

Rozdział I. Ewolucja idei samorządności zawodowej w polskiej myśli konstytucyjnej XX w. oraz debacie konstytucyjnej lat 1992–1997

Znajomość tła społeczno-historycznego powstawania określonych regulacji stanowić może ważną wskazówkę dla ich prawidłowej interpretacji. Akty prawne nie są przecież wyłącznie określonym tworem normatywnym, lecz także szczególnym zjawiskiem kulturowym. Stąd też również procesy ich interpretacji uwzględniać muszą adekwatny kontekst społeczny i historyczny kształtowania się treści ich konkretnych regulacji¹. Szczególną w tym zakresie rolę pełnić zaś może analiza historyczna, która – obrazując ewolucję określonych rozwiązań normatywnych – pozwala zrozumieć przesłanki ukształtowania się ich konkretnego brzmienia. Równie istotną pozostaje przy tym bezpośrednia refleksja o tzw. materiałach legislacyjnych, które – nakreślając przebieg debaty prawodawczej – prezentują intencje faktycznego prawodawcy uzasadniające wprowadzenie przepisu o określonej redakcji językowej². Ich poznanie ułatwić może zatem zrozumienie odpowiedniego kontekstu interpretacyjnego, a także rzeczywistych przyczyn obowiązywania konkretnego brzmienia danej formuły legislacyjnej. I choć z pewnością argumenty odwołujące się do kształtu historycznych regulacji lub woli faktycznego prawodawcy powinny mieć jedynie charakter pomocniczy (subsydiarny)³, to jednak pełnią one ważną rolę w przypadku egzegezy regulacji o znacznym stopniu ogólnikowości. Pozwalają bowiem formułować pewne wstępne założenia dotyczące rozumienia określo-

¹ A. Młynarska-Sobaczewska, Narracyjność w aktach stosowania prawa, PiP 2015, Nr 11, s. 52–53.

² A. Bielska-Brodziak, Po co prawnikom materiały legislacyjne?, Kwartalnik Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach 2017, Nr 3, s. 23–24.

³ O. Bogucki, Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, Szczecin 2016, s. 119; zob. też uchw. SN z 19.10.2017 r., III CZP 45/17, Legalis.

nych sformułowań, ich relacji z innymi określeniami czy też przyczyn określonego sposobu ich zastosowania w – analizowanym w danym przypadku – tekście prawnym⁴.

Powyższe uwypukla szczególną potrzebę stosowania – szeroko rozumianej – metody historycznej w kontekście interpretacji postanowień Konstytucji. Ich znaczna ogólnikowość i nieostrość skłaniają wszak do podjęcia refleksji o przyczynach ukształtowania konkretnego rozwiązania legislacyjnego. Słusznym zatem pozostaje, by analizę – istotnych dla niniejszej pracy – norm art. 17 ust. 1 Konstytucji poprzedzić rozważaniami nad ewolucją idei samorządności zawodowej w polskiej myśli ustrojowej, w tym zwłaszcza w czasie prac legislacyjnych nad obowiązującą Konstytucją. Nie można przy tym również pomijać, iż Konstytucja – w swojej preambule – nawiązuje wprost do „(...) najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”. Tym samym nie tylko wskazuje ona na rolę współczesnej Rzeczypospolitej jako następcy Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, ale również podkreśla pewną ciągłość rozwoju polskiej myśli ustrojowej. W ten sposób sama Ustawa zasadnicza sugeruje zatem, by jej postanowienia odczytywać zarówno z perspektywy językowej, jak i historycznej.

Na tym tle zauważyć należy, iż rozważania o ewolucji idei samorządności zawodowej w polskiej myśli ustrojowej muszą rozpocząć się od refleksji nad rozwiązaniami konstytucyjnymi Drugiej Rzeczypospolitej. Wprawdzie już w czasach Sejmu Wielkiego podejmowano próby powołania samorządu zawodowego adwokatów, jednak ze względu na ich bezskuteczność nie mogły one wytworzyć rzeczywistych podstaw dla zaszczerpienia idei samorządności zawodowej do polskiej myśli ustrojowej⁵. Podobnej roli nie mogły również pełnić, powoływane w okresie rozbiorów, różnorodne stowarzyszenia zawodowe czy – obecne zwłaszcza w zaborze austriackim – szczytkowe struktury korporacji zawodowych⁶. Ich działalność odcisnęła jednak pewne piętno na kształt późniejszych rozwiązań ustrojowych. Uwypukliła bowiem konieczność ustanowienia samorządu zawodowego w odradzającej się Rzeczypospolitej. W tym kontekście zauważono, iż brak gwarancji udziału społeczeństwa w codziennym

⁴ A. Bielska-Brodziak, Śladami prawodawcy, s. 348–373.

⁵ A. Redzik, Zarys historii samorządu adwokackiego w Polsce, Warszawa 2007, s. 24–26.

⁶ P. Antkowiak, Historyczny proces, s. 107; R. Szttyk, Niektóre problemy notariatu, Rejent 2006, Nr 5, s. 92–93; P. Skuczyński, Etyka adwokatów i radców prawnych, Warszawa 2016, s. 9.

życiu politycznym oraz związana z tym alienacja elit władzy stanowić może zarzewie niebezpiecznego kryzysu struktur państwowych⁷.

