

DOI10.4467/24497800RAP.22.006.16782

<http://www.ejournals.eu/RAP/>

ISSN 2449–7800 (online), ISSN 2449–7797 (druk), s. 88–107

MAREK STYCH<sup>1</sup>

## Zasada konstytucjonalizacji samorządu w ustawach zasadniczych II i III Rzeczypospolitej jako przesłanka tworzenia samorządów zawodowych (na przykładzie samorządu aptekarskiego/farmaceutycznego)

### 1. Wstęp

W artykule podjęto próbę analizy regulacji konstytucyjnych samorządu zawodowego w okresie II i III Rzeczypospolitej. Powstanie II RP przyczyniło się do podjęcia prac legislacyjnych nad unormowaniem na szczeblu konstytucyjnym szeroko rozumianej instytucji samorządu zawodowego. Rozwiązania konstytucyjne ujęte zarówno w Konstytucji marcowej z 1921 r., jak i w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.<sup>2</sup> poszły w kierunku uznania tego samorządu za część samorządu gospodarczego, posiadającego własne organy i zadania. Samorząd ten był ówczesnie traktowany jako związek publicznoprawny. W okresie od powstania II RP do wybuchu II wojny światowej utworzono samorządy: adwokacki, notarialny, lekarski i aptekarski. Tworzenie i rozwój samorządu zawodowego w okresie dwudziestolecia międzywojennego były związane szczególnie z zawodami prawniczymi oraz medycznymi, czyli tzw. zawodami zaufania publicznego. Utworzenie struktur samorządowych stwarzało przedstawicielom tych profesji możliwość posiadania przedstawicieli w kontaktach z organami administracji publicznej czy innych instytucji oraz obywatelami korzystającymi ze świadczonych przez nie usług. Wybuch II wojny światowej doprowadził do likwidacji jakichkolwiek form samorządności, w tym zawodowej.

Po 1945 r. rozpoczął się okres budowy nowego ustroju politycznego, jakim było państwo socjalistyczne. Poszczególne samorządy zawodowe podejmowały działania mające na celu reaktywację korporacji. W początkowym okresie

1 Dr Marek Stych – Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie; ORCID: 0000-0003-4359-1085.

2 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.); ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

izby samorządu zawodowego funkcjonowały na podstawie aktów prawnych z okresu międzywojennego, docelowo jednak przepisy te były nowelizowane w celu zwiększenia podporządkowania struktur samorządowych silnie scentralizowanej administracji państwowej. Ostatecznie w nowym ustroju dalszy rozwój samorządu zawodowego, jaki był znany w okresie II RP, został zahamowany.

Autentyczna odbudowa samorządów zawodowych była możliwa w wyniku zmian ustrojowych i gospodarczych dokonanych w 1989 r., m.in. poprzez nowelizacje Konstytucji z 1952 r. Okres przemian ustrojowych stworzył podwaliny pod odbudowę nowoczesnego samorządu zawodowego. Zasadne wydaje się stwierdzenie, że regulacje prawne okresu dwudziestolecia międzywojennego stanowiły podstawę do restytucji tego samorządu w III RP.

Celem prezentowanego artykułu jest analiza wpływu przepisów konstytucyjnych na funkcjonowanie samorządu zawodowego oraz ich późniejszego rozwijania w przepisach ustawowych. Autor poszukuje odpowiedzi na pytania, jakie rozwiązania konstytucyjne dotyczące samorządu zawodowego przyjęto w konstytucjach II i III RP, które z przepisów konstytucyjnych bardziej sprzyjały funkcjonowaniu samorządu i na jakie bariery natrafiał w swojej działalności samorząd efekcie wprowadzania przepisów konstytucyjnych w II i w III RP.

W tekście postawiono hipotezę, że przepisy konstytucyjne II RP w szerszym zakresie sprzyjały funkcjonowaniu samorządu zawodowego niż analogiczne przepisy w III RP, a żeby ją potwierdzić, wykorzystano metodę dogmatycznoprawną z zastosowaniem techniki analizy dokumentów wtórnych i pierwotnych.

## 2. Relacja pojęć w dwudziestoleciu międzywojennym – samorząd gospodarczy czy zawodowy?

Okres dwudziestolecia międzywojennego to czas rozwoju samorządu gospodarczego, którego jednym z elementów był samorząd zawodowy. Samorząd gospodarczy, jako jedna z form decentralizacji zadań administracji, był różnie określany, opisywano go przede wszystkim jako samorząd: specjalny<sup>3</sup>, korporacyjny<sup>4</sup> lub zawodowo-gospodarczy<sup>5</sup>.

Ówczesny samorząd był zespołem osób prowadzących działalność gospodarczą (przedsiębiorców) na określonym terytorium. W praktyce oznaczało to, że zmiana obszaru działania podmiotu skutkowałą utratą członkostwa

3 K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, cyt. za: M.A. Waligórski, *Istota samorządów specjalnych* [w:] *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, M.A. Waligórski, S. Pawłowski (red.), Poznań 2005, s. 12.

4 T. Hilarowicz, *Wprowadzenie w praktykę administracyjną*, Warszawa 1928, s. 128.

5 S. Wacholz, *Nowy urząd samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934, s. 45.

w danej jednostce strukturalnej tego samorządu. Trudno zatem samorządowi gospodarczemu funkcjonującemu w okresie dwudziestolecia przypisać cechę powszechności, wynikało to bowiem z faktu posiadania specyficznej legitymacji do wykonywania zadań, która nie pochodziła od wszystkich mieszkańców konkretnego obszaru. Wywoływało to skutek w postaci możliwości wykonywania zadań unormowanych w przepisach rangi ustawy, samorząd nie posiadał jednakże uprawnień do realizacji wszystkich zadań publicznych. Zasadne wydaje się stwierdzenie, że nazwa „samorząd specjalny” jest właściwa dla tego okresu, pozwalała bowiem odróżnić go od samorządu terytorialnego.

W latach 1918–1939 funkcjonowało określenie „samorząd zawodowo-gospodarczy”. Konstytucje z tego okresu podkreślają fakt połączenia obu samorządów, mimo że w przepisach ustawowych tamtego okresu akcentowano odmienną pozycję i regulację prawną samorządu zawodowego i gospodarczego. Jeśli chodzi o samorząd gospodarczy, był on traktowany jako samorząd zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do jednego stanu gospodarczego lub zawodu (np. izby)<sup>6</sup>. Przyjmował formę zrzeszenia obywateli ze względu na ich osobiste kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe. Zgodnie z przedstawioną koncepcją stanowił on postać korporacji prawa publicznego o charakterze przymusowym, uzyskał podmiotowość publicznoprawną<sup>7</sup> oraz został wyposażony w prawo do stosowania przymusu administracyjnego<sup>8</sup> w celu wykonania określonej kategorii zadań o charakterze publicznym.

