dz. U. 1991, Nr 8, poz. 27 z późn. zm.);
- 5) *notarialnego*, na podstawie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. *prawo o notariacie* (Dz. U. 1991, Nr 22, poz. 91, z późn. zm.);
- 6) *pielęgniarek i położnych*, na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r., *o samorządzie pielęgniarek i położnych* (Dz. U. 1991, Nr 41, poz. 178 z późn. zm.);
- 7) *aptekarского*, na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. *o izbach aptekarskich* (Dz. U. 1991, Nr 41, poz. 179 z późn. zm.);
- 8) *biegłych rewidentów*, na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 1994 r. *o biegłych rewidentach i ich samorządzie* (Dz. U. 1994, Nr 121, poz. 592). Od 2009 r. obowiązuje nowa regulacja prawna dotycząca samorządu biegłych rewidentów, a mianowicie ustawa z dnia 7 maja 2009 r. *o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym* (Dz. U. 2009, Nr 77, poz. 649);
- 9) *doradców podatkowych*, na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. *o doradztwie podatkowym* (Dz. U. 1996, Nr 102, poz. 475 z późn. zm.);
- 10) *komorniczego*, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1997 r. *o komornikach sądowych* (Dz. U. 1997, Nr 133, poz. 882 z późn. zm.);
- 11) *architektów, inżynierów budownictwa, urbanistów*, na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., *o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów* (Dz. U. 2001, Nr 5, poz. 42 z późn. zm.);
- 12) *rzeczników patentowych*, na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. *o rzecznikach patentowych* (Dz. U. 2001, Nr 49, poz. 509 z późn. zm.);
- 13) *psychologów*, na podstawie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. *o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów* (Dz. U. 2001, Nr 73, poz. 763 – ustawa wejdzie w życie od 1 stycznia 2006 r.);
- 14) *kuratorów sądowych*, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *o kuratorach sądowych* (Dz. U. 2001, Nr 98, poz. 1071);
- 15) *diagnostów laboratoryjnych*, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *o diagnostyce laboratoryjnej* (Dz. U. 2001, Nr 100, poz. 1083).

Korporacyjna forma reprezentowania swoich interesów, pomimo szeregu wątpliwości, a nawet krytyki, szczególnie ze strony młodych ludzi aspirujących do zawodów zaufania publicznego, jest w dalszym ciągu popularna, czego potwierdzeniem są projekty ustaw wspierane przez przedstawicieli kolejnych profesji. Inicjatywy zmierzające w tym kierunku podjęli między innymi tłumacze publiczni, geodeci i kartografowie, a także syndycy, nadzorcy sądowi i likwidatorzy.

Należy podkreślić, że w przypadku samorządu zawodowego nie ma wątpliwości formalno-prawnych dotyczących charakteru członkostwa i istoty tego typu związków. Są one jednoznacznie postrzegane jako korporacje publicznoprawne stanowiące ważny element struktury administracyjnej państwa.

Zakres, w jakim państwo przekazało władztwo publiczne samorządowi zawodowemu obejmuje:

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych;
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu dotyczący między innymi prowadzenia 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 zawodzie³.

Nie ulega wątpliwości, że wysoki poziom kompetencji profesjonalnych powinien iść w parze z przestrzeganiem standardów etycznych tradycyjnie kształtowanych przez samo środowisko zawodowe. Jak z tego wynika, szczególnie predestynowane do funkcjonowania w ramach korporacji samorządowej są „zawody zaufania publicznego”. Problem polega jednak na tym, że zawód zaufania publicznego to instytucja niezdefiniowana dokładnie ani przez prawo, ani przez doktrynę czy orzecznictwo. Najwięcej trudności wywołuje kwestia określenia atrybutów tego zawodu. Bardzo konstruktywna jest propozycja J. Hausnera, który do cech istotnych zawodu zaufania publicznego zalicza:

- powierzanie 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 zawodowej⁴.