Nie bez znaczenia dla kształtu późniejszych rozwiązań ustrojowych pozostawała także działalność publiczna członków Palestry Królestwa Polskiego. Jej przedstawiciele nie tylko *de facto* powołali działający samorząd zawodowy⁸, ale również stworzyli wstępny projekt późniejszego statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego⁹. I choć ostatecznie akt ten obowiązywał jedynie na terenie byłego Królestwa Polskiego, to jednak z pewnością ustanawiał on zarazem wyraźne podstawy funkcjonowania nowoczesnego samorządu adwokackiego. W ten sposób wprowadzał on zatem do polskiego porządku prawnego nową instytucję ustrojową, co do której kształtu przyszła konstytucja musiała się jasno ustosunkować.

Odpowiedzią na powyższe wyzwanie była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.3.1921 r.¹⁰, która w art. 68 zobowiązywała do powołania samorządu gospodarczego dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. I choć przepis ten wprost nie odnosił się do możliwości ustanowienia jednostek samorządu zawodowego, to jednak równolegle nie można pomijać, iż w ówczesnej doktrynie traktowano ów samorząd jako naturalną część szeroko rozumianego samorządu gospodarczego¹¹. Mimo to przyznać należy, iż status samorządu gospodarczego, a wraz z nim również samorządu zawodowego, nie był na gruncie Konstytucji marcowej jednoznaczny. O ile bowiem jej wykładnia systematyczna sugerowała, iż jednostki tego rodzaju są przykładem niezależnych organów władzy wykonawczej, o tyle jej art. 2 mógł być zarazem rozumiany jako podstawa ich podporządkowania Prezydentowi Rzeczypospolitej i odpowiednim ministrom. Wszak charakteryzując te ostatnie organy mianem organów Narodu, przedmiotowa regulacja sugerowała, by wyłącznie wymienione w niej organy traktować jako przedstawicieli władzy Narodu, a w konsekwencji także jako reprezentantów władzy zwierzchniej, suwerennej i najwyższej.

⁷ P. Antkowiak, Historyczny proces kształtowania się samorządu zawodowego w Polsce, w: R. Kmiecik (red.), *Decentralizacja jako fundament demokracji obywatelskiej*, Poznań 2016, s. 105.

⁸ M. Zaborski, *Zarys ustroju i dziejów adwokatury polskiej*, Pał. 2013, Nr 11–12, s. 60.

⁹ M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój adwokatury w Polsce w świetle regulacji prawnych lat 1918–1939*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 2006, Nr 2, s. 52–54.

¹⁰ Ustawa z 17.3.1921 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267), dalej: *Konstytucja marcowa*.

¹¹ R. Kmiecik, *Samorząd zawodowy w systemie ustrojowym Polski*, *Polityka i Społeczeństwo* 2020, Nr 1, s. 67–68; P. Antkowiak, *Historyczny proces*, s. 108.

Jednocześnie nie można jednak pomijać, iż – zgodnie z art. 68 Konstytucji marcowej – działające w ramach Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej jednostki samorządu gospodarczego współpracować miały z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym kraju. Wskazując zatem na współpracę jako zasadę kształtującą relacje samorządu gospodarczego oraz organów władzy publicznej, ustrojodawca założył poniekąd równorzędność podmiotów obu tych kategorii¹². W przeciwnym razie stanowiłby bowiem bardziej o funkcji opiniodawczej Naczelnej Izby Gospodarczej niż o współpracy równorzędnych podmiotów. W ten sposób wykładnia art. 68 Konstytucji marcowej kierowała do wniosków nader odmiennych niż wynikających z szerszej refleksji o jej art. 2.

Równie niejednoznacznym było przy tym określenie relacji samorządu zawodowego oraz organów władzy publicznej. Wprawdzie liczne przepisy badanej Konstytucji wyraźnie rozdzielały instytucje samorządu oraz Państwa i administracji rządowej (tak np. art. 69 i art. 73), jednak zarazem jej art. 107 jasno rozróżniał nadto pojęcia władz publicznych, państwowych i samorządowych. Tym samym Konstytucja marcowa nie tylko wprowadzała nie całkiem zrozumiały trójpodział organów władzy, ale również kreowała liczne pytania w kwestii wykonywania przez samorząd zawodowy zadań publicznych. W tym kontekście nie można jednak pomijać, iż wspomniane rozróżnienie mogło być związane ze specyficzną terminologią ówczesnej Konstytucji. Zauważyć bowiem należy, iż choć *de facto* powoływała ona różnorodne postacie samorządów, to jednak tylko samorząd terytorialny oraz – najszerzej rozumiany – samorząd gospodarczy opisywała wprost mianem samorządu¹³. Pozostałe przykłady samorządów specjalnych określała natomiast mianem publiczno-prawnych związków autonomicznych bądź też – w przypadku samorządów wyznaniowych – nazywała je ogólnie jako „związki religijne”. Dlatego też rozróżnienie specyficznych kategorii organów władzy uzasadniać można chęcią podkreślenia, iż do organów władzy publicznej zalicza się nie tylko organy państwowe i samorządowe, lecz także inne jednostki, takie jak organy związków wyznaniowych lub narodowościowych.

W tym miejscu warto również zauważyć, iż opisywana niejednoznaczność i znaczna ogólnikowość rozwiązań kształtujących status samorządu zawodowego w Konstytucji marcowej była dostrzegana już przez przedstawicieli ówczesnej doktryny. Wskazywali oni bowiem, iż mimo funkcjonowania na zie-

¹² T. Brzeski, Samorząd gospodarczy a ustrój państwowy, RPEiS 1939, Nr 3, s. 279.