W tym miejscu warto postawić pytanie o cel funkcjonowania tego samorządu. Wydaje się, że niewątpliwie powołano go w interesie publicznym, rozumianym jako interes państwa, a nie w interesie członków. Skutkiem dokonania jednoznacznego rozróżnienia ochrony interesów publicznego i korporacyjnego było wyłączenie uprawnień członków samorządu do rozwiązania jego struktury. Utworzenie samorządu pozwalało na zastosowanie zasady tzw. fachowych umiejętności i zdolności członków, poprzez utworzenie odrębnej struktury traktowanej jako korporacja publicznoprawna. W praktyce członkowie takiej korporacji mogli skuteczniej chronić swoje interesy w relacjach z organami państwa (administracją publiczną).

---

6 A. Szustek, *Samorząd – Samorząd gospodarczy – Inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2017, s. 170.

7 Podmiotowość publicznoprawna gwarantowała odrębność od państwa i samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, zob. J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjna – delimitacja pojęć [w:] Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga pamiątkowa dedykowana prof. dr. hab. Jackowi M. Langowi, M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.)*, Warszawa 2009, s. 281; J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2, s. 199–200; P. Radzewicz, *Kilka uwag w sprawie przydatności pojęcia „osoba prawna prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 4.

8 Zob. J. Supeł, *W sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej [w:] Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe 23–25.09.2002*, Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2003, s. 594.

Ówczesne przepisy konstytucyjne przypisywały samorządowi gospodarczemu charakter ogólny i specjalny. Charakter ogólny w praktyce oznaczał objęcie zakresem funkcjonowania samorządu całości życia gospodarczego, z kolei specjalny – reprezentację poszczególnych dziedzin gospodarki, takich jak np. handel, rzemiosło, przemysł czy rolnictwo<sup>9</sup>.

Odnosząc się do przedstawionych założeń dotyczących istoty samorządu gospodarczego, można zaryzykować twierdzenie, że poglądy w tym zakresie w części zachowują swoją aktualność.

Do charakterystycznych cech samorządu gospodarczego należą<sup>10</sup>:

- charakter doradczo-opiniotawczy,
- wykonywanie zadań administracji gospodarczej w granicach swojej właściwości, które uregulowano w przepisach ustaw,
- samodzielność wobec władz państwowych,
- charakter publiczny,
- uprawnienie do stosowania „przymusu” polegającego na obowiązku przynależności do struktur danego samorządu,
- uprawnienie organów do nakładania opłat na swoich członków w celu pokrywania kosztów działalności.

Z kolei przeprowadzając wykładnię językową przepisów Konstytucji marcowej i kwietniowej, można przyjąć założenie, iż w okresie II RP samorządy zawodowe (wolnych zawodów) i ich korporacje były traktowane jako element (część) szeroko rozumianego samorządu gospodarczego. Analizując przepisy konstytucyjne, można wysnuć dyskusyjny wniosek, iż samorząd zawodowy był traktowany jako drugoplanowy w okresie po 1918 r. Zespolecie samorządu zawodowego z samorządem gospodarczym było krytykowane m.in. przez K. Kumanieckiego, który podkreślał, że związki niektórych wolnych zawodów, takie jak izby adwokackie<sup>11</sup>, notarialne<sup>12</sup> lub lekarskie<sup>13</sup>, powinny stanowić odrębny od gospodarczego rodzaj samorządu. Samorząd zawodowy posiadał własne organy, jak również – co należy podkreślić – sądy dyscyplinarne. Natomiast izby samorządowe miały osobowość prawną. Na podstawie literatury przedmiotu stwierdzamy, że samorządy zawodowe, podobnie jak samorząd gospodarczy, były przejawem decentralizacji władzy publicznej

9 Zob. np. K. Dąbrowski, *Izby przemysłowo-handlowe Drugiej Rzeczypospolitej jako instytucje samorządu przemysłowo-handlowego. Ujęcie doktrynalne i konstytucyjne*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, t. 10, s. 313.

10 Szeroko na ten temat A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, B. Klimczak (red.), Wrocław 2001.

11 T.J. Kotliński, *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 28–29.

12 D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 57.

13 Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. w przedmiocie wykonywania praktyki lekarskiej w Państwie Polskim (Dz.U. Nr 105, poz. 762); ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania Izb Lekarskich (Dz.U. Nr 105, poz. 763).

w zakresie administracyjnoprawnym<sup>14</sup>. Podmiotom administrującym, w tym zrzeszeniom zawodowym, przysługiwała samodzielność w stosunku do władz centralnych administracji publicznej. Samorząd jako forma decentralizacji administracji publicznej wykonywany był przez samodzielne, posiadające osobowość prawną korporacje powoływane w drodze ustawowej. Ówczesny system decentralizacji opierał się m.in. na samorządzie gospodarczym (obejmując wówczas także izby zawodowe) i tym samym zajmował istotne miejsce w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej. Jednak nie można zapominać, że istotą decentralizacji był samorząd terytorialny.

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, iż samorząd gospodarczy w okresie dwudziestolecia międzywojennego był formą samorządu specjalnego, a jego istotą był obowiązek regulowania niektórych dziedzin życia gospodarczego w drodze aktów administracyjnych. Struktura tego samorządu opierała się na czynniku społecznym, wyposażonym przez władzę państwową w odpowiedni zakres władzy wobec własnych członków.

### 3. Zmiany ustrojowe po 1989 r. – samorząd gospodarczy a zawodowy

Po 1989 r. istotę samorządu gospodarczego stanowiła korporacja tworzona z mocy prawa, wyposażona we władztwo administracyjne w celu wykonywania zdecentralizowanej administracji publicznej i tworzona dla upodmiotowienia przedsiębiorców<sup>15</sup>. Współcześnie cechą charakteryzującą samorząd gospodarczy jest udział w decentralizacji władzy poprzez wykonywanie samodzielne i na własny rachunek zadań publicznych, co skutkuje przyznaniem mu odrębnej od państwa podmiotowości publicznoprawnej<sup>16</sup>. Samorząd jest powoływany nie ze względu na cele uczestniczących w nim przedsiębiorców, ale z uwagi na zarządzanie własnymi sprawami, obejmującymi zadania publiczne<sup>17</sup>.

Z kolei inicjatywa stworzenia instytucji prawnej o nazwie „zawód zaufania publicznego”<sup>18</sup> i tym samym samorządu zawodowego oraz jego konstytucjonalizacji pojawiła się w trakcie prac nad projektem tekstu ustawy

14 T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

15 R. Kmieciak, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej [w:] Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, R. Kmieciak (red.), Poznań 2000, s. 207.

16 M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 71.

17 R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 67.

18 K. Wojtczak, *Co to jest wolny zawód*, „Zeszyty Naukowe WSZiB” 1997, nr 1 (2), s. 127; J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, s. 21; P. Antkowiak, *Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1, s. 135.

zasadniczej<sup>19</sup>. Przy redakcji przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>20</sup> uwzględniono przede wszystkim zawody prawnicze i medyczne. Wykonywane przez przedstawicieli tych zawodów funkcje są powszechnie rozumiane jako tzw. sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, co ma na celu ochronę istotnych wartości związanych z interesem publicznym<sup>21</sup>. Za zawód zaufania publicznego uznany został także zawód aptekarza.

