

*Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym / Annales. Ethics in Economic Life* 2018  
Vol. 21, No. 2, May 2018, 43–54  
doi: <http://dx.doi.org/10.18778/1899-2226.21.2.03>

Przemysław Rotengruber

Adam Mickiewicz University in Poznań  
Faculty of Social Sciences  
Institute of Cultural Studies  
e-mail: [proten@amu.edu.pl](mailto:proten@amu.edu.pl)

## Samorząd zawodowy – sojusznik czy wróg społeczeństwa obywatelskiego?

---

### **Professional Self-government: an Ally or Enemy of Civil Society?**

The Constitution of The Republic of Poland (Article 17) says that: “By means of a statute, self-governments may be created within a profession in which the public repose confidence, and such self-governments shall concern themselves with the proper practice of such professions in accordance with, and for the purpose of protecting, the public interest”. This regulation is based on two principles: The first is the principle of professionalism; the second embraces norms that must be observed by representatives of professions of public trust. Those groups can make the decisions of their members or profits for themselves. This puts them in a different position than other participants of social and economic life. Professional associations are not driven by market rules, nor administrative regulations (relating to the postulate of the division of labor). The problem begins when – from a social point of view – it is no longer possible to regard these organizations as trustworthy partners. The gap between legal and social perspectives raises doubts about the way in which a civil society could face professional self-governments when they are seen as being hostile to them.

**Keywords:** professional self-government, civil society, dialogue, transgression

**JEL Classification** M14, P19

---

## 1. Wprowadzenie. Samorząd zawodowy na cenzurowanym

W ostatnich latach przybiera na sile dyskusja na temat uprawnień samorządów zawodowych oraz sposobu wywiązywania się przez nie ze społecznych zobowiązań. Utrzymanie równowagi pomiędzy jednym i drugim ma ogromne znaczenie. Podstawą uprawnienia, o którym mowa, jest bowiem powiązanie obu czynników. Powiązanie na tyle ważne, że nie ma w nim miejsca na popadanie w skrajności. Tymczasem nie wiadomo, jak temu zapobiec. Zdaniem krytyków obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych (wybrane) samorzady zawodowe już popadły w skrajność. Poza danymi statystycznymi ilustrującymi stosunek Polaków do korporacji lekarskiej, sędziowskiej czy adwokackiej, oponenti tych organizacji sięgają po argument w postaci nie działającego mechanizmu ich społecznej kontroli<sup>1</sup>. Mur oddzielający samorzady zawodowe od reszty społeczeństwa jest dostateczną przesłanką, by im nie ufać. Jest dostateczną przesłanką, gdyż właśnie zaufanie publiczne polski ustawodawca uczynił podstawą wyodrębniania się grup zawodowych aspirujących do tego, by samodzielnie kierować swoimi sprawami.

Konstytucja RP z 1997 roku (art. 17) stanowi, że:

*W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>2</sup>.*

Przywilej ograniczania przez korporacje dostępu do zawodów pozostających pod ich kontrolą, ustalania przez nie norm poprawnościowych obowiązujących ich członków, a wreszcie oceny ich pracy przez sądy dyscyplinarne pociąga za sobą wymierne koszty. W wyniku tego zapisu w obszarze życia gospodarczego utrwaliły obecność grupy zawodowe, których sposób funkcjonowania nie mieści się ani w porządku rynkowym, ani reżimie administracyjnym. Inaczej niż nauczyciele, psychoterapeuci czy urzędnicy, grupy te mogą wpływać na swoją liczebność<sup>3</sup>. Podobnie szacowanie wartości ich pracy wymyka się zewnętrznym regulacjom. Ustępstwa czynione samorządom zawodowym w zderzeniu z zarzutem dotyczącym nadużywania przez nie zaufania tych, którym mają służyć (profesjonalnym) wsparciem, stawia je zatem w trudnym położeniu.

Wyrażona obawa nie powinna przesłaniać przyczyn, dla których samorzady zawodowe zostały powołane. Przyznając rację tym, którzy upominają się o ich transparentność i otwartość na społeczną krytykę, nie wolno zapominać, że nie ma dla nich alternatywy. To prawda, że sposób wykonywania zawodów decydujących o jakości życia zbiorowego powinien podlegać kontroli sprawowanej z udziałem wszystkich zainteresowanych. Praw-

<sup>1</sup> P. Rotengruber, *Kodeks etyczny samorządu zawodowego. Gwarancja bezpieczeństwa czy pułapka łatwości?*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2015, vol. 18, nr 1, s. 37–48; A. Miszczyk, *Gdzie szukać pomocy pacjent poszkodowany przez lekarza?*, „Głos Szczeciński” 7.04.2009, <http://www.dziennikwschodni.pl/zdrowie/gdzie-ma-szukac-pomocy-pacjent-poszkodowany-przez-lekarza,n.1000089554.html> (data dostępu: 8.09.2017); Cf A. Tuszyńska, *Po pierwsze nie szkodzić. Wywiad z dr. Adamem Sandauerem*, Poradnia.pl, <http://www.poradnia.pl/po-pierwsze-nie-szkodzić-bledy-lekarzy.html> (data dostępu: 8.09.2017).

<sup>2</sup> <https://www.arslege.pl/zasady-tworzenia-samorzadow/k15/a5248/> (data dostępu: 9.09.17).