¹³ S. Pawłowski, Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce, Poznań 2009, s. 20–21.

miach Państwa polskiego tego typu jednostek obowiązująca wówczas konstytucja zdaje się zapominać o potrzebie ich wyraźnej konstytucjonalizacji. Stąd też postulowali, by w toku dalszych przemian ustrojowych nie tylko utrzymać istniejące już samorządy zawodowe, ale również zorganizować je na jednolitych podstawach i rozszerzyć ich działalność na obszar całego odradzającego się Państwa polskiego¹⁴. Tymczasową formą realizacji opisanych postulatów pozostawać zaś miały indywidualne ustawy, które – tak jak ustawa w przedmiocie wykonywania praktyki lekarskiej w Państwie Polskiem¹⁵ oraz ustawa o ustroju i zakresie działania Izb Lekarskich¹⁶ – powoływałyby zunifikowany samorząd zawodowy dla konkretnych profesji.

Odmienne ujęcie idei samorządności zawodowej proponowała natomiast Konstytucja kwietniowa¹⁷. Wprawdzie brzmienie jej art. 76 było wyjątkowo podobne do tonu regulacji art. 68 Konstytucji marcowej, a zasadniczą różnicą między tymi przepisami zdawała się być przede wszystkim wyraźna konstytucjonalizacja istnienia samorządu wolnych zawodów, to jednak zakres sformułowanych zmian był dużo szerszy. Nie można bowiem pomijać, iż Konstytucja kwietniowa postrzegała samorząd zawodowy jako istotny element nowej koncepcji państwa i społeczeństwa, a nie tylko jako pewną wyizolowaną instytucję dotychczasowego liberalnego ustroju państwa¹⁸. O ile bowiem uprzednia Konstytucja, marcowa, budowana była wokół idei indywidualizmu, o tyle Konstytucja kwietniowa służyć miała rozwojowi idei uniwersalizmu państwowego¹⁹. W konsekwencji powoływany samorząd zawodowy funkcjonować miał nie tyle jako osobliwa przeciwwaga dla organów władzy państwowej, ile jako wyraz pewnego specyficznego sposobu organizacji jednolitej administracji państwowej²⁰. Przemianie uległa zatem sama idea samorządności zawodowej, a nie tylko konkretny sposób jej wyrażenia w brzmieniu przepisów

¹⁴ K. W. Kumaniecki, Centralizm i decentralizacja, RPEiS 1922, Nr 2, s. 232–233.

¹⁵ Ustawa z 2.12.1921 r. w przedmiocie wykonywania praktyki lekarskiej w Państwie Polskiem (Dz.U. z 1921 r. Nr 105, poz. 762).

¹⁶ Ustawa z 2.12.1921 r. o ustroju i zakresie działania Izb Lekarskich (Dz.U. z 1921 r. Nr 105, poz. 763).

¹⁷ Ustawa Konstytucyjna z 23.4.1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227), dalej: Konstytucja kwietniowa.

¹⁸ L. Górnicki, Idea samorządu w Konstytucji kwietniowej z 1935 r., w: M.J. Ptak (red.), Samorząd i samorządność w przeszłości i teraźniejszości, Wrocław 2013, s. 126.

¹⁹ W. Jaworski, Indywidualizm i uniwersalizm w konstytucji marcowej, RPEiS 1925, Nr 3, s. 667–668; A. Peretiatkowicz, Polska deklaracja konstytucyjna z 1935 r. Analiza prawnofilozoficzna, RPEiS 1936, Nr 4, s. 266–269.

²⁰ L. Górnicki, Idea samorządu, s. 128.

Konstytucji kwietniowej. Konkluzję tę potwierdziła przy tym sama Konstytucja kwietniowa, która w art. 4 ust. 3 wskazywała wprost na potrzebę powołania samorządu gospodarczego, sugerując tym samym, iż dotychczasowe korporacje zawodowe nie stanowią samorządu w rozumieniu nowej Konstytucji²¹.

W ich świetle samorząd gospodarczy, a wraz z nim również samorząd wolnych zawodów, miał być jednym z członów szeroko rozumianej administracji państwowej, nad którą nadzór sprawować miał Rząd i podległe mu organy. Opowiadając się przy tym za tzw. państwową teorią samorządu zawodowego, ustrojodawca sugerował, by ów samorząd traktować jako najmniejszą z części administracji państwowej. Nie bez przyczyny zatem art. 72 ust. 2 Konstytucji kwietniowej wymieniał samorząd gospodarczy dopiero na ostatnim miejscu budowanego wyliczenia jednostek administracji państwowej²². Okoliczność ta nie miała jednak oznaczać, iż – szeroko rozumiany – samorząd gospodarczy miał być w ujęciu Konstytucji kwietniowej instytucją powoli wygaszaną lub wręcz niepotrzebną. Wszak w ideologii ówczesnego aparatu władzy był on traktowany jako ważny przejaw zaangażowania profesjonalistów w życie publiczne, który – pozostając zarazem optymalnym modelem ich partycypacji w życiu publicznym i koordynacji ich interesów – stanowić miał skuteczny sposób uspołecznienia państwa oraz metodę walki z przejawami upolitycznienia życia społecznego²³.