Samorząd zawodowy jest organizacyjną formą zrzeszania się, ukształtowaną na zasadzie więzi zawodowej. Powstaje w celu reprezentowania interesów określonej szczególnej grupy zawodowej wobec organów administracji publicznej oraz samego społeczeństwa<sup>22</sup>. Niewątpliwie organizacje te tworzone są w celu sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP dopuszcza możliwość tworzenia samorządów zawodowych na podstawie ustawy. Przeprowadzając jego wykładnię, należy zwrócić uwagę na stronę podmiotową samorządu. Jest on organizacją zrzeszającą osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, stanowi zatem zrzeszenie osób fizycznych wykonujących określoną działalność zawodową osobiście, co wyklucza członkostwo w samorządzie osób prawnych<sup>23</sup>. Osobom wykonującym zawody zaufania publicznego stawia się pewne wymogi, do których zaliczono:

- zdolność zawodową, czyli przygotowanie do wykonywania takich samych czynności zawodowych podejmowanych przez wszystkich członków danej korporacji (regulacja ustawowa jak np. w przypadkach farmaceutów) oraz
- zdolność do wykonywania czynności zawodowych zgodnie z wysokimi standardami etycznymi przewidzianymi dla konkretnego samorządu zawodowego (ujętymi np. w Kodeksie etycznym aptekarza).

Łączne spełnienie obu tych przesłanek umożliwi zaklasyfikowanie zawodu do grupy zawodów zaufania publicznego.

Przykładem tego typu samorządu może być samorząd aptekarski, w przypadku którego ustawodawca dokonał połączenia dwóch funkcji:

- reprezentowania środowiska farmaceutycznego na zewnątrz, wobec obywateli, organizacji i organów państwa (Naczelna Izba Aptekarska i okręgowe izby aptekarskie),

19 Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXIX, Warszawa 1996, s. 291.

20 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

21 M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 21.

22 R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego [w:] Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, S. Wykrętowicz (red.), Poznań 2008, s. 352.

23 Zob. H. Zięba-Załucka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 10, s. 493–497.

- nadzorowania prawidłowego wykonywania zawodu przez poszczególnych członków w celu ochrony interesu publicznego<sup>24</sup>.

Podsumowując, warto wspomnieć, że w praktyce realizowanie wspomnianych funkcji nie wyklucza wystąpienia sprzeczności pomiędzy partykularnymi interesami grupy zawodowej a szeroko rozumianym dobrem społecznym. Nie wpływa to na samą istotę samorządu zawodowego i konieczność zrównoważonego łączenia odmiennych interesów. Samorząd zawodowy, zgodnie z założeniami konstytucyjnymi, powinien dążyć do uzgodnienia interesu zawodu z interesem publicznym.

#### 4. Samorząd gospodarczy w polskich konstytucjach (1918–1997)

Podstaw funkcjonowania analizowanego samorządu gospodarczego można doszukiwać się już w regulacjach Konstytucji marcowej, której art. 68 wprowadził konstytucyjny obowiązek tworzenia niezależnego od samorządu terytorialnego samorządu gospodarczego. Samorząd ten ze swej istoty był powołany dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. Oznaczało to utworzenie go w formach izb rolniczych, handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych i innych<sup>25</sup>. Jednocześnie wspomniany przepis konstytucyjny nałożył obowiązek przynależności izb samorządu gospodarczego do Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej. Z kolei ustawodawca zwykły miał unormować zasady i zakres współpracy izb samorządu gospodarczego oraz Naczelnej Izby Gospodarczej z władzami państwowymi, w dwóch sferach: kierowania życiem gospodarczym oraz zmian ustawodawczych w analizowanym zakresie.

Przedstawiona regulacja wprowadzała obowiązek powołania w przepisach ustawowych właściwych struktur organizacyjnych samorządu gospodarczego z uwzględnieniem podziału na poszczególne gałęzie gospodarki narodowej. Dlatego też w praktyce wyodrębniono izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze i inne. Jednocześnie obok tych izb mianem samorządu gospodarczego określano również izby wolnych zawodów.

Kolejna regulacja konstytucyjna tego okresu to Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r. Zgodnie z przepisem jej art. 72 ust. 2 lit. c samorząd gospodarczy był częścią administracji państwowej i w zakresie pozycji ustrojowej został zrównany z administracją rządową i samorządem terytorialnym. Przeprowadzając wykładnię językową powyższego przepisu, można zauważyć, że wymieniono w nim części składowe administracji państwowej, co pozwala na wysnucie wniosku, że samorząd gospodarczy stanowił najmniejszą część tej administracji (uwzględniając kolejność wyliczenia w przepisie

---

24 Art. 7 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 1850).

25 K. Dąbrowski, *Izby przemysłowo-handlowe Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 306.

konstytucyjnym). To pozwala na założenie, iż zakres zadań państwowych, które zostały przekazane do realizacji temu samorządowi, był węższy niż zakres zadań administracji rządowej i samorządowej. Kolejny przepis konstytucyjny – art. 76 ust. 1 Konstytucji kwietniowej – konstruuje samorząd gospodarczy tworzony dla poszczególnych obszarów życia gospodarczego. Obejmował on izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, izby wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia o charakterze publicznoprawnym. Poszczególne jednostki organizacyjne tego samorządu – izby lub zrzeszenia – miały charakter podmiotów prawa publicznego. Zasadne jest postawienie pytania, czy konstytucja w okresie dwudziestolecia międzywojennego w pełni normowała zagadnienia związane z samorządem gospodarczym. Przepisy Konstytucji kwietniowej nie określiły charakteru zadań publicznych przekazywanych samorządowi gospodarczemu, co należy ocenić krytycznie. Struktura tego samorządu w tamtym okresie była dwustopniowa – szczebel podstawowy stanowiły izby i zrzeszenia, a szczebel wyższy (ogólnokrajowy) związki tych jednostek<sup>26</sup>. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu gospodarczego wykonywała Rada Ministrów poprzez powołane do tego organy, zgodnie z przepisem art. 76 ust. 4 Konstytucji kwietniowej, jednakże przepisy nie wskazywały kryterium nadzoru, co musiało budzić uzasadnione wątpliwości.

Wybuch II wojny światowej zakończył dalszy rozwój samorządu gospodarczego. Kolejne dotyczące go regulacje konstytucyjne zawarto w uchwalonej w dniu 22 lipca 1952 r. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>27</sup>. Zgodnie z nowymi założeniami ustroju państwa socjalistycznego przepisy konstytucyjne nie przewidywały jakichkolwiek form samorządu, w tym samorządu gospodarczego. W praktyce jednak nie oznacza to, że obowiązujące ówczesnie przepisy ustawodawstwa zwykłego nie regulowały form tego samorządu. Należy bowiem pamiętać o funkcjonującym w tym okresie samorządzie rzemieślniczym, który jako jedyny z zakresu samorządów gospodarczych nieprzerwanie istniał przez cały okres PRL<sup>28</sup> – od 1945 r. do uchwalenia Konstytucji w 1952 r. i później. Podstawą jego działania była ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych<sup>29</sup>.