Co oczywiste, przynależność do grupy wykonującej zawód zaufania publicznego powinna być formą nobilitacji społecznej, wynikającej z obowiązujących w środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Obserwacja działających obecnie w Polsce samorządów zawodowych prowadzi do wniosku, że nie wszystkie wykazują niezbędną spójność moralną, deontologiczną i organizacyjną. Jest to argument dla krytyków korporacjonizmu zawodowego, którzy podkreślają, że niektóre profesje za wcześnie obdarzone zostały zaufaniem publicznym i przywilejem samorządu.

Przedstawione powyżej uwagi nie zmieniają faktu, że samorząd zawodowy w Polsce rozwija się w sposób zadowalający. Nie ulega wątpliwości, że realizowanie omówionych wcześniej zadań administracyjnych umożliwiłoby poszczególnym korporacjom zawodowym wprowadzenie w życie idei samorządności oraz gwarantuje im większą podmiotowość społeczną.

Samorząd zawodowy został także wzmocniony przez stosowny zapis konstytucyjny. W art. 17 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. stwierdzono, że: *W drodze ustawy można stworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego*

³ Szerzej na ten temat: R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, w: *Samorząd w Polsce – istota, forma, zadania*, pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2008, s. 352–353.

⁴ „Gazeta Prawna”, nr 89 z 9 maja 2002 r.

*i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*⁵.

Można zatem stwierdzić, że samorząd zawodowy jest jednoznacznie postrzegany jako trwałe element struktury ustrojowej Polski.

Podsumowując ten fragment rozważań należałoby się zastanowić nad tym, jaka jest przyszłość samorządu zawodowego w Polsce. Wbrew pozorom antycypacja rozwoju wypadków jest w tej mierze niezwykle trudna. Wynika to, najogólniej rzecz biorąc, z występowania dwóch, wykluczających się wzajemnie dążeń, jakie możemy zaobserwować w sferze życia publicznego. Z jednej strony przedstawiane są, jak już wspomniano, propozycje utworzenia nowych samorządów, z drugiej zaś część klasy politycznej podejmuje działania prowadzące w istocie rzeczy do zdezwuowania samorządu zawodowego w Polsce.

Jak się zatem okazuje dyskusja na temat samorządu zawodowego stała się niespodziewanie sporem o ład ustrojowy Polski, w którym adwersarze odwołują się bądź to do potrzeby emancypacji zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli, bądź też do wizji wzmocnienia państwa jako organizacji omnipotentnej, kompleksowo regulującej porządek społeczny.

Spór o model ustrojowy państwa ma bez wątpienia fundamentalne znaczenie dla przyszłości samorządu zawodowego w Polsce. Trzeba bowiem sobie uświadomić, że pozbawienie korporacji prawa do sprawowania nadzoru nad należyтым wykonywaniem zawodu, a także organizowania i prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego sprawia, że izby samorządowe stają się zbędne. I wbrew pozorom nie jest to problem wyłączny samorządów prawniczych. Także inne izby zawodowe powinny przeciwstawiać się ingerencji administracji rządowej w ich funkcjonowanie. Sytuacja taka wymaga od polskiego samorządu zawodowego wzmoczonej aktywności na rzecz zachowania własnej tożsamości i stanu posiadania, ale także otwartości na nierzadko uzasadnioną krytykę. Tylko spełnienie tych dwóch warunków może stać się kluczowym elementem procesu instytucjonalnego wzmocnienia samorządu zawodowego, którego funkcjonowanie jest bez wątpienia ważnym dopełnieniem procesu decentralizacji w Polsce.