Zauważyć przy tym należy, iż o szczególnej pozycji samorządu gospodarczego, a wraz z nim także samorządu wolnych zawodów, świadczyć mógł również brak jego podporządkowania prezydenckiemu zwierzchnictwu. Wprawdzie w literaturze odnaleźć można także pogląd przeciwny, który – powołując się na zasadę jedności administracji państwowej – sugeruje potrzebę utożsamiania samorządu gospodarczego z obecnym w art. 3 ust. 1 Konstytucji kwietniowej pojęciem Rządu²⁴, jednak stanowisko takie nie wydaje się uzasadnione. Oceny tej nie zmienia przy tym nawet fakt, iż podobne poglądy były również wyrażane w doktrynie lat 30., której przedstawiciele wskazywali wręcz na wyłączność prezydenckich dekretoów jako prawnej formy regulacji ustroju samorządów gospodarczych²⁵. W tym kontekście pamiętać bowiem należy, iż Konstytucja kwietniowa wyraźnie rozróżniała pojęcia administracji rządowej i sa-

²¹ *Ibidem*, s. 135.

²² K. Bandarzewski, Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne, Kraków 2014, s. 91.

²³ L. Górnicki, Idea samorządu, s. 141.

²⁴ *Ibidem*, s. 128.

²⁵ A. Peretiatkowicz, Nowa Konstytucja polska, RPEiS 1935, Nr 2, s. 59.

morządu gospodarczego. I choć jej postanowienia były rzeczywiście budowane zgodnie z zasadą jednności administracji państwowej, to jednak – w świetle jej art. 72 ust. 2 – samo określenie „administracja państwowa” było traktowane jako nadrzędne względem takich nazw jak „administracja rządowa”, „samorząd terytorialny” czy „samorząd gospodarczy”. Trudno jest zatem znaleźć racjonalne uzasadnienie dla odstąpienia od językowej wykładni jej art. 3 ust. 1, a w konsekwencji również dla przyjęcia, iż samorząd gospodarczy funkcjonował – w modelu Konstytucji kwietniowej – pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. O prawidłowości tej konkluzji świadczyć może przy tym dokonana w 1938 r. reforma ustroju adwokatury, która przybrała formę ustawy, a nie dekretu Prezydenta wymaganego przez art. 56 Konstytucji kwietniowej dla określenia organizacji administracji rządowej²⁶.

Niestety powyższe nie oznaczało jednak, iż samorząd gospodarczy był traktowany jako instytucja całkiem niezależna i odrębna od państwa. Przypomnieć bowiem należy, iż ów samorząd, pozostając jednym z członów administracji państwowej, wykonywał przecież pewną część imperium należnego państwu. W konsekwencji był on również w pewnym sensie podległy Prezydentowi Rzeczypospolitej, który, zgodnie z art. 2 ust. 4 Konstytucji kwietniowej, skupiał w swojej osobie jednolitą i niepodzielną władzę państwową. Mimo to wspomianej „podległości” nie można utożsamiać z podporządkowaniem prezydenckiemu zwierzchnictwu w rozumieniu art. 3 ust. 1 ówczesnej Konstytucji. Pojmować ją raczej należy jako wyraz tradycyjnej roli głowy państwa – symbolu Rzeczypospolitej niż jako uzasadnienie przypisywania jej piastunowi pewnych władczych kompetencji²⁷. Stąd też choć przyznać należy, iż samorząd gospodarczy – a wraz z nim samorząd zawodowy – nie był w Konstytucji kwietniowej instytucją ściśle podporządkowaną Prezydentowi, to jednak niewątpliwie właściwa mu niezależność nie miała relatywnie szerokiego charakteru.

Zaznaczyć przy tym należy, iż jednocześnie ze zmianą sposobu pojmowania idei samorządności zawodowej przemianie uległa także koncepcja instytucji Naczelnej Izby Gospodarczej. O ile bowiem na gruncie Konstytucji marcowej miała być ona rzeczywistym reprezentantem ogółu funkcjonujących samorządów gospodarczych, o tyle w Konstytucji kwietniowej próżno było szukać rzeczywistych gwarancji utrzymania takiego jej charakteru. I choć domniemywać można, iż o samorządowym charakterze Naczelnej Izby Gospodarczej

²⁶ Ustawa z 4.5.1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1938 r. Nr 33, poz. 289).

²⁷ A. Peretiatkowicz, Nowa Konstytucja, s. 56.

świadczyć miała już sama systematyka Konstytucji kwietniowej, w tym zwłaszcza położenie właściwej jej regulacji wśród przepisów dotyczących samorządu gospodarczego, to jednak wykładnia taka może budzić wątpliwości. Założenie o racjonalności prawodawcy sugeruje przecież, iż skoro ustrojodawca odstąpił od wyraźnego definiowania Naczelnej Izby Gospodarczej jako organu łączącego samorządy gospodarcze, to niewłaściwą byłaby interpretacja niejako pomijająca fakt dokonania takiej zmiany. Przykładem takiej egzegezy byłoby zaś dalsze przypisywanie konieczności zachowania samorządowego charakteru przez opisywaną instytucję.