---

26 K.W. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 46.

27 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

28 Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 20 lutego 1936 r. o cechach rzemieślniczych (Dz.U. Nr 16, poz. 147 ze zm.) – wydane na podstawie art. 162 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. Nr 53, poz. 468) w brzmieniu ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. Nr 40, poz. 350).

29 Dz.U. Nr 41, poz. 190; ustawa weszła w życie z dniem 1 października 1956 r. Uchyliła ona ustawę z dnia 19 lipca 1939 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku (Dz.U. Nr 65, poz. 434) oraz dekret z dnia 21 kwietnia 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 19 lipca 1939 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku (Dz.U. Nr 23, poz. 155).



Ustawa z 1939 r. dotycząca izb rzemieślniczych uznawała je za strukturę samorządu gospodarczego, natomiast ustawa z 1956 r. traktowała je jako formę organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego.

Pewnym wyjątkiem w obowiązujących przepisach był art. 12 Konstytucji PRL, który gwarantował uznanie i ochronę na podstawie obowiązujących ustaw indywidualnej własności i prawa dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników. Nowelizacja Konstytucji lipcowej z dnia 14 lutego 1976 r.<sup>30</sup> dokonała zmiany brzmienia przepisu art. 10 poprzez dodanie pkt 3. W nowym brzmieniu państwo (PRL), w trosce o wyżywienie narodu, zobowiązało się m.in. do popierania rozwoju samorządu rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i ich spółdzielni<sup>31</sup>. Mimo wprowadzenia takiej regulacji nie powołano jakichkolwiek jednostek samorządu rolniczego. W praktyce działalność kółek rolniczych była zbliżona do funkcjonowania przedsiębiorstw.

Kolejna nowelizacja Konstytucji lipcowej to nowela z dnia 31 grudnia 1989 r.<sup>32</sup> Zmiana wynikała z przemian ustrojowo-gospodarczych, nadano nową treść przepisom, w tym także art. 5. Wspomniany przepis konstytucyjny gwarantował „swobodę działalności innych form samorządu”. Jednocześnie skreślono art. 15, gwarantujący popieranie przez państwo rozwoju samorządu rolniczego, który po likwidacji w 1946 r. nie został utworzony aż do końca 1995 r.

Po ustabilizowaniu przemianach ustrojowo-gospodarczych nowe rozwiązania dotyczące samorządu gospodarczego zostały wprowadzone przepisami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Po analizie można zauważyć, iż nie reguluje ona wprost pozycji ustrojowej samorządu gospodarczego i jednocześnie nie posługuje się bezpośrednio pojęciem „samorząd gospodarczy”<sup>33</sup>. Jednakże w przepisie art. 17 ust. 2 użyto sformułowania „inne rodzaje samorządu”, co niewątpliwie sugeruje, że ustrojodawca ma na myśli samorząd gospodarczy lub specjalny<sup>34</sup>. Z kolei w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP znajduje się pojęcie „samorząd zawodowy”, co oznacza konstytucyjny rozdział omawianych samorządów. Nie wchodząc w szczegóły ze względu na objętość artykułu, warto wspomnieć, że istotę regulacji samorządu gospodarczego można odnaleźć

---

30 Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 5, poz. 29).

31 W tekście jednolitym (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36) dokonano zmiany numeracji i treści dotychczasowego art. 10 na art. 15. Konstytucja po nowelizacji traktowała samorząd rolniczy jak dobrowolne kółka rolnicze.

32 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.).

33 Zob. R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004; S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.

34 S. Bugajewski, *Samorządy zawodowe i gospodarcze jako samorządy specjalne* [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2008, s. 203.

w treści podstawowych zasad ustrojowych, takich jak decentralizacja<sup>35</sup>, pomocniczość<sup>36</sup> i samorządność<sup>37</sup>. Same przepisy konstytucyjne nie wprowadzają wprost definicji samorządu gospodarczego, można w nich jedynie odnaleźć jednoznaczne wyodrębnienie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego<sup>38</sup> oraz samorządu zawodowego<sup>39</sup>.

## 5. Pozycja ustrojowa samorządu zawodowego w II RP na przykładzie samorządu aptekarskiego

Szczegółowa analiza pozycji ustrojowej samorządu zawodowego zostanie przedstawiona na przykładzie samorządu aptekarskiego. W XIX w. instytucja aptekarstwa na ziemiach polskich podlegała stosunkowo zróżnicowanym regulacjom, bowiem normowana była w przepisach prawnych trzech ówczesnych państw zaborczych. Nie wchodząc w szczegóły rozwiązań prawnych, powiedzmy tylko, że na obszarze Królestwa Kongresowego<sup>40</sup> obowiązywał zakaz zrzeszania się. Aptekarze podlegali gubernianemu urzędowi i ministrowi spraw wewnętrznych, który powołał organ doradczy o nazwie Rada Lekarska i Aptekarska<sup>41</sup>. Natomiast w zaborze pruskim obowiązywało ustawodawstwo

35 Zob. np. K. Prokop, *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, M. Grzybowski (red.), Białystok 2009, s. 82; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 22.

36 M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)* [w:] *Subsidiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998, s. 125–126; A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 759.

37 A. Chodubski, *Spółczeństwo obywatelskie i jego powołanie* [w:] *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, A. Chodubski, L. Kacprzak, H. Pająk (red.), Piła 2009, s. 165–175.

38 Art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP – z mocy prawa ogół mieszkańców każdej jednostki zasadniczego podziału kraju stanowi wspólnotę samorządową, która uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej poprzez wykonywanie – w ramach ustaw – we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 130; idem, *Polski model samorządu terytorialnego a wyzwania XXI wieku* [w:] *Samorząd terytorialny – ale jaki?*, A. Lutrzykowski (red.), Toruń 2009, s. 27.

39 M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Samorzędy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2015, t. XCV, s. 57–76; R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego...*, s. 339–340; S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 38; *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, S. Legat, M. Lipińska (red.), Warszawa 2002, s. 34–36.