3. Samorząd gospodarczy

Nieco inny problem wiąże się z samorządem gospodarczym, który formalnie rzecz biorąc należy do tej samej co samorząd zawodowy grupy samorządu specjalnego, opierającego się jak powszechnie wiadomo na przymusowych związkach osób. W tym kontekście poważne wątpliwości budzą koncepcje podkreślające fakultatywny charakter więzi łączących przedsiębiorców zrzeszonych w jednostkach samorządu gospodarczego. Formuła taka utrwała w świadomości osób prowadzących działalność gospodarczą obraz organizacji, których uprawnienia nie są gwarantem wymiernych i zadowalających zmian jakościowych w kształtowaniu środowiska biznesowego. Wyłonione tą drogą instytucje trudno uznać za reprezentatywne dla określonej dziedziny gospodarki, w związku z czym nie są one traktowane w sposób partnerski przez administrację rządową i samorządową, a także nie dysponują zakresem kompetencji publicznoprawnych. Jak to ujął Tadeusz Bigo, pozbawione są one „władztwa administracyjnego”, które sytuuje tego typu organizacje w strukturze ustrojowej państwa⁶.

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483). Zob. M. R. Bombicki, *Konstytucje Polski. Nowy podział administracyjny kraju*, Poznań 1998, s. 129.

⁶ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 141.

Możemy zatem stwierdzić, że działające w reżimie prawa prywatnego izby gospodarcze nie są jednostkami samorządu gospodarczego, a jedynie stowarzyszeniami reprezentującymi interesy wyłącznie swoich członków. Skąd więc zapisy w ustawie o izbach gospodarczych oraz w ustawie o rzemiośle oznajmiające utworzenie samorządu gospodarczego?

Jest to konsekwencja nieporozumienia jakie zakorzeniło się na gruncie polskiego prawa, wynikającego z mylenia dwóch różnych dążeń, a mianowicie prawa do zrzeszania się z prawem do zarządzania własnymi sprawami. O ile wynikająca z prawa do zrzeszania się zasada dobrowolności nie budzi zastrzeżeń w odniesieniu do stowarzyszeń, to nie ulega wątpliwości, że kłóci się ona z podstawowymi aspektami wyrażającymi istotę korporacji publicznych, a takimi powinny być samorządowe izby gospodarcze⁷. Póki co jest to jednak wyłącznie postulat, który nie budzi powszechnej akceptacji wśród zainteresowanych stron.

Pojawia się w tym miejscu pytanie dlaczego tak się dzieje, dlaczego polski samorząd gospodarczy, mający te same korzenie ustrojowe co samorząd zawodowy, tak diametralnie różni się od niego w wymiarze praktycznego działania?

Jest to spowodowane, jak się wydaje, kilkoma przyczynami. Przede wszystkim wskazać należy na niechęć do samorządu gospodarczego ustawodawcy i administracji rządowej, bez względu na autorament polityków wchodzących w skład parlamentu i będącej jego emanacją Rady Ministrów. Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym jest niewątpliwie jednym z niechlubnych rekordzistów ponad dwóch dekad polskiego parlamentaryzmu, gdyż od początku przemian ustrojowych w Polsce trwa często jałowa dyskusja nad uregulowaniem tej kwestii. Przeciągające się polemiki są konsekwencją albo słabego przygotowania merytorycznego i braku zrozumienia istoty samorządu gospodarczego ze strony parlamentarzystów i ministrów kolejnych rządów, albo wynikiem przemyślanej taktyki mającej na celu ściśle reglamentowanie dostępu do decyzji o charakterze gospodarczym. Prowadzi to do niepokojącego wniosku, że poparcie ze strony decydentów politycznych dla idei szerokiego samorządu ma charakter wyłącznie werbalny.

Nie ulega jednak wątpliwości, że błędem byłoby dopatrywanie się przyczyn słabej reprezentacji środowiska gospodarczego wyłącznie w sferze działalności władz państwowych. Sporo można zarzucić także bezpośrednio zainteresowanym, a więc polskim przedsiębiorcom, którzy zamykają się na działalność publiczną.