W tym miejscu zauważyć również należy, iż sygnalizowana zmiana charakteru Naczelnej Izby Gospodarczej korespondowała z art. 76 ust. 3 Konstytucji kwietniowej, który mówił jedynie o możliwości jej powołania. Niezależnie bowiem od wprowadzenia cechy fakultatywności istnienia opisywanej instytucji, wspomniany fragment mógł być rozumiany zarówno jako forma nawiązania do faktu jej dotychczasowego niepowołania, jak również jako rodzaj deklaracji co do jej odmiennej istoty w regulacjach obu konstytucji. Pamiętając jednak, że na gruncie Konstytucji marcowej Naczelna Izba Gospodarcza powstawała niejako z mocy prawa z chwilą ustanowienia pierwszych samorządów gospodarczych, uznać zarazem należy, iż choć faktycznie w czasach Konstytucji marcowej nie uchwalono ustawy szczegółowo dookreślającej jej status, to jednak złudnym byłoby przyjęcie, iż Naczelna Izba Gospodarcza formalnie wówczas nie istniała. Stąd też wnioskować należy, iż zapis Konstytucji kwietniowej mówiący jedynie o możliwości powołania tej instytucji rozumieć należy bardziej jako deklarację wprowadzenia do porządku prawnego nowej gatunkowo formuły legislacyjnej niż jako nawiązanie do dotychczasowych doświadczeń jej funkcjonowania.

Powyższe korespondowało przy tym z wyraźną przemianą roli Naczelnej Izby Gospodarczej. O ile w Konstytucji marcowej organ ów – współpracując z władzą państwową – kierować miał życiem gospodarczym kraju, o tyle na gruncie Konstytucji kwietniowej miał on jedynie „rozważać zagadnienia” dotyczące całokształtu życia gospodarczego, opiniować projekty ustaw oraz harmonizować poczynania w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego. Tym samym choć organ ów początkowo pełnić miał pierwszoplanową rolę w kształtowaniu systemu gospodarczego kraju, to jednak wraz z Konstytucją kwietniową ograniczono *de facto* jego funkcję do roli opiniodawczej. Zastanawiać mogą jednak motywy podjęcia takiej decyzji. Wszak już w latach 30. wyraźnie podnoszono, iż Naczelna Izba Gospodarcza nie może mieć wyłącznie charakteru opiniodawczego, gdyż utraci ona wówczas wymagany autorytet

tak jak miało już to miejsce w innych państwach²⁸. Niemniej należy równolegle zauważyć, iż opisywane zmiany charakteru i funkcji Naczelnej Izby Gospodarczej można także postrzegać jako jedną z konsekwencji – funkcjonującej w Konstytucji kwietniowej – zasady jednolitości władzy państwowej. W jej świetle trudnym byłoby uzasadnienie istnienia choć względnie niezależnej instytucji, która prowadziłaby niejako własną politykę gospodarczą kraju.

Zarysowane ramy konstytucyjne, choć często zmienne i ogólnikowe, były ważnym impulsem dla rozwoju samorządności zawodowej w Drugiej Rzeczypospolitej. Stworzyły one bowiem nie tylko podstawy funkcjonowania pięciu, relatywnie niezależnych, samorządów zawodowych²⁹, lecz – co równie istotne – zbudowały mocny fundament dla przetrwania samej idei samorządności zawodowej w zbliżającym się wówczas trudnym okresie polskiej myśli ustrojowej. Nie można przy tym pomijać, iż pomimo wyraźnie antysamorządowej konstrukcji Konstytucji okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁰, opisywana idea nie tylko zachowała się, ale była równie żywa w oczekiwaniach całego społeczeństwa. Świadczyć o tym może zarówno praktyka funkcjonowania niektórych samorządów zawodowych, które choć pozbawione były nawet minimalnych gwarancji konstytucyjnych, potrafiły ostatecznie wzmocnić swój społeczny prestiż i autorytet, jak również treść przygotowanych po 1989 r. projektów konstytucji.

Normatywne ramy dla funkcjonowania samorządów zawodowych obecne były bowiem w niemal każdym projekcie konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej. I choć z pewnością nie były one jednolite, to jednak wszystkie stanowiły wyraz silnej społecznej potrzeby konstytucjonalizacji szerokiej idei samorządności³¹. Dostrzegano, iż rozbudowany system samorządowy może być nie tylko nawiązaniem do tradycji konstytucyjnej Drugiej Rzeczypospolitej, ale także służyć może rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, którego istnienie charakteryzować miało demokratyczne oblicze nowoczesnej Rzeczypospolitej. Dlatego też, mimo wyraźnych różnic występujących pomiędzy poszczególnymi projektami, wszystkie one stanowiły pewną formę inspiracji dla współczesnej pozycji samorządów zawodowych. Wyznaczając kierunki dalszej debaty konstytucyjnej, zgłoszone projekty były bowiem traktowane w Komisji

²⁸ Z. Pietkiewicz, Samorząd gospodarczy w Polsce, RPEiS 1930, Nr 4, s. 551.

²⁹ A. Kliczek-Paśnicka, Rozwój samorządu zawodowego w okresie II Rzeczypospolitej, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2020, Nr 10, s. 113–114.

³⁰ W. Gromski, Konstytucja PRL wobec samorządu społecznego jako instytucji prawnoustrojowej, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 1983, Nr 116, s. 100–102.

³¹ P. Sarnecki, Założenia konstytucji (uwagi de lege ferenda), PiP 1990, Nr 7, s. 7.

Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN) bardziej jako szczególna wskazówka ułatwiająca odnalezienie ostatecznej formuły rozwiązań konstytucyjnych niż jako nienaruszalna podstawa ich konkretnego sposobu ukształtowania³². Ich poznanie ułatwić może zatem zrozumienie przyczyn i kierunków wyraźnej ewolucji idei samorządności zawodowej w polskiej myśli ustrojowej. Stąd też dla zrozumienia kierunków rozwoju idei samorządności zawodowej w polskiej myśli ustrojowej konieczną zdaje się być choć ogólna analiza pozycji samorządów specjalnych w projektach konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej.