40 Kongresówka lub Królestwo Polskie.

41 A. Bukowska, *Powstanie i działalność Izb Aptekarskich w okresie przed i po II wojnie światowej* [w:] *Zawód farmaceuty na ziemiach polskich w XIX i XX wieku*, B. Urbanek (red.), Warszawa–Katowice 2006, s. 331–332.

niemieckie. Ustawą z 1901 r. utworzono izby aptekarskie, które były organizacjami o charakterze korporacyjnym i reprezentowały interesy tej grupy oraz dbały o godność zawodu i utrzymanie wysokich standardów w sferze usług świadczonych przez apteki<sup>42</sup>. Był to okres konstruowania kodeksu etycznego obowiązującego aptekarzy<sup>43</sup>. Podstawowym problemem tych ziem było dążenie władz pruskich do wynarodowienia polskich mieszkańców<sup>44</sup>. Z kolei w zaborze austriackim od 1802 r. funkcjonowało Gremium Aptekarzy Krakowskich. Po 1831 r. powołano gremia mniejsze, tzw. obwodowe. W 1874 r. utworzono w miejsce dotychczasowych Gremium Aptekarzy Galicji Wschodniej z siedzibą we Lwowie oraz Gremium Aptekarzy Galicji Zachodniej (w Krakowie). Organizacje te reprezentowały wszystkich przedstawicieli aptekarstwa. Głównym ich celem było reprezentowanie zawodu wobec władz, obrona interesów aptekarzy, kontrolowanie, czy kandydat spełniania wymogi przewidziane przez prawo przy ubieganiu się o koncesję na prowadzenie apteki, jak również egzaminowanie praktykantów aptekarskich<sup>45</sup>. Po odzyskaniu niepodległości, w latach 1918–1939, gremia uzyskiwały nowe nazwy: Gremium Aptekarzy Małopolski Zachodniej i Gremium Aptekarzy Małopolski Wschodniej.

Okres dwudziestolecia międzywojennego to czas kształtowania się odrębności tzw. wolnych zawodów i jednocześnie poddania ich funkcjonowania osobnym regulacjom w ustawodawstwie zwykłym. Był to moment dynamicznego rozwoju polskiej samorządności zawodowej. Jak już wcześniej wspomniano, w początkowym okresie II RP podstawy działania samorządu zawodowego stanowiły przede wszystkim dawne regulacje państw zaborczych.

Odnosząc się do samorządu aptekarskiego, przede wszystkim należy zauważyć, iż stosunkowo późno doczekał się on jednolitej regulacji ustawowej. W dniu 22 stycznia 1938 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o Izbach Aptekarskich i przesłała go do Sejmu. Z kolei w siedzibie Polskiego Powszechnego Towarzystwa Farmaceutycznego (PPTF) w lutym 1938 r. odbyła się konferencja przedstawicieli wszystkich zawodowych organizacji farmaceutycznych. Uzgodniony projekt został przedłożony posłowi E. Kasprzykowskiemu jako jednolita opinia całego środowiska<sup>46</sup>. Ostatecznie w dniu 15 czerwca 1939 r. uchwalono ustawę o Izbach Aptekarskich<sup>47</sup>, która określiła jednoznacznie status prawny Izb (art. 1 i 2). Zgodnie z nią samorząd

---

42 F. Nowak, *Farmaceutyczny ruch związkowy w Polsce 1892–1965. Pierwsze organizacje pracowników farmaceutów w Polsce (1892–1919)*, „Farmacja Polska” 1965, s. 797–798.

43 Ibidem.

44 W.K. Korpalska, *Farmacja i farmaceuci w rejencji bydgoskiej pod zaborem pruskim* [w:] *Zawód farmaceuty na ziemiach polskich...*, s. 25 i 28.

45 Austriacka ustawa aptekarska z dnia 18 grudnia 1906 r. (austr. Dz.U. P. 1907 r. Nr 5).

46 Projekt ustawy o izbach aptekarskich, „Wiadomości Farmaceutyczne” 1938, nr 28, s. 409.

47 Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o Izbach Aptekarskich (Dz.U. Nr 55, poz. 346 ze zm.); ustawa weszła w życie z dniem 26 czerwca 1939 r.

aptekarski stanowił reprezentację społecznych, gospodarczych i zawodowych interesów tej korporacji. Do jego zadań należało prowadzenie ewidencji aptek, ewidencji osób wykonujących zawód aptekarza, rozpowszechnianie i stanie na straży zasad etyki i deontologii (art. 4 ustawy). Wśród kompetencji tego samorządu na szczególną uwagę zasługuje prawo do sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego (art. 4 pkt 10 i 11 ustawy). Określono strukturę samorządu, którą tworzyły izby okręgowe (dział II ustawy), oraz wyposażono w osobowość prawną Naczelną Izbę Aptekarską (dział IV ustawy).

W latach dwudziestych XX w. w PPTF podjęto dyskusję na temat zasad etycznych, jakie powinny obowiązywać każdego aptekarza. Towarzystwo opracowało i opublikowało Zasady Etyki Zawodowej Aptekarzy Rzeczypospolitej Polskiej już w 1927 r. Były one określane jako tzw. mała konstytucja, podejmowały bowiem kwestie związane z etyką oraz określały zasady konkurencji.

Jednakże wybuch II wojny światowej nie pozwolił na realizację wszystkich założeń legislacyjnych, a sama ustawa o Izbach Aptekarskich obowiązywała stosunkowo krótko. Na terytorium Generalnego Gubernatorstwa przeprowadzono reorganizację służby zdrowia według wzorców obowiązujących na terenie III Rzeszy. W Krakowie w dniu 28 lutego 1940 r. powstała Izba Zdrowia<sup>48</sup>, a w jej strukturze zorganizowano Izbę Aptekarską. Izba ta zrzeszała obligatoryjnie wszystkich polskich farmaceutów wykonujących swój zawód.

Reasumując, konstytucje marcowa i kwietniowa przyjmowały założenie, iż samorząd zawodowy stanowi część samorządu gospodarczego. Pomimo podniesionych wątpliwości dotyczących pozycji samorządu zawodowego w strukturze ustrojowej państwa w okresie międzywojennym niewątpliwie stworzono ramy prawne dla funkcjonowania instytucji samorządu zawodowego. W doktrynie pojawiały się jednak krytyczne głosy wobec tak szerokiego ujęcia samorządu gospodarczego<sup>49</sup>.

## 6. Samorząd aptekarski po 1945 r.

Po zakończeniu II wojny światowej w nowym systemie polityczno-społeczno-gospodarczym zaczęto tworzyć zróżnicowane formy samorządu. Jako przykład można wskazać na dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o organizacji samorządu zawodowego lekarskiego, lekarsko-dentystycznego i aptekarskiego<sup>50</sup> czy też dekret z dnia 6 czerwca 1945 r. o izbach lekarsko-weterynaryjnych<sup>51</sup>. Efektem

48 *Rozporządzenie Generalnego Gubernatora Hansa Franka z dnia 28 lutego 1940 r. o Izbie Zdrowia* [w:] B. Sobiszewski, *Izba Zdrowia w Generalnym Gubernatorstwie*, Żydowski Instytut Historyczny im. E. Ringelbluma, sygn. 251.

49 M. Święcicki, *Związki zawodowe i izby pracy w ustawach i projektach ustaw z lat 1918–1939*, „Zeszyty Naukowe SGPiS” 1959, z. 15, s. 164.