<sup>3</sup> Dysponują w każdym razie środkami pozwalającymi im na to.

dą jednak jest również to, że możliwości jej sprawowania z pominięciem wiedzy o specyfice kontrolowanego zawodu są bardzo ograniczone. Aby to wyjaśnić, warto posłużyć się rozróżnieniem zawodów wolnych, regulowanych oraz zawodów zaufania publicznego. W polskim systemie prawnym brakuje precyzyjnych definicji owych pojęć. Pomimo to przyjąć można, że dotyczą one profesji, w przypadku których wymóg certyfikacji wiedzy i umiejętności za pomocą stosownej procedury (egzamin, świadectwo, publiczna prezentacja dokonań itd.) powiązany jest z daleko idącą swobodą ich wykonawców w doborze środków służących realizacji celów zawodowych. Chcemy, by leczył nas lekarz specjalista, by nauczyciel dobrze uczył nasze dzieci, by muzyk występujący w filharmonii był wirtuozem. Potrzebujemy ich przewodnictwa, inspiracji i wsparcia. Do głowy nie wpada nam, by mówić im, co mają robić.

Sytuacja zmienia się diametralnie, gdy czujemy się rozczarowani tym, co (w ramach usługi) otrzymaliśmy od przedstawicieli rzezonnych profesji. Muzyka możemy nazwać szarpidrutem, na nauczyciela poskarżyć się w kuratorium. Inaczej natomiast ma się sprawa z członkiem samorządu zawodowego. Jego sprawa bowiem trafia do korporacyjnego sądu (organu) dyscyplinarnego. Można by rzec, że koledzy oceniają kolegów. To jednak tylko połowa prawdy. Bez względu na to, jak wiele wątpliwości budzi samorządowa procedura dyscyplinarna, zapytać trzeba, czy potrafimy się bez niej obyć. W przypadku wolnych zawodów oraz wielu zawodów regulowanych prawo do ich wykonywania potwierdza posiadany dyplom. Badanie przydatności kandydata do zawodu ma charakter jednorazowy. Niestety, zabezpieczenie to nie wystarcza w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego. Zmiany dotyczące warunków ich wykonywania, wiedzy i umiejętności wymagających ciągłego uaktualniania przez ich przedstawicieli, zasad współpracy z kolegami po fachu itd. sprawiają, że warunkiem prawidłowego funkcjonowania tych profesji jest ich (samo)kontrola sprawowana w sposób ciągły.

Tu dochodzimy do istoty problemu. Muzykowi, który rozczarował słuchaczy, można wymierzyć karę w postaci odmowy uczestnictwa w jego kolejnych koncertach. Nauczyciel ma powód, by obawiać się o swój los, kiedy nie stosuje się do przepisów regulujących jego pracę. Co jednak uczynić z lekarzem, któremu zmarł „dobrze rokujący” pacjent albo z adwokatem, który przegrał „wygraną” sprawę? W ich przypadku sprawiedliwy osąd nie jest możliwy bez pomocy środowiska orientującego się w specyfice wykonywanego przez nich zawodu. Nie wystarcza tu ani wiedza podręcznikowa, ani zmysł moralny służący do (intuicyjnego) odróżniania dobra od zła. Aby rozsądzić strony konfliktu, konieczne jest odróżnienie tego, co zaszło, od tego, co można było zrobić. Dlatego ustawodawca uznał, że inicjatywę w tym względzie powinien przejąć samorząd zawodowy. Tylko on spełnia warunki stawiane wiarygodnemu rozjemcy. Stąd bierze się dwuznaczność zawierająca się w zapisie konstytucyjnym. Korporacje zrzeszają przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, to znaczy profesji, których wykonywanie wymyka się ocenie osób postronnych. Same natomiast otrzymują uprawnienia, warunkiem posiadania których jest sprawowanie przez nie (...) *pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*. W drugim rozumieniu zaufanie publiczne nie jest zasobem samorządów zawodowych, lecz ich zobowiązaniem. Czy zatem samorzady wywiązują się z niego?

Ostatnie pytanie można by uznać za niepotrzebny powrót do wyjaśnionej sprawy, gdyby nie kryteria społecznej odpowiedzialności (z mocy prawa) dostarczane przez samorzady zawodowe w postaci kodeksów etycznych. Czarno na białym formułują one deklaracje dotyczące ochrony społeczeństwa przed ich własnymi członkami. Specyfiką kodeksu

etycznego jest to, że łączy on wskazania wynikające z deontologii zawodu z przekonaniami moralnymi społecznego otoczenia korporacji. Cóż więc, kiedy owo otoczenie traci wiarę w możliwość kontrolowania korporacji za pomocą kodeksu etycznego? Otóż wtedy do czynienia mamy z sytuacją paradoksalną. Partnerem społeczeństwa zrzeszającym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego staje się organizacja, do której opinia publiczna nie ma zaufania. W stadium krańcowym tego procesu nierzetelny powiernik zamienia się w uzurpatora zawodowych przywilejów, zagrażającego porządkowi publicznemu. Zagrażającego, gdyż wymyka się on nie tylko regułom rynkowym i regulacjom administracyjnym, lecz także normom i dyrektywom etycznym ustanowionym przez niego samego.