Konsekwentnie wskazać należy, że w projekcie Senackiej Komisji Konstytucyjnej problematyka samorządów ujęta została tylko w ogólnej formule art. 5. Stanowił on, że „Rzeczpospolita Polska uznaje i gwarantuje samorządowi terytorialnemu oraz samorządom tworzonemu przez obywateli udział w sprawowaniu władzy”³³. Tym samym projekt ten nie tylko tworzył generalne ramy dla funkcjonowania samorządów zawodowych czy gospodarczych, lecz także gwarantował ich partycypację w realizacji pewnej części zadań publicznych. Posłużenie się w brzmieniu projektu ogólnikową formułą „samorządów tworzonych przez obywateli” pozwalało również na myślenie o funkcjonowaniu w Rzeczypospolitej przykładów samorządów wyznaniowych czy rolniczych. Stąd też w istocie proponowana konstrukcja legislacyjna otwierała katalog różnorodnych postaci samorządów specjalnych, których formy i rodzaje ograniczać mogłaby jedynie wola osób bezpośrednio zainteresowanych. Jednocześnie nie można też pomijać, że badana formuła stanowić mogła podstawę dla swoistego roszczenia o usankcjonowanie przez prawodawcę funkcjonowania określonego rodzaju samorządu. Inicjatywa ich tworzenia przypisana została bowiem bezpośrednio obywatelom. To oni mieli decydować o formowaniu się konkretnych przykładów samorządów, a rolę ustawodawcy miało być jedynie – niejako urzędowe – potwierdzenie tego faktu poprzez uchwalenie odpowiedniej ustawy. Prawodawca pozostawał zatem osobliwym „notariuszem” stwierdzającym określony stan faktyczny, zaś jego akty prawodawcze zyskiwały niejako tylko deklaratoryjne zabarwienie.

Warto przy tym zauważyć, iż niemal tożsamą formułę legislacyjną postuluwał projekt konstytucji wniesiony przez parlamentarzystów skupionych wokół Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum. W art. 7 stanowił on, że

³² P. Winczorek, Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, PiP 1997, Nr 11–12, s. 7; J. Zaleśny, Tworzenie Konstytucji z 1997 roku. Przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?, Prz. Sejm. 2017, Nr 6, s. 194.

³³ Biuletyn KKZN, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993, s. 3.

„Rzeczypospolita Polska gwarantuje samorządowi terytorialnemu oraz samorządom tworzonym przez obywateli udział w sprawowaniu władzy”³⁴. W ten sposób powielono zatem senackie ujęcie problematyki samorządowej, w tym także jej konsekwencje. Trudno jest bowiem racjonalnie wyjaśnić szersze różnice normatywne związane z zastąpieniem w analizowanym projekcie słów „uznaje i gwarantuje” przez samo słowo „gwarantuje”. Wszak nie wydaje się, że sygnalizowana różnica mogłaby być podstawą do formułowania tezy o braku zapewnienia zachowania dotychczasowego statusu przez istniejące wówczas samorządy zawodowe czy gospodarcze. Powszechnym było przecież przekonanie, że tworzona konstytucja ma być formą utrwalenia dotychczasowych przemian demokratycznych, a nie podstawą do ich zakwestionowania³⁵. Jednocześnie zaś w opisywanym projekcie brak było bardziej szczegółowych rozwiązań wskazujących na potrzebę lub możliwość kwestionowania obecnego systemu decentralizacji władzy.

Podobnie ogólnikowe ujęcie problematyki samorządów specjalnych przewidywał projekt konstytucji wniesiony przez posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna. W art. 3 wskazywał on, że „Samorząd terytorialny zapewnia obywatelom udział w sprawowaniu władzy publicznej. Władza publiczna może być wykonywana również w innych formach samorządu”³⁶. Tym samym nie przesądzał on zarówno o rodzajach samorządów specjalnych, jak również o kwestii wykonywania przez nie określonej części zadań publicznych. Redakcja językowa badanej regulacji sugerowała bowiem znaczną fakultatywność powoływania samorządów specjalnych oraz powierzenia im bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy publicznej. Wprawdzie brzmienie art. 3 zd. 2 projektu mogłoby skłaniać także do konkluzji o konieczności ścisłego wiązania jednostek samorządów specjalnych z wykonywaniem przez nie części imperium państwa, jednak wnioszek taki wydaje się nieuprawnionym. Treść normatywna art. 3 zd. 2 projektu wskazywała przecież wyłącznie na fakultatywne uprawnienie do przypisania władzy publicznej niektórym formom samorządów. W istocie zatem to od konkretnych decyzji ustawodawcy zależeć miała rola i pozycja samorządów specjalnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. W ten sposób konstytucja stawiała się więc bardziej swoistą formą deklaracji intencji ustrojodawcy niż realną gwa-

³⁴ *Ibidem*, s. 98.

³⁵ J. Trzeciński, Rola konstytucji w procesie demokratycznych przemian ustrojowych, w: R. Bałicki, B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, Wrocław 1997, s. 61–63.

³⁶ Biuletyn KKZN, Projekty Konstytucji, s. 41.

rancją zachowania swojego statusu przez różnorodne formy samorządów specjalnych. Wyznaczając przy tym szeroki obszar swobody prawodawczej, była ona zatem bardziej generalnym potwierdzeniem możliwości powołania przez ustawy szczególnych form samorządów niż wiążącym określeniem konkretnego sposobu ich organizacji.

Nie można przy tym jednak zapominać, że niemal równie ogólnikowe i nieprecyzyjne propozycje legislacyjne były obecne także w innych projektach konstytucji. Przykładowo w projekcie wniesionym przez posłów i senatorów zebranych wokół Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Koła Parlamentarnego Unii Pracy wskazywano, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej oraz swobodę działalności innych form samorządu”³⁷. W ten sposób nie przesądzono zatem o zakresie, formach czy pozycji różnorodnych postaci samorządów specjalnych. Podobnie ocenić można przy tym również tzw. projekt prezydencki, który w art. 7 wskazywał, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje samorządom udział w sprawowaniu władzy publicznej”³⁸. Regulację tę rozwijać miał zaś art. 85 projektu, który stanowił, że „Organizacje i kompetencje samorządów innych niż terytorialny określa ustawa”³⁹. W istocie zatem także cytowana formuła jedynie potwierdzała decydującą rolę ustawodawcy w zakresie określania pozycji, zadań i kompetencji konkretnych przykładów samorządów specjalnych. Powyższe obrazuje również, że mimo relatywnie szerszego ujęcia problematyki samorządowej również prezydencki projekt konstytucji nie był regulacją, która mogłaby być rzeczywistym impulsem do dalszego rozwoju idei decentralizacji władzy w nowym systemie prawnym Rzeczypospolitej. Obok ogólnych i mglistych deklaracji nie zawierał on bowiem rzeczywistych gwarancji zachowania, czy wzmocnienia pozycji przez różnorodne – dotychczas już powołane – jednostki samorządów specjalnych.

Znacznie szersze ujęcie problematyki samorządności zawierał natomiast projekt zgłoszony przez posłów i senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD). W art. 6 ust. 1 wskazywał on, że „Rzeczpospolita Polska opiera swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego”. Z kolei w art. 6 ust. 2 stanowił, że „Każdy ma nieskrępowane prawo do przejawiania swojej działalności publicznej we wszelkich formach samorządu, będących podstawą społeczeństwa obywatelskiego”. Przewidywał

³⁷ *Ibidem*, s. 53.

³⁸ *Ibidem*, s. 68.

³⁹ *Ibidem*, s. 76.

on zatem szeroką podstawę dla różnorodnych przejawów samorządności, a równolegle uprzywilejowywał niektóre jej postacie, tj. samorząd terytorialny, gospodarczy i zawodowy. Potwierdzeniem tej tendencji miała być formuła art. 144 projektu, która – przewidując powołanie Krajowej Izby Gospodarki i Pracy – ustanawiała formalnego reprezentanta interesów przedsiębiorców, pracodawców oraz samorządów zawodowych. Podkreślić jednak należy, że w rzeczywistości wspomniany organ mógł być tylko pozornym reprezentantem korporacji zawodowych. W istocie bowiem tylko – relatywnie wąska – grupa jego członków była przedstawicielami samorządów zawodowych. Nie można przy tym pomijać także tego, że choć jednym z zadań Krajowej Izby Gospodarki i Pracy było uzgadnianie stanowisk władz publicznych i samorządów gospodarczych, to jednak w składzie tego organu wyraźnie nie przewidziano reprezentantów tego typu samorządu specjalnego. Nadto zauważyć należy, że analizowany projekt konstytucji nie przesądzał również skąd pochodzić miałyby inicjatywa powołania określonego samorządu. Chodzi tu zwłaszcza o to, czy rolą prawodawcy ma być jedynie sankcjonowanie istnienia pewnych organizacji społecznych czy też uprawnionym byłby on także do ich samodzielniego powoływania. Innymi słowy, projekt nie wyjaśniał, czy powołanie samorządów specjalnych ma być inicjatywą oddolną czy też inwencją samego prawodawcy. Tym samym trudno jest też o jednoznaczną ocenę ogółu rozwiązań opisywanego projektu ustawy zasadniczej.

Ciekawe ujęcie statusu samorządów specjalnych przewidywał również projekt konstytucji wniesiony przez grupę parlamentarzystów zgromadzonych wokół Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej. W art. 4 ust. 2 opisywał on organy samorządowe jako jednych z podstawowych uczestników wykonywania władzy przez obywateli. Rozwinięciem tego modelu była zaś regulacja art. 66 ust. 1 stanowiąca wprost, że „Niektóre funkcje administracji państwowej mogą być zlecone samorządom”⁴⁰. Osobliwym potwierdzeniem silnej pozycji samorządów pozostawała również redakcja art. 79, która wyraźnie powoływała rozbudowany samorząd gospodarczy, obejmujący tak izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów, jak i inne zrzeszenia publiczno-prawne. I choć wyraźnie przyznać należy, że w świetle art. 79 ust. 4 projektu organizację i sposób powoływania samorządów gospodarczych określać miały ustawy, to jednak zarazem podkreślenia wymaga, że ogół postanowień badanego projektu jednoznacznie przesądzał o konieczności ustanowienia różnorodnych postaci samorządów specjalnych.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 88.

Stąd też często używany w brzmieniu projektu – w tym zwłaszcza w art. 66 ust. 1 – funktor deontyczny „może” rozumiany był raczej jako podkreślenie istnienia kompetencji prawodawcy zwykłego niż oznaczenie pewnej fakultatywności jego działań.