Związane jest to z niskim poziomem świadomości i kultury samorządowej elit gospodarczych, co w pewnym stopniu usprawiedliwia nieobecność samorządu gospodarczego w Polsce przez pół wieku. W tym czasie zlikwidowana została niemal w całości społeczność polskich przedsiębiorców. Zniknęły wielopokoleniowe rody przemysłowców, kupców, bankowców i rzemieślników – chluba polskiego mieszczaństwa i najbardziej motoryczna siła rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Powstała widoczna próżnia, której nie udało się wypełnić działaniami na rzecz dobra wspólnego. W konsekwencji ukształtowała się nowa generacja przedsiębiorców czerpiąca inspirację z neoliberalnego indywidualizmu, a nawet egoizmu, albo grupa cynicznych graczy usiłująca przenieść konkurencję z dziedziny gospodarki do sfery polityki w celu przejęcia renty, czyli dochodu wyprodukowanego przez kogoś innego i redystrybuowanego przez państwo⁸.

⁷ M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2002, s. 131.

⁸ Szerzej na ten temat: A. Ząbkowicz, *Stosunki między państwem i biznesem a wzrost gospodarki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2003, nr 1, s. 7. Por. B. Klimczak, *Funkcjonalne wyjaśnianie działań zbiorowych*, w: *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, pod red. A. Matysiaka, Wrocław 2003, s. 53.

Wszystkie wymienione wyżej przesłanki są źródłem niepowodzenia restytucji samorządu gospodarczego w rozumieniu prawa administracyjnego. W konsekwencji nieobecność samorządu gospodarczego w historycznym procesie transformacji polskiej gospodarki stwarzała od początku warunki do rozwoju patologicznego lobbingu, prowadziła do korupcji, niejasnych powiązań pomiędzy środowiskiem biznesowym a sferą polityki. Świadczą o tym liczne przykłady afer gospodarczych, łamanie lub psucia prawa w ramach działań legislacyjnych, zanik dobrych obyczajów i etyki w biznesie.

Jak podkreśla S. Wykrętowicz, samorząd gospodarczy jako korporacja publicznoprawna, wyposażona we władztwo administracyjne, marginalizuje te negatywne zjawiska; wprowadza mechanizm samokontroli środowiska przedsiębiorców, którego pozbawione są korporacje prywatnoprawne. Te ostatnie regulują własne sprawy, ale nie mają większego wpływu na sferę publiczną; nie są w stanie kształtować demokratycznych reguł działania i nie gwarantują zachowania równowagi pomiędzy dobrem publicznym i prywatnym⁹.

W jakim kierunku powinno zatem zmierzać funkcjonowanie samorządu gospodarczego?

Jak już podkreślono, przede wszystkim powinien on się stać instytucją reprezentatywną dla własnego środowiska. Rozbudowywanie bazy członkowskiej przy zachowaniu obecnie stosowanych metod nie doprowadzi do sukcesu. Alternatywą jest ustawowe wykreowanie instytucji samorządu gospodarczego, wzorem ustaw decentralizacyjnych tworzących samorząd terytorialny lub też oparcie go na sprawdzonym modelu samorządu zawodowego. Powołany w ten sposób samorząd gospodarczy stanie się partnerem władz administracyjnych, stanie się w istocie rzeczą elementem struktury władz publicznych w Polsce.

W związku z powyższym samorządowe izby gospodarcze nie mogą powstawać w trybie inicjatywy założycielskiej członków, lecz w drodze ustawodawczej. W tej chwili jedyną zadowalającą z formalno-prawnego punktu widzenia regulacją jest ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych¹⁰, która wprowadza powszechny samorząd rolniczy. Jeżeli chodzi o izby rzemieślnicze to ustawa o rzemiośle z 22 marca 1989 r.¹¹ wymaga, mimo wprowadzenia kilku istotnych zmian, nowego podejścia do kwestii miejsca samorządu rzemieślniczego w strukturze administracyjnej państwa. Z kolei funkcjonowanie izb przemysłowo-handlowych, a także działających w oparciu o ten sam akt prawny izb budownictwa czy też izb turystycznych, powinno zostać uregulowane od podstaw. Ogólnikową i anachroniczną ustawę o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r.¹² należy zastąpić regulacją zakładającą obligatoryjny, czy jak twierdzą inni, powszechny charakter izb gospodarczych w Polsce. Oznaczałoby to, że każde przedsiębiorstwo przemysłowe, handlowe lub usługowe, poza rolnictwem i rzemiosłem, które dysponują własną reprezentacją, stawałoby się członkiem izby przemysłowo-handlowej w momencie zarejestrowania działalności gospodarczej¹³. W tym miejscu warto się zastano-