Niepokojące na tle poczynionych ustaleń są dane ilustrujące stosunek Polaków do największych samorządów zawodowych. Podkreślenia wymaga, że badania poświęcone temu zagadnieniu prowadzone są od wielu lat. Nie sposób więc powiązać ich z obecną koniunkturą polityczną. Coś innego natomiast zasługuje na uwagę. Rząd Prawa i Sprawiedliwości podejmuje coraz to nowe wysiłki zmierzające do ograniczenia samorządności wybranych grup zawodowych. Tłumaczy to właśnie dysfunkcją opisaną w poprzednim akapicie. Czy słusznie? Na to pytanie otrzymuje odpowiedź w postaci – utrzymującego się od zwycięstwa w wyborach 2015 roku – wysokiego poparcia politycznego. Jednomysłność tych, którzy rządzą, oraz tych, którzy są rządzeni, nie pozostawia złudzeń co do tego, że ingerencje w samorządność korporacji zawodowych są kwestią czasu. Planowanym zmianom towarzyszą tymczasem zagrożenia wynikające z (możliwego) niedoszacowania roli samorządów zawodowych w życiu publicznym. Aby nie wyłączyć dziecka z kąpielą, potrzebna jest mediacja poprzedzona sprawozdaniem odnośnie do zatorów komunikacyjnych – tu i teraz – odgradzających te organizacje od reszty społeczeństwa. Wycho-  
dząc naprzeciw temu wyzwaniu, czynię z niego motyw przewodni niniejszego artykułu.

## 2. Co zwraca Polaków przeciwko samorządom zawodowym?

Badania nie kłamią. Nie kłamią zwłaszcza wtedy, gdy ujawniają tendencję dodatkowo potwierdzoną przez tych, których ona dotyczy. Kierując się tym wskazaniem, trudno ukryć zdziwienie towarzyszące porównaniu opinii (cyklicznie) wyrażanych przez Polaków na temat korporacji reprezentujących profesje najsilniej wpływające na jakość ich życia. Doświadczenie podpowiada, iż przedmiotem obaw zwykłych ludzi jest przede wszystkim ich zdrowie i bezpieczeństwo. Ta myśl w sposób automatyczny odsyła do pytania o zaufanie, jakim społeczeństwo obdarza środowiska zawodowe odpowiedzialne za zaspokajanie jego najbardziej żywotnych potrzeb. Dopowiedzenia wymaga, że czynniki, na podstawie których kształtowana jest opinia o owych środowiskach, poza deklaracjami odnośnie do ich produktu, obejmują jego jakość, sposób jego dostarczenia czy gwarancje dostępności. Zdawałoby się, że – tak z powodów politycznych, jak i gospodarczych – przedstawiciele zawodów zaufania publicznego powinni podporządkować się tej regule. Niestety, tak nie jest. Materiał empiryczny ilustrujący tę tezę jest nader bogaty<sup>4</sup>. Z uwagi na wielość

<sup>4</sup> Aby uniknąć zarzutu łączenia problematyki badawczej z bieżącą polityką, sięgam po dane, poza jednym wyjątkiem, pochodzące sprzed wyborów parlamentarnych 2015 roku. Nie ograniczam się przy tym do prezentacji

wątków zasługujących na poruszenie, kontrowersyjny charakter rozważań oraz ograniczone ramy artykułu, kompleksowa prezentacja rzeczowego materiału nie jest możliwa. Dokonany wybór stanowi część większej całości, w oderwaniu od której proponowane przykłady narażone są na zarzut niereprezentatywności. Niewielkie to zresztą uchybienie. W badaniach dotyczących zaufania do instytucji publicznych znaczenie ma wszystko, co stawia pod znakiem zapytania trwałość ich więzi ze społecznym otoczeniem. Słowo więc o tym, co niepokoi.

Z badań CBOS-u przeprowadzonych na początku 2013 roku wynika, że tylko jedna piąta Polaków dobrze oceniała w owym czasie funkcjonowanie sądów powszechnych<sup>5</sup>. Aż 66% badanych nie wierzyło w niezawisłość sądów, z czego 22% formułowało jednoznacznie negatywną opinię o tej instytucji, identyfikując się z twierdzeniem, iż orzeczenia sądowe wydawane są pod wpływem nacisków zewnętrznych. Pozostałe 44% respondentów wyrażało pogląd, iż uchybianie przez sądy zasadzie niezawisłości ma charakter selektywny. Stosunek ponad połowy badanych do sędziów (51%) nie był ani dobry, ani zły. Kolejne 23% oceniało ich źle. Tylko 19% deklarowało pozytywny stosunek do nich. Na trzecim i czwartym miejscu respondenci umieścili opieszałość polskich sądów oraz ich podatność na korupcję<sup>6</sup>. 49% badanych uznało przewlekłość postępowań za ich podstawowy mankament, 25% natomiast uzasadniło nieufność wobec sądów niewiarą w uczciwość ich włodarzy. Osobne miejsce zajął sposób kształtowania się przekonań respondentów o ocenianej instytucji. Trzymając się przyjętego porządku referowania, lepsze opinie na temat sądów powszechnych wyrażali ci, którzy w ostatnich pięciu latach osobiście się z nimi zetknęli. W tej grupie badanych niemal połowa była zadowolona ze sposobu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Niestety, prawidłowość ta nie znalazła zastosowania w odniesieniu do sędziów. Odsetek źle oceniających ich pracę wzrósł o około 11% wśród tych, którzy wiedzę o ocenianej grupie zawodowej czerpali z własnego doświadczenia.

Po trzech latach, jakie upłynęły od opublikowania przez CBOS przedstawionych wyników badań, na polskiej scenie politycznej zmieniło się niemal wszystko. Nie zmienił się za to stosunek opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości. Dnia 9 maja 2016 roku w siedzibie Sądu Najwyższego w Warszawie odbyła się konferencja zatytułowana „(Nie) świadomość prawna Polaków”<sup>7</sup>. Motywem przewodnim konferencji były najnowsze wyniki badań CBOS-u dotyczących stosunku społecznego otoczenia sądów do tych instytucji<sup>8</sup>. Z owych badań wynika, że wizerunek sądów uległ pogorszeniu. W rankingu zaufa-

---

wyników badań ankietowych. Innym celem obranej przeze mnie strategii argumentacyjnej jest przypomnienie, że dysfunkcja, o jakiej mowa, ma historię, dopełnieniem której są obecne kłopoty samorządów zawodowych.