Niezależnie jednak od różnorodności ocen konkretnych rozwiązań opisywanych projektów, ogół ich postanowień jednoznacznie obrazuje, że problematyka samorządów zawodowych była niemal od początku prac konstytucyjnych traktowana jako jedna z podstawowych materii przyszłej ustawy zasadniczej. Silne akcentowanie idei samorządności prowadziło wręcz niektórych autorów do formułowania tezy o potrzebie wyraźnego wprowadzenia do nowej konstytucji szczególnej zasady samorządności, której przejawem miała być zwłaszcza perspektywa kształtowania Senatu jako izby samorządowej gromadzącej przedstawicieli różnorodnych postaci samorządów⁴¹. I choć koncepcja tego rodzaju została ostatecznie odrzucona, to jednak obrazuje ona wyjątkowe oczekiwania społeczne związane z dążeniem do zbudowania ram konstytucyjnych dla silnego i rozbudowanego systemu samorządowego.

Mimo to trudno jest odnaleźć w zgłoszonych projektach jasne i konkretne propozycje kompleksowej regulacji przedmiotowej problematyki. Różnorodność obecnych w debacie publicznej modeli ukształtowania systemu samorządowego, zmuszała bowiem projektodawców do tworzenia przepisów o znacznym stopniu ogólnikowości. Poniekąd było to zatem związane ze ściśle politycznym charakterem opisywanych projektów, który zmuszał do unikania w ich postanowieniach rozwiązań skrajnych i szerzej nieznanych⁴². Nie bez znaczenia pozostawał też przyjęty tryb uchwalania konstytucji, którego etap referendalny zmuszał do takiego modelowania jej treści by nie zrazić do niej obywateli, lecz raczej zachęcić ich do jej akceptacji⁴³. Istotnym zarazem wydawał się być również fakt relatywnie wąskich i zmiennych doświadczeń – tak prawnych, jak i społecznych – związanych z funkcjonowaniem rozwiniętego systemu samorządowego. Skłaniał on bowiem do wyrażania zainteresowania znacznie zróżnicowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi, a w związku z tym przedłożone projekty stawać się mogły jedynie wyznacznikiem kierunków dalszej debaty konstytucyjnej, lecz nie źródłem konkretnych i gotowych rozstrzygnięć ustrojowych. Skutkiem takiego ich charakteru były jednak – podejmowane na łamach KKZN – liczne spory i dyskusje dotyczące szczegóło-

⁴¹ Biuletyn KKZN 1994, Nr 6, s. 49; Biuletyn KKZN 1994, Nr 8, s. 54–55.

⁴² P. Winczorek, Uwarunkowania prac, s. 3.

⁴³ *Ibidem*, s. 10.

wych problemów uregulowania tematyki samorządowej w nowej konstytucji. Ich precyzyjnemu rozwiązaniu nie sprzyjał jednak specyficzny tok prac KKZN, które – niespójne i szerzej nieuporządkowane – zasadniczo skupiały się wyłącznie na wybranych problemach i wąskich zagadnieniach ustrojowych.

Stąd też początkowo prace KKZN koncentrowały się nad samym zagadnieniem dotyczącym szczegółowości odpowiedniej regulacji konstytucyjnej. W tym zakresie niektórzy uczestnicy debaty konstytucyjnej zwracali przede wszystkim uwagę, że choć problematyka samorządu jest ujęta w niemal każdym projekcie konstytucji, to jednak najczęściej – obok ogólnych deklaracji z ich pierwszych rozdziałów – próżno jest szukać ich rozwinięcia. Pewnym jest zaś, że konstytucja powinna nie tylko dopuszczać istnienie samorządów gospodarczych i zawodowych, lecz także wyraźnie dookreślać ich pozycję ustrojową. Tylko w ten sposób samorządy uzyskać mogły przecież realne gwarancje swego istnienia i podmiotowości⁴⁴. Równolegle niektórzy posłowie i eksperci wskazywali jednak, że wystarczającą wydaje się generalna deklaracja o dopuszczalności istnienia bądź powoływania samorządów zawodowych i gospodarczych. Podkreślali przy tym, że pozycja samorządów specjalnych nie może być równa statusowi samorządowi terytorialnemu. Wniosek ten wiązali zaś z tym, że o ile struktura samorządu terytorialnego określa pewien model państwa, o tyle formuła pozostałych samorządów była – ich zdaniem – tylko sposobem wykonywania przez państwo określonych zadań. Niektórzy zwolennicy tego ujęcia wskazywali wręcz, że regulacja zagadnień samorządów zawodowych nie powinna być nawet zawarta w pierwszym rozdziale konstytucji. Jej znaczna szczegółowość, a także drugorzędne znaczenie zagadnień samorządów specjalnych, burzyłoby bowiem harmonię tego rozdziału. Tradycyjnie winien on formułować tylko pewne generalia i podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, a nie konkretne i precyzyjne rozwiązania ustrojowe związane z rodzajami samorządów czy ich charakterem prawnym.

Odpowiedzią na tak formułowane zarzuty była m.in. wypowiedź *P. Winczorka*, który, wskazując na wpływ odpowiedniej regulacji I rozdziału Ustawy zasadniczej na podniesienie wagi i prestiżu samorządów specjalnych, podkreślił zarazem istnienie w nim także licznych przepisów o szczegółowym charakterze, związanych np. z ograniczeniem swobody działalności gospodarczej. Wydaje się, że wspomniane argumenty przekonały większość członków KKZN. Niektórzy jednak, jak np. *J. Ciemniowski*, wciąż wskazywali na istnienie niepokojącego zjawiska mnożenia się różnorodnych samorządów, których

⁴⁴ Biuletyn KKZN 1994, Nr 10, s. 38 i n.