⁹ S. Wykrętowicz, *Wstęp*, w: *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, Poznań 2007, s. 8.

¹⁰ Dz. U. 1996, Nr 1, poz. 3.

¹¹ Dz. U. Nr 17, poz. 92; por. ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rzemiośle, Dz. U. Nr 129, poz. 1445.

¹² Dz. U. Nr 35, poz. 195, ze zm.; 1992 Nr 75, poz. 368; 1996, Nr 43, poz. 189; 1997, Nr 121, poz. 770; 1999, Nr 139, poz. 934.

¹³ Członkostwo obejmowałoby wszystkich prowadzących działalność gospodarczą w sposób zorganizowany i ciągły w: przemyśle, handlu, budownictwie, usługach oraz poszukiwaniu i eksploatacji zasobów mineralnych. Samorząd gospodarczy przemysłu i handlu stanowiłyby: osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – przedsiębiorcy i wspólnicy, spółki jawne, spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawczo-rozwojowe, przedsiębiorcy zagraniczni w rozumie-

wić nad zasadnością utrzymywania wielu rozdrobnionych organizacji reprezentujących interesy poszczególnych środowisk gospodarczych. Być może lepszym rozwiązaniem będzie włączenie izb budownictwa, izb turystycznych, izby ubezpieczeń a także zrzeszeń handlu i usług oraz zrzeszeń transportu w jednolitą strukturę mających znaczący potencjał społeczno-ekonomiczny izb przemysłowo-handlowych.

Instytucjami tak szeroko rozumianego samorządu gospodarczego przemysłu i handlu powinny być niezależne od siebie i samodzielne w ramach ogólnego porządku prawnego: okręgowe izby przemysłowo-handlowe, regionalne (wojewódzkie) izby przemysłowo-handlowe oraz Krajowa Izba Przemysłowo-Handlowa, ewentualnie Krajowa Izba Gospodarcza, będąca naczelnym organem samorządowej reprezentacji przedsiębiorców.

W nowej ustawie powinno się jednoznacznie zastrzec, że – obok izb rolniczych i rzemieślniczych – wyłącznymi jednostkami samorządu gospodarczego są działające w oparciu o nią izby przemysłowo-handlowe. Rangi tej nie należy zatem przyznawać organizacjom, zrzeszeniom i stowarzyszeniom gospodarczym, których pozycja prawna nie predysponuje do roli rzeczywistego samorządu. Pozostając ważnym elementem środowiska gospodarczego przedsiębiorców, nie powinny one zatem rościć sobie pretensji do występowania wobec władz publicznych w imieniu całego spektrum społeczno-gospodarczego regionu i kraju.

Jednoznacznemu określeniu kompetencji i wzmocnieniu pozycji samorządu gospodarczego, działającego w postaci izb przemysłowo-handlowych, izb rzemieślniczych oraz izb rolniczych, służyć także powinno konstytucyjne umiejscowienie go w strukturze administracyjnej Polski. Nie ma żadnego merytorycznego powodu, aby samorząd gospodarczy traktować gorzej od samorządu terytorialnego i zawodowego, których pozycja prawna jest wyraźnie wzmocniona poprzez stosowne zapisy zawarte w ustawie zasadniczej.

Niestety w obecnym stanie prawnym, działając jako stowarzyszenia, izby gospodarcze nie mają szansy zaistnieć w sferze publicznej. Trudno się bowiem spodziewać, aby rząd i samorząd terytorialny dzieliły się wpływami z dobrowolnymi związkami osób, które – co należy otwarcie przyznać – nie mają mandatu do reprezentowania wszystkich przedsiębiorców z danego obszaru.

Co zatem zrobić? Jak się wydaje na dobry początek należy zaznaczyć swoją obecność poprzez połączenie sił rozproszonego środowiska gospodarczego. Oczywiście rozwiązaniem wydaje się stworzenie korporacji, wzorem środowisk zawodowych reprezentujących profesje zaufania publicznego. Jak już wspomniano na wstępie, jest to z formalno-prawnego punktu najbardziej logiczne rozwiązanie. Alternatywą jest pozostawienie izb gospodarczych w obecnym kształcie prawnym, w takim jednak wypadku nie nazywajmy ich na wyrost samorządem gospodarczym.

4. Podsumowanie

Konkludując należy stwierdzić, że samorząd gospodarczy i zawodowy stają obecnie wobec poważnych zagrożeń. W obu przypadkach wynikają one ze stosunku państwa do pozate-

niu przepisów o zasadach prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, zwane dalej „przedsiębiorstwami zagranicznymi”, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, oddziały zagranicznych spółek akcyjnych, z ograniczoną odpowiedzialnością i komandytowo-akcyjnych działających w Polsce; zob. ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o *Krajowym Rejestrze Sądowym*, Dz. U. Nr 121, poz. 769; ustawa z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych*, Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037; 2001, Nr 102, poz. 1117; 2003, Nr 49, poz. 408.

rytorialnych form decentralizacji. Możemy w tym kontekście mówić o wyraźnej asymetrii, bowiem w sferze samorządu zawodowego państwo, a wyrażając się precyzyjniej administracja rządowa, wykazuje nadmierne zainteresowanie jego funkcjonowaniem, natomiast w odniesieniu do samorządu gospodarczego trudno wskazać na jakiegokolwiek przejawy zaangażowania władz publicznych.

Mówiąc o zagrożeniach dla samorządu zawodowego najłatwiej odnieść się do doświadczeń korporacji prawniczych, które od połowy poprzedniej dekady są sukcesywnie ograniczane w zakresie kompetencji administracyjnych. Pozbawienie izb adwokackich, radcowskich i notarialnych realnego wpływu na proces dochodzenia do zawodu można uznać za niezbędny kompromis i ostatnią koncesję wymienionych samorządów na rzecz administracji rządowej. Przedmiotowe traktowanie samorządów najlepiej wyraża się w pozostawieniu przy nich jedynie czynności organizacyjno-technicznych związanych z przeprowadzaniem egzaminów aplikacyjnych i zawodowych czy prowadzeniem listy osób dysponujących prawem wykonywania poszczególnych profesji. Jest to bez wątpienia przejaw braku zaufania państwa do zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli.

W tym kontekście wypada wyrazić nadzieję, że nie będą kontynuowane projekty dotyczące wyłączenia spod kompetencji samorządów prawniczych postępowania dyscyplinarnego wobec członków¹⁴. Ewentualne pozbawienie korporacji realnego wpływu na określanie standardów wykonywania zawodu oraz kształtowanie postaw swoich członków będzie równoznaczne z likwidacją samorządów prawniczych, które utracą przyznane im od zarania ich funkcjonowania sfery autonomii. Taki rozwój wydarzeń będzie szkodliwy nie tylko dla samorządów zawodowych, ale także dla nadmiernie scentralizowanego państwa.

Natomiast w przypadku samorządu gospodarczego przekraczamy granicę petryfikacji zastanego i dalekiego od doskonałości modelu funkcjonowania izb gospodarczych jako związków prywatnoprawnych. Po dwóch dekadach najczęściej bezowocnych dyskusji o jego przyszłości znajdujemy się właściwie w punkcie wyjścia. Głosy środowisk gospodarczych są rozproszone, a politycy nie widzą potrzeby czynienia jakichkolwiek koncesji na rzecz słabo zorganizowanych grup przedsiębiorców. Najpoważniejsze mankamenty obowiązujących w tej sferze regulacji prawnych to: 1) wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych, 2) sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych, a także 3) oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Trzeba jasno powiedzieć, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewni im pozycji związków publicznoprawnych, które uzyskują podmiotowość z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. Pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą ustawowego sposobu ich powoływania, obligatoryjnego członkostwa oraz prawa organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami. Niestety działające obecnie w Polsce izby gospodarcze, z wyjątkiem samorządu rolniczego, nie spełniają wymienionych wyżej kryteriów.

¹⁴ Hubert Izdebski zauważa, że podstawowym zadaniem samorządu zawodowego jest ustalanie zasad etyki (deontologii) zawodowej i czuwanie nad jej przestrzeganiem, w szczególności przy pomocy instrumentów sądownictwa dyscyplinarnego. Podkreśla on ponadto, że *zawody zaufania publicznego narzucają na siebie dodatkowe ograniczenia wolności, ograniczenia praw człowieka. To są zasady etyki zawodowej. I to właśnie jest istota tych zawodów*, zob. H. Izdebski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 6 (736), s. 65.

Po ponad dwudziestu latach reform społeczno-politycznych, których ważnym elementem był proces decentralizacji, zauważamy wyraźną asymetrię w rozwoju samorządu terytorialnego oraz samorządu zawodowego i gospodarczego. Model polskiego samorządu terytorialnego możemy od strony formalno-prawnej uznać za spójny. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie postrzegane są, mimo zastrzeżeń dotyczących podziału kompetencji oraz sposobu generowania przychodów budżetowych, jako ważne jednostki administracji publicznej. Co wykazano wyżej, w przypadku samorządu zawodowego i gospodarczego trudno o taką ocenę, bowiem izby reprezentujące osoby wykonujące profesje zaufania społecznego oraz przedsiębiorców są ograniczane w zakresie swoich uprawnień bądź traktowane protekcyjnie przez państwo, które w tej sferze nie wykazuje zainteresowania zasadą subsydiarności.

Summary

Professional and economic self-governing bodies in Poland after 1989

One of the greatest achievements of the socio-political transformation process in Poland is the profound decentralization of public governance. In administrative law, decentralization is perceived as a system with a larger number of independent hubs, vested with competences in terms of public law, and a single center. Therefore, decentralization is a process of delegating certain public functions which formerly were reserved for the central government to groups of citizens organized in corporations.

Although local government exemplifies decentralization it is not a one-dimensional notion that refers exclusively to territorial relations. In the system of representation specialized self-government bodies, formed with different criteria, play a highly significant role representing the interests of various groups. They are divided into self-governing bodies focused on the economy and the professions. Formal and legal homogeneity, though, does not translate into the appropriate political position of these two forms of self-governing bodies in Poland. While the professional self-governing body is clearly an association governed by public law, the so-called economic self-governing body is based on concepts that emphasize the voluntary nature of the ties between entrepreneurs, associated in chambers of commerce.

The differences in their legal status and the resulting powers bear no influence on the fact that both economic and professional self-governing bodies are now facing equally serious threats in Poland. In both cases these are related to how the state approaches the extra-territorial form of decentralization. We can speak of different motivations here. The state, or rather the state administration, is excessively interested in the professional self-governing bodies and is curbing the autonomy they have traditionally been vested with. The situation is quite different with respect to the economic self-governing bodies, where the public authorities are scarcely interested in becoming involved in supporting them.

It should be realized then, that the success of Polish decentralization reform will only be complete when all forms of self-government develop harmoniously irrespective of the relations between their members, whose empowerment will serve democracy and strengthen civic society.