<sup>5</sup> E. Siedlecka, *Sądy niegodne zaufania ale przyjazne*, „Gazeta Wyborcza” 21 stycznia 2013, [http://wyborcza.pl/1,76842,13266735,Sady\\_niegodne\\_zaufania\\_\\_ale\\_przyjazne.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,76842,13266735,Sady_niegodne_zaufania__ale_przyjazne.html?disableRedirects=true) (data dostępu: 12.04.2017); Cf. CBOS, *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Komunikat z badań BS/5/2013*, Warszawa, styczeń 2013; [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_005\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_005_13.PDF) (data dostępu: 12.04.2017).

<sup>6</sup> Cf. A. Frankowska, *W polskich sądach kwitnie korupcja*, WP (money.pl) 6.06.2007, <https://prawo.money.pl/aktualnosc/wiadomosci/artykul/w;polskich;sadach;kwitnie;korupcja,196,0,245700.html> (data dostępu: 12.08.2017).

<sup>7</sup> *Wizerunek wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie jest zły*, Rzeczpospolita.pl, 7.03.2013, <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303079907-Wizerunek-wymiaru-sprawiedliwosci-w-spoleczenstwie-jest-zly.html#ap-1> (data dostępu: 17.10.2016).

<sup>8</sup> CBOS, *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań nr 18/2016*; Warszawa, luty 2016, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_018\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_018_16.PDF) (data dostępu: 17.10.2016).

nia sądy i prokuratury znalazły się za strażą pożarną, wojskiem i policją. Zdaniem 80% badanych w polskich sądach panuje nadmierna biurokracja. Tyle samo respondentów zarzuciło im opieszałość. Przekonanie, że sądy dbają głównie o własne interesy, podzieliło łącznie 60% badanych. 15% spośród nich wybrało odpowiedź „zdecydowanie tak”; 45% „raczej tak”. Niewiele mniej respondentów uznało, że sądy są przekupne. 10% pytanych nie miało co do tego wątpliwości, kolejne 47% skłaniało się ku tej opinii. Poza poziomem zaufania do polskich sądów badania objęły wiedzę respondentów o przepisach prawa oraz standardach regulujących sposób funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku badań z 2013 roku, także tym razem okazało się, że niedostateczna znajomość realiów prawnych nie jest traktowana przez opinię publiczną jako przeszkoda w ocenie sądów.

Sformułowana teza bywa wykorzystywana przez środowiska prawnicze do odpie- rania zarzutów formułowanych (bądź deklarowanych) przez uczestników badań społecz- nych. Brak kompetencji tych ostatnich, zdaniem źle ocenionych środowisk, przesądzać ma o niemiarodajności wyniku. Tymczasem wynik ów obejmuje nie tylko to, co prawnicy nazywają stanem faktycznym, lecz w równym stopniu to, do czego oceniający nie miał dostępu. Przedmiotem oceny stają się wówczas zaniechania ocenianej instytucji odnośnie do jej transparentności, otwartości czy społecznej odpowiedzialności<sup>9</sup>. Zwłaszcza ostatnia cecha budzi wątpliwości. Nie szukając daleko, w toczącym się sporze o Trybunał Kon- stytucyjny i Sąd Najwyższy opinia publiczna udzieliła kredytu zaufania obu instytucjom. Poglądy na ich temat są zdecydowanie lepsze, niż te dotyczące sądów powszechnych<sup>10</sup>. Są lepsze, gdyż odnoszą się do – jakże aktualnego – pytania o autonomię trzeciej władzy. Tego wyniku nie podali w wątpliwość sędziowie, socjologzy czy teoretycy prawa uczest- niczący w konferencji w Sądzie Najwyższym (maj 2016). Za niezasługujące na uwzględ- nienie uznali wyłącznie to, co było im nie w smak. To prawda, że strona społeczna słabo orientuje się w realiach prawnych. Prawdą jest jednak i to, że nikt nie nauczył jej obco-

<sup>9</sup> Trudno dyskutować z tym, że społeczne otoczenie (dowolnego) samorządu zawodowego nie dorównuje mu kompetencyjnie. Właśnie dlatego ustawodawca wyposażył korporacje w stosowne uprawnienia. Absur- dem natomiast jest domniemanie, że owe uprawnienia wyłączają korporacje spod kontroli społeczeństwa oby- watelskiego. Trudnością główną w realizacji tego zadania jest sposób selekcji treści zasadnie aspirujących do miana społecznej krytyki. Przeszkadza zarówno „szum informacyjny”, sprawą którego są cwaniacy i mal- kontenci, jak i stereotypy wypaczające obraz ocenianych spraw. Gdzie zatem poszukiwać kryterium wiarygod- ności społecznego partnera samorządów zawodowych? Składają się na nie dwie przesłanki. Pierwsza z nich dotyczy trwałości i powszechności przekonań normatywnych żywionych przez daną zbiorowość. Utrzymują- cy się stan społecznego niezadowolenia zasługuje na uwagę (przynajmniej) tych, którzy go wywołali. Druga przesłanka odnosi się do wiedzy, na podstawie której społeczeństwo kształtuje swoją opinię na temat samo- rządów zawodowych. Z pomocą przychodzą mu interesariusze i demaskatorzy. Aktorzy ci albo upominają się o krzywdę dotykającą ich bezpośrednio, albo zwracają się przeciwko złu zagrażającemu społeczeństwu jako całości. Informując opinię publiczną o tym, czego doświadczyli, zdają się na jej werdykt. Cf. P. Rotengruber, *Interesariusz, demaskator... i ten trzeci. O zamieszaniu wokół kluczowych pojęć etyki gospodarczej*, „Prak- seologia” 2016, vol. 158/1, s. 65–85.

<sup>10</sup> Tamże; Cf. *Komu ufają Polacy. IBRIS opublikował ranking zaufania do instytucji publicznych*, Newsweek. pl 7.09.2016, <http://www.newsweek.pl/polska/ranking-zaufania-polakow-do-instytucji-publicznych-ibris,arty- kuly,396654,1.html> (data dostępu: 21.03.2017); oraz *Polacy bardziej ufają sądom niż politykom*, Ibris 7.09.2016, [https://www.ibris.pl/Polacy\\_bardziej\\_ufaja\\_sadom\\_niz\\_politykom\\_2](https://www.ibris.pl/Polacy_bardziej_ufaja_sadom_niz_politykom_2) (data dostępu: 21.03.2017).

wania z wymiarem sprawiedliwości<sup>11</sup>. Czyja to wina? Tego pytania nie zadałby ani menedżer kierujący przedsięwzięciem komercyjnym, ani polityk zabiegający o przychyłność elektoratu. Oni wiedzą, czyje to zadanie.

Do sędziów (i prokuratorów) dołączają adwokaci. Wychodząc naprzeciw samorządowym oczekiwaniom dotyczącym ich „sprawiedliwej oceny”, miarą społecznej odpowiedzialności korporacji adwokackiej można uczynić jej własny kodeks etyczny. Kodeks – nie tylko ten adwokacki – wolny jest przecież od dwuznaczności w nazywaniu zła po imieniu. Niestety, tylko w zapisie. W piśmie do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 7 kwietnia 2014 roku Rzecznik Praw Obywatelskich, Irena Lipowicz, skarży się na (...) *nieprzejrzystość procedur w zakresie rozpatrywania pism pokrzywdzonych działaniami adwokatów składających do właściwych organów adwokatury zawiadomienia o możliwości popelnienia przewinienia dyscyplinarnego* (...). Proceder ów, podkreśla Lipowicz, (...) *uznać należy za słabość o kluczowym znaczeniu dla rzetelności procedury dyscyplinarnej wobec adwokatów*<sup>12</sup>. Poza słabością, którą Rzecznik Praw Obywatelskich wytyka adwokatom, nie mniejsze znaczenie ma powód, dla którego zdecydował się wystąpić przeciwko nim. Skłoniła go do tego analiza skarg wpływających do jego biura. Tam należy szukać początku owej historii. Ci, którzy – zgodnie z konstytucyjnym zapisem – lokują się po stronie „ufnej publiczności”, zdobyli się na krytykę adwokatury wykraczającą poza ocenę zachowań jej członków. Zdobyli się na to, gdyż w samorządowym sądzie dyscyplinarnym nic nie wskórali.

Z dokonanych ustaleń można wysnuć wnioski, iż problem zatorów komunikacyjnych w sposób szczególnie dotyczy prawników. Tymczasem nic bardziej błędnego. W październiku 2013 roku „The New England Journal of Medicine” opublikował wyniki badań porównawczych określających poziom zaufania do lekarzy<sup>13</sup>. Badania przeprowadzono w latach 2011–2013 w ramach International Social Survey Programme realizowanego w 29 krajach świata zachodniego. Przedmiotem porównań uczyniono poziom społecznego zaufania do środowiska lekarskiego (odpowiedzialnego za sprawność systemu opieki

<sup>11</sup> Zob. CBOS, *Spoleczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Komunikat z badań nr 31/2017*, Warszawa, marzec 2017, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_031\\_17.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF) (data dostępu: 25.07.2017) oraz <https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2017/05/Raport-Fundacji-Court-Watch-Polska-Ocena-polskich-s%C4%85d%C3%B3w-w-%C5%9Bwietle-bada%C5%84-maj-2017.pdf> (data dostępu: 25.07.2017).

<sup>12</sup> Marcin Zubrzycki uzupełnia wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich następującym komentarzem: *Jeżeli z charakteru skargi wynika możliwość popelnienia przez adwokata przewinienia dyscyplinarnego, to kwalifikacja, a następnie w dalszym ciągu prowadzenie takiej sprawy przez referaty skarg w trybie skargowym, prowadzi do pozbawienia zarówno pokrzywdzonego, jak i obwinionego jakichkolwiek gwarancji ochrony ich praw i wolności. (...) Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia m.in. fakt, że zgodnie z § 4 ust. 3 uchwały Nr 9/2008 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 15 marca 2008 roku. »Regulamin działania rzeczników dyscyplinarnych«, do wyłącznej kompetencji rzecznika dyscyplinarnego, a nie jakiegokolwiek innego organu czy osoby, należy decyzyja o podjęciu czynności wyjaśniających w przypadku uzyskania informacji o tym, że mogło dojść do popelnienia przewinienia dyscyplinarnego.* [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_Prezesa\\_Naczelnej\\_Rady\\_Adwokackiej\\_ws\\_braku\\_procedur\\_rozpatrywania\\_skarg\\_obywateli\\_na\\_dzialania\\_adwokata.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prezesa_Naczelnej_Rady_Adwokackiej_ws_braku_procedur_rozpatrywania_skarg_obywateli_na_dzialania_adwokata.pdf) (data dostępu: 23.04.2015); Cf. P. Rotengruber, *Kodeks etyczny samorządu zawodowego...*

<sup>13</sup> R.J. Blendon, J.M. Benson, J.O. Hero, *Public Trust in Physicians – U.S. Medicine in International Perspective*; “The New England Journal of Medicine” October 23, 2014, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1407373#t=article> (data dostępu: 12.03.2017); *Polska na ostatnim miejscu w ranking zaufania do lekarzy*, Rynek Zdrowia.pl 30.01.2014, <http://www.rynekzdrowia.pl/Polityka-zdrowotna/Polska-na-ostatnim-miejscu-w-rankingu-zaufania-do-lekarzy,146018,14.html> (data dostępu: 12.03.2017).

zdrowotnej) oraz indywidualne zadowolenie pacjentów z przebiegu ostatniej wizyty u lekarza. Rozróżnienie to znalazło zastosowanie. Okazało się bowiem, że choć oba czynniki mają wpływ na społeczny wizerunek badanej grupy, to one same pozostają wobec siebie w ambiwalentnym związku. Na liście 29 państw uczestniczących w badaniu Polska znalazła się na ostatnim miejscu. Zaledwie 43% respondentów zadeklarowało, że darzy lekarzy zaufaniem. W przypadku respondentów dobrze wspominających (pozytywnie oceniających) ostatnią wizytę u lekarza wynik ten wyniósł 23%. Daleko nam do Szwajcarów, Holendrów, Duńczyków, Brytyjczyków, Finów, Francuzów czy Turków. Natomiast w grupie państw zamykających medyczny ranking – oprócz Polski – znalazły się Chorwacja, Stany Zjednoczone, Chile, Bułgaria i Rosja. Poziom zaufania do lekarzy mieścił się tam w przedziale 58–43%.

Wreszcie ostatnia przesłanka ilustrująca tezę o kryzysie zaufania do samorządów zawodowych dotyczy Kodeksu Etyki Lekarskiej. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku prawników, wyniki badań obnażających wizerunkowe luki środowiska lekarskiego warto uzupełnić refleksją nad jego stosunkiem do społecznego otoczenia. Choć trudno o argument rozstrzygający kwestię transparentności i społecznej odpowiedzialności medyków, to wymowne są rozwiązania preferowane przez nich samych. Do rangi symbolu urasta art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej mówiący o tym, że:

*Lekarz powinien zachować szczególną ostrożność w formułowaniu opinii o działalności zawodowej innego lekarza, w szczególności nie powinien publicznie dyskredytować go w jakikolwiek sposób<sup>14</sup>.*

W 2008 roku Trybunał Konstytucyjny uznał tę regulację za niezgodną z Konstytucją<sup>15</sup>. Stało się to jednak po latach jej obowiązywania. To skłania do zadumy nad intencjami autorów kodeksu. Najwyraźniej uznali oni, że w środowisku lekarskim nie ma miejsca dla mediatorów czy rzeczników interesu społecznego. Skoro zaś tak uznali, to czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego wystarcza, by wpłynąć na obyczajowość tej grupy zawodowej czy choćby skorygować przekonania normatywne jej członków<sup>16</sup>? Odpowiedzi na to pytanie udzielają organizacje społeczne zajmujące się (m.in.) *niesieniem pomocy ofiarom błędów medycznych, nagłaśnianiem przyczyn ich powstania i tworzeniem naciśku dla opracowania regulacji prawnych koniecznych dla obiektywnej oceny spraw medycznych*<sup>17</sup>. Oceniając rzecz z ich perspektywy, Polska jest krajem, w którym wiele jest do zrobienia.

<sup>14</sup> Zob. *Kodeks Etyki Lekarskiej*, [http://www.oil.org.pl/xml/nil/wladze/str\\_zl/zjazd7/kel](http://www.oil.org.pl/xml/nil/wladze/str_zl/zjazd7/kel) (data dostępu: 10.04.2014).

<sup>15</sup> W wyroku z 23 kwietnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej w związku z art. 15 pkt 1, art. 41 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich w zakresie, w jakim zakazuje zgodnych z prawdą i uzasadnionych ochroną interesu publicznego wypowiedzi publicznych na temat działalności zawodowej innego lekarza, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 63 Konstytucji. Zob. <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/3232-zasady-etyki-lekarskiej-a-wolnosc-slowa/> (data dostępu: 14.04.2014).

<sup>16</sup> Cf. Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Zielona Sowa, Kraków 2003, s. 276–284.

<sup>17</sup> Stowarzyszenie Primum Non Nocere, Statut, <http://www.sppnn.org.pl/statut.html> (data dostępu: 12.08.2017).



### 3. Podsumowanie. Reformować czy likwidować?

Nie napawają optymizmem dane mówiące o poziomie zaufania Polaków do samorządów zawodowych. Zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią, zaprezentowane w artykule wyniki badań empirycznych są zaledwie fragmentem materiału zgromadzonego w tej sprawie. Najwyraźniej sygnałami płynącymi od zwykłych ludzi nikt dotąd się nie przejmował. Ignorowano owe sygnały z powodów trudnych do zrozumienia. Korporacyjni działacze nader chętnie sięgali po argument odnoszący się do braku orientacji oceniających (respondentów) w realiach zawodów poddawanych ocenie. I mieli rację. Ograniczone kompetencje społecznego otoczenia samorządów zawodowych są przyczyną, dla której Konstytucja RP je powołuje. Zarazem ta sama Konstytucja nakłada na samorzady określone obowiązki. Tytułem przypomnienia art. 17 stanowi, iż mają one zrzęcać osoby wykonujące zawody zaufania publicznego po to, by (...) *sprawowały one pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*. Z przywołanej regulacji wynika, że czymś innym jest wiedza i umiejętności szczegółowe przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, czymś innym natomiast przekonanie opinii publicznej, że zawody te są wykonywane w granicach jej interesu i dla jej ochrony.

Właśnie dlatego lekarze, prawnicy czy inżynierowie korzystają z przywileju zawodowej samorządności, że nikt – poza nimi – nie jest w stanie kontrolować jakości ich pracy. Nie oznacza to jednak, że ich społeczni partnerzy pozostają bezsilni wobec nich. Partnerzy ci mianowicie dokonują kompleksowej oceny samorządów zawodowych obejmującej ich transparentność i społeczną odpowiedzialność. Narzuca się tu analogia dotycząca sposobu kierowania innymi organizacjami. Niewielka wiedza przeciętnego człowieka o oprogramowaniu komputerowym, budowie samochodów, bezpieczeństwie zbiorowym czy metodyce nauczania nie jest powodem, by dyskredytować go jako wyraziciela opinii na temat posiadanego auta, szkoły, do której uczęszczają jego dzieci bądź zaradności policjantów patrolujących jego ulicę. Tu nikt nie protestuje. Liczy się produkt dostarczony tak, by jego odbiorca był zadowolony. Niestety, po owo kryterium rzadko sięgają przedstawiciele „zawodów zaufania publicznego”. Zamiast niego z różnic poznawczych czynią bufor odgradzający ich od reszty społeczeństwa. Z przywołanego w artykule pisma Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej (2014) dowiadujemy się, że skargi klientów tej grupy zawodowej rozpatrywane są w trybie urągającym podstawowym regułem sprawiedliwości. Adwokaci zadowolają się (jednoosobowym) werdyktem korporacyjnego kolegi pełniącego funkcję rzecznika dyscyplinarnego.

Paleta środków służących samorządom do odpierania krytyki zewnętrznej nie ogranicza się przy tym do argumentów kompetencyjnych. Obowiązujący do 2008 roku art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej służył temu, by otoczenie środowiska lekarskiego nie miało dostępu do wiedzy fachowej o błędach popełnianych przez lekarzy. Owszem, Trybunał Konstytucyjny wyrugował ten przepis. Otwarte tymczasem pozostaje pytanie, czy wraz z usunięciem go z kodeksu utracił on moc jako (niepisany) wzór lekarskiej poprawności. To bardzo wątpliwe. Nie potwierdzają tego domniemania ani niezliczone przypadki zagubionej przez placówkę medyczną dokumentacji choroby, ani historie osób dochodzących swoich praw przed sądem powszechnym. Cokolwiek by powiedzieć o najgłośniejszym w Polsce przykładzie ministra Ziobry, jest on przestrożą dla tych, któ-

rzy chcieliby skonfrontować własne przekonania o złu wyrządzonym (im) przez lekarza ze stanem faktycznym<sup>18</sup>. Z całą pewnością nie powinni oni liczyć na bezinteresowną pomoc innych lekarzy<sup>19</sup>.

Z dokonanych ustaleń wynika, że potrzebą chwili jest społeczna kontrola samorządów zawodowych. Odbiorcy ich produktu powinni mieć dostęp do środków pozwalających im na sprawdzenie tego, co ich spotkało, ewentualnie na pociągnięcie do odpowiedzialności sprawcy czynu nagannego. Tu pojawiają się przeszkody. Konstytucyjne umocowanie korporacji korzystających z przywileju samorządności sprawia, że działania oddolne, choćby najlepiej zorganizowane, chybają celu. Aby były skuteczne, potrzebna jest pomoc polityków polegająca na wprowadzaniu dodatkowych regulacji. Słuszność tej diagnozy potwierdza bezprecedensowe zwycięstwo PiS-u w wyborach prezydenckich i parlamentarnych 2015 roku. Ugrupowanie to obiecywało Polakom m.in. załatwienie tej kwestii. Dwa lata później utrzymuje ono rekordowo wysokie poparcie pomimo, krytykowanych przez wielu, reform instytucji publicznych. W tych okolicznościach warto zastanowić się, jak wzmocnić pozycję przetargową społecznego otoczenia korporacji, nie zapominając przy tym o ich unikatowej roli. (Nikt poza nimi nie sprosta zadaniu samokontroli). Postulowane zmiany muszą zatem uwzględniać oba zagadnienia. W interesie społecznym nie leży unicestwienie samorządów zawodowych, lecz przywrócenie im wiarygodności. Samorządy natomiast muszą zrozumieć, że sprawowanie przez nie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu jest nie tylko ich uprawnieniem lecz przede wszystkim obowiązkiem. Egzekwowanie tego obowiązku nie powinno być traktowane jako naruszanie ich autonomii. Przeciwnie, pozwala na zachowanie równowagi pomiędzy jednym i drugim<sup>20</sup>. Ważne to o tyle, że bez utrzymania w mocy zasady kontroli i równowagi społeczeństwo skazane jest na utratę (części) obywatelskich swobód. Na to zaś zgody być nie może.

## Bibliografi

Blendon R. J., J. M. Benson, J. O. Hero, *Public Trust in Physicians – U.S. Medicine in International Perspective*; "The New England Journal of Medicine", October 23, 2014, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1407373#t=article>.

CBOS, *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Komunikat z badań BS/5/2013*, Warszawa, styczeń 2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_005\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_005_13.PDF).

<sup>18</sup> A. Dąbrowska, *Sprawa śmierci ojca ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry. Sąd uniewinnił lekarzy*, „Polityka” 10.02.2017, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1693856,1,sprawa-smierci-ojca-ministra-sprawiedliwosci-zbigniewa-ziobry-sad-uniewinnil-lekarzy.read> (data dostępu: 12.06.2017); Cf. *Za droga opinia biegłych? Kulisy i wątpliwości wokół sprawy ekspertyzy ws. śmierci Jerzego Ziobro*, Dziennik.pl 14.09.2016, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/530921,jerzy-ziobro-smierc-ekspertyza-bieglych-za-droga.html> (data dostępu: 12.06.2017).

<sup>19</sup> *Na opinię biegłego lekarza trzeba czekać nawet 2 lata*, „Rzeczpospolita” 10.10.2015, <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/310109957-Na-opinie-bieglego-lekarza-trzeba-czekac-nawet-2-lata.html#ap-1> (data dostępu: 12.06.2017).

<sup>20</sup> Cf. P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Krakowska Szkoła Wyższa im. A. F. Modrzewskiego, Kraków 2009, s. 21–34.

- CBOS, *Spoleczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Komunikat z badań nr 31/2017*, Warszawa, marzec 2017, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_031\\_17.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF).
- CBOS, *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań nr 18/2016*, Warszawa, luty 2016, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_018\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_018_16.PDF).
- Dąbrowska A., *Sprawa śmierci ojca ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry. Sąd uniewinnił lekarzy*, „Polityka” 10.02.2017, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1693856,1,sprawa-smierci-ojca-ministra-sprawiedliwosci-zbigniewa-ziobry-sad-uniewinnil-lekarzy.read>.
- Frankowska A., *W polskich sądach kwitnie korupcja*, WP (money.pl) 6.06.2007, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/w;polskich;sadach;kwitnie;korupcja,196,0,245700.html>.
- Kodeks Etyki Lekarskiej*, [http://www.oil.org.pl/xml/nil/wladze/str\\_zl/zjazd7/kel](http://www.oil.org.pl/xml/nil/wladze/str_zl/zjazd7/kel).
- Komu ufają Polacy. IBRIS opublikował ranking zaufania do instytucji publicznych*, Newsweek.pl 7.09.2016, <http://www.newsweek.pl/polska/ranking-zaufania-polakow-do-instytucji-publicznych-ibris,artykuly,396654,1.html>.
- Miszczyk A., *Gdzie szukać ma pomocy pacjent poszkodowany przez lekarza?*, „Głos Szczeciński” 7.04.2009, <http://www.dziennikwschodni.pl/zdrowie/gdzie-ma-szukac-pomocy-pacjent-poszkodowany-przez-lekarza,n,1000089554.html>.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Zielona Sowa, Kraków 2003.
- Na opinię biegłego lekarza trzeba czekać nawet 2 lata*, „Rzeczpospolita” 10.10.2015, <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/310109957-Na-opinie-bieglego-lekarza-trzeba-czekac-nawet-2-lata.html#ap-1>.
- Polacy bardziej ufają sądom niż politykom*, Ibris 7.09.2016, [https://www.ibris.pl/Polacy\\_bardziej\\_ufaja\\_sadom\\_niz\\_politykom\\_2](https://www.ibris.pl/Polacy_bardziej_ufaja_sadom_niz_politykom_2).
- Polska na ostatnim miejscu w ranking zaufania do lekarzy*, RynekZdrowia.pl 30.01.2014, <http://www.rynekzdrowia.pl/Polityka-zdrowotna/Polska-na-ostatnim-miejscu-w-rankingu-zaufania-do-lekarzy,146018,14.html>.
- Rotengruber P., *Interesariusz, demaskator... i ten trzeci. O zamieszaniu wokół kluczowych pojęć etyki gospodarczej*, „Prakseologia” 2016, vol. 158/1, s. 65–85.
- Rotengruber P., *Kodeks etyczny samorządu zawodowego. Gwarancja bezpieczeństwa czy pułapka łatwowierności?*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2015, vol. 18, nr 1, s. 37–48.
- Sekula P., *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Krakowska Szkoła Wyższa im. A. F. Modrzewskiego, Kraków 2009.
- Siedlecka E., *Sądy niegodne zaufania ale przyjazne*, „Gazeta Wyborcza” 21 stycznia 2013, [http://wyborcza.pl/1,76842,13266735,Sady\\_niegodne\\_zaufania\\_ale\\_przyjazne.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,76842,13266735,Sady_niegodne_zaufania_ale_przyjazne.html?disableRedirects=true).
- Tuszyńska A., *Po pierwsze nie szkodzić. Wywiad z dr. Adamem Sandauerem*, Poradnia.pl, <http://www.poradnia.pl/po-pierwsze-nie-szkodzic-bledy-lekarzy.html>.
- Wizerunek wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie jest zły*, Rzeczpospolita.pl 7.03.2013, <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303079907-Wizerunek-wymiaru-sprawiedliwosci-w-spoleczenstwie-jest-zly.html#ap-1>.
- Za droga opinia biegłych? Kulisy i wątpliwości wokół sprawy ekspertyzy ws. śmierci Jerzego Ziobro*, Dziennik.pl 14.09.2016, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/530921,je-rzy-ziobro-smierc-ekspertyza-bieglych-za-droga.html>.