50 Dz.U. Nr 64, poz. 354 ze zm.

51 Dz.U. Nr 25, poz. 153.

wydania pierwszego z nich było utworzenie okręgowych izb aptekarskich<sup>52</sup>. Podstawą do ich powołania było rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 1946 r. o utworzeniu okręgowych izb aptekarskich, które zostało wydane na podstawie omawianej już ustawy z 1939 r. o izbach aptekarskich. Po 1945 r. samorząd zawodowy aptekarzy funkcjonował stosunkowo krótko, bowiem już w 1951 r. uchwalono ustawę z dnia 8 stycznia 1951 r. o zniesieniu izb aptekarskich<sup>53</sup>. Ustawa ta zniósła Naczelną Izbę Aptekarską oraz okręgowe izby aptekarskie. Po uchwaleniu obu ustaw z dnia 8 stycznia 1951 r. status zawodowy farmaceutów uległ całkowitej zmianie. Akty te były skutkiem przyjęcia koncepcji scentralizowanej organizacji służby zdrowia<sup>54</sup>. Na podstawie tych regulacji apteki zostały włączone do Centralnego Zarządu Aptek, z kolei w stosunku do aptekarzy wprowadzono obowiązek przymusowego zatrudnienia bez możliwości swobodnego wyboru placówki (art. 10 i 12). W tamtym okresie farmaceuci uzyskali status najemnych pracowników społecznej służby zdrowia.

Kolejnym ważnym punktem w historii prawnego uregulowania statusu osób wykonujących zawód aptekarza był rok 1989, w którym nastąpiła zmiana ustroju politycznego na demokratyczne państwo prawa<sup>55</sup>. Okres

---

52 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 1946 r. o utworzeniu okręgowych izb aptekarskich (Dz.U. z 1947 r. Nr 3, poz. 16): § 1. „Tworzy się następujące okręgowe izby aptekarskie: 1) Okręgową Izbę Aptekarską w Białymstoku – obejmującą obszar woj. białostockiego; 2) Okręgową Izbę Aptekarską w Bydgoszczy – obejmującą obszar woj. pomorskiego; 3) Okręgową Izbę Aptekarską w Katowicach – obejmującą obszar woj. śląskiego; 4) Okręgową Izbę Aptekarską we Wrocławiu – obejmującą obszar woj. wrocławskiego; 5) Okręgową Izbę Aptekarską w Gdańsku – obejmującą obszar woj. gdańskiego; 6) Okręgową Izbę Aptekarską w Lublinie – obejmującą obszar woj. lubelskiego; 7) Okręgową Izbę Aptekarską w Łodzi – obejmującą obszar m. Łodzi oraz woj. łódzkiego; 8) Okręgową Izbę Aptekarską w Częstochowie – obejmującą obszar woj. kieleckiego; 9) Okręgową Izbę Aptekarską w Krakowie – obejmującą obszar woj. krakowskiego; 10) Okręgową Izbę Aptekarską w Poznaniu – obejmującą obszar woj. poznańskiego; 11) Okręgową Izbę Aptekarską w Rzeszowie – obejmującą obszar woj. rzeszowskiego; 12) Okręgową Izbę Aptekarską w Olsztynie – obejmującą obszar woj. olsztyńskiego; 13) Okręgową Izbę Aptekarską w Szczecinie – obejmującą obszar woj. szczecińskiego; 14) Okręgową Izbę Aptekarską w Warszawie – obejmującą obszar m.st. Warszawy oraz woj. Warszawskiego”. Rozporządzenie to weszło w życie 16 stycznia 1947 r. Zob. też rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 lipca 1946 r. – Ordynacja wyborcza do rad okręgowych izb aptekarskich (Dz.U. Nr 36, poz. 224).

53 Dz.U. Nr 1, poz. 3.

54 Ustawa z dnia 28 listopada 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. Nr 55, poz. 434 ze zm.).

55 Po zakończeniu obrad okrągłego Stołu, w dniu 7 kwietnia 1989 r., Sejm PRL uchwalił tzw. nowelę kwietniową (ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 19, poz. 101). Natomiast w dniu 29 grudnia 1989 r. częściowo demokratyczny tzw. Sejm kontraktowy uchwalił ustawę z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wprowadziła ona zmiany w treści pierwszego rozdziału Konstytucji PRL. Zmieniono nazwę państwa na Rzeczpospolitą Polską, usunięto artykuły o kierowniczej roli PZPR oraz przyjaźni

ten cechował się dążeniem do wprowadzenia samorządności na różnych szczeblach administracji publicznej oraz podejmowaniem kroków mających na celu odbudowanie struktur samorządów zawodowych. Na początku lat 90. XX w. w środowisku aptekarskim prowadzono dyskusje dotyczące kształtu tworzonego na nowo samorządu aptekarskiego.

Dzięki zabiegom działaczy wywodzących się z różnych środowisk w dniu 19 kwietnia 1991 r. Sejm RP uchwalił ustawę o izbach aptekarskich<sup>56</sup>. Podstawowe znaczenie dla określenia statusu izb miał art. 1 ustawy, który stwierdzał, że Naczelna Izba Aptekarska i Okręgowe Izby Aptekarskie stanowią samorząd zawodu aptekarskiego jako reprezentację zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów tego zawodu. Jednocześnie przepis wprowadzał zasadę niezależności samorządu – „samorząd zawodu aptekarskiego jest niezależny i podlega tylko ustawom”<sup>57</sup>. Warto podkreślić, że po okresie państwa socjalistycznego jeden z zawodów medycznych, jakim jest zawód aptekarza, odzyskał swą niezależność. Drugim aktem prawnym o fundamentalnym znaczeniu dla farmacji jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne<sup>58</sup>. Oba te akty były wielokrotnie nowelizowane.

Obecnie obowiązuje nowe rozwiązanie prawne, a mianowicie ustawa z dnia 10 grudnia 2021 r. o zawodzie farmaceuty<sup>59</sup>. Nawiązuje ona do ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, która normowała zagadnienia związane z samorządem zawodowym farmaceutów. Jest to akt prawny o charakterze ustrojowym dla tego zawodu medycznego. Ustawa o izbach aptekarskich określa status prawny samorządu (art. 1 ust. 1). Tworzą go Naczelna Izba Aptekarska i okręgowe izby aptekarskie, będące reprezentacją zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów tego zawodu. Samorząd zawodu farmaceuty jest niezależny i podlega tylko ustawom, a Naczelna Izba Aptekarska i okręgowe izby aptekarskie zostały obdarzone osobowością prawną.

---

ze Związkiem Radzieckim. Wprowadzono nowe zasady ustrojowe – demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, pluralizmu politycznego, swobodę działalności gospodarczej oraz ochronę własności. Przywrócono koronę orłowi białemu w godle Polski. W dniu 17 października 1992 r. Sejm uchwalił tzw. Małą Konstytucję – ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Obowiązywała ona od 8 grudnia 1992 r. do 16 października 1997 r.

56 Dz.U. Nr 41, poz. 179; ustawa weszła w życie z dniem 29 maja 1991 r.

57 W dniach 13–14 grudnia 1991 r. odbył się I Krajowy Zjazd Aptekarzy w Warszawie.

58 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst pierwotny Dz.U. Nr 126, poz. 1381; tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm.).

59 Dz.U. poz. 97; weszła w życie w dniu 16 kwietnia 2021 r.; tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1873 ze zm.

## 7. Podsumowanie

Analizując problematykę samorządu gospodarczego w ujęciu historycznym, zauważymy, iż przepisy konstytucyjne okresu dwudziestolecia międzywojennego zawierają obszerny wachlarz możliwości funkcjonowania tych samorządów. Podsumowując powyższą problematykę, można wysnuć wniosek, że konstytucje z okresu II Rzeczypospolitej zaliczały samorząd gospodarczy do grupy podmiotów prawa publicznego będących częścią administracji publicznej wykonującej zadania publiczne. Częściowo określały strukturę tego samorządu oraz zakres zadań przekazany mu do realizacji. Niewątpliwie umiejscowienie tego samorządu wynikało z zasady decentralizacji. Krytycznie natomiast należy ocenić brak wyodrębnienia samorządu zawodowego w przepisach konstytucyjnych.

Odmienne do powyższej problematyki podchodziły konstytucje uchwalane po 1945 r. Konstytucja PRL, definiująca ustrój państwa socjalistycznego, w ogóle nie normowała kwestii samorządu gospodarczego. Z kolei Konstytucja z 1997 r. stosunkowo ogólnie uregulowała pozycję tego samorządu, słusznie dokonując jednakże rozdziału samorządu gospodarczego od zawodowego.

Podstawowe znaczenie w regulowaniu konstytucyjnej pozycji samorządu gospodarczego ma zasada decentralizacji, która określa przekazywanie zadań uznanych przez ustawodawcę za publiczne do wykonywania samorządom gospodarczym i zawodowym. Podmioty te realizują zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Trudno rozstrzygnąć, które z przepisów bardziej sprzyjały funkcjonowaniu i rozwojowi samorządu gospodarczego i zawodowego, ponieważ oba analizowane okresy różni kilka czynników, jak struktura państwa, liczba zadań nakładanych na samorządy czy stopień świadomości społeczeństwa.

Samorząd gospodarczy jest odrębnym podmiotem, samodzielnie wykonującym zadania publiczne. Istotnym elementem definicji tego pojęcia jest podkreślenie, że zadania publiczne, jakie mogą być zlecone samorządom gospodarczym, mają być realizowane w taki sposób, by można je było dostosować do potrzeb społecznych. Krytycznie należy ocenić fakt, że Konstytucja RP nie odnosi się bezpośrednio do zadań publicznych wykonywanych przez samorząd gospodarczy, nie wylicza również obszarów funkcjonowania, w których można by go umiejscowić. Pojęcie samorządu gospodarczego wprowadzono jedynie w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, wskazując, że działalność organów tego samorządu jest jawna. Niewątpliwie przepis ten różni się od art. 17 ust. 2 Konstytucji, regulującego status samorządów zawodowych. Zasadne wydaje się więc uznanie samorządu gospodarczego za część administracji publicznej.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że współczesny model samorządu zawodowego bez wątplenia jest efektem przemian systemowych przeprowadzonych w 1989 r. W praktyce samorządowi zawodowemu powinno zależeć na poprawie wizerunku własnej korporacji, która bardzo

często w opinii społecznej bywa postrzegana jako skoncentrowana raczej na własnych interesach niż dbająca o interes społeczny, który – jak wynika z interpretacji przepisów – stanowi istotę funkcjonowania samorządu zawodowego. W Polsce samorząd ten z jednej strony stoi na straży deontologii zawodowej i jest istotnym elementem struktury administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa, z drugiej zaś jego funkcjonowanie wzbudza wiele kontrowersji. Istotną częścią działalności samorządów zawodowych jest troska o utrzymanie wysokich standardów moralnych i etycznych. Współcześnie nie ulega wątpliwości, że np. samorząd aptekarski ogranicza konkurencyjność na rynku usług farmaceutycznych i stanowi specyficzny rodzaj prawnie usankcjonowanego monopolu, który – biorąc pod uwagę bezpieczeństwo zdrowotne obywateli – można uznać za zasadny. Restrykcyjne reguły uzyskiwania prawa do wykonywania zawodu aptekarza i reglamentowany dostęp do rynku farmaceutycznego (prowadzenie apteki) gwarantują utrzymanie ładu na rynku farmaceutycznym, przede wszystkim jednak samorząd zapewnia wysoką jakość świadczonych usług farmaceutycznych.

Trudno uznać zasadność przyjęcia koncepcji całkowitej likwidacji samorządów zawodowych w polskim systemie administracyjnym, bowiem stanowią one integralny element polskiego modelu ustrojowego. Czy należy zatem „deregulować” te zawody? Wydaje się, że w jakiejś części byłoby to korzystne. Nadmierna regulacja niektórych zawodów niesie ze sobą negatywne skutki społeczne, takie jak np. wzrost cen i jednoczesny spadek jakości świadczonych usług, wyzysk pracowników czy też rozrost biurokracji i zwiększenie kosztów funkcjonowania państwa.

Dalsza ewolucja samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego będzie uzależniona od tego, czy uda się wypracować optymalne rozwiązanie dwóch kwestii – statusu osób wykonujących zawody zaufania publicznego jako przedsiębiorców oraz szczególnych zadań publicznych nałożonych na samorządy zawodowe.

Z perspektywy czasu uzasadniony wydaje się pogląd, że w przyszłości zwiększy się wpływ prawa wspólnotowego na rozwiązania krajowe poszczególnych państw unijnych, w tym na prawo polskie. Zatem unormowania dostępu do zawodów zaufania publicznego będą w coraz większym stopniu cechowały się uniwersalnością na obszarze UE. Współcześnie można zaobserwować stopniowy wzrost zainteresowania organów Unii statusem prawnym i zakresem funkcji publicznych przyznanych poszczególnym grupom zawodowym.

## 8. Bibliografia

- Antkowiak P., *Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów*, „Przełęcz Politologiczny” 2013, nr 1.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.



- Bugajewski S., *Samorządy zawodowe i gospodarcze jako samorządy specjalne* [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2008.
- Bukowska A., *Powstanie i działalność Izb Aptekarskich w okresie przed i po II wojnie światowej* [w:] *Zawód farmaceuty na ziemiach polskich w XIX i XX wieku*, B. Urbanek (red.), Warszawa–Katowice 2006.
- Chodubski A., *Spółczesność obywatelska i jego powołanie* [w:] *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, A. Chodubski, L. Kacprzak, H. Pająk (red.), Piła 2009.
- Dąbrowski K., *Izby przemysłowo-handlowe Drugiej Rzeczypospolitej jako instytucje samorządu przemysłowo-handlowego. Ujęcie doktrynalne i konstytucyjne*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2007, t. 10.
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „*Państwo i Prawo*” 1961, nr 2.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Hilarowicz T., *Wprowadzenie w praktykę administracyjną*, Warszawa 1928.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Polski model samorządu terytorialnego a wyzwania XXI wieku* [w:] *Samorząd terytorialny – ale jaki?*, A. Lutrzykowski (red.), Toruń 2009.
- Jacyszyn J., *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004.
- Karcz-Kaczmarek M., Maciejewski M., *Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2015, t. XCV.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
- Kmieciak R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, S. Wykrętowicz (red.), Poznań 2008.
- Kmieciak R., *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej* [w:] *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, R. Kmiecik (red.), Poznań 2000.
- Kotliński T.J., *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
- Korpalska W.K., *Farmacja i farmaceuci w rejencji bydgoskiej pod zaborem pruskim* [w:] *Zawód farmaceuty na ziemiach polskich w XIX i XX wieku*, B. Urbanek (red.), Warszawa–Katowice 2006.
- Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Kumaniecki K.W., *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935.
- Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)* [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998.
- Malec D., *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002.
- Matysiak A., *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, B. Klimczak (red.), Wrocław 2001.
- Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjna – delimitacja pojęć* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga pamiątkowa dedykowana prof. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), Warszawa 2009.

- Nowak F., *Farmaceutyczny ruch związkowy w Polsce 1892–1965. Pierwsze organizacje pracownicze farmaceutów w Polsce (1892–1919)*, „Farmacja Polska” 1965.
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Prokop K., *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, M. Grzybowski (red.), Białystok 2009.
- Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie przydatności pojęcia „osoba prawna prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.
- Rozporządzenie Generalnego Gubernatora Hansa Franka z dnia 28 lutego 1940 r. o Izbie Zdrowia* [w:] B. Sobiszewski, *Izba Zdrowia w Generalnym Gubernatorstwie*, Żydowski Instytut Historyczny im. E. Ringelbluma, sygn. 251.
- Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, M.A. Waligórski, S. Pawłowski (red.), Poznań 2005.
- Supeł J., *W sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25.09.2002, Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2003.
- Szustek A., *Samorząd – Samorząd gospodarczy – Inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2017.
- Święcicki M., *Związki zawodowe i izby pracy w ustawach i projektach ustaw z lat 1918–1939*, „Zeszyty Naukowe SGPiS” 1959, z. 15.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Wacholz S., *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934.
- Waligórski M.A., *Istota samorządów specjalnych* [w:] *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, M.A. Waligórski, S. Pawłowski (red.), Poznań 2005.
- Wiktorska A., *Zasada subsydiarności* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Wojtczak K., *Co to jest wolny zawód*, „Zeszyty Naukowe WSZiB” 1997, nr 1 (2).
- Wykrętowicz S., *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.
- Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, S. Legat, M. Lipińska (red.), Warszawa 2002.
- Zięba-Załucka H., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 10.

#### Akty prawne i dokumenty

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Austriacka ustawa aptekarska z dnia 18 grudnia 1906 r., austr. Dz.U. P. z 1907 r. Nr 5.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. w przedmiocie wykonywania praktyki lekarskiej w Państwie Polskim, Dz.U. Nr 105, poz. 762.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania Izb Lekarskich, Dz.U. Nr 105, poz. 763.
- Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz.U. Nr 40, poz. 350.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o Izbach Aptekarskich, Dz.U. Nr 55, poz. 346 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 lipca 1939 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku, Dz.U. Nr 65, poz. 434.
- Ustawa z dnia 28 listopada 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia, Dz.U. Nr 55, poz. 434 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o zniesieniu izb aptekarskich, Dz.U. Nr 1, poz. 3.
- Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych, Dz.U. Nr 41, poz. 190.
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 5, poz. 29.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, tekst pierwotny Dz.U. Nr 41, poz. 179, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1850.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, tekst pierwotny Dz.U. Nr 126, poz. 1381; tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2021 r. o zawodzie farmaceuty, tekst pierwotny Dz.U. poz. 97; tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1873 ze zm.
- Dekret z dnia 6 czerwca 1945 r. o izbach lekarsko-weterynaryjnych, Dz.U. Nr 25, poz. 153.
- Dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o organizacji samorządu zawodowego lekarskiego, lekarsko-dentystycznego i aptekarskiego, Dz.U. Nr 64, poz. 354 ze zm.
- Dekret z dnia 21 kwietnia 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 19 lipca 1939 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku, Dz.U. Nr 23, poz. 155.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz.U. Nr 53, poz. 468 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 20 lutego 1936 r. o cechach rzemieślniczych, Dz.U. Nr 16, poz. 147 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 lipca 1946 r. – Ordynacja wyborcza do rad okręgowych izb aptekarskich, Dz.U. Nr 36, poz. 224.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 1946 r. o utworzeniu okręgowych izb aptekarskich, Dz.U. z 1947 r. Nr 3, poz. 16.
- Projekt ustawy o izbach aptekarskich, „Wiadomości Farmaceutyczne” 1938, nr 28.

## Zasada konstytucjonalizacji samorządu w ustawach zasadniczych II i III Rzeczypospolitej jako przesłanka tworzenia samorządów zawodowych (na przykładzie samorządu aptekarskiego/farmaceutycznego)

Streszczenie

Celem prezentowanego artykułu jest analiza wpływu przepisów konstytucyjnych na funkcjonowanie samorządu zawodowego oraz ich późniejszego rozwijania w przepisach ustawowych. Autor poszukuje odpowiedzi na pytania, jakie rozwiązania konstytucyjne dotyczące samorządu zawodowego przyjęto w konstytucjach II i III RP, które z przepisów konstytucyjnych bardziej sprzyjały funkcjonowaniu samorządu i na jakie bariery natrafiał w swoim funkcjonowaniu samorząd w efekcie wprowadzania przepisów konstytucyjnych w II i w III RP. W tekście postawiono hipotezę, że przepisy konstytucyjne II RP w szerszym zakresie sprzyjały funkcjonowaniu samorządu zawodowego niż analogiczne przepisy w III RP, a żeby ją potwierdzić, wykorzystano metodę dogmatycznoprawną z zastosowaniem techniki analizy dokumentów wtórnych i pierwotnych.

**Słowa kluczowe:** korporacje zawodowe, aptekarze, samorząd w konstytucjach

## Constitutionalization of self-government in the basic laws of the Second and Third Republics of Poland as a rationale for establishing professional self-governments (the case study of pharmacists'/pharmaceutical self-government)

Abstract

The aim of the article is to analyze the impact of constitutional provisions on the functioning of professional self-government and their further development in statutory provisions. The author seeks to answer the following questions: what constitutional solutions regarding professional self-government were adopted in the constitutions of the Second and Third Republics of Poland, which constitutional provisions were more conducive to the functioning of self-government, and what barriers it encountered as a result of the introduction of constitutional provisions in the Second and Third Republics of Poland. A hypothesis has been put forward in the paper that the constitutional provisions of the Second Polish Republic were more conducive to the functioning of professional self-government than similar provisions in the Third Polish Republic. In order to confirm the hypothesis, the dogmatic and legal method was employed in the article, which enabled an analysis of secondary and primary documents.

**Keywords:** professional corporations, pharmacists, self-government in constitutions