



Jerzy Ciapała  
dr hab., prof. US  
Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: jerzy.ciapala@usz.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-5062-3834



## Konstytucyjne standardy określające pozycję samorządów osób wykonujących zawody zaufania publicznego

### Streszczenie

Zgodnie art. 17 ust. 1 polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku „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”.

Przedmiotem opracowania jest prezentacja i analiza postanowień konstytucyjnych oraz próba określenia, na ich podstawie, standardów konstytucyjnych. W konsekwencji przedstawiono: 1) uwagi na temat intencji, jakie towarzyszyły pracom nad Konstytucją; 2) najbardziej podstawowe normy konstytucyjne wyznaczające kierunki stanowienia prawa i założenia funkcjonowania samorządów (korporacji) zawodowych; 3) uwagi terminologiczne na temat pojęć „zawód”, „zawód wolny”, „zawód regulowany”, „zawód zaufania publicznego”. Ten ostatni termin nabiera cech pojęcia nietypowego dla większości konstytucji innych państw, stąd przeprowadzono szersze rozważania na temat reguł znaczeