



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa

Warszawa 2014

Samorząd zawodowy
w demokratycznym
państwie prawa

Materiały z konferencji
zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
we współpracy
z Mazowieckim Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego

12 listopada 2013



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa

Kancelaria Senatu
Warszawa 2014

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Opracowanie:
MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Projekt okładki
i redakcja techniczna:
KRZYSZTOF KORNELUK

ISBN 978-83-63220-53-2

CIP – Biblioteka Narodowa

Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa :
materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji we
współpracy z Mazowieckim Forum Samorządów Zawodów
Zaufania Publicznego, 12 listopada 2013 / [oprac.
Małgorzata Lipińska] ; Senat Rzeczypospolitej
Polskiej. - Warszawa : Kancelaria Senatu, 2014

Biuro Informatyki
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2014 r.

Nakład 150 egz.

SPIS TREŚCI

OTWARCIE KONFERENCJI

Senator Michał Seweryński	9
Wicemarszałek Senatu Stanisław Karczewski	10
Senator Michał Seweryński	10
Stanisław Leszek	11
Senator Michał Seweryński	13

REFERATY

Włodzimierz Chróścik <i>Pomiędzy pragmatyzmem a populizmem. Przyszłość prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego w kontekście zmian ryнку usług prawnych i zmian legislacyjnych</i>	17
Jarosław Zdzisław Szymański <i>Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim</i>	21
Wojciech Gęsiak <i>Architekt – zawód zaufania publicznego a zamówienia publiczne</i>	27
Andrzej Roch Dobrucki <i>Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa</i>	31
Jacek Łukaszewicz <i>Aktualne problemy samorządu lekarzy weterynarii w kontekście proponowanych zmian prawnych w podejściu do ochrony zdrowia publicznego, w tym bezpieczeństwa żywności oraz współpraca na linii rząd – samorząd</i>	35
Grzegorz Skrzyszewski <i>Wysoka jakość informacji finansowej jako czynnik stabilności rozwoju gospodarczego</i>	58
Tomasz Michalik <i>Na straży interesu obywatela i interesu publicznego – rola samorządu doradców podatkowych</i>	63

Grzegorz Kucharewicz	
<i>Główne problemy w realizacji ustawowych zadań samorządu aptekarskiego</i>	72
Grażyna Rogala-Pawelczyk	
<i>Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych jako reprezentant interesów społecznych i zawodowych wobec administracji publicznej</i>	77
Maciej Hamankiewicz	
<i>Samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów w państwie demokratycznym</i> .	88

DYSKUSJA

Jolanta Przygońska	115
Senator Michał Seweryński	118
Joanna Greguła	119
Senator Michał Seweryński	121
Konstanty Radziwiłł	121
Senator Michał Seweryński	123
Mieczysław Szatanek	123
Senator Michał Seweryński	126
Małgorzata Toeplitz-Winiewska	126
Senator Michał Seweryński	127
Elżbieta Puacz	127
Senator Michał Seweryński	129
Marek Jędrzejczak	130
Wicemarszałek Senatu Stanisław Karczewski	130
Marek Jędrzejczak	131
Senator Michał Seweryński	131
Alicja Fornal	132
Senator Michał Seweryński	133
Mariola Łodzińska	133
Senator Michał Seweryński	134
Marek Mastalerek	134
Senator Michał Seweryński	135
Jacek Jaworski	135

PODSUMOWANIE DYSKUSJI

Senator Michał Seweryński	141
Wicemarszałek Senatu Stanisław Karczewski	144
Senator Michał Seweryński	147

MATERIAŁY

Włodzimierz Chróścik	
<i>Samorzady zawodów prawniczych a rozwój społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa prawa</i>	151

Jarosław Zdzisław Szymański	
<i>Samorządność zawodów zaufania publicznego</i>	
<i>w społeczeństwie obywatelskim</i>	160
Wojciech Gęsiak	
<i>Architekt – zawód zaufania publicznego a zamówienia publiczne</i>	166
Andrzej Roch Dobrucki	
<i>Samorzady zawodowe jako instytucja demokratycznego państwa prawnego .</i>	170
Jacek Łukaszewicz	
<i>Aktualne problemy samorządu lekarzy weterynarii w kontekście</i>	
<i>proponowanych zmian prawnych w podejściu do ochrony zdrowia</i>	
<i>publicznego, w tym bezpieczeństwa żywności</i>	
<i>oraz współpraca na linii rząd–samorząd</i>	177
Grzegorz Skrzyszewski	
<i>Wysoka jakość informacji finansowej</i>	
<i>jako czynnik stabilności rozwoju gospodarczego.</i>	185
Tomasz Michalik	
<i>Na straży interesu obywatela i interesu publicznego</i>	
<i>– rola samorządu doradców podatkowych</i>	191
Grzegorz Kucharewicz	
<i>Główne problemy w realizacji ustawowych zadań</i>	
<i>samorządu aptekarskiego</i>	198
Grażyna Rogala-Pawelczyk	
<i>Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych</i>	
<i>jako reprezentant interesów społecznych i własnych</i>	207
Maciej Hamankiewicz	
<i>Samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów</i>	
<i>w państwie demokratycznym.</i>	213
Jolanta Przygońska	
<i>Rola samorządu zawodowego urbanistów</i>	
<i>w demokratycznym państwie prawa</i>	220
Joanna Greguła	
<i>Samorząd notarialny jako istotny element instytucji</i>	
<i>działającej w imieniu i na rzecz państwa</i>	224
Elżbieta Puacz	
<i>Informacja o Krajowej Izbie Diagnostów Laboratoryjnych</i>	
<i>i zawodzie diagnosty laboratoryjnego</i>	231
Andrzej Krasnowolski	
<i>Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody.</i>	
<i>Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy</i>	236

Otwarcie konferencji

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dzień dobry państwu.

Rozpoczynamy konferencję poświęconą „Samorządowi zawodowemu w demokratycznym państwie prawa” organizowaną z inicjatywy Mazowieckiego Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego pod patronatem Senatu. Chciałbym podkreślić szczególnie rolę pana marszałka Stanisława Karczewskiego, którego witam. Był dobrym duchem tych wszystkich poczyñań.

Witam pana Stanisława Leszka, przewodniczącego Mazowieckiego Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego.

Witam pana prezesa Ryszarda Czerniawskiego z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, zastępcę rzecznika praw obywatelskich.

Witam wszystkich państwa ze wszystkimi tytułami, ze wszystkimi funkcjami.

Wszystkich państwa nie będę wymieniał, ponieważ musiałoby to trwać bardzo długo, ale nasza otwartość, gościnność i serdeczność jest zagwarantowana dla wszystkich, również prawo głosu, chociaż w bardzo ograniczonym wymiarze. Dzisiejsza konferencja jest tylko jednym z ważnych, najważniejszych chyba dzisiaj, Panie Marszałku, wydarzeń w Senacie, o czym świadczy obecność pana marszałka, ale potem jeszcze jest wiele różnych posiedzeń komisji, więc nasz czas jest ograniczony. Dlatego żeby nie tracić czasu, od razu poproszę o zabranie głosu pierwszego prelegenta, pana Włodzimierza Chróścika, dziekana Okręgowej Izby Radców Prawnych. Ale zanim udzielię panu głosu, poproszę jednak, żeby nasz patron, pan marszałek Stanisław Karczewski zabrał głos na oficjalne rozpoczęcie naszej konferencji. Bardzo proszę, Panie Marszałku.

Wicemarszałek Senatu Stanisław Karczewski

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Chciałbym bardzo serdecznie państwa przywitać w Senacie, w wyższej izbie parlamentu, jak zwyczajowo mówi się o naszym Senacie. Znajdujemy się w miejscu, w którym tworzymy prawo. Chciałbym bardzo serdecznie podziękować Mieczysławowi Szatankowi, panu doktorowi, mojemu przyjacielowi, który był inicjatorem tego spotkania. Bardzo dziękuję ci, Mietku, za to, że byłeś inicjatorem i że dzięki tobie zorganizowaliśmy to spotkanie.

Ja już sam spotykałem się ze swoimi kolegami lekarzami, ale również spotykałem się ze wszystkimi samorządami województwa mazowieckiego, samorządami zawodów zaufania publicznego. Te spotkania były niezwykle interesujące, bardzo ważne. Rozmawialiśmy o problemach poszczególnych zawodów, ale rozmawialiśmy również o problemach, które dotyczą nas wszystkich. Bardzo dużo było państwa wypowiedzi dotyczących tworzenia prawa. Dostają państwo akty prawne, które są w państwa zakresie zainteresowań. Wiemy od państwa, że dostajecie je bardzo późno, że macie niezwykle mało czasu, a czasami w ogóle nie ma czasu na to, aby odnieść się do propozycji ustawowych. Na pewno to trzeba zmienić i na to trzeba zwrócić uwagę.

Jesteśmy w miejscu, w którym, jak mówiłem, tworzy się prawo. Mam nadzieję, że w wyniku naszej wspólnej dyskusji padną propozycje również i w zakresie legislacyjnym. Pamiętam nasze spotkanie, na którym mówiliśmy o ustawie o zamówieniach publicznych i wiem, że bardzo wiele samorządów zawodowych odczuwa mankamenty tej ustawy i wskazywali państwo na konkretne propozycje. Myślę, że dziś powtórzymy również i te zagadnienia.

Bardzo dziękuję państwu za przybycie, za zainteresowanie. Tak jak pan profesor mówił, my cały czas w Senacie pracujemy. Mam jeszcze posiedzenie komisji w międzyczasie, ale chciałbym wysłuchać państwa opinii, wszystkich referatów, a później dyskusji, tak że będę chciał być na całej konferencji. Życzę owocnych obrad. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję, Panie Marszałku.

Poproszę, ażeby głos zabrał pan Stanisław Leszek, przewodniczący Mazowieckiego Forum Samorządów.

Stanisław Leszek

Przewodniczący Mazowieckiego Forum Samorządów
Zawodów Zaufania Publicznego

Szanowni Państwo!

Mam zaszczyt w imieniu Mazowieckiego Samorządu Zawodów Zaufania Publicznego przywitać państwa na dzisiejszej konferencji.

Też chciałbym podkreślić, że konferencja odbywa się w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej. Jej organizatorami jest Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu, której przewodniczącym jest senator, profesor Michał Seweryński, oraz Mazowieckie Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego, którego przewodniczącym jestem ja, Stanisław Leszek.

Kilka słów historii. Mazowieckie Forum to dobrowolna, otwarta organizacja samorządów zawodów zaufania publicznego, która powstała z inicjatywy Okręgowej Izby Lekarskiej 3 grudnia 2010 r. w Warszawie. W tym dniu przedstawiciele samorządów podpisują deklarację. Uroczystie dokonali aktu założycielskiego. Z deklaracji wynika, że główne cele działalności forum to umacnianie idei samorządności i prezentowanie wspólnie uzgodnionego stanowiska wobec organów władzy i administracji państwowej w kwestiach pozostających w zakresie ich kompetencji i zainteresowania wynikających z przepisów prawa. Przedstawiciele forum samorządu wyrażają przekonanie, że idea powołania forum przyczyni się do umacniania w świadomości społecznej przekonania o szczególnym charakterze zawodów zaufania publicznego.

Dzisiejsza konferencja to dialog samorządów z reprezentantami władzy ustawodawczej i wykonawczej, prowadzony w dobrej wierze, w atmosferze zrozumienia faktycznej sytuacji.

Teraz kilka tematów na temat genezy i umocowania prawnego zawodów zaufania publicznego. W otrzymanym przez państwa opracowaniu Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu mamy podaną genezę i aktualne problemy zawodów regulowanych, wolnych i zaufania publicznego. Warto wiedzieć przed naszą dyskusją, że pojęcie zawodów zaufania publicznego jest pojęciem swoiście polskim i nie zostało przez ustawodawcę do końca dookreślone. Dlatego pojawiały się w praktyce różne opinie mające wpływ na ocenę naszej działalności samorządowej i zawodowej. Wątpliwości te jednoznacznie rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 maja 2002, uznając posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem niedookreślonym za uprawnione.

Tak więc zapis art. 17 Konstytucji brzmi: „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”. Chciałbym zwrócić uwagę, że nasze dzisiejsze spotkanie jest poświęcone temu fragmentowi tego artykułu – „interesowi publicznemu i dla jego ochrony”.

W obecnym polskim systemie prawnym obowiązują uregulowania rangi ustawowej siedemnastu zawodów zaufania publicznego. Wszystkie te samorządy tworzą Mazowieckie Forum, a ich logotypy widnieją na banerze naszego forum. Mimo to pozwolę je sobie wymienić, podkreślając ich różnorodność działania i znaczenie dla społeczeństwa.

Samorządy reprezentujące zawody prawnicze to samorządy: adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, kuratorów sądowych. Samorządy reprezentujące zawody medyczne i pokrewne: samorządy lekarzy i lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, aptekarzy, pielęgniarek i położnych, diagnostów laboratoryjnych oraz psychologów. Samorządy reprezentujące zawody powstałe w wyniku rozwoju gospodarki rynkowej: samorząd biegłych rewidentów, doradców podatkowych i rzeczników patentowych, samorządy reprezentujące zawody związane z pełnieniem funkcji w budownictwie i projektowaniu przestrzeni, samorząd architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

I na koniec, czy są problemy w funkcjonowaniu samorządów, w wypełnianiu tak istotnej funkcji jak dbanie o interes publiczny i jego ochronę. Funkcji powierzonej przez władze ustawodawcze i wykonawcze. Najogólniej mówiąc, to dotyczy sposobu i charakteru regulowania przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób ten zawód wykonywających. Pojawiają się głosy, że konstytucyjna gwarancja wolności wykonywania zawodu w różnych sytuacjach może być, a nawet jest zagrożona. Nie negując, a nawet stwierdzając konieczność regulowania przez państwo szeregu kwestii związanych z wykonywaniem zawodu i statusem osób wykonujących ten zawód, widzimy negatywne skutki dla społeczeństwa tych zmian w praktyce. Oczywiście jest, że takie regulacje mogą wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu, a ograniczenie wolności wykonywania zawodu, jak wszelkie ograniczenie praw i wolności, dopuszczalne są tylko stosownie do ogólnych zasad oraz kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą być więc one ustanowione tylko w ustawie i tylko gdy jest to konieczne ze względu

na ochronę ważnego interesu publicznego. I tylko w zakresie, który nie narusza istoty regulowanej wolności prawa. Oznacza to, że ocena dopuszczalności ograniczeń musi zawsze opierać się na rozważeniu ich racjonalności i proporcjonalności. Dziękuję za uwagę.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję.

Proszę państwa, my jesteśmy tu u siebie w domu. Państwo senatorowie, kiedy chcą, to zawsze mogą wziąć udział i biorą aktywny udział w naszych posiedzeniach, konferencjach zewnętrznych, wewnętrznych, niech więc wolno mi przywitać senatorów: pana Kazimierza Kutza i pana senatora Aleksandra Pocięja, którzy będą się przysłuchiwać, bo my z takich konferencji wyprowadzamy wnioski co do naszych ewentualnych dalszych działań, a w szczególności nawet także inicjatyw ustawodawczych.

Myślę, że w tej chwili możemy rozpocząć merytoryczną część konferencji, referatową. Poproszę pana Włodzimierza Chróścika, dziekana Okręgowej Izby Radców Prawnych.

Referaty

Pomiędzy pragmatyzmem
a populizmem.
Przyszłość prawniczych samorządów
zawodów zaufania publicznego
w kontekście zmian rynku
usług prawnych i zmian legislacyjnych

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Przedstawiciele Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego! Drodzy Goście!

Budowa demokratycznego państwa i tworzenie społeczeństwa obywatelskiego są jednym z największych osiągnięć Rzeczypospolitej na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. W to zjawisko doskonale wpisuje się również rozwój samorządności zawodowej, w tym samorządu radców prawnych.

Nasz samorząd funkcjonuje od 1982 r., zatem już ponad trzydzieści lat. Jest to dziś największy spośród samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego, zrzeszający ponad czterdzieści tysięcy radców prawnych i aplikantów radcowskich, z czego prawie jedenaście tysięcy w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie, którą mam zaszczyt kierować. To ogromna siła nie tylko ze względu na liczbę naszych członków, ale przede wszystkim ze względu na fakt, iż radcowie prawni reprezentują ogromny potencjał intelektualny.

Samorząd zawodowy to zrzeszenie osób wykonujących ten sam zawód i podlegających tożsamym normom właściwym tylko dla tego zawodu. Chyba nikogo nie trzeba przekonywać, że to właśnie surowe i jedno-

znaczące normy są najistotniejszym elementem, który skutecznie wpływa na jakość życia społecznego i jakość państwa prawa. Bez trudu mogą sobie jednak wyobrazić sytuację, w której wszyscy prawnicy na rynku nie podlegają żadnym ograniczeniom i żadnej zawodowej jurysdykcji. Co to może oznaczać? Otóż klient, czyli obywatel naszego kraju, będzie skazany wyłącznie na państwo, które, jak doskonale dowodzą badania i historia, nigdy nie będzie wywiązywało się z tej roli w sposób wystarczający, gdyż jest po prostu zbyt odległe od zwykłego obywatela i wypełnia wiele innych obowiązków. Już dziś można mnożyć przykłady bulwersującego wykorzystania przez firmy quasi-prawnicze niewiedzy Polaków oraz żerowania na ludzkim nieszczęściu. Czy tak miałby wyglądać polski rynek usług prawnych w przyszłości? Czy tego rzeczywiście chcemy?

Na te pytania dziś nie odpowiemy. Bardzo niepokoi mnie jednak nieustanny atak na nasze samorządy, wychodzący z wielu środowisk politycznych. Działania takie wprost podważają zaufanie Polaków do wymiaru sprawiedliwości, którego jesteśmy integralną i ważną częścią. Wszyscy wiemy, że jest to zjawisko ze wszech miar niepożądane i szkodliwe. Co ważne, jest to proces, który w istocie podważa zaufanie obywateli do demokratycznego państwa prawa, a to już jest w mojej ocenie problem dotyczący żywotnych interesów państwa polskiego.

Warto zdać sobie sprawę, że dziś wymiar sprawiedliwości darzy dużym zaufaniem zaledwie 30% badanych, 41% średnio mu ufa, zaś 29% ma do niego małe zaufanie. Przytaczam tu dane z ostatnich badań Ministerstwa Sprawiedliwości. Głównym powodem negatywnej oceny wymiaru sprawiedliwości jest opieszałość działań. Tak swoją opinię uzasadnia ponad 50% ankietowanych. Kolejne argumenty to słaba efektywność, korupcja, niesprawiedliwe orzecznictwo, nierzetelne wykonywanie obowiązków, brak niezawisłości, stronnictwo, rutyna w działaniu, niewystarczająca ochrona osób poszkodowanych. Przy tym tylko niespełna połowa, a w zasadzie 48% badanych uważa, że prawo chroni obywatela. W porównaniu z poprzednim badaniem, jakie odbyło się w 2008 r., znacząco obniżyła się wśród badanych też liczba ocen bardzo pozytywnych. To jest z 17% do zaledwie 2%. Na tle tych wyników należy wskazać, skąd nasi rodacy czerpią wiedzę o wymiarze sprawiedliwości. I w kolejności jest to: telewizja, internet, prasa oraz opinie znajomych. Podsumowaniem tych badań niech będzie wynik sondażu przeprowadzonego na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych przez OBOP opracowanego przez profesora Czapińskiego, gdzie na pytanie, czy zgadzasz się ze stwierdzeniem, że bogaty zawsze wybroni się przed sądem, bo stać go

na najlepszych prawników, 84% ankietowanych odpowiedziało twierdząc, aż 84% naszych obywateli tak uważa.

Dlatego tak istotne jest zrozumienie, że każdy populistyczny atak na profesjonalne zawody prawnicze obniża poziom społecznej akceptacji dla działania całego wymiaru sprawiedliwości oraz wszystkich jego instytucji. To szkoda wyrządzona przyszłości państwa prawa. Z tego względu ogromny niepokój wzbudzają płynące z różnych ugrupowań politycznych propozycje zmian brzmienia, a nawet zlikwidowania art. 17 Konstytucji. Dziś przepis ten stanowi najważniejszą barierę dla polityków, którzy nosiliby się z zamiarem zniweczenia samorządności zawodów zaufania publicznego. Propozycje takie są szkodliwe dla naszego kraju i jego obywateli. Zmierzają bowiem wprost do wyeliminowania z przestrzeni publicznej opinii reprezentantów dziesiątek tysięcy osób oraz zlikwidowania nadzoru nad wykonywaniem profesjonalnych zawodów prawniczych. Musimy bardzo stanowczo podkreślić, że na tego typu działania nigdy nie będzie naszej zgody.

Największy problem, z którym dziś zмага się mój samorząd, to postępująca pauperyzacja prawniczych profesji, szczególnie młodych ludzi. Przez lata w zasadzie nie znaliśmy tego pojęcia. Oczywiście mitem jest to, że wszyscy prawnicy doskonale zarabiali czy zarabiają. Obecnie sytuacja na rynku usług prawnych jest niezwykle złożona. Według naszych badań aż 86% Polaków w ciągu ostatnich pięciu lat nie skorzystało z jakiegokolwiek porady profesjonalnego prawnika. Niemal dokładnie taki sam odsetek mikro i małych przedsiębiorców, to jest 84%, wskazał, że nie miał żadnej styczności z prawnikiem w swojej działalności. Dodam tylko, że tylko 1% tych osób twierdził, że barierą do skorzystania z usług prawnika była cena.

Na tym tle należy zauważyć ogromny, a wręcz skokowy wzrost liczby profesjonalnych prawników i to zarówno radców prawnych, jak i adwokatów. Co roku radcowską togę przywdziewają tysiące adeptów sztuki prawniczej. Są to osoby bardzo dobrze wykształcone, najczęściej po wielu latach trudnej aplikacji. Niestety dla wielu z nich po prostu nie ma pracy. Już teraz dochodzą nas niepokojące sygnały, że w urzędach pracy jako bezrobotni zarejestrowani są radcy prawni, co było jeszcze bardzo niedawno nie do pomyślenia. Aby temu zapobiec, należy zbudować sprawnie działający system wsparcia. Musi w nim aktywnie uczestniczyć państwo. To bowiem w rękach państwa są dziś egzaminy wstępne i zawodowe na aplikacje prawnicze. Trzeba podjąć wszelkie możliwe działania, aby przeciwdziałać zjawisku pauperyzacji profesjonalnych

prawników oraz widmu bezrobocia. Służyć temu mogą na przykład programy zapobiegające wykluczeniu prawnemu Polaków. Musi również rozwijać się edukacja prawna społeczeństwa. Rzeczywiste efekty może dać jednak tylko wspólne połączenie wysiłków samorządów, instytucji państwowych i organizacji pozarządowych. W innym wypadku należy oczekiwać postępującej degradacji zawodów prawniczych, a co za tym idzie, możemy spodziewać się nasilenia bezkompromisowej walki o klienta. Będzie to niosło za sobą niebezpieczne skutki dla profesjonalizmu i wizerunku naszych zawodów. Należy pamiętać, że kodeks etyki radcy prawnego w zasadzie wyklucza stosowanie przez nas reklamy znanej z mediów, co znacząco utrudnia nam konkutowanie z ofertą z innymi podmiotami, które funkcjonują na rynku. Przypomnę tylko, że kancelarii quasi-prawniczych, które prowadzą osoby bez aplikacji, a często nawet bez wykształcenia prawnego, jest w Polsce ponad dwadzieścia tysięcy.

W tym kontekście istotne jest, aby dialog pomiędzy samorządami zawodów prawniczych a reprezentantami władzy był prowadzony w dobrej wierze, w atmosferze zrozumienia faktycznej sytuacji zawodów prawniczych i rynku usług prawnych. To już najwyższy czas, aby politycy bez względu na opcję, z jakiej się wywodzą, dostrzegli w reprezentantach profesjonalnych prawników, partnerów, którym tak samo na sercu leży dobro naszego kraju i wymiaru sprawiedliwości. Tylko wspólne rozsądne i racjonalne działania stanowczo odrzucające populizm oraz demagogię mogą przyczynić się do wzrostu społecznej akceptacji dla uniwersalnych zasad demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego. Są to dla nas wszystkich wartości nadrzędne. W moim przekonaniu można tego dokonać tylko współdziałając z samorządami zaufania publicznego.

Na zakończenie, cytując Emila Durkheima, chciałbym powiedzieć: „Naród może przetrwać tylko wtedy, kiedy między państwem a obywatelami istnieje wiele grup wtórnych, które są na tyle bliskie jednostkom, że wciągają je w swoją sferę działania wprowadzając tym samym w ogólny strumień życia społecznego”. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję, Panie Dziekanie.

Następnym referentem będzie pan Jarosław Zdzisław Szymański, dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi. Proszę bardzo.

Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Przygotowałem wystąpienie pt. „Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim”. Jedna uwaga. Dla mnie straszna jako adwokata. Będę czytał. Ze względu na dyscyplinę czasową. I niestety nie będę państwu w stanie odczytać całości wystąpienia. Ono będzie w materiałach pokonferencyjnych. W związku z tym w tej chwili będę czytał wybrane moim zdaniem najistotniejsze fragmenty ze względu na dziesięć minut limitu czasowego.

Samorządność jest słowem, które w nowożytnej historii Polski zawiera bardzo silny ładunek konotacji historycznych i emocji związanych wprost z okresem walki o Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” oraz działaniami opozycji demokratycznej w latach osiemdziesiątych XX wieku zmierzających do przywrócenia Polsce suwerenności i zbudowania demokratycznego państwa. Nadzieje te się spełniły. W Konstytucji Rzeczypospolitej naród stał się suwerenem, a poszanowanie i ochronę godności obywatela przyrodzonej i niezbywalnej wskazano jako obowiązek władz publicznych. Przywrócono samorząd terytorialny uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej. Konstytucyjną zasadą stała się decentralizacja władzy publicznej. W tej filozofii państwa swe miejsce znalazły też samorządy zawodowe.

Jarosław Zdzisław Szymański – dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, chociaż nie jest pojęciem normatywnym, ale wypracowanym przez język środków komunikacji społecznej i polityki, nade wszystko zaś silnego nurtu filozoficznego, którego początków szukać należy już u Arystotelesa, jest integralnie związane z pojęciem demokratycznego państwa prawnego i zakłada standardy wyższe niż pojęcie systemu demokratycznego, wzbogacając tenże o kategorię twórczej aktywności obywateli w sprawach publicznych, której demokratyczne państwo winno sprzyjać. Za społeczeństwo obywatelskie uznaje się współcześnie takie, w którym suwerenem władzy jest naród sprawujący ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio, władza działa w granicach i na podstawie prawa, system źródeł prawa uwzględnia interesy obywateli, istnieje prawny system ochrony praw i wolności obywatelskich, funkcjonują instytucje gwarantujące przestrzeganie praw – na przykład Trybunał Konstytucyjny, rzecznik praw obywatelskich, zapewnia się obywatelom możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, istnieją prawne gwarancje tworzenia organizacji wyrażających interesy obywateli.

Istotą nade wszystko pozostaje przekonanie, że to nie władza jest źródłem praw człowieka i obywatela, ale jednostka i jej godność, a to przekonanie zmienia w sposób najistotniejszy model, który konstytucyjnie i praktycznie istniał do 1989 r., czyniący z państwa instytucje najwyższą, górującą nad obywatelem i wyznaczającą zakres przysługujących mu praw. Jeżeli przyjmiemy, iż fundamentem systemów demokratycznych są demokratyczne wolne wybory do parlamentów oraz organów samorządu terytorialnego, rozdział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz demokratyczna kontrola nie tylko opinii publicznej, ale kontrola instytucjonalna i systemowa wybranych demokratycznie organów władzy, to niewątpliwie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego łączy się z upowszechnieniem aktywności publicznej obywateli i umożliwieniem obywatelom uczestniczenia w wykonaniu zadań publicznych oraz upowszechnieniem procesów decyzyjnych w państwie. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo dynamiczne przede wszystkim w aspekcie własnej inicjatywy i aktywności w podejmowaniu decyzji poprzez instytucje formalne, jak również struktury czy akcje powołane przez obywateli ad hoc.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi podstawę prawnoustrojową istnienia w porządku państwowym Rzeczypospolitej samorządności zawodowej zawodów zaufania publicznego. Ratio legis tego przepisu było stworzenie samorządów zawodowych jako

zdecentralizowanego komponentu administracji publicznej, któremu powierzono rolę pomocniczą w wykonywaniu władztwa dla realizacji zadań publicznych zarówno dla członków samorządów jako tak zwanych korporacji prawa publicznego, jak również dla dobra wszystkich obywateli, czyli szeroko pojętego interesu publicznego. Z kategorii interesu publicznego wynika zakres regulacyjny kompetencji samorządów zawodowych, które winne sprowadzać się przede wszystkim do, po pierwsze, wpływu na wstępowanie do samorządów zawodowych nowych członków, po drugie, dbałości o szkolenia profesjonalne członków danej grupy zawodowej zorganizowanej w samorząd, w tym również o permanentne podnoszenie poziomu profesjonalnego i doskonalenie zawodowe, po trzecie, ustalenie standardów wykonywania zawodów przede wszystkim etycznych, po czwarte, kontrola profesjonalnej i etycznej jakości dostarczanych usług. Generalnie wprowadzenie do Konstytucji RP samorządów zawodów zaufania publicznego było wyrazem kreowania zaufania obywateli do określonego zawodu ze względu na jego istotną rolę społeczną i znaczenie ustrojowe. Dla wykonywania swojej ustrojowej roli przez samorzady zawodów zaufania publicznego, to jest realizacji zgodnie z zasadą pomocniczości zadań publicznych zleconych im przez państwo, warunkiem sine qua non jest zapewnienie samorządom pewnej autonomiczności i samodzielności w wykonywaniu powyższych zadań.

Tak oto w wypełnianiu podstawowej funkcji państwa, jaką jest wymiar sprawiedliwości, przed sędzią, który orzeka w imieniu Rzeczypospolitej, staje adwokat – członek samorządu zawodowego, więc nie instytucji państwowej, którego zadaniem jest obrona interesu obywatela często zagrożonego właśnie przez wadliwe posunięcia władzy państwowej i naruszenia praw. Nie sposób nie dostrzec w tym pozycji zawodowej oraz ustrojowej pełnomocników i szczególnej roli realnego przestrzegania wartości konstytucyjnych.

W opisanym powyżej kontekście szczególnego znaczenia nabiera potrzeba niezależności samorządu adwokackiego. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze z dnia 26 maja 1982 r. z późniejszymi zmianami do zadań ustrojowych adwokatury należy między innymi współdziałanie w ochronie praw i wolności obywatelskich. Gwarancją realizacji wartości ustrojowych i aksjologicznych przez adwokaturę jest jej niezależność od władzy wykonawczej, przede wszystkim od ministra sprawiedliwości, i oddzielnej już roli prokuratury. Niestety ten idealny model wypaczają zmiany ustawodawcze, które począwszy od 2005 r.

zmierzają wprost do ograniczenia samorządności zawodowej poprzez systematyczne wynikające z doraźnych celów politycznych redukowanie kompetencji samorządów zawodów zaufania publicznego. Jest to wyrazem tendencji centralistycznych ponad podziałami politycznoformacyjnymi wbrew retoryce składanych deklaracji politycznych, ale też gwarancją konstytucyjnym i modelowi ustrojowemu państwa prawnego i społeczeństwa obywatelskiego. Przykładami powyższej tendencji jest ograniczenie roli samorządów zawodów prawniczych, między innymi samorządu adwokackiego, któremu odebrano bezpośredni wpływ na przeprowadzenia egzaminów wstępnych na aplikację adwokacką, czy też deprecjacja aplikacji adwokackiej i egzaminu adwokackiego jako koniecznych warunków uzyskania tytułu adwokata i wykonywania zawodu poprzez niczym nieusprawiedliwione poszerzenie pozaaplikacyjnych dróg do zawodu. Na przykład umożliwienie doktorom nauk prawnych wpisu na listę adwokatów bez odbycia aplikacji i złożenia egzaminu adwokackiego, czy też wprowadzenia zamiast aplikacji adwokackiej wymogu czterech lat pracy w ramach tak zwanej ogólnej praktyki przy stosowaniu prawa na przykład pracy w urzędzie administracji jako referent.

W chwili obecnej przedstawiciele niektórych sił politycznych w parlamencie chcieliby również ograniczyć samorządność zawodową poprzez odebranie samorządom prawniczym sądownictwa dyscyplinarnego i stworzenie wspólnego sądownictwa dla wszystkich zawodów prawniczych, a więc dla sędziów, prokuratorów, komorników, notariuszy, adwokatów, radców prawnych. Projekt powyższy jest pozbawiony rozumnego rozróżnienia kilku podstawowych różnic, a mianowicie, iż nie mogą podlegać kognicji takiego sądu przedstawiciele zawodów będący funkcjonariuszami publicznymi, jak na przykład sędziowie czy prokuratorzy, na równi z podmiotami niemającymi takiego statusu jak adwokaci czy radcy prawni. Nie mogą oni podlegać również odpowiedzialności dyscyplinarnej wspólnego sądu ze względu na specyficzne niebywale odmienne zasady etyk zawodowych zdeterminowanych całkowicie odmienną rolą ustrojową i społeczną. Tego rodzaju pomysły legislacyjne polityków spowodowałyby sprowadzenie na przykład samorządu adwokackiego do funkcji kadłubowej, w której jedyną kompetencją samorządową byłoby szkolenie aplikantów. Zachodzi aksjologiczna i doktrynalna sprzeczność pomiędzy praktyką polityczną rządzących a istotą społeczeństwa obywatelskiego, dla bytu którego samorządność terytorialna oraz zawodowa są wartościami konstytutywnymi.

Zmiany deregulacyjne zostały przeprowadzone poza rzetelnymi konsultacjami społecznymi z przedstawicielami samorządów zawodów zaufania publicznego oraz z naruszeniem pod względem merytorycznym porządku legislacyjnego izby niższej parlamentu RP poprzez powołanie w tym celu speckomisji i oderwanie prac sejmowych na tym poziomie od komisji merytorycznych. Nie znaleziono żadnego kompromisu jako sposobu rozwiązywania problemów społecznych w demokratycznej kulturze politycznej pomiędzy celami społecznymi, jak upowszechnianie dostępu do studiów wyższych, którego jednak następstwem stała się nadprodukcja absolwentów uczelni wyższych, których kondycja intelektualna pozostawia wiele do życzenia, i strukturalne bezrobocie w tej grupie społecznej, a wymogiem i oczywistą społeczną potrzebą spełnienia przez absolwentów wysokich kryteriów merytorycznych i intelektualnych. Interes publiczny nie jest realizowany w produkcji jak największej liczby prawników świadczących usługi prawne, ale polega na zapewnieniu szczególnej wśród prawników związanych z wymiarem sprawiedliwości oraz bezpieczeństwem obrotu prawnego najwyższego poziomu profesjonalnego w świadczeniu usługi oraz wysokich standardów do ontologii zawodowej. Jednym z obowiązków państwa jest zagwarantowanie obywatelom obok bezpieczeństwa osobistego bezpieczeństwa zdrowotnego, również bezpieczeństwa obrotu prawnego poprzez zapewnienie we współdziałaniu z samorządami, a nie w opozycji do nich najwyższego merytorycznego i etycznego poziomu prawników. W tym kontekście nie do zaakceptowania jest filozofia wyrażana słowami byłego ministra sprawiedliwości, iż o usługach prawnych ma decydować rynek oraz asekuracja ubezpieczeniowa w zakresie odpowiedzialności cywilnej prawników na wypadek szkód. Tego rodzaju podejście stanowi całkowite niezrozumienie funkcji wymiaru sprawiedliwości w państwie, roli związanych z nim zawodów prawniczych i samej funkcji obrotu prawnego oraz jest zaprzeczeniem wprost interesu publicznego. Podobnie jak sprzeczne z interesem publicznym byłoby takie podejście do usług medycznych w ramach systemu ochrony zdrowia. W chwili obecnej stoimy na rozdrożu wobec rysującego się wyboru ustrojowego pomiędzy koncepcjami wyrażanymi przez istotne siły polityczne, jak zmiana Konstytucji RP i wykreślenie art. 17, a zatem budowa państwa centralistycznego, albo przywrócenie po okresie populistycznej i antyprofesjonalnej deregulacji znaczenia i roli istniejących instytucji ustawowych budujących samorządność zawodową, a zatem społeczny

porządek obywatelski w demokratycznym państwie prawnym. Bardzo państwu dziękuję. To były tylko wybrane fragmenty. Mam nadzieję, że się w czasie zmieściłem. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję, Panie Dziekanie.

Teraz mówcą będzie pan Wojciech Gęsiak, prezes Krajowej Rady Izby Architektów. Bardzo proszę.

Architekt – zawód zaufania publicznego a zamówienia publiczne

Panie Marszałku! Panowie Senatorowie! Panie, Panowie!

W moim krótkim referacie chcę się zająć takim tematem jak „Architekt – zawód zaufania publicznego a zamówienia publiczne”.

W moich rozważaniach, którymi chciałbym się z państwem podzielić, wykorzystałem swoje trzydziestoletnie doświadczenie architekta, wykonawcy zamówień publicznych, ale także i inwestora w ramach samorządu terytorialnego. Moje czteroletnie doświadczenia były na tyle istotne, że poznałem obydwie strony medalu. Po tych latach doświadczeń i poznaniu obydwu stron dochodzę do wniosku, że relacje w przypadku zamówień publicznych, architekt – zamówienia publiczne, można sprowadzić do prostej relacji: jednostka – społeczeństwo, społeczeństwo – jednostka. To uproszczony model, który chcę państwu przybliżyć, by na jego przykładzie można było zdiagnozować przyczyny konfliktu w tym obszarze.

Architekt – zawód zaufania publicznego. Co to znaczy? Czym jest zawód, konkretny zawód, wszyscy wiemy, ale czym jest zawód architekta, już niekoniecznie. Więc przypomnę. Architektura to sztuka kształtowania przestrzeni w wymiarze społecznym, wspólnotowym, rodzinnym i indywidualnym. W przestrzeni ukształtowanej przez architekta wszystkie relacje pomiędzy społeczeństwem, wspólnotą, rodziną i jednostką muszą być harmonijnie ułożone, w przeciwnym razie wywołają konflikty i to konflikty takie, co do których strony tego konfliktu niekoniecznie

będą uświadamiać sobie ich podłoże. A więc gdy klient, społeczeństwo, wspólnota czy rodzina powierza architektowi konkretne zadanie, zadanie zaprojektowania obiektu, na przykład obiektu użyteczności publicznej czy komercyjnej, rodzinnej czy indywidualnej, ufają, że profesjonalista zrealizuje to zadanie, a problemy z tym związane zostaną rozwiązane w najlepszy z możliwych sposobów, że relacje, o których mówiłem wyżej, zostaną harmonijnie zestrojone, architektura, która powstanie na bazie zleconego projektu, w pełni zrealizuje wymagania, potrzeby, a nawet marzenia zleceniodawcy, zdobędzie społeczne uznanie i akceptację, a przede wszystkim nie wywoła konfliktu w otoczeniu. To zaufanie i odpowiedzialność z niego płynąca jest tak trudna do skodyfikowania, że do tej pory nikt tego nie skodyfikował. I chyba dobrze, i niech tak pozostanie. Dzień, w którym ktoś tego dokona, będzie początkiem końca dobrych relacji klient–architekt, architekt–klient. Klient, i nie ma to większego znaczenia, czy to jest jednostka, rodzina, wspólnota, czy społeczeństwo, wybiera architekta, któremu ufa, że wykona zadanie dobrze i rzetelnie.

Jak państwo zauważyli, do tej pory nie rozróżnialiśmy klienta. Klient występował w czterech postaciach. Chcę powiedzieć o zamówieniach czyli zleceniach. W tym momencie chcę się skupić już tylko i wyłącznie na kliencie społecznym, czyli na zamówieniach publicznych.

O ile jednostka czy wspólnota mogą zlecenie swoje powierzyć według wybranych reguł architektowi, to społeczeństwo już tego tak prosto uczynić nie może i to z wielu powodów. Nie może tego zrealizować wprost tylko przez instytucje i odpowiednie urzędy. A jakie instytucje i urzędy, to oczywiście procedury, a procedury w tym zakresie ustala ustawa – Prawo zamówień publicznych.

Obserwacja rynku zamówień publicznych uświadamia nam, że absolutną większość rozstrzygnięć, a muszę tu przypomnieć, że mówię głównie o zamówieniach na projekty architektoniczne, oparta jest na najniższej cenie. Po wstępnej powierzchownej selekcji czy sprawdzeniu formalnym dokumentów, trzyletniego doświadczenia zawodowego i tak zwanych dokumentów o „niemaniu” zalegania i karanja, dokumenty oczywiście ważne, ale z punktu widzenia zadania marginalne, bez procedury sprawdzania stopnia przygotowania oferenta, jego dotychczasowych osiągnięć, a zwłaszcza doświadczenia z realizacji i eksploatacji zaprojektowanych przez niego obiektów. Ale czy można tu mówić o zrealizowanych projektach, jeżeli doświadczenie zawodowe zgodnie z ustawą, które musi przedstawić oferent, ograniczone jest jedynie do trzech lat? Jeden rok to

jest minimum na powstanie projektu, procedura pozwolenia na budowę od pół roku do roku, przygotowanie i rozstrzygnięcie przetargu to następne pół, a realizacja co najmniej rok do kilku lat. Razem mamy minimum pięć lat na pełną realizację każdego projektu. A gdzie eksploatacja? Wymagane doświadczenia z ostatnich trzech lat w żaden sposób nie mają najczęściej odzwierciedlenia w realizacji, a prawie nigdy w eksploatacji i jest tylko doświadczeniem iluzorycznym. Dziesięć lat w tym zakresie dałoby szansę inwestorowi przyjrzeć się lepiej oferentom. Skoro nie dysponujemy materiałem do kompleksowej oceny oferenta, to najprostszym rozwiązaniem pozostaje cena. Komisje przetargowe najczęściej składają się z urzędników, prawnika, skarbnika lub księgowego, a w samorządach często dokooptowuje się jeszcze radnych z odpowiednich komisji. Prawnicy sprawdzają skrupulatnie dokumenty, skarbnik lub księgowy zestawia ceny i wybór jest prosty. Jeżeli mimo wszystko włączają w ten proces jakąkolwiek ocenę oferenta, zwłaszcza fachową, co jest oczywiste w większości krajów europejskich, komisja ryzykuje posądzenie o stronniczość, a nawet korupcję. Jedynym kryterium ceny zapewnia urzędnikowi brak podejrzeń i święty spokój. A gdzie tutaj cel, którym jest dobra architektura, będąca materialną realizacją dobrego projektu wyłonionego w dobrej procedurze, gdzie powstaje obiekt funkcjonalny, estetyczny, nieburzący harmonii w zastanym otoczeniu, odpowiednio tani w budowie i realizacji, a co dzisiaj bardzo ważne, także w eksploatacji.

Czy obecna ustawa daje możliwość dobrej procedury do realizacji dobrej architektury? Daje tylko w jednym przypadku. To jest w procedurze konkursu architektonicznego. Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej od lat zabiega o to, by na wszystkie obiekty użyteczności publicznej realizowane ze środków publicznych ogłaszano konkurs, a nie przetarg. Postulujemy to wszędzie i mam nadzieję, że w końcu ten nasz postulat zostanie z czasem spełniony. W większości państw tak to się odbywa, a w niektórych, takich jak Francja, 100% wszystkich zamówień publicznych jest zlecane w drodze konkursu.

Nie będę tutaj rozwijał wszystkich wad i zalet konkursu, bo oczywiście jak wszystko one także mają swoje wady. To nie jest istotne w tej chwili. Tylko konkurs wyłoni najlepszy projekt, podda go ocenie społecznej, oceni koszty realizacji i eksploatacji, jednoznacznie rozstrzygnie, komu zlecić zadanie projektowe i zdejmie z zamawiającego odium posądzeń.

Na początku mych rozważań powiedziałem, że będę mówił o relacjach jednostki ze społeczeństwem i społeczeństwa z jednostką. Relacje te są dobre tylko w jednym przypadku, gdy interes społeczny i interes

jednostki są w jednakowym poszanowaniu. Każde przechylenie na jedną ze stron rodzi patologię.

Dziękuję za zaproszenie na tak wspaniałe forum, na którym mogłem zabrać głos w tej sprawie. To państwo mają pośredni lub bezpośredni wpływ, proszę więc o przemyślenie tego tematu i proszę o wykorzystanie swego wpływu na nowy kształt ustawy o zamówieniach publicznych. Wystarczy tylko trochę unieść się ponad horyzont praw, przepisów i zobaczyć ludzi po obydwu stronach tego procesu. Ludzi w źle ustawionych relacjach. Najczęściej wszyscy są nieszczęśliwi. Nieszczęśliwy jest urzędnik, który musi wybrać. Nieszczęśliwy jest wybrany projektant, który musi zrealizować projekt za cenę, którą najczęściej w akcie rozpaczyny podał. Nieszczęśliwy wykonawca, który ma zrealizować inwestycje na podstawie projektu za najniższą cenę. A co najgorsze na koniec, nieszczęśliwe pokolenia użytkowników. Tyle nieszczęść tylko dla jednego: dla świętego spokoju urzędnika decydenta, to chyba za wiele. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję, Panie Prezesie.

Następnym mówcą będzie pan Andrzej Dobrucki, prezes Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. Proszę bardzo.

Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!
Panie i Panowie!

Może zacznę od tego, że w pełni solidaryzuję się z tym, co powiedział mój poprzednik, kolega Gęsiak, bo są to problemy, które trapią zarówno architektów, jak i inżynierów budownictwa. Ale jako inżynier budownictwa chciałbym zacząć od tego, co się wiąże z każdą budowlą, czyli od fundamentów, mówiąc o tym, że podstawą funkcjonowania samorządów jest art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, o czym mówił zresztą w swoim wprowadzeniu pan Stanisław Leszek, ale wydaje mi się, że warto to przypomnieć, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, które reprezentują osoby wykonujące zawód zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Posługuje się troszkę pismem obrazkowym, wydaje mi się, że ono jest bardziej czytelne niż przemawianie bowiem posługujemy się tym na co dzień.

Jeśli chodzi o ustrojowy charakter, został on wyraźnie zaakcentowany tym, że ustawodawca uznał samorządy zawodowe za jedną z podstaw instytucji demokratycznego państwa prawnego i dał możliwość kreowania samorządów zawodowych, wyznaczając im określoną rolę publiczną.

Chciałbym zwrócić państwa uwagę na szczególnie silne umocowanie samorządów, bo poza organami władzy ustawodawczej, wykonawczej

Andrzej Roch Dobrucki – prezes Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

i sądowniczej. Niewiele instytucji wywodzi swoje istnienie z najwyższego aktu prawnego, jakim jest w Polsce Konstytucja.

Uzasadnieniem powoływania samorządów jest obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej zasada decentralizacji władzy publicznej. I tutaj jak popatrzymy na decentralizację, to co budzi szereg wątpliwości, o czym będę mówił dalej, to jest proces rozdzielania władzy i zadań administracyjnych przez centralne organa państwa na rzecz jednostek administracji niższego szczebla. Czyli formą decentralizacji władzy publicznej jest stworzenie samorządów zawodowych, czyli po prostu zrzeszeń obywateli, które są zorganizowane na podstawie ustawy. A istotą tej decentralizacji jest ustawowe przeniesienie zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, które nie należą do scentralizowanej administracji rządowej. Konstytucyjnym elementem decentralizacji jest pełna samodzielność.

Dlaczego ta decentralizacja jest w ogóle wykonywana? Ano dlatego, że samorząd zawodowy zbliża obywatela do państwa, organy samorządowe skracają proces decyzyjny, a zadania publiczne zlecone przez państwo samorządy organizują szybciej i oszczędniej, niż czynią to organy administracji rządowej. Czyli samorząd jest funkcją decentralizacji, w której najpełniej urzeczywistnia się idea demokracji obywatelskiej.

Wprowadzenie art. 17 ust. 1 wprowadziło również pojęcie zawodów zaufania publicznego. Nie będę się nad tym rozwodził. Mówił o tym pan Stanisław Leszek i moi przedmówcy. Ale chciałbym podkreślić, że pojęcie zawodu zaufania publicznego i wprowadzenie go przyczyniło się jednak do prawnego umocowania istnienia samorządów zawodów zaufania publicznego i potwierdziło, że samorząd zawodowy stanowi nieodzowny element zdecentralizowanej administracji publicznej. Trapi nas brak definicji prawnej. Bo rzeczywiście polski system prawa do dzisiaj nie doczekał się definicji pojęcia zawodów zaufania publicznego, mimo że posługujemy się nim w Konstytucji.

Jeśli chodzi o zadania samorządu publicznego, zgodnie z art. 17 reprezentujemy osoby wykonujące zawód zaufania publicznego i co najistotniejsze, musimy sprawować i sprawujemy pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Jeśli chodzi o reprezentację, to reprezentujemy zawód zaufania publicznego wobec obywateli, ich organizacji i organów państwa przy zachowaniu dbałości o interes osób wykonujących konkretny zawód, ich poziom fachowy i poziom etyczny, co jest bardzo ważne.

Również sprawowanie pieczy jest powodem do tego, że ustawodawca powierzył samorządom zawodów zaufania publicznego kompetencje o charakterze publicznym.

Chciałbym zwrócić uwagę państwa na zakres przekazanego władztwa publicznego samorządom, bo często jest to element bardzo krytykowany. Czyli jest to reprezentowanie zawodów wobec władz państwowych, nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu, dopuszczenie do wykonywania zawodu, prowadzenie rejestru osób wykonujących dany zawód, czuwanie nad etyką wykonywania zawodu, doskonalenie zawodowe, sądownictwo dyscyplinarne i zawodowe. I podkreślę to, że wszystkie samorządy wykonują to za pieniądze swoich członków, nie narażając budżetu państwa w żadnym wymiarze.

Ochrona interesu jest najważniejszym celem istnienia samorządów zawodowych i uzasadnia obowiązek przynależności do samorządu tych wszystkich osób, które wykonują określone zawody. Wiąże się to również z zasadą obowiązkowego członkostwa, gdzie obowiązek przynależności jest obligatoryjny i wynika z mocy prawa.

Ale silne podstawy prawne, o których mówiłem, i przepraszam, że zająłem tyle czasu na to, samorządów zawodowych budzą sprzeciw po stronie przeciwników samorządów, stymulują inicjatywy zmiany przepisów Konstytucji i inicjują różnego rodzaju dążenia do ograniczenia działania samorządów. Te inicjatywy ograniczania samorządów przybierają różnorakie postacie. Jest to albo propozycja zmiany przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji, albo propozycja wykreślenia przepisu art. 17 ust. 1, albo, co może budzić u niektórych zdziwienie, prace nad ustawą deregulacyjną. Są one niezrozumiałe, bowiem oznaczają kwestionowanie samej istoty idei podmiotowości społecznej, stanowiącej wyraz demokratyzacji życia publicznego w praworządnym państwie. Dlatego chciałbym podkreślić, że wzmacnianie samorządności leży w interesie Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa i powinno nastąpić poprzez wspieranie rozwoju i umacnianie samorządów zawodowych jako istotnego elementu społeczeństwa obywatelskiego. Wzmacnianie samorządu może nastąpić poprzez stworzenie – i tu chciałbym prosić o podjęcie tej inicjatywy i akceptację ze strony uczestników dzisiejszego zgromadzenia – ustawowej platformy porozumienia i uzgodnień między rządem i samorządami zawodowymi, które widziałbym na wzór Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i po drugie, jednej ustawy regulującej sprawę wszystkich zawodów zaufania publicznego i samorządów zawodowych dla nich powołanych. Dziękuję bardzo za uwagę.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję.

Następnym referentem jest pan Jacek Łukaszewicz, prezes Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej. Proszę bardzo.

Aktualne problemy
samorządu lekarzy weterynarii
w kontekście
proponowanych zmian prawnych
w podejściu
do ochrony zdrowia publicznego,
w tym bezpieczeństwa żywności
oraz współpraca na linii rząd – samorząd

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Panowie Senatorowie! Szanowni Goście!

Mam zaszczyt reprezentować przed państwem samorząd zawodowy lekarzy weterynarii. W mojej prezentacji (s. 40) przekażę państwu w skrótovej formie wybrane aktualne problemy, z którymi w ostatnim czasie, podkreślam, w ostatnim czasie samorząd lekarzy weterynarii się boryka.

Zadania lekarza weterynarii. W większości na pewno zawód lekarza weterynarii kojarzy się państwu z opieką nad naszymi milusińskimi, czyli psami i kotami, a tak naprawdę 90% zadań lekarzy weterynarii są to zadania związane z ochroną zdrowia publicznego przez zwalczanie i monitorowanie chorób zakaźnych zwierząt. Przypominam, że 70% z nich to są zoonozy, czyli choroby, które przenoszą się na ludzi, a także drugi aspekt tego zadania, to jest dbanie o bezpieczeństwo żywności, szczególnie mięsa i produktów pochodzenia zwierzęcego. To lekarz weterynarii w tej chwili dopuszcza je do spożycia.

Liczba lekarzy weterynarii w Polsce. Jest nas ogółem szesnaście i pół tysiąca, ale proszę zwrócić uwagę na wykres, 15,2% są to lekarze nie-

aktywni. Oczywiście znajdują się w tym też nasi seniorzy, czyli emeryci, ale duża część to są lekarze weterynarii, którzy są bezrobotni i ta liczba z roku na rok rośnie.

Na slajdzie jest struktura zatrudnienia, ilu lekarzy zajmuje się małymi zwierzętami, dużymi zwierzętami, ilu pracuje w Inspekcji Weterynaryjnej. Podkreślam, że wszyscy razem dbamy o bezpieczeństwo zdrowia publicznego i to jest główne zadanie lekarza weterynarii.

Sytuacja na rynku pracy lekarzy weterynarii. Proszę zwrócić uwagę na wykres. Widać dynamikę liczby absolwentów kończących studia medycyny weterynaryjnej w każdym roku. Widać wyraźnie, jak to się zwiększa. Zawód ten cieszy się bardzo dużą popularnością wśród maturzystów, w związku z czym jest duża chęć studiowania, nikt tych młodych ludzi nie informuje, że niestety po skończeniu tych wymarzonych studiów nie będą mogli znaleźć pracy. I czym to skutkuje? Przyczyny? Brak polityki planowania w zakresie zapotrzebowania rynku pracy na liczbę absolwentów medycyny weterynaryjnej. Mało tego, tworzą się nowe kierunki i wydziały medycyny weterynaryjnej na uczelniach publicznych. Za nasze wspólne pieniądze, za pieniądze podatników, a dodam jedną rzecz, studia weterynaryjne są jednymi z bardziej kosztochłonnych studiów w Polsce. Niestety nasze liczne pisma w tej sprawie do ministra nauki i szkolnictwa wyższego były bez echa.

Czym to skutkuje? Znacząca liczba lekarzy weterynarii wyjechała już za granicę, znacząca zasila liczbę i szeregi bezrobotnych. Nie wiem, czy nasze państwo stać na taką politykę.

Planowane zmiany w przepisach Paktu Higienicznego. To jest propozycja Unii Europejskiej. Pakiet Higieniczny jest to zespół aktów prawnych określający normy i procedury dopuszczenia żywności pochodzenia zwierzęcego do spożycia, czyli nieprawdopodobnie ważna sprawa dla nas wszystkich jako konsumentów, którzy niewątpliwie chcemy spożywać żywność zdrową.

Proponowane kierunki. Jest to zastąpienie niezależnych organów kontrolnych, czyli lekarzy zatrudnionych w Inspekcji Weterynaryjnej, osobami będącymi pracownikami przedsiębiorstw niekoniecznie już nawet lekarzami weterynarii. Ale istotne jest to, idziemy w kierunku nadzoru właścicielskiego, pracownicy przedsiębiorstw są zależni od tego przedsiębiorcy. Jeżeli oni będą konfiskowali tę żywność dla dobra interesu publicznego, nie sądzę, żeby długo pracowali w tymże przedsiębiorstwie.

Dwa zdania na temat historii. Wcześniej weterynaria w strukturach Unii Europejskiej była w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju

Wsi, ale po analizie wielu chorób zakaźnych, które w międzyczasie były – pryszczycy, BSE, grypy ptaków – stwierdzono, że weterynaria powinna znajdować się i znajduje się w tej chwili w Departamencie Zdrowia i Ochrony Konsumenta, ponieważ naszym zadaniem jest dbanie o ochronę i zdrowie konsumenta. Niestety w Polsce Inspekcja Weterynaryjna ma przynależność do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co niewątpliwie jest jawnym konfliktem interesów, ponieważ podległość kontrolującego, czyli Inspekcji, kontrolującemu prowadzi do nacisków, a co za tym idzie, obiektywność kontroli jest w pewnym sensie zachwiana.

Cel zawodu lekarza weterynarii. Jeszcze raz: zapewnienie bezpieczeństwa zdrowia publicznego. I tendencje unijne. Marginalizacja inspekcyjnego nadzoru weterynaryjnego, zmniejszają bezpieczeństwo żywności, natomiast przynoszą niewątpliwie korzyści finansowe dla producentów żywności, ponieważ nadzór właścicielski jest niewątpliwie zdecydowanie tańszy.

9 października 2013 r., czyli zaledwie miesiąc temu, Parlament Europejski przyjął nowelizację Pakietu Higienicznego. Podkreślam, że została ona przyjęta przez Parlament Europejski wbrew rekomendacji unijnej Komisji do Spraw Bezpieczeństwa Żywności. Czym to skutkuje? Zmiana techniki badania mięsa – tylko oględziny. Lekarz weterynarii nie będzie mógł nacinać i szczegółowo zbadać tego mięsa. Otwiera to możliwość zastąpienia lekarzy weterynarii inspekcyjnych, czyli niezależnych, osobami będącymi pracownikami przedsiębiorstw.

Jakie są tego wyniki? Za rok, bo wejdzie to w życie w lipcu 2014 r., techniki badania mięsa na rynek europejski będą to uproszczone techniki badania prowadzące do zagrożenia bezpieczeństwa zdrowia, żywności pochodzenia publicznego.

My jako samorząd zawodowy w imię interesu publicznego jesteśmy zobowiązani w tej chwili głośno o tym mówić i zwracam się z gorącą prośbą do parlamentarzystów obecnych na tej sali o przekazywanie tej informacji dalej. Ale w tymże samym kraju, w Polsce, będą inne techniki badania mięsa na rynek krajów trzecich, czyli Rosja, Japonia, Chiny, Stany Zjednoczone. Tam gdzie eksportujemy mięso, będą restrykcyjne wymogi importerów, czyli techniki badania szczegółowe, gwarantujące pełne bezpieczeństwo zdrowia żywności pochodzenia zwierzęcego. Mamy dwa standardy. My jako członkowie Unii, nasze społeczeństwo będziemy jedli przetwory zbadane zdecydowanie bardziej liberalnie niż przeznaczone dla państw trzecich.

Wyniki głosowania nad tą nowelizacją Parlamentu Europejskiego. Przegraliśmy to niewielką liczbą głosów. 58% było za przyjęciem, 42% przeciw. Rodzi się pytanie, czy celem działania jest interes producentów, czy bezpieczeństwo zdrowia publicznego? Ja odpowiedzi nie udzielę. Udzielcie sobie państwo sami odpowiedzi na to pytanie, ale jest to bardzo istotne pytanie, dlatego sygnalizuję je w imieniu samorządu właśnie w Senacie.

Skutki nowelizacji – zmniejszenie bezpieczeństwa. Uważamy jako samorząd, że jest konieczność szerokiego poinformowania o skutkach nowelizacji konsumentów żywności, czyli społeczeństwa, a także konieczność podjęcia działań mających na celu zmianę decyzji Parlamentu Europejskiego w celu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego ogółu. Z tym apelem w imieniu samorządu lekarzy weterynarii zwracam się do państwa, a w szczególności do parlamentarzystów, do państwa senatorów, ponieważ musimy społeczeństwu powiedzieć: żywność będzie mniej bezpieczna i musimy temu zaradzić.

Narastająca odporność drobnoustrojów na antybiotyki. Ja cały ten rozdział pominę ze względu na dyscyplinę czasową. Nie będę na ten temat mówił. Pójdę dalej. Bezpieczeństwo żywności pochodzenia w Polsce. Na górze slajdu jest cytat ze znanego nam już tutaj wcześniej cytowanego art. 17 Konstytucji RP, a także ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych. Niewątpliwie na podstawie tych aktów prawnych samorząd lekarzy weterynarii ma prawo wypowiadać się w zakresie weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego. I w związku z tym X Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii w czerwcu tego roku przyjął stanowisko w sprawie koniecznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wzmocnienie i zwiększenie efektywności nadzoru weterynaryjnego w Polsce. Od lat prawo weterynaryjne w Polsce było liberalizowane przez Ministerstwo Rolnictwa w celu polepszenia życia producentom żywności. Sukcesywnie zmniejszały się możliwości prowadzenia nadzoru i kontroli właściwych organów państwa w tym zakresie. W związku w powyższym zjazd krajowy, czyli najwyższa władza samorządu lekarzy weterynarii, w swoim stanowisku wypowiedział swój pogląd na ten temat. Wyprowadzenie z resortu rolnictwa służb odpowiedzialności odpowiedzialnych za nadzór nad bezpieczeństwem zdrowotnym żywności, utworzenie spionizowanej, niezależnej, podkreślam to słowo, instytucji kontrolującej produkcję żywności na wszystkich jej etapach i przywrócenie stałego i bezpośredniego nadzoru weterynaryjnego nad obrotem zwierzętami oraz środkami spożywczymi pochodzenia zwie-

rzęcego. Tu kładę nacisk na jedno słowo – przywrócenie – bo jeszcze parę lat temu wszystko było pod kontrolą inspekcyjną. W tej chwili jest to kontrola właścicielska. Ostatnie wydarzenia pokazane w mediach pokazały w sposób wyraźny, że nadzór właścicielski skompromitował się i to nie tylko w Polsce, ale w całej Europie.

Co na to Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi? Odpowiedź była dosyć prosta, można ją streścić jednym zdaniem: to nie byłoby w interesie producentów, ponieważ zwiększałoby koszty produkcji. Więc znowu wracam do tego pytania: czy celem działania jest interes producentów, czy bezpieczeństwo zdrowia publicznego? Bardzo istotne pytanie, na które odpowiedź państwo znają.

W związku z powyższym przyjęliśmy propozycję parlamentarzystów, klubu PO, i razem służyliśmy pomocą w powstawaniu projektu ustawy o państwowej inspekcji weterynaryjnej i bezpieczeństwa żywności. Ten projekt jest w lasce marszałkowskiej. Trzy główne założenia: inspekcja powstała na zrębach dotychczasowej działającej inspekcji weterynaryjnej, realizowałaby wszystkie zadania związane z bezpieczeństwem zdrowotnym żywności, inspekcja w pełni spionizowana i niezależna. I jako naczelny organ administracji rządowej podlegałaby prezesowi Rady Ministrów. W Sejmie spotkają się dwa projekty. Ten, który państwu zreferowałem, i projekt ministra rolnictwa i rozwoju wsi, który zakłada tak naprawdę status quo, czyli przynależność do Ministerstwa Rolnictwa. To państwo parlamentarzyści będziecie o tym decydowali. Decyzję podejmie Sejm.

Propozycja ministra – nowelizacja ustawy o zawodzie lekarza weterynarii, izbach lekarsko-weterynaryjnych. Propozycja z ostatniej chwili, bardzo istotna. Zwracam uwagę wszystkich członków samorządów zawodowych. Proponowany zakres zmian: zniesienie obowiązku uzyskania zgody organu samorządu zawodowego na zwolnienie z pracy w inspekcji weterynaryjnej lekarzy weterynarii pełniących funkcję z wyboru w organach izb lekarsko-weterynaryjnych.

Jest to przepis obowiązujący od 1991 r. Co powoduje ta zmiana? Zmiana przepisu, który gwarantował swobodne, obiektywne wyrażanie poglądów przez lekarzy weterynarii na posiedzeniach organów, bo dotyczy to tylko członków organów, czyli krajowej i okręgowych rad lekarsko-weterynaryjnych. W tym momencie ci lekarze mogą zostać zwolnieni z pracy bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej. Zwracam państwa uwagę na jedną rzecz: identyczny zapis znajduje się w ustawie o izbach aptekarskich, o izbach lekarskich, w ustawie o sa-

morządzie pielęgniarek i położnych, i diagnostów laboratoryjnych Nie wiem, czy to jest początek, ale obawiam się, że te zmiany mogą dotyczyć większej liczby samorządów.

Nowelizację ustawy o ochronie zwierząt. Pomagaliśmy panu posłowi Suskiemu w nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt. Główna zmiana polegałaby na znakowaniu transponderem elektronicznym, obowiązkowym znakowaniu wszystkich psów. Niewątpliwe oszczędności dla samorządu terytorialnego.

Dalej. Konkluzja, czyli współpraca rząd – samorząd. Minusy: brak zrozumienia naszych potrzeb i oczekiwań, przede wszystkim wyrażające się w tym, że zgłaszane przez Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną merytoryczne uwagi nie są uwzględniane. I następna sprawa, o której zresztą przedmówcy już mówili, projekty aktów normatywnych przesyłane do konsultacji są w ostatniej chwili. My bardzo często mamy dzień albo góra trzy dni na konsultacje. Konsultacje społeczne są w tym momencie fikcją. Urzędnik ma odfajkowane, wysłał, skonsultowano. My nie jesteśmy w stanie opracowywać w takim tempie tych aktów. Plusy: dobra, bardzo dobra współpraca w sprawie nowelizacji Pakietu Higienicznego, chociaż zakończona niepowodzeniem.

Chciałem podziękować państwu za zorganizowanie tej konferencji. Uważam, że jest to bardzo cenna inicjatywa, natomiast myślę, że należałoby rozważyć, czy nie należałoby jej przekształcić w stałą konferencję jako ciało opiniotwórcze i doradcze dla Senatu RP zrzeszające prezesów samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję.

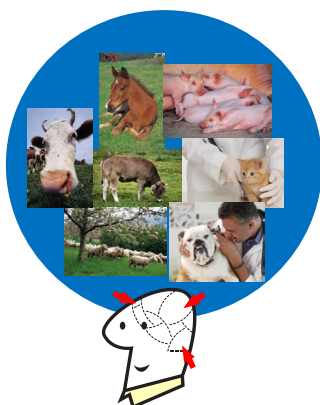
Następnym referentem jest pan Grzegorz Skrzyszewski, członek Krajowej Komisji Nadzoru Krajowej Izby Biegłych Rewidentów. Bardzo proszę.

Aktualne problemy samorządu lekarzy weterynarii w kontekście proponowanych zmian prawnych w podejściu do ochrony zdrowia publicznego, w tym bezpieczeństwa żywności oraz współpraca na linii rząd - samorząd



lek. wet. Jacek Łukaszewicz
Prezes Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej

Warszawa, 12 listopada 2013 r.

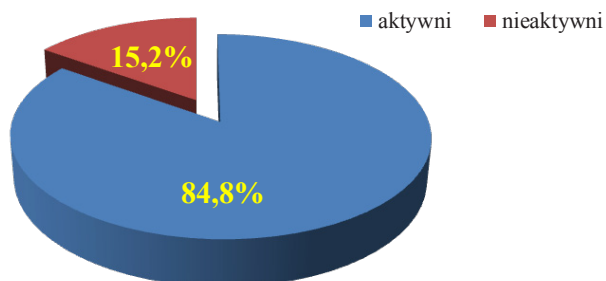


**ZWALCZANIE I
MONITOROWANIE CHOROÓB
ZAKAŻNYCH ZWIERZĄT**
(70% z nich to zoonozy)

**DBANIE O BEZPIECZEŃSTWO
ŻYWNOŚCI, szczególnie mięsa i
produktów pochodzenia zwierzęcego**

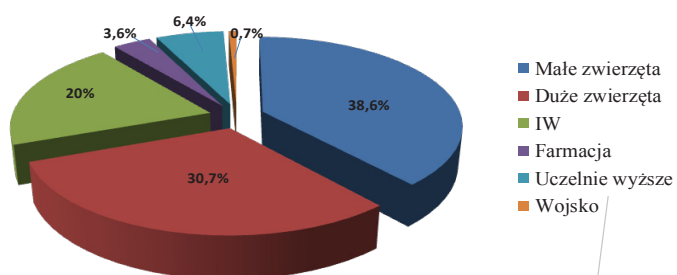
Zadania lekarza weterynarii

Liczba lekarzy weterynarii w Polsce



Ogółem	16 500
Aktywni	14 000
Nieaktywni	2 500

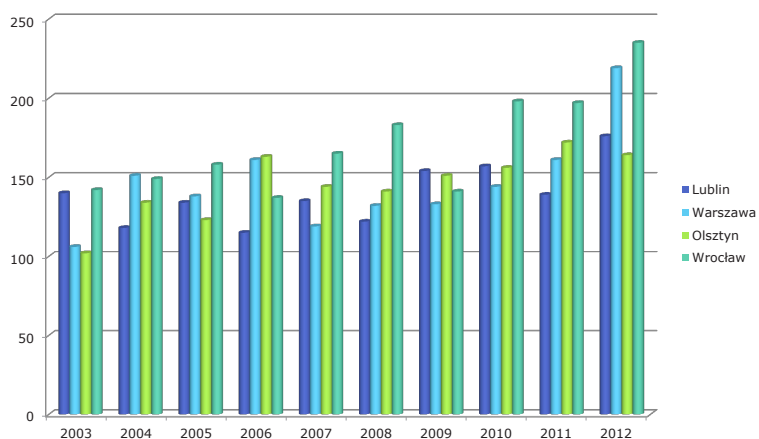
Zatrudnienie lekarzy weterynarii w Polsce

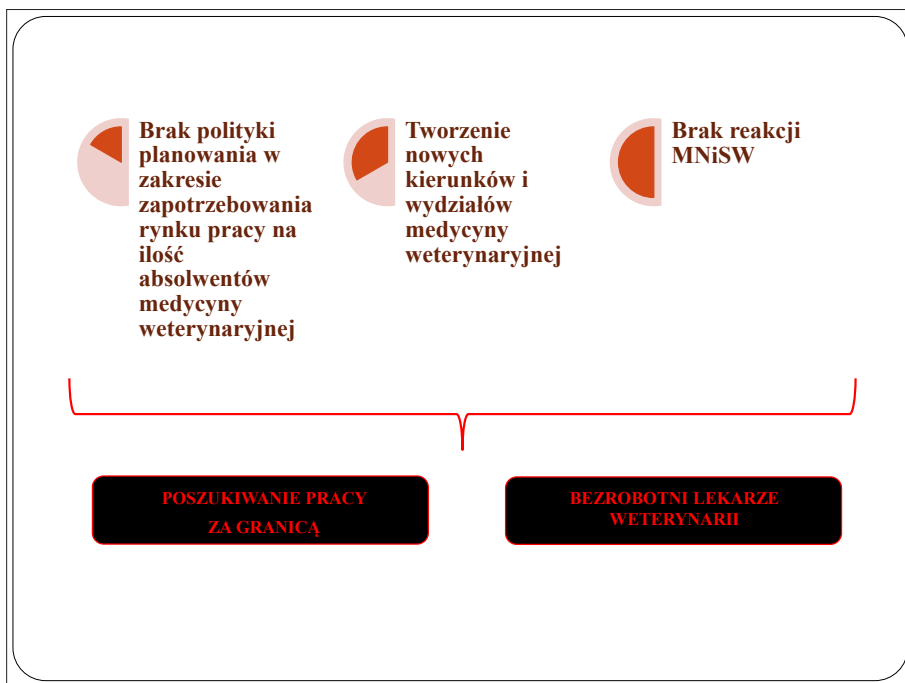


Małe zwierzęta	5 400
Duże zwierzęta	4 300
IW	2 800
Farmacja	500
Uczelnie wyższe	900
Wojsko	100

Sytuacja na rynku pracy lekarzy weterynarii w Polsce

Liczba absolwentów 4 wydziałów med. wet. w latach 2003-2013





Planowane zmiany w przepisach „pakietu higienicznego” – propozycja UE

Proponowane kierunki zmian: zastąpienie niezależnych organów kontrolnych, osobami będącymi pracownikami przedsiębiorstw

Weterynaria w strukturach europejskich

„wczoraj”

- DG for Agriculture and Rural Development – Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- **Wybuch wielu chorób zakaźnych: pryszczycy, BSE, grypy ptaków, afery dioksynowej i in.**
- Podległość kontrolującego kontrolującemu, co prowadziło do nacisków, a co za tym idzie do braku niezależności i obiektywności kontroli



„dzisiaj”

- DG Sanco – Departament Zdrowia i Ochrony Konsumenta
- Zgodne z polityką „One Health”, gdzie w sprawie ochrony zdrowia publicznego łączy się działania z zakresu zdrowia ludzi i zwierząt
- **Przynależność IW w Polsce: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

„jutro”



Cel zawodu lekarza weterynarii:

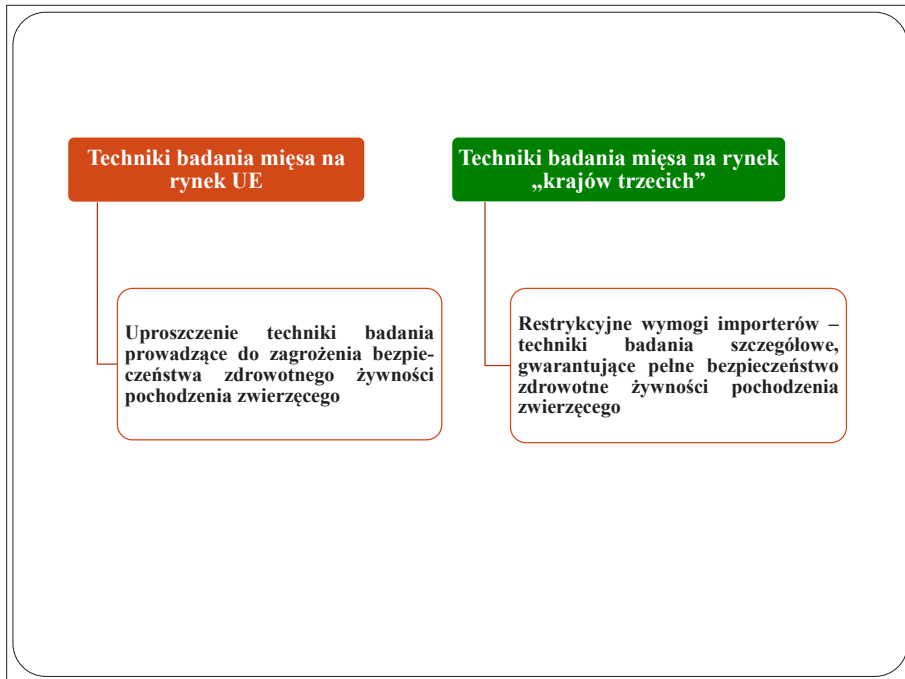
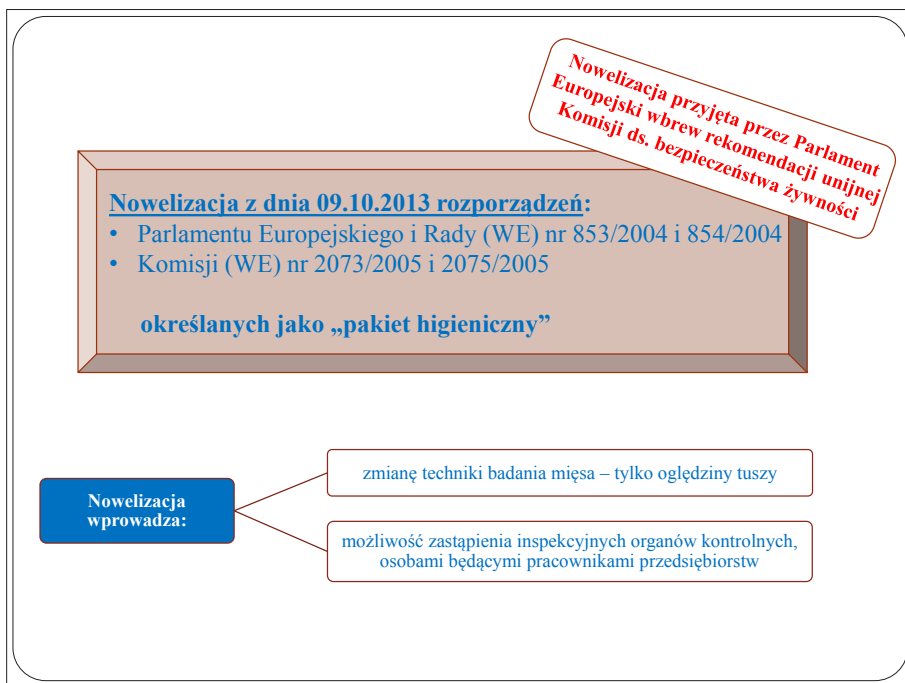
ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA ZDROWIA PUBLICZNEGO



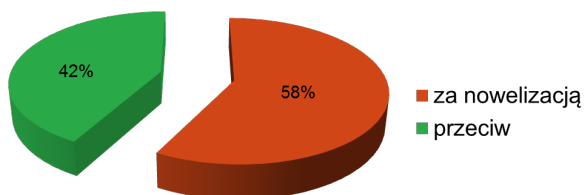
tendencje do marginalizacji inspekcyjnego nadzoru weterynaryjnego na rzecz poszerzania strefy nadzoru właścicielskiego wykonywanego przy współudziale pracowników oraz osób związanych z podmiotami działającymi na rynku



KORZYŚCI FINANSOWE DLA PRODUCENTÓW ŻYWNOŚCI



**Wyniki głosowania PE nad nowelizacją
"Pakietu Higienicznego"**



**Czy celem działania jest interes producentów,
czy bezpieczeństwo zdrowia publicznego?**



SKUTKI NOWELIZACJI:

zmniejszenie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności

**Konieczność szerokiego
poinformowania o skutkach
nowelizacji konsumentów
żywności, czyli społeczeństwa**

**Konieczność podjęcia
działań mających na celu
zmianę decyzji PE w celu
zapewnienia bezpieczeństwa
zdrowotnego ogółu**

Narastająca oporność drobnoustrojów na antybiotyki

Konkluzja Rady w sprawie oporności na antybiotyki z dnia 10 czerwca 2008 r

Rezolucje Parlamentu Europejskiego:

z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie oporności na antybiotyki

z dnia 27 października 2011 r. w sprawie zagrożenia zdrowia publicznego w wyniku oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe;

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 15 listopada 2011 r.

w sprawie planu działania na rzecz zwalczania rosnącego zagrożenia związanego z opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe

Jesteśmy za!

Raportowaniem zużycia antybiotyków na wzór niemiecki przez podmioty utrzymujące zwierzęta

Ustanowieniem lekarza weterynarii opiekującego się stadem zwierząt poprzez zawarcie z nim umowy o sprawowanie nadzoru weterynaryjnego nad stadem, który podejmowałby decyzję i miałby pełną wiedzę na temat rodzaju i ilości zastosowanych antybiotyków

Ograniczeniem stosowania antybiotyków sklasyfikowanych jako Krytycznie Ważne Antybiotyki (CIAs)

Opracowaniem Kodeksu Dobrej Praktyki Klinicznej

Jesteśmy przeciwni!

„MODELOWI DUŃSKIEMU”,

który zakłada rozdzielenie przepisywania leków od ich sprzedaży, a więc przeniesienie obrotu produktami leczniczymi weterynaryjnymi do aptek

Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego w Polsce

Samorząd zawodowy lekarzy weterynarii, reprezentujący osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, posiada mandat do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, reprezentowania i ochrony zawodu lekarza weterynarii oraz zajmowania stanowiska w sprawach polityki państwa w zakresie weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego.

(art. 17 Konstytucji RP, ustawa o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych)



Stanowisko X Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z dnia 23.06.2013 r. w sprawie koniecznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wzmocnienie i zwiększenie efektywności nadzoru weterynaryjnego w Polsce

Zdarzenia związane z nieprawidłowościami na rynku środków spożywczych opisywane przez środki masowego przekazu **dowodem na wieloletnią błędną politykę resortu rolnictwa, który:**

- reprezentując interesy producentów liberalizował przez lata krajowe przepisy prawa weterynaryjnego
- sukcesywnie zmniejszał możliwości prowadzenia nadzoru i kontroli właściwych organów państwa w tym zakresie.

WNIOSEK

w celu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowia publicznego oraz właściwej jakości zdrowotnej środków spożywczych należy:

- wyprowadzić z resortu rolnictwa służby odpowiedzialne za nadzór nad bezpieczeństwem zdrowotnym żywności,
- utworzyć spionizowaną, niezależną instytucję kontrolującą produkcję żywności na wszystkich jej etapach
- przywrócić stały i bezpośredni nadzór weterynaryjny nad obrotem zwierzętami oraz produkcją środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

Co na to MRiRW?

- to nie byłoby w interesie producentów, ponieważ zwiększałoby koszty produkcji

**Czy celem działania jest interes producentów,
czy bezpieczeństwo zdrowia publicznego?**



Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Weterynarii i Bezpieczeństwa Żywności

- współpraca KRL-W z klubem parlamentarnym PO

Inspekcja na zrębach dotychczas działającej IW realizowałaby wszystkie zadania związane z bezpieczeństwem zdrowotnym żywności

Inspekcja w pełni spionizowana, niezależna

Jako naczelny organ administracji rządowej podlegałaby **Prezesowi Rady Ministrów**



Propozycja Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nowelizacja ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych

Proponowany zakres zmian: zniesienie obowiązku uzyskania zgody organu samorządu zawodowego na zwolnienie z pracy w IW lekarzy weterynarii pełniących funkcję z wyboru w organach izb lekarsko-weterynaryjnych

Propozycja nowelizacji ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych

Zmiana przepisu obowiązującego od 1991 r.

Zmiana przepisu gwarantującego swobodne, obiektywne wyrażanie poglądów przez lekarzy weterynarii na posiedzeniach organów ILW - realizacja ustawowych zadań samorządu lekarzy weterynarii.

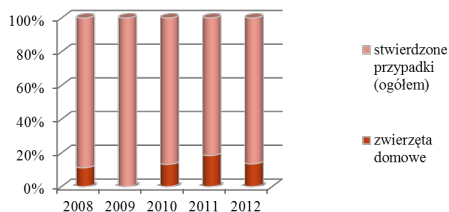
Identyczna norma prawna zawarta jest także w ustawach o izbach aptekarskich, o izbach lekarskich, a także w ustawach o samorządzie pielęgniarek i położnych i diagnostach laboratoryjnych.

Propozycja Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: wydłużenie odstępu czasu między kolejnymi szczepieniami psów przeciw wściekliznie

Proponowany zakres zmian: wydłużenie odstępu czasu do 2-3 lat między kolejnymi szczepieniami

Ilość stwierdzonych przypadków zachorowań zwierząt na wściekliznę (FVO, 2012)

Rok	Stwierdzone przypadki (ogółem)	Stwierdzone przypadki (zwierzęta domowe)
2008	32	4
2009	8	0
2010	152	23
2011	147	33
2012	84	13
RAZEM	423	73



Celem zapewnienia bezpieczeństwa zdrowia publicznego należy:

rozważyć działania legislacyjne mające na celu wprowadzenie obowiązku szczepienia przeciwko wściekliznie innych gatunków zwierząt niż psy (np. kotów, które obecnie częściej niż psy stanowią zagrożenie przeniesienia choroby na właściciela)

zachować coroczną częstotliwość szczepień



Nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt

Współpraca z Posłem Pawłem Susukim
Przewodniczącym Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt

Proponowany zakres zmian: obowiązkowe, trwałe znakowanie psów;
prowadzenie centralnego rejestru oznakowanych psów

Nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt

- wprowadzenie powszechnego obowiązku znakowania psów wykonywanego wyłącznie przez lekarzy weterynarii
- stworzenie ogólnopolskiej bazy transponderów - KRL-W właścicielem i administratorem programu oraz bazy danych (wzór słowacki)
- w oparciu o powyższy program informatyczny stworzenie programu walki z bezdomnością zwierząt



Zmiana ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt

Zakres zmian: uprawnienie do znakowania koni powinni mieć tylko lekarze weterynarii, ponieważ jest to zabieg lekarski

Współpraca Rząd - Samorząd

Brak zrozumienia naszych potrzeb i oczekiwań

Zgłaszane przez KRL-W merytoryczne uwagi nie są uwzględniane

Projekty aktów normatywnych przesyłane są do KIL-W „w ostatniej chwili”

Dobra współpraca w sprawie nowelizacji „pakietu higienicznego” (UE)



Należy rozważyć przekształcenie konferencji:



Dziękuję za uwagę

Wysoka jakość informacji finansowej jako czynnik stabilności rozwoju gospodarczego

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Tematem mojego wystąpienia jest wysoka jakość informacji finansowej jako czynnik stabilności rozwoju gospodarczego. Informacja finansowa jest podstawą stabilnego rozwoju ekonomicznego państwa. Bez przejrzystej informacji finansowej nie ma do niej zaufania. Bez zaufania do informacji finansowej nie ma finansowania działalności gospodarczej. Bez finansowania działalności gospodarczej nie ma inwestycji. Bez inwestycji nie ma wzrostu gospodarczego. Prosta logika tego wyводу uświadamia nam znaczenie wysokiej jakości informacji finansowej dla stabilnego rozwoju gospodarczego. Od czego zależy wysoka jakość informacji finansowej? To pytanie ma istotne znaczenie dla stabilnego rozwoju gospodarczego zarówno przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa narodowego. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie prowadzi nas do przedstawienia ram systemu, który można by określić jako system zapewnienia wysokiej jakości informacji finansowej składający się z tych ośmiu elementów.

Dla zapewnienia wysokiej jakości informacji finansowej niezbędne jest właściwe funkcjonowanie wszystkich ośmiu elementów tego systemu. Słowo „właściwe” powinno być tożsame ze stwierdzeniem „zgodne z interesem publicznym”. Wysoka jakość informacji finansowej

Grzegorz Skrzyszewski – członek Krajowej Komisji Nadzoru Krajowej Izby Biegłych Rewidentów.

ma istotne znaczenie dla rozwoju rynków kapitałowych, między innymi stanowi uwiarygodnienie rynków lokalnych, wpływa na zwiększenie transgranicznych inwestycji, usprawnia alokację kapitałów, zapewnia porównywalność danych pomimo istnienia politycznych barier dla rozwoju przedsiębiorstw, między innymi zapewnia niższe koszty pozyskiwania kapitałów, stwarza możliwości integrowania systemów IT, ułatwia konsolidację sprawozdań finansowych, zapewnia jeden wiarygodny zestaw ksiąg rachunkowych w przedsiębiorstwie, ułatwia dostęp do zagranicznych źródeł finansowania, ułatwia zrozumienie i poleganie na sprawozdaniach finansowych przez dostawców, odbiorców, innych interesariuszy.

Rola biegłych rewidentów w systemie zapewnienia jakości informacji finansowej. Biegłym rewidentom i firmom audytorskim powierza się z mocy prawa przeprowadzanie wymaganych ustawowo badań sprawozdań finansowych w celu wzmocnienia zaufania społeczeństwa do tych sprawozdań. Funkcja badania ustawowego związana jest z interesem publicznym. Oznacza to, że szeroka społeczność osób i instytucji polega na jakości pracy biegłego rewidenta. Dobra jakość badań sprawozdań finansowych przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania rynków, wzmacniając ich integralność. Tym samym biegli rewidenci pełnią szczególnie istotną rolę społeczną. Ponieważ badania sprawozdań finansowych dają zapewnienie co do ich prawdziwości, pozostają one jednym z najważniejszych elementów składających się na stabilność finansową państwa. Ze względu na ograniczenia czasowe chciałbym zwrócić państwa uwagę na jedynie dwa zagadnienia istotne z punktu widzenia zapewnienia wysokiej jakości informacji finansowej oraz zachowania interesu publicznego, to jest problemu przestępczości w obrębie sprawozdawczości finansowej oraz powstania nowej formy sprawozdawczości – tak zwanej sprawozdawczości zintegrowanej.

Panie Marszałku! Szanowni Państwo! Rachunkowość to rodzaj gry. Jej celem jest udowodnić, że dwa plus dwa równa się cztery, co jest całkiem sensowne. Lecz zdziwiliby się państwo, ile osób chce wynik naciągnąć do pięciu. I na ten temat kilka słów. Zarządy jednostek odpowiedzialne są za zaprojektowanie i wdrożenie systemów kontroli zapobiegających nadużyciom i wykrywającym je w tym w obrębie sprawozdawczości finansowej. Biegły rewident powinien zaplanować i przeprowadzić takie procedury badania, które pozwolą uzyskać racjonalną pewność, że sprawozdanie finansowe nie zawiera istotnych nieprawidłowości spowodowanych przez błąd lub oszustwo. Należy podkreślić, że nawet

dobrze zaplanowany i przeprowadzony audyt nie daje gwarancji wykrycia wszystkich nieprawidłowości spowodowanych oszustwem. Dotyczy to głównie charakteru oszustwa. Przykładem jest posługiwanie się przez przestępców sfalsyfikowanymi dokumentami, na ważności których audytor polegał i na których podstawie wyciągał wnioski w toku badania. W tych okolicznościach biegły rewident nie jest w stanie zaplanować ani przeprowadzić prawidłowego audytu ustawowego. W takiej sytuacji właściwą procedurą byłoby przeprowadzanie audytu śledczego. W przypadku stwierdzenia oszustwa w obrębie sprawozdawczości finansowej przeprowadzanie audytu śledczego powinno być obligatoryjne na koszt badanej jednostki w celu zgromadzenia właściwego materiału dowodowego na komitet audytu. Jak zaznaczono wcześniej, zarządy jednostek odpowiedzialne są za wdrożenie systemu zapobiegania i wykrywania oszustw, a komitet audytu sprawuje nadzór nad sprawozdawczością finansową w jednostce. W przypadku wykrycia oszustwa komitet audytu powinien być prawnie zobowiązany do zaangażowania niezależnego biegłego rewidenta do wykonania audytu śledczego w celu zgromadzenia materiału dowodowego, który będzie podstawą do podjęcia właściwych działań. W okolicznościach przewidzianych przez prawo należy powiadomić organy ścigania oraz przekazać materiał dowodowy zgromadzony przez niezależnego audytora. W momencie wykrycia oszustwa w obrębie sprawozdawczości finansowej audyt ustawowy powinien zostać zawieszony do czasu zakończenia audytu śledczego. W interesie publicznym leży, aby zgromadzenie materiału dowodowego dotyczącego oszustw w obrębie sprawozdawczości finansowej odbywało się na koszt jednostki, która miała obowiązek prawny wdrożyć system zapobiegania i wykrywania oszustw i nadużyć.

Dwa słowa na temat sprawozdawczości zintegrowanej. To nowy sposób, w jaki firmy zaczęły informować swoich interesariuszy, jak organizacja tworzy wartość tę finansową i pozafinansową oraz jak zamierza ją zwiększać w perspektywie krótko- i długoterminowej. Obecne raportowanie nie spełnia wszystkich potrzeb informacyjnych. Badanie około pięciuset największych na świecie spółek kapitałowych wykazało, że w 2009 r. jedynie 19% aktywów tych spółek stanowiły aktywa trwałe i finansowe, a aż 81% inne czynniki. Dla porównania w 1975 r. te proporcje były prawie dokładnie odwrotne – 83% stanowiły aktywa trwałe i finansowe, a tylko 17% inne czynniki. Sprawozdawczość zintegrowana przedstawia stan przedsiębiorstwa w sposób holistyczny i kompletny. Dane prezentowane są w szerszym kontekście z uwzględnieniem przy-

szłości. Kluczowe różnice względem obecnego sposobu raportowania to szerszy zakres z uwzględnieniem kapitałów finansowych i niefinansowych dla budowania długoterminowej wartości firm, przedstawienie zintegrowanego sposobu myślenia kadry zarządzającej łączącego różne elementy sprawozdawczości, przedstawienie zintegrowanych informacji, w tym modelu biznesowego, czynników rynkowych, strategii, ryzyk, wynagradzania, zarządzania, rezultatów działalności, przedstawienie informacji w perspektywie długoterminowej skoncentrowanej na przyszłości.

Zintegrowana sprawozdawczość nie zastępuje sprawozdawczości finansowej. Sprawozdania finansowe są podstawą do sporządzenia odrębnego, zintegrowanego sprawozdania. Informacje finansowe zawarte w zintegrowanym raporcie muszą być zgodne ze sprawozdaniami finansowymi. Stąd podstawową rolę w badaniu tego typu sprawozdań odgrywają i odgrywać będą biegli rewidenci i firmy audytorskie.

Niezależny audytor, biegły rewident to znaczy coś więcej niż zawód. Niezależny audytor, biegły rewident ma zobowiązania wynikające z umowy o pracę ze społeczeństwem. Odpowiedzialność niezależnego audytora, biegłego rewidenta wynikająca z umowy o pracę ze społeczeństwem jest daleko szersza i ważniejsza od odpowiedzialności wynikającej z umowy o pracę z firmą audytorską, z umowy cywilnoprawnej ze zleceniodawcą audytu. Dbając o interes publiczny, biegli rewidenci służą polskiemu społeczeństwu. W jakim innym zawodzie obowiązkiem jest powiedzieć klientowi, że nie ma racji? Który inny zawód nakazuje zgodnie z prawem służyć wyłącznie interesowi publicznemu? Jaki inny zawód trzyma w swoich rękach klucz do zaufania publicznego, bez którego nie ma stabilnego rozwoju gospodarczego państwa.

I na zakończenie trzy wnioski. Biegli rewidenci, firmy audytorskie nie zapewniają wysokiej jakości informacji wyłącznie sami. Są częścią systemu zapewnienia tej jakości. Odpowiadają za właściwą, to znaczy zgodną z interesem publicznym jakość przeprowadzonych badań sprawozdań finansowych i innych usług atestacyjnych. Kluczowe z punktu widzenia zachowania interesu publicznego jest wprowadzenie prawnego obowiązku przeprowadzenia audytu śledczego na koszt badanej jednostki w przypadku stwierdzenia oszustwa w obrębie sprawozdawczości finansowej. Taki obowiązek prawny umożliwiłby właściwe funkcjonowanie ładu korporacyjnego w jednostkach gospodarczych i przyczyniłby się w sposób istotny do zapobiegania przestępczości w obrębie sprawozdawczości finansowej w Polsce. Wzmocnienie funkcji sprawozdawczości zintegrowanej w systemie

sprawozdawczości w państwie powinna być jednym z istotnych czynników stabilności rozwoju gospodarczego zarówno przedsiębiorstwa, jak i całej gospodarki. Dziękuję za uwagę.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję.

Kolejnym mówcą będzie pan Tomasz Michalik, przewodniczący Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Bardzo proszę.

Na straży interesu obywatela i interesu publicznego – rola doradców podatkowych

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo Przedstawiciele Zawodów Zaufania Publicznego! Szanowni Goście!

Chciałem zacząć od tego, żeby powiedzieć państwu trochę o samym zawodzie i samorządzie doradców podatkowych, a to z tego względu, że zawód doradcy podatkowego, będąc zawodem zaufania publicznego, jest, tak uważamy, w pewnym sensie zawodem szczególnym. Stoimy bowiem jako doradcy podatkowi na straży interesów obywatela, ale jednocześnie stoimy na straży interesów Skarbu Państwa. To jedynie pozorny paradoks. On, jak sądzimy, wynika w pierwszej kolejności z samej istoty zawodu zaufania publicznego.

Zawód doradcy podatkowego jest zawodem ukształtowanym niedawno. Ustawowe ramy zyskał dopiero w 1996 r., natomiast samorząd jako taki został skonstruowany i powołany do życia zaledwie dziesięć lat temu. Został od razu zawód ten skonstruowany przez ustawodawcę jako zawód zaufania publicznego. Gwarancje tej roli doradcy podatkowego, jaką jest pozostawanie na straży interesów obywatela i interesu Skarbu Państwa, tworzą instrumenty charakterystyczne dla samorządów zawodów zaufania publicznego, czyli w szczególności sprawowanie

przez organy samorządu pieczy nad wykonywaniem zawodu, bardzo restrykcyjne zasady etyki, odpowiedzialność dyscyplinarna, wysoki poziom ochrony tajemnicy zawodowej.

Warunki zostania doradcą podatkowym są dość proste, ale niezmiernie istotne jest wyższe wykształcenie, praktyka zawodowa, egzamin państwowy, nieskazitelny charakter.

Z punktu widzenia interesów podatnika, obywatela podstawowe cechy zawodu doradcy podatkowego są określone przez obowiązki tegoż doradcy. To bezwzględny obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej. To przestrzeganie sformalizowanych zasad etyki, których to przestrzeganie jest bezwzględnie sankcjonowane przez organy samorządu, obowiązek nieustającego dokształcania, obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.

Wydać się, że zawód doradcy podatkowego wpisuje się w sposób pełen w jedno z największych osiągnięć nowoczesnego państwa polskiego, jakim jest budowa społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z przejawów najbardziej charakterystycznych budowy tego społeczeństwa obywatelskiego jest właśnie nadawanie uprawnień samorządom: zarówno terytorialnym, jak i samorządom zawodowym. Może nawet należy powiedzieć, że w szczególności samorządom zawodowym.

Zawód doradcy podatkowego, jak wspomniałem, został wolą ustawodawców ukształtowany jako zawód zaufania publicznego. Zawody zaufania publicznego pełnią, jak wiemy, doniosłą rolę w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa. Samorzady zawodów zaufania publicznego pełnią szczególną rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, albowiem ustawodawca wyposażył je w pewne funkcje właściwe dla organów państwa. W przypadku organów samorządu doradców podatkowych dotyczy to właśnie w szczególności sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu doradcy podatkowego.

Wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest, jak wiemy, misją społeczną, natomiast podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodów zaufania publicznego jest uznanie, że nadanie określonej grupie zawodowej swego rodzaju przywilejów, ale również obarczenie jej obowiązkami, ma służyć interesowi publicznemu. Ustawa o doradztwie podatkowym określa warunki wykonywania doradztwa podatkowego, określa obowiązki doradców podatkowych jako przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, wreszcie określa obowiązki samorządu zawodu doradców podatkowych. Z biegiem lat wraz z kolejnymi nowelizacjami ustawy o doradztwie podatkowym ustawodawca stale i świadomie

wzmacniał rolę doradcy podatkowego jako zawodu zaufania publicznego, poszerzając także katalog jego praw, ale w szczególności poszerzając katalog jego obowiązków.

Czynnikiem niezbędnym dla doradcy podatkowego jako dla zawodu zaufania publicznego jest bezsprzecznie i w sposób zupełnie oczywisty zaufanie klienta. W tej mierze z punktu widzenia obywatela istotne są właśnie w szczególności te rozbudowane obowiązki doradcy podatkowego. Wśród nich jako najważniejsze wymienimy bezwzględny obowiązek ochrony tajemnicy, obowiązek ubezpieczenia, obowiązek przestrzegania, jak wspominałem, sformalizowanych zasad etyki.

Powierzenie wykonywania zamkniętej listy czynności doradztwa podatkowego doradcom podatkowym tworzącym samorząd zawodowy, a więc zgodnie z ustawą osobom o nieskazitelnym charakterze dającym rękojmię prawidłowego wykonywania tego zawodu, gwarantującym odpowiedni poziom i profesjonalizm, zobowiązanym do spełnienia szeregu obowiązków formalnych, wydaje się być koniecznością, tak jak było koniecznością w 1996 r., kiedy rząd proponował wprowadzenie ustawy o doradztwie podatkowym, a parlament te ustawę uchwalił.

System prawa występujący przed powołaniem zawodu doradcy podatkowego nie nakładał w żaden sposób na osoby świadczące czynności doradztwa podatkowego obowiązku posiadania fachowego przygotowania. Ryzyko błędu przerzucone było w całości na podatnika, który niejednokrotnie pozbawiony był możliwości dochodzenia roszczeń majątkowych od zleceniobiorców z powodu niewspółmierności majątku zleceniodawcy do wielkości szkody przezeń wyrządzonej.

Chcę zwrócić uwagę także na to, że wraz z rozwojem nowoczesnych społeczeństw opierających swój rozwój na gospodarce wolnorynkowej coraz większą rolę odgrywają zaawansowane technologie, ale także szczególnie złożone transakcje, które z kolei wymagają kompleksowych usług profesjonalnych. Brak odpowiednich kwalifikacji, a także prerogatyw mógł spowodować nie tylko zagrożenie dla interesów podatników, ale także dla interesu Skarbu Państwa, uszczuplając dochody budżetowe albo powodując ich nieterminowy wpływ. I to wydaje się niezmiernie ważnym elementem, albowiem doradca podatkowy jako przedstawiciel zawodu zaufania publicznego jest przecież osobą stojącą nie tylko na straży praw obywateli, podatników, ale jednocześnie jest gwarantem zapewnienia tego, aby obywatel rozliczył swoje zobowiązania wobec Skarbu Państwa w sposób właściwy. Doradca podatkowy realizuje więc zarówno interes prywatny obywateli, jak i interes publiczny.

Nie unikniemy na tej sali dzisiaj dyskusji na temat deregulacji, na temat planów rządowych, zresztą ta dyskusja już się rozpoczęła poprzez wcześniejsze wypowiedzi.

Deregulacja w kształcie proponowanym przez rząd niewątpliwie podważy w dużym stopniu tę rolę gwaranta, którą pełni doradca podatkowy. Podatnik, obywatel zostanie pozbawiony dotychczasowych formalnych gwarancji kompetencji podmiotu, któremu powierzył swoje rozliczenia podatkowe. Ryzyko związane z nowelizacją ustawy o doradztwie podatkowym dotyczy jednak również interesu publicznego związanego z dochodami Skarbu Państwa. Doradca podatkowy ma obowiązek dbałości o interes obywatela, ale zapewniając jednocześnie, że jego obowiązki podatkowe będą wykonywane w sposób właściwy i w całości zgodnie z prawem. To daje gwarancję zachowania dbałości o interes państwa. Osoby bez właściwego przygotowania niezwiązane zasadami etyki, dla których obowiązek ubezpieczenia nie będzie mógł zostać w żaden sposób egzekwowany, tworzą poważne ryzyko dla bezpieczeństwa majątkowego obywateli, ale także dla właściwych wpływów budżetowych.

W związku z tym zwracamy uwagę na to, że doradca podatkowy jest elementem systemu ochrony obywatela. Jednocześnie jest gwarantem poprawności wpływów budżetowych. Proces deregulacji może to zmienić. Dlatego uważamy, że potrzebna jest pogłębiona refleksja nad tym, czy krótkotrwałe cele polityczne są warte tego, aby znacząco obniżyć bezpieczeństwo majątkowe obywateli i negatywnie wpłynąć na wysokość dochodów państwa.

Zabawa zapalkami jest niezmiernie efektowna, co do tego wszyscy się, jak sądzę, zgodzimy, ale często prowadzi do trwałych szkód. Wśród poparzenia tego, który pożar wzniecił, są równie oczywiste, co z punktu widzenia interesu publicznego najmniej istotne. Szkody polegające na utracie zaufania obywatela do państwa i jego organów, na zejściu z drogi budowy społeczeństwa obywatelskiego mogą okazać się nieodwracalne. Dlatego proponujemy pogłębioną refleksję nad procesem odebrania samorządom zawodowym ich uprawnień i obowiązków. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję panu.

W tej chwili poproszę o zabranie głosu pana Grzegorza Kucharewicza, prezesa Naczelnej Rady Aptekarskiej.

Na straży interesu obywatela i interesu publicznego - rola samorządu doradców podatkowych.

Tomasz Michalik
Przewodniczący Krajowej Rady Doradców
Podatkowych

Konferencja Mazowieckiego Forum Samorządów Zawodowych - Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa.



- *Krajowa Izba Doradców Podatkowych jest samorządem zawodowym działającym na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym.*
- *Zawód doradcy podatkowego został przez ustawodawcę ukształtowany jako zawód zaufania publicznego*
- *Istotą roli doradcy podatkowego jest ochrona interesów obywateli – podatników w sposób zapewniający dbałość o interes publiczny*
- *Gwarancją zapewnienia tej roli tworzą instrumenty takie jak: sprawowanie przez organy samorządu pieczy nad wykonywaniem zawodu, odpowiedzialność dyscyplinarna, sformalizowane zasady etyki, wysoki poziom ochrony tajemnicy zawodowej etc.*



Warunki zostania doradcą podatkowym

- **Wyższe wykształcenie**
- **Praktyka zawodowa**
- **Egzamin państwowy**
- **Nieskazitelny charakter**



Podstawowe – z punktu widzenia podatnika - obowiązkii doradcy podatkowego

- **Bezwzględny obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej (tylko sąd może zwolnić doradcę z tego obowiązku)**
- **Przestrzeganie sformalizowanych zasad etyki**
- **Obowiązek nieustającego dokształcania – na bieżąco weryfikowany przez organy samorządu**
- **Obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej**



Organy samorządu – rola i organizacja

- *Przynależność do samorządu jest obowiązkowa*
- *Organem najwyższym jest Krajowy Zjazd*
- *Między zjazdami organem najwyższym jest Krajowa Rada*
- *Rzecznik Dyscyplinarny oraz dwuinstancyjne sądownictwo dyscyplinarne*
- *Krajowa Komisja Rewizyjna*



Struktura regionalna

- *Na terenie każdego województwa działa Regionalny Oddział Izby, zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego i oddziały zamiejscowe Sądu Dyscyplinarnego.*
- *Model instytucji gwarantuje sprawny i rzetelny nadzór nad działalnością zrzeszonych w samorządzie doradców podatkowych.*

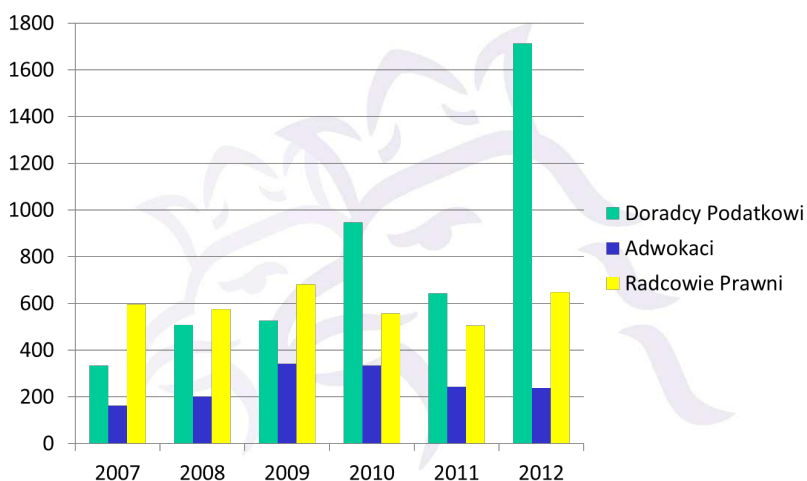


Zakres czynności szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony praw podatnika

- *Udzielanie obywatelom porad, opinii i wyjaśnień z zakresu obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej;*
- *Prowadzenie, ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych, sporządzanie zeznań i deklaracji podatkowych;*
- *Reprezentowanie podatników w postępowaniu przed organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi w sprawach z zakresu obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej.*



Udział pełnomocników stron w postępowaniach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – Izba Finansowa



Proponowana dereglamentacja czynności doradztwa podatkowego

- *Projektodawcy proponują przede wszystkim aby czynności polegające na przygotowaniu opinii, prowadzeniu ksiąg i ewidencji oraz przygotowywania deklaracji podatkowych mogły być wykonywane także przez nie-doradców podatkowych*
- *Tworzy to ewidentne zagrożenie dla bezpieczeństwa majątkowego obywatela i poprawności wpływów budżetowych*
- *Wpływ na rynek pracy będzie żaden*
- *W minimalnym stopniu zliberalizuje się dostęp do – już dziś bardzo szeroko otwartego – zawodu*
- *Korzyści – nie widać, ryzyka są poważne*



Główne problemy w realizacji ustawowych zadań samorządu aptekarskiego

Szanowni Państwo!

Chcę podkreślić, że przedstawię tutaj fragmenty wystąpienia, które znajdą państwo oczywiście w materiałach, o których przed chwilą pan przewodniczący wspominał.

Wydarzeniem przełomowym dla naszego środowiska było uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, określających zadanie i zasady działania samorządu zawodu aptekarskiego.

Przyjęcie tej ustawy, która stanowi, że samorząd aptekarski jest niezależny i podlega tylko ustawom, było kolejnym krokiem w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Zasady i zadania działania samorządu aptekarskiego opisane są w ustawie o izbach aptekarskich w art. 7. Wiele problemów w realizacji ustawowych zadań samorządu aptekarskiego wynika w dużej mierze z przepisów zawartych w aktach prawnych, ustawach i rozporządzeniach, którymi władza stara się skutecznie ograniczać prawa wynikające z art. 17 ustawy zasadniczej.

Z drugiej strony jednak środowisko aptekarskie dotkliwie odczuwa brak regulacji, które od dziesięcioleci obowiązują w innych krajach Unii Europejskiej. Polityka poprzednich rządów, praktycznie wszystkich

Grzegorz Kucharewicz – prezes Naczelnej Rady Aptekarskiej.

niestety rządów, po okresie wielkiej transformacji, polegająca na nieingerowaniu w mechanizmy rynkowe, zaniechanie reform i wiara, że niewidzialna ręka rynku jest tą siłą sprawczą, która w cudowny sposób ma rozwiązać wszelkie problemy występujące na rynku aptek, przyniosła katastrofalne skutki.

Trudno powiedzieć, dlaczego aptekarze, mimo długoletnich starań samorządu zawodowego, nie mają do tej pory ustawy zawodowej. Konsekwencje braku ustawy o zawodzie farmaceuty, konsekwencje braku regulacji w tym zakresie zobrazować można na przykładzie opieki farmaceutycznej, której sprawowanie w sposób jednoznaczny przypisane zostało farmaceutom. Jednak w praktyce, w związku z brakiem ustawy o zawodzie, opieka farmaceutyczna pojmowana jest niekiedy w sposób niewłaściwy, niezgodnie z jej przeznaczeniem i rolą. Niektóre środowiska biznesowe prowadzące działalność na rynku aptek wykorzystują wręcz ideę opieki farmaceutycznej w działaniach marketingowych, godzących w wizerunek apteki jako placówki ochrony zdrowia i niezależność farmaceuty jako osoby wykonującej zawód zaufania publicznego.

Ale chcę powiedzieć, że środowisko aptekarskie od wielu lat czeka na gruntowną nowelizację ustawy – Prawo farmaceutyczne. Prace nad projektem zmieniającym tę ustawę rozpoczęły się w listopadzie 2008 r. Zgłosiliśmy wiele uwag, ale pani minister zdrowia niestety wyrzuciła tę ustawę do kosza, prace nad nowelizacją zostały przerwane.

W kwietniu 2009 r. minister zdrowia powołał zespół mający opracować nowy projekt ustawy – Prawo farmaceutyczne, której ekspertem został ekspert zewnętrzny, żadnego farmaceuty z naszego środowiska samorządu zawodowego nie zaproszono, mimo że staraliśmy się o to nieustannie. Do dzisiaj nie wiemy, jakie są efekty prac tego zespołu.

Jeśli chodzi o nowelizację ustawy – Prawo farmaceutyczne, cały czas powtarzamy, że do tej ustawy, do tego porządku prawnego powinny być wprowadzone tak zwana apteka dla aptekarza lub spółki aptekarzy zdecydowanie poprzedzone moratorium na otwieranie nowych aptek. Obecnie właścicielem może być niefarmaceuta, co stwarza znaczne problemy w funkcjonowaniu samorządu, któremu coraz trudniej troszczyć się o zachowanie godności i niezależności zawodu, nie mówiąc o integracji czy sprawowaniu pieczy nad wykonywaniem zawodu.

Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której farmaceuta prowadzący aptekę podlega odpowiedzialności zawodowej, a postępowanie to nie obejmuje przedsiębiorcy niefarmaceuty, mimo że sprawa dotyczy takiego samego

stanu faktycznego. Coraz częściej właściciele aptek niebędący farmaceutami wywierają presję na zatrudnionych w aptekach farmaceutów, zmuszając ich do zachowań niezgodnych z kodeksem etyki aptekarza.

Zasada apteka dla aptekarza lub spółki aptekarzy, od dawna obecna w porządku prawnym w większości państw Unii Europejskiej, zapewnia faktyczną niezależność wykonywania zawodu farmaceuty i jest najlepszym gwarantem bezpiecznej dystrybucji leków opartej na rzeczywistych potrzebach pacjentów i wiedzy farmaceutów. Zresztą Europejski Trybunał Sprawiedliwości 19 maja 2009 r. wskazał, iż jest to wskazany kierunek i wskazał też na właściwe pojmowanie zasady swobody działalności gospodarczej.

Zmieniona ustawa – Prawo farmaceutyczne musi również zawierać przepisy ustanawiające kryteria demograficzne i geograficzne, czyli liczbę mieszkańców i odległości między aptekami, które powinny być uwzględniane przy wydawaniu zezwoleń na prowadzenie apteki. Regulacja jest konieczna z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania rynku aptek. Rynek aptek może być regulowany przez państwo, na co wskazuje znowu Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 1 czerwca 2010 r. Z orzeczenia ETS wynika jednoznacznie, że i ten postulat środowiska aptekarskiego nie jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Samorząd zabiega także o zdecydowane ograniczenie listy leków, które mogą być sprzedawane w tak zwanym obrocie pozaaptecznym. Przemawia za tym ważny interes społeczny, leki muszą wrócić do aptek. Tylko tam są właściwe warunki do ich przechowywania i tylko tam pacjent uzyska rzetelną informację o nabywanym leku. Ponadto sprzedaż leków i suplementów diety w obrocie pozaaptecznym, biorąc pod uwagę ograniczone możliwości sprawowania nadzoru i kontroli nad tym obrotem, sprzyja wprowadzaniu na rynek produktów sfałszowanych. Ta sytuacja stwarza poważne niebezpieczeństwo dla zdrowia Polaków. Wszyscy jeździmy do innych krajów Unii Europejskiej i proszę zauważyć, że na stacjach benzynowych w Niemczech, a nawet w sąsiedniej Litwie nigdzie nie znajdują państwo żadnego leku sprzedawanego w sklepie spożywczym czy na stacji benzynowej.

Samorząd aptekarski uważa, że pilnie należy zmienić regulacje dotyczące obowiązków dyżurów aptek. Analiza kosztów dyżurów aptek na terenie całego kraju wykazała, że wynoszą one łącznie 110 milionów zł rocznie. Normy prawne zawarte w art. 94 ustawy – Prawo farmaceutyczne nakazują nam dyżurować, ale nie wskazują, skąd mają się brać

środki na te dyżury. Tak naprawdę pokrywamy je z własnej kieszeni, a przecież to gminy – uważamy tak – powinny przeznaczyć określone kwoty ze swych budżetów na finansowanie działalności aptek w porze nocnej i w święta. Dzisiaj lekarze wykonujący dyżury mają płacone za te dyżury – kuriozalna sytuacja – aptekarze absolutnie nie.

Działając w interesie publicznym, samorząd aptekarski wskazuje, że jedną z najważniejszych przyczyn braku leków na rynku polskim jest wzrost eksportu równoległego leków refundowanych. Niezbędne są zdecydowane działania Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, mające na celu likwidację procedury zakupów produktów leczniczych w aptekach przez hurtownie, które wywożą je z kolei z Polski i sprzedają w krajach, gdzie leki te osiągają wyższe ceny. Ważną przyczyną braków leków refundowanych w aptekach jest także limitowanie dostaw przez niektóre firmy farmaceutyczne dystrybuujące leki w ramach tak zwanej sprzedaży bezpośredniej, która zdaniem samorządu aptekarskiego jest niezgodna z obowiązującym w Polsce prawem farmaceutycznym.

W związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 r. w sprawie: Naczelna Izba Aptekarska przeciwko Główny Inspektor Farmaceutyczny i Astra Zeneca United Kingdom oraz w związku z dalszym dążeniem wytwórców produktów leczniczych do usankcjonowania leków w sprzedaży w Polsce w ramach systemu sprzedaży bezpośredniej Naczelna Izba Aptekarska przyjęła stanowisko, w którym podkreśla się, że jedynym, zgodnym z obowiązującym prawem systemem obrotu produktem leczniczym jest łańcuch dystrybucji wynikający wprost z przepisów ustawy – Prawo farmaceutyczne. Jednocześnie oczekujemy szybkich i konkretnych działań ze strony głównej inspekcji farmaceutycznej, aby przywrócić tego typu działalność.

Apteki dzisiaj są w bardzo trudnej sytuacji, wbrew pozorom i obiegowym opiniom apteki upadają. Zamknęło się osiemset aptek, na to miejsce otworzyło się pięćset, ale tylko sieci. Zmierza to do upadku indywidualnego aptekarstwa i do monopolizacji rynku aptekarskiego. Dzisiaj ustawa refundacyjna zakłada niesłychany, niespotykany nigdzie, w żadnym kraju, sposób liczenia marży i uważamy, że trzeba to jak najszybciej zmienić. Tylko proszę nie odczytywać tego, że my całe zło upatrujemy w ustawie refundacyjnej. To są zaszłości i natychmiast, jak najszybciej trzeba znowelizować wiele ustaw, żeby doprowadzić do tego, aby uratować polskie indywidualne aptekarstwo.

Są też problemy współdziałania z organami administracji publicznej. Dzisiaj niestety dostrzegalna jest niezrozumiała obawa organów inspek-

cji farmaceutycznej przed szerszym skorzystaniem z pomocy organów samorządu aptekarskiego i jego udziałem w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez inspekcję farmaceutyczną. Nie można nie zauważyć, że wielokrotnie organy inspekcji farmaceutycznej zapominają, że są organem administracji publicznej, a nie przeciwnikiem procesowym samorządu aptekarskiego w postępowaniu cywilnym.

W ostatnim czasie toczy się batalia o uznanie, że izby aptekarskie mają prawo inicjowania, jako organizacje społeczne, postępowań administracyjnych dotyczących między innymi przestrzegania przepisów zakazujących reklamy aptek. Mam nadzieję, że ta sytuacja się zmieni. Faktem jest, że nastąpiła depionizacja inspekcji farmaceutycznej, trwa to od kilku lat. Zastanawiamy się, czy chodzi o to, żeby ta inspekcja była słaba, a było to eldorado dla hochsztaplerów, którzy niestety weszli do naszych aptek i prowadzą te apteki, w naszej ocenie, niezgodnie z celami, jakie ma przed sobą apteka, czyli służbę społeczeństwu.

I na koniec. Jesteśmy ekspertami, to z pełną mocą chcę podkreślić. Samorząd zawodowy stanowczo podkreśla, że konieczne jest umożliwienie mu współuczestniczenia w procesie legislacji poprzez współudział w tym procesie jego członków, fachowców, specjalistów z danych dziedzin farmacji. Obecna formuła możliwości wypowiedzenia się na etapie konferencji uzgodnieniowych czy w czasie posiedzeń sejmowej i senackiej Komisji Zdrowia jest niewystarczająca w rzetelnym tworzeniu przepisów prawa dotyczących farmacji. Farmaceuci, członkowie samorządu aptekarskiego muszą być postrzegani przez polityków jako eksperci służący społeczeństwu specjalistyczną wiedzą i doświadczeniem. Akty prawne muszą być tworzone dla farmaceutów, dla pacjentów, a nie przeciwko jednemu i drugiemu. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję.

Kolejny referat wygłosi pani Grażyna Rogala-Pawelczyk, prezes Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych. Bardzo proszę.

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych jako reprezentant interesów społecznych i zawodowych wobec administracji publicznej

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Zawód pielęgniarki, zawód położnej powszechnie znany, ale jednak powszechnie różnie postrzegany, to przede wszystkim zawód medyczny. I można byłoby zadać pytanie, dlaczego zaczynam od przypomnienia, kim jest pielęgniarka i kim jest położna? Dlatego że samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych to jest organizacja, która zrzesza pielęgniarki i położne. I punktem wyjścia do jakiegokolwiek działania samorządu zawodowego jest określenie, dla kogo i w jakim celu będzie realizować ustawowe zadania.

Pielęgniarki i położne są to specjaliści, są to osoby, którym stawia się bardzo wysokie wymagania zarówno profesjonalne, jak i etyczne. Wymagania dotyczące postawy, ale także umiejętności budowania relacji w zespole interdyscyplinarnym, jakim jest zespół pracowników podmiotów leczniczych.

Jeżeli państwo sięgnęliby do zapisów ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej, to tam jest bardzo wyraźnie określone, że pielęgniarka i położna musi mieć określony poziom wykształcenia, realizuje pielęgnowanie zawodowe, posiada prawo wykonywania zawodu i jest też określony jej

obszar działalności zawodowej. Jeszcze raz podkreślę, to pielęgnowanie zawodowe. W świadomości społecznej tak jak nie ma wiedzy na temat zawodu zaufania publicznego, jak nie ma wiedzy na temat znaczenia samorządów zawodów zaufania publicznego dla bezpieczeństwa społeczeństwa, tak ta świadomość dotycząca, kim jest pielęgniarka, położna i jakie jest jej znaczenie, też jest bardzo różna.

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych został powołany ustawą z 19 kwietnia 1991 r, aktualna ustawa jest z 1 lipca 2011 r. Dlaczego? Po pierwsze, dla reprezentowania gospodarczych interesów tych zawodów, także społecznych, także zawodowych.

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych realizuje dwa główne zadania, które tak naprawdę są ze sobą nierozdzielnie związane. Reprezentuje pielęgniarki i położne – ja potem powiem, w jakim to obszarze się odbywa – i sprawuje nadzór nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla ochrony zarówno interesu publicznego, jak i dla zawodów.

Przynależność jest obligatoryjna dla wszystkich pielęgniarek i położnych, które wykonują zawód na terenie Polski. Samorząd zrzesza obecnie blisko trzysta dwadzieścia tysięcy pielęgniarek i położnych, w tym blisko dwieście dziewięćdziesiąt tysięcy pielęgniarek, blisko dwadzieścia siedem tysięcy położnych. Ciekawostka: w grupie pielęgniarek blisko pięć tysięcy to mężczyźni i sześćdziesięciu dwóch położnych. Dane są na 1 października 2013 r.

Struktura organizacyjna większości państwu jest znana. Ja tylko przypomnę, na poziomie okręgu funkcjonuje czterdzieści pięć izb, na poziomie kraju Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych. To są organy Naczelnej Izby Pielęgniarek Izby i Położnych: Krajowy Zjazd, Naczelna Rada, Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej, Sąd, Naczelna Komisja Rewizyjna – kadencja czteroletnia. Przez analogię na poziomie okręgu tak wyglądają organy.

Jeżeli przyjrzymy się zadaniom, jakie ustawa przypisuje samorządowi pielęgniarek i położnych, oczywiście są to tylko te niektóre. Proszę zwrócić uwagę, że w wykazie dwa ostatnie zadania są jak gdyby oddzielone. Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu poprzez orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, stwierdzanie i wydawanie prawa wykonywania zawodu, ustalanie i rozpowszechnianie zasad etyki zawodowej, to, co jest istotnym elementem samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego – etyczność, nienaganna postawa i działanie na rzecz społeczeństwa, ale także zajmowanie sta-

nowiska w sprawach stanu zdrowia, polityki zdrowotnej, współdział w ustalaniu kierunków rozwoju opieki zdrowotnej, ale także pielęgniarstwa i położnictwa.

Czy samorząd dba o interes własny i publiczny? Konia z rzędem temu, kto pogodzi stanowiska i opinie różnych osób. Poglądy będą zależały od tego, czy wypowiada się przedstawiciel samorządu, czy wypowiada się przedstawiciel decydentów. Nam, przedstawicielom zawodów zaufania publicznego, zależy na tym, żebyśmy byli postrzegani jako ta grupa, która o wysokich kwalifikacjach i wysokim morale zawodowym realizuje zadania i pełni pewną służbę.

Jeżeli przyjrzymy się tej grupie sześciu zadań, działań samorządu, które powodują, że pielęgniarka, położna dysponuje dużym zasobem nowoczesnej wiedzy, wysokim poziomem autonomii zawodowej, nadzoruje własną praktykę zawodową dla dobra grupy podopiecznych pacjentów, zapewnia dostęp do wszechstronnej edukacji przed i podyplomowej, posiadanie własnego kodeksu etyki, pełnienie służby społecznej, ważnej służby i uczestnictwo w profesjonalnej organizacji pielęgniarstwie jako grupy odniesienia, to możemy powiedzieć, że te sześć pól to jest sześć korzyści dla społeczeństwa. Wysoce wykwalifikowana, przygotowana pielęgniarka, położna, tak jak każdy przedstawiciel zawodów zaufania publicznego, to jest gwarancja bezpieczeństwa pacjenta, to jest gwarancja właściwego wykorzystania środków publicznych, to jest gwarancja nienaruszania dobra instytucji, dobra organizacji, ale także każdej osoby, każdego człowieka w Polsce.

Problemy. Pozwoliłam sobie podać tutaj trzy grupy problemów. Dlatego akurat te, choć mogłoby się wydawać, że nie ten czas i nie to miejsce, ale tak jak powiedziałam, samorząd to są pielęgniarki i położne. W związku z tym te problemy, to jest gwałtowne zmniejszanie się liczby pielęgniarek i położnych wykonujących zawód. Tylko samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych mówi o tym głośno, pokazuje dane. W ciągu najbliższych dwóch, trzech dekad ubędzie około siedemdziesięciu do stu tysięcy pielęgniarek. Przy starzejącym się społeczeństwie w sposób naturalny do zawodu wchodzi coraz mniej osób.

Kolejna grupa problemów, z którymi samorząd się boryka, to jest naruszenie zasad zarządzania zasobami ludzkimi i racjonalnej organizacji pracy. Czterdziestoośmiogodzinne dyżury, jedna pielęgniarka czterdziestu pacjentów, jedna pielęgniarka osiemdziesięciu pacjentów, pielęgniarki zastępowane ratownikami, pielęgniarki zastępowane opiekunami i próba znalezienia oszczędności kosztem wszystkich pracowników medycznych.

My jesteśmy tą pierwszą grupą, po którą decydenci sięgnęli. Ale za nami pójda lekarze, pójda diagności laboratoryjni. Bo nas jest najwięcej, więc wydaje się, że jeżeli się z tych trzystu tysięcy uszczupli siedemdziesiąt, to jak gdyby niewiele.

Rozbieżność oczekiwań pracodawców i standardów opieki pielęgniarskiej. Samorząd zawodowy stoi na straży należytego wykonywania zawodu. Standardy zawodowe w każdym zawodzie są aktualizowane. Wraz ze zmianą wiedzy, umiejętności zmieniają się procedury, zmieniają się standardy. I proszę sobie zadać pytanie, w jaki sposób możemy, jako liczna rzesza, prawie miliona osób, wpłynąć na tych, którzy tworzą warunki pracy, tworzą stanowiska, żeby ta praca była bezpieczna dla pielęgniarki, położnej, każdego przedstawiciela zawodu zaufania publicznego i dla podmiotu działania.

Nawiązując do poprzednich wypowiedzi, nam też przysyła się prośby, opinie czasem jeden dzień przed tym momentem, kiedy należy je złożyć. W myśl zasady, że konsultacja jest pytaniem, jak tu usłyszałam, ale nie zawsze trzeba słuchać tego pytającego.

Dziękuję państwu bardzo za uwagę.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję pani.

Ostatnim referentem będzie pan Maciej Hamankiewicz, prezes Naczelnej Izby Lekarskiej.



Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych

Samorząd zawodowy
pielęgniarek i położnych

jako reprezentant interesów
społecznych i własnych

*Dr n. med. Grażyna Rogala-Pawelczyk
Prezes Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych*

Zawód pielęgniarki, położnej to:

- ❖ **Zawód medyczny** uprawniający do udzielania świadczeń zdrowotnych, którego uprawnienia wynikają z ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej.
- ❖ Ujęty w grupie specjalistów do spraw zdrowia w zapisach rozporządzenia MPiPS w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania.
- ❖ **Specjaliści** to zawody wymagające wysokiego poziomu wiedzy zawodowej, umiejętności oraz doświadczenia.



Pielęgniarka, położna to osoba:

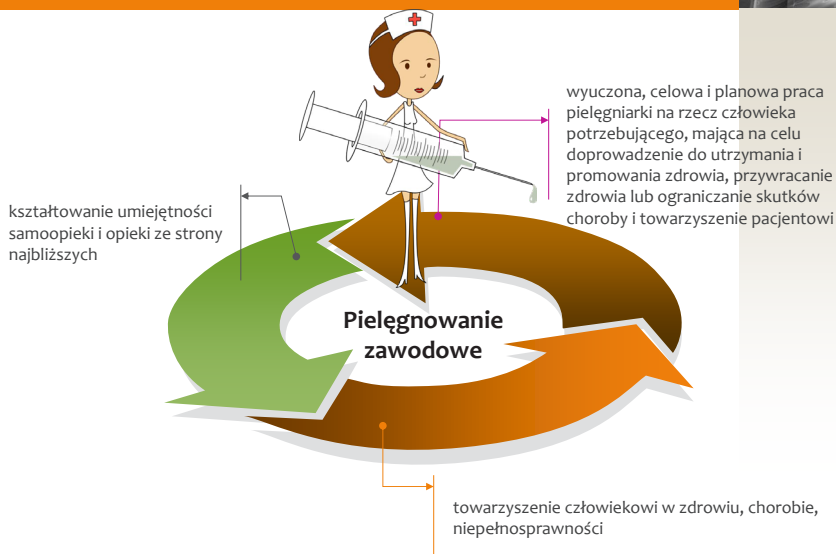
- 1 posiadająca dyplom szkoły pielęgniarskiej/położnych
- 2 posiadająca prawo wykonywania zawodu i realizująca pielęgnowanie zawodowe
- 3 Realizująca funkcje zawodowe pielęgniarskie
- 4 sprawująca opiekę nad człowiekiem zdrowym i chorym, w różnym wieku, w zakładzie opieki zdrowotnej, miejscu nauczania, wychowania, zamieszkania i przebywania
- 5 podlegająca zmianom w zakresie wykształcenia, uprawnień i kompetencji, świadomości zawodowej



2014-01-24

3

Pielęgnowanie zawodowe



2014-01-24

4

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych

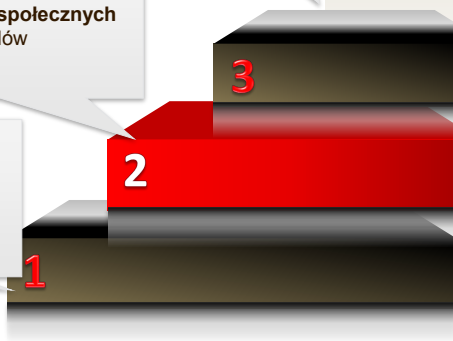
Powołany ustawą z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (DZ.U.96.41.178 z późn. zm., akt. 1. 07.2011)



dla reprezentowania **społecznych** interesów tych zawodów

dla reprezentowania **gospodarczych** interesów tych zawodów

dla reprezentowania **zawodowych** interesów tych zawodów



2014-01-24

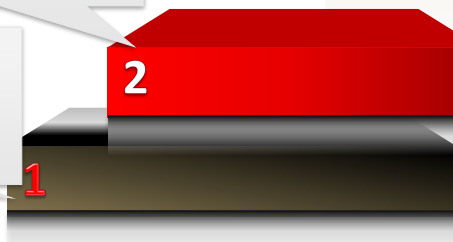
5

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych

Realizuje dwa zasadnicze zadania

sprawuje nadzór nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

reprezentuje pielęgniarke i położne



2014-01-24

6

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych



Przynależność do samorządu jest obligatoryjna dla wszystkich osób wykonujących zawód pielęgniarstwa lub położnictwa na terenie Polski

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych aktualnie zrzesza 314 711 pielęgniarek i położnych

w tym 288 616 pielęgniarek i 26 095 położnych

W grupie pielęgniarek 4 953 osób to mężczyźni

położnych liczba mężczyzn wynosi 62 osoby

(liczba zarejestrowanych na dzień 1.10.2013 r.).



2014-01-24

7

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych

Struktura organizacyjna samorządu obejmuje dwa poziomy: krajowy i okręgowy

Na poziomie kraju funkcjonuje Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych

Na poziomie okręgu funkcjonują 45 Okręgowych Izb Pielęgniarek i Położnych



2014-01-24

8

Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych



Krajowy Zjazd
Pielęgniarek
i Położnych

Naczelna Rada
Pielęgniarek
i Położnych

Naczelny Rzecznik
Odpowiedzialności
Zawodowej
Pielęgniarek
i Położnych

Naczelny Sąd
Pielęgniarek
i Położnych

Naczelna Komisja
Rewizyjna

Kadencja – 4 lata



2014-01-24

9

Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych



Okręgowy Zjazd
Pielęgniarek
i Położnych

Okręgowa Rada
Pielęgniarek
i Położnych

Okręgowy Rzecznik
Odpowiedzialności
Zawodowej
Pielęgniarek
i Położnych

Okręgowy Sąd
Pielęgniarek
i Położnych

Okręgowa Komisja
Rewizyjna

Kadencja – 4 lata



2014-01-24

10

Samorząd pielęgniarek i położnych - zadania

- ❖ sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu,
- ❖ ustalanie, rozpowszechnianie oraz sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem zasad etyki zawodowej,
- ❖ ustalanie standardów zawodowych i standardów kwalifikacji zawodowych,
- ❖ zajmowanie stanowiska w sprawach stanu zdrowia społeczeństwa, polityki zdrowotnej państwa oraz organizacji ochrony zdrowia
- ❖ współdziałanie w ustalaniu kierunków rozwoju pielęgniarstwa i położnictwa,
- ❖ integrowanie środowiska pielęgniarek i położnych,
- ❖ obrona godności zawodowej,
- ❖ orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej,
- ❖ stwierdzanie i wydawanie prawa wykonywania zawodu,

2014-01-24

11

Samorząd a interes własny i publiczny



dysponowanie zasobem wiedzy specyficznie pielęgniarstwu i podejmowanie badań naukowych

wysoki poziom autonomii zawodowej, tzn., że pielęgniarki same nadzorują i oceniają swoją praktykę zawodową, podnoszą jej jakość i prowadzą doskonalenie

zapewnienie wszechstronnej edukacji na poziomie uniwersyteckim, umożliwiającej zdobywanie wysokich kompetencji i ich doskonalenie w kształceniu podyplomowym

posiadanie własnego kodeksu etycznego, jako przewodnika regulującego postępowanie moralne pielęgniarek i położnych

pełnienie służby społecznej o istotnym znaczeniu dla ludzkiego zdrowia

uczestnictwo w profesjonalnej organizacji pielęgniarstwu jako grupy odniesienia

2014-01-24

12

Problemy ...



2014-01-24

13

Dziękuję za uwagę!

Dr n. med. Grażyna Rogala-Pawelczyk

Samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów w państwie demokratycznym

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Panie! Panowie!

Bardzo dziękuję za zaproszenie nas tutaj, dziękuję również za ogłoszenie tych pierwszych referatów, które przybliżyły nam ideę samorządności w Polsce. Siłą rzeczy moje poglądy zostały wyrażone w formie pisemnej, w związku z tym ja państwu jedynie jak w soczewce pokażę w kilku pigułkach aktualny stan samorządności w Polsce.

Dlaczego samorzady zaufania publicznego mają takie kłopoty w Polsce? Bo jesteśmy wyrzutem sumienia dla rządzących, przypominamy o należnych prawach nam i obywatelom polskim. Chociażby od lat głoszona przez nas idea w tych ogólnych sprawach finansowych, że za te pieniądze nie da się takiej ochrony zdrowia utrzymywać, co powoduje, że z roku na rok narasta lawina, zaspą cała zadłużeń szpitali i problemów ochrony zdrowia. Ale również i występujemy w sprawach wydawałoby się mniejszej wagi, ale dla poszczególnych osób gigantycznych, to jest chociażby typ finansowania kart zgonu, badania lekarskie osób zatrzymanych przez policję, sprawy wynagrodzenia biegłych sądowych czy chociażby udawanie, że jakkolwiek problem jest rozwiązany, związany z przemocą w rodzinie, jeżeli nie mamy przedstawionych zasad jej finansowania, a zatem nie są te problemy rozwiązane.

Maciej Hamankiewicz – prezes Naczelnej Izby Lekarskiej.

Efekt tego wszystkiego widzimy, jak na szczycie góry tej piramidy, problem szpitala marszałkowskiego w Częstochowie, gdzie lekarze tam pracujący stwierdzili, że praca dalej na tym sprzęcie, na tych rozlatujących się łózkach, przy barku pościeli zagraża pacjentom. Ergo, czy etyczne jest pracowanie w szpitalu, w którym na ileś defibrylatorów jeden jest sprawny? Uznali, że nie, że w tym wypadku oni wolą nie pracować, zgodnie z własnym sumieniem lekarskim. Czy to będzie dotyczyło tylko szpitala w Częstochowie, czy za chwilę nie będziemy tego problemu mieli gdzie indziej... Bo lekarz ma obowiązek zadbać o swojego pacjenta i nie możemy wmawiać lekarzowi, że wszystko w ochronie zdrowia ma być robione w stanie wyższej konieczności.

Jak wygląda nasza współpraca z ministrem zdrowia? O tych terminach była mowa, 4 listopada dostaliśmy projekt do zaopiniowania z terminem 1 listopada. Pewnie to tylko dlatego, że 1, 2 i 3 listopada były wolne. Tych uwag jest strasznie wiele i bardzo nas boli to, że praktycznie nasi koledzy widzą ratunek tylko w jednym – przygotujmy wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Najpoważniejszy wniosek w moim przekonaniu, to był wniosek przygotowany przez Naczelną Izbę Lekarską i pana profesora Michała Kuleszę dotyczący art. 31 ustawy o świadczeniach finansowanych ze środków publicznych, który tak naprawdę zmusiłby tę piramidę absurdu w ochronie zdrowia do właściwej relacji.

Coś, co nas najbardziej boli, to że zamiast reformy systemu ochrony zdrowia, poprawy stanu ochrony zdrowia, zaczęto w tym roku prowadzić kampanię mówiącą o tym, że system jest bardzo dobry, ale to źli lekarze go całkowicie psują, co jest w ogóle na zasadzie „łapaj złodzieja”. Kto tak krzyczy, to wiemy. A ten list do przyjaciół lekarzy, który wystosował minister Arłukowicz, był dla nas szczególnie bolesny i dla Polski obraźliwy, bo wystosowany w czasie kongresu Polonii medycznej w Częstochowie, odbił się echem na całym świecie.

A jak wygląda ta współpraca, to państwu też jak w soczewce pokażę opiniowanie przez samorząd lekarski konsultantów krajowych. Towarzystwa naukowe przedstawiają propozycje ministrowi, minister przedstawia to samorządowi, a samorząd opiniuje. Widzą państwo trzy rubryki, to są – po lewej – propozycje towarzystwa naukowego, w środku wskazani przez Naczelną Radę Lekarską i po prawej wybrani. Jak państwo się domyślają, te osoby zaznaczone na czerwono to są osoby, które nie znalazły uznania pana ministra. A konsultant krajowy jest osobą w ochronie wyjątkowo ważną. I mamy wrażenie, że większość tych opinii jest tylko po to, żeby sobie gdzieś przykleić listek figowy, ale to pokazuje, że niestety te listek opadł trochę za nisko w tej chwili.

Czy jesteśmy wyrzutem sumienia? Jesteśmy, dlatego władza nie bardzo nas lubi, bo my mówimy prawdę, bo nie mamy, ja nie mam żadnych powodów, żeby cokolwiek mówić innego. No i to wiedziała władza już od dawien dawna, stąd pierwszym ruchem władzy, która chce mieć pełnię w swoim ręku, jest zlikwidowanie wszelkich samorządów.

Oprócz Senatu – za co panu marszałkowi Karczewskiemu bardzo dziękuję – i grupy posłów sejmowych, w zasadzie jedyne wsparcie mamy w rzeczniku praw obywatelskich. I tak wspólne zdanie zajęliśmy w przypadku ustawy refundacyjnej. Proszę zauważyć słowa pani minister – prawo nie może być pułapką zastawioną przez władzę publiczną na obywatela. A ustawa refundacyjna i sposób funkcjonowania tej ustawy tak naprawdę jest pułapką na każdego dowolnego lekarza, który siedzi na tej sali, każdego w tę ustawę można złapać. Chociażby takie drobne rzeczy, jak upublicznianie pytań egzaminacyjnych do Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego czy Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego, w sprawie zmian zasad wynagradzania biegłych sądowych, ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej i praw osób nieubezpieczonych związanych z art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej.

O innych osobach może nie będziemy mówili. Ale tutaj już wielokrotnie powiedzieliśmy, dopóki będzie utrzymywany monopol Narodowego Funduszu Zdrowia, to niewiele możemy się spodziewać po zmianie systemu ochrony zdrowia.

I coś, co jest dla nas kluczowe, to jesteśmy Polakami, ale też i Europejczykami. Cztery główne nasze swobody, to przepływu towarów, usług, kapitału, usług zdrowotnych. Celem dyrektywy o prawach pacjentów w opiece transgranicznej jest zmniejszenie barier w dostępie do opieki medycznej w krajach Unii Europejskiej, ułatwienie pacjentom dostępu do świadczeń, które w jego kraju ojczystym mogą być trudno dostępne lub nie zapewniać odpowiedniej jakości.

Polski rząd zrobił wszystko, co możliwe, żeby nie dopuścić do tej dyrektywy. Siłą rzeczy, również staraniem polskiego rządu ta dyrektywa jest rodzajem kompromisu niesatysfakcjonującego pewnie większość obywateli. Ale chciałbym, żeby państwo zwrócili uwagę, że w momencie, kiedy te dyskusje w Brukseli się toczyły, prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej przyjęło w tej sprawie stanowisko, które było absolutnie zaprzeczeniem stanowiska polskiego rządu. To jest pewien wyrzut. Czy można nas lubić? No nie da się nas lubić, bo my uważamy, że wolność człowieka, w tym również i wolność do leczenia, jest niezbywalnym prawem obywatelskim. Rząd polski nieco inaczej to utwierdził, ale dyrektywę przyjęto, rząd się

z nią zaznajomił, przekazał nam do zaopiniowania projekt w lutym 2013 r. 25 października mamy już za nami i co prawda niektórzy złośliwi twierdzą, że rząd się spóźnił, że rząd czegoś tam nie zrobił. Otóż ja twierdzę, że to nieprawda, bo – mówiąc językiem wojskowym – rząd chciał rozpoznać sytuację bojem. Rozpoznaje bojem, nie wprowadzając ustawy. W tej chwili mamy wolność prawdziwą, bo niczym nieograniczona, bo wprowadzenie tej ustawy prowadzi do ograniczenia. Dzisiaj każdy z Polaków może jechać gdzie chce, za to... A dlaczego rząd tak myślał? No bo się nie zaznajomił. Gdyby skorzystał z materiałów, które przekazywaliśmy, to pewnie by tak rygorystycznego stanowiska nie przyjął.

To jest Eurobarometr, badanie. Nie będę badania szeroko omawiał, ale proszę zobaczyć, że Polska jest akurat w samym środku tej tabeli. A zatem nie ma nadmiernej chęci do wyjeżdżania. Tu mamy badanie mówiące, dlaczego dany obywatel Unii Europejskiej zdecydowałby się wyjechać. Proszę zauważyć, że głównie w kierunku takich usług, których wykonać w Polsce się nie da, a w najmniejszym stopniu finansowych. A dlaczego by nie? No bo chcieliby leczyć się blisko domu. Jeżeli byśmy wiedzieli, jeszcze by się wówczas rząd zapoznał z badaniami naukowymi, opublikowanymi w *British Medical Journal*, nie byłoby tego problemu.

Dyrektywa mówi w ten sposób, że obywatel Europy musi mieć gwarancję zwrotu kosztów leczenia w wybranym przez siebie kraju. A co mówi nasz projekt ustawy? Zapewnia się możliwość. Nie wiem, czy państwo widzą różnice: mieć gwarancję czy możliwość starania się o zwrot tych finansów. Tych ograniczeń wpisano wiele na różnych punktach, chociażby coś takiego jak wymóg uzyskania przez pacjenta skierowania wydanego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego. To w ogóle jest niepojęte. Jeszcze to wszystko będzie wymagało zgody Narodowego Funduszu Zdrowia ze względu na gospodarność i celowość. Celowość to ja rozumiem, bo jeśli ktoś jest chory, musimy go wyleczyć. Gospodarność – tu już mamy tak pojemne sformułowania, że nie bardzo jestem w stanie państwu odpowiedzieć, na czym to polega.

Oczywiście również mówi się o dopuszczalnym czasie oczekiwania, takiej definicji też nie mamy, bo rozumiem, że ten dopuszczalny czas w Polsce to jest dwadzieścia parę miesięcy na endoprotezę. Tylko od jakiego momentu ten czas będziemy liczyć? Od wydania skierowania czy od konieczności wykonania takiego zabiegu?

Bariera dla pacjentów jest wielopoziomowa, chociażby to, że na pacjenta przerzuca się koszt tłumaczenia dokumentacji medycznej, na pacjenta przerzuca się koszt przelewów bankowych, wszelkich operacji,

transferów... (*Brak nagrania*). A na wszelki wypadek wprowadzono zasadę, że decyzję podejmuje dyrektor oddziału NFZ, odwołanie do dyrektora NFZ, wszystko w trybie administracyjnym, bo sąd administracyjny będzie rozpatrywał tylko stronę formalną postępowania, a przecież to jest typowe roszczenie cywilnoprawne, czyli powinno być odesłanie do sądu powszechnego. Dziękuje prawnikom, którzy tutaj to potwierdzają.

A już zupełnym kuriozum jest, że jeszcze może być w ogóle ta decyzja uchylona, nie wiadomo kto, na jakich zasadach, a potem jeszcze pacjent będzie musiał zwracać ewentualnie te pieniądze, nie wiadomo, w jakim terminie. I brakiem zrozumienia jest to, że wśród tych pacjentów transgranicznych znajdują się Polacy, osoby polskojęzyczne – wyjechało nas już prawie trzy miliony, pewnie jeszcze wyjadą – te osoby w większości chcą się leczyć u polskich lekarzy. Mogliby tu przyjeżdżać, ale ta bariera sześciomiesięczna, nie wiadomo dlaczego wymyślona, może być dla nich problemem.

Uzupełnię wypowiedź pana prezesa Kucharewicza w sprawie przepisywania leków. Ta dyrektywa transgraniczna wskazuje beznadziejność rozwiązań w tej ustawie refundacyjnej, bowiem każdy lekarz na terenie Unii Europejskiej może panu przewodniczącemu zapisać potrzebny medykament, tak żeby pan mógł natychmiast go zażyć, natomiast fundusz musi panu zwrócić do tych kosztów, które dzisiaj by poniósł również w Polsce. Lekarz hiszpański, portugalski, maltański nie będzie potrzebował umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia, natomiast lekarz polski, pod groźbą wydumanych kar, tę umowę oczywiście musi mieć.

I olbrzymi pakiet, który obok skargi do Trybunału Konstytucyjnego, związanego z art. 31, to jest pakiet przyjmowania polskich pacjentów przez polskich lekarzy, pacjentów przyjeżdżających do Polski. Ten aspekt w ogóle został zaniedbany, nie pomyślano, że przecież Produkt Krajowy Brutto – wszyscy wiedzą, że jestem ze Śląska – przez lata był wytwarzany przez kopalnie węgla i odlewanie stali. Nareszcie mamy szansę sprzedawać wytwór polskiego umysłu. I mamy potencjał i ochrony zdrowia, i intelektualny lekarzy po temu, żeby to czynić.

Niestety ta ustawa i te rozwiązania niczego nam nie rozwiązują. Proszę zauważyć, że jeśli nie będziemy mieli takich zasad, to praktycznie my nie wiemy, w jaki sposób te świadczenia mają być udzielane. Pacjent transgraniczny tak naprawdę dla podmiotu publicznego to pacjent komercyjny. Pacjent przychodzi, ma udzieloną pomoc, płaci, w swoim kraju ubiega się o zwrot pieniędzy. Ale polskim szpitalom publicznym nie wolno przyjmować pacjentów komercyjnych, prywatnych, jeżeli mają kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia. W związku z tym

potencjał polskich szpitali nie będzie mógł być wykorzystany, jeśli tego problemu nie rozwiążemy. Również jeśli nie rozwikła się problemu, który prawdopodobnie ma szansę na rozwikłanie, to jest przyjęcie przez wiele jednostek pomocy unijnej. Przyjęcie pacjenta komercyjnego za pieniądze również budzi duże wątpliwości wśród prawników.

I nagle dla polskich lekarzy mamy trzy grupy pacjentów: pacjentów tak zwanej turystyki medycznej, tutaj w ogóle sięgają po to już i wytwarzają Produkt Krajowy Brutto nasi koledzy stomatolodzy w bardzo znacznym stopniu, druga grupa to jest grupa pacjentów w ramach tak zwanego europejskiego zabezpieczenia społecznego, to są te karty EKUZ, kiedy jedziemy za granicę, a trzecia to są ci transgraniczni. I mamy już na bieżąco olbrzymie problemy. Przyjeżdża pacjent, mówi, że boli go brzuch, udaje się do szpitala prywatnego, ma wykonane badanie, wraca do swojego kraju i mówi, że bolał go brzuch i został obsłużony. Więc tamten kraj występuje do NFZ i NFZ rozpoczyna potężne kontrole, bo przecież oszukali. Sposób znaczenia tych pacjentów ma dla nas kapitalne znaczenie, bo my nie chcemy działać pod presją kontroli później, tylko chcemy mieć jasne zasady funkcjonowania.

My, samorządy zaufania publicznego, jesteśmy depozytariuszem zaufania publicznego i to nas powinno też zobowiązywać do bardzo odpowiedzialnej roli, funkcji w państwie. Nie jesteśmy związkami zawodowymi, nie jesteśmy politykami. My dzierżymy w rękę część władzy publicznej, władzy publicznej, którą nam powierzono i musimy tę władzę godnie i dobrze sprawować.

Bardzo dziękuję za uwagę.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję panu prezesowi.

Referaty zostały ogłoszone. W tej chwili przystąpimy do dyskusji. Zgłosiło się do tej pory dziesięć osób. Proponuję, żeby wypowiedzi dyskutantów nie przekraczały pięciu minut.

Są tutaj osoby, w imieniu których mówili ich prezesi, dziekani, i są takie osoby, które w imieniu swojego środowiska będą zabierać głos po raz pierwszy. Jako pierwsza zabierze głos pani Jolanta Przygońska z Okręgowej Izby Urbanistów w Warszawie, przewodnicząca rady. Bardzo proszę.



SAMORZĄD ZAWODOWY LEKARZY I LEKARZY DENTYSTÓW W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

**Maciej Hamankiewicz
Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej**

**Samorząd Zawodowy w Demokratycznym Państwie Prawa
12 listopada 2013**



FINANSOWANIE OCHRONY ZDROWIA

- niski procent PKB na zdrowie
- brak chęci zwiększenia budżetu państwa w zakresie ochrony zdrowia
 - długi szpitali
- dopłacanie przez obywateli do świadczeń medycznych



- brak trybu finansowania karty zgonu
- brak finansowania badań lekarskich osób zatrzymanych przez policję
- niewłaściwe wynagradzanie biegłych sądowych z zakresu medycyny
- czynności związane z niebieską kartą



STAN ZAGROŻENIA ŻYCIA I ZDROWIA



- Wojewódzki Szpital w Częstochowie – 140 wypowiedzeń**
- szpital zagraża życiu pacjenta
 - poparcie postępowania lekarzy przez samorząd lekarski
 - ETYKA
 - prawo wyboru miejsca pracy!



WSPÓŁPRACA Z MINISTREM ZDROWIA



- brak zachowywania odpowiednich terminów konsultacji społecznych (4 listopada – projekt do zaopiniowania do 1 listopada)
 - brak porozumienia co do ustawy refundacyjnej
- brak uregulowania ustawowego dla zdrowia publicznego
 - brak alternatywnych i dodatkowych ubezpieczeń
 - utrzymanie monopolu NFZ
- brak dookreślenia koszyka świadczeń zdrowotnych – sprawa w Trybunale Konstytucyjnym – samorząd bez legitymacji
- brak finansowania z budżetu państwa szczepień przeciwko grypie dla lekarzy i lekarzy dentyków
- uwzględnianie drobniejszych uwag samorządu



- podważanie zaufania do
zawodu lekarza przez władzę
publiczną
- „system dobry a lekarz zły”



List Ministra Zdrowia do Przyjaciół
Lekarzy
Światowy Kongres Polonii
Medycznej



Demokracja znaczy współzrządzenie - czy rząd do tego dorósł?

L. P.	Dziedzina	Wskazani przez Towarzystwa	Wskazani przez PNRL	Wskazani przez Ministra Zdrowia
1.	Pediatria metaboliczna	Polskie Towarzystwo Pediatryczne: - prof. nadzw. dr hab. n. med. Joanna Sykut-Cegielska - dr hab. n. med. Maria Gizewska - dr n. med. Maria Starostecka	Prof. Joanna Sykut-Cegielska (17.05.2013r.)	Prof. Joanna Sykut-Cegielska
2.	Endokrynologia i diabetologia dziecięca	Polskie Towarzystwo Pediatryczne oraz Polskie Towarzystwo Endokrynologii Dziecięcej - prof. dr hab. n. med. Mieczysław Walczak - dr hab. n. med. Maciej Hilczer - prof. dr hab. n. med. Leszek Szewczyk	Prof. Mieczysław Walczak oraz Dr Maciej Hilczer (07.06.2013r.)	Prof. Mieczysław Walczak
3.	Nefrologia dziecięca	Polskie Towarzystwo Pediatryczne oraz Polskie Towarzystwo Nefrologii Dziecięcej - prof. dr hab. n. med. Danuta Zwolińska - prof. dr hab. n. med. Aleksandra Żurowska - prof. dr hab. n. med. Maria Roszkowska-Blaim	Prof. Aleksandra Żurowska (07.06.2013r.)	Prof. Danuta Zwolińska



Demokracja znaczy współzrządzenie - czy rząd do tego dorósł?

4. Gastroenterologia dziecięca	Polskie Towarzystwo Pediatryczne: - prof. dr hab. n. med. Mieczysława Czerwionka-Szaflarska - prof. dr hab. n. med. Piotr Socha - prof. dr hab. n. med. Barbara Iwańczak Polskie Towarzystwo Gastroenterologii, Hepatologii i Żywienia Dzieci: - prof. dr hab. n. med. Józef Ryżko - prof. dr hab. n. med. Piotr Socha - prof. dr hab. n. med. Barbara Iwańczak	Prof. Piotr Socha (07.06.2013r.)	Prof. Mieczysława Czerwionka-Szaflarska
5. Choroby płuc dzieci	Polskie Towarzystwo Pediatryczne oraz Stowarzyszenie Pneumologów Dziecięcych IRMA: - prof. dr hab. n. med. Zbigniew Doniec - dr hab. n. med. Grzegorz Lis - prof. dr hab. n. med. Henryk Mazurek	Prof. Henryk Mazurek (07.06.2013r.)	Prof. Zbigniew Doniec
6. Perinatologia	Polskie Towarzystwo Ginekologiczne: - prof. dr hab. n. med. Bożena Leszczyńska-Gorzelak - prof. dr hab. n. med. Jan Oleszczuk - prof. dr hab. n. med. Mirosław Wielgoś Polskie Towarzystwo Medycyny Perinatalnej: - prof. dr hab. n. med. Jan Oleszczuk - prof. dr hab. n. med. Jan Wilczyński - prof. dr hab. n. med. Mirosław Wielgoś	Prof. Jan Wilczyński (21.06.2013r.)	Prof. Mirosław Wielgoś



Demokracja znaczy współzrządzenie - czy rząd do tego dorósł?

7. Endokrynologia ginekologiczna i rozrodczość	Polskie Towarzystwo Ginekologiczne: - prof. dr hab. n. med. Robert Zygmunt Spaczyński - prof. dr hab. n. med. Lechosław Tomasz Putowski - prof. dr hab. n. med. Józef Krzysiek Polskie Towarzystwo Endokrynologii Ginekologicznej: - prof. dr hab. n. med. Błażej Męczekalski - dr hab. n. med. Roman Smolańczyk - dr n. med. Paweł Milewicz	Prof. Błażej Męczekalski (05.07.2013r.)	Dr hab. n. med. Robert Zygmunt Spaczyński
8. Medycyna morska i tropikalna	Polskie Towarzystwo Medycyny i Techniki Hiperbarycznej: - prof. dr hab. n. med. Jerzy Stefaniak - dr hab. n. med. Małgorzata Paul - dr hab. n. med. Piotr Maria Siermontowski Polskie Towarzystwo Medycyny Morskiej, Tropikalnej i Podróży: - dr hab. n. med. Bogdan Jaremin - dr n. med. Andrzej Kottowski - dr n. med. Wacław Leszek Nahorski	Dr Wacław Leszek Nahorski (05.07.2013r.)	Dr Wacław Leszek Nahorski
9. Transplantologia kliniczna	Polskie Towarzystwo Transplantacyjne: - dr hab. n. med. Piotr Przybyłowski - prof. dr hab. n. med. Zbigniew Włodarczyk - prof. dr hab. n. med. Lech Cierpka	Prof. dr hab. n. med. Zbigniew Włodarczyk (19.07.2013r.)	Prof. L. Cierpka



Demokracja znaczy współzrządzenie - czy rząd do tego dorósł?

1 0.	Intensywna terapia	Polskie Towarzystwo Anestezjologii i Intensywnej Terapii: - prof. dr hab. n. med. Andrzej Kübler - prof. nadzw. dr hab. n. med. Dariusz Maciejewski - prof. nadzw. dr hab. n. med. Waldemar Machała <i>Dodatkowo zgłoszeni 06.06.13 (po podjęciu uchwały):</i> Polskie Towarzystwo Anestezjologii i Intensywnej Terapii: - prof. dr hab. n. med. Andrzej Kübler - prof. nadzw. dr hab. n. med. Dariusz Maciejewski - prof. nadzw. dr hab. n. med. Waldemar Machała Polskie Towarzystwo Intensywnej Terapii Interdyscyplinarnej: - prof. dr hab. n. med. Andrzej Kübler - prof. nadzw. dr hab. n. med. Dariusz Maciejewski - dr n. med. Wiesław Królikowski	Prof. Dariusz Maciejewski (17.05.2013r. + pismo podtrzymujące kandydaturę 19.07.13r.)	Prof. dr hab. Andrzej Kübler
1 1.	Choroby płuc	Polskie Towarzystwo Chorób Płuc: - dr hab. n. med. Maria Korzeniewska-Kosela - prof. dr hab. n. med. Renata Jankowska - prof. dr hab. n. med. Halina Batura-Gabryel	Prof. dr hab. n. med. Halina Batura – Gabryel (23.08.2013r.)	Prof. dr hab. n. med. Halina Batura – Gabryel



Demokracja znaczy współzrządzenie - czy rząd do tego dorósł?

1 2.	Medycyna ratunkowa	Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej: - Prof. dr hab. n. med. Jerzy Robert Ładny - Dr n. med. Ewa Raniszewska - Dr hab. n. med. Adam Nogalski	Prof. Jerzy Robert Ładny (23.08.2013r.)	Prof. dr hab. Jerzy Robert Ładny
1 3.	Radioterapia onkologiczna	Polskie Towarzystwo Radioterapii Onkologicznej: - prof. dr hab. n. med. Andrzej Kawecki - dr hab. n. med. Rafał Dziadziuszko - prof. dr hab. n. med. Rafał Tarnawski Polskie Towarzystwo Onkologiczne: - dr hab. n. med. Rafał Dziadziuszko - prof. dr hab. n. med. Roman Makarewicz - dr hab. n. med. Sergiusz Nawrocki Polskie Towarzystwo Onkologii Klinicznej: - prof. dr hab. n. med. Jacek Fijuth - prof. dr hab. n. med. Andrzej Kawecki - dr hab. n. med. Sergiusz Nawrocki	Prof. Sergiusz Nawrocki (20.09.2013r.)	dr hab. Rafał Dziadziuszko
1 4.	Neuropatologia	Stowarzyszenie Neuropatologów Polskich: - dr hab. n. med. Wiesława Grajkowska - prof. dr hab. n. med. Teresa Wierzbą-Bobrowicz - prof. dr hab. n. med. Paweł Piotr Liberski	Dr Wiesława Grajkowska (20.09.2013r.)	Prof. Teresa Wierzbą - Bobrowicz



**Polska 1950 – ustawa
o zniesieniu izb lekarskich
i lekarsko-dentystycznych**

R
Z
A
D
Y

L
U
D
U

L
U
D
Y

R
Z
A
D
Ó
W



**Aktualna sytuacja w ochronie
zdrowia
WSPARCIE Rzecznika Praw
Obywatelskich w sprawach
lekarskich**



Sprawy dotyczące:

- ustawy refundacyjnej: „Prawo nie może być pułapką zastawioną przez władzę publiczną na obywatela!”
- dopuszczalności wprowadzenia ograniczenia dostępu do testów PES oraz LEK i LDEK
 - zmian zasad wynagradzania biegłych sądowych
- ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej
- osób nieubezpieczonych i art. 68 Konstytucji RP



Aktualna sytuacja w ochronie zdrowia NFZ

- monopol
- na 2014 brak postępowania ofertowego
i przedłużone aneksy umów
- konieczność zmiany ogólnych warunków umów
- umowy podpisywane przez lekarzy i lekarzy dentystów z NFZ-em
różniące się znacząco od umów zawieranych przez NFZ ze
świadczeniodawcami
- system eWUŚ



4 swobody Unii Europejskiej



1. swoboda przepływu towarów
2. swoboda przepływu usług
3. swoboda przepływu kapitału
4. swoboda przepływu osób



założenia dyrektywy
Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/24/UE
w sprawie stosowania praw pacjentów
w transgranicznej opiece zdrowotnej



**Podstawowym celem dyrektywy jest zmniejszenie barier
w dostępie do opieki medycznej w krajach UE
i ułatwienie pacjentom dostępu do świadczeń, które w jego kraju
ojczystym mogą być trudno dostępne lub nie zapewniać
odpowiedniej jakości.**



dostosowanie prawa polskiego do dyrektywy



stanowisko PNRL: 11 czerwca 2010 r.
przyjęcie dyrektywy: 11 marzec 2011 r.
znajomość terminu przez rząd: kwiecień 2011 r.

założenia do ustawy zaopiniowane przez NRL: luty 2013 r.

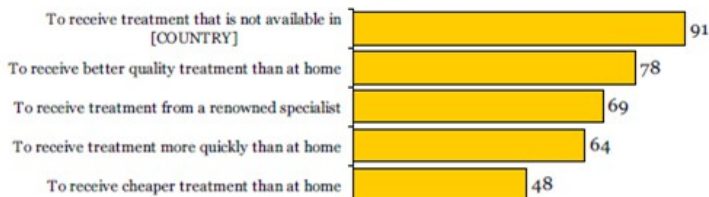
przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów: 24 września 2013 r.
skierowanie projektu ustawy do uzgodnień zewnętrznych:
4 października 2013 r.

termin na wdrożenie: 25 października 2013 r.
BRAK WDROŻENIA W TERMINIE!!!



POLSKI PACJENT - powody skorzystania z opieki w innym państwie

For which of the following reasons would you travel to another EU country to receive medical treatment?



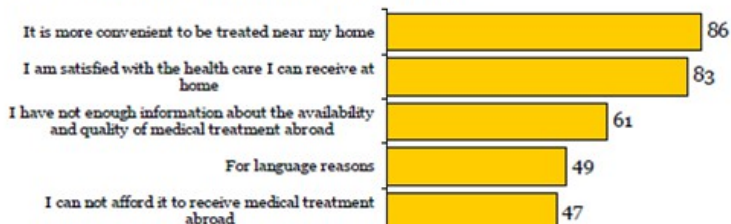
For which of the following reasons would you travel to another EU country to receive medical treatment?

(Base: % those who would be willing to travel to another EU country to receive medical treatment) % of "Yes"



POLSKI PACJENT - powody braku chęci skorzystania z opieki w innym państwie

For which of the following reasons would you not travel to another EU country to receive medical treatment?



For which of the following reasons would you travel to another EU country to receive medical treatment?

(Base: % those who would be not willing to travel to another EU country to receive medical treatment) % of "Yes"



założenia dyrektywy – POLSKI PACJENT

- *prawo do: świadczeń, realizacji recept, leków, wyrobów medycznych*
- *prawo do uzyskania zwrotu kosztów opieki zdrowotnej udzielonej w innym państwie członkowskim niż państwo ubezpieczenia do poziomu kosztów, które zostałyby poniesione, gdyby opieki tej udzielono w państwie ubezpieczenia*

NRL: ustawa tworzy wiele przeszkód i barier administracyjnych – rozwiązania te są w ogólnej wymowie sprzeczne z duchem dyrektywy

GWARANCJA / MOŻLIWOŚĆ



ograniczenia dyrektywy – POLSKI PACJENT

- *możliwość ograniczenia przez państwo członkowskie stosowania zasad zwracania kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej na podstawie „nadrzędnych względów interesu publicznego” (np. ryzyko naruszenia równowagi finansowej)*
- *możliwość uzależnienia zwrotu kosztów opieki transgranicznej od uzyskania uprzedniej zgody właściwego organu*



projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



- wymóg uzyskania przez pacjenta uprzedniego zlecenia lub skierowania wydanego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego

NRL: wymóg uzyskania przez pacjenta
uprzedniego zlecenia lub skierowania wydanego
przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego jest
zbyt rygorystyczny



projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



*- pomysł wykazu świadczeń zdrowotnych, których wykonanie
poza granicami kraju będzie wymagało uprzedniej zgody NFZ*

NRL: zastrzeżenie budzi upoważnienie Ministra
Zdrowia, aby w drodze rozporządzenia ustalił
wykaz świadczeń zdrowotnych, których wykonanie
poza granicami kraju będzie wymagało uprzedniej
zgody NFZ

Względy gospodarności i celowości !!!





projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



*- uprzednia zgoda NFZ na uzyskanie świadczenia
i zawieszenie zwrotów przez NFZ*

NRL: uprzednia zgoda NFZ na uzyskanie
świadczenia i zawieszenie zwrotów przez NFZ (oraz
wymienione wcześniej zlecenie lub skierowanie) to
skorzystanie przez Polskę z wszystkich możliwych
ograniczeń przewidzianych w dyrektywie



projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



*- prawo do odmowy zgody na leczenie za granicą z uwagi na
możliwość uzyskania takiego świadczenia w Polsce w terminie nie
przekraczającym dopuszczalnego czasu oczekiwania*

NRL: w polskich przepisach brakuje definicji
„dopuszczalnego czasu oczekiwania”





projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



- pacjent otrzymujący zwrot będzie ponosił koszty przelewu bankowego (przekazu pocztowego), które będą potrącane z kwoty należnej tytułem zwrotu

NRL: Pacjent powinien otrzymać od NFZ pełen przysługujący mu zwrot
– nie jest zadaniem pacjenta pokrywanie kosztów: tłumaczenia dokumentacji na język polski, obsługi rachunku bankowego NFZ ani innych kosztów transferu środków pieniężnych



projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



- pacjent otrzymujący zwrot będzie ponosił koszty przelewu bankowego (przekazu pocztowego), które będą potrącane z kwoty należnej tytułem zwrotu

NRL: Pacjent powinien otrzymać od NFZ pełen przysługujący mu zwrot
– nie jest zadaniem pacjenta pokrywanie kosztów: tłumaczenia dokumentacji na język polski, obsługi rachunku bankowego NFZ ani innych kosztów transferu środków pieniężnych





projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



- *rozstrzygnięcie o przysługującym ubezpieczonemu zwrocie i jego wysokości w trybie administracyjnym*

NRL: roszczenia pacjenta o zwrot kosztów leczenia za granicą mają charakter czysto majątkowy i powinny być objęte trybem cywilnoprawnym



projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



- *obowiązek zwrotu przez pacjenta przekazanej mu kwoty w razie „uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji” w sprawie zwrotu*

NRL: nie wiadomo kto i w jakich okolicznościach będzie uchylał bądź stwierdzał nieważność decyzji w sprawie zwrotu przez pacjenta przekazanej mu kwoty





projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PACJENT



- nie ma możliwości przedłużenia 6-miesięcznego terminu na zgłoszenie wniosku o zwrot kosztów świadczeń w szczególnych okolicznościach, gdy pacjent bez swej winy nie mógł zgłosić wniosku w tym terminie

NRL: należy uwzględnić możliwość przedłużenia 6-miesięcznego terminu na zgłoszenie wniosku o zwrot kosztów świadczeń w szczególnych okolicznościach, gdy pacjent bez swej winy nie mógł zgłosić wniosku w tym terminie



**uznawanie i realizacja recept
wystawionych w innym państwie członkowskim**



**Komunikat MZ w sprawie recept transgranicznych
8 listopada 2013**



**założenia dyrektywy – POLSKI PODMIOT
LECZNICZY**

**Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/24/UE
w sprawie stosowania praw pacjentów
w transgranicznej opiece zdrowotnej**



**Udzielanie przez polskie podmioty wykonujące działalność
lecniczą świadczeń opieki zdrowotnej obywatelom innych
państw członkowskich Unii Europejskiej.**



**projekt założeń oraz ustawy wdrażającej – POLSKI PODMIOT
LECZNICZY**



***brak regulacji w sposób kompleksowy trybu udzielania świadczeń
medycznych przez polskie placówki pacjentom zagranicznym
korzystającym z prawa do leczenia w ramach transgranicznej
opieki medycznej***

**NRL: istotne jest właściwe i precyzyjne
uregulowanie zasad, na jakich podmiot ma
przyjmować pacjentów zagranicznych w ramach
transgranicznej opieki medycznej**





**stanowisko samorządu lekarskiego – POLSKI PODMIOT
LECZNICZY**



NRL: należy określić jednoznacznie zasady i tryb udzielania odpłatnych świadczeń zdrowotnych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i inne podmioty działalności leczniczej

NRL: należy jasno określić zasady i warunki odpłatnego udzielania pacjentom zagranicznym świadczeń objętych jednocześnie kontraktem z NFZ

pomoc unijna / świadczenia komercyjne



**stanowisko samorządu lekarskiego – POLSKI PODMIOT
LECZNICZY**



NRL: należy ustanowić przejrzyste zasady rozróżniania przez świadczeniodawców, czy pacjent zagraniczny korzysta ze świadczeń w ramach systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego, czy w ramach opieki transgranicznej, czy tzw. turystyki medycznej.

NRL: Należy stworzyć lekarzom przejrzyste warunki przyjmowania i rozliczania pacjentów zagranicznych np. określić w jakim języku ma być prowadzona dokumentacja medyczna; jaki dokument rozliczeniowy i w jakim języku należy wystawić pacjentowi; jakich dokumentów polski lekarz ma oczekiwać od pacjenta z innego państwa.



„Jeżeli jest jakieś niezadowolenie społeczne, zwłaszcza niemożność dochodzenia praw – szczególnie w przypadkach jaskrawych naruszeń tych praw – to wówczas powstaje poczucie niezdolności do egzekwowania swoich praw. Problem taki staje się z czasem tematem politycznym, który zawsze znajdzie jakąś partię, która podejmie się rozwiązania tego problemu. Wobec powyższego należy dokonać analizy w jaki sposób należy poprawić wizerunek samorządu w opinii społecznej. Środowiska wolnych zawodów istnieją po to, aby być depozytariuszem zaufania publicznego...

*Prof. Irena Lipowicz - Rzecznik Praw Obywatelskich
na posiedzeniu Naczelnej Rady Lekarskiej – maj 2011*

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ.

Maciej Hamankiewicz

Diskusja

Jolanta Przygońska
Przewodnicząca Rady Okręgowej Izby Urbanistów
z siedzibą w Warszawie

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Panie i Panowie!

Izba urbanistów jest jedynym z samorządów zawodów zaufania publicznego, któremu w tej chwili grozi całkowita likwidacja, łącznie z ewentualnością nacjonalizacji majątku izby. Taki jest projekt ustawy w sprawie ułatwienia dostępu do niektórych zawodów regulowanych obecnie procedowanej w Sejmie. W związku z tym chciałam państwu powiedzieć parę słów na temat tego, czym się zajmuje urbanista i jaka jest rola samorządu zawodowego urbanistów w demokratycznym państwie prawa.

Wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajo-
brazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz polega na edukacji w tym zakresie.

Tworzone przez urbanistów w toku bardzo sformalizowanej i rozbudowanej procedury dokumenty planistyczne są podstawą do zmian zachodzących w przestrzeni otaczającej każdego człowieka. Immanentną cechą procesu sporządzenia dokumentów planistycznych jest poszukiwanie kompromisów pomiędzy interesem publicznym a interesami jednostkowymi. W każdym przypadku niezbędne jest wyważenie interesu publicznego z często sprzecznymi ze sobą interesami

poszczególnych mieszkańców, właścicieli nieruchomości, organizacji społecznych i ekologicznych danego terenu. Wymaga to szczególnych umiejętności, szerokiej wiedzy oraz zaufania między urbanistą a zlecaeniodawcą, czyli najczęściej gminą lub inną jednostką samorządu terytorialnego.

Prace planistyczne wiążą się w sposób oczywisty z dostępem do danych osobowych i finansowych osób fizycznych oraz osób prawnych mających swoje nieruchomości lub miejsca zamieszkania na obszarze objętym wykonywanym projektem dokumentu planistycznego.

Zawód urbanisty ma więc charakter interdyscyplinarny, wymagający umiejętności wykorzystania wiedzy z różnych dziedzin. Zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego. Przesądza o tym charakter czynności zawodowych, a w szczególności to, że zawód ten jest bezpośrednio związany zarówno z funkcją publiczną, jak i osobistą relacją przejawiającą się w systemie konsultacji społecznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, którą to rolę realizuje urbanista w zastępstwie organów administracji publicznej w warunkach niezbędnego zaufania co do prawidłowego jej wykonania. Odgrywa znaczącą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także porządku osobistego i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Właściwie opracowane dokumenty planistyczne, w tym projekty prawa miejscowego, wpływają na całokształt procesów inwestycyjnych, co przekłada się na bezpieczeństwo ludzi, mienia, a także porządek publiczny. Jego wykonywanie wymaga posiadania szczególnych kwalifikacji, wysokiego stopnia merytorycznego przygotowania, a także odpowiedniego poziomu etycznego.

Interes publiczny w rozumieniu urbanistyki rozumiany jest niezwykle szeroko. Składają się nań nie tylko uogólnione cele i dążenia społeczności lokalnych, ale także potrzeba zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony wartości wysoko cenionych, takich jak: środowisko naturalne, dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i warunki życia ludzi.

Do realizacji swojej misji urbanistom niezbędne jest posiadanie sprawnego i mocnego samorządu zawodowego, któremu powierza się, zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa, sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu. Sprawowana przez samorząd kontrola w obszarze odpowiedzialności zawodowej zawsze wyróżnia się dbałością o interes publiczny, taka jest specyfika tego zawodu. Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu odbywa

się w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Natomiast charakter czynności wykonywanych na zlecenie administracji publicznej potwierdza istotną rolę urbanistów i ich samorządu w demokratycznym państwie, rolę, która odgrywana jest na dwóch głównych płaszczyznach: współdziałania z administracją publiczną na etapie stanowienia i wykonywania prawa.

Powołanie oraz funkcjonowanie izby urbanistów jest realizacją określonych w Konstytucji zasad pomocniczości, podziału władzy oraz decentralizacji. Samorząd zawodowy w znaczeniu funkcjonalnym przejmuje jako organ zadania administracji publicznej. Pomimo ograniczonych narzędzi prawnych oraz wadliwego systemu gospodarki przestrzennej służy wszystkim szczeblom administracji publicznej w działaniach na rzecz optymalizacji zarządzania przestrzenią i efektywnym procesom rozwojowym.

Rola i waga planowania przestrzennego podkreślana jest w strategicznych dokumentach rangi krajowej, takich jak Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, jak i rangi europejskiej, między innymi w Europejskiej Karcie Planowania Barcelona 2013. Rola samorządu zawodowego winna być zatem pierwszoplanowa, aby mieć wpływ na kształtowanie etosu, standard usług, jakość projektów planistycznych. Gwarantem dobrego wykonywania zawodu musi być obligatoryjne powiązanie każdego członka z ponoszeniem odpowiedzialności zawodowej, chodzi o sprawne sądownictwo dyscyplinarne. Wzmocnienie roli samorządu odbija się zatem na podwyższeniu jakości usług planistycznych.

Oczywiste jest, że pozycja prawna urbanisty i samorządu zawodowego urbanistów wpływa na ochronę interesu publicznego, choć nie jest jedynym czynnikiem go kształtującym. W planowanie przestrzenne wprzężony jest szereg aktów prawnych, urbaniści działają w zintegrowanym systemie procesów inwestycyjnych opartych na trójczłonowym układzie: planowanie przestrzenne, architektura, inżynieria budowlana.

Samorząd zawodowy, tym razem na płaszczyźnie wykonawczej, może i powinien wspierać administrację i ustawodawcę, zgłaszając choćby wnioski zarówno o charakterze *de lega lata*, jak i *de lege ferenda*. Głos przedstawicieli urbanistów wydaje się niezbędny w dyskusji nad kształtem poszczególnych ustaw. To urbaniści wskazują ustawodawcy na pewne błędy legislacyjne, w cudzysłowie oczywiście.

Uwagi płynące ze strony samorządu są o tyle istotne dla rządu i parlamentu, że stanowią głos praktyków. Wydaje się, że między innymi taka powinna być rola samorządu zawodowego, który, z jednej strony, jest

prekursorem koniecznych zmian, z drugiej strony, wskazuje praktyczne uchybienia ustawodawcy i administracji. Dzięki takiej roli samorządu możemy uniknąć stanowienia martwego prawa, to jest prawa obowiązującego tylko formalnie, oderwanego od życia i praktycznych problemów gospodarowania przestrzenią.

Wskazując na rolę urbanistów i ich samorządu w demokratycznym państwie, należy na koniec podkreślić, że to właśnie ta grupa zawodowa zmniejsza ryzyko występowania zagrożeń dla państwa i samorządu terytorialnego. Złe planowanie może pociągnąć za sobą szereg negatywnych konsekwencji, ograniczać społeczeństwo, tworząc bariery dla właściwego rozwoju, bariery dla życia i zdrowia ludzi, utrudniać rozwój gospodarczy, narazić samorządy terytorialne i skarb państwa na odszkodowania, zagrozić finansom publicznym. Te właśnie wskazane zagrożenia podkreślają, jak istotną rolę odgrywa samorząd zawodowy.

Mając na względzie zapisy Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2006, sformułowane w celu szóstym, diagnozę i kierunki, a także europejskie regulacje, Krajowa Rada Polskiej Izby Urbanistów, a także rady okręgowe stoją na stanowisku, że nie tylko należy zaniechać całkowitej deregulacji zawodu urbanisty, ale należy przywrócić uprawnienia urbanistyczne nadawane na zasadach podobnych do uprawnień budowlanych.

My, urbaniści, występujemy nie w swojej sprawie, ale w sprawie nas wszystkich. Mówimy jednym głosem razem z gminami, miastami, organami administracji publicznej różnych szczebli, uczelniami wyższymi, instytucjami europejskimi, mówimy w obronie planowania przestrzennego.

W związku z powyższym apelujemy do państwa senatorów, apelujemy także do państwa posłów o odrzucenie rozwiązań dotyczących likwidacji zawodu urbanisty oraz samorządu zawodowego urbanistów zawartych w projekcie ustawy o ułatwieniu dostępu do niektórych zawodów regulowanych. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję pani.

Ja też apeluję, żeby okazać zrozumienie dla roli przewodniczącego i żeby już nie wygłaszać referatów, ponieważ ten czas minął. Więc bar-

dzo proszę, żeby państwo chcieli się stosować do prośby, żeby jednak wystąpienia na ogół nie przekraczały pięciu minut.

Teraz zabierze głos pani Joanna Greguła z Krajowej Rady Notarialnej, rzecznik prasowy. Bardzo proszę.

Joanna Greguła

Rzecznik Prasowy Krajowej Rady Notarialnej

Szanowny Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Pozwolę sobie przedstawić krótko fragment mojego wystąpienia, które mają państwo w materiałach, pod tytułem: „Samorząd notarialny jako istotny element instytucji działającej w imieniu i na rzecz państwa”.

Chciałam w tym miejscu serdecznie podziękować za wystąpienia panu dziekanowi Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi oraz przedstawicielowi doradców podatkowych, którzy reprezentują stanowisko zbieżne ze stanowiskiem notariatu, tak samo jak również innych zawodów prawniczych. Związane jest to z problemem deregulacji tego niezwykle istotnego dla obrotu prawnego zawodu, który mam zaszczyt reprezentować.

Notariat jest koniecznym elementem systemu prawnego w Polsce, albowiem ustawodawstwo od wieków przewiduje obowiązek uwierzytelniania dokumentów jako wymóg, czyli tak zwany przymus notarialny. Wobec tego istnieje obowiązek dla obywatela skorzystania z niezależnego prawnika, bezstronnego prawnika, który sporządzając umowę dokumentuje przeniesienie własności nieruchomości, gwarantuje tym samym bezpieczeństwo prawne. Dokument, który sporządzi, jest dokumentem urzędowym i nie może być wątpliwości co do jego wiarygodności publicznej. Państwo, zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywateli, gwarantuje systemowo urzędową wiarygodność dokonywanych czynności właśnie przez tę instytucję notariatu.

Rola i zadania notariatu są jednakże nieco odmiennie ukształtowane w stosunku do innych zawodów prawniczych, innych zawodów zaufania publicznego. Opiera się to przede wszystkim na fakcie, że notariusz jest funkcjonariuszem publicznym uznanym za osobę zaufania publicznego przede wszystkim z uwagi na to, że fundament tego zaufania pochodzi od państwa i jest z państwem powiązany. Doradca prawny, adwokat czy radca prawny działają w interesie swojego klienta, notariusz zaś – to jest szalenie istotne, aby potem zrozumieć dalszy problem, który wynika dla nas z ustawy deregulacyjnej – notariusz działa przede wszystkim

w interesie państwa, które kierując się dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, nakłada na niego określony zakres obowiązków i ustala określony zakres odpowiedzialności. Notariusz działa więc nie tylko w granicach, w interesie stron umowy, ale także czyni to w interesie państwa.

W związku z tym wprowadzenie ustawy deregulacyjnej zmusiło notariuszy do działania w warunkach wolnej gry rynkowej, co kłóci się absolutnie z istotą tego zawodu. My, w związku z powyższym, możemy tutaj podkreślić jedną, szalenie istotną kwestię. Mianowicie powołana ustawa deregulacyjna implikuje dla notariatu szereg negatywnych skutków, w zakresie funkcjonowania samorządu notarialnego również. Wprowadzone ustawą deregulacyjną zmiany znacząco ułatwiają dostęp do zawodu notariusza przez obniżenie wymogów egzaminacyjnych dla kandydatów i zmniejszenie asesury, prowadzą do urynkowienia, do gry rynkowej, która absolutnie nie wpisuje się w istotę tego zawodu, której podstawową funkcją jest bezstronność, zachowanie niezależności, co jest praktycznie niemożliwe w atmosferze wolnej gry rynkowej. To powoduje problem związany z utratą niezależności, czyli obniżaniem kryteriów, wymogów, które notariusz stawia klientowi.

To wszystko przedstawialiśmy wielokrotnie przedstawicielom tworzącym ustawę deregulacyjną, przedstawicielom prawa, przedstawicielom rządu, przedstawicielom Ministerstwa Sprawiedliwości zwłaszcza, także i posłom, i senatorom. Niestety ustawa deregulacyjna została przyjęta, co w naszej ocenie jest zjawiskiem niezwykle niekorzystnym. I teraz samorząd notarialny musi zmierzyć się z funkcjonowaniem w nowej rzeczywistości.

Pozwolę sobie tylko jeszcze na jedną uwagę. Przed dzisiejszą konferencją zapoznałam się z materiałami, które były przedstawione podczas pierwszej konferencji zawodów zaufania publicznego, która odbyła się chyba 8 kwietnia 2002 r. I tam jest znamienna wypowiedź świętej pamięci profesora Kuleszy. Otóż brzmi ona tak: gdy korporacja i samorząd nie ma uprawnień do kwalifikowania, dopuszczania indywidualnych osób do wykonywania zawodu, gdy nie ma uprawnień z zakresu sądownictwa zawodowego, sfera deontologiczna, gdy wreszcie nie ma uprawnień do limitowania liczby osób wykonujących dany zawód dla ochrony rynku, wówczas trudno pojąć, po co dany zawód został obdarzony ustrojem samorządowym.

Mam nadzieję, że dzisiejsze spotkanie stworzy jakąś szansę płaszczyzny porozumienia zawodów zaufania publicznego, aby te negatywne

zjawiska odwrócić i przekonywać polityków o tym, że wspólne działanie zawodów zaufania publicznego może prowadzić do odwrócenia negatywnych zjawisk, które są spowodowane ustawą deregulacyjną. Dziękuję.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję pani.

Pozwolę sobie zasugerować, żeby państwo dyskutanci skupili się w swoich wypowiedziach na krytyce konkretnych przepisów, konkretnych zjawisk i ewentualnie na propozycjach poprawy tego stanu rzeczy, który jest, a mniej koncentrowali się na wykładzie, czym jest dany zawód, jakie ma szczytne zadania, itd. Na ogół to wiadomo, a w krótkim czasie coś trzeba wybrać. Gdyby można powiedzieć jedno i drugie, to byłoby dobrze, więc może raczej ten głos krytyczno-postulatywny, od razu do rzeczy.

Teraz głos zabierze pan Konstanty Radziwiłł, wiceprezes Naczelnej Rady Lekarskiej.

Konstanty Radziwiłł

Wiceprezes Naczelnej Rady Lekarskiej

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Przede wszystkim bardzo dziękuję za zorganizowanie tej arcykawkowej konferencji i bardzo ważnej dla Polski. Dziękuję również za zatytułowanie jej w taki właśnie sposób: „Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa”, ale jednocześnie dziękuję panu dziekanowi Szymańskiemu za to, że zwrócił uwagę, że jest jeszcze dalej idąca sprawa na pewnej skali.

Otóż wspominał o tym, że społeczeństwo obywatelskie to coś więcej niż demokratyczne państwo prawa. I myślę, że tu jest istota całej sprawy.

Kompetencje to jeden jedyny wątek lekarski, który chciałem tu pokazać. Nie jestem historykiem, ale myślę, że warto o historii czasem wspomnieć. Historia samorządu zawodowego lekarzy to lata 1920, czyli zaraz po uzyskaniu niepodległości, 1939 – koniec tej niepodległości, 1945, a nawet

jeszcze wcześniej, na ziemiach powoli samostanowionych przez Polaków, i 1951, kiedy ponownie się go rozwiązuje, i 1989, oby ostatnia data w tym ciągu. Myślę, że nawet jeśli inne samorządy mają krótszą troszkę historię, to w te daty się wpisują. I właściwie można to pozostawić bez komentarza.

Nie jestem prawnikiem i konstytucjonalistą tym bardziej, ale zwracam uwagę również na naszą Konstytucję – art. 16 i art. 17. Dzisiaj była mowa o art. 17, ale należy art. 16 mówiący o samorządności terytorialnej widzieć razem z art. 17, który następuje zaraz po tym. Te dwa artykuły mówią, jaka Polska jest – Polska jest zdecentralizowana, ma być zdecentralizowana i ma w niej obowiązywać zasada pomocniczości. I tak jak obywatele mieszkający na danym terenie otrzymali samorządność, tak i obywatele wykonujący zawody zaufania publicznego otrzymali również tę samorządność ze wszystkimi przywilejami, ale również obowiązkami – tak należy to widzieć.

I wreszcie chciałem zwrócić uwagę na aspekt bardziej praktyczny, zmierzając do pewnych wniosków, aspekt relacyjny. Jest wiele do powiedzenia na temat tego, jak wyglądają samorządy zawodowe w Polsce, ale myślę, że w tym kontekście właśnie pewnej historii można mówić o tym, że grupa ludzi, którzy stanowią jądro samorządności zawodowej w Polsce, to grupa zaangażowanych obywateli, którym nie jest wszystko jedno. My o tym wiemy, ale wydaje mi się, że politycy, którzy w rozpędzie demokratyzowania Polski nadali prawo samorządności zawodom, czasami o tym zapominają i nie dostrzegają szansy, która z tego płynie, szansy w takim układzie relacyjnym.

Otóż wszystkie samorządy mają – zgodnie z Konstytucją, z art. 17, a następnie zgodnie z ustawami – powierzone dwa zadania. Po pierwsze, reprezentowanie zawodów, osób wykonujących te zawody, po drugie, wykonywanie pieczy nad tymi zawodami. I od państwa zależy, który z tych aspektów będzie wzmacniany. Jeśli państwo widzi w samorządzie partnera w rozwiązywaniu problemów, to w interesie obywateli, w interesie publicznym z całą pewnością wzmacniana będzie rola, jaką samorządy pełnią w zakresie pieczy wykonywanej nad osobami wykonującymi te zawody w interesie obywateli, ich klientów, pacjentów, itd. Jeśli państwo będzie traktować samorządy jak związki zawodowe, to one staną się związkami zawodowymi ze wszystkimi tego dobrymi, ale również i złymi aspektami, utrudniając wprowadzenie jakichkolwiek projektów, jakichkolwiek zmian.

Myślę, że w związku z tym mamy dwa zadania dla dwóch stron, które tutaj występują – co zrobić, żeby było lepiej. Otóż po pierwsze, z naszej strony, samorządowców zawodowych, to przede wszystkim odpowiedzialność,

ale również ze strony polityków czy państwa szerzej, szacunek dla naszych działań, dla naszego zaangażowania, dla naszego chcenia, żeby było lepiej.

Jak to zrobić w praktyce? Na pewno przede wszystkim w każdym obszarze resortowym to jest zadanie szacunku, jakim powinien być darzony samorząd zawodowy przez odpowiednich resortowych ministrów, ale również – być może w zakresie spraw, o których było tutaj tak dużo mowy – w zakresie rządu i relacji z naszą całą wspólnotą, to powołanie właśnie czegoś, co tu zostało nazwane komisją wspólną rządu i samorządów zawodów zaufania publicznego, te sprawy, które dotyczą konstytucji, demokracji, a w tym także deregulacji. Bardzo dziękuję za uwagę.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję. Teraz głos ma pan Mieczysław Szatanek, prezes Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie.

Mieczysław Szatanek

Prezes Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie

Dziękuję bardzo.

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Panowie Senatorowie! Koleżanki i Koledzy Samorządowcy!

Chciałem przede wszystkim podziękować za możliwość tego spotkania tu, w Senacie, za to, że pan marszałek, pan przewodniczący podjęli tę inicjatywę i mamy możliwość dziś wypowiedzenia tego, co nas boli w tej pracy, ale przede wszystkim podkreślenia, że relacje władza rządowa, samorząd i poszczególne grupy naszego społeczeństwa, które podlegają współpracy z naszymi samorządami bądź bezpośrednio korzystają z naszych usług, w różnych zawodach różnie się układają.

Ale szczególnie rzeczą bolesną jest to, co dzieje się w ochronie zdrowia. Jak państwo słyszeli z wypowiedzi szefa Naczelnej Izby Lekarskiej, kolegi Macieja Hamankiewicza, w zasadzie prawie w ogóle nie mówił na temat sytuacji lekarzy. Jego wypowiedź dotyczyła tylko i wyłącznie sytuacji pacjentów, dlatego że w tej chwili samorząd lekarski praktycznie stał się rzecznikiem pacjenta, bo to, co wymyśla nasze ministerstwo, bardzo dotkliwie dotyka obywatela.

Sytuacja, zaczynając już od początku studiów i tego, co się dzieje ze studentem, to w tej chwili, w tym roku, przyjęliśmy na studia różnej formy, na dwanaście uczelni medycznych, sześć tysięcy pięćset dziewięćdziesięciu ośmiu studentów, z tego gros to studenci wydziałów lekarskich i lekarsko-dentystycznych. Program studiów został skrócony.

Ja pamiętam swoje studia, kiedy non stop się uczyłem i nie byłem w stanie wszystkiego się nauczyć. Studia trwały sześć lat plus rok stażu, a uczyłem się solidnie, skończyłem studia ze średnią 4,35, nie zamierzam się tego wstydzić. I potem studia kontynuował mój syn i ja widziałem, że on już korzystał z tych samych książek, tylko były dwa razy grubsze, a teraz trzeci szaleniec poszedł na medycynę i będzie podlegał programowi pięcioletniemu bez stażu.

Ja bym chciał złożyć tu taką tezę, żeby tych studentów, którzy kończyli pięcioletnie studia i nie mieli stażu podyplomowego, zatrudniano w jednostkach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do leczenia rządu i ministrów, i wtedy byłby to bardzo mocny dowód na celowość takich działań skracających studia.

Ponadto zamieniono tak zwany Lekarski Egzamin Państwowy na tak zwany egzamin końcowy. A na czym polega koniec? Że to jest koniec z wyjazdami za granicę, bo państwowy egzamin był szanowany przez Unię, a końcowy przestał. I nasi studenci, i absolwenci będą siedzieli w kraju i nie będą mogli podejmować pracy za granicą w taki sposób, w jaki mogli. Czyli skończyły się wyjazdy, państwowy egzamin końcowy waszej kariery zagranicznej.

Rezydentury to jest walka między lekarzami o to, żeby mieć możliwość specjalizacji. W demokratycznym kraju, żeby obywatel nie mógł się uczyć, to jest pewien ewenement, tego chyba nigdzie nie ma. Minister wymyślił, że on będzie dawał pieniądze na nauczanie ludzi. Niech te pieniądze da szpitalowi, szpitale sobie poradzą.

Jesteśmy ekipą, która się uczyła bez rezydentur, czegoś się nauczyliśmy i tę medycynę na odpowiednim poziomie reprezentujemy. Wielu lekarzy, którzy nie uzyskają możliwości zdobycia tak zwanego miejsca rezydenckiego, po prostu rejestruje się w urzędzie pracy. Dyrektorzy nie chcą zatrudniać lekarzy bez specjalizacji ani lekarzy, którzy nie mają rezydentur, bo muszą ich utrzymywać i szkolić na własny koszt. Programy specjalizacyjne są przeładowane i lekarze w większości przypadków muszą po trzy lata, w ciągu pięcioletniego okresu specjalizacji, odbywać staże poza miejscem zamieszkania.

Sfałszowano rzeczywistość, bo stworzono taką nowomowę, żeby pacjent nie orientował się w tych zakamarkach rozwiązań Narodowego Funduszu Zdrowia, więc są świadczeniodawcy, świadczeniobiorcy, są limity świadczeń, są punkty, są różne diabły, których pacjent nie może pojąć i niestety nie orientuje się, w jaki sposób się w systemie ochrony zdrowia poruszać, a lekarzom jest też coraz trudniej zrozumieć różne wymysły. O trzeciej rano trzeba wstać, żeby się dostać do specjalisty. Wielomiesięczne kolejki, po pół roku się czeka, na zabiegi operacyjne po dwa lata. Zadłużenie szpitali, o których nie słyszał minister, on nie słyszał, on nie wie, że są szpitale zadłużone, ale prowadzi tajne rozmowy z firmami farmaceutycznymi á propos list leków, które trzeba na okrągło zmieniać. Tylko co zmieni listę leków, to jest nowy skandal, że pozbawiono jakąś grupę pacjentów możliwości leczenia.

Mnie to boli, ja o tym mówię dlatego, że to rzutuje w ten sposób na samorząd lekarski, że on temu nie przeciwdziała, a minister występują, mówi, że samorząd nie karze lekarzy i NFZ stworzył cały system kar dla lekarzy, którym będzie dokuczał.

To są osiągnięcia naszych reform w systemie ochrony zdrowia. My możemy powiedzieć, jako samorząd, że nie mamy możliwości współpracy z ministrem i te relacje są daleko patologiczne. Natomiast pan minister, w takiej wielkiej łaskawości, pokrywa zaledwie 30% kosztów tych obowiązków, które administracja państwowa przerzuciła na samorząd, a więc rejestrację, wydawanie praw wykonywania zawodu, zespół rzecznika odpowiedzialności, sądownictwo, itd., itd.

Wprowadzono system eWUŚ, który nie służy do weryfikacji ubezpieczeń, tylko do tego, żeby mieć możliwość niepłacenia, jeśli w ciągu nocy szpital nie zdąży zweryfikować ośmiuset pacjentów. Bo szpitale całe noce weryfikują leżących codziennie pacjentów. Jak eWUŚ wykaże, że nie, to oni nie płacą. A więc skoro nie płacą za nadwykonania, a szpitale wygrywają w sądzie, to nie będziemy zapłacili za wykonania, bo eWUŚ nam to załatwia.

W ten sposób zepsuliśmy dobry program kształcenia studentów, odebraliśmy rangę egzaminu państwowego, uniemożliwiliśmy setkom lekarzy robienie specjalizacji, skutecznie deregulujemy samorządy, bo te samorządy nie tylko już nie walczą o siebie, ale walczą o pacjentów i są tym wyrzutem sumienia. I to są nasze największe osiągnięcia w zakresie ochrony zdrowia. Dewizą, która temu przyświeca, jest to, aby wszystko było taniej, aby na każdej rzeczy oszczędzić. Czyli po taniości do byle jakości. Bardzo dziękuję i przepraszam, że przedłużyłem o dwie minuty.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję bardzo.

Następną osobą, która zabierze głos, jest pani Małgorzata Toeplitz-Winiewska, Polskie Towarzystwo Psychologiczne. Proszę bardzo.

Małgorzata Toeplitz-Winiewska

Przewodnicząca Polskiego Towarzystwa Psychologicznego

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dziękuję bardzo przede wszystkim, że jestem tu, chociaż nie reprezentuję samorządu i teraz muszę wam to powiedzieć, bo po prostu nie sposób zrozumieć i przyjąć do wiadomości, jaka jest patologiczna sytuacja zawodu psychologa. Ustawa o zawodzie psychologa została uchwalona dwanaście i pół roku temu, w 2001 r., potem została odsunięta na lata i weszła w życie w 2006 r. Od czerwca 2006 r. minister pracy i polityki społecznej próbuje ją trzykrotnie uchylić, nie wprowadzając żadnego aktu prawnego. Wreszcie teraz, po tym, jak już przyjął do wiadomości opinie prawne, że nie można uchylić ustawy ustrojowej nie wprowadzając nowego aktu prawnego, podjął działania, żeby przygotować nową ustawę, która musi zastąpić tę, która ma dwanaście i pół roku, i nigdy faktycznie nie weszła w życie, bo nie ma aktów wykonawczych, nie ma też samorządu i w związku z tym trzeba przygotować nowy akt, który będzie dostosowany do obecnych warunków.

I cóż się dzieje? Otóż okazuje się, że obecny system legislacyjny jest następujący: najpierw zaczyna się od testu regulacyjnego, ministerstwo przygotowuje test regulacyjny, wysyła test do Kancelarii Premiera, w Kancelarii Premiera zespół ministra Jasera się tym zajmuje i dochodzi do wniosku, że teraz trzeba przeprowadzić konsultacje społeczne, czy zawód psychologa jest zawodem zaufania publicznego i czy potrzebuje ustawy.

Od kwietnia się przygotowuje konsultacje społeczne, rzekomo Unia Europejska tego wymaga, co wydaje się zupełnie absurdalne, bo Unia Europejska nie słyszała o „białych księgach”, o których nam mówią. Te konsultacje zaczęły się 31 października, została przygotowana ankieta – która jest na stronach Ministerstwa Pracy – i ona jest skierowana do trzech grup: do psychologów pracujących w zawodzie, do studentów psychologii i do odbiorców usług

psychologicznych. Cóż odbiorcy usług psychologicznych mogą wiedzieć na temat konieczności regulacji prawnej i samorządu? I czekamy dwa miesiące, żeby ktoś przygotował teraz ocenę tej ankiety i jej interpretację.

Obecna sytuacja jest taka, że po pierwsze, są naruszone prawa psychologów, prawa do pracy, bo nie ma prawa wykonywania zawodu, a akt prawny istnieje, w którym to jest zapisane, nie mogą wyjeżdżać za granicę, bo wszędzie w krajach europejskich, gdzie jest regulowany ten zawód, żądają prawa wykonywania zawodu w kraju ojczystym. I prawa pacjentów, i klientów, którzy nie mają się do kogo odwoływać wtedy, kiedy są niezadowoleni z działalności psychologa, a tych niezadowolonych jest coraz więcej w tej chwili.

Ja codziennie odbieram pięć do sześciu telefonów od klientów, którzy mówią, że coś psycholog im zrobił nie tak. Oczywiście nie wszystkie te skargi są uzasadnione, ale, rzecz jasna, powstaje pytanie, kto ma to rozpatrywać, jeżeli to są osoby, które nie mają się do kogo skarżyć? Tylko sąd powszechny tutaj im pozostaje, a jak są członkami towarzystwa, to wtedy towarzystwo podejmuje działalność sądu koleżeńskiego.

Można powiedzieć, że jesteśmy totalnie ignorowani przez władzę wykonawczą, i pacjenci, klienci także są ignorowani – ich prawa i ich potrzeby. I mimo interwencji pani rzecznik praw obywatelskich sytuacja się nie zmienia. Ciekawa jestem, ile lat jeszcze będę przychodzić do was i wam opowiadać. Bo część kolegów, którzy są na tej sali, słyszała już historie, jakie mamy z samorządem.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję bardzo.

Pani Elżbieta Puacz, Krajowa Izba Diagnostów Laboratoryjnych, prezes.

Proszę bardzo.

Elżbieta Puacz

Prezes Krajowej Izby Diagnostów Laboratoryjnych

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Samorząd diagnostów laboratoryjnych jest najmłodszym samorządem medycznym po lekarzach, aptekarzach i pielęgniarkach. Powstał

w 2001 r. ustawą o diagnostyce laboratoryjnej. Obecnie jest czternaście tysięcy diagnostów w całej Polsce.

Do zadań samorządu należy między innymi sprawowanie nadzoru nad należyтым wykonywaniem czynności diagnostyki laboratoryjnej. Dlatego też krajowa rada pracowała przy tworzeniu rozporządzeń dotyczących wymogów i standardów jakości w medycznych laboratoriach. Oczywiście powstało prawo, ale prawo tak zwane puste, ponieważ nie ma żadnych sankcji prawnych przy nierespektowaniu tych standardów i wymogów jakościowych.

W obecnym systemie ochrony zdrowia występuje całkowity brak nadzoru publicznego nad diagnostyką laboratoryjną, który jest elementem procesu diagnostyczno-terapeutycznego człowieka. Istnieją tylko dwa – powołane przez Ministerstwo Zdrowia – ośrodki oceny jakości pracy i to jedynie z zakresu analityki ogólnej i bakteriologii. Nie ma takich ośrodków dla genetyki, cytologii, immunologii, parazytologii i innych specjalności.

Ponadto nikt nie sprawdza, czy laboratorium uczestniczy w organizowanej przez powyższe ośrodki kontroli i czy otrzymało pozytywne wyniki tych kontroli. Laboratoria, które nie uzyskały pozytywnych wyników, tak samo funkcjonują na rynku jak laboratoria ocenione bardzo wysoko, nie ma żadnej weryfikacji i nie ma żadnych sankcji.

Twórcy prawa przekazali nadzór nad należyтым wykonywaniem czynności diagnostyki krajowej radzie, czyli samorządowi, jednocześnie nie dając nam żadnych narzędzi prawnych umożliwiających ograniczenie działania lub eliminację z rynku laboratorium, gdzie stwierdzono nieprawidłowości. Wizytację laboratoriów przeprowadzają pracujący zupełnie społecznie wizytatorzy krajowej izby, którzy w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości mają możliwość tylko i wyłącznie powiadomienia o tym fakcie właściwego wojewodę.

Ustawa o działalności leczniczej włączyła diagnostykę laboratoryjną bardzo niefortunnie do zakresu ambulatoryjnej opieki medycznej. Świadczenia laboratoryjne nie są bezpośrednio kontraktowane, ale stały się częścią świadczenia lekarskiego, przez co autorzy prawa narzucili i przenieśli na lekarzy odpowiedzialność za ocenę jakości podwykonawcy, z którym podpisali umowę na badania laboratoryjne. Skąd lekarze mają wiedzieć, w jaki sposób ocenić jakość laboratorium?

Nie zostały także określone ceny minimalne za wykonywane badania w ramach świadczeń z NFZ, co stworzyło patologiczną sytuację, gdzie znaczenie ma niska cena, a nie jakość wykonywania badania. W związku z tym powstały jak grzyby po deszczu laboratoria sieciowe prowadzone

przez biznesmenów, którzy zmuszają diagnostów do wykonywania pracy niezgodnej z wiedzą, standardami jakości i etyką diagnosty laboratoryjnego.

Także udział konsultacyjny diagnosty w procesie diagnostyczno-terapeutycznym pacjenta stał się całkowicie wyeliminowany. Kontraktowanie badań laboratoryjnych jest powszechne w innych państwach Europy, także w państwach pokomunistycznych jak Czechy czy Słowacja.

Rozmowy i prace wykonane przez nasz samorząd w celu wprowadzenia publicznego, a w przyszłości kontraktowania badań spotykają się z brakiem chęci podjęcia działań w tym kierunku, mimo że diagnostyka laboratoryjna przynosi lekarzowi aż do 90% informacji o stanie klinicznym pacjenta.

Obecnie nikt nie wie i nie kontroluje, ile badań i jakiego rodzaju jest wykonywanych dla obywateli. Stąd rodzi się kolejne pytanie: jak oceniana jest prowadzona profilaktyka zdrowotna państwa i na jakiej podstawie organizowane są i realizowane programy zdrowotne, skoro nikt nie wie i nie zna jakości wyników wydawanych przez uczestniczące w tych programach laboratoria.

Z powyższych względów środowisko diagnostów laboratoryjnych postuluje zmiany w prawie, które dadzą realne narzędzie kontroli i wpływu na jakość świadczeń z zakresu diagnostyki laboratoryjnej dla dobra zdrowia i bezpieczeństwa pacjentów.

Kolejnym problemem jest nowelizacja ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, która umożliwia na wszystkich kierunkach, oprócz tych, które są chronione prawem unijnym, możliwość zdobywania tytułu magistra, czyli dyplomu szkoły wyższej drogą pozaformalną, na zasadzie kursów, stażu pracy, doświadczenia zawodowego, a nie na podstawie programu, który należy wykonać, aby uzyskać tytuł absolwenta uczelni wyższej. Serdecznie dziękuję.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję bardzo.

Teraz będzie seria wystąpień, które już miały swoje poprzednictwo w referatach generalnych, więc bym prosił, żeby już teraz tylko dopowiedzieć to, co jest absolutnie niezbędne, a nie wygłaszać dodatkowe referaty. Ten apel kieruje w pierwszym rzędzie do dwojga państwa wiceprezesów Naczelnej Rady Aptekarskiej, bo pan prezes już referat wygłosił, więc bardzo proszę, aby to wziąć pod uwagę.

Pan Marek Jędrzejczak, a potem pani Alina Fornal. Bardzo proszę.

Marek Jędrzejczak
Wiceprezes Naczelnej Rady Aptekarskiej

Dziękuję serdecznie, Panie Przewodniczący.

Państwo Senatorowie! Posłowie! Drodzy Państwo!

Dziękujemy serdecznie jako samorząd zawodowy za zaproszenie na tę historyczną konferencję, bo trzeba docenić inicjatywę organizatorów. Jest ta konferencja bardzo istotna i, miejmy nadzieję, że znajdzie się w kalendarzu prac parlamentu polskiego.

Nawiążę nieco do wypowiedzi prezesa. Chciałbym zwrócić uwagę na jeden aspekt sprawy, który jest związany z refundacją leków, czyli zwrotem przez NFZ środków finansowych aptekom.

System refundacji. Ja wielokrotnie byłem w przeszłości na różnych konferencjach związanych z refundacją leków, ale refundacją leków w kontekście hurtownia – apteka, producent – hurtownia. Jak to wygląda na tym szczeblu, kwestia rejestracji leków. Nigdy nie byłem na takim spotkaniu, na którym by się mówiło na temat przejrzystości, transparentności przepisów dotyczących relacji apteka – pacjent.

W Polsce pacjent przychodzący do apteki, uzyskawszy receptę od lekarza, otrzymuje leki refundowane, czyli te leki, które ratują życie i zdrowie, i tak naprawdę nie wie właściwie, dlaczego płaci tyle, a nie na przykład 30% od ceny detalicznej. Bo 30% od 10 zł to jest 3 zł, ale okazuje się, że ten pacjent nie płaci tych 3 zł, tych 30%, tylko płaci na przykład 12 zł, bo te 3 zł jest tylko od tak zwanego limitu cenowego ustalonego przez ministra zdrowia, natomiast nadwyżkę pomiędzy ceną detaliczną a limitem dopłaca pacjent.

I tak jest w każdej grupie odpłatnościowej, tej grupie pięćdziesięcioprocentowej, ryczałtowej. Pacjenci zostawiają niebotyczne kwoty. W Polsce współudział pacjenta w refundacji leków to jest około 50% ceny. Ta sytuacja oczywiście mogłaby się zmienić.

Wicemarszałek Senatu Stanisław Karczewski

Panie Prezesie, bardzo przepraszam, ale dosyć znacząco wychodzimy poza ramy naszej konferencji. To jest temat bardzo istotny, ważny, szczegółowy, ale na inną konferencję.

(Wiceprezes Naczelnej Rady Aptekarskiej Marek Jędrzejczak: Panie Marszałku, ja to tylko skonkluduję.)

Bardzo proszę. Bo jednak to jest temat bardzo istotny, ważny, ale większość osób jest niezainteresowana. Natomiast ja bardzo chętnie z panem prezesem na ten temat mogę porozmawiać kiedy indziej i zrobić to z wielką przyjemnością.

Marek Jędrzejczak

Wiceprezes Naczelnej Rady Aptekarskiej

To ja to skonkluduję. Chciałbym wyrazić tylko taką opinię, którą szerzy samorząd aptekarski, że właśnie kwestia odpłatności za leki musi być przejrzysta. I wzorem innych krajów europejskich dla określonych grup wiekowych powinna być ta odpłatność niewielka. Chodzi tutaj o dzieci, przynajmniej do lat siedmiu, i osoby starsze w wieku od siedemdziesiątego roku życia. Wtedy mówilibyśmy, że jesteśmy krajem prospołecznym.

Następną kwestią, którą tylko zasygnalizuję, jest kwestia koordynacji terapii. Właściwie dzisiaj takiego koordynatora farmakoterapii w Polsce nie ma. Winien być nim lekarz rodzinny, ale my mamy specjalistów lekarzy rodzinnych, nie mamy instytucji lekarza rodzinnego. Wydaje nam się, samorządowi aptekarskiemu, że jest to sprawa niezwykle istotna i takim koordynatorem powinien być farmaceuta pracujący w aptece ogólnodostępnej, jak również lekarz rodzinny we wzajemnej współpracy.

Nie ma nic gorszego, kiedy stawia się diagnozę pacjentowi, rozpoczyna się terapię i dochodzi do zaniechania tej terapii. Pacjent taki najczęściej kosztuje niebotyczne kwoty, ponieważ w krótkim czasie najczęściej trafia do szpitala, czyli do lecznictwa zamkniętego, które generuje znacznie większe koszty ze środków publicznych. Dziękuję serdecznie.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję.

Teraz będzie mówić wiceprezes Naczelnej Izby Aptekarskiej, pani Alina Fornal, ale proszę też mówić o tym, co dotyczy tematu konferencji i o czym jeszcze nikt nie mówił, to wtedy dowiemy się czegoś nowego. Bardzo proszę.

Alina Fornal

Wiceprezes Naczelnej Izby Aptekarskiej

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Dlaczego my, jako aptekarze, twierdzimy, że tak ważna jest nasza rola w systemie opieki nad pacjentem, nad lekiem? Ze względu na to, co się w tej chwili dzieje u nas w kraju, bardzo duży procent produktów, które znajdują się w aptekach, to są suplementy diety. I jeżeli chodzi o możliwość reklamy, reklamować producenci mogą wszystko.

Suplement diety to jest produkt, który producent może zgłosić do Głównej Inspekcji Sanitarnej. Jeśli w ciągu dwóch tygodni nie dostanie zastrzeżenia, że nie może wprowadzić do obrotu, wprowadza go do obrotu. Nie podlegają te produkty rutynowej kontroli komisji zwolnień, nie podlegają żadnym kontrolom, chyba że się coś dzieje. W związku z tym, jeżeli mamy powszechną reklamę, jeżeli pacjenci nie dowiadują się o produktach od aptekarzy, kupują je na pocztę. Wprawdzie mamy podane w hasłach reklamowych, że zapytaj lekarza lub farmaceutę, ale bardzo wielu pacjentów wstydzi się, boi się powiedzieć lekarzom, jakie produkty sobie dokupują.

I teraz popatrzymy, co się dzieje w aptekach. Aptek jest za dużo, w aptekach, ze względu na sytuację gospodarczą, pracuje coraz więcej pracowników ze średnim wykształceniem, bo to są technicy farmaceutyczni. W tej chwili, jeśli chodzi o poziom kształcenia, to techników farmaceutycznych kształci się głównie w szkołach policealnych, a nie pomaturalnych, w związku z tym jest kolejne obniżenie poziomu jakości usług. Więc jeżeli w aptece funkcjonuje system, że mamy dwóch magistrów farmacji, po jednym na zmianie, i ośmiu techników, to znaczy, że tych czterech techników, którzy stoją za stołem, udziela pełnej informacji o produktach.

Dlaczego tak się dzieje? Ano dlatego, że farmaceuta, który jest wykształcony i patrzy na skład danego produktu, jest barierą dla producenta, który chce ten produkt wprowadzić do obrotu. I jeżeli mamy teraz już prawie 50% aptek sieciowych i 50% jeszcze w rękach prywatnych, to pytam: w jakiej sytuacji jest pracownik w aptece sieciowej, który musi szanować pracę, bo w tej chwili już nie zatrudniają magistrów, bo już się magistrów farmacji rejestrują jako bezrobotni, więc on musi po prostu sprzedawać.

Przedsiębiorca kupił wagon kolejowy – przepraszam za określenie wagon, ale niestety to są prawie takie ilości – kupił samochód ciężarowy danego produktu i wszyscy pracownicy mają to sprzedawać i oni nie mają nic do powiedzenia. Zostawiamy pacjentów w rękach takich przedsiębior-

ców, a samorząd aptekarski nie ma nic do powiedzenia, bo przecież ten właściciel zwolni kolejnego i kolejnego kierownika, jeśli będzie się stawiał.

To jest bardzo niebezpieczna sytuacja. Jako suplementy diety mamy porejestrowane już w tej chwili preparaty, które zawierają teoretycznie – mam nadzieję, że zawierają, skoro producent tak deklaruje – substancję czynną, która znajduje się w lekach dopuszczonych tylko na receptę. Mamy produkty zarejestrowane jako produkty spożywcze do specjalnego przeznaczenia medycznego...

(Przewodniczący Michał Seweryński: Pani Prezes, bardzo przepraszam, ale to już naprawdę jest na marginesie naszej konferencji.)

Ja bardzo serdecznie dziękuję, ale chciałabym, abyście państwo zrozumieli, że to jest niezwykle istotne w jakich rękach są pacjenci.

Panie Przewodniczący, jeśli mogę tylko jedno zdanie z podziękowaniem za zaproszenie na tę konferencję. Ale przykrością dla nas wszystkich, tak jak tutaj koledzy się wypowiadali, jest to, że w większości sytuacji jesteśmy traktowani jako lobbyści, chociaż tak naprawdę występujemy w interesie społeczeństwa. Dziękuję pięknie.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Do pozostałych trzech osób również mam ten apel. Ponieważ państwo będą mówić o tych problemach środowiskowych, które już tu były prezentowane, proszę, żeby się ograniczyć do tego, co jeszcze nie było powiedziane i żeby mówić wyraźnie o problemach samorządu zawodowego.

Pani Maria Łodzińska, Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych w Radomiu. Proszę bardzo.

Mariola Łodzińska

Przewodnicząca Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Radomiu

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący!

Nie będę mówiła o problemach naszego środowiska, bo pani prezes wyłuszczyła główne problemy, które dotyczą środowiska zawodowego pielęgniarek i położnych. Natomiast przysłuchując się dzisiejszej dyskusji i problemom, jakie płyną z każdego samorządu zawodowego – aczkolwiek różnego, bo każdy zawód jest szczególny i różni się zdecydowanie

od pozostałych – mam taką propozycję z tej konferencji. Ponieważ nie możemy wszystkimi problemami tutaj się podzielić, może warto by było zastanowić się nad utworzeniem komisji dwustronnej, po jednej stronie z przedstawicieli rządu, a z drugiej strony przedstawicieli samorządów zawodów zaufania publicznego, żeby te problemy bezpośrednio miały przełożenie do decydentów. Bo my tutaj oczywiście rozmawiamy między sobą, natomiast osoby, które właściwie decydują o tym wszystkim, tych naszych głosów nie słyszą. I to jest taki głos w dyskusji i do zastanowienia. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję pani. Jeszcze pozostaje pan Marek Mastalerek, skarbnik Warszawskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej. Proszę bardzo.

Marek Mastalerek

Dyrektor Biura Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej

Szanowny Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

W wystąpieniach przewijały się ciągle problemy współpracy wszystkich samorządów – bo i w naszym zajmowało to sporo miejsca, i potem w kolejne wsłuchiwałem się wystąpienia – współpracy na linii rząd – samorząd, na linii samorząd – parlament. W związku z tym nasuwa się wniosek, że nie jesteśmy, mówiąc tak bardzo żartobliwie, oczkiem w głowie rządzących, przeciwnie – jesteśmy traktowani troszeczkę marginalnie, troszkę inaczej, niż dzieje się to w Unii Europejskiej, gdzie – na przykładzie przynajmniej izb lekarsko-weterynaryjnych – prezesi tych izb mają możliwości reprezentowania i wygłaszania swoich opinii czy referatów na forum zgromadzeń ogólnych w parlamencie, na przykład niemieckim, jeżeli dotyczy to spraw związanych właśnie z zakresem działalności danego samorządu. U nas jesteśmy reprezentowani oczywiście w komisjach, ale nie pamiętam, żeby nasze zdanie było brane pod uwagę na serio, raczej to jest tylko taka ozdoba, kwiatek do kożucha.

W związku z tym chciałbym powtórzyć właściwie tylko i zaapelować, bo tutaj się to pojawia w paru wystąpieniach, w naszym było to już niestety na samym końcu, więc ja sobie pozwolę przypomnieć, że apelem naszego

środowiska jest to, żeby była możliwość przekształcenia tej konferencji, za którą też serdecznie dziękujemy, w stałą konferencję jako ciało opiniotwórcze i doradcze przy Senacie RP. Dlaczego przy Senacie? Ponieważ wydaje się, że Senat jest mniej związany z taką polityką partyjną. Wydaje się, że tutaj powinno mieć miejsce wygłaszanie opinii niezależnych, obiektywnych przez ekspertów, przez prezesów zawodów zaufania publicznego.

Druga sprawa to jest może właśnie to podjęcie inicjatywy parlamentarnej, zmierzającej do ustawowego określenia zasad współpracy między naszym rządem a samorządami zawodowymi po to, żeby działać na rzecz wspólnej wartości, jaką jest dla nas dobro i pomyślność wszystkich obywateli. Takie zdanie było również wygłoszone przez pana Andrzeja Dobruckiego, prezesa Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, który mówi o tym samym, żeby stworzyć platformę porozumienia między rządem a samorządem na wzór komisji wspólnej rządu i samorządu terytorialnego, a jednocześnie mówił też o ustawie.

Zasady dobrej współpracy, żeby nie powtarzały się te problemy, o których tutaj mówiliśmy, zawarte w takiej ustawie dałyby jakiś przyczynek do tego, żeby na przyszłość powstała taka forma współpracy, która by zadowalała obydwie strony. Bo chcę podkreślić z całą mocą, że samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego mogą być czy są pomocne dla rządu, a nie tylko przeszkodą w celach politycznych, doraźnych. Dziękuję bardzo.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Dziękuję bardzo.

Ostatni mówca, pan Jacek Jaworski, z Okręgowej Izby Urbanistów. O urbanistach już była mowa i to środowisko też miało swój referat, więc bardzo proszę o zwięzłą wypowiedź. A zaraz potem poproszę o zabranie głosu pana marszałka Stanisława Karczewskiego.

Jacek Jaworski

Radca Prawny w Okręgowej Izbie Urbanistów z siedzibą w Warszawie

Dzień dobry. Jak pani przewodnicząca mówiła o sytuacji urbanistów i o projekcie ustawy, pan, Panie Przewodniczący – przepraszam, proszę

tęgo nie traktować jako uwagę ad personam – mówił, żeby skracać, bo jest już ograniczona percepcja słuchaczy. To mi się to skojarzyło z sytuacją, jakby lekarz na dyżurze, który przyjmuje dwunastego pacjenta w ciężkim stanie, powiedział, że ma już ograniczoną percepcję. Pani przewodnicząca mówi o zgonie pacjenta, o ustawie, o projekcie ustawy, który dereguluje całkowicie zawód urbanisty i jeszcze państwo próbuje przejąć majątek urbanistów.

Więc odpowiadając na pana prośbę, powiem tak: chodzi nam o art. 5 ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, druk sejmowy nr 1576. Ta jednostka redakcyjna zakłada deregulację zawodu i nie chcielibyśmy, żeby ona w takim kształcie przeszła. Odnoszę się po prostu do konkretnego zapisu, precyzując może tę wcześniejszą wypowiedź.

Po drugie, wydaje mi się – już odnosząc się do wszystkich zawodów, bo ja jestem radcą prawnym, nie jestem urbanistą – że popadamy w jakąś skrajność. To znaczy rozumiem, że rząd chce częściowo zderegulować część z trzystu osiemdziesięciu zawodów, które są regulowane, ale już bodajże pięć albo sześć lat temu napisałem doktorat na temat reglamentowania rynku nieruchomości, opierając się na zawodach regulowanych, i postawiłem tam taką tezę, że przez deregulację zawodów nic się nie zmieni i żeby nie być gołosłownym, bo ja nie jestem socjologiem, badań później nie prowadziłem, my mamy już pierwszą transzę deregulacyjną za sobą. Na przykład zderegulowano zawód pośrednika. Czy ja teraz kupię taniej nieruchomość? Czy ktoś na rynku z młodych absolwentów wejdzie do tego zawodu nagle, kiedy są już agencje nieruchomości sieciowe, itd., to jest po części odniesienie do aptek, itd.

Więc pewne założenia co do tego, jak ma wyglądać samorząd zawodowy, ile ma być tych zawodów zaufania publicznego, wydaje mi się, że są, lekko mówiąc, wadliwe i w tej chwili te działania, które są przez rząd, bo to są rządowe projekty ustaw, na pewno nie zmierzają do poprawy bezrobocia, bo nie znam żadnego naukowego badania, które by wykazywało, że wzrośnie bezrobocie.

(Głos z sali: Zmaleje.)

Właściwie więc można się zastanowić po co one są? Chyba właśnie po to, co tu powiedział pan przewodniczący, być może są to takie wrzody na sumieniu rządu, które są, ta rola tych samorządów jest dosyć niewdzięczna.

Ale wracając do tematu konferencji, trzeba sobie uzmysłowić, że samorządu zawodowego nie da się zastąpić. Państwo i administracja nie

jest w stanie zastąpić roli samorządu zawodowego. Więc jeżeli się go dereguluje, destabilizuje się system, bo to nie są tylko ustawy samorządowe, to tak na dobrą sprawę, zgodnie z jakąś tam moją teorią spiskową, chodzi tylko o to, żeby zamącić tę wodę, bo w mętnej wodzie można sobie połowić. Dziękuję bardzo.

Podsumowanie konferencji

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Proszę państwa, pan marszałek Stanisław Karczewski dał się zaprosić do tego, żeby podsumować całość tej konferencji, więc zanim to nastąpi, jeszcze ja pozwolę sobie zabrać głos może właśnie jako dyskutant. To, co chciałbym powiedzieć, proszę potraktować jako głos w dyskusji.

Więc jako dyskutant, jako stary profesor chciałbym przypomnieć państwu, że zwłaszcza na studiach prawniczych uczymy, sami się uczylimy o rzymskiej zasadzie procesu *audiatur et altera pars* – „wysłuchaj także drugiej strony”. To, co państwo dzisiaj przedstawiali, to był niezmiernie interesujący głos przedstawiający wielki obszar życia społecznego w naszym kraju, który jest pełen niedoskonałości i pełen nawet obolałych miejsc, sądząc po tonie niektórych wypowiedzi, wymagających naprawy. Niemniej jednak powiem, że to jest głos tylko jednej strony, w pełni uprawniony. Bo nikt tak jak państwo nie zna wszystkich państwa problemów, z którymi się borykacie w wykonywaniu waszych zawodów, i nikt w interesie ludzi wykonujących te zawody – a wasze samorządy mają także ten interes reprezentować – lepiej nie wystąpi i powinien ktoś w tym interesie wystąpić, bo taka jest rola samorządów zawodowych.

Ale powiedzmy sobie to szczerze, jest także chyba jeszcze jakaś druga strona w tej naszej debacie o zawodach zaufania publicznego. Ja ją sobie pozwolę nazwać stroną społeczną, publiczną, jakkolwiek inaczej można by jeszcze naszych, waszych klientów, pacjentów, konsumentów, tych wszystkich, którzy z usług zawodów zaufania publicznego korzystają

i którzy bardzo sobie cenią, że mogą się zwracać do ludzi kierujących się zasadą zaufania w wykonywaniu swoich usług.

Powiem szczerze, że zabrakło mi tu takiego referatu. Może przy jakiejś następnej okazji poprosimy, żeby był także głos tych naszych, państwa, konsumentów, klientów, partnerów, pacjentów, żeby oni powiedzieli, jak patrzą na zawody zaufania publicznego. A może mieliby jakieś własne postulaty, a może nawet mieliby jakieś głosy krytyki, na którą, myślę, państwo byliby otwarci. To by dopiero była chyba pełniejsza debata o zawodach zaufania publicznego. Może ktoś w przesadnym ferworze dyskusyjnym powiedziałby o zamykaniu się środowisk zawodowych, bo to jest pewna dziedzina konkurencyjności, to widać. Może ktoś by powiedział o nadmiernej łagodności sądów dyscyplinarnych w stosunku do swoich kolegów. Znowu mi się przypomina rzymska zasada *nemo iudex in causas sua* – „nikt nie jest dobrym sędzią we własnej sprawie”. Może by jeszcze jakieś inne uwagi zostały zgłoszone pod adresem zawodów zaufania publicznego, a może i wszelkich innych zawodów, które służą swoimi usługami szeroko pojętej społeczności.

Państwo przyszli do Senatu, bo tu jest właściwe miejsce do wysłuchania takich głosów. Tu jest miejsce, gdzie rodzą się także pewne inicjatywy ustawodawcze, zwłaszcza w mojej komisji, bo to nie przypadkiem pan marszałek Karczewski skierował do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji tę sprawę, żeby ta komisja zajęła się zorganizowaniem takiej konferencji przy bardzo daleko idącym udziale Forum Mazowieckiego. I to jest właśnie taki pomysł, że jak my tego wszystkiego posłuchamy albo tych różnych petycji się naczytamy, to z tego czasami rodzi się jakaś inicjatywa.

Tu były niektóre wypowiedzi, z których by wynikało, że one są raczej do rządowej strony adresowane, a nie do Senatu, bo Senat nie jest właściwym adresatem niektórych pomysłów i propozycji. Ale ja ich wszystkich słuchałem z wielkim zainteresowaniem, bo one prowadzą mnie do następujących sugestii.

Pierwsza jest taka, że głos państwa jest głosem silnym, znaczącym i nie można go nie usłyszeć, nie można go tym bardziej zlekceważyć, pominać.

I po drugie, ta ustawa, o której państwo mówili wielokrotnie, o deregulacji, to nie jest ostatnie słowo ustawodawcy, to nie oznacza, że już klamka zapadła i żadnych innych zmian być nie może, zwłaszcza jeżeli przejdzie ona weryfikację praktyczną. Nasuną się jeszcze dalsze, inne uwagi zapewne co do tego, co należy zmienić w tym stanie prawnym.

I najważniejsze – siła, którą państwo reprezentują, autorytet, który państwo reprezentują w dziedzinie zawodów zaufania publicznego, może leć u podstaw takiego pomysłu, o którym tu ktoś tylko lekko wspomniał, żeby może z tego środowiska wyszła własna propozycja ustawowa. Państwo mają prawo do takiej propozycji. Wtedy rodzi się to silne partnerstwo, za którym stoi poparcie waszych środowisk, partnerstwo dla rządu w tych pracach nad jakąś dalszą, lepszą regulacją tych zawodów.

Może być tak, że część – jak to logika podpowiada – tych problemów jest wspólna i może by jakaś część tych problemów dała się uregulować w jakiejś jednej ustawie. Chociaż różnorodność spraw, które państwo podnoszą, może wskazywać na to, że musiałyby niektóre być regulowane osobno. Ale może część mogłaby być jakoś wspólnie reprezentowana.

Gdyby wspólnie wasze środowiska wystąpiły z taką propozycją, to byłby mocny głos, którego tak łatwo nie można byłoby pominąć. Proszę nad tym się zastanowić, to jest ważna sprawa. Myślę, że w tej sprawie mieliby państwo po naszej stronie partnerstwo zapewnione, bo są pewne, konstytucyjnie zagwarantowane, ustawowo zagwarantowane drogi zainteresowania Senatu tymi sprawami, zwłaszcza postulatami legislacyjnymi, które państwo mają.

Jeżeli nie przy tym pierwszym naszym spotkaniu, to może przy jakimś kolejnym, następnym, bo może się okazać jakoś potrzebne ze względu na to, że zakres spraw, które państwo poruszyli w swoich referatach, wypowiedziach dyskusyjnych i powaga tych spraw, to, w jak wielkim stopniu one rzutują na wielkie obszary życia społecznego, na ich funkcjonowanie, a właściwie złe funkcjonowanie, to wszystko wskazuje na to, że być może nie poprzestaną ani państwo, ani my zapewne na tej dzisiejszej konferencji. Będziemy się starali jakieś wnioski z tego wyciągnąć. Chociaż inicjatywa przede wszystkim powinna należeć właśnie do waszych grup zawodowych, bo to wasze interesy, wasze stanowisko mogłyby być u podstaw jakiegoś projektu, jakiejś propozycji, najlepiej właśnie jakiegoś projektu ustawowego. Do tego zachęcam i uważam, że to spotkanie bardzo pomogło nam tu, w Senacie zrozumieć państwa stanowisko.

Będę składał sprawozdanie na posiedzeniu swojej komisji – nie wszyscy członkowie Komisji Praw Człowieka mogli tutaj być – z tego, jak konferencja przebiegała, będą materiały, będzie informacja także w internecie. Miejmy nadzieję, że ta praca, niezmiernie trudna, bo chociażby obecność państwa na sali, zróżnicowanych grup zawodowych, już

powoduje to, że pewne spojrzenia są już zróżnicowane, a może interesy też są zróżnicowane.

Zachęcam jednak do otwartości, zachęcam do dostrzeżenia drugiej strony, innego poglądu, krytycznego poglądu. Ja bym bardzo chciał na przykład usłyszeć odpowiedź państwa na jakieś zarzuty, krytyki, jakie się pojawiają w obiegu społecznym, w opinii publicznej co do pewnych partykularnych postaw. Bo reprezentacja zawodowa, to jest reprezentacja z natury rzeczy partykularna, dotyczy jakiegoś jednego zawodu, interesów widzianych przez pryzmat zawodu. I ona taka powinna być.

Ja się specjalizuję między innymi w prawie związkowym. Związki zawodowe mają być partykularne w tym sensie, że one mają reprezentować interesy swojego środowiska. W demokracji tak musi być, żeby każde środowisko mogło wyrazić swoje interesy, ale musi być też jakaś przeciwwaga tego, zwłaszcza wtedy, gdyby państwo podjęli jakieś działania wspólne po to, żeby jakąś ustawę o zawodach zaufania publicznego proponować. Im bardziej będzie ona otwarta na wyważenie interesów wszystkich, które są zaangażowane w tych sprawach, w tych obszarach, na których państwo działają, tym większe będzie miała szanse na uzyskanie poparcia także w parlamencie. Dziękuję bardzo.

Poproszę pana marszałka o podsumowanie.

Wicemarszałek Senatu Stanisław Karczewski

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Pan w dużej mierze już dokonał takiego podsumowania, za co bardzo dziękuję. Dziękuję również panu profesorowi i komisji pana profesora za zorganizowanie tej ciekawej, bardzo interesującej, ważnej i, mam nadzieję, potrzebnej konferencji.

Faktycznie dla nas polityków rolą chyba zasadniczą jest to, aby te wszystkie interesy, o których pan profesor przed chwilą mówił, odpowiednio zważyć i odpowiednio skonstruować przepisy, tak aby środowiska zawodowe, ale przede wszystkim ci nasi pacjenci, klienci, ci którym służymy, którym świadczymy swoje usługi, też byli z tego zadowoleni.

Brakowało nam w tej dyskusji głosu władzy wykonawczej, o której państwo tutaj wielokrotnie mówili. My, zastanawiając się, w jakiej formule zorganizować nasze spotkanie, zaprosiliśmy przedstawicieli wszystkich ministerstw, które powinny być, naliczyliśmy ponad dziesięć: szkolnictwa wyższego, zdrowia, rolnictwa, sprawiedliwości,

infrastruktury, finansów. Nie będziemy wymieniali, wiadomo, dziesięć to prawie tyle, ile tu jest... siedemnaście zawodów, trochę więcej, bo niektóre nie były uwzględnione i prawie dziesięć czy ponad dziesięć ministerstw. Brakowało nam tego, ale trzeba też przyznać, że gdybyśmy mieli przedstawicieli tych wszystkich ministerstw, to musielibyśmy na naszą konferencję poświęcić przynajmniej dwa razy więcej czasu.

Były bardzo interesujące wypowiedzi, ja się z bardzo wieloma sugestiami, pomysłami i ogólnymi sformułowaniami zgadzam. Dotyczy to chociażby tego, w jaki sposób sprawować nadzór, kontrolę, w jaki sposób wyciągać wnioski i jak później to zmieniać w prawie. Bo właściwie taki ciąg powinien być: od zakończenia jakiejś pracy, w naszym przypadku pracy legislacyjnej, powinno się to kontrolować, czyli ta nasza ostateczna praca wychodzi jako komenda, później jest kontrola, a później jest korekta. I tak powinno to funkcjonować. Czasami jest to bardzo mocno zaburzone, bo to odczuwamy chyba wszyscy tu siedzący, wiele osób mówiło to i wyrażało poczucie deficytu dyskusji, debat. Nie ma z kim rozmawiać, jest trudno o debatę.

Organizowałem różne konferencje i muszę państwu powiedzieć, że to jest główny zarzut do rządzących. Ja nie mówię politycznie – do Platformy Obywatelskiej czy do innej partii, tylko w ogóle, że politycy niezbyt chętnie słuchają, niezbyt chętnie rozmawiają. A ja jestem przekonany, że im lepszy polityk, tym bardziej uważnie i częściej słucha, a mniej mówi. Zresztą jeżdżąc na spotkania po całej Polsce, a jeżdżę i spotykam się w Polsce powiatowej od północy, południa, wchodu, zachodu, staram się słuchać, a ludzie bardzo dużo mają nam do powiedzenia.

Dziękuję za państwa wszystkie wypowiedzi. Z wieloma się zgadzam, z niektórymi nie, bo – zwrócę się do mojego przyjaciela, pana prezesa izby aptekarskiej – trudno jest, żeby zakontraktować dyżury dla aptekarza i nie może pan tego porównywać z dyżurami lekarskimi. One są niejako w cenie kontraktu i tak samo jest również i tutaj. Ja to rozumiem, ja rozumiem ten problem, ale pan wszedł na przykład na problem samorządu. Zgadzam się z tym, dlaczego by samorząd nie mógł czegoś zaoferować? Ja zawsze powtarzam w takiej sytuacji, jeśli samorząd potrafił zainwestować w boisko 500 milionów zł, to może i w bardziej szczytne cele inwestować – w naukę, w zdrowie, kulturę. Tak że jest tych obszarów bardzo wiele. Będziemy rozmawiali, Panie Prezesie, nieraz na ten temat i pewnie będziemy dochodzić do konkluzji.

Co to jest zawód zaufania publicznego? Bo mówiliśmy tutaj, że to jest niezdefiniowane przez ustawodawcę. Ja sobie myślę, jako

pacjent, jako klient notariusza, adwokata, inżyniera, architekta, że jeśli zwrócę się o pomoc z problemem medycznym, zdrowotnym, to mam pełne zaufanie, że to będzie dobrze, profesjonalnie zrobione. Mam taką nadzieję, że jak idę do adwokata, to dołoży wszelkich starań, żeby pomóc mi w sposób uczciwy, rzetelny, itd., itd. Jeśli będę robił projekt, to mam pewność, że ten projekt jest wykonany w sposób profesjonalny. I mam po prostu zaufanie do tej drugiej strony.

To trudno zdefiniować, ale tak to powinno wyglądać. Trudno jest mieć zaufanie do lekarza, który jest szkolony krócej, bo właściwie państwo mówili tutaj o deregulacji wielu zawodów, a Mietek Szatanek powiedział o niezwykle istotnej rzeczy, a mianowicie właściwie o deregulacji zawodu lekarskiego, medycznego, lekarza, bo szkolimy się o rok krócej. To przy olbrzymim rozwoju wiedzy jest właściwie zaprzeczeniem. Gdyby te studia wydłużono, wcale bym się nie zdziwił, ale praktycznie studia skrócono.

Dziękując jeszcze raz państwu za spotkanie, za tę wymianę opinii, powiem, że gdybyśmy na tym zakończyli, to byśmy wyszli stąd z niedosytem. Bo jednak myślę, że wiele rzeczy zostało rozpoczętych i o wielu zaczęliśmy mówić, ale nie skończyliśmy.

Mam pewną propozycję, właściwie dwie takie propozycje. Jedna może być nie do zrealizowania, o której mówiłem w czasie przerwy, żeby powołać zespół parlamentarny, bo nie można komisji powołać. Ja tu, jako wicemarszałek, pan przewodniczący, jako przewodniczący swojej komisji, jako profesor nie jest w stanie zorganizować komisji dwustronnej samorządów zaufania publicznego i rządu, bo tego nie jesteśmy w stanie zrobić. Jeśli państwo chcą zabiegać o to, to nie przez nas będzie łatwiej i prościej, to tylko może skomplikować sprawę.

Natomiast przyszła mi na myśl propozycja stworzenia zespołu parlamentarnego, który zajmowałby się tymi sprawami, ale ja nie mogę tego państwu zadeklarować, nie ma innych senatorów ani posłów, więc ani pan profesor, ani ja nie podejmujemy się prowadzenia takiego zespołu, bo to jest bardzo i duża odpowiedzialność i duża praca, duże zobowiązanie i to może w jakiś sposób nam się uda zorganizować. Natomiast mam taką propozycję – gdyby pan profesor również jeszcze wyraził chęć, wolę i zgodę, o co bardzo bym prosił – żebyśmy jeszcze raz się spotkali już nie na zasadzie konferencji, referatów. Proponowałbym takie spotkanie z nami, nie chcę powiedzieć nieformalne, tylko takie bardziej robocze z konkretnymi propozycjami. My moglibyśmy to rozważyć nawet w formie petycji skierowanej do komisji pana profesora, to w tej chwili przyszło mi do głowy.

Na takie robocze spotkanie państwa zapraszam. Nie jestem w stanie w tej chwili ustalić terminu, ale wystosuję do państwa zaproszenie spotkanie. Ono będzie krótsze, będzie bardzo robocze, żebyśmy bardzo roboczo i bardzo konkretnie porozmawiali o propozycjach. I jeśli będzie propozycja ustawowa, poprosimy naszych legislatorów, bo w Senacie są wspaniali legislatorzy, cenieni również i przez swoją może jakąś konkurencję w Sejmie, i może oni nam w jakiś sposób pomogą. Mogę to zadeklarować, że przyjdą legislatorzy i można byłoby się przyjrzeć temu, czy ktoś podjąłby się napisania jednej ustawy regulującej zawody zaufania publicznego, obejmującą wszystkie. Wątpię w to, tak szczerze mówiąc, i wydaje mi się to niemożliwe, i podzielam tutaj opinię pana profesora, ale być może się mylę, być może jest to możliwe.

Senat jest dobrym miejscem do tej dyskusji, tylko też chciałbym, żeby państwo wiedzieli, że Senat też jest w dużej mierze, w dziewięćdziesięciu kilku procentach, z wyboru politycznego i ma swoje pewne ograniczenia, ale również i taką, a nie inną sytuację polityczną.

Myślę, że na tym zakończymy, chyba że jeszcze ktoś bardzo by chciał powiedzieć ad vocem, ale to by chyba nam przedłużało dyskusję.

Ja do państwa wyślę zaproszenie z konkretną datą i dniem. Myślę, że w ciągu dwóch miesięcy, na początku przyszłego roku zorganizujemy takie spotkanie bardzo robocze.

Dziękuję bardzo państwu.

Senator Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Proszę państwa, zamykam konferencję. Dziękuję wszystkim za obecność.

Materialy

Naród może przetrwać tylko wtedy, kiedy między państwem a obywatelami istnieje wiele grup wtórnych, które są na tyle bliskie jednostkom, że wciągają je w swoją strefę działania, wprowadzając tym samym w ogólny strumień życia społecznego – Émile Durkheim

Samorządy zawodów prawniczych a rozwój społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa prawa

Budowa demokratycznego państwa prawa i tworzenie ściśle powiązanego z nim społeczeństwa obywatelskiego są jednym z największych osiągnięć Rzeczypospolitej na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. W zjawisko to doskonale wpisuje się również rozwój samorządności zawodowej, w tym samorządu radców prawnych.

Samorząd radców prawnych funkcjonuje od 1982 roku – zatem już ponad 30 lat. Dziś jest to największy spośród samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego, zrzeszający ponad 40 000 radców prawnych i aplikantów radcowskich, z czego prawie 11 000 w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

Po wyborach czerwcowych w 1989 roku samorząd radcowski objęły dynamiczne zmiany. Wtedy nastąpił wyraźny progres zarówno kompetencji zawodowych radców prawnych, jak i wzrost liczebności członków naszego samorządu. Wtedy tak naprawdę nasz samorząd stał się ważną częścią państwa obywatelskiego, reprezentując interesy wielu tysięcy opiniotwórczych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.

Spółeczeństwo obywatelskie jest obszarem, w którym buduje się aktywność jednostki i grup społecznych na styku obywatel (rodzina) i państwo. Jednym z jego najbardziej zasadniczych elementów jest samorządność zawodowa – zrzeszenie osób wykonujących ten sam zawód

Włodzimierz Chróścik – dziekan Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie.

i podlegających tożsamym normom, właściwym tylko dla danego zawodu. To właśnie surowe i jednoznaczne normy są najistotniejszym elementem, który skutecznie wpływa na jakość życia społecznego i jakość państwa prawa. Bez trudu można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której wszyscy prawnicy na rynku nie podlegają żadnym ograniczeniom i zawodowej jurysdykcji (dziś dotyczy to jedynie absolwentów prawa bez uprawnień zawodowych). Klient – czyli obywatel – będzie wówczas skazany wyłącznie na państwo, które (jak doskonale dowiodły badania i historia) nigdy nie będzie wywiązywało się z tej roli w sposób wystarczająco staranny, gdyż jest po prostu zbyt odległe od zwykłego obywatela i wypełnia wiele innych obowiązków. Tym samym bez samorządów zawodowych stojących na straży jakości wykonywania zawodu prawniczego i ustalających normy etyczne obowiązujące swoich członków obywatele skazani byłiby na swoistą „wolną amerykankę”. W przypadku naszego kraju byłaby to bez wątpienia pozycja upośledzona względem nieuczciwych „pośredników prawniczych”. Już dziś mnożyć by można przykłady bulwersującego wykorzystywania przez firmy „prawnicze”, kancelarie odszkodowawcze itd. niewiedzy Polaków lub ich roztargnienia oraz żerowania na zwykłym ludzkim nieszczęściu. Powstaje zatem pytanie, czy tak miałby wyglądać polski rynek usług prawnych przyszłości?

W tym pytaniu tkwi pewna intelektualna pułapka. Oczywiście, każdy odpowie, że nie jest to cel, do którego ma zmierzać państwo polskie. Ale czy rzeczywiście?

Samorzady zawodów prawniczych stanowią jeden z filarów demokratycznego państwa prawa i ochrony oraz rozwoju obywatelskiego społeczeństwa. Stojąc na straży deontologii zawodowej, bezpośrednio chronią obywatela. Swoim działaniem sprawiają, że prawo staje się przewidywalne, a zachowania prawnika, np. w trakcie prowadzenia sprawy, są dla klienta przejrzyste i zrozumiałe. Co więcej, pozwalają każdemu poszkodowanemu przez przedstawiciela danej prawniczej profesji dochodzić swoich praw. Z drugiej strony, eliminują z zawodu osoby niedające rękojmi jego należytego wykonywania. To podstawowe determinanty naszego funkcjonowania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Ta prawda musi być bezwzględnie rozumiana przez polityków, przedstawicieli mediów oraz społeczeństwo. Na przeszkodzie temu staje jednak, tak wydawałoby się już niemożliwe, pojęcie „populizm”. Od czasów Juana Perona populizm zrobił zawrotną wręcz karierę. Od lat na własnej skórze obserwujemy brzemiennie skutki jego działania, bowiem od prawie dwóch dekad nasze środowiska poddawane są nieustannemu atakowi – szczególnie ze

strony polityków. Wytwarza to szczególną sytuację, w której obywatele nie rozumieją istoty naszego działania i wagi samorządności zawodowej dla rozwoju kraju oraz ochrony ich interesów. W sytuacji nowej elekcji lub trudności gospodarczych sięga się po populistyczne hasła, których esencją jest atak na środowiska prawnicze. Pragnę podkreślić, że w tym przypadku nie ma rozróżnienia pomiędzy zawodami a samorządami. Są to bowiem dla Polaka pojęcia tożsame. Zobrazować to można prostym schematem: prawnik równa się zawód, równa się samorząd. Oznacza to, że w świadomości społecznej tworzymy jakąś wyimaginowaną grupę interesów, która powołana jest jedynie do zabezpieczenia jednostkowych interesów naszych członków. Jest oczywiste, że powinnością samorządów zawodowych jest obrona statusu jego interesariuszy. Czym innym jednak jest walka o standardy wykonywania zawodu, o jakość kształcenia, o przestrzeganie zasad etyki, czym innym zaś rzekoma zmowa w celu ochrony „czarnych owiec” znajdujących się w naszych szeregach. Musimy mocno i stanowczo powiedzieć, że taka praktyka jest niezgodna z naszymi ideałami, pragmatyką działania i prawem, które nas obowiązuje. Głoszenie innych tez jest właśnie najgorszym przejawem populizmu, który dotyka samorządy zawodów prawniczych, stanowiące integralną częścią polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też nie dziwi fakt, że takie działanie wprost podważa społeczne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Zaufanie, które już dziś jest mocno nadwątlone.

Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, że wymiar sprawiedliwości to jeden z najważniejszych elementów demokratycznego państwa prawa. Prawdą jest również, że każdy niczym nieuzasadniony atak na zawody prawnicze i na reprezentujące je samorządy zawsze będzie negatywnie oddziaływał na cały wymiar sprawiedliwości.

Ostatnie badania przeprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości pokazują niezwykle negatywny obraz tego zjawiska. Wymiar sprawiedliwości darzy dużym zaufaniem 30% badanych, 41% średnio mu ufa, zaś 29% ma do niego małe zaufanie. Na zaufanie do wymiaru sprawiedliwości składa się także zaufanie do poszczególnych jego instytucji i grup zawodowych działających na jego rzecz, spośród których dwie zajmują czołowe miejsca: notariusze (46%) i radcy prawni (40%).

Głównym powodem negatywnej oceny wymiaru sprawiedliwości jest opieszałość działań – tak uzasadnia swoją opinię ponad połowa niezadowolonych (56%). Kolejne argumenty, znaczące dla ponad jednej piątej osób krytycznie oceniających wymiar sprawiedliwości, to: słaba efektywność, korupcja (po 44%), niesprawiedliwe orzecznictwo (30%), nierzetelne

wykonywanie obowiązków (28%), brak niezawisłości, stronnictwo (26%), rutyna w działaniu (22%), niewystarczająca ochrona osób poszkodowanych (21%). Co ważne, w porównaniu z poprzednim badaniem z roku 2008, znacząco obniżyła się liczba ocen bardzo pozytywnych wśród badanych: z 17% do 2%. Przy tym tylko niespełna połowa badanych uważa, że prawo chroni obywatela (48%). Na tle tych wyników należy wskazać, skąd nasi rodacy czerpią wiedzę o wymiarze sprawiedliwości. Są to w kolejności: telewizja (67%), internet (45%), prasa (41%) oraz rozmowy z ludźmi (33%). Podsumowaniem tych badań niech będzie wynik sondażu przeprowadzonego na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych przez OBOP, opracowanego przez prof. Czapieńskiego, gdzie na pytanie: czy zgadzasz się ze stwierdzeniem – bogaty zawsze się wybroni przed sądem, bo stać go na najlepszych prawników – 84% ankietowanych odpowiedziało twierdząco. Dlatego też tak istotne jest zrozumienie, że każdy populistyczny atak na profesjonalne zawody prawnicze obniża poziom społecznej akceptacji dla działania wymiaru sprawiedliwości oraz jego instytucji. To szkoda wyrządzona przyszłości państwa prawa.

Polacy nie czerpią wiedzy z kontaktów z prawnikami czy też z innych wiarygodnych źródeł, tylko skupiają się na prostym, bardzo często wypaczonym przekazie płynącym z mediów. Stąd też tak istotne jest apelowanie i wpływanie na polityków, aby nie poświęcali jednego z najważniejszych elementów demokratycznego państwa prawa na rzecz doraźnych, krótkotrwałych interesów.

Można wymienić fundamentalne dla nas wszystkich zagadnienia, których nie powinno się nigdy negować – jest to wpływ samorządów zawodowych na sądownictwo dyscyplinarne, jakość kształcenia swoich adeptów i nadzór nad wykonywaniem zawodu. To są bowiem filary funkcjonowania samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego. W tym kontekście ogromny niepokój wzbudzają płynące z różnych ugrupowań politycznych propozycje zmiany brzmienia lub nawet zlikwidowania art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten stanowi dziś najważniejszą barierę dla polityków, którzy nosiliby się z zamiarem zniweczenia samorządności zawodów zaufania publicznego. Propozycje takie są szkodliwe dla naszego kraju i jego obywateli, zmierzają bowiem wprost do wyeliminowania z przestrzeni publicznej opinii reprezentantów dziesiątek tysięcy osób oraz zlikwidowania nadzoru nad wykonywaniem profesjonalnych zawodów prawniczych. Musimy bardzo stanowczo podkreślić, że na tego typu działania nigdy nie będzie naszej zgody. Cieszy jednak fakt, że są to przypadki odosobnione, które dziś – w odróżnieniu

od lat poprzednich – nie znajdują szerokiego poparcia. Jestem przekonany, że samorządy zawodowe, w tym zawodów prawniczych, pozostaną tak jak dotąd ważną częścią polskiego demokratycznego państwa prawa.

Najważniejsze problemy samorządów i zawodów prawniczych

Najbardziej niepokojącym zjawiskiem, przed którym obecnie stoi samorząd radców prawnych, jest postępująca pauperyzacja, szczególnie młodych radców prawnych. Przez lata funkcjonowania na rynku zawodów prawniczych w zasadzie nie znaliśmy tego pojęcia. Należy podkreślić, że oczywistym mitem jest fakt, że wszyscy prawnicy doskonale zarabiali czy zarabiają. Obecnie sytuacja na rynku usług prawnych jest niezwykle złożona. Według badań Krajowej Rady Radców Prawnych aż 86% Polaków w ciągu ostatnich pięciu lat nie skorzystało z jakiegokolwiek porady profesjonalnego prawnika. Niemal dokładnie ten sam odsetek mikro- i małych przedsiębiorców (84%) wskazał, że nie ma żadnej styczności z prawnikami w swojej działalności gospodarczej. Co wymaga podkreślenia, w obu badaniach ankietowani nie wskazywali, że zamierzają skorzystać w przyszłości z naszych usług, przy czym spośród tych 86% badanych tylko 1% wskazał, że przyczyną tego stanu rzeczy jest cena usługi, natomiast 99% ankietowanych wskazało, że po prostu nigdy nie miało takiej potrzeby. Zgodnie z wiodącą teorią potrzeb Abrahama Maslowa człowiek, aby korzystać z jakiejś usługi (dobra, rzeczy), musi najpierw uświadomić sobie potrzebę obcowania z nią. Dziś na rynku usług prawnych zdecydowana większość Polaków nie uświadamia sobie podstawowej potrzeby korzystania nawet z najprostszyc porad. Jest to stan daleko odbiegający na niekorzyść od rozwiniętych państw Unii Europejskiej. W tej sytuacji trudno dziwić się zjawisku pauperyzacji profesjonalnych prawników. Strona popytowa rynku usług prawnych nie jest rozwinięta, natomiast strona podaźowa rozwija się w sposób niezwykle dynamiczny. Co roku radcowską togę przywdziewają tysiące młodych adeptów sztuki prawniczej. Są to osoby dobrze wykształcone, najczęściej po wielu latach trudnej aplikacji. Dziś często stają one przed trudnym życiowym wyborem: kontynuować swoje marzenia związane z wykonywaniem jednego z zawodów prawniczych czy też porzucić cały dotychczasowy dorobek i próbować sił w innej profesji?

Państwo, tworząc ramy zawodów prawniczych – w tym radcy prawnego, wpływając bezpośrednio na egzaminy wstępne i zawodowe, musi wreszcie wziąć pod uwagę, że rynek usług prawnych jest obecnie nasycony do granic możliwości. Dla wielu absolwentów wydziałów prawa tworzy się miraż wspaniałej przyszłości w jednym z profesjonalnych zawodów prawniczych. Niestety, zderzenie z rzeczywistością bywa bolesne. Już teraz dochodzą do nas niezwykle niepokojące sygnały, że w urzędach pracy jako bezrobotni zarejestrowani są radcy prawni, co było kiedyś nie do pomyślenia.

Samorządy zawodów prawniczych wraz z instytucjami państwa oraz uczelniami wyższymi powinny wziąć tę sytuację pod uwagę. Musimy razem podjąć wszystkie możliwe działania, aby przeciwdziałać zjawisku pauperyzacji profesjonalnych prawników oraz widmu bezrobocia. Służyć temu powinny m.in. programy zapobiegające wykluczeniu prawnemu Polaków. Musi się rozwijać edukacja prawna społeczeństwa. Uczelnie wyższe powinny rozważyć prowadzenie zajęć w sposób bardziej praktyczny, w połączeniu z nauką tzw. umiejętności miękkich. Samorządy zaś już teraz dostosowują program aplikacji do zmian na rynku usług prawnych; prowadzimy też szkolenia i akcje edukacyjne.

Rzeczywiste efekty może dać jednak tylko połączenie wysiłków wszystkich wymienionych podmiotów. W innym przypadku należy oczekiwać szybkiej degradacji zawodów prawniczych, a co za tym idzie – możemy się spodziewać nasilenia bezkompromisowej walki o klienta. Niesie to ze sobą niebezpieczne skutki dla profesjonalizmu i wizerunku naszych zawodów. Należy pamiętać, że Kodeks Etyki Radcy Prawnego w zasadzie wyklucza stosowanie przez nas reklamy znanej z mediów. Przez to przedstawiciele prawniczych zawodów zaufania publicznego ze względów etycznych nie korzystają z wielu rynkowych możliwości konkurowania ofertą z innymi podmiotami, które funkcjonują na rynku. W tym miejscu należy przypomnieć, że tylko tzw. kancelarii prawnych, które prowadzą osoby bez aplikacji czy nawet wykształcenia prawniczego, jest na rynku przeszło 20 000.

Kolejnym istotnym problemem są próby deregulacji naszych zawodów, a w konsekwencji samorządów zawodów prawniczych. Jest przy tym faktem, że polski rynek usług prawnych został dotychczas zderegulowany w stopniu rzadko spotykanym w Unii Europejskiej. Samorządy zawodów prawniczych nie mają już wpływu na egzaminy wstępne ani zawodowe. Egzaminy wstępne są przeprowadzane w formie testów, które w żaden sposób nie sprawdzają faktycznych predyspozycji absolwentów wydziałów prawa do zawodu. Jakość kształcenia przyszłych radców prawnych powinna być nadrzędną wartością dla wszystkich, którym jest bliska

przyszłość wymiaru sprawiedliwości i rynku usług prawnych. Powstają kuriozalne pomysły, aby na aplikacje prawnicze przyjmować osoby bez odpowiedniego prawniczego wykształcenia – po krótkich studiach poddyplomowych, które z pewnością nie przygotują do aplikacji i zawodu w równie dobry sposób co pięcioletnie studia uniwersyteckie. Szukanie dróg na skróty jest najgorszym rozwiązaniem, które ustawodawca może wprowadzić w przypadku profesjonalnych zawodów prawniczych. Musimy zdawać sobie sprawę, że samorządy zawodowe stoją na straży jakości wykonywania zawodu. Ideą aplikacji nie jest kolejne „szkolenie”, skupiające się na powtórzeniu programu studiów wyższych, tylko ich praktyczne rozwinięcie, będące przepustką do uprawiania wymagającego i odpowiedzialnego społecznie zawodu. W sytuacji, w której na aplikację przyjmowane będą osoby bez pożądanej wiedzy podstawowej, musi na tym ucierpieć jakość zawodu, gdyż szkolenie aplikacyjne – siłą rzeczy – nie będzie w stanie nadrobić braków z wcześniejszego okresu edukacji.

W tym kontekście istotne jest, aby dialog pomiędzy samorządami zawodów prawniczych a reprezentantami władzy ustawodawczej i wykonawczej był prowadzony w dobrej wierze, w atmosferze zrozumienia faktycznej sytuacji zawodów prawniczych i rynku usług prawnych. To już najwyższy czas, aby politycy – bez względu na opcję, z której się wywodzą – dostrzegli w reprezentantach profesjonalnych prawników partnerów, którym także leży na sercu dobro naszego kraju i wymiaru sprawiedliwości. Jest to bowiem ostatni moment, w którym razem możemy zapobiec pauperyzacji naszych zawodów oraz postępującej degradacji wymiaru sprawiedliwości.

Wspólne, rozsądne i racjonalne działania, stanowczo odrzucające populizm oraz demagogię, mogą przyczynić się do wzrostu społecznej akceptacji dla uniwersalnych zasad demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego. Są to dla nas wszystkich wartości nadrzędne. W moim przekonaniu można tego dokonać tylko rozumnie współdziałając z samorządami zawodowymi, które są jednym z najistotniejszych fundamentów państwa prawa.

Bo – przypominając ponownie słowa É. Durkheima – „Naród może przetrwać tylko wtedy, kiedy między państwem a obywatelami istnieje wiele grup wtórnych, które są na tyle bliskie jednostkom, że wciągają je w swoją strefę działania, wprowadzając tym samym w ogólny strumień życia społecznego...”.

Samorząd radców prawnych jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko przepisom prawa.

Radcowie prawni zorganizowani są na zasadach samorządu zawodowego, którego jednostkami organizacyjnymi jest 19 okręgowych izb radców prawnych oraz Krajowa Izba Radców Prawnych. Przynależność radców prawnych i aplikantów radcowskich do samorządu jest obowiązkowa. Liczba radców prawnych i aplikantów zrzeszonych w 19 okręgowych izbach w Polsce wynosi ponad 40 000. Celem samorządu radców prawnych jest reprezentowanie interesów zawodowych swoich członków oraz zapewnienie najwyższego poziomu świadczonych przez radców prawnych usług prawniczych.

Na szczeblu krajowym samorząd radców prawnych reprezentowany jest przez Krajową Radę Radców Prawnych, na czele z prezesem. Do zakresu działania KRRP należy m.in.:

- udzielanie opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków dotyczących unormowań prawnych;
- koordynowanie działalności okręgowych izb radców prawnych i sprawowanie nadzoru nad ich działalnością;
- uchwalanie regulaminów wewnątrzsamorządowych;
- współdziałanie z ministrem sprawiedliwości.

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie jest największą okręgową izbą radców prawnych w kraju, która zrzesza prawie 8700 radców prawnych i 2100 aplikantów radcowskich (dane z października 2013 r.). Obejmuje powiaty i miasta na prawach powiatu: garwoliński, gostyński, grodziski, kutnowski, legionowski, łukowski, miński, nowodworski, otwocki, piaseczyński, płocki, Płock, pruszkowski, siedlecki, Siedlce, sierpecki, sokołowski, warszawski zachodni, Warszawa, węgrowski, wołomiński i żyrardowski.

Działalnością Izby kieruje Rada, zaś jej organem wykonawczym jest Prezydium (dziekan, wicedziekan, sekretarz, skarbnik i członkowie). Na czele Rady stoi dziekan. Obecnie funkcję dziekana Rady OIRP w Warszawie pełni r. pr. Włodzimierz Chróścik.

Działalność Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie obejmuje m.in.:

- szkolenie aplikantów radcowskich – ukończenie trzyletniej aplikacji radcowskiej przez absolwentów prawa oraz pozytywny wynik egzaminu zawodowego pozwala uzyskać uprawnienia radcy prawnego;

- prowadzenie szkoleń w ramach doskonalenia zawodowego – każdy radca prawny obowiązany jest do stałego pogłębiania wiedzy prawniczej, między innymi poprzez systematyczne uczestnictwo w obowiązkowych szkoleniach;

- piętnowanie przypadków niewłaściwego wykonywania zawodu lub nieetycznego zachowania – radcowie prawni i aplikanci radcowscy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione nienależyte wykonywanie zawodu radcy prawnego oraz za czyny sprzeczne ze ślubowaniem radcowskim lub z zasadami określonymi w Kodeksie Etyki Radcy Prawnego; w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej orzeka Okręgowy Sąd Dyscyplinarny.

Ponadto Okręgowa Izba Radców Prawnych:

- o podejmuje działania integracyjne (imprezy o charakterze sportowo-rekreacyjnym i kulturalnym) na rzecz swoich członków;

- o prowadzi działalność wydawniczą;

- o prowadzi działalność pro publico bono.

Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim

Samorządność jest słowem, które w nowożytnej historii Polski zawiera bardzo silny ładunek konotacji historycznych i emocji związanych wprost z okresem walki o niezależny i samorządny związek zawodowy *Solidarność* oraz z działaniami opozycji demokratycznej w latach osiemdziesiątych XX wieku zmierzających do przywrócenia Polsce suwerenności i zbudowania demokratycznego państwa.

Nadzieje te spełniły się. W Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997r. Naród stał się suwerenem, a poszanowanie i ochronę godności obywatela – przyrodzonej i niezbywalnej – wskazano jako obowiązek władz publicznych. Przywrócono samorząd terytorialny, uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej, konstytucyjną zasadą stała się decentralizacja władzy publicznej. W tej filozofii państwa swe miejsce znalazły też samorządy zawodowe.

Samorządność zawodowa została wprowadzona w Konstytucji jako cecha konstytutywna dla pojęcia zawodów zaufania publicznego, które po myśli art. 17 ust. 1 Konstytucji wykonują część władzy publicznej w ramach realizacji zasady pomocniczości wobec organów państwa.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, chociaż nie jest pojęciem normatywnym, ale wypracowanym przez język środków komunikacji społecznej i polityki, nade wszystko zaś silnego nurtu filozoficznego,

Jarosław Zdzisław Szymański – dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi.

którego początków szukać należy już u Arystotelesa, jest ono integralnie związane z pojęciem demokratycznego państwa prawnego i zakłada standardy wyższe niż pojęcie systemu demokratycznego, wzbogacając tenże o kategorię twórczej aktywności obywateli w sprawach publicznych, której demokratyczne państwo winno sprzyjać. Za społeczeństwo obywatelskie uznaje się współcześnie takie, w którym:

- suwerenem władzy jest naród sprawujący ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio,
- władza działa w granicach i na podstawie prawa,
- system źródeł prawa uwzględnia interesy obywateli,
- istnieje prawny system ochrony praw i wolności obywateli,
- funkcjonują instytucje gwarantujące przestrzeganie praw (np. Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich),
- zapewnia się obywatelom możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, istnieją prawne gwarancje tworzenia organizacji wyrażających interesy obywateli.

Istotą nade wszystko pozostaje przekonanie, że to nie władza jest źródłem praw człowieka i obywatela, ale jednostka i jej godność, a to przekonanie zmienia w sposób najistotniejszy model, który konstytucyjnie i praktycznie istniał do roku 1989, czyniący z państwa instytucję najważniejszą, górującą nad obywatelem i wyznaczającą zakres przysługujących mu praw. Jeżeli przyjmiemy, iż fundamentem systemów demokratycznych są demokratyczne, wolne wybory do parlamentów oraz organów samorządu terytorialnego, rozdział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz demokratyczna kontrola nie tylko opinii publicznej, ale kontrola instytucjonalna i systemowa wybranych demokratycznie organów władzy, to niewątpliwie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego łączy się z upowszechnieniem aktywności publicznej obywateli i umożliwieniem obywatelom uczestnictwa w wykonywaniu zadań publicznych oraz upowszechnieniem procesów decyzyjnych w państwie. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo dynamiczne, przede wszystkim w aspekcie własnej inicjatywy i aktywności w podejmowaniu decyzji poprzez instytucje formalne, jak również struktury czy akcje powoływane przez obywateli ad hoc.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi podstawę prawnoustrojową istnienia w porządku państwowym Rzeczypospolitej samorządności zawodowej zawodów zaufania publicznego.

W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonywające zawody zaufania publicznego i sprawujące

pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Ratio legis tego przepisu było stworzenie samorządów zawodowych jako zdecentralizowanego komponentu administracji publicznej, któremu powierzono rolę pomocniczą w wykonywaniu władztwa dla realizacji zadań publicznych zarówno dla członków samorządów, jako tzw. korporacji prawa publicznego, jak również dla dobra wszystkich obywateli, czyli szeroko pojętego interesu publicznego. Z kategorii interesu publicznego wynika zakres regulacyjny kompetencji samorządów zawodowych, które winny sprowadzać się przede wszystkim do:

- wpływu na wstępowanie do samorządów zawodowych nowych członków,
- dbałości o szkolenia profesjonalne członków danej grupy zawodowej zorganizowanej w samorząd, w tym również o permanentne podnoszenie poziomu profesjonalnego i doskonalenie zawodowe,
- ustalanie standardów wykonywania zawodów, przede wszystkim etycznych,
- kontrola profesjonalnej i etycznej jakości dostarczanych społeczeństwu usług.

Generalnie wprowadzenie do Konstytucji RP samorządów zawodów zaufania publicznego było wyrazem kreowania zaufania obywateli do określonego zawodu ze względu na jego istotną rolę społeczną i znaczenie ustrojowe.

Dla wykonywania swojej ustrojowej roli przez samorzady zawodów zaufania publicznego, tj. realizacji – zgodnie z zasadą pomocniczości – zadań publicznych zleconych im przez państwo, warunkiem sine qua non jest zapewnienie samorządom pewnej autonomiczności i samodzielności w wykonywaniu powyższych zadań. Tak oto w wypełnianiu podstawowej funkcji państwa, jaką jest wymiar sprawiedliwości, przed sędzią, który orzeka w imieniu Rzeczypospolitej, staje adwokat, członek samorządu zawodowego, więc nie instytucji państwowej, którego zadaniem jest obrona interesu obywatela, często zagrożonego właśnie przez wadliwe posunięcia władzy państwowej i naruszenia praw. Nie sposób nie dostrzec w tym pozycji zawodowej oraz ustrojowej pełnomocników i szczególnej roli realnego przestrzegania wartości konstytucyjnych.

W opisanym powyżej kontekście szczególnego znaczenia nabiera potrzeba niezależności samorządu adwokackiego. Zgodnie art. 1 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze z dnia 26.05.1982r., z późn. zm. do zadań ustrojowych adwokatury należy m.in. współdziałanie w ochronie praw

i wolności obywatelskich. Gwarancją realizacji wartości ustrojowych i aksjologicznych przez adwokaturę jest jej niezależność od władzy wykonawczej, przede wszystkim od Ministra Sprawiedliwości i oddzielnej już roli Prokuratury.

Niestety – ten idealny model wypaczają zmiany ustawodawcze, które poczynając od 2005r., zmierzają wprost do ograniczenia samorządności zawodowej poprzez systematyczne, wynikające z doraźnych celów politycznych, redukowanie kompetencji samorządów zawodów zaufania publicznego. Jest to wyrazem tendencji centralistycznych ponad podziałami politycznoformacyjnymi, wbrew retoryce składanych deklaracji politycznych, ale też gwarancjom konstytucyjnym i modelowi ustrojowemu państwa prawnego i społeczeństwa obywatelskiego.

Przykładami powyższej tendencji jest ograniczenie roli samorządów zawodów prawniczych, m.in. samorządu adwokackiego, któremu odebrano bezpośredni wpływ na przeprowadzanie egzaminów wstępnych na aplikację adwokacką, czy też deprecjacja aplikacji adwokackiej i egzaminu adwokackiego jako koniecznych warunków uzyskania tytułu adwokata i wykonywania zawodu poprzez niczym nieusprawiedliwione poszerzenie pozaaplikacyjnych dróg do zawodu, np. umożliwienie doktorom nauk prawnych wpisu na listę adwokatów bez odbycia aplikacji i złożenia egzaminu adwokackiego, czy też wprowadzenie zamiast aplikacji adwokackiej wymogu czterech lat pracy w ramach tzw. ogólnej praktyki przy stosowaniu prawa, np. pracy w urzędzie administracji jako referent.

W chwili obecnej przedstawiciele niektórych sił politycznych w parlamencie chcieliby również ograniczyć samorządność zawodową poprzez odebranie samorządom prawniczym sądownictwa dyscyplinarnego i stworzenie wspólnego państwowego sądownictwa dyscyplinarnego dla wszystkich zawodów prawniczych, a więc dla sędziów, prokuratorów, komorników, notariuszy, adwokatów, radców prawnych. Projekt powyższy jest pozbawiony rozsądnego rozróżnienia kilku podstawowych różnic, a mianowicie, iż nie mogą podlegać kognicji takiego sądu przedstawiciele zawodów będących funkcjonariuszami publicznymi, jak np. sędziowie i prokuratorzy, na równi z podmiotami niemającymi takiego szczególnego statusu, jak adwokaci czy radcy prawni. Nie mogą oni podlegać również odpowiedzialności dyscyplinarnej wspólnego sądu ze względu na specyficzne, niebywale odmienne zasady etyk zawodowych, zdeterminowane ich całkowicie odmienną rolą ustrojową i społeczną. Tego rodzaju pomysły legislacyjne polityków spowodowałyby sprowadzenie

np. samorządu adwokackiego do funkcji kadłubowej, w której jedyną kompetencją samorządową byłoby szkolenie aplikantów.

Zachodzi aksjologiczna i doktrynalna sprzeczność pomiędzy praktyką polityczną rządzących a istotą społeczeństwa obywatelskiego, dla bytu którego samorządność terytorialna oraz zawodowa są wartościami konstytutywnymi. Władza wykonawcza, jako władza sensu stricto polityczna niechętnie dzieli się *władzą* z obywatelami, w szczególności gdy wykazują oni wysoki stopień instytucjonalnej samoorganizacji i autonomii, jak w wypadku samorządów zawodowych. Jednak w obecnym stanie tzw. zmian postderegulacyjnych można postawić pytanie o ich zgodność z Konstytucją RP oraz deklarowanymi wartościami społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany deregulacyjne zostały przeprowadzone poza rzetelnymi konsultacjami społecznymi z przedstawicielami samorządów zawodów zaufania publicznego oraz z naruszeniem profesjonalnego pod względem merytorycznym porządku legislacyjnego izby niższej parlamentu RP poprzez powołanie w tym celu speckomisji i oderwanie prac sejmowych na tym poziomie od komisji merytorycznych. Nie znaleziono żadnego kompromisu jako sposobu rozwiązywania problemów społecznych w demokratycznej kulturze politycznej pomiędzy celami społecznymi, jak upowszechnienie dostępu do studiów wyższych, którego jednak następstwem stała się nadprodukcja absolwentów uczelni wyższych, których kondycja intelektualna często pozostawia wiele do życzenia i strukturalne bezrobocie w tej grupie społecznej, a wymogiem i oczywistą społeczną potrzebą spełniania przez absolwentów wysokich kryteriów merytorycznych i intelektualnych.

Interes publiczny nie jest realizowany w produkcji jak największej liczby prawników świadczących usługi prawne, ale polega na zapewnieniu, szczególnie wśród prawników związanych z wymiarem sprawiedliwości oraz bezpieczeństwem obrotu prawnego, najwyższego poziomu profesjonalnego w świadczeniu usługi oraz wysokich standardów deontologii zawodowej.

Jednym z obowiązków państwa jest zagwarantowanie obywatelom, obok bezpieczeństwa osobistego, zdrowotnego, również bezpieczeństwa obrotu prawnego poprzez zapewnienie we współdziałaniu z samorządami, a nie w opozycji do nich, najwyższego merytorycznego i etycznego poziomu prawników. W tym kontekście nie do zaakceptowania jest filozofia wyrażana słowami byłego ministra sprawiedliwości, iż o usługach prawnych ma decydować rynek oraz asekuracja ubezpieczeniowa w zakresie odpowiedzialności cywilnej prawników na wypadek szkód.

Tego rodzaju podejście stanowi całkowite niezrozumienie funkcji wymiaru sprawiedliwości w państwie, roli związanych z nim zawodów prawniczych i samej funkcji obrotu prawnego oraz jest zaprzeczeniem interesu publicznego, podobnie jak sprzeczne z interesem publicznym byłoby takie podejście do usług medycznych w ramach systemu ochrony zdrowia.

W chwili obecnej stoimy na rozdrożu wobec rysującego się wyboru ustrojowego pomiędzy koncepcjami wyrażanymi przez istotne siły polityczne, jak zmiana Konstytucji RP i wykreślenie art. 17, a zatem budowa państwa centralistycznego albo przywrócenie – po okresie populistycznej i antyprofesjonalnej deregulacji – znaczenia i roli istniejących instytucji ustawowych, budujących samorządność zawodową *ergo* społeczny porządek obywatelski w demokratycznym państwie prawnym.

Architekt – zawód zaufania publicznego a zamówienia publiczne

W moich rozważaniach, którymi chciałbym się z państwem podzielić, wykorzystałem moje trzydziestoletnie doświadczenie architekta, wykonawcy zamówień publicznych i inwestora inwestycji publicznych w ramach samorządu terytorialnego. Po latach doświadczeń i poznaniu obu stron medalu dochodzę do wniosku, że relacje architekt – zamówienia publiczne, inwestycja celu publicznego – architekt to relacje: jednostka – społeczeństwo, społeczeństwo – jednostka.

To uproszczenie to model relacji, które chcę państwu przybliżyć, by na jego przykładzie można było zdiagnozować przyczyny konfliktów w tym obszarze.

Architekt – zawód zaufania publicznego, co to znaczy? Czym jest zawód, konkretny zawód. Wszyscy wiemy, ale czym jest zawód architekta, już niekoniecznie. Więc przypomnijmy. Architektura to sztuka kształtowania przestrzeni w wymiarze społecznym, wspólnotowym, rodzinnym i indywidualnym. W przestrzeni ukształtowanej przez architekta wszystkie relacje pomiędzy społeczeństwem, wspólnotą, rodziną i jednostką muszą być harmonijnie ułożone, w przeciwnym razie wywołane zostaną konflikty, i to takie konflikty, w których strony nie do końca uświadamiają sobie podłoże, na którym te konflikty wyrastają.

A więc gdy klient: społeczeństwo, wspólnota, rodzina czy jednostka powierza architektowi konkretne zadanie zaprojektowania obiektu użyteczności publicznej, komercyjnej, rodzinnej czy indywidualnej, ufa,

Wojciech Gęsiak – prezes Krajowej Izby Architektów.

że ten profesjonalista zrealizuje to zadanie i problemy z tym związane rozwiąże w sposób najlepszy z możliwych, że relacje, o których mówiłem wcześniej, zostaną harmonijnie zestrojone. Architektura, która powstanie na bazie zleconego projektu, w pełni zrealizuje wymagania, marzenia zleceńodawcy, zdobędzie społeczne uznanie, akceptację, a przede wszystkim nie wywoła konfliktu z otoczeniem.

To zaufanie i odpowiedzialność z niego płynąca jest tak trudna do skodyfikowana, że do tej pory nikt tego nie dokonał. I niech tak pozostanie. Dzień, w którym ktoś tego dokona, będzie początkiem końca dobrych relacji klient – architekt, architekt – klient. Klient, i nie ma to większego znaczenia, czy jest to jednostka, rodzina, wspólnota, czy społeczeństwo, wybiera architekta, któremu ufa, że wykona zadanie dobrze, rzetelnie, z uwzględnieniem wszystkich norm i przepisów obowiązujących, o których on sam nie ma żadnego pojęcia, i nie musi, bo zleca przecież zadanie profesjonalście.

Jak państwo zauważyli, do tej pory nie ma rozróżnienia inwestora, niezależnie czy jest on jednostką, wspólnotą, czy społeczeństwem. Ponieważ przechodzimy do fazy zlecenia, to tutaj musi nastąpić rozdział. O ile jednostka, często nawet wspólnota mogą zlecenie powierzyć według własnych reguł wybranemu architektowi, to społeczeństwo już tego tak prosto uczynić nie może, i to z wielu powodów. Nie może tego zrealizować wprost, tylko przez instytucje i odpowiednie urzędy. Jak instytucje i urzędy, to procedury, a procedury w tym zakresie ustala ustawa – Prawo zamówień publicznych. Obserwacja rynku zamówień publicznych uświadamia nam, że absolutna większość rozstrzygnięć (a muszę tu przypomnieć, że mówię o zamówieniach na projekty architektoniczne) oparta jest na najniższej cenie, po wstępnej powierzchownej selekcji, czyli sprawdzeniu dokumentów formalnych: trzyletniego doświadczenia zawodowego i tak zwanych dokumentów o niemaniu zalegania i karania. Dokumenty oczywiście ważne, ale z punktu widzenia zadania marginalne. Bez procedury sprawdzania stopnia przygotowania oferenta jego dotychczasowego doświadczenia, a zwłaszcza doświadczenia z realizacji i eksploatacji zaprojektowanych przez niego obiektów. Ale czy można tu mówić o zrealizowanych projektach, jeżeli doświadczenie zawodowe zgodnie z ustawą, które mogą przedstawić oferenci, ograniczone jest do trzech lat. Jeden rok powstaje projekt, procedura pozwolenia na budowę minimum pół roku, przygotowanie i rozstrzygnięcie przetargu drugie pół, a realizacja od roku do kilku. Razem minimum pięć lat na pełną realizację, a gdzie eksploatacja. Wymagane doświadczenia z ostatnich trzech lat, w za-

den sposób niemające najczęściej odzwierciedlenia w realizacji, a prawie nigdy w eksploatacji, jest doświadczeniem tylko iluzorycznym. Dziesięć lat dałoby szansę inwestorowi przyjrzeć się lepiej oferentom.

Skoro nie dysponujemy materiałem do kompleksowej oceny oferenta, to najprostszym rozwiązaniem pozostaje cena. Komisje przetargowe najczęściej składają się z urzędników, prawnika, skarbnika lub księgowego, a w samorządach dokooptowuje się jeszcze radnych z odpowiedniej komisji.

Prawnicy sprawdzają skrupulatnie dokumenty, skarbnik lub księgowy zestawia ceny i wybór jest prosty. Jeżeli mimo wszystko włączą w ten proces jakąkolwiek ocenę oferenta, a zwłaszcza fachową (co jest oczywiste w większości krajów europejskich), komisja ryzykuje posądzenie o stronniczość, a nawet korupcję.

Jedyne kryterium ceny zapewnia urzędnikowi brak podejrzeń i święty spokój, a gdzie tu cel, którym jest dobra architektura, będąca materialną realizacją dobrego projektu, wyłonionego w dobrej procedurze, gdzie obiekt funkcjonalny, estetyczny, nieburzący harmonii w zastanym otoczeniu, odpowiednio tani w realizacji, i co dzisiaj bardzo ważne – w eksploatacji.

Czy obecna ustawa daje możliwości dobrej procedury do realizacji dobrej architektury? Daje tylko w jednym przypadku, w procedurze konkursu architektonicznego. Izba Architektów RP od lat zabiega o to, by na wszystkie obiekty użyteczności publicznej realizowane ze środków publiczny ogłaszano konkurs, nie przetarg.

Nie będę tutaj rozważał wszystkich zalet i wad konkursów, bo jak wszędzie są jedne i drugie. Przywołam tylko powiedzenie Winstona Churchilla: „Demokracja jest jednym z najgorszych systemów, ale nikt do tej pory nie wymyślił lepszego”.

Tylko konkurs wyłoni najlepszy projekt, podda go ocenie społecznej, oceni koszty realizacji i eksploatacji, jednoznacznie rozstrzygnie, komu zlecić zadanie projektowe, i zdejmie z zamawiającego odium posądzeń.

Na początku mych rozważań powiedziałem, że będę mówił o relacjach jednostki ze społeczeństwem i społeczeństwa do jednostki. Relacje te są dobre tylko w jednym przypadku: gdy interes społeczny i interes jednostki są w jednakowym poszanowaniu, każde przechylenie na jedną ze stron rodzi patologię.

Dziękując za zaproszenie na tak wspaniałe forum, na którym mogłem zabrać głos w sprawie, na którą, pośrednio lub bezpośrednio, mają państwo wpływ, proszę więc o przemyślenia na ten temat i proszę o wykorzystanie swego wpływu na kształt ustawy o zamówieniach publicznych.

Wystarczy tylko trochę unieść się ponad horyzont praw, przepisów i zobaczyć ludzi, i to ludzi po wszystkich stronach źle ustawionych relacji, najczęściej wszyscy są nieszczęśliwi. Nieszczęśliwi są urzędnicy, którzy muszą wybrać, nieszczęśliwy wybrany projektant, który musi zrealizować projekt za cenę, którą najczęściej w przypływie rozpaczyny podał. Nieszczęśliwy wykonawca, który ma zrealizować inwestycję na podstawie projektu za najniższą cenę, a co najgorsze, na koniec nieszczęśliwe pokolenia użytkowników.

Tyle nieszczęść tylko dla jednego, dla świętego spokoju urzędnika, decydenta. To chyba za wiele, najwyższy czas to zmienić.

Samorządy zawodowe jako instytucja demokratycznego państwa prawnego

Samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego powoływane są na mocy przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Zgodnie z powyższym 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.

Przywołany przepis umieszczono w rozdziale pierwszym ustawy zasadniczej, który zawiera fundamentalne zasady funkcjonowania państwa polskiego. Ustrojowy charakter omawianego przepisu² potwierdzony został m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r.³, który orzekł, iż jest oczywiste, że dopuszczenie funkcjonowania samorządów zawodowych stanowi wyraz demokratyzacji życia publicznego. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, dając możliwość kreowania samorządów zawodowych, wyznacza im określoną rolę publiczną.

Potwierdza to fakt, iż większość funkcjonujących obecnie samorządów zawodowych powołano do życia po przełomie z 1989 r., z tego znaczną

Andrzej Roch Dobrucki – prezes Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 482 z późn. zm.).

² P. Winczorek, T. Stawecki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, Palestra 2006, nr 7–8.

³ Sygn. akt SK 64/03, Prokuratura i Prawo 2005, nr 4, poz. 45, s. 46.

część po wejściu w życie przepisów Konstytucji z 1997 r. Natomiast wszystkie poprzednie ustawy były po tej dacie istotnie nowelizowane. Zatem wraz z transformacją ustrojową pojawiły się możliwości przywrócenia samorządom zawodowym właściwej pozycji i zostały one wykorzystane.

Umocowanie działania samorządów zawodowych jest więc bardzo silne i wyjątkowe, ponieważ poza organami władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz samorządów terytorialnych niewiele jest instytucji, wywodzących swoje istnienie z najwyższego aktu prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest Konstytucja.

Decentralizacja to proces rozdzielenia władzy i zadań administracyjnych przez centralne organy państwa na rzecz jednostek administracji niższego szczebla⁴. Istotą decentralizacji administracji państwowej jest więc ustawowe przeniesienie określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej⁵. Przekazanie zadań może wiązać się z rozszerzeniem zakresu uprawnień jednostek administracji oraz samodzielnością podejmowania decyzji. Przy czym samodzielność ta, traktowana jako element konstytucyjny decentralizacji, stanowi warunek *sine qua non* decentralizacji⁶.

W konsekwencji decentralizacja i samorządność oznaczają mobilizację aktywności społecznej na poziomie społeczności lokalnych i włączenie ludzi w proces demokratyczny. Jednocześnie pozwalają lepiej organizować usługi publiczne na poziomie lokalnym i kontrolować w tym zakresie wydatki publiczne.

Formą decentralizacji władzy publicznej jest tworzenie samorządów zawodowych, których istotą jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi w określonym obszarze samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniom obywateli zorganizowanych na podstawie ustawy.

Decentralizacja administracji jawi się w tym ujęciu jako korelat demokratyzacji struktur państwowych i podziału władzy między państwo a wyodrębnione grupy społeczne, funkcjonujące w jego obrębie. Stanowi przez to jeden z filarów demokratycznego ustroju politycznego, zasadzającego się na realnym wpływie społeczeństwa na sprawowanie władzy publicznej⁷.

⁴ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999, s. 159.

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 106. Por. też K. Walkowiak, *Rola izb rolniczych w Polsce*, Poznań 2004, s. 38.

⁶ Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 49 oraz E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 197.

⁷ M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, STUDIA IURIDICA XLIII/2004, s. 17–18.

Powodów przesądzających o tym, że demokratyczne państwo decyduje się na decentralizację, jest wiele, najważniejsze wydają się jednak dwa:

- samorząd zawodowy zbliża obywatela do państwa – organy samorządowe skracają proces decyzyjny, czyli zadania publiczne zlecone im przez państwo w drodze ustawy samorządy realizują szybciej i oszczędniej, niż czynią to organy administracji rządowej. Im więcej samorządu, tym mniej biurokracji. Ta okoliczność sprawia, że w ustroju demokracji obywatelskiej państwo świadomie zleca jednostkom samorządowym określone ustawą zadania publiczne, które samorząd wykonuje z większym zaangażowaniem, zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnej.

- samorząd jest funkcją decentralizacji, w której najpełniej urzeczywistnia się idea demokracji obywatelskiej. Jej zagrożenie stanowią centralizm i biurokracja, które tkwią w samej organizacji państwa. Ich przeciwwagę stanowi decentralizacja administracji publicznej, czyli m.in. samorząd zawodowy. W praktyce oznacza to dopuszczenie do rozwiązywania określonych zadań publicznych społeczeństwa, czyli bezpośrednio zainteresowanych obywateli⁸.

Istotne znaczenie samorządów zawodowych potwierdził ustawodawca wprowadzając do przepisów Konstytucji z 1997 r. pojęcie „zawodu zaufania publicznego”, co przyczyniło się do prawnego umocowania istnienia samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego. Z tą chwilą nastąpiło prawne potwierdzenie, że samorząd zawodowy stanowi nieodzowny element zdecentralizowanej administracji publicznej.

Dostrzeżono w ten sposób także obiektywnie istniejący fakt posiadania przez pewną grupę zawodów szczególnych cech wspólnych. Polski system prawa nie doczekał się jednak prawnej definicji „zawodów zaufania publicznego”, mimo że ustawodawca posługuje się tym pojęciem w art. 17 Konstytucji RP.

Z przywołanego przepisu art. 17 ustawy zasadniczej można wywnioskować, że samorząd zawodowy ma do spełnienia dwa podstawowe zadania:

- 1) reprezentowanie osób wykonujących zwód zaufania publicznego,
- 2) sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Pierwsza z wymienionych funkcji polega na reprezentacji danego „zawodu zaufania publicznego” wobec obywateli i ich organizacji, a także wobec organów państwowych. Oznacza to, iż obowiązkiem każdego

⁸ S. Wykretowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, praca zbiorowa pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2008, s. 68.

samorządu zawodowego jest dbałość o interesy osób wykonujących konkretny zawód oraz o ich poziom fachowy i etyczny. Natomiast druga funkcja, dotycząca sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu zaufania publicznego, jest powodem, dla którego ustawodawca powierzył samorządom tych zawodów kompetencje o charakterze publicznym, w tym władcze, sprawowane wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego.

Tradycyjnie zakres, w jakim państwo przekazuje władztwo publiczne samorządowi zawodowemu, obejmuje:

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych,
- nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu,
- dopuszczenie do wykonywania zawodu i prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania danego zawodu,
- czuwanie nad etyką wykonywania zawodu,
- doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w zawodzie,
- sądownictwo dyscyplinarne – w przypadku niektórych zawodów, jak np. zawód inżyniera budownictwa, także sądownictwo zawodowe.

Do powstania samorządów zawodowych konieczna jest stosowna ustawa⁹, która określi jego cele, wyznaczy krąg osób, które będą realizowały dane wspólnoty samorządowe, przesądzi ogólnie o organizacji i zasadach funkcjonowania danego samorządu oraz przekaze określone zadania i kompetencje należące zwykle do administracji rządowej¹⁰.

W najszerszym ujęciu celem samorządu zawodowego, jako osoby prawa publicznego – co wynika bezpośrednio z art. 17 ust. 1 Konstytucji – jest ochrona interesu publicznego¹¹. Istotne jest przy tym, że ta cecha samorządów zawodowych pociąga za sobą obowiązek przynależności do samorządu wszystkich osób, które wykonują określone zawody¹². Oznacza to, że przynależność do samorządów zawodowych osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego jest obligatoryjna i wynika z mocy prawa. Nie można zatem nie należeć do odpowiedniej wspólnoty

⁹ A. Wróbel, *Człowiek i charakter prawnego samorządu notarialnego i jego kompetencje prawodawcze*, Rejent 2001, Nr 5, str. 271.

¹⁰ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 30.

¹¹ Por. wyrok SN z dnia 13 maja 1999 r., sygn. akt NSZ 1/98, OSNAP 1999, nr 22, poz. 840.

¹² Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK 2001, z. 4, poz. 86 oraz wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 9.

samorządowej, jeżeli wykonuje się ten rodzaj zawodu, a wykonywanie zawodu poza wspólnotą jest prawnie niedopuszczalne.

Dostrzegając silne podstawy prawne samorządów zawodowych, wśród przeciwników samorządów pojawiają się próby zmiany przepisu art. 17 Konstytucji. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 2008 r. Jednak głosy przedstawicieli nauki i praktyki, sprzeciwiające się tego typu zmianom, zostały uwzględnione i poselski projekt w tym zakresie odrzucono już w pierwszym czytaniu w Sejmie. Dążenia do ograniczenia działania samorządów dają się jednak nadal zauważać, bowiem przy okazji deregulacji zgłoszone zostały kolejne, jeszcze bardziej radykalne propozycje zmian, polegające na wykreśleniu art. 17 z Konstytucji. W obecnym stanie prawnym zgłoszenie takiej propozycji zmiany Konstytucji budzi zdziwienie, ponieważ zdaniem konstytucjonalistów prowadziłoby to *de facto* do zmiany tożsamości Rzeczypospolitej, stanowiąc zamach na decentralizację państwa, o co tak długo walczyliśmy.

Tym bardziej należy uzmysłowić sobie istotę tworzenia samorządu zawodowego – samorząd nie jest celem samym w sobie, lecz jednym z narzędzi powołanych do świadomego kształtowania stosunków społecznych i gospodarczych. Dlatego podkreśla się, iż prawidłowe funkcjonowanie zawodów zaufania publicznego możliwe jest tylko w państwach demokratycznych, w systemach szanujących prawa człowieka.

Samorządy zawodowe posiadają tak ważne miejsce w społeczeństwie obywatelskim, że stają się pożądanym dobrem przez liczne grupy zawodowe, które zmierzają do tworzenia samorządów zawodowych, a tym samym do uzyskania statusu zawodu zaufania publicznego.

Nie da się więc przecenić ogromnej roli, jaką odgrywają samorządy zawodowe w państwie. Istotne zadania, związane z życiem zawodowym licznych grup osób, wykonują organy będące blisko ludzi, zintegrowane ze środowiskiem zawodowym i stanowiące jego reprezentację. Ideą współczesnego samorządu jest współpraca reprezentacji społeczeństwa z organami administracji rządowej i przyciągnięcie szerokich sfer obywateli do udziału w twórczej działalności administracyjnej. Gdyby samorządy nie istniały, funkcje te musiałoby wykonywać państwo za pomocą swoich organów. Tak było w przypadku zawodu inżyniera budownictwa, gdzie przed powstaniem izb zadania związane z nadawaniem uprawnień budowlanych realizowały organy administracji publicznej. Ustawodawca zdecydował się jednak na przekazanie wszystkich spraw w tym zakresie do kompetencji powołanego samorządu zawodowego, który działa prężnie od 2002 r.

Działalność wielu samorządów zawodowych w Polsce podlega ostrej krytyce społecznej i medialnej, co w konsekwencji pociąga za sobą powstawanie wielu inicjatyw mających na celu ograniczanie, a nawet eliminację samorządności. Postawa taka jest niezrozumiała, ponieważ oznacza kwestionowanie samej istoty idei podmiotowości społecznej, stanowiącej wyraz demokratyzacji życia publicznego w praworządnym państwie. Tymczasem samorzady zawodowe zawodów zaufania publicznego, jako zdecentralizowana forma administracji publicznej, stanowią wyraz demokratyzacji życia publicznego oraz współtworzą obywatelskie państwo prawa.

Samorząd zawodowy uregulowany w art. 17 ust. 1 Konstytucji, a więc taki, któremu może być przyznany przywilej ograniczania dostępu do wykonywania zawodu, jest najwyższą z punktu widzenia prawa publicznego formą zorganizowania zawodu. Istnienie samorządów zawodowych jest spełnieniem fundamentalnej zasady konstytucyjnej, która obowiązuje w naszym systemie prawnym, tzn. zasady decentralizacji, czyli przenoszenia części uprawnień władczych na grupy obywateli, m.in. na samorzady zawodowe.

Polski model zdecentralizowanego państwa, oparty na zasadzie samorządności obywateli, w tym samorządności osób wykonujących zawody „zaufania publicznego”, pokazuje, że samorządność zawodowa ma silne umocowanie. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej, jako demokratycznego państwa prawa, jest dalsze wspieranie rozwoju i umacnianie samorządów zawodowych jako istotnego elementu społeczeństwa obywatelskiego. Fundamentem tych społeczeństw jest samorządność obywatelska, w tym również samorządność zawodowa.

W związku z powyższym należałoby zmierzać do umacniania roli samorządów, co mogłoby zostać osiągnięte m.in. poprzez stworzenie ustawowej platformy porozumienia i uzgodnień między rządem, a samorządami zawodowymi, na wzór Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹³. Istnienie komisji wspólnej rządu i samorządów zawodowych, złożonych z przedstawicieli wszystkich samorządów zawodów zaufania publicznego ułatwiłoby wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ogólnych dotyczących funkcjonowania samorządów zawodowych, jak i spraw dotyczących poszczególnych grup zawodowych. Stwarzałoby to z pewnością szanse na wysłuchanie merytorycznego głosu

¹³ Komisja została powołana i działa na mocy przepisów ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759).

fachowców, a w konsekwencji skutkowały poprawą jakości stanowionego prawa w zakresie wiedzy specjalistycznej.

Dodatkowo należałoby rozważyć stworzenie jednej ustawy regulującej sprawy wszystkich zawodów zaufania publicznego i samorządów zawodowych dla nich powołanych. Ustawa taka mogłaby normować ogólne sprawy dotyczące podstawowych definicji, np. dotyczących zawodu zaufania publicznego, zasad organizacji samorządu, zasad nabywania uprawnień do wykonywania zawodu oraz członkostwa w izbie, zasad podnoszenia kwalifikacji i zasad odpowiedzialności zawodowej, a także zasad nadzoru nad samorządami. Natomiast dalsze szczegółowe regulacje mogłyby znajdować się w poszczególnych ustawach regulujących sprawy określonych grup zawodów, które mają swoistą specyfikę i charakter. Powyższe z pewnością przyczyniłoby się do wzmocnienia wspólnego działania samorządów, a w konsekwencji powodowało większą skuteczność ich działania.

Aktualne problemy samorządu lekarzy weterynarii w kontekście proponowanych zmian prawnych w podejściu do ochrony zdrowia publicznego, w tym bezpieczeństwa żywności oraz współpraca na linii rząd–samorząd

Wielu z państwa zawód lekarza weterynarii kojarzy się przede wszystkim z leczeniem psów, kotów i innych zwierząt towarzyszących człowiekowi, a także zwierząt gospodarskich takich jak konie, bydło, owce czy świnię. Mało znany jest fakt, że większość lekarzy weterynarii wykonuje zadania w zakresie ochrony zdrowia publicznego poprzez zwalczanie i monitorowanie chorób zakaźnych zwierząt, których ponad 70% to zoonozy, czyli choroby, które przenoszą się ze zwierząt na ludzi oraz dbanie o bezpieczeństwo żywności, szczególnie mięsa i produktów zwierzęcego pochodzenia.

Chciałbym przedstawić państwu kilka liczb dotyczących naszego zawodu: w sumie w Polsce jest około 16 500 lekarzy weterynarii, z tej liczby ok. 14 000 lekarzy weterynarii jest czynnych zawodowo 9 700 lekarzy weterynarii to praktycy będący zarazem przedsiębiorcami prowadzący działalność gospodarczą, w tym 4 300 zajmuje się leczeniem zwierząt gospodarskich, a 5 400 zwierząt towarzyszących człowiekowi, 2 800 lekarzy weterynarii pracuje w Inspekcji Weterynaryjnej, 500 w Farmacji, 900 na uczelniach wyższych i 100 w Wojsku Polskim. Niestety

stale rośnie liczba bezrobotnych lekarzy weterynarii, gdyż w naszym kraju nie istnieje polityka planowania w zakresie zapotrzebowania rynku pracy na liczbę absolwentów studiów weterynaryjnych. Wykorzystując fakt, iż zawód lekarza weterynarii cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem wśród młodzieży, której nikt nie informuje o sytuacji na rynku pracy, uczelnie publiczne tworzą nowe kierunki i wydziały medycyny weterynaryjnej finansowane ze środków podatników, czyli nas wszystkich. Nasze liczne pisma w tej sprawie do pani minister nauki i szkolnictwa wyższego nie odnoszą niestety żadnego skutku. Znacząca liczba absolwentów wyjechała z tego powodu w poszukiwaniu pracy za granicę. Trzeba w tym miejscu nadmienić, że studia weterynaryjne należą wraz z medycznymi do najkosztowniejszych i należy wyrazić wątpliwość, czy nasze państwo stać na to, aby za ogromne pieniądze kształcić kolejną rzeszę bezrobotnych.

Teraz trochę historii: w strukturach europejskich weterynaria była przyporządkowana pod DG for Agriculture and Rural Development – Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Po wybuchu wielu groźnych chorób zakaźnych: pryszczycy, BSE, a potem grypy ptaków, a także afery dioksynowej i innych zrozumiano, że takie przyporządkowanie inspekcji weterynaryjnej jest błędem, ponieważ interesy producentów i kontrolujących je służb bywają często rozbieżne, a podległość kontrolującego kontrolowanemu prowadzi do nacisków, a co za tym idzie do braku niezależności i obiektywności kontroli. Obecnie więc weterynaria przyporządkowana jest pod DG Sanco – Departament Zdrowia i Ochrony Konsumenta. Jest to również zgodne z polityką UE „One Health”, gdzie w sprawie ochrony zdrowia publicznego łączy się działania z zakresu zdrowia ludzi i zwierząt. Przynależność Inspekcji Weterynaryjnej w Polsce to Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz podkreślając fakt, że głównym celem zawodu lekarza weterynarii jest ochrona zdrowia publicznego i konsumenta, postulujemy jako samorząd zmianę podległości szeroko pojętej weterynarii – niestety, jak na razie bez skutku.

Realnym zagrożeniem dla podstawowego celu zawodu lekarza weterynarii, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa zdrowia publicznego, jest fakt zwiększającego się stale wpływu sektora producentów żywności na Komisję Europejską w celu marginalizacji nadzoru weterynaryjnego w procesie produkcji i dystrybucji żywności kosztem jej bezpieczeństwa.

Przykładem jest nowelizacja z dnia 09.10.2013 rozporządzeń (WE) nr 853/2004 i 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzeń Komisji (WE) nr 2073/2005 i 2075/2005 określanych jako „pakiet higieniczny”.

Tendencje do marginalizacji niezależnego nadzoru weterynaryjnego na rzecz poszerzania strefy nadzoru właścicielskiego wykonywanego przy współudziale pracowników oraz osób związanych z podmiotami działającymi na rynku spożywczym są bezpośrednim zagrożeniem dla bezpieczeństwa zdrowia publicznego.

Planowane zmiany w przepisach pakietu higienicznego umożliwiające zastąpienie niezależnych organów kontrolnych, osobami będącymi pracownikami przedsiębiorstw są wyrazem uległości wobec lobbingu przemysłu spożywczego, chęcią maksymalizacji zysku przedsiębiorstw kosztem bezpieczeństwa zdrowia publicznego. Przykładem powyższego jest „afery soli wypadowej”, „afery suszu jajecznego”, „afery odświeżania ryb”, „afery dioksynowa”.

Wydarzenia ostatnich lat w naszym kraju oraz we Wspólnocie Europejskiej **skompromitowały ideę nadzoru właścicielskiego**. Należy stwierdzić, iż w wielu przypadkach główny cel, jaki przyświeca przedsiębiorcom, to maksymalizacja dochodu, nie zaś odpowiedzialność za jakość zdrowotną produktu finalnego.

Chciałbym w tym miejscu zaapelować do państwa senatorów, europarlamentarzystów, do mediów i innych czynników społecznych o zajęcie stanowiska w tej sprawie dla dobra nas wszystkich jako konsumentów żywności, gdyż tylko niezależny inspekcyjny nadzór może gwarantować jej bezpieczeństwo.

Kolejnym zagadnieniem, którym zajmuje się samorząd lekarsko-weterynaryjny, jest problem narastającej oporności drobnoustrojów na antybiotyki. Po zapoznaniu się z dokumentami Komisji Europejskiej w sprawie planu działania na rzecz zwalczania rosnącego zagrożenia związanego z opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe, mając odrębne zdanie odnoszące się do przyczyn rozwoju oporności, **jesteśmy zdecydowanie przeciwni tzw. modelowi duńskiemu oddzielającemu przepisywanie leków przez lekarzy weterynarii od ich stosowania**. Jesteśmy także za tym, aby raportowanie zużycia antybiotyków było prowadzone na wzór niemiecki przez podmioty utrzymujące zwierzęta, bo to na fermach i w gospodarstwach są one stosowane. Postulujemy także ustanowienie lekarza weterynarii opiekującego się stadem zwierząt poprzez zawarcie z nim umowy o spra-

wowanie nadzoru weterynaryjnego nad stadem, który podejmowałby decyzję i miałby pełną wiedzę na temat rodzaju i ilości zastosowanych antybiotyków. Konieczne jest ograniczenie stosowania antybiotyków sklasyfikowanych jako Krytycznie Ważne Antybiotyki (CIAs), w szczególności z grupy cefalosporyn III i IV generacji oraz niektórych fluorochinolowych, wyłącznie do przypadków, gdy są wskazania do użycia na podstawie antybiogramu.

Warto w tym miejscu podkreślić, że działając na podstawie art. 17 Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, samorząd zawodowy lekarzy weterynarii, reprezentujący osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, posiada mandat do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, reprezentowania i ochrony zawodu lekarza weterynarii oraz zajmowania stanowiska w sprawach polityki państwa w zakresie weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego.

Przytaczane powyżej wydarzenia na rynku żywności, tak w kraju, jak w Unii Europejskiej, skłoniły Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną do podjęcia stanowiska w sprawie koniecznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wzmocnienia i zwiększenie efektywności nadzoru weterynaryjnego w Polsce, wskazującego, że zdarzenia związane z nieprawidłowościami na rynku środków spożywczych opisywane przez środki masowego przekazu są dowodem na wieloletnią błędną politykę resortu rolnictwa, który reprezentując interesy producentów, liberalizował przez lata krajowe przepisy prawa weterynaryjnego oraz sukcesywnie zmniejszał możliwości prowadzenia nadzoru i kontroli właściwych organów państwa w tym zakresie. W związku z tym stoimy na stanowisku, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowia publicznego oraz właściwej jakości zdrowotnej środków spożywczych należy wyprowadzić z resortu rolnictwa służby odpowiedzialne za nadzór nad żywnością, utworzyć spionizowaną, niezależną instytucję kontrolującą produkcję żywności na wszystkich jej etapach oraz przywrócić stały i bezpośredni nadzór weterynaryjny nad obrotem zwierzętami oraz produkcją środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego. Te narzędzia kontroli funkcjonowały w przeszłości i były skuteczne. Odpowiedź Ministerstwa Rolnictwa na te postulaty można streścić krótko: to nie byłoby w interesie producentów, ponieważ zwiększałoby koszty produkcji. Rodzi się pytanie: czy celem działania jest interes producentów, czy bezpieczeństwo zdrowia publicznego?

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna przyjęła propozycję współpracy z klubem parlamentarnym PO w celu stworzenia projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Weterynarii i Bezpieczeństwa Żywności. Właśnie ta Inspekcja powstała na zrębach dotychczas działającej inspekcji Weterynaryjnej realizowałaby wszystkie zadania związane z bezpieczeństwem zdrowotnym żywności. Byłaby to inspekcja w pełni spionizowana, niezależna i jako naczelny organ administracji rządowej podlegałaby prezesowi Rady Ministrów. Projekt ustawy jest już złożony do łaski marszałkowskiej, gdzie spotka się niestety z projektem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który zakłada usadowienie nowej inspekcji w tymże ministerstwie oraz w zdecydowany sposób marginalizuje rolę lekarza weterynarii w nadzorze nad bezpieczeństwem zdrowotnym żywności. W świetle przytoczonych powyżej faktów takie umiejscowienie nowej inspekcji nie zagwarantuje jej pełnej niezależności. Decyzję w tej sprawie podejmie Sejm.

Niedawno w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi zrodziła się propozycja nowelizacji ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych mająca na celu zniesienie obowiązku uzyskania zgody organu samorządu zawodowego na zwolnienie z pracy w Inspekcji Weterynaryjnej lekarzy weterynarii pełniących funkcję z wyboru w organach izb lekarsko-weterynaryjnych.

Zapis, którego zmianę zaproponowało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, obowiązywał w niezmiennym kształcie od dnia 21 lipca 1991 r., tj. przez okres ponad 22 lat. Należy zwrócić jednocześnie uwagę, że powyższy zapis gwarantuje możliwość swobodnego, wolnego od nacisków, a więc obiektywnego i bezstronnego wyrażania swoich poglądów przez lekarzy weterynarii – pracowników inspekcji weterynaryjnej na posiedzeniach organów izb lekarsko-weterynaryjnych, umożliwiając tym samym realizację ustawowych zadań samorządu lekarzy weterynarii.

Odnosząc się do propozycji nowelizacji powyższego zapisu ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, należy zwrócić uwagę, że identyczna norma prawna jak w powołanym wyżej przepisie zawarta jest także w ustawach o izbach aptekarskich, o izbach lekarskich, a także w ustawach o samorządzie pielęgniarek i położnych i diagnostach laboratoryjnych.

Kolejna budząca nasz niepokój propozycja Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczy wydłużenia odstępu czasu do 2–3 lat między

kolejnymi szczepieniami psów przeciw wściekliznie. Ze względów epi-zootycznych i epidemiologicznych jesteśmy jej zdecydowanie przeciwni. Tym bardziej że ostatnia misja FVO w 2012 r., przeprowadzona w Polsce, potwierdza zasadność dotychczasowych rozwiązań, kładąc nacisk na efektywniejsze egzekwowanie corocznego obowiązku szczepienia i karania osób uchylających się od niego. Szczególnie dotyczy to tzw. ściany wschodniej, ponieważ za naszą wschodnią granicą nie przeprowadza się szczepień zwierząt wolno żyjących. Odnotowane w ostatnich pięciu latach wzrost liczby stwierdzonych przypadków zachorowań zwierząt na wściekliznę wskazują, że obecnie szczepienie przeciwko wściekliznie zwierząt domowych jest o wiele bardziej zasadne niż w latach poprzednich.

Wobec powyższego celem zapewnienia bezpieczeństwa zdrowia publicznego należy rozpatrzyć działania legislacyjne mające na celu wprowadzenie obowiązku szczepienia przeciwko wściekliznie innych gatunków zwierząt niż psy (np. kotów, które obecnie częściej niż psy stanowią zagrożenie przeniesienia choroby na właściciela), przy równoczesnym zachowaniu corocznej częstotliwości szczepień. Nasze wnioski oparte na merytorycznych argumentach są zatem przeciwnie do wniosku Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Realizując zapisy ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, prowadzimy centralny rejestr lekarzy weterynarii, a zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt prowadzimy rejestr działających na terenie Polski zakładów leczniczych dla zwierząt. Realizujemy tym samym w dużym zakresie zadania administracji publicznej, nie otrzymując na to żadnych dotacji ze strony państwa.

Na podstawie zapisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt prowadzimy rejestr wydanych paszportów dla zwierząt towarzyszących, realizując tym samym prawo unijne na terenie naszego kraju. Obecnie z inicjatywy naszej i Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt pod przewodnictwem posła Pawła Suskiego trwają prace nad nowelizacją ustawy o ochronie zwierząt, zakładającą obowiązkowe trwałe znakowanie psów i prowadzenie centralnego rejestru oznakowanych psów. Uważamy, że posiadając duże doświadczenie, potwierdzone nienagannym prowadzeniem od 8 lat centralnego rejestru wydanych paszportów dla zwierząt towarzyszących, to my jako samorząd zawodowy powinniśmy go prowadzić, jak ma to miejsce np. w Czechach, Słowacji i na Węgrzech.

W tym miejscu trzeba dodać, że względy koniunkturalne zdecydowały również, że w Polsce, jako jedynym kraju w Europie, znakowaniem koni nie zajmują się lekarze weterynarii, pomimo że wszczepienie elektronicznego transpondera jest niewątpliwie zabiegiem lekarskim. W polskim prawodawstwie (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi) do wykonania takiego zabiegu wystarczy posiadanie matury.

Jak widać, obraz współpracy na linii rząd–samorząd nie jest pozytywny. Ciągłe borykamy się z brakiem zrozumienia naszych potrzeb i oczekiwań. Realizacja konstytucyjnego celu naszego działania, jakim jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, jest często uniemożliwiana. Zbyt rzadko brane są pod uwagę nasze merytoryczne opinie dotyczące w szczególności bezpieczeństwa zdrowia publicznego i ochrony konsumenta. Projekty aktów prawnych przysyłane są nam do opiniowania w ostatniej chwili z tak krótkim, że niemożliwym do zrealizowania terminem odpowiedzi. Muszę jednak podkreślić, że współpraca ze stroną rządową dotycząca działań na forum unijnym, mająca na celu niedopuszczenie do marginalizacji nadzoru weterynaryjnego nad bezpieczeństwem zdrowotnym żywności pochodzenia zwierzęcego, była właściwa. Niestety przegraliśmy (około 100 głosami) głosowanie nad nowelizacją „pakietu higienicznego” w Parlamencie Europejskim. Nowelizacją niebezpieczną, bo idącą zdecydowanie w kierunku nadzoru właścicielskiego.

Jeszcze raz wzywam państwa, a w szczególności polskich eurodeputowanych, do podjęcia działań w celu weryfikacji decyzji podjętych przez Parlament Europejski, wbrew rekomendacji Unijnej Komisji do spraw Bezpieczeństwa Żywności. Nadrzędnym celem jest bezpieczeństwo zdrowia publicznego, bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, którą wszyscy spożywamy.

Chciałbym na koniec podkreślić wagę, jaką ma dla naszego samorządu możliwość uczestniczenia w obecnej konferencji w Senacie i spotkanie z państwem – reprezentantami polskiego parlamentu. Dziękując za możliwość przedstawienia krótkiego zarysu naszego zawodu oraz spraw i problemów związanych z jego wykonywaniem, chciałbym podkreślić, że wiążemy z tym faktem wielkie nadzieje na zacieśnienie i dobrą współpracę w przyszłości. Cenną inicjatywą mogłoby być **przekształcenie tej konferencji w stałą konferencję, jako ciało opiniotwórcze**

i doradcze przy Senacie RP, zrzeszające prezesów samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego. Warto by także podjąć inicjatywę parlamentarną zmierzającą do ustawowego określenia zasad współpracy między rządem RP a samorządami zawodowymi dla działania na rzecz wspólnej wartości, jakim jest dla nas dobro i pomyślność wszystkich obywateli.

Wysoka jakość informacji finansowej jako czynnik stabilności rozwoju gospodarczego

I. System zapewnienia wysokiej jakości informacji finansowej

Informacja finansowa jest podstawą stabilnego rozwoju ekonomicznego państwa.

1. Bez przejrzystej informacji finansowej nie ma do niej zaufania.
2. Bez zaufania do informacji finansowej nie ma finansowania działalności gospodarczej.
3. Bez finansowania działalności gospodarczej nie ma inwestycji.
4. Bez inwestycji nie ma wzrostu gospodarczego.¹

Prosta logika tego wywodu uświadamia nam znaczenie wysokiej jakości informacji finansowej dla stabilnego rozwoju gospodarczego.

Od czego zależy wysoka jakość informacji finansowej?

To pytanie ma istotne znaczenie dla stabilnego rozwoju gospodarczego zarówno przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa narodowego.

Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie prowadzi do przedstawienia ram systemu, który można by określić jako system zapewnienia wysokiej jakości informacji finansowej składający się z następujących elementów:

- w zakresie rachunkowości:

Grzegorz Skrzyszewski – Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, członek Krajowej Komisji Nadzoru.

¹ Wystąpienie Johna Hegarty'ego, przedstawiciela World Bank Centre for Financial Reporting Reform w związku ze „Swiss-Polish Cooperation Program Financial Reporting Technical Assistance Project”, Warszawa, grudzień 2009 r.

1. wysokiej jakości standardów rachunkowości,
 2. wdrożonego ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach,
 3. wysokich kompetencji księgowych.
- w zakresie rewizji finansowej:
 1. wysokiej jakości standardów rewizji finansowej,
 2. wdrożonego systemu kontroli jakości czynności audytu,
 3. wysokich kompetencji biegłych rewidentów.
 - w zakresie warunków zewnętrznych:
 1. wysokiej jakości organów regulacyjnych, w tym jakości stanowionego prawa gospodarczego,
 2. wysokiej jakości standardów etycznych i edukacyjnych, w tym standardów dotyczących kształcenia ustawicznego².

Dla zapewnienia wysokiej jakości informacji finansowej niezbędne jest właściwe funkcjonowanie wszystkich ośmiu elementów tego systemu. Słowo „właściwe” powinno być tożsame ze stwierdzeniem „zgodne z interesem publicznym”.

Najlepsza firma audytorska, zatrudniająca najlepszych biegłych rewidentów, posiadająca najlepiej opracowane i wdrożone systemy zapewnienia jakości czynności rewizji finansowej nie zapewni interesariuszom wysokiej jakości informacji finansowej, jeżeli informacje te będą przygotowywane w jednostkach gospodarczych, które nie wdrożyły zasad ładu korporacyjnego i które zatrudniają niekompetentnych księgowych, stosujących niewłaściwe zasady rachunkowości.

Nie zapewni się też właściwej jakości informacji finansowej, jeżeli będzie ona tworzona w środowisku pozbawionym zasad etycznych, bez wysokich wymogów w zakresie kształcenia ustawicznego, bez wysokiej jakości stanowionego prawa gospodarczego.

Wysoka jakość informacji finansowej ma istotne znaczenie dla:

- rozwoju rynków kapitałowych, między innymi:
 - stanowi uwiarygodnienie rynków lokalnych dla inwestorów zagranicznych,
 - wpływa na zwiększenie transgranicznych inwestycji,
 - usprawnia alokację kapitałów,
 - zapewnia porównywalność danych pomimo istnienia politycznych barier.
- rozwoju przedsiębiorstw, między innymi:
 - zapewnia niższe koszty pozyskiwania kapitałów,

² Wystąpienie Fermina del Valle, profesora ekonomii na Uniwersytecie w Buenos Aires, byłego prezesa IFAC na konferencji NASBA, San Francisco, wrzesień 2009 r.

- stwarza możliwość integrowania systemów IT,
- ułatwia konsolidację sprawozdań finansowych,
- zapewnia jeden wiarygodny zestaw ksiąg rachunkowych w przedsiębiorstwie,
- ułatwia dostęp do zagranicznych źródeł finansowania,
- ułatwia zrozumienie i poleganie na sprawozdaniach finansowych przez dostawców, odbiorców i innych interesariuszy.

II. Rola biegłych rewidentów w systemie zapewnienia jakości informacji finansowej

Rzetelność badania sprawozdań finansowych to klucz do przywrócenia pewności i zaufania na rynku. Przyczynia się ona do ochrony inwestorów, zapewniając łatwo dostępne, opłacalne i wiarygodne informacje na temat sprawozdań finansowych jednostek. Ponadto potencjalnie zmniejsza koszt kapitału dla badanych spółek poprzez zapewnienie większej przejrzystości i wiarygodności informacji finansowych.

Biegłym rewidentom i firmom audytorskim powierza się z mocy prawa przeprowadzanie wymaganych ustawowo badań sprawozdań finansowych w celu wzmocnienia zaufania społeczeństwa do tych sprawozdań. Funkcja badania ustawowego związana jest z interesem publicznym. Oznacza to, że szeroka społeczność osób i instytucji polega na jakości pracy biegłego rewidenta. Dobra jakość badań sprawozdań finansowych przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania rynków, wzmacniając ich integralność. Tym samym biegli rewidentzi pełnią szczególnie istotną rolę społeczną. Ponieważ badania sprawozdań finansowych dają zapewnienie co do ich prawdziwości, pozostają one jednym z najważniejszych elementów składających się na stabilność finansową państwa³.

Ze względu na ograniczenia czasowe chciałbym zwrócić państwa uwagę jedynie na dwa zagadnienia istotne z punktu widzenia zapewnienia wysokiej jakości informacji finansowej oraz zachowania interesu publicznego:

1. problemu przestępczości w obrębie sprawozdawczości finansowej oraz
2. powstania nowej formy sprawozdawczości, tzw. sprawozdawczości zintegrowanej.

³ Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniający dyrektywę 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych oraz projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego, Bruksela, listopad 2011 r.

Ad 1.

Zarządy jednostek odpowiedzialne są za zaprojektowanie i wdrożenie systemów kontroli zapobiegających nadużyciom i wykrywających je, w tym w obrębie sprawozdawczości finansowej. Niezależny audytor (biegły rewident) powinien zaplanować i przeprowadzić takie procedury badania, które pozwolą mu uzyskać racjonalną (wystarczającą) pewność, że sprawozdanie finansowe nie zawiera istotnych nieprawidłowości spowodowanych przez błąd lub oszustwo.

Należy podkreślić, że nawet dobrze zaplanowany i przeprowadzony audyt nie daje gwarancji wykrycia wszystkich istotnych nieprawidłowości spowodowanych oszustwem. Dotyczy to głównie charakteru oszustwa. Przykładem jest posługiwanie się przez przestępców sfalsyfikowanymi dokumentami, na ważności których audytor polegał i na których podstawie wyciągał wnioski w toku badania. W tych okolicznościach niezależny audytor (biegły rewident) nie jest w stanie zaplanować ani przeprowadzić prawidłowego audytu ustawowego.

W takiej sytuacji właściwą procedurą byłoby przeprowadzenie audytu śledczego. W przypadku stwierdzenia oszustwa w obrębie sprawozdawczości finansowej przeprowadzenie audytu śledczego powinno być obligatoryjne, na koszt badanej jednostki, w celu zgromadzenia właściwego materiału dowodowego dla komitetu audytu. Jak zaznaczono wcześniej, zarząd jednostki odpowiedzialny jest za wdrożenie systemu zapobiegania i wykrywania oszustw, a komitet audytu sprawuje nadzór nad sprawozdawczością finansową w jednostce. W przypadku wykrycia oszustwa komitet audytu powinien być prawnie zobowiązany do zaangażowania niezależnego audytora (biegłego rewidenta) do wykonania audytu śledczego w celu zgromadzenia materiału dowodowego, który będzie podstawą do podjęcia właściwych działań. W okolicznościach przewidzianych przez prawo należy powiadomić organy ścigania oraz przekazać materiał dowodowy zgromadzony przez niezależnego audytora (biegłego rewidenta). W momencie wykrycia oszustwa w obrębie sprawozdawczości finansowej audyt ustawowy powinien zostać zawieszony do czasu zakończenia audytu śledczego. W interesie publicznym leży, aby zgromadzenie materiału dowodowego dotyczącego oszustw w obrębie sprawozdawczości finansowej odbywało się na koszt jednostki, która miała obowiązek prawny wdrożyć system zapobiegania i wykrywania oszustw i nadużyć.

Ad 2.

Sprawozdawczość zintegrowana to nowy sposób, w jaki firmy zaczęły informować swoich interesariuszy, jak organizacja tworzy wartość

(finansową i pozafinansową) oraz jak zamierza ją zwiększyć w perspektywie krótko- i długoterminowej. Obecne raportowanie nie spełnia wszystkich potrzeb informacyjnych. Badanie 500 największych na świecie spółek kapitałowych wykazało, że w 2009 roku jedynie 19% aktywów tych spółek stanowiły aktywa trwałe i finansowe, a 81% inne czynniki (dla porównania w 1975 roku proporcje te były prawie dokładnie odwrotne – 83% stanowiły aktywa trwałe i finansowe, a tylko 17% inne czynniki)⁴.

Sprawozdawczość zintegrowana przedstawia stan przedsiębiorstwa w sposób holistyczny i kompletny. Dane prezentowane są w szerszym kontekście, z uwzględnieniem przyszłości.

Celami sprawozdawczości zintegrowanej są między innymi:

- zaspokojenie długookresowych potrzeb informacyjnych inwestorów poprzez pokazywanie konsekwencji podejmowanych decyzji w dłuższej perspektywie czasowej i szerszym zakresie niż tradycyjne formy sprawozdawczości,
- odzwierciedlenie powiązań między czynnikami środowiskowymi, socjalnymi, zarządczymi i finansowymi przy podejmowaniu decyzji, które wpływają na długookresowe rezultaty działalności i kondycję organizacji, ukazanie związków pomiędzy zrównoważonym rozwojem a wartością ekonomiczną,
- przedstawienie odpowiednich ram dla systematycznego uwzględniania w sprawozdawczości i przy podejmowaniu decyzji czynników środowiskowych i społecznych.⁵

Kluczowe różnice względem obecnego sposobu raportowania to:

- szerszy zakres – z uwzględnieniem kapitałów finansowych i niefinansowych dla budowania długoterminowej wartości firmy,
- przedstawienie zintegrowanego sposobu myślenia kadry zarządzającej – łączącego różne elementy przedsiębiorczości,
- przedstawienie zintegrowanych informacji – w tym modelu biznesowego, czynników rynkowych, strategii, ryzyk, wynagradzania, zarządzania, rezultatów działalności,
- ujednolicenie wewnętrznych i zewnętrznych kryteriów pomiaru procesów raportowania,
- przedstawienie informacji w perspektywie długoterminowej, skoncentrowanej na przyszłości.

⁴ Ocean Tomo 2010, „Intangible Asset Market Value Study”

⁵ Materiały International Integrated Reporting Council, IIRC, www.theiirc.org.

Zintegrowana sprawozdawczość nie zastępuje sprawozdawczości finansowej. Sprawozdania finansowe są podstawą do sporządzenia odrębnego zintegrowanego sprawozdania. Informacje finansowe zawarte w zintegrowanym raporcie muszą być zgodne ze sprawozdaniem finansowym. Stąd podstawową rolę w badaniu tego typu sprawozdań odgrywają i odgrywać będą biegli rewidenty i firmy audytorskie.

III. Zakończenie

Niezależny audytor (biegły rewident) – to znaczy coś więcej niż zawód.

Niezależny audytor (biegły rewident) ma zobowiązania wynikające z „umowy o pracę” ze społeczeństwem. Odpowiedzialność niezależnego audytora (biegłego rewidenta), wynikająca z „umowy o pracę” ze społeczeństwem, jest daleko szersza i ważniejsza od odpowiedzialności wynikającej z umowy o pracę z firmą audytorską lub umowy cywilnoprawnej ze zleceniodawcą audytu. Dbając o interes publiczny, biegli rewidenty służą polskiemu społeczeństwu.

W jakim innym zawodzie obowiązkiem jest powiedzieć klientowi, że nie ma racji?

Który inny zawód nakazuje – zgodnie z prawem – służyć wyłącznie interesowi publicznemu?

Jaki inny zawód trzyma w swoich rękach klucz do zaufania publicznego – bez którego nie ma stabilnego rozwoju gospodarczego państwa?⁶

⁶ Arthur Levitt – były przewodniczący amerykańskiej Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (SEC).

Na straży interesu obywatela i interesu publicznego – rola samorządu doradców podatkowych

Krajowa Izba Doradców Podatkowych jest samorządem zawodowym działającym na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym. Ustawa posiada swoje konstytucyjne podłoże wyrażone w art. 17 Konstytucji RP, który umożliwił powoływanie samorządów zawodowych. Zawód doradcy podatkowego łączy w sobie najwyższe kwalifikacje etyczne, moralne oraz prawne. Stanowi to warunek, a jednocześnie gwarancję należytej realizacji społecznej roli w Rzeczypospolitej Polskiej, do jakiej zawód ten został powołany.

Zawód doradcy podatkowego został, wolą ustawodawcy, ukształtowany jako zawód zaufania publicznego. Zawody zaufania publicznego, w tym zawód doradcy podatkowego, pełnią doniosłą rolę w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa. Natomiast samorządy zawodów zaufania publicznego pełnią szczególną rolę w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Ustawodawca wyposażył je bowiem w pewne funkcje właściwe dla organów państwa. W przypadku organów samorządu doradców podatkowych dotyczy to w szczególności sprawowania pieczy nad wykonywaniem doradztwa podatkowego, stworzenia i surowego przestrzegania zasad etyki, stworzenia i wykonywania sądownictwa dyscyplinarnego.

Wykonywanie zawodu zaufania publicznego stanowi misję społeczną, natomiast podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu

Tomasz Michalik – przewodniczący Krajowej Rady Doradców Podatkowych.

zaufania publicznego jest uznanie, że nadanie określonej grupie zawodowej swego rodzaju przywilejów, ale również obarczenie jej pewnymi obowiązkami ma służyć interesowi publicznemu. Ustawa o doradztwie podatkowym określa warunki wykonywania doradztwa podatkowego, obowiązki doradców podatkowych, organizację samorządu doradców podatkowych oraz zasady jego działania.

Charakterystycznymi cechami zawodu zaufania publicznego, w tym zawodu doradców podatkowych, jest:

1. wykonywanie zawodu nie dla samego zysku, ale także dla zaspokojenia interesu publicznego,
2. **świadczenie określonych czynności istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki** – takich jak ochrona interesów majątkowych, dóbr osobistych i innych; powierzanie przez osobę, na rzecz której usługa jest wykonywana, informacji istotnych z punktu widzenia jej interesów, których zachowanie w tajemnicy jest zazwyczaj niezwykle istotne dla usługobiorcy,
3. szczególne wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych podkreślające wagę świadczonych usług .

Jak podkreśla w swoich wyrokach Trybunał Konstytucyjny, *zawód zaufania publicznego to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przygotowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi*. W tym ujęciu o zaliczeniu jakiegoś zawodu do kategorii zawodów zaufania publicznego decydują jego ustawowe cechy. Konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodu zaufania publicznego jest piecza nad jego wykonywaniem, w zgodzie z określonymi przez ustawodawcę regułami.

W wykonywaniu swoich zadań samorząd doradców podatkowych jest niezależny. Najwyższym organem Izby jest Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych, który odbywa się co 4 lata. W okresach między zjazdami działalnością samorządu kieruje Krajowa Rada Doradców Podatkowych wybierana przez zjazd. Rzecznik dyscyplinarny (wraz z zastępcami) prowadzi postępowania wyjaśniające, które swoim charakterem zbliżone są do postępowań przygotowawczych prowadzonych przez prokuratora lub policję. Sąd Dyscyplinarny rozpatruje sprawy dyscyplinarne doradców podatkowych w pierwszej instancji, a Wyższy Sąd Dyscyplinarny bada jego rozstrzygnięcia jako sąd drugiej instancji. Organem samorządu doradców podatkowych jest także Krajowa Komisja Rewizyjna, do zadań

której należy kontrola działalności finansowej i majątkowej organów Krajowej Izby Doradców Podatkowych.

Kadencja każdego z powyższych organów jest równa kadencji Krajowej Rady Doradców Podatkowych i podobnie jak ona wybierane są przez Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych. Na terenie każdego z szesnastu województw działają regionalne oddziały Krajowej Izby Doradców Podatkowych i oddziały zamiejscowe Sądu Dyscyplinarnego. Taki model instytucji gwarantuje sprawny i rzetelny nadzór nad działalnością zrzeszonych w samorządzie doradców podatkowych.

Z biegiem lat, wraz z kolejnymi nowelizacjami ustawy o doradztwie podatkowym, ustawodawca stale i świadomie wzmacniał rolę doradcy podatkowego jako zawodu zaufania publicznego, poszerzając także katalog jego praw i obowiązków, a także zakres czynności doradztwa podatkowego. Ustawa o doradztwie podatkowym określa zakres czynności szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony praw podatnika – w szczególności udzielanie obywatelom porad, opinii i wyjaśnień z zakresu obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami, prowadzenie ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych, sporządzanie zeznań i deklaracji podatkowych oraz reprezentowanie podatników, płatników i inkasentów w postępowaniu przed organami administracji publicznej i w zakresie sądowej kontroli decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych w sprawach z zakresu obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej.

Czynnikiem niezbędnym dla doradcy podatkowego jako przedstawiciela zawodu zaufania publicznego jest bezsprzecznie zaufanie klienta. Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez doradcę podatkowego dobrej woli, właściwej motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiary w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu zawodu. Istotne – z punktu widzenia podatnika – są także rozbudowane obowiązki doradcy podatkowego. Wśród nich wymienić jako najważniejsze należy bezwzględny obowiązek ochrony tajemnicy zawodowej, obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, obowiązek przestrzegania sformalizowanych zasad etyki.

Szczególnie istotny wydaje się wysoki poziom ochrony tajemnicy zawodowej. Z ustawy o doradztwie podatkowym wynika, że doradca podatkowy obowiązany jest do zachowania w tajemnicy faktów i informacji, z którymi zapoznał się w związku z wykonaniem zawodu. Zasady

te stosuje się odpowiednio do osób zatrudnionych przez doradcę podatkowego oraz podmioty uprawnione. Normy kształtujące powyższe zasady w swej treści są podobne do analogicznych przepisów innych ustaw regulujących zawody zaufania publicznego (np. art. 18 ust. 1 Prawa o notariacie, art. 6 ust. 1 Prawa o adwokaturze czy art. 3 ust. 3 ustawy o radcach prawnych). Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej obejmuje także zakaz składania zeznań w postępowaniu karnym oraz rozciąga się na dokumenty znajdujące się w posiadaniu doradcy podatkowego. Poufność jest zatem pierwszorzędym i fundamentalnym prawem i obowiązkiem doradcy podatkowego jako powiernika interesów podatkowych swojego klienta. Ma on prawo do szczególnej ochrony ze strony państwa i jego organów oraz do używania narzędzi, które pozwolą mu na zachowanie dyskrecji i milczenia w określonych sytuacjach. Co więcej, ma on obowiązek przedsięwzięcia wszelkich środków technicznych w celu zachowania tajemnicy zawodowej.

Powierzenie wykonywania tych czynności doradcom podatkowym zrzeszonym w Krajowej Izbie Doradców Podatkowych, a więc, zgodnie z ustawą – osobom o „nieskazitelnym charakterze”, dającym „rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu”, gwarantującym odpowiedni poziom i profesjonalizm, zobowiązanym do spełnienia szeregu obowiązków takich jak np. posiadanie obowiązkowego ubezpieczenia, zachowania tajemnicy zawodowej, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, przestrzegania zasad etyki zawodowej wydaje się być koniecznością. System prawa występujący przed powołaniem zawodu doradcy podatkowego nie nakładał bowiem na osoby świadczące czynności doradztwa podatkowego obowiązku posiadania fachowego przygotowania, a ryzyko błędu przerzucone było na podatnika, który niejednokrotnie pozbawiony był możliwości dochodzenia roszczeń majątkowych od zleceniobiorcy z powodu niewspółmierności majątku zleceniodawcy do wielkości szkody przez niego wyrządzonej.

Wraz z rozwojem nowoczesnych społeczeństw, opierających swój rozwój na gospodarce wolnorynkowej, coraz większą rolę odgrywają zaawansowane technologie i złożone transakcje, które z kolei wymagają kompleksowych usług profesjonalnych. Brak odpowiednich kwalifikacji, a także prerogatyw mogłby spowodować nie tylko zagrożenie dla interesów podatników, ale także dla interesów Skarbu Państwa, uszczuplając dochody budżetowe albo powodując ich nieterminowy wpływ.

Krajowa Izba Doradców Podatkowych oraz jej organy z zainteresowaniem śledzą prace ustawodawcy nad ułatwieniem dostępu do wykony-

wania szeregu zawodów, tzw. zawodów regulowanych. KIDP zawsze z uznaniem odnosi się do wszelkich inicjatyw i działań mających na celu pobudzenie gospodarki i przedsiębiorczości obywateli. Należy jednak zaznaczyć, że istotna część zmian proponowanych w **rządowym projekcie ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych** w odniesieniu do ustawy o doradztwie podatkowym zmierza w kierunku niepożądanym, niezgodnym z dotychczasowymi intencjami ustawodawcy, a i nierealizującym celów projektu ustawy opisanych w jego uzasadnieniu.

Jednym z podstawowych celów twórców projektu ustawy jest pozytywny wpływ deregulacji na rynek pracy. W uzasadnieniu projektu zakłada się, że wprowadzenie proponowanych zmian spowoduje, że osoby obecnie znajdujące się bez pracy będą mogły ją podjąć w zawodach, w których dotychczas nie mogły pracować ze względu na brak formalnych kwalifikacji. Argument ten niewątpliwie jest trafny w przypadku zawodów, których wykonywanie wymaga relatywnie niewielkich kwalifikacji względnie kwalifikacji, które mają charakter powszechny (jest to np. przypadek usług związanych z kierowaniem samochodami). Powszechność kwalifikacji wymaganych do wykonywania tego rodzaju zawodów oznacza, że w warunkach kryzysu ekonomicznego i rosnącego bezrobocia usunięcie ograniczeń dostępu do takich zawodów może, w istocie rzeczy, wpłynąć na stworzenie nowych miejsc pracy – zaś jedynym elementem weryfikującym będzie rynek oraz to, jak duży może być popyt na tego rodzaju usługi. Ale nawet w tych przypadkach trudno ocenić możliwy wpływ deregulacji na rynek usług w dłuższym okresie – niewątpliwie jest bowiem ryzyko tego, że przy niezmiennym popycie na dane usługi stworzenie nowych miejsc pracy może dokonać się kosztem miejsc dotychczasowych. Natomiast w przypadku zawodu doradcy podatkowego sprawa wydaje się znacznie bardziej skomplikowana.

Doradca podatkowy jako przedstawiciel zawodu zaufania publicznego jest osobą stojącą na straży praw obywateli – podatników, ale jednocześnie jest gwarantem zapewnienia tego, aby obywatel rozliczył swoje zobowiązania wobec Skarbu Państwa w sposób właściwy. Doradca podatkowy realizuje więc zarówno interes prywatny obywateli, jak i interes publiczny.

Deregulacja w kształcie proponowanym przez twórców projektu (w części dotyczącej art. 2 ustawy o doradztwie podatkowym, który określa przedmiot czynności doradztwa podatkowego) podważy w dużym stopniu tę rolę doradcy podatkowego. Jednocześnie zaś podatnik

– obywatel zostanie pozbawiony dotychczasowych formalnych gwarancji kompetencji podmiotu, któremu powierzył swoje rozliczenia podatkowe. Ryzyko związane z nowelizacją art. 2 ustawy o doradztwie podatkowym, szczególnie w zakresie przepisów zawartych w ustępie 1 pkt 2–3 tego artykułu (czyli przygotowywania opinii, prowadzenia ksiąg i ewidencji podatkowych oraz sporządzania deklaracji podatkowych), dotyczy także interesu publicznego związanego z dochodami Skarbu Państwa. Doradca podatkowy ma obowiązek dbałości o interes obywatela, zapewniając, że jego obowiązki podatkowe będą wykonywane w sposób właściwy. To daje także gwarancję zachowania dbałości o interes państwa. Osoby bez właściwego przygotowania, niezwiązane zasadami etyki, dla których obowiązek ubezpieczenia nie będzie mógł zostać w żaden sposób egzekwowany – w naszej ocenie tworzą poważne ryzyko dla bezpieczeństwa majątkowego obywateli, ale i dla właściwości wpływów budżetowych.

Jednocześnie, zważywszy na niezbędne do wykonywania doradztwa podatkowego kwalifikacje, pozytywny wpływ na rynek pracy rozumiany jako stworzenie nowych miejsc pracy (w sposób inny niż kosztem dotychczasowych miejsc pracy) przy braku wykreowania wyższego popytu na czynności doradztwa podatkowego wydaje się być złudny, zwłaszcza w dłuższym okresie.

W 2012 r. samorząd doradców podatkowych obchodził dwa jubileusze: 10. rocznicę powołania struktur samorządowych przez I Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych oraz 15-lecie wejścia w życie ustawy o doradztwie podatkowym. O tym, jak ważny i potrzebny jest zawód doradcy podatkowego, świadczą setki tysięcy klientów, którzy nie wyobrażają sobie prowadzenia biznesu bez profesjonalnego wsparcia, jakiego udziela im w całym kraju 9 tysięcy doradców podatkowych (dokładnie 9003 – stan na 8 października 2013 r.), w tym 2324 doradców podatkowych w Mazowieckim Oddziale KIDP. Biorąc pod uwagę fakt, iż wykonywanie czynności doradztwa podatkowego nie zostało w pełni i wyłącznie zarezerwowane dla doradców podatkowych – zgodnie z art. 3 ustawy o doradztwie podatkowym usługi takie – w pewnym lub pełnym zakresie – świadczyć mogą również adwokaci, radcowie prawni, biegli rewidenci oraz osoby uprawnione do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie ustawy o rachunkowości – spojrzeć należy na dane statystyczne udziału doradców podatkowych jako pełnomocników stron w postępowaniach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Widać wyraźny progres udziału doradców podatkowych w postępowaniach zarówno w stosunku do innych zawodów, jak i do liczby spraw. Izba

Finansowa: **2007 rok** – 333 sprawy (przy 162 sprawach prowadzonych przez adwokatów oraz 595 sprawach prowadzonych przez radców prawnych), **2012 rok** – 1713 spraw (przy 237 sprawach adwokatów oraz 647 sprawach radców prawnych. Zaznaczyć należy, że w statystykach uwzględniono jedynie doradców podatkowych niebędących adwokatami lub radcami prawnymi.

Jakość pracy doradców podatkowych jest doceniana przez administrację skarbową i sądy administracyjne. Doradcy podatkowi reprezentują polskich podatników w większości spraw toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.

Doradca podatkowy jest elementem systemu ochrony obywatela. Jednocześnie jest gwarantem poprawnych wpływów budżetowych. Proces deregulacji może to zmienić. Dlatego potrzebna jest pogłębiona refleksja nad tym, czy krótkotrwałe cele polityczne są warte tego, aby znacząco obniżyć bezpieczeństwo majątkowe obywateli i negatywnie wpłynąć na wysokość dochodów fiskalnych państwa.

Główne problemy w realizacji ustawowych zadań samorządu aptekarskiego

U progu wielkiej transformacji ustrojowej, kiedy tworzone fundamenty III Rzeczypospolitej, zaczęły się odradzać struktury samorządu aptekarskiego. Wydarzeniem przełomowym dla naszego środowiska było uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, określającej zadania i zasady działania samorządu zawodu aptekarskiego. Przyjęcie tej ustawy, która stanowi, że samorząd aptekarski jest niezależny i podlega tylko ustawom, było kolejnym krokiem w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. We współczesnym państwie prawa musi być bowiem zagwarantowane miejsce dla silnego samorządu zawodu zaufania publicznego, a ochrona konstytucyjnie zagwarantowanych obszarów samorządności leży w interesie zarówno farmaceutów, jak i całego społeczeństwa. Nie ulega przecież wątpliwości, że samorząd zawodowy z woli ustrojodawcy jest jedną z podstawowych instytucji demokratycznego państwa prawnego, o czym świadczy umieszczenie przepisu o samorządzie zawodowym w rozdziale I Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 17).

Zadania samorządu aptekarskiego – o co walczymy

Zadania i zasady działania samorządu aptekarskiego opisane są w ustawie o izbach aptekarskich (art.7). Do podstawowych zadań samorządu

Dr Grzegorz Kucharewicz – prezes Naczelnej Izby Aptekarskiej.

należy między innymi reprezentowanie zawodu aptekarza i obrona jego interesów, troska o zachowanie godności i niezależności zawodu, strzeżenie zasad etyki i deontologii zawodowej, sprawowanie pieczy i nadzoru nad wykonywaniem zawodu, a także współdziałanie z organami administracji publicznej i organizacjami społecznymi w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu i innych dotyczących farmacji, a mających wpływ na ochronę zdrowia publicznego.

Wiele problemów w realizacji ustawowych zadań samorządu aptekarskiego wynika w dużej mierze z przepisów zawartych w aktach prawnych, ustawach i rozporządzeniach, którymi władza stara się skutecznie ograniczyć prawa wynikające z art. 17 ustawy zasadniczej. Z drugiej strony środowisko aptekarskie dotkliwie odczuwa brak regulacji, które od dziesięcioleci obowiązują w innych krajach Unii Europejskiej. Polityka wielu rządów, polegająca na nieingerowaniu w mechanizmy rynkowe, zaniechanie reform i wiara, że „niewidzialna ręka rynku” jest tą siłą sprawczą, która w cudowny sposób ma rozwiązać wszelkie problemy występujące na rynku aptek, przyniosła katastrofalne rezultaty.

Trudno pojąć, dlaczego aptekarze, mimo długoletnich starań samorządu aptekarskiego, nie mają do tej pory swojej zawodowej ustawy zasadniczej. W pismach do kolejnych ministrów zdrowia samorząd konsekwentnie zwracał się o podjęcie prac nad projektem ustawy o zawodzie farmaceuty, która powinna kompleksowo uregulować zasady wykonywania tego zawodu. Konsekwencje braku ustawowych regulacji w tym zakresie zobrazować można na przykładzie opieki farmaceutycznej, której sprawowanie w sposób jednoznaczny przypisane zostało farmaceutom. Jednak w praktyce, w związku z brakiem ustawy o zawodzie, opieka farmaceutyczna pojmowana jest niekiedy w sposób niewłaściwy, niezgodnie z jej przeznaczeniem i rolą. Niektóre środowiska biznesowe prowadzące działalność na rynku aptek wykorzystują wręcz ideę opieki farmaceutycznej w działaniach marketingowych godzących w wizerunek apteki jako placówki ochrony zdrowia i niezależność farmaceuty jako osoby wykonującej zawód zaufania publicznego.

Środowisko aptekarskie od wielu lat czeka na gruntowną nowelizację ustawy – Prawo farmaceutyczne. Prace nad projektem zmieniającym tę ustawę rozpoczęły się w listopadzie 2008 r. Naczelna Rada Aptekarska zgłosiła wiele istotnych uwag do projektu, który Ministerstwo Zdrowia przesłało do samorządu w trakcie konsultacji społecznych. Prace nad nowelizacją zostały jednak przerwane. W kwietniu 2009 r. minister zdrowia powołał zespół mający opracować nowy projekt ustawy – Prawo

farmaceutyczne, którego szefem został ekspert zewnętrzny. Niestety, do tego zespołu nie zaproszono żadnego przedstawiciela samorządu aptekarskiego lub aptekarza praktyka, mimo że samorząd nieustannie o to zabiegał. Aptekarze mają nadzieję, że – zgodnie z deklaracją obecnego ministra zdrowia – wkrótce uda się zmienić tę ustawę, tworząc prawo dla aptekarzy, a nie przeciw nim.

Istotnym elementem kompleksowej nowelizacji ustawy – Prawo farmaceutyczne powinno być wprowadzenie do naszego porządku prawnego przepisów dotyczących „apteki dla aptekarza lub spółki aptekarzy”, poprzedzone moratorium na otwieranie nowych aptek. Obecnie właścicielem apteki może być niefarmaceuta, co stwarza znaczne problemy w funkcjonowaniu samorządu, któremu coraz trudniej troszczyć się o zachowanie godności i niezależności zawodu, nie mówiąc o integracji środowiska zawodowego czy o sprawowaniu pieczy nad wykonywaniem zawodu. Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której farmaceuta prowadzący aptekę podlega odpowiedzialności zawodowej, a postępowanie to nie obejmuje przedsiębiorcy niefarmaceuty, mimo że sprawa dotyczy takiego samego stanu faktycznego. Coraz częściej właściciele aptek niebędący farmaceutami wywierają presję na zatrudnionych w aptekach farmaceutów, zmuszając ich do zachowań niezgodnych z Kodeksem Etyki Aptekarza RP.

Zasada „apteka dla aptekarza lub spółki aptekarzy”, od dawna już obecna w porządkach prawnych większości państw Unii Europejskiej, zapewnia faktyczną niezależność wykonywania zawodu farmaceuty i jest najlepszym gwarantem bezpiecznej dystrybucji leków, opartej na rzeczywistych potrzebach pacjentów i wiedzy farmaceutów. Właścicielem apteki powinien być wyłącznie farmaceuta lub spółka aptekarzy. Zastrzeżenie posiadania i prowadzenia apteki wyłącznie dla farmaceuty lub spółki aptekarzy zgodne jest z prawem unijnym, o czym świadczy wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) z 19 maja 2009 r., który w uzasadnieniu orzeczenia wskazał na właściwe pojmowanie zasady swobody działalności gospodarczej.

Zmieniona ustawa – Prawo farmaceutyczne musi również zawierać przepisy ustanawiające kryteria demograficzne i geograficzne, które powinny być uwzględniane przy wydawaniu zezwoleń na prowadzenie apteki. Regulacja ta jest konieczna z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania rynku aptek. Rynek aptek może być regulowany przez państwo, na co wskazuje Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 1 czerwca 2010 r., wydanym w związku z uregulowaniami

obowiązującymi w Hiszpanii. Z orzeczenia ETS wynika jednoznacznie, że i ten postulat środowiska aptekarskiego nie jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Konieczne jest doprecyzowanie regulacji dotyczących łączenia obrotu hurtowego z detalicznym w ramach tego samego podmiotu i jednostek powiązanych. Obecnie przepisy antykoncentracyjne uniemożliwiają utworzenie nowej apteki ogólnodostępnej wnioskodawcy, który kontroluje w sposób bezpośredni lub pośredni więcej niż 1 procent aptek na terenie województwa bądź należy do grupy kapitałowej prowadzącej taką liczbę aptek. Niestety, przepisy te są permanentnie łamane. Za nadzór nad przestrzeganiem przepisów antykoncentracyjnych odpowiedzialna jest inspekcja farmaceutyczna.

Samorząd zabiega także o zdecydowane ograniczenie listy leków, które mogą być sprzedawane w obrocie pozaaptecznym. Przemawia za tym ważny interes społeczny. Leki muszą wrócić do apteki. Tylko tam są właściwe warunki do ich przechowywania i tylko tam pacjent uzyska rzetelną informację o nabywanym leku. Ponadto sprzedaż leków i suplementów diety w obrocie pozaaptecznym, biorąc pod uwagę ograniczone możliwości sprawowania nadzoru i kontroli nad tym obrotem, sprzyja wprowadzaniu na rynek produktów sfałszowanych. Ta sytuacja stwarza poważne niebezpieczeństwo dla zdrowia Polaków.

Samorząd aptekarski uważa, że pilnie należy zmienić regulacje dotyczące obowiązkowych dyżurów aptek. Analiza kosztów dyżurów aptek na obszarze całego kraju wykazała, że wynoszą one łącznie około 110 mln zł rocznie. Normy prawne zawarte w art. 94 ustawy – Prawo farmaceutyczne, a dotyczące zapewnienia przez apteki ogólnodostępne dostępności do usług farmaceutycznych w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, budzą poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawa. Wskazane byłoby – zdaniem samorządu – przyjęcie w znowelizowanej ustawie – Prawo farmaceutyczne regulacji przewidujących na przykład przeznaczanie przez gminy określonych kwot w swych budżetach na finansowanie działalności aptek w porze nocnej i w święta.

Samorząd zawodowy od lat wnioskuje o dokonanie zmian w zasadach szkoleń ciągłych dla farmaceutów pracujących w aptekach i hurtowniach farmaceutycznych, które miałyby zwiększyć dostępność tych szkoleń, a przede wszystkim poprawić ich poziom i jakość kształcenia. Rola samorządu w organizowaniu szkoleń dla farmaceutów musi wzro-

snąć, zwłaszcza że sprawuje on pieczę i nadzór nad wykonywaniem zawodu.

W interesie publicznym

Działając w interesie publicznym, samorząd aptekarski wskazuje, że jedną z najważniejszych przyczyn braku na polskim rynku wielu leków ratujących życie i zdrowie pacjentów jest wzrost eksportu równoległego refundowanych produktów leczniczych. Proces ten przybrał niepokojące rozmiary. Ceny wielu leków refundowanych ze środków publicznych są w naszym kraju znacząco niższe niż w innych państwach Unii Europejskiej. Konieczne jest zatem wypracowanie mechanizmów prawnych chroniących polskich pacjentów przed brakiem dostępu do pewnych leków wywożonych z Polski w ramach eksportu równoległego. Niezbędne są też zdecydowane działania Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, mające na celu likwidację procederu zakupu produktów leczniczych w aptekach przez hurtownie farmaceutyczne, które wywożą je z Polski i sprzedają w krajach, gdzie leki te osiągają wyższe ceny.

Ważną przyczyną braku pewnych leków refundowanych w aptekach jest także limitowanie ich dostaw do aptek przez niektóre firmy dystrybuujące leki w ramach tzw. sprzedaży bezpośredniej, która – zdaniem samorządu aptekarskiego – jest niezgodna z obowiązującym w Polsce prawem farmaceutycznym. W związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie Naczelna Izba Aptekarska przeciwko Główny Inspektor Farmaceutyczny i AstraZeneca UK Limited oraz w związku z dalszym dążeniem wytwórców produktów leczniczych do usankcjonowania w Polsce sprzedaży produktów leczniczych w ramach tzw. systemu sprzedaży bezpośredniej, czyli z pominięciem większości hurtowni farmaceutycznych, Naczelna Rada Aptekarska przyjęła stanowisko, w którym podkreśla się, że jedynym zgodnym z obowiązującym prawem systemem obrotu produktem leczniczym jest łańcuch dystrybucji wynikający wprost z przepisów ustawy – Prawo farmaceutyczne. Jednocześnie Naczelna Rada Aptekarska zwróciła się do Głównego Inspektora Farmaceutycznego o wszczęcia określonych procedur zmierzających do wyegzekwowania od podmiotów krajowych i podmiotów zagranicznych, nieposiadających siedziby na terenie Polski, dokonujących obrotu produktem leczniczym na obszarze naszego

kraju za pośrednictwem wybranych hurtowni farmaceutycznych, działania zgodnego z przepisami ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Zmienić system odpłatności za leki refundowane

Samorząd aptekarski od wielu lat wskazuje na pogarszającą się sytuację ekonomiczną aptek. Jeśli polska apteka ma być mocnym ogniwem systemu dystrybucji leków, to trzeba jej zagwarantować stabilność ekonomiczną i sprzyjające warunki do prowadzenia działalności. Z dostępnych informacji wynika, że bardzo dużo aptek, zwłaszcza tych, które należą do indywidualnych aptekarzy, boryka się z ogromnymi problemami finansowymi. Wobec pogarszającej się kondycji finansowej aptek trzeba pilnie naprawić system odpłatności za leki refundowane, który musi uwzględniać realne koszty wydawania leków refundowanych i funkcjonowania apteki. Od 2012 r. sprzedaż przez apteki leków refundowanych przynosi straty, co powoduje, że czynności fachowe związane z realizacją recept w ramach umowy apteki z Narodowym Funduszem Zdrowia wykonywane są praktycznie bezpłatnie! Marża kwotowa na leki jest zdecydowanie za niska. Samorząd aptekarski będzie też nadal przekonywać rząd do zmiany przepisu ustawy o refundacji leków dotyczącego sposobu naliczania urzędowej marży detalicznej. Samorząd aptekarski nigdy nie zaakceptował tego sposobu naliczania marży detalicznej, dyskryminującego apteki. Uważamy, że powinna być ona naliczana od ceny hurtowej brutto leku, a nie od ceny stanowiącej podstawę limitu w danej grupie limitowej.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że przy wyborze określonych rozwiązań prawnych mających konsekwencje ekonomiczne dla aptek decydujące znaczenie ma przede wszystkim interes płatnika. Tymczasem samorząd aptekarski uważa, że niezbędne są rozwiązania długofalowe i poważna debata na temat zmiany systemu odpłatności za leki refundowane, uwzględniająca doświadczenia innych państw Unii Europejskiej. W przeciwnym razie grozi nam upadek indywidualnego aptekarstwa.

Problemy we współdziałaniu z organami administracji publicznej

Dopuszczając ustawowe tworzenie samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego oraz sprawujących pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w gra-

nicach interesu publicznego i dla jego ochrony, ustrojodawca stworzył możliwość kształtowania takich instytucji, które mają łączyć dwie różne funkcje. Pierwszą – polegającą na reprezentowaniu tych osób zarówno wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa. Drugą – sprowadzającą się do starań o zapewnienie należytego wykonywania tych zawodów, zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w praktyce jednocześnie wypełnianie funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest wolne od napięć między partykularnymi interesami grupy wykonującej określony zawód a interesem publicznym, w granicach którego i dla którego ochrony samorząd sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu. Nie zmienia to jednak istoty samorządu zawodowego, wyrażającej się w nałożeniu nań obowiązku harmonijnego łączenia wymienionych funkcji. Postanowienia Konstytucji należy bowiem rozumieć w ten sposób, że samorząd zawodowy ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych.

W powyżej nakreślonym kontekście normatywnym niezrozumiałe są działania organów inspekcji farmaceutycznej, które traktują samorząd aptekarski w sposób nieuwzględniający jego charakteru i zadań wynikających z Konstytucji RP. Obawa przed ścisłym współdziałaniem z organami samorządu aptekarskiego uzasadniana jest często faktem, że organy te reprezentują zawodowe, społeczne i gospodarcze interesy aptekarzy. Tak więc wykonywanie konstytucyjnych zadań staje się przeszkodą w relacjach z organami państwa. Dostrzegalna jest niezrozumiała obawa organów inspekcji farmaceutycznej przed szerszym skorzystaniem z pomocy organów samorządu aptekarskiego i jego udziałem w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez inspekcję farmaceutyczną. Nie można nie zauważyć, że wielokrotnie organy inspekcji zapominają, iż są organem administracji publicznej, a nie przeciwnikiem procesowym samorządu aptekarskiego w postępowaniu cywilnym.

W ostatnim czasie toczy się batalia o uznanie, że izby aptekarskie mają prawo inicjowania, jako organizacje społeczne, postępowań administracyjnych dotyczących między innymi przestrzegania przepisów zakazujących reklamowania aptek. Wojewódzcy inspektorzy farmaceutyczni oraz Główny Inspektor Farmaceutyczny nie dostrzegają w kontaktach z samorządem aptekarskim jego dualizmu w zakresie pełnionych funk-

cji, który jest immanentną cechą każdego samorządu zawodu zaufania publicznego. Wielokrotnie pojawia się zarzut pod adresem samorządu, że chce on chronić partykularne interesy swoich członków. Podkreślić należy, że zjawiskiem normalnym jest, iż w niektórych sytuacjach organizacja społeczna będzie mogła występować w obronie interesu publicznego i takie działania organizacji będą jednocześnie zmierzały do ochrony indywidualnych praw jej członków. Istotne jest jednak, aby na gruncie konkretnych indywidualnych spraw rola określonej organizacji społecznej, która zabiega o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu, była jednoznaczna i klarowna. Musi być jasne, czy udział organizacji w postępowaniu prowadzi do realizacji celów statutowych, czy też jest tylko zinstytucjonalizowaną formą popierania konkretnych interesów określonych podmiotów.

Przedmiot i cel przykładowo wskazanych postępowań dotyczących zakazu reklamy aptek, w których chcą uczestniczyć jednostki samorządu aptekarskiego, wskazuje jednoznacznie, że chodzi o interes społeczny, nie można bowiem wskazać, w jaki sposób interesy członków samorządu, łamiących zakaz reklamy, mogłyby być popierane w ramach takiego postępowania. W jednym z województw organy samorządu podjęły zakrojone na szeroką skalę działania prawne zmierzające do zmotywowania organów inspekcji farmaceutycznej do podjęcia postępowań wobec wszystkich podmiotów, które w ocenie okręgowej izby aptekarskiej dopuściły się naruszenia ustawowego zakazu reklamy aptek. Inicjatywa samorządu spotkała się z zarzutem zamiaru sparaliżowania działań inspekcji farmaceutycznej.

Kolejny problem w relacjach z organami inspekcji farmaceutycznej polega na tym, że opieszałość w jej działaniach uniemożliwia lub znacznie utrudnia skuteczne działania izb aptekarskich wobec ich członków. Organy samorządu aptekarskiego zobowiązane są do strzeżenia zasad etyki i deontologii zawodowej (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o izbach aptekarskich). Bardzo często ustalenie we właściwych postępowaniach administracyjnych, a także w następujących po nich postępowaniach sądownoadministracyjnych, treści i zakresu obowiązujących zakazów, w tym zakazu reklamy aptek i ich działalności, pozwala na ewentualne uruchamianie przez właściwe organy samorządu aptekarskiego postępowań w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej farmaceutów. Bezsprzecznie kodyfikowanie, krzewienie i strzeżenie zasad etyki i deontologii zawodowej, a więc wykonywanie jednego z podstawowych zadań samorządu aptekarskiego, zabezpiecza interes społeczny w postaci

ochrony zdrowia osób korzystających z usług farmaceutycznych. Samorząd aptekarski posiada wyłączność w zakresie prowadzenia postępowań w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej oraz orzekania kar za czyny farmaceutów sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej (art. 45 ustawy o izbach aptekarskich). W wielu sprawach działania organów inspekcji farmaceutycznej rzutują bezpośrednio na możliwość skutecznego ustalania odpowiedzialności zawodowej farmaceutów.

Jesteśmy ekspertami

Samorząd zawodowy stanowczo podkreśla, że konieczne jest umożliwienie mu współuczestniczenia w procesie legislacji poprzez współudział w tym procesie jego członków – fachowców, specjalistów w danych dziedzinach farmacji. Obecna formuła możliwości wypowiedzenia się na etapie konferencji uzgodnieniowych czy w czasie posiedzeń sejmowej i senackiej komisji zdrowia jest niewystarczająca. Rzetelne tworzenie przepisów prawa dotyczących farmacji wymaga udziału farmaceutów. Farmaceuci, członkowie samorządu aptekarskiego, muszą być postrzegani przez polityków **jako eksperci** służący społeczeństwu specjalistyczną wiedzą i doświadczeniem.

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych jako reprezentant interesów społecznych i własnych

Zawód wymaga określonego zakresu wiedzy i umiejętności wykonywanych systematycznie, stanowiących podstawę zajmowania określonego miejsca w strukturze społecznej. Rola zawodowa, którą przyjmuje na siebie przedstawiciel określonego zawodu, jest szczególnym rodzajem roli, determinującej miejsce w społeczeństwie. Cele i zadania przypisywane zawodowi, jego pozycja i oczekiwania społeczne skierowane do przedstawicieli grupy zawodowej stanowią dla nich zobowiązanie do przestrzegania określonych reguł i zasad.

W stosunku do każdej roli zawodowej istnieją określone normy społeczne obowiązujące wszystkich przedstawicieli zawodu. Szczególną rolę, a więc i szczególne oczekiwania dotyczące norm przypisuje się zawodom o charakterze społecznym, zwanym zawodami zaufania publicznego. W grupie tej znajdują się pracownicy medyczni, a wśród nich najliczniejsza grupa – pielęgniarki i położne.

Pielęgniarstwo stanowi integralną część systemu opieki zdrowotnej, która w sposób istotny przyczynia się do wypełniania misji i realizowania celów systemu, koncentrując się na działaniach o charakterze opiekuńczym – pielęgnowaniu.

Pielęgniarstwo jako podsystem w systemie ochrony zdrowia posiada wyodrębnioną strukturę, system kształcenia i doskonalenia pielęgniarek

Dr n. med. mgr piel. Grażyna Rogala-Pawelczyk – prezes Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych.

i położnych, sprawuje nadzór nad wykonywaniem zawodu przez pielęgniarki i położne, inspirowanie kierunki badań naukowych, odpowiada za dostosowanie praktyki zawodowej pielęgniarek i położnych do potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. Pielęgniarstwo realizuje określone funkcje i wynikające z nich zadania w zakresie promocji zdrowia, zapobiegania wypadkom, chorobom i niesprawności, opieki nad osobami zdrowymi, chorymi i niepełnosprawnymi we wszystkich grupach wiekowych oraz we wszystkich zakładach opieki zdrowotnej i grupach społecznych, niesienia ulgi w cierpieniu i w czasie umierania, organizowania wsparcia w rodzinie i innych grupach społecznych, współudziału w procesie diagnozowania, leczenia i rehabilitacji. Pielęgniarstwo jest zawodem stawiającym przed swoimi przedstawicielami wysokie wymagania profesjonalne i etyczne.

Współczesne pielęgniarki i położne są to osoby posiadające gruntowne wykształcenie ogólne i specjalistyczne. Znające zagadnienia medycyny, pielęgniarstwa, socjologii, psychologii, a także ekonomiki, zarządzania i prawa. Współczesna pielęgniarka, położna jest odpowiedzialna za planowanie, wykonanie i ocenę opieki pielęgnacyjnej w zakresie zachowania i umacniania zdrowia, zapobiegania chorobie, pielęgnowania w chorobie i w okresie rehabilitacji. Pełni ważną funkcję członka zespołu terapeutycznego, ma możliwość decydowania o samodzielnym pielęgnowaniu, w którym decydowanie o sprawach dotyczących pielęgnowania pacjenta i środowiska leży w gestii pielęgniarki, położnej, przedstawiciela samodzielnej dyscypliny, jaką jest pielęgniarstwo. Osoby wykonujące te dwa zawody zaufania publicznego są zrzeszone w samorządzie zawodowym pielęgniarek i położnych.

Samorząd zawodowy jest organizacją, która skupia w swoich szeregach osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Jest powoływany na mocy ustawy w celu reprezentowania interesów grupy zawodowej wobec instytucji państwa. Podstawę do powoływania samorządu zawodowego stanowi zapis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który „dopuszcza tworzenie samorządów zawodowych w drodze ustawy, jako podmiotów reprezentujących osoby wykonujące zawód zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Jak wskazuje przytoczony zapis Konstytucji RP, samorząd zawodowy dba nie tylko o interesy swoich członków, ale również poprzez nadzór nad jakością wykonywania zawodu i przestrzeganiem zasad etycznych przez swoich członków, samorząd zawodowy pośrednio reprezentuje

interesy społeczne osób, wobec których członkowie samorządu realizują zadania zawodowe.

Zmiany społeczno-polityczne, które zachodziły w Polsce w latach 80. XX wieku, w konsekwencji doprowadziły do powrotu samorządów zawodowych na scenę społeczno-zawodową. Po 1989 roku powoływane były mocą ustawy kolejne samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego, które w zakresie swojego działania przejęły niektóre zadania realizowane dotychczas przez organy administracji państwowej, np. wydawanie prawa wykonywania zawodu, orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej czy w kwestii niezdolności do wykonywania zawodu przez swoich członków. Zjawisko to było przejawem powstawania i utrwalania się w Polsce demokracji obywatelskiej, realizowanej poprzez działanie samorządów zawodowych aktywnie uczestniczących w życiu społecznym i publicznym.

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych został powołany na mocy ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (DZ.U.96.41.178, z późn. zm.) dla reprezentowania zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów tych zawodów. Realizuje dwa zasadnicze zadania: reprezentuje pielęgniarki i położne oraz sprawuje nadzór nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Obecnie samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych działa na mocy Ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie zawodowym pielęgniarek i położnych, który określa organizację i zadania samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych oraz prawa i obowiązki jego członków. Samorząd zawodowy pielęgniarek jest organizacją niezależną, a w realizacji zadań podlega tylko przepisom prawa. Przynależność do samorządu jest obligatoryjna dla wszystkich osób wykonujących zawód pielęgniarki lub położnej na terenie Polski. Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych zrzesza obecnie 314 711 pielęgniarek i położnych, w tym 288 616 pielęgniarek i 26 095 położnych. W grupie pielęgniarek 4 953 osób to mężczyźni, natomiast wśród położnych liczba mężczyzn wynosi 62 osoby (liczba zarejestrowanych na dzień 1.10.2013 r.).

Struktura organizacyjna samorządu obejmuje dwa poziomy: krajowy i okręgowy. Na poziomie kraju funkcjonuje Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, w skład której wchodzi następujące organy: Krajowy Zjazd Pielęgniarek i Położnych, Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych, Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Pielęgniarek i Położnych, Naczelny Sąd Pielęgniarek i Położnych, Naczelna Komisja Rewi-

zyjna. Na poziomie okręgu funkcjonują 43 Okręgowe Izby Pielęgniarek i Położnych z następującymi organami: Okręgowy Zjazd Pielęgniarek i Położnych, Okręgowa Rada Pielęgniarek i Położnych, Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Pielęgniarek i Położnych, Okręgowy Sąd Pielęgniarek i Położnych, Okręgowa Komisja Rewizyjna.

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych, jak już wspomniano wcześniej, reprezentuje interesy swoich członków oraz interes społeczny. Odbywa się to m.in. poprzez realizację zadań w zakresie sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu, ustalanie, rozpowszechnianie oraz sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem zasad etyki zawodowej, ustalanie standardów zawodowych i standardów kwalifikacji zawodowych obowiązujących na poszczególnych stanowiskach pracy. Działania te gwarantują wszystkim osobom, wobec których pielęgniarki i położne świadczą swoją działalność zawodową, że otrzymają one opiekę na możliwie najwyższym poziomie, zgodnie z osiągnięciami współczesnej medycyny i nowoczesnym, holistycznym pielęgowaniem, realizowaną przez profesjonalistów o najwyższych kwalifikacjach i nienagannych postawach moralnych. Współcześnie pielęgniarki stykają się z ogromem różnych trudności natury moralnej: z problemami ludzkimi, nieszcześciami i cierpieniem, dylematami, konfliktami moralnymi. Trudności te związane są także z ciężkimi warunkami pracy. Żeby dobrze realizować obowiązki zawodowe i odnaleźć się w trudnym świecie problemów moralnych, móc podejmować słuszne pod względem moralnym decyzje, niezbędne jest posiadanie i przestrzeganie podstawowych wartości, zasad i norm wspólnych dla całej grupy zawodowej. Zasad i reguł, i wartości, które stanowiłyby oparcie w sytuacjach moralnie niejednoznacznych. Samorząd zawodowy poprzez szereg inicjatyw wzmacnia pozytywne postawy dla dobra samych pielęgniarek i położnych oraz ich pacjentów i podopiecznych. Jednocześnie należy wskazać, że ustalanie standardów zawodowych i standardów kwalifikacji zawodowych obowiązujących na poszczególnych stanowiskach pracy stanowi ochronę interesów pielęgniarek i położnych realizujących zadania zawodowe w podmiotach leczniczych. Standardy zawodowe wskazują nie tylko na wymogi, jakie ma spełnić pielęgniarka, położna, ale także zobowiązują pracodawcę do ich przestrzegania w zakresie organizacji stanowiska pracy, wyposażenia, przydzielania zadań czy określania odpowiedzialności pracowniczey na stanowisku pracy.

Kolejna grupa zadań, jakie realizuje samorząd zawodowy, to: współdziałanie w ustalaniu kierunków rozwoju pielęgniarstwa i położnictwa,

integrowanie środowiska pielęgniarek i położnych, obrona godności zawodowej. Nabierają one szczególnego znaczenia wobec zmian, jakie zachodzą w planowaniu i organizowaniu opieki zdrowotnej w Polsce, finansowaniu świadczeń zdrowotnych czy wreszcie organizowaniu pracy bezpośrednio na stanowiskach pracy w podmiotach leczniczych, w środowisku zamieszkania, przebywania, nauki i pracy osób, wobec których pielęgniarki i położne realizują świadczenia zdrowotne, profesjonalne pielęgnowanie. W aktualnej sytuacji rynkowej pielęgniarki i położne coraz częściej poruszają się w świecie zagadnień ekonomicznych i prawnych, a pacjent nazywany jest świadczeniobiorcą, klientem. Można odnieść wrażenie, że relacje pielęgniarka, położna–pacjent to relacje o charakterze biznesowym, czyli pomiędzy przedsiębiorcą a dowolnym klientem. W powodzi przepisów, wymagań, aktów prawnych częściej pojawiają się pojęcia takie jak kontrakt, świadczenie, koszt, usługa, umowa cywilnoprawna, niż dotychczas przypisywane zawodowi pielęgniarki i położnej: opieka zrozumienie, empatia, profesjonalizm rozumiany jako pochylenie się nad potrzebami zdrowotnymi człowieka chorego i jego najbliższych.

Samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych, reprezentując interesy swoich członków i interes społeczny, uczestniczy, zajmuje stanowiska w sprawach stanu zdrowia społeczeństwa, polityki zdrowotnej państwa oraz organizacji ochrony zdrowia; edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia. Znajduje to szczególne odbicie w opiniowaniu, na szczeblu centralnym, regionalnym czy w podmiotach, leczniczych aktów prawnych dotyczących polityki zdrowotnej państwa, organizacji, zasad funkcjonowania opieki zdrowotnej, finansowania świadczeń zdrowotnych, organizacji podmiotów leczniczych, organizacji i funkcjonowania stanowisk pracy w instytucjach opieki zdrowotnej, zakresu zadań pracowników itd. Członkowie samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych ponoszą odpowiedzialność za naruszenie zasad etyki zawodowej, reguł wykonywania zawodu, praw pacjenta, zapisów prawa samorządowego. Odpowiedzialność ponoszą przed okręgowymi sądami odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych oraz w II instancji przed Naczelnym Sądem Pielęgniarek i Położnych.

Przejęcie przez samorząd zawodowy kwestii związanych z odpowiedzialnością zawodową pielęgniarek i położnych świadczy o dojrzałości społecznej i profesjonalizmie oraz poczuciu dużej odpowiedzialności tych grup zawodowych za swoją działalność zawodową. Jest przejawem dbałości o profesjonalizm zawodowy i dobro pacjenta, wyrazem dbałości o interes własny i społeczny.

W szczegółowych zadaniach samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych ustawa wskazuje m.in.: stwierdzanie i przyznawanie prawa wykonywania zawodu, prowadzenie rejestrów na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnictwa, opiniowanie i przedstawianie wniosków w sprawie warunków wykonywania zawodów, opiniowanie warunków pracy i płacy pielęgniarek i położnych, opiniowanie i wnioskowanie w sprawach kształcenia zawodowego, prowadzenie kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych, przewodniczenie i uczestnictwo jego przedstawicieli w komisjach konkursowych na kierownicze stanowiska pielęgniarstwa lub położnictwa oraz na inne stanowiska kierownicze w podmiotach leczniczych, opiniowanie programów kształcenia zawodowego, udzielanie informacji na temat uznawania kwalifikacji zawodowych, uregulowań prawnych dotyczących ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych oraz zasad etyki zawodowej w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu, współpracę z towarzystwami naukowymi, szkołami wyższymi i jednostkami, badawczo-rozwojowymi w kraju i za granicą, uznawanie kwalifikacji pielęgniarek i położnych będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, zamierzających wykonywać zawód pielęgniarstwa lub położnictwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując, można wskazać, że samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych poprzez swoje ustawowe zadania reprezentując interes własnych grup zawodowych sprzyja dobremu wykonywaniu zawodu pielęgniarstwa i położnictwa, wzmacnianiu poczucia obowiązku zawodowego, a dzięki temu wzbudzanie zaufania społecznego. Zawód pielęgniarstwa, położnictwa jest niewątpliwie zawodem publicznego zaufania. Zaufaniem człowieka chorego, niedołężnego, słabego, w znacznym stopniu bezbronny, który powierza się opiece pielęgniarstwa i którego bezpieczeństwo, los, a nawet życie zależy od rzetelnej pracy, odpowiedzialnych zachowań i przyjaznej ludzkiej postawy pielęgniarstwa. Dbałość samorządu o interesy zawodowe pielęgniarek i położnych, kwalifikacje, doskonalenie zawodowe czy organizację i warunki pracy jest jednocześnie dbałością o interes społeczny.

Samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów w państwie demokratycznym

Szanowni Państwo,

W maju tego roku minister zdrowia Bartosz Arłukowicz opublikował w jednej z gazet list zatytułowany „Do przyjaciół lekarzy”. Nie zamierzam oceniać teraz treści tego listu, ale formę, w jakiej odbywał się dialog na temat społecznego zaufania do naszego zawodu. W tym samym czasie, kiedy minister napisał list, trwał Światowy Kongres Polonii Medycznej. Bolał nas fakt, że minister zdrowia właśnie w tym samym dniu wyraził swój apel do lekarzy za pośrednictwem mediów, zamiast przybyć na kongres i rozmawiać z nami bezpośrednio. Zdziwienie wszystkich lekarzy było tym większe, że minister zdrowia nie zauważał wspólnej dyskusji lekarzy i pacjentów na rzecz poprawy systemu ochrony zdrowia, warunków leczenia pacjentów oraz nieuchronności kar dla wszystkich, którym zostanie udowodniony błąd lekarski. Podczas trwającego kongresu lekarze polonijni podzielili pogląd Naczelnej Rady Lekarskiej i lekarzy pracujących w Polsce na temat walki o zaufanie do zawodu lekarza. Odnieśliśmy wrażenie, że medialne działania ministra zdrowia nie dość, że ukrywają brak efektów reformowania służby zdrowia, to podważają zaufanie do zawodu lekarza.

Opinia publiczna skierowała wówczas oczy na samorząd zawodowy i spytała, co my na to. Przypomniały mi się wówczas słowa wygłoszone

na posiedzeniu Naczelnej Rady Lekarskiej dokładnie dwa lata wcześniej przez Irenę Lipowicz – rzecznika praw obywatelskich. Powiedziała wówczas: „Jeżeli jest jakieś niezadowolenie społeczne, zwłaszcza niemożność dochodzenia praw – szczególnie w przypadkach jaskrawych naruszeń tych praw – to wówczas powstaje poczucie niezdolności do egzekwowania swoich praw. Problem taki staje się z czasem tematem politycznym, który zawsze znajdzie jakąś partię, która podejmie się rozwiązania tego problemu. Wobec powyższego należy dokonać analizy, w jaki sposób należy poprawić wizerunek samorządu w opinii społecznej. Środowiska wolnych zawodów istnieją po to, aby być depozytariuszem zaufania publicznego.” Szumiały mi w głowie te słowa: „jesteśmy depozytariuszem zaufania publicznego” i na każde badanie wskazujące, że zaufanie społeczne do naszego zawodu spada, powinniśmy reagować konkretnymi działaniami.

Czy list ministra miał nam udowadniać słabość? Czy był swoistym zamachem na demokrację?

Już ponad dwadzieścia lat minęło od reaktywacji samorządu lekarzy i lekarzy dentystów w Polsce. W roku 1989 odrodzenie izb lekarskich nałożyło się w naszym kraju na okres transformacji ustrojowej i powstawania demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego. Od tego czasu struktury samorządu lekarskiego w Polsce zdołały się rozwinąć, stając się jednym z ważnych elementów polskiego systemu ochrony zdrowia. Rok 1989 posiadał nieprawdopodobny kapitał w postaci niesamowitej energii i duchowego zaplecza. Ten kapitał duchowy, radość, z jaką przywitano utworzenie demokratycznego państwa w Polsce, jaka zapanaowała wśród lekarzy, można jedynie porównać z wybuchem radości całego społeczeństwa w roku 1980, z chwilą powstania „Solidarności”. Nie mam najmniejszej wątpliwości, że wszystko co najlepsze w samorządzie, ma swój głęboki korzeń w „Solidarności” i ideach tego związku zawodowego, który zmienił oblicze krajów komunistycznych, czyniąc z nas na powrót krajem wolnym i demokratycznym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej daje samorządom zawodowym ogromne umocowanie. Artykuł 17, który jest przez nas tak często cytowany, to ogromna siła. To, iż w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe – w naszym przypadku ustawy o izbach lekarskich – jest zapisem najważniejszym, bo stanowiącym egzemplifikację demokracji. Reprezentujemy osoby wykonujące zawody zaufania publicznego oraz sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Ale dobre i mądre

korzystanie z tego konstytucyjnego przywileju to też wielkie zadanie. Chronić i wzbudzać zaufanie społeczne w imieniu ponad 170 tysięcy lekarzy i lekarzy dentystów, w tym 120 tys. lekarzy i 30 tys. lekarzy dentystów aktywnych zawodowo, a jednocześnie sprawować władzę nad należytym wykonywaniem tych zawodów jest sprawą niełatwą.

Wracam tutaj do osoby pani profesor Lipowicz, która zajęła stanowisko w wielu sprawach lekarskich. Kiedy protestowaliśmy przeciwko zapisom ustawy refundacyjnej, rzecznik praw obywatelskich zajęła stanowisko w kwestii tej ustawy, mówiąc: „Prawo nie może być pułapką zastawioną przez władzę publiczną na obywatela!”. Spotkaliśmy się z poparciem RPO, kiedy nasz samorząd domagał się jawności testów z państwowego egzaminu specjalizacyjnego oraz lekarskiego i lekarsko-dentystycznego egzaminu końcowego. Wspólnie domagaliśmy się zmian zasad wynagradzania biegłych sądowych, zmian ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Obecnie twa dyskusja na temat systemu e-WUŚ i finansowania osób nieubezpieczonych. Prof. Lipowicz broni obecnie przywilejów dla polskich obywateli wynikających z art. 68 Konstytucji RP, który mówi o równym dostępie do świadczeń medycznych. My również stoimy na stanowisku, że nie wolno tego dostępu ograniczać w sposób, w jakim to się w tej chwili odbywa.

Pokazuję tutaj model współpracy, na którym nam bardzo zależy. Zależy nam na wspólnym dialogu. Zarówno lekarzom, jak i pacjentom potrzebna jest społeczna dyskusja nad problemami ochrony zdrowia. Potrzebujemy obrony naszego zawodu poprzez wzrost zaufania do osób go wykonujących.

W publikacji Europejskiego Centrum Doradztwa i Dokumentacji Podatkowej z sierpnia 2007 roku mamy jasno określoną definicję zawodu zaufania publicznego. W tę definicję, sporządzoną nie przez lekarzy, całkowicie się wpisujemy. Nasz zawód wykonywany jest przez osoby mające kwalifikacje określone w przepisach właściwych dla danego zawodu i wiąże się z przynależnością do samorządu zawodowego, co jest podstawą dla autorów definicji. Kolejnym warunkiem jest tworzenie szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta. W przypadku samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów ten klient to pacjent. Tę więź tworzymy zarówno poprzez codzienną pracę lekarzy z chorymi, jak również poprzez wpływ samorządu lekarskiego na stanowione prawo. Dlatego też tak ważne jest zabieganie, aby nasze stanowiska i opinie były przyjmowane przez ustawodawców, którzy tworzą to prawo dla wszystkich obywateli. My

lekarze i lekarze dentyści musimy pracować w systemie pozwalającym nam na swobodne tworzenie tej więzi zaufania. Nie ma tu miejsca na naciski administracyjne, rozbudowaną biurokrację i absurdy tworzone przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Jest to szczególnie istotne, kiedy przeanalizujemy kolejne fragmenty definicji zawodu zaufania publicznego. Mamy szczególnie dostęp do informacji dotyczących sfery prywatności, gwarantujemy pacjentowi, że informacje przez nas uzyskane stanowią naszą tajemnicę zawodową. I wreszcie – mamy zasady etyczne, czyli Kodeks Etyki Lekarskiej uchwalony przez Krajowy Zjazd Lekarzy. Ustanawianie zasad etyki lekarskiej oraz dbanie o ich przestrzeganie, a także sprawowanie pieczy nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodów lekarza i lekarza dentysty to podstawowe zadanie samorządu lekarskiego.

Co się więc dzieje takiego, że mimo iż spełniamy wszystko, co zawarte jest w definicji, więź zaufania do zawodu lekarza się nie umacnia?

Sięgam pamięcią do zjazdu Niemieckiej Izby Lekarskiej, który miał miejsce w 2011 roku. Na Zjazd przybył minister zdrowia. Wizyty ministra zdrowia RFN nie mają charakteru kurtuazyjnego, wsłuchiwał się w głos swojego środowiska, niekiedy starając się przekonywać lekarzy do stanowiska rządowego. W wielu sprawach przyjmował racje lekarzy. Tak powstaje dobre prawo – w symbiozie ministra i środowiska. Wielokrotnie jego wystąpienie przerwane było burzliwymi oklaskami. Pytając, zdziwiony, w kuluarach, jak to się zdarza – usłyszałem odpowiedź: gdyby minister zdrowia nie przyjechał na zjazd izby lekarskiej, w ciągu tygodnia musiałby opuścić swoje stanowisko. Przyglądam się z wyrazami uznania umocowaniu Niemieckiej Izby Lekarskiej w strukturach państwa. Dlaczego u nas nie można stworzyć normalnego dialogu pomiędzy nami a ministrem zdrowia?

Samorządy zawodowe są umocowane konstytucyjnie, są dzieckiem wyrosłej w naszym kraju demokracji. A jednak system naszej ochrony zdrowia ciągle oparty jest na ideach komunistycznych, do którego wprowadzono niektóre elementy systemu kapitalistycznego poprzez obiecywanie pacjentom wszystkiego za niewielkie środki przeznaczone na ochronę zdrowia. Spowodowało to chęć polityków – w tym ministra zdrowia – do zrzucenia odpowiedzialności za swoje decyzje na lekarzy. Tymczasem pacjent chcący skorzystać z ochrony zdrowia nie przychodzi do urzędnika Narodowego Funduszu Zdrowia ani do Ministerstwa Zdrowia. Przychodzi do lekarza i słusznie oczekuje, że otrzyma to, co mu naobiecowano, nie mając świadomości że tych obietnic w rzeczy-

wistości nie da się zrealizować. Konkretny lekarz funkcjonuje jednak w sztywnym, coraz bardziej uwierającym gorsecie przepisów. Aby się z tego gorsetu wypłatać, lekarz potrzebuje silnego samorządu, a samorząd potrzebuje wsparcia rządzących. Jeżeli mówimy, że żyjemy w demokratycznym państwie prawa, to pamiętajmy, że demokracja to rządy ludów. I brońmy się przed przejęzczeniem, abyśmy się nie stali ludami rządów.

Jednostkami lekarskiego samorządu zawodowego są Naczelna Izba Lekarska oraz okręgowe izby lekarskie.

Każdy lekarz i lekarza dentysta, który posiada prawo wykonywania zawodu w Polsce, jest członkiem izby z mocy ustawy.

Obecnie funkcjonują 23 izby okręgowe oraz Wojskowa Izba Lekarska w Warszawie, która posiada status prawny izby okręgowej, ale działa na terenie całego kraju.

Naczelna Izba Lekarska oraz izby okręgowe posiadają osobowość prawną i są niezależnymi jednostkami samorządu lekarskiego, które podlegają jedynie przepisom prawa.

Naczelna Izba Lekarska reprezentuje samorząd lekarzy i lekarzy dentystów na szczeblu państwowym, a rady okręgowe na szczeblu władz regionalnych.

Najwyższym organem Naczelnej Izby Lekarskiej jest Krajowy Zjazd Lekarzy, natomiast okręgowych izb lekarskich – okręgowe zjazdy lekarzy.

W okresie między krajowymi zjazdami lekarzy działalnością Naczelnej Izby Lekarskiej kieruje Naczelna Rada Lekarska, a w okręgowych izbach lekarskich – okręgowe rady lekarskie.

Delegaci na okręgowe zjazdy lekarzy wybierani są w rejonach wyborczych, do których należą wszyscy polscy lekarze i lekarze dentyści. Zjazdy okręgowe wybierają prezesa i członków okręgowej rady lekarskiej, okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej, członków sądów lekarskich oraz delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy.

Podczas Krajowego Zjazdu Lekarzy wybierany jest prezes Naczelnej Rady Lekarskiej, członkowie Naczelnej Rady Lekarskiej, Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej i jego zastępcy, członkowie Naczelnego Sądu Lekarskiego Naczelnej Komisji Rewizyjnej, i Krajowej Komisji Wyborczej.

We wspólnym samorządzie lekarze i lekarze dentyści mają równe prawa.

Lekarze dentyści posiadają swoją reprezentację na wszystkich szczeblach organizacyjnych izb okręgowych, a ich liczba w organach samorządowych izb okręgowych jest proporcjonalna do liczby lekarzy, również

w Naczelnej Radzie Lekarskiej. Lekarz dentysta może być wybrany na stanowisko prezesa rady lekarskiej. Co najmniej jeden z wiceprezesów rady lekarskiej i co najmniej jeden z wiceprzewodniczących w innych organach musi być lekarzem dentystą.

Za sprawy związane szczególnie z wykonywaniem zawodu lekarza dentysty oraz z funkcjonowaniem systemu opieki stomatologicznej odpowiadają komisje stomatologiczne okręgowych rad lekarskich oraz Naczelnej Rady Lekarskiej, która także zajmuje się współpracą międzynarodową w dziedzinie stomatologii. Kadencja organów izb wynosi 4 lata. Obecna kadencja jest szóstą od momentu reaktywacji izb lekarskich w Polsce w 1989 roku.

Określone w ustawie zadania Naczelnej Rady Lekarskiej to m.in.:

- sprawowanie pieczy nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodów lekarza i lekarza dentysty przez członków samorządu;
- upowszechnianie zasad etyki lekarskiej oraz dbanie o ich przestrzeganie;
- reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych członków samorządu;
- wykonywanie uchwał Krajowego Zjazdu Lekarzy;
- czuwanie nad prawidłową realizacją zadań samorządu;
- wspomaganie, koordynacja i nadzór nad działalnością okręgowych rad lekarskich;
- reprezentowanie zawodów lekarza i lekarza dentysty wobec organów administracji publicznej oraz innych organizacji;
- określanie sposobów podejmowania uchwał przez organy izb lekarskich;
- uchwalanie zasady gospodarki finansowej samorządu;
- określanie wysokości składki członkowskiej;
- rozpatrywanie odwołań od uchwał okręgowych rad lekarskich;
- analizowanie, opiniowanie i proponowanie kierunków rozwoju ochrony zdrowia;
- uchwalanie budżetu Naczelnej Izby Lekarskiej oraz rozpatrywanie sprawozdań z jego wykonania;
- prowadzenie Centralnego Rejestru Lekarzy i Lekarzy Dentystów Rzeczypospolitej Polskiej;
- prowadzenie Rejestru Ukaranych Lekarzy i Lekarzy Dentystów Rzeczypospolitej Polskiej;
- wydawanie Biuletynu Naczelnej Izby Lekarskiej;

- wydawanie Gazety Lekarskiej;
- przedstawianie sprawozdań z działalności Krajowemu Zjazdowi Lekarzy.

Krajowy Zjazd Lekarzy stanowi w obecnej kadencji 475 delegatów. Naczelna Rada Lekarska liczy 75 członków, w tym 51 wybieranych na Krajowym Zjeździe Lekarzy oraz 24 prezesów okręgowych rad lekarskich.

Rola samorządu zawodowego urbanistów w demokratycznym państwie prawa

Wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie. Tworzone przez urbanistów, w toku bardzo sformalizowanej i rozbudowanej procedury, dokumenty planistyczne są podstawą do zmian zachodzących w przestrzeni otaczającej każdego człowieka. Immanentną cechą procesu sporządzenia dokumentów planistycznych jest poszukiwanie kompromisów pomiędzy interesem publicznym a interesami jednostkowymi. W każdym przypadku niezbędne jest wyważenie interesu publicznego z często sprzecznymi ze sobą interesami poszczególnych mieszkańców, właścicieli nieruchomości, organizacji społecznych i ekologicznych danego terenu. Wymaga to szczególnych umiejętności, szerokiej wiedzy oraz zaufania między urbanistą a zleceniodawcą, czyli najczęściej gminą lub inną jednostką samorządu terytorialnego. Prace planistyczne wiążą się z dostępem do danych osobowych i finansowych osób fizycznych oraz osób prawnych mających swoje nieruchomości lub miejsca zamieszkania na obszarze objętym wykonywanym projektem dokumentu

Mgr inż. arch. Jolanta Przygońska – przewodnicząca Rady Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Warszawie.

planistycznego. Dlatego zawód urbanisty ma charakter interdyscyplinarny wymagający umiejętności wykorzystania wiedzy z różnych dyscyplin.

Zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego. Przesądza o tym charakter czynności zawodowych, a w szczególności to, że zawód ten jest bezpośrednio związany zarówno w funkcją publiczną, jak i osobistą relacją przejawiającą się w systemie konsultacji społecznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, którą to rolę realizuje w zastępstwie organów administracji publicznej, w warunkach niezbędnego zaufania co do prawidłowego ich wykonania. Zagwarantowanie projektowania zagospodarowania przestrzeni zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, ochrony środowiska jest możliwe, tylko gdy czynności te wykonują osoby profesjonalnie przygotowane, tj. urbaniści;

- odgrywa znaczącą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także porządku osobistego i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Właściwie opracowane dokumenty planistyczne wpływają na całokształt procesów inwestycyjnych, co przedkłada się na bezpieczeństwo ludzi, mienia, a także porządek publiczny;

- jego wykonywanie wymaga posiadania szczególnych kwalifikacji, składających się na wysoki stopień merytorycznego przygotowania, a także odpowiedni poziom etyczny urbanisty.

Interes publiczny w rozumieniu urbanistyki rozumiany jest niezwykle szeroko. Składają się na niego nie tylko uogólnione cele i dążenia społeczności, ale także potrzeba zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony wartości wysoko cenionych, takich jak środowisko naturalne, dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i warunki życia ludzi.

Do realizacji swojej misji urbanistom niezbędne jest posiadanie sprawnego i mocnego samorządu zawodowego, któremu powierza się zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu. Sprawowana przez samorząd kontrola w obszarze **odpowiedzialności zawodowej zawsze wyróżnia się dbałością o interes publiczny**. Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu odbywa się w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Natomiast charakter czynności wykonywanych na zlecenie administracji publicznej potwierdza istotną rolę urbanistów i ich samorządu w demokratycznym państwie, rolę, która odgrywana jest na dwóch głównych płaszczyznach: współdziałania z administracją publiczną na etapie stanowienia i wykonywania prawa.

Powołanie oraz funkcjonowanie Izby Urbanistów jest realizacją określonych w Konstytucji zasad pomocniczości, podziału władzy oraz decentralizacji. Samorząd zawodowy w znaczeniu funkcjonalnym przejmuje jako organ zadania administracji publicznej. Jest to uzasadnione, gdyż administracja publiczna nie jest w stanie – na płaszczyźnie wykonywania prawa – zadbać o odpowiednie wykonywanie czynności zawodowych, gdyż w każdym zawodzie zaufania publicznego wymagana jest specyficzna wiedza i umiejętności do sprawowania tej funkcji. Żłudna jest także wiara, że administracja może dokonywać szybkiej i skutecznej kontroli danego zawodu oraz że jej działania nie będą podlegać naciskom grup interesów, w tym naciskom politycznym. W stosunku do zawodów zaufania publicznego nie ma więc lepszego rozwiązania, niż to zakorzenione w art. 17 ust 1 Konstytucji, czyli rozwiązania, w którym istnieją obligatoryjne samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego.

Rola samorządu zawodowego winna być zatem pierwszoplanowa, aby mieć wpływ na kształtowanie etosu, standard usług, jakość projektów planistycznych. Gwarantem dobrego wykonywania zawodu musi być obligatoryjne powiązanie każdego członka z ponoszeniem odpowiedzialności zawodowej (sprawne sądownictwo dyscyplinarne). Wzmocnienie roli samorządu odbije się zatem na podwyższeniu jakości usług planistycznych.

Oczywiste jest, że pozycja prawna urbanisty i samorządu zawodowego urbanistów wpływa na ochronę interesu publicznego, choć nie jest jedynym czynnikiem go kształtującym. Planowanie przestrzenne wprężone jest w szereg aktów prawnych. Urbaniści działają w zintegrowanym systemie procesów inwestycyjnych opartych na trójczłonowym układzie: planowanie przestrzenne – architektura – inżynieria budowlana. W systemie tym, oprócz ustaw korporacyjnych, ważną rolę pełnią ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy prawo budowlane, nie wspominając o aktach wykonawczych.

Samorząd zawodowy – tym razem na płaszczyźnie wykonawczej – może i powinien wspierać administrację i ustawodawcę, zgłaszając chociażby wnioski zarówno o charakterze *de lega lata*, jak i *de lege ferenda*.

Głos przedstawicieli urbanistów wydaje się niezbędny w dyskusji nad kształtem poszczególnych ustaw. To urbaniści wskazują ustawodawcy na „pewne błędy legislacyjne”, np.:

a) związane z możliwością dokonywania podziałów w sposób nieuwzględniający planów miejscowych,

b) skomplikowanym współdziałaniem organów w procedurze uchwalania planów,

c) praktycznym brakiem możliwości nakładania opłat adiacenckich czy ustalaniu renty planistycznej.

Wskazane uwagi płynące ze strony samorządu są o tyle istotne dla rządu i parlamentu, że stanowią głos praktyków. Wydaje się, że m.in. taka powinna być rola samorządu zawodowego, który z jednej strony jest prekursorem koniecznych zmian, z drugiej strony wskazuje praktyczne uchybienia ustawodawcy i administracji. Dzięki takiej roli samorządu unikamy **stanowienia „martwego prawa”**, to jest prawa obowiązującego tylko formalnie, w oderwanym od życia i praktycznych problemów gospodarowania przestrzenią.

Wskazując na rolę urbanistów i ich samorządu w demokratycznym państwie prawa, należy na koniec podkreślić, że to właśnie ta grupa zawodowa zmniejsza ryzyko występowania zagrożeń dla państwa i samorządu terytorialnego.

Złe planowanie może pociągnąć ze sobą szereg negatywnych konsekwencji:

1. ograniczać społeczeństwo, tworząc bariery dla życia i zdrowia ludzi,
2. utrudniać rozwój gospodarczy,
3. narazić samorządy terytorialne i Skarb Państwa na odszkodowania,
4. zagrozić finansom publicznym.

To właśnie wskazane zagrożenia podkreślają, jak istotną rolę odgrywa samorząd zawodowy.

Reasumując, rola samorządu urbanistów sprowadza się do realizacji celów publicznych, w tym zabezpieczenia interesów państwa, jednostek samorządów terytorialnych oraz społeczności lokalnych. Planowane przez rząd działania zmierzające do zlikwidowania samorządu zawodowego urbanistów doprowadzą do **korozji całego sytemu procesu inwestycyjnego**, zagrażając jego trójelementowej strukturze.

Samorząd notarialny jako istotny element instytucji działającej w imieniu i na rzecz państwa¹

Zawód notariusza to wielowiekowa instytucja zaufania publicznego, funkcjonująca obecnie w demokratycznych państwie prawnym jako gwarant bezpieczeństwa obrotu.

Notariat jest koniecznym elementem systemu prawnego w Polsce, albowiem nasze ustawodawstwo od wieków przewiduje obowiązek uwierzytelnienia dokumentów, tożsamości, podpisów, potwierdzania faktów o określonej doniosłości prawnej (zawarcia umów), a zwłaszcza obowiązek dla obywatela zwrócenia się do niezależnego i bezstronnego prawnika profesjonalisty, który sporządzając umowę, dokumentującą

Joanna Greguła – notariusz w Krakowie, członek Krajowej Rady Notarialnej, rzecznik prasowy KRN.

¹ W artykule wykorzystałam:

– Zygmunt Truszkiewicz, *W sprawie przyszłości notariatu – kilka refleksji*, wydawnictwo jubileuszowe 20-lecie Izby Notarialnej w Krakowie, Kraków 2012.

– Joanna Greguła, *Notariat na rozstajach*, op.cit.

– Tomasz Kot, *O istocie notariatu – inny punkt widzenia*, op.cit.

– Dorota Malec, *Notariat drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2002.

– Jerzy Górecki, *O przyszłości notariatu – wprowadzenie do dyskusji*, Rejent 2010 s. 128 i s. 129.

– Piotr Sztopmka, *Zaufanie – fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

– Andrzej Redelbach, *Prawo o notariacie – Komentarz*, Wydawnictwo TNOiK Toruń 2002, s. 106–108.

przeniesienie własności nieruchomości, zagwarantuje bezpieczeństwo prawne. Dokument, który sporządzi, jest dokumentem urzędowym, który nie może nasuwać wątpliwości co do wiarygodności publicznej. Państwo zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywateli gwarantuje systemowo urzędową wiarygodność dokonywanych czynności właśnie poprzez instytucję notariatu.

Przedwojenny minister sprawiedliwości Witold Grabowski w jednej ze swoich wypowiedzi stwierdził co następuje: *Znaczenie notariatu wypływa z tego, co stanowi podstawę tego zawodu. Jest nią zaufanie publiczne do notariusza. Zaufanie to rodzi uprawdzie ustawa, ale je gruntuje i umacnia w społeczeństwie ten kapitał sił moralnych i intelektualnych, z którym każdy notariusz pełni swe obowiązki. Od notariusza oczekuje obywatel takiego ukształtowania swoich stosunków prawnych, które zapewnią mu stałości i bezpieczeństwo przed zakusami ludzi złej woli. Powagą swego stanowiska notariusz nadaje moc prawną poszczególnym przejawom życia gospodarczego, które przyobleka w formy prawne skryształizowane i trwałe. Dlatego też funkcje notariusza są tak bliskie funkcjom wymiaru sprawiedliwości i tak ścisła jest łączność między notariatem a sądem.*

Ta niezwykle trafna, a zarazem przejrzysta wypowiedź oddaje istotę zawodu notariusza, zawodu zaufania publicznego, którego rola i zadania są jednakże odmiennie ukształtowane w stosunku do innych prawniczych zawodów zaufania publicznego. Odróżnienie to opiera się przed wszystkim na tym, że notariusz jest funkcjonariuszem publicznym uznanym za osobę zaufania publicznego przede wszystkim z uwagi na to, że fundament tego zaufania pochodzi od państwa i jest powiązany z państwem. Doradca prawny, adwokat, radca prawny działają w interesie swojego klienta, zaś notariusz w interesie państwa, które kierując się dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, nakłada na niego określony zakres obowiązków i ustala określony zakres odpowiedzialności.

Notariusz działa więc nie tylko w interesie stron umowy, ale czyni to także w interesie państwa. Ma bowiem obowiązek czuwania nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznym interesom stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne.

Z drugiej strony, prowadząc swoją kancelarię, notariusz traktowany jest jako przedsiębiorca, ale winno się to odnosić jedynie do sfery dotyczącej samego prowadzenia kancelarii (organizacji biura, zatrudniania pracowników, itp.), a nie do sfery dotyczącej dokonywanych czynności. Niezrozumienie tego aspektu przez polityków doprowadziło do wprowa-

dzenia perspektywicznie bardzo niekorzystnych dla państwa rozwiązań prawnych, to jest uchwalenia tzw. ustawy deregulacyjnej.

Usługi notarialne nie są potrzebne tylko wtedy, gdy obywatel nie potrafi sam skonstruować umowy. Notariat pełni rolę kontrolną i gwarancyjną, a u podstaw działania notariusza leżą zasady bezstronności i niezależności oraz zachowania tajemnicy zawodowej. Oznacza to, że przy załatwianiu sprawy musi on zagwarantować zabezpieczenie nie tylko interesów każdej ze stron w nią zaangażowanych, ale także osób trzecich. Jak to wygląda w praktyce? Otóż, jeśli do kancelarii notarialnej przychodzi obywatel X z zamiarem sprzedaży obywatelowi Y domu nabytego w spadku, to rejent przy sporządzeniu aktu notarialnego ma obowiązek zagwarantowania równowagi interesów nie tylko obywateli X i Y, ale także zadbania o interesy osób trzecich (np. ich wierzycieli), nawet jeśli nie są oni bezpośrednio zaangażowani w planowaną transakcję. A jeśli pojawi się jakakolwiek wątpliwość w tym zakresie – musi odmówić dokonania czynności, czyli, mówiąc językiem wolnego rynku, zrezygnować z zarobku.

W ocenie samorządu notarialnego nie jest możliwe pogodzenie zasad, które obowiązują notariuszy jako osób zaufania publicznego z ich pełną konkurencyjnością jako samodzielnych przedsiębiorców.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie niektórych ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów wprowadziła szereg zmian ważnych dla osób wykonujących zawód notariusza oraz dla samorządu notarialnego. Deregulacja, zmuszając notariuszy do działania w warunkach wolnej gry rynkowej, pogłębia problemy i uderza w podwaliny zawodu – wymóg niezależności, bezstronności i zachowania tajemnicy. Od notariuszy wymaga się odwagi odmówienia sporządzenia aktu prawnego klientowi, jeśli czynność, której chciałby dokonać, jest sprzeczna z prawem. W jaki sposób pogodzić to z nieograniczoną konkurencją oraz koniecznością zabiegania o klienta i pieniądze?

Powołana wyżej ustawa deregulacyjna implikuje również szereg negatywnych skutków w zakresie funkcjonowania samorządu notarialnego. Zmiany wprowadzone ustawą deregulacyjną znacząco ułatwiają dostęp do zawodu notariusza poprzez obniżenie wymogów egzaminacyjnych dla kandydatów, zniesienie asesury, zwiększenie kręgu oraz skrócenie okresów obowiązkowego zatrudnienia dla osób mogących przystąpić do egzaminu bez odbycia aplikacji. Zmiany te znacząco ograniczają kompetencje samorządu notarialnego przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków oraz zwiększeniu zakresu kontroli sprawowanej przez

ministra sprawiedliwości. Rozwiązania przewidziane ustawą deregulacyjną prowadzą ponadto do zmiany sposobu funkcjonowania kancelarii notarialnych, ze względu na zmianę zasad wyznaczania zastępców notarialnych i udzielania upoważnień oraz równoległej obok notariusza pracy zastępców, a więc idą w kierunku „urynkowienia” pracy rejenta. Dodatkowo zmiany te prowadzą do nałożenia na każdego z notariuszy trudnych do wykonania dodatkowych obowiązków związanych ze sprawowaniem patronatu nad aplikantami notarialnymi.

Tak daleko idące zmiany postrzegane są przez samorząd notarialny bardzo negatywnie.

Obecnie w Polsce jest ponad 2350 czynnych zawodowo rejentów. Z uwagi na liczbę aplikantów i asesorów spodziewamy się wzrostu liczby notariuszy w ciągu najbliższego roku o około 30 procent. Który system to wytrzyma? Systematycznie od 2008 roku zmniejsza się ogólna liczba czynności dokonywanych w kancelariach notarialnych i nie ma żadnego problemu z dostępem do usług notarialnych, a taksy notarialne są systematycznie obniżane. Dodatkowo trzeba podkreślić, że notariusze zgodnie z obowiązującą ustawą – Prawo o notariacie nie mogą podejmować innego zatrudnienia.

Jednak nawet tak wyraźne zachwianie proporcji pomiędzy liczbą notariuszy a ilością pracy dla nich nie skłoniło do zastanowienia autorów ustawy deregulacyjnej. Co więcej, w trakcie prac legislacyjnych ani pomysłodawca ustawy, ani autorzy kluczowych dla ostatecznej wersji ustawy poprawek poselskich takich symulacji nie przeprowadzili. Spęłży na niczym usilne próby przedstawienia politykom przez samorząd notarialny aktualnego stanu rzeczy oraz skłonienia do refleksji poprzez porównanie z doskonale funkcjonującymi systemami notarialnymi w państwach zachodnich.

Dla notariatu deregulacja to nie tylko zmiana ilościowa, ale przede wszystkim bardzo niebezpieczna zmiana jakościowa. Skutkiem deregulacji jest dramatyczne zmniejszenie czasu kształcenia młodych notariuszy poprzez likwidację asesury, która była okresem praktycznej nauki zawodu. Przez najbliższe lata działalność w zawodzie notariusza będzie mogła rozpocząć osoba, która w kancelarii notarialnej spędziła w sumie zaledwie około 3 miesiące praktyki (gdyż aplikant notarialny może szkolić się także w systemie pozaetatowym, czyli będąc u notariusza patrona jeden dzień tygodniowo).

Jak pogodzić w takiej sytuacji chęć zarobienia pieniędzy z możliwością dokonania czynności? Czy nie doprowadzi to do niekorzystnych zjawisk

takich jak obniżenie stawianych klientom wymogów, utrata niezależności czy zachowań nieetycznych?

Jednak nie to jest najważniejsze! Najbardziej, i to w sposób bezpośredni, ucierpią klienci kancelarii. Przychodząc do notariusza po deregulacji, nie mogą już mieć pewności, że zawsze trafią do godnego zaufania specjalisty. To ogromne ryzyko dla bezpieczeństwa majątkowego obywateli, ponieważ błędy w sporządzonych dokumentach, powstałe często z powodu niezawinionego braku doświadczenia, mogą ujawnić się dopiero po wielu latach, kiedy ich naprawienie może okazać się już niemożliwe.

Odbudowa pozycji notariatu i jego społecznej roli będzie bardzo trudna. Ustawodawca winien więc niezwłocznie podjąć działania zapobiegające niepożądanym zjawiskom. Państwo nie może mieć niezdecydowanego stanowiska wobec notariatu. Jeżeli notariat jest niezbędnym elementem systemu prawnego, to państwo jako mocodawca notariatu winno zadbać o jego kształt, gwarantujący, że notariusz będzie społecznie odbierany jako osoba, do której można się udać bez konieczności wsparcia ze strony doradcy prawnego. Państwo nie może dążyć do zrównania statusu zawodowego notariuszy z innymi zawodami prawniczymi, a wręcz przeciwnie, winno wzmacniać rolę notariatu oraz jego samorządu i wykorzystać notariat do ochrony prawnej w o wiele szerszym zakresie niż dotychczas, rozbudowując katalog czynności notarialnych. Niestety, ustawa deregulacyjna jest dowodem zupełnego niezrozumienia zadań i roli tej instytucji. Tworząc ustawę deregulacyjną, ustawodawca nie uwzględnił dobrze funkcjonujących rozwiązań w innych państwach i doprowadził do niekontrolowanego i radykalnego zwiększenia liczby notariuszy, poddając ich konkurencji wolnorynkowej.

Wobec istniejącego stanu rzeczy niezwykle istotne znaczenie ma rola samorządu notarialnego. Zadania samorządu notarialnego są przede wszystkim zadaniami publicznymi i w związku z tym ujmuje się je w pierwszym rzędzie w kategoriach obowiązków, co rodzi konieczność nadzoru i kontroli nad jego działaniem ze strony państwa. Samodzielność uchwałodawcza samorządu notarialnego może być realizowana wyłącznie w granicach obowiązującego prawa, a więc nie może przekraczać zakresu uprawnień prawotwórczych, czy wykorzystywać ich do celów sprzecznych z interesem publicznym i obowiązującym prawem. Samodzielność samorządu notarialnego winna jednak przesądzać o samodzielności notariuszy sprawujących fragment władzy publicznej (jurysdykcja prewencyjna). Działania samorządu są skierowane przede wszystkim na wewnątrz

korporacji, nie mogą jednak obejmować wyłącznie obowiązków, gdyż rodziłoby to ubezwłasnowolnienie przeczące istocie samorządu, lecz wręcz przeciwnie, szeroki zakres uprawnień samorządu sprzyjać będzie prawidłowemu wykonaniu zadań kontrolnych i nadzorczych w stosunku do jego członków. Dojrzałość i samodzielność struktury samorządowej mieści się przecież w najlepiej pojętym interesie publicznym.

Samorząd notarialny po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej, zwłaszcza na poziomie izby notarialnej, został obciążony szeregiem bardzo poważnych dodatkowych obowiązków, którym sprostanie jest wielkim wyzwaniem. Zakres tych obowiązków przy jednoczesnym poważnym ograniczeniu uprawnień stawia pod znakiem zapytania możliwość prawidłowego realizowania jego roli, a zwłaszcza roli kontrolnej i nadzorczej w stosunku do środowiska notariuszy. Dodatkowo prowadzenie aplikacji notarialnej po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej nakłada na samorząd kolejne zadania organizacyjne i dydaktyczne. Trudno w tym miejscu wymieniać wszystkie nowe zadania i obowiązki, należy jednak z żalem skonstatować, iż faktyczny obszar samorządności jest sukcesywnie ograniczany, a obowiązków, które muszą być realizowane nakładem sił i środków samorządu, stale przybywa.

Samorząd notarialny winien w tej nowej rzeczywistości podejmować działania na rzecz wzmocnienia instytucji notariatu i jednoznacznego określenia pozycji ustrojowej zawodu notariusza oraz utrwalenia i wzmocnienia swojej pozycji.

Zadania te winny być realizowane z pełną determinacją i odpowiedzialnością poprzez:

- konsekwentne dążenie do poprawienia relacji rząd – samorząd, zwłaszcza pod kątem przedstawiania konieczności pilnej zmiany systemowej ustawy – Prawo o notariacie, która w konsekwencji ustabilizuje pozycję ustrojową notariusza na wzór modeli zachodnich, w szczególności statuując pozycję zawodu w sposób jasny jako funkcjonariusza publicznego wykonującego swe zadania z nadania państwa i w jego imieniu w sposób dotychczas powszechnie przyjęty i akceptowany społecznie,

- dążenie do zwiększenia katalogu czynności notarialnych, zwłaszcza poprzez powierzenie notariuszom niektórych czynności sądowych (w większym zakresie niż obecnie),

- dążenie do zwiększenia kompetencji samorządu notarialnego oraz podejmowanie przedsięwzięć mających na celu ograniczenie działań resortu sprawiedliwości zmierzających do zmniejszenia roli samorządu zawodowego i jego uprawnień,

– współdziałanie z Ministerstwem Sprawiedliwości w zakresie stworzenia instrumentów prawnych mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego obywateli w okresie funkcjonowania ustawy deregulacyjnej, w szczególności poprzez wzmocnienie funkcji kontrolnej samorządu i jego uprawnień w tym zakresie oraz przestrzegania pryncypiów w zakresie standardów etycznych obowiązujących notariuszy, szczególnie wobec zwiększonego ryzyka utraty niezależności zawodu notariusza na skutek urynkowienia wynikającego z deregulacji,

– pracę nad wizerunkiem notariatu jako instytucji zaufania publicznego i samorządu notarialnego jako gwaranta prawidłowego funkcjonowania notariatu, w tym także inspirowanie projektów zmierzających do przeprowadzania badań społecznych i ekonomicznych oceniających stan notariatu w Polsce z tych dwóch punktów widzenia,

– współdziałanie z innymi samorządami zawodów prawniczych oraz innymi zawodami zaufania publicznego zmierzające do wypracowania wspólnych działań, których celem jest akceptacja społeczna zawodów zaufania publicznego, jednocześnie z uwzględnieniem istoty różnic pomiędzy tymi zawodami.

Samorząd notarialny dysponuje wystarczającym potencjałem sił i środków oraz zaangażowania swoich członków, aby kontynuując realizację zadań określonych dotychczas ustawą prawo o notariacie stawić czoła nowym wyzwaniom, mając na względzie dobro Państwa i bezpieczeństwo prawne obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.



Informacja o Krajowej Izbie Diagnostów Laboratoryjnych i zawodzie diagnosty laboratoryjnego

Zawód diagnosty laboratoryjnego jest jednym z 4 medycznych zawodów zaufania publicznego (obok lekarza, farmaceuty i pielęgniarki) czynnie uczestniczącym w procesie diagnostyczno-lecznym. Jest to „młody” zawód, który w 2012 roku obchodził swoje 10. urodziny. Nasza profesja pojawiła się w odpowiedzi na postęp metod analityczno-pomiarowych, a wywodzi się z dziedziny lekarskiej, jaką jest diagnostyka laboratoryjna/medycyna laboratoryjna.

Istota naszego zawodu polega na wykorzystaniu wiedzy z zakresu fizjologii, patofizjologii człowieka, a także chemii, biologii, fizyki oraz zasad dobrej praktyki laboratoryjnej w badaniu komórek, tkanek i płynów ustrojowych. Diagnosta laboratoryjny musi posiadać umiejętność wykonania badania, oceny wiarygodności wyników badań laboratoryjnych i ich interpretacji. Ważnym zadaniem diagnosty jest doradztwo diagnostyczne i konsultacje w zakresie doboru badań laboratoryjnych w celu prawidłowej diagnostyki i terapii pacjenta.

Medyczna diagnostyka laboratoryjna to jedno z najważniejszych i najbardziej obiektywnych źródeł opisujących stan zdrowia pacjenta. Wyniki badań diagnostycznych dostarczają do 90% informacji o stanie klinicznym pacjenta już w fazie komórkowej. Ten ważny obszar usług medycznych często ukazuje pierwsze dowody istnienia choroby lub powikłań

leczenia, stąd diagnostyka laboratoryjna jest niezbędna do postawienia trafnej diagnozy, wyboru właściwej terapii i oceny efektów leczenia, a także jest jednym z podstawowych narzędzi profilaktyki zdrowotnej. Fachowość personelu diagnostycznego przekłada się więc bezpośrednio na jakość w ochronie zdrowia oraz na optymalizację kosztów opieki zdrowotnej.

W Polsce zawód diagnosty laboratoryjnego wykonuje około 14 tys. osób będących specjalistami w trzynastu dziedzinach medycznej diagnostyki laboratoryjnej. Jednakże z powodu nieprawidłowego usytuowania diagnostyki laboratoryjnej w polskim systemie ochrony zdrowia zawód ten, a także jego rola jest polskiemu społeczeństwu nieznana, a diagnosty laboratoryjni są nadal anonimowi i niezauważalni na osi lekarz–pacjent.

Rola oraz miejsce diagnosty laboratoryjnego w światowym systemie ochrony zdrowia są jasno i wyraźnie określone. Proces kształcenia dla zawodów lekarza, farmaceuty, pielęgniarki i położnej jest chroniony poprzez opisanie go w dyrektywie unijnej, zaś zawód diagnosty laboratoryjnego jest zawodem pionierskim na świecie, gdyż czynności diagnostyki laboratoryjnej wykonywane są w wielu państwach przez lekarzy i farmaceutów.

Samorząd diagnostów laboratoryjnych – Krajowa Izba Diagnostów Laboratoryjnych (KIDL) powołany został ustawą o diagnostyce laboratoryjnej z 27 lipca 2001 roku. Ustawa o diagnostyce wprowadziła regulacje dotyczące funkcjonowania medycznych laboratoriów diagnostycznych, kształcenia przeddyplomowego i podyplomowego diagnostów laboratoryjnych, a także zasady funkcjonowania samorządu diagnostów, sądów dyscyplinarnych i zespołu rzecznika dyscyplinarnego.

Pierwszy Krajowy Zjazd Diagnostów Laboratoryjnych odbył się 5–7 grudnia 2002 roku we Wrocławiu, na którym powołano pierwsze organa samorządu.

Krajowa Izba Diagnostów Laboratoryjnych nie otrzymuje żadnego wsparcia z budżetu państwa, realizując ze składek członkowskich zadania publiczne, między innymi:

- prowadzenie rejestru diagnostów laboratoryjnych,
- prowadzenie ewidencji medycznych laboratoriów diagnostycznych,
- wydawanie prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego,
- uznawanie kwalifikacji w zawodzie diagnosty laboratoryjnego,
- sprawowanie nadzoru nad należytym wykonywaniem czynności diagnostyki laboratoryjnej (wizytatorzy KRDL),

- prowadzenie biura Rzecznika Dyscyplinarnego KIDL,
- prowadzenie biura Sądu Dyscyplinarnego,

a także dofinansowuje kursy specjalizacyjne i uzupełniające dla diagnostów laboratoryjnych, aktywnie uczestniczy w działaniach konferencji dziekanów i prodziekanów oddziału medycyny laboratoryjnej oraz pełnomocników rektorów ds. specjalizacji diagnostów laboratoryjnych.

Z inicjatywy KIDL powstał cykl wydawniczy „Biblioteka Diagnosty Laboratoryjnego” dotyczący diagnostyki poszczególnych układów czy schorzeń. Także w ramach patronatu KIDL zostały wydane atlasy i podręczniki ułatwiające samokształcenie diagnostom laboratoryjnym. Obecnie wraz z lekarskimi towarzystwami naukowymi Krajowa Izba Diagnostów Laboratoryjnych opracowuje i wydaje rekomendacje dotyczące diagnostyki najważniejszych chorób infekcyjnych.

Samorząd diagnostów laboratoryjnych od 2004 roku wydaje kwartalnik „Diagnosta Laboratoryjny”, posiadający również nr ISSN 2084-1663 nadany przez Bibliotekę Narodową, docierający do wszystkich członków korporacji oraz prowadzi stronę internetową dla diagnostów laboratoryjnych www.kidl.org.pl.

Kolejnym działaniem edukacyjnym społeczeństwa prowadzonym przez KIDL jest prowadzenie strony www.labtestsonline.pl informującej o przygotowaniu pacjenta, wykonaniu i znaczeniu poszczególnych badań laboratoryjnych.

Prowadzona przez Krajową Izbę Diagnostów Laboratoryjnych ewidencja ukazuje liczbę diagnostów laboratoryjnych oraz medycznych laboratoriów diagnostycznych. Diagnosty laboratoryjni zdobywają tytuł specjalisty w 13 dziedzinach diagnostyki laboratoryjnej. Niestety opłacają koszty realizacji programu specjalizacji są ponoszone przez diagnostów, a wynoszą one od 14 do 20 tys. złotych, w zależności od rodzaju specjalizacji, co przy bardzo niskich wynagrodzeniach jest bardzo wielkim wyrzeczeniem ze strony diagnostów. Mimo tak dużych utrudnień na dzień 31.12 2012 roku 2888 tytułów specjalisty należało do diagnostów laboratoryjnych.

Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych uczestniczy w opracowaniu licznych rozporządzeń z zakresu diagnostyki laboratoryjnej i funkcjonowania medycznych laboratoriów diagnostycznych oraz opisie badań diagnostycznych.

Samorząd diagnostów laboratoryjnych (KIDL), dla sprawowania nadzoru nad należytym wykonywaniem czynności diagnostyki laboratoryjnej w sposób kolegialny, opracował kanony Kodeksu Etyki Diagnostów

Laboratoryjnych (2006 r.), a także Zespół Wizytatorów Krajowej Izby Diagnostów Laboratoryjnych.-

Krajowa Izba Diagnostów Laboratoryjnych organizuje i bierze udział w międzynarodowych, ogólnopolskich i lokalnych akcjach społecznych promujących profilaktykę zdrowia i tak odbyły się akcje:

„UWAGA NERKI”, (2009–2010) pod patronatem Krajowego Konsultanta ds. Nefrologii prof. Bolesława Rutkowskiego, zorganizowana przez Krajową Izbę Diagnostów Laboratoryjnych i Kapitułę Nagrody Zaufania „Złoty OTIS”, za którą KIDL otrzymała Honorową Nagrodę Zaufania „Złoty OTIS 2011”,

„NIE MAM HCV”, (2011) pod patronatem Kapituły Nagrody Zaufania „Złoty OTIS” oraz Krajowej Izby Diagnostów Laboratoryjnych,

„Sprawdź, czy białaczka nie weszła Ci w krew”, (2009) przeprowadzona w Bytomiu,

„Biała niedziela bezpłatnych badań laboratoryjnych”, (2007) przeprowadzona w Lublinie,

„Cukrzyca. Wygramy wspólnie”, (2012) przeprowadzenie polsko-ukraińskiej społecznej akcji profilaktycznej,

bezpłatne badania laboratoryjne w ramach obchodów I Ogólnopolskiego Dnia Diagnosty Laboratoryjnego, (2011) przeprowadzone zostały następujących miastach Polski: Poznań, Warszawa, Białystok, Katowice, Lublin, Kraków, Wrocław,

„Zbadaj cholesterol u dziecka”, (2013) przeprowadzenie polsko-ukraińskiej społecznej akcji profilaktycznej,

„Nie mam HCV”, (2013) społeczna akcja profilaktyczna wśród posłów, senatorów i pracowników Sejmu RP.

Polska jako pierwsza na świecie w 1957 roku rozpoczęła kształcenie z zakresu diagnostyki laboratoryjnej na kierunku farmacja specjalność analityka medyczna, zaś w 1977 w trzech akademiach medycznych: w Białymstoku, Łodzi i Krakowie, utworzono kierunek analityka medyczna. Ustawa o diagnostyce laboratoryjnej ten kierunek studiów uznała jako przygotowujący do pracy w zawodzie diagnosty laboratoryjnego. Obecnie 11 uniwersytetów medycznych kształci przyszłych diagnostów laboratoryjnych na kierunku analityka medyczna/medycyna laboratoryjna.

Dzięki wieloletniej współpracy środowisk akademickich i diagnostów laboratoryjnych obecny proces kształcenia przyszłych diagnostów laboratoryjnych odbywa się na podstawie programu jednolitych magisterskich studiów wyłącznie na uniwersytetach medycznych. Ma on swoją tradycję od 30 lat i jest oceniany bardzo wysoko przez środowiska medyczne w Polsce i za granicą.

W wielu państwach UE na podstawie polskich standardów kształcenia na kierunku analityka medyczna/medycyna laboratoryjna opracowane są wymogi dotyczące kwalifikacji osób wykonujących czynności z zakresu diagnostyki laboratoryjnej. Nadmienić należy, iż ochrona zawodów w przepisach Unii Europejskiej wyraża się w ustaleniu jednolitych zasad kształcenia w związku z potrzebą uregulowania zasad uznawania kwalifikacji zawodowych w państwach Unii Europejskiej. Nie oznacza to przyzwolenia do obniżania jakości kształcenia w odniesieniu do zawodów nieopisanych w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady Europy. Tymczasem proponowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i zmianie innych niektórych ustaw* pod pozorem niesienia pomocy dla szkół wyższych, poprzez ułatwianie uzyskania wyższego wykształcenia w postaci potwierdzania „efektów uczenia się” poza drogą formalną – prowadzi do realnego obniżenia poziomu wykształcenia absolwentów uczelni – przyszłych przedstawicieli wielu zawodów, w tym zawodu diagnostów laboratoryjnych. Skutki projektowanych zmian, poza beneficjentami finansowymi w postaci szkół wyższych, będą długofalowe i będą odnosiły się także do obniżenia poziomu leczenia obywateli Polski.

Obawiamy się, że ujęcie kształcenia na kierunku analityka medyczna/medycyna laboratoryjna w realizacji politycznej koncepcji „Strategia Europa 2020 i rozwój Kapitału Ludzkiego” poprzez zmiany w ww. ustawie doprowadzi do powstania rzeszy niedostatecznie wykształconych diagnostów laboratoryjnych. Razem z pozostałymi zawodami medycznymi diagnosta laboratoryjni są odpowiedzialni za zdrowie i życie pacjenta, a tym samym o bezpieczeństwo zdrowotne naszego społeczeństwa. Środowisko diagnostów laboratoryjnych i studentów analityki medycznej/medycyna laboratoryjna wyraziło swój sprzeciw i obawy wynikające z założeń przedmiotowego projektu ustawy poprzez list otwarty i apel wystosowany m.in. do prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów, marszałków Senatu i Sejmu RP, a także pikietę w dniu 16 kwietnia 2013 roku pod budynkiem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jednakże jak dotychczas nie wprowadzono żadnych zmian do projektu, a postulowane przez Krajową Izbę Diagnostów Laboratoryjnych i uczelnie medyczne uwagi zostały nieuwzględnione. Otworzenie możliwości kształcenia pozaformalnego przy obecnym rynku pracy jest nieuzasadnione także ze względów ekonomicznych, ponieważ na dzień 1 stycznia 2013 roku w Polsce aż 406 diagnostów laboratoryjnych posiadało status osoby bezrobotnej.

Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy

Przytoczone w tytule opracowania trzy pojęcia: zawód zaufania publicznego, wolny zawód oraz zawód regulowany są pojęciami odnoszącymi się do tego samego zakresu czynności zawodowych ludzi, różni je przede wszystkim etymologia. W Polsce cechą wspólną tych pojęć jest brak ich legalnych definicji. Wszystkie trzy odnoszą się do profesjonalnych usług, których wykonywanie wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy, potwierdzonej stosownymi certyfikatami zawodowymi oraz których wykonywanie nie jest związane z podwładnością służbową.

Najstarszym z tych pojęć jest **wolny zawód**, pojęcie odnoszące się do zawodu wykonywanego na podstawie odpowiedniego wykształcenia, samodzielnie (co nie oznacza, że koniecznie indywidualnie) i na własną odpowiedzialność w sposób niezależny zawodowo, w celu oferowania usług intelektualnych lub koncepcyjnych w interesie klienta lub w interesie publicznym. Ważnymi cechami właściwymi wykonywaniu wolnego zawodu jest misja wykonywania zawodu, przestrzeganie reguł deontologicznych, zapewnienie klientom tajemnicy zawodowej i zaufania oraz ponoszenie szczególnej odpowiedzialności z racji sposobu wykonania zlecenia.

Zawód regulowany to zawód, którego wykonywanie wymaga posiadania określonych **kwalifikacji i** dozwolone jest dopiero po uzyskaniu

Dr Andrzej Krasnowolski – główny specjalista w Biurze Analiz i Dokumentacji Kancelarii Seantu.

zezwoleń, które można zdobyć tylko po spełnieniu wymogów określonych przepisami prawnymi danego państwa (np. zdanie egzaminu, ukończenie wymaganej praktyki zawodowej, uzyskanie wpisu na listę, ukończenie właściwego kształcenia czy szkolenia). W Europie większość wolnych zawodów (ponad 2/3) jest zawodami regulowanymi.

Pojęcie **zawodu zaufania publicznego** jest specyficznie polskim tworem i nie jest znane w innych krajach europejskich¹. W Polsce zostało wprowadzone przez art. 17 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997, który wiąże wykonywanie zawodu zaufania publicznego z istnieniem samorządu zawodowego. Do zawodów zaufania publicznego zalicza się profesje polegające na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych i z troski o realizację interesu publicznego. Roboczo przyjmuje się, że zawody te są bliskie, choć nie tożsame, z wolnymi zawodami. Nie wszyscy przedstawiciele wolnych zawodów zrzeszeni są w samorządach zawodowych, a więc nie są oni przedstawicielami zawodu zaufania publicznego. Istnieją również zawody niebędące zawodami zaufania publicznego, a które są zorganizowane w korporacje².

Jak trafnie zauważyła prof. Krystyna Wojtczak, *intencją ustawodawcy jest nadanie trzem z pozostałych pojęć zawodu* (to znaczy wolnego zawodu, zawodu regulowanego i zawodu zaufania publicznego – przyp. AK) *innej treści. Problem w tym, że nie jest pewne, co pojęcia te znaczą*³.

Literatura polska dotycząca wolnych zawodów oraz zawodów regulowanych w Polsce i w rozmaitych krajach europejskich jest bardzo liczna i dostępna. W Senacie RP w 2002 roku odbyła się konferencja *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, w której udział wzięli wybitni prawnicy, przedstawiciele korporacji zawodowych i eksperci⁴.

Z uwagi na zakres niniejszego opracowania zostaną w nim przedstawione, po rysie historycznym, przede wszystkim najnowsze wydarzenia.

¹ Paweł Antkowiak, *Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów*, w: Przegląd Politologiczny, 2013, Nr 1, s. 135.

² Krystyna Wojtczak, *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, s. 40-41.

³ Ibidem, s. 39.

⁴ Praca zbiorowa cytowana powyżej.

1. Tło historyczne

Różnicowanie zawodowe wystąpiło na bardzo pierwotnym szczeblu rozwoju społeczności ludzkich. Rozwój kultury ludzkiej szedł w parze z powstawaniem kolejnych grup zawodowych. Przedstawiciele wyspecjalizowanych zawodów już w czasach przedpiśmiennych dbali o utrwalanie wiedzy i przekazywanie doświadczenia w ramach stosunku uczeń – mistrz oraz dążyli do zachowania tajemnic zawodowych. Wszystko to przesądzało o powstawaniu zwartych kodeksów postępowania zawodowego.

Pierwsza warstwa wykonująca, we współczesnym rozumieniu, wolny zawód – to warstwa kapłańska, której zasadniczym zadaniem było pośrednictwo między siłami nadprzyrodzonymi i ludźmi. W skład jej wchodził mężczyźni i kobiety, a w miarę rozwoju kulturowego warstwa ta rozwijała się i dywersyfikowała. Oprócz osób zajmujących się kultem bóstw dochodzili m. in. astronomowie, osoby odpowiedzialne za wróżby, prowadzące działalność leczniczą (lekarze, uzdrowiacze), osoby zajmujące się wydawaniem wyroków w imieniu bóstw: wszystko to były zadania należące do kapłanów.

Drugim zawodem, który w starożytności należałoby określić jako wolny, był zawód budowniczego, czy, jak obecnie byśmy to nazwali, zawód architekta. Niezależnie od osób zajmujących się bezpośrednio wykonawstwem, czyli murarzy, istniała wyspecjalizowana warstwa projektantów budowli. Ta warstwa zawodowa powstała jeszcze w okresie wcześniejszym, przedpiśmiennym, a znaczące dowody ich sztuki dostarcza wielka przedpiśmienna kultura Mohendźo Daro i Harapa, znad Indusu, z obszaru współczesnego Pakistanu. Miasta pochodzące z IV tysiąclecia przed Chrystusem otoczone były fortyfikacjami, posiadały planowy układ ulic. Funkcjonowały budynki użyteczności publicznej (zwane cytadelami), domy wyposażone były w łazienki, istniał skomplikowany system kanalizacyjny, złożony z latryn, drenów i szamb, który był podłączony do każdego domostwa, a ścieki systemem rynsztoków wyprowadzane były na okoliczne pola. Prywatne domy były najczęściej dwupiętrowe, kilkupokojowe: najbiedniejsze miały jeden pokój z osobną łazienką. W Mohendźo Daro liczba pokoi wynosiła od 2 do 20. Takie konstrukcje wymagały istnienia wyspecjalizowanej grupy zawodowej architektów i budowniczych. Późniejsze zabytki związane z kultem religijnym, pochodzące z rozmaitych regionów, budowle takie jak zikkuraty czy piramidy, również nie mogły powstać bez istnienia wyspecjalizowanej szerokiej warstwy zawodowej specjalistów od wielkich konstrukcji budowlanych.

Najśłynniejszym z wielkich budowniczych odległej starożytności był Imhotep, pierwszy architekt i lekarz znany z imienia z pisanych źródeł historycznych. Służył jako kanclerz faraona i najwyższy kapłan boga Ra w Heliopolis. Był twórcą piramidy schodkowej w Sakkarze. Piramida datowana jest na ok. 2630-2611 r. p.n.e. Przypisano mu też, że to on stworzył egipską medycynę i jest autorem Papirusu Edwina Smitha. Papirus ten opisuje lekarstwa, choroby i obserwacje astronomiczne. Został prawdopodobnie napisany ok. 1700 r. p.n.e. ale możliwe, że został stworzony z tekstów, które są starsze o ok. 1000 lat. Być może Imhotep jest twórcą zasad etycznych, z których wywodzi się Przysięga Hipokratesa. Uznawany jest też za pierwszego znanego świata geniusza, a przez Egipcjan po śmierci został wliczony w krąg bogów i uznany za syna boga Ptaha. Był bogiem medycyny, opiekunem lekarzy i pisarzy.

Powstanie tworów politycznych ponadplemiennych łączyło się z wprowadzaniem systemu poboru podatków – a ich zbiór wymusił dokonanie wynalazku systemu liczenia i zapisywania danych. Świadcstwa tego dostarcza najstarsza znana nam kultura piśmienna, której zabytki potrafimy odczytać: kultura sumeryjska. Co najmniej 95% zachowanych tabliczek z pismem klinowym dotyczyło właśnie zapisów gospodarczych: były to spisy inwentarza, rachunki, pokwitowania, raporty dotyczące ofiar i dobytku świątyni i podobne⁵. A pamiętajmy, że dokumenty te pochodzą z IV tysiąclecia przed Chrystusem. Dokumenty te sporządzane były przez pisarzy, którzy w starożytności również reprezentowali zawód, który obecnie nazwalibyśmy zawodem wolnym. W starożytnym Egipcie sztuka pisania i czytania z powodu stopnia komplikacji należała do rzadkości, a znajomość pisma posiadali niektórzy kapłani (pisarze świątynni i kapłani lektorzy), faraonowie (którzy też byli kapłanami), część wyższych urzędników państwowych oraz część arystokracji, a także wyspecjalizowani pisarze.

W jednym z najstarszych znanych ludzkości kodeksów prawnych, w babilońskim Kodeksie Hammurabiego, zapisanym na steli około 1750 roku p.n.e., ukazane jest znaczne zróżnicowanie zawodowe społeczności mezopotamskiej tamtych czasów. Wymienione zostały w nim liczne zawody, wśród których odnaleźć można te, które następnie określane były jako wolne zawody. Przytoczmy kilka zapisów do nich się odnoszących⁶:

⁵ Marian Bielicki, *Zapomniany świat Sumerów*, Warszawa 1966, PIW, s. 61.

⁶ Tłum. Marek Stępień, cyt. za http://www.pistis.pl/biblioteka/Hammurabiego_kodeks.pdf

§ 5. Jeśli sędzia wyrok wydał, rozstrzygnięcia dokonał, tabliczkę opieczętowaną sporządził, a następnie wyrok swój zmienił, (zaś) sędziemu temu udowodni się zmianę wyroku raz wydanego, (kwotę) roszczenia, o którą w sprawie tej chodziło po dwunastokroć da i przed zgromadzeniem z krzesła sędziowskiego usunie się go i (już) nie powróci i razem z sędziami podczas rozprawy sądowej nie zasiądzie;

§ 106. Jeśli agent handlowy srebro od kupca wziął i (wobec) kupca swego wyprze się (tego), (a) kupiec ten przed bogiem i świadkami wzięcie srebra przez agenta handlowego udowodni, agent handlowy srebra tyle, ile wziął, po trzykroć kupcowi odda;

§ 110. Jeśli (kapłanka) naditum (lub) (arcykapłanka) entum, która w klasztorze nie mieszka, oberżę otworzyła bądź po piwo do oberży weszła, obywatelka ta zostanie spalona;

§ 215. Jeśli lekarz obywatelowi operację ciężką nożem z brązu wykonał, obywatela uzdrowił lub łuk brwiowy obywatela nożem z brązu otworzył i oko obywatela uzdrowił, 10 szekli srebra weźmie;

§ 218. Jeśli lekarz obywatelowi operację ciężką nożem z brązu wykonał i spowodował śmierć obywatela lub łuk brwiowy obywatela nożem z brązu otworzył i oka obywatela pozbawił, rękę mu utną;

§ 224. Jeśli lekarz bydła i osłów albo bydłęcia albo osła operację ciężką wykonał i uzdrowił, właściciel bydłęcia lub osła 1/6 (szekla) srebra lekarzowi jako zapłatę jego da;

§ 229. Jeśli budowniczy obywatelowi dom zbudował, a pracy swej (odpowiednio) nie umocnił i dom zbudowany zawalił się i spowodował śmierć właściciela domu, budowniczy ten zostanie zabity.

Przytoczone powyżej przepisy przedstawiają prawo królewskie odnoszące się do wyodrębnionych zawodów sędziego, agenta handlowego, kapłanki, lekarza, weterynarza oraz budowniczego domów. Przepisy te zawierały zarówno oficjalne wysokości honorariów, kary za postępowanie niezgodne z etosem zawodowym oraz kary i odszkodowania przewidziane za błędne wykonywanie zawodu.

Poszczególne warstwy zawodowe już w starożytności dążyły do tworzenia zamkniętych korporacji, mających charakter kast. Pełna artykulacja zasad kastowości zawodowej zawarta została w greckim tekście przysięgi Hipokratesa, żyjącego pomiędzy 460 a 370 r. p.n.e. Pierwotny tekst przysięgi rozpoczynał się następująco:

Mistrza mego w tej sztuce będę szanował na równi z rodzicami, będę się dzielił z nim swem mieniem i na żądanie zaspakajał jego potrzeby; synów jego będę uważał za swych braci i będę uczył ich swej sztuki, gdyby

*zapragnęli się w niej kształcić, bez wynagrodzenia i żadnego zobowiązania z ich strony; prawideł, wykładów i całej pozostałej nauki będą udzielał swym synom, synom swego mistrza, oraz uczniom, wpisanym i związanym prawem lekarskim, pozatem nikomu innemu*⁷.

Przysięga ta zawiera elementy charakterystyczne dla wszelkich zawodów cechowych.

W Rzymie okresu cesarskiego pojawiła się wydzielona warstwa prawników. Wcześniej, w starożytnym państwie rzymskim pomocy prawnej udzielali kapłani. Monopol kapłanów na czynności pomocy prawnej został przełamany w połowie III wieku p.n.e. przez pierwszego plebejskiego *pontifex maximus* Tiberiusa Coruncianusa, który to rozpoczął nauczanie prawa i udzielanie porad prawnych. *W Rzymie prawa XII-tablic nie było jeszcze prawników: kapłani dokonywali czynności prawnych nie inaczej niż czynności sakralnych. Dopiero rozrost państwa w imperium oraz problemy praktyczne związane z rozwojem społeczno-gospodarczym spowodowały wyemancypowanie się nauki prawa i ukształtowanie się zawodów prawniczych*⁸. W cesarskim Rzymie działali prawnicy, dla których wykonywanie tego zawodu było sposobem na życie: zajmowanie się prawem dostarczało środków na życie. Pobieranie wynagrodzenia nie wpłynęło na posłanie zawodu prawnika: udzielenie pomocy klientowi, aby jego słuszne prawa zostały zapewnione. W rzymskim systemie prawnym obowiązywała zasada pełnego powiązania prawa z etyką i moralnością. Prawnicy rzymscy uważali, że tylko prawo zgodne z powszechnym poczuciem słuszności i sprawiedliwości może być społecznie akceptowalne.

Ciekawa jest tu obserwacja przedstawiona przez księdza profesora Remigiusza Sobańskiego: *Od starożytności też ci, co zajmowali się prawem, należeli do trzech klasycznych professiones, przed których podjęciem składało się publiczną przysięgę („professio”, stąd nazwa): lekarz, prawnik, kapłan. Charakteryzowały się tym, że zajmowały się bezpośrednio człowiekiem wtedy, gdy był on zdany na pomoc drugiego człowieka: gdy potrzebował pomocy w chorobie, gdy miał trudności w uregulowaniu*

⁷ Tłumaczenie na język polski dokonane przez dr fil. Gabrielę Pianko z oryginału greckiego według wydania: Hippocrates *Opera omnia*, Lipsiae 1892 vol. 2 oraz *Hippocratis et aliorum medicorum veterum reliquiae*, ed. Franc. Zachar Emmerins, Traiecti ad Rhenum, 1852-1859 vol. 3. r. Tłumaczenie to zostało zamieszczone przez prof. dr. Władysława Szenajcha w: *Przysięga i przykazanie Hipokratesowe*, Warszawa 1931.

⁸ Ks. Prof. Remigiusz Sobański, *Zawód prawnika jako professio*, Palestra, 7-8/2011, s. 15.

swych relacji z innymi ludźmi, gdy potrzebował wsparcia w ułożeniu swych 'spraw z Panem Bogiem'. Chodziło o wsparcie w obszarze podstawowych wymiarów egzystencji ludzkiej. Podejmujący się pomocy musieli nie tylko wykazać się fachowością odpowiadającą bieżącemu stanowi wiedzy, lecz stawali wobec specyficznego wyzwania etycznego, jakim był potrzebujący człowiek – stąd składanie publicznej professio⁹.

Przedstawiciele rozmaitych zawodów w starożytnym Rzymie zorganizowani byli w kolegiach. Przypominały one powstałe w okresie średniowiecza cechy. Kolegia, jak i cechy, decydowały o standardach wykonywania zawodu, chroniły jego tajemnice i limitowały do niego dostęp.

Mario Monti, w latach 1999–2004 europejski komisarz ds. konkurencji, uważał, że większość wolnych zawodów wykształciła się jeszcze w średniowieczu w systemie cechowym, co spowodowało, że regulacje sposobu wykonywania tych zawodów są bardzo szczegółowe. Większość z obowiązujących zasad i praw wykonywania określonego zawodu zostało ustanowionych przez właściwe samorządy zawodowe, ograniczony wpływ na nie miały instytucje państwa.

Cechy były od średniowiecza organizacjami obowiązkowymi, które skupiały rzemieślników jednej lub kilku specjalności. Przynależność do cechu warunkowała korzystanie z zarezerwowanego dla cechu monopolu na produkcję konkretnych wyrobów bądź wykonywania określonego rodzaju usług na terenie miasta i w jego okolicy. Inny charakter posiadały gildie, zwane również konfraterniami, które gromadziły kupców, wyjątkowo rzemieślników, w celu obrony własnych interesów. Najstarsze gildie zrzeszały kupców soli, wyrobów żelaznych, sukna oraz ryb.

2. Wolne zawody w prawie polskim oraz w prawie europejskim

Wolny zawód jest pojęciem od bardzo dawna występującym dość powszechnie w różnych państwach europejskich, jest zatem pojęciem najstarszym z trzech przytoczonych w tytule opracowania. Pomimo iż pojęcie to związane jest nierozzerwalnie z gospodarką rynkową jako trwała instytucja wolnorynkowa – nie jest ono w aktach prawnych definiowane wprost. W Polsce powszechnie uznana jest definicja wolnego zawodu zaproponowana przez prof. Krystynę Wojtczak, według której wolnym zawodem jest osobiste i samodzielne wykonywanie wewnętrznie spójnego zespołu czynności o charakterze intelektualnym, wymagających

⁹ Ibidem.

wysokich kwalifikacji (wiedzy i praktyki), systematycznie, w zamian za honorarium bezinteresownie ustalone, służące zapewnieniu świadczeń i usług klientom oraz ochronie istotnych wartości interesu ogólnego, zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, zasadami etycznymi i deontologicznymi¹⁰.

Pierwszego zastosowania pojęcia wolnego zawodu, w Polsce nigdy nieposiadającego legalnej definicji, prawnicy dopatrują się w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 – Prawo przemysłowe. W akcie tym po zdefiniowaniu przemysłu w art. 2 wymieniane są zawody i czynności niebędące przemysłem w rozumieniu rozporządzenia:

Art. 1. *Za przemysł w rozumieniu niniejszego rozporządzenia uważa się wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy jest ono wytwarzające, przetwarzające, handlowe lub usługowe.*

Art. 2. *Nie są przemysłem w rozumieniu niniejszego rozporządzenia i przepisom jego nie podlegają: (...)*

- 11) *praca zawodowa adwokatów, obrońców sądowych, notariuszów, inżynierów, architektów, budowniczych (techników budowlanych), geometrów, mierniczych, rzeczników patentowych;*
- 12) *działalność literacka, twórczość artystyczna, wykonywanie nakładu własnych utworów, wydawnictwo i sprzedaż czasopism;*
- 13) *praca zawodowa lekarzy, lekarzy weterynaryjnych, farmaceutów, felczerów, dentystów, techników dentystycznych, położnych, pielęgniarzy, sanitariuszów, masażystów, kosmetyków;*
- 14) *apteki, laboratoria bakteriologiczne i do celów diagnostyki lekarskiej, wyrób i sprzedaż surowic, szczepionek, preparatów organo-terapeutycznych oraz produktów bakteryjnych leczniczych i zapobiegających chorobom, wyrób i sprzedaż substancji i przetworów odurzających, detaliczna sprzedaż trucizn i środków leczniczych;*
- 15) *praca zawodowa zaprzysiężonych maklerów handlowych, giełdowych, wekslowych, towarowych i okrętowych;*
- 16) *przedsiębiorstwa zabaw, koncertów, przedstawień teatralnych, widowisk, gier i innych rozrywek publicznych wszelkiego rodzaju;*

Pojęcie wolnego zawodu pojawiło się *expressis verbis* w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks

¹⁰ K. Wojtczak, *Co to jest wolny zawód*, Zeszyty Naukowe WSZiB 1997, nr 1 (2), s. 127 i nast., cyt. za J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, wyd. LexisNexis, s. 21.

Handlowy. Tam art. 3 precyzował: *Wykonywanie zawodu wolnego samo przez się nie jest przedsiębiorstwem zawodowym.*

W III Rzeczypospolitej w obowiązujących przepisach prawa polskiego pojęcie wolny zawód występuje w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 – Ordynacja podatkowa oraz w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych.

W art. 3 pkt 9 Ordynacji podatkowej określono wolne zawody jako wykonywanie działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek.

Kodeks spółek handlowych umożliwia przedstawicielom wolnych zawodów powoływanie spółek partnerskich w celu wykonywania wolnego zawodu w spółce prowadzącej przedsiębiorstwo pod własną firmą. Art. 86 Kodeksu definiuje, że:

§ 1. *Spółką partnerską jest spółka osobowa, utworzona przez wspólników (partnerów) w celu wykonywania wolnego zawodu w spółce prowadzącej przedsiębiorstwo pod własną firmą.*

§ 2. *Spółka może być zawiązana w celu wykonywania więcej niż jednego wolnego zawodu, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej.*

W art. 88 wymienione zostały enumeratywnie wolne zawody, umożliwiające tworzenie takich spółek partnerskich. Są to zawody: adwokata, aptekarza, architekta, inżyniera budownictwa, biegłego rewidenta, brokera ubezpieczeniowego, doradcy podatkowego, maklera papierów wartościowych, doradcy inwestycyjnego, księgowego, lekarza, lekarza dentysty, lekarza weterynarii, notariusza, pielęgniarki, położnej, radcy prawnego, rzecznika patentowego, rzeczoznawcy majątkowego i tłumacza przysięgłego. Lista tych wolnych zawodów nie jest jednak listą zamkniętą i może być ona rozszerzona o inne zawody, o ile uzyskają one taki status w przepisach innej ustawy.

Pojęcie wolnego zawodu występuje ponadto w treści umów dwustronnych zawieranych przez Polskę w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku.

W prawie Unii Europejskiej sfera wolnych zawodów pozostaje w kompetencji poszczególnych państw członkowskich. Prawo unijne nie zna definicji wolnego zawodu – zostało przyjęte, że pojęcie to jest definiowane w prawach poszczególnych państw członkowskich i że tworzenie wspólnej unijnej definicji nie jest wskazane. Jedyna definicja wolnego zawodu w prawie unijnym została zawarta w Dyrektywie 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. W punkcie 43 Preambuły zostało

zdefiniowane, że do wolnych zawodów *należą zawody wykonywane osobiście na podstawie odpowiednich kwalifikacji zawodowych w sposób odpowiedzialny i zawodowo niezależny przez osoby świadczące usługi intelektualne i koncepcyjne w interesie klienta i w interesie publicznym. Wykonywanie zawodu może podlegać w Państwach Członkowskich, zgodnie z Traktatem, szczególnym ograniczeniom ustawowym zgodnie z prawem krajowym oraz uregulowaniom zawodowym przyjmowanym w tych ramach samodzielnie przez odpowiednie organizacje zawodowe, chroniącym i rozwijającym profesjonalizm oraz jakość usług, a także poufność w relacjach z klientem.*

Państwa członkowskie samodzielnie ustalają zasady dostępu do wolnych zawodów, z zastrzeżeniem, że regulacje krajowe nie mogą naruszać zasady proporcjonalności (art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej: *Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*) oraz niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej: *W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową*).

Przedstawiciele wolnych zawodów posiadają w Unii Europejskiej bardzo znaczącą pozycję i znaczące wpływy. Istnieje ich reprezentacja na szczeblu wspólnotowym, którą jest powstałe w 1974 roku CEPLIS – European Council of the Liberal Professions¹¹. Rada ta skupia przedstawicieli narodowych stowarzyszeń, reprezentujących grupy wolnych zawodów (np. United Kingdom Inter-Professional Group czy Fédération luxembourgeoises des travailleurs intellectuels indépendants), jak i stowarzyszenia monozawodowe, funkcjonujące na poziomie europejskim (jak np. Konfederacja Europejskich Biologów czy Europejska Rada Ortopedów). Rada ta zabiega o utrzymanie w znaczącym stopniu regulowanego charakteru wolnych zawodów, widząc w tym ich cechę specyficzną, gwarantującą wysoką jakość świadczonych usług. Pozostaje to w opozycji do zabiegów przedstawicieli Komisji Europejskiej do spraw konkurencji, dążących do pewnego rozluźnienia norm prawnych obowiązujących w uprawianiu wolnych zawodów ze względu na zasady konkurencyjności i gwarancję interesów konsumentów (odbiorców usług).

Wielkim zwolennikiem deregulacji wolnych zawodów był wzmiankowany powyżej Mario Monti, europejski komisarz ds. konkurencji w latach 1999

¹¹ <http://www.ceplis.org/en/index.php>

–2004¹². Na jego zlecenie opracowany został w styczniu 2003 roku przez wiedeński Institut für Höhere Studien (IHS), raport *Impact économique de la réglementation relative aux professions libérales dans différents États membres. Réglementation des services professionnels*¹³. Następnie opracowane zostały dwa kolejne raporty. W 2004 r. w raporcie poświęconym prawnikom, notariuszom, księgowym, architektom i farmaceutom stwierdzono brak znaczących reform deregulacyjnych. W raporcie z grudnia 2007 r. *Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfer de biens au sein de l'UE (COMP/2006/D3/003)* poddano analizie rozmaite europejskie modele reglamentacji zawodów prawniczych, zawodów związanych z działalnością gospodarczą oraz przedstawiono studia dotyczące reglamentacji w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii i w Szwecji¹⁴.

W roku 2010 Mario Monti opracował na zlecenie przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso raport, którego zadaniem było wypracowanie nowych idei dla Nowej Strategii dla Wspólnego Rynku, mającej wzmocnić gospodarkę europejską w ciągu tej dekady (*Strategia Europa 2020*). Podtrzymał w nim, w zasadzie, wcześniejsze swoje stanowisko, że funkcjonowanie zawodów regulowanych w obecnym kształcie stanowi barierę rozwojową dla Wspólnego Rynku.

W listopadzie 2012 roku Zgromadzenie Generalne Rady Europejskich Dentystów zatwierdziło Projekt Europejskiej Karty Wolnych Zawodów¹⁵, w którym w sposób modelowy przedstawione zostały interesy przedstawicieli wolnych zawodów, podlegających regulacji i postulaty tych środowisk wobec instytucji wspólnotowych.

W ostatnim dziesięcioleciu nie nastąpiły w krajach europejskich znaczące zmiany w sytuacji wolnych zawodów. Wyjątkiem jest tu Francja, w której nigdy nie istniała legalna definicja wolnego zawodu. Przyjmowano, że wolne zawody to wszystkie, które nie należały do sektora handlu, rzemiosła, przemysłu lub rolnictwa. Pojawianie się licznych nowych zawodów, które były dzięki tej definicji zaliczane również do wolnych zawodów, spowodowało energiczną akcję lobbingową UNAPL

¹² Ciekawa dyskusja z poglądami Mario Monti zawarta jest w opracowanym przez CEPLIS *Rapport sur les documents emis par la DG Concurrence. Discours de Mario Monti, Commissaire en charge de la Concurrence, devant la Bundesanwaltskammer, Berlin, 21 mars 2003*.

¹³ www.ec.europa.eu/.../professional.../executive_fr.pdf

¹⁴ www.ec.europa.eu/...services/studies/csm_standalone_fr.pdf

¹⁵ www.eesc.europa.eu/resources/docs/draft-charter-for-liberal-professions---council-of-eu-dentists.pdf

(Unii Narodowej Wolnych Zawodów, istniejącej we Francji od 1977 roku), mającą na celu ochronę interesów sektora wolnych zawodów sensu stricto. W celu wzmocnienia kontaktów między władzami publicznymi a przedstawicielami wolnych zawodów powołana została Dekretem z 21 lutego 2011 r. Komisja Narodowa Wolnych Zawodów (*Commission nationale des professions liberales* – CNAPL). Władze publiczne uznały za zasadne postulaty przedstawicieli wolnych zawodów, co doprowadziło do zmiany prawa. W artykule 29 Ustawy Nr 2012-387 z 22 marca 2012 r. dotyczącej uproszczenia prawa i ułatwienia postępowania administracyjnego (zwanej ustawą **Warsmanna**) przedstawiona została po raz pierwszy definicja wolnego zawodu:

Do wykonujących wolne zawody należą osoby prowadzące w sposób niezależny i na własną odpowiedzialność działalność o charakterze przede wszystkim cywilnym, mającą na celu zapewnienie, w interesie klienta lub w interesie publicznym, świadczeń przede wszystkim intelektualnych, technicznych albo pomocy realizowanej dzięki odpowiednim kwalifikacjom zawodowym i z poszanowaniem zasad etyki oraz deontologii zawodowej, bez uszczerbku dla przepisów ustawowych mających zastosowanie do innych form pracy niezależnej¹⁶.

Wolne zawody dzielą się we Francji na dwa sektory: zawody regulowane, których wykonywanie jest prawnie ograniczone spełnieniem dodatkowych wymogów, jak np. zawód lekarza, adwokata, architekta, biegłego księgowego, i sektor wolnych zawodów nieregulowanych. Oficjalna francuska lista wolnych zawodów regulowanych zawiera 34 pozycje – nie istnieje podobna lista wolnych zawodów niepoddanych regulacji¹⁷.

3. Zawody regulowane

Zawód regulowany jest kategorią prawną przejętą z prawa wspólnotowego.

¹⁶ Article 29 de la Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives: *Les professions libérales groupent les personnes exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant.*

¹⁷ <http://www.apce.com/pid12659/liste-des-activite-liberales.html>

Pierwszy raz pojęcie zawodu regulowanego w prawie polskim wprowadziła ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych. Ustawa ta w art. 2 przyjmowała następujące definicje: *Ileż w ustawie jest mowa o:*

1) *wykonywaniu zawodu regulowanego – oznacza to wykonywanie takiego zawodu na własny rachunek, na podstawie umowy o pracę lub w innej formie dozwolonej przez przepisy obowiązujące w państwie, w którym zawód był, jest lub ma być wykonywany,*

2) *kwalifikacjach do wykonywania zawodu regulowanego – oznacza to wymogi określone przepisami regulacyjnymi, od spełnienia których uzależnione jest wykonywanie zawodu.*

Obecnie obowiązuje nas europejska definicja zawodu regulowanego zawarta w art. 3 ust. 1 pkt a Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Zgodnie z nią zawód regulowany to *działalność zawodowa lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie, lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych; w szczególności używanie tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi sposób wykonywania działalności zawodowej. W przypadkach, w których nie stosuje się pierwszego zdania niniejszej definicji, działalność zawodowa, o której mowa w ust. 2, traktowana jest jako zawód regulowany.*

Dyrektywa ta została w Polsce implementowana ustawą z dnia 18 marca 2008 roku o zasadach uznawania kwalifikacji nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W artykule 2 ustawy przyjęto definicję zawodu regulowanego jako *zespołu czynności zawodowych, których wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymagań kwalifikacyjnych i warunków określonych w odrębnych polskich przepisach, zwanych dalej „przepisami regulacyjnymi”.* Natomiast kwalifikacje do wykonywania zawodu regulowanego – *oznacza to wymogi określone przepisami regulacyjnymi, od których spełnienia jest uzależnione wykonywanie zawodu.*

W Polsce w 2011 roku było 380 zawodów regulowanych, co dawało nam pierwsze miejsce w Europie pod względem ilości takich zawodów.

Dla porównania, Niemcy ograniczają dostęp do 152 zawodów, Francja do 150, Holandia do 134, a Estonia jedynie do 47 zawodów¹⁸.

Działania deregulacyjne inicjowane są na poziomie instytucji unijnych. Sytuacja w Polsce skłoniła rząd do podjęcia działań deregulacyjnych. Warto przytoczyć tu definicję deregulacji: *Pod pojęciem deregulacji rozumie się w nauce prawa m.in. likwidację lub ograniczenie kontroli państwowej nałożonej na jednostki prowadzące działalność gospodarczą. Samo pojęcie deregulacji jest antonimem „regulacji”, która stanowi stały element wielu koncepcji ekonomicznych. Przykładowo w bodaj najbardziej płodnej obok tradycji niemieckiej, a więc w anglosaskiej tradycji nauki prawa i ekonomii wyróżnia się kilka teorii, opisujących aksjologiczne i ekonomiczne przesłanki wspierania deregulacji w polityce gospodarczej*¹⁹. Celem zabiegów deregulacyjnych jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom zamykania dostępu do zawodów, takim jak: wzrost poziomu bezrobocia, wzrost cen i spadek jakości usług (brak skutecznej konkurencji), rozrost biurokracji i zwiększanie kosztów funkcjonowania państwa oraz szkodliwy wpływ na rozwój gospodarczy państwa.

W chwili obecnej obowiązuje ustawa z dnia 3 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, zwana „ustawą Gowina” lub I transzą deregulacji. Ustawa ta znacząco ułatwia dostęp do następujących zawodów: adwokata, radcy prawnego, geodety, notariusza, bibliotekarza, komornika, pracownika sądu i prokuratury, profesji związanych z żegluga śródlądową, zawodów związanych z pośrednictwem pracy, syndyka, trenera, instruktora nauki jazdy i egzaminatora. Ustawa zakłada zróżnicowany stopień deregulacji dostosowany do specyfiki danego zawodu.

4. Zawody zaufania publicznego

Jak zostało to podkreślone w uwagach wstępnych, pojęcie zawodu zaufania publicznego jest pojęciem swoiście polskim i istnieje pewien problem ze zdefiniowaniem go – zapewne z tego powodu ustawodawca nie przedstawił legalnej definicji. W tej sytuacji można spotkać się

¹⁸ Raport Fundacji Republikańskiej *Zawody regulowane, aktualny stan prawny i propozycje zmian*, Wrzesień 2011, <http://republikanie.org/raport-zawody-regulowane-aktualny-stan-prawny-i-propozycje-zmian/>

¹⁹ <http://republikanie.org/wp-content/uploads/2013/01/Deregulacja-jak-powstrzymać-inflację-prawa.pdf>, s. 49.

z różnymi opiniami prawników. Krystyna Wojtczak stwierdziła: *Skoro elementem sine qua non pojęcia „zawodu zaufania publicznego” jest istnienie korporacji zawodowej, i to tylko takiej, która ma sprawować pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu dla ochrony interesu publicznego i w jego granicach, należałoby ustalonej na podstawie tego kryterium grupie przyporządkować zakres form prawnych, w jakich zawody te mogą być wykonywane*²⁰. Odrębną opinię wyraził w tym zakresie Hubert Izdebski, który uważa, że *dla jednych zawodów zaufania publicznego mogą istnieć z woli ustawodawcy samorządy zawodowe, z kolei inne zawody zaufania publicznego mogą nie mieć organizacji samorządowej*²¹.

Z tego powodu warto przywołać, oprócz przepisu konstytucyjnego zawartego w art. 17 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przybliżające rozumienie cytowanego terminu.

Art. 17 Konstytucji w ustępie 1. przesądza: *W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.*

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 maja 2002 r. (w sprawie SK 20/00) orzekł m. in.: że *„Zawód zaufania publicznego” to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja) (P. Sarnecki: Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja-Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi, Warszawa 2000, Liber, s. 155 i nast.).*

W analizowanym przypadku Trybunał Konstytucyjny uznał posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem niedookreślonym za uprawnione. Zawód

²⁰ Krystyna Wojtczak, *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego ...*, s. 41.

²¹ Hubert Izdebski, *Uwarunkowania instytucjonalnoprawne ustanowienia zawodu pracownika socjalnego zawodem zaufania społecznego*, W: Trzeci Sektor, Numer Specjalny 2012/2013, s. 77.

adwokata jest zawodem zaufania publicznego. Wprowadzając wymogi dotyczące charakteru osoby zawód ten wykonujący czy też rękojmi prawidłowego wykonywania ustawodawca tworzy normatywne przesłanki dla zapewnienia odpowiedniej realizacji zadań przypisanych temu zawodowi. Kryteria te wprowadzone są w tym celu, by zagwarantować odpowiedni poziom zawodowy i moralny członków korporacji. Kryteria te nie mogą być jednak nadużywane w celu ograniczenia dostępności do zawodu. (...)

Innymi słowy konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu” nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego jakim jest zawód adwokata. Oczywiście jest, że takie regulacje mogą wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Zarazem jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu – jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki – dopuszczalne są tylko stosownie do ogólnych zasad oraz kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą być one ustanowione tylko w ustawie i tylko, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę ważnego interesu publicznego i tylko w zakresie, który nie naruszy istoty regulowanej wolności lub prawa. Oznacza to, że ocena dopuszczalności ograniczeń musi zawsze opierać się na rozważeniu ich racjonalności i proporcjonalności.

Drugim bardzo istotnym ze względu na rozumienie zawodu zaufania publicznego jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r. (sprawa K 41/05):

Po pierwsze, „zawód zaufania publicznego” to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi.

Po drugie, wykonywanie zawodu zaufania publicznego określone jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja). Ustawodawca ma prawo uzależniać prawo wykonywania zawodu zaufania publicznego od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych i moralnych, w tym wymagania cechy „nie-skazitelnego charakteru” i „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu”.

Po trzecie, przymiot zawodu „zaufania publicznego”, jaki charakteryzuje zawody poddane unormowaniom art. 17 ust. 1 Konstytucji, polega nie tylko na objęciu zakresem ich wykonywania pieczy nad prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i (najczęściej) osobistym znaczeniu dla osób korzystających z usług w sferze zawodów zaufania publicznego. Nie wyczerpuje się też w podejmowaniu ważnych – w wymiarze publicznym – czynności zawodowych, wymagających profesjonalnego przygotowania, doświadczenia, dyskrecji oraz taktu i kultury osobistej.

„Zawody zaufania publicznego” wykonywane są – zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem – w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne „zaufanie publiczne”. Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu. W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza – przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania.

Ponieważ wymienione cechy charakteryzujące zawód zaufania publicznego stanowią punkt wyjścia dla dalszych rozważań Trybunału Konstytucyjnego, warto zaznaczyć, że również na gruncie nauki prawa powszechne jest przekonanie o możliwości ich wyodrębnienia. Jakkolwiek istnieje także odosobniony pogląd, że próby budowania w opozycji do innych zawodów merytorycznej definicji zawodu zaufania publicznego są bezproduktywne, bo wykonywanie każdego zawodu wymaga zaufania publicznego, a ponadto dla każdego zawodu wymagane są inne kryteria zaufania publicznego, konieczne, by wykonywanie danego zawodu odpowiadało zasadom i wartościom społecznego podziału pracy (zob. M. Kulesza, *Zawód zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r., Warszawa 2002, s. 149 i nast.), to jednak większość przedstawicieli doktryny nie tylko dostrzega, ale i poddaje klasyfikacji swoiste właściwości zawodu zaufania publicznego.

Najczęściej w literaturze przedmiotu do cech tych zalicza się: a) szczególną doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym

wykonywania – istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją praw podmiotowych jednostki; b) powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług; c) uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona; d) objęcia osób dysponujących taką tajemnicą – w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; e) korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię); f) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej; g) występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękojmnia należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, gwarantowana z jednej strony przez wysokie bariery dostępu do wykonywania każdego z zawodów zaufania publicznego, obejmujące nie tylko wymóg ukończenia odpowiedniego szkolenia, lecz również reprezentowanie odpowiedniego poziomu etycznego, z drugiej – sprawowaną w interesie publicznym pieczęcią organów samorządu zawodowego (zob. m.in. J. Hausner i D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego [w:] Zawody zaufania ...* s. 119, M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2663, s. 302 oraz P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2001, s. 75–76).

Obecnie w polskim systemie prawnym obowiązują uregulowania rangi ustawowej powołujące samorządy zawodowe następujących 15 zawodów zaufania publicznego:

- a. samorządy reprezentujące zawody prawnicze i związane z wykonywaniem prawa: samorząd adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników oraz kuratorów sądowych;
- b. samorządy reprezentujące zawody medyczne i pokrewne: samorząd lekarzy, lekarzy weterynarii, aptekarzy, pielęgniarek i położnych, diagnostów laboratoryjnych oraz psychologów;
- c. samorządy reprezentujące zawody powstałe w wyniku rozwoju gospodarki rynkowej: samorząd biegłych rewidentów, doradców podatkowych oraz rzeczników patentowych;

- d. samorządy reprezentujące zawody związane z pełnieniem funkcji w budownictwie i w projektowaniu przestrzeni: samorząd architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów²².

Możliwość wykonywania powyższych zawodów zaufania publicznego uzależniona jest od spełnienia wszelkich warunków i wpisania na listę zawodową, a przynależność do odpowiedniej izby osób wykonujących zawód jest obowiązkowa.

Do zadań powierzonych samorządom zawodów zaufania publicznego należy:

- a. reprezentowanie interesów danego zawodu wobec instytucji państwa;
- b. nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu przez członków korporacji, w tym dbałość o reglamentowanie dostępu do zawodu oraz prowadzenie rejestrów osób mających prawo wykonywania danego zawodu;
- c. kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu, w tym ustalanie zasad deontologii zawodowej;
- d. sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego wobec członków korporacji;
- e. doskonalenie zawodowe członków korporacji i określanie programów kształcenia w danym zawodzie²³.

* * *

Świat zawodów, które obecnie objęte są wspólnie trzema przywoływanymi w tytule opracowania pojęciami prawnymi, należał od starożytności do zawodów mających wielki wpływ na rozwój kultury ludzkiej. We współczesnym świecie od czasów rewolucji technicznej punkt ciężkości przesunął się na zawody techniczne i wyspecjalizowane gałęzie nauk biologicznych. Jednak świat wolnych zawodów w Europie XXI wieku posiada olbrzymie znaczenie gospodarcze, stanowi jeden z filarów gospodarki krajów unijnych.

W minionej dekadzie istniało zwiększone w porównaniu z poprzednimi okresami zainteresowanie organów Unii Europejskiej sytuacją prawną i zakresem funkcji publicznych przyznanych poszczególnym grupom zawodowym, należy więc oczekiwać, że sprawa dostępu do zawodów regulowanych i zawodów wolnych podlegać będzie pewnej unifikacji na terenie naszego kontynentu.

²² M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 71.

²³ P. Antkowiak, op. cit., s. 132.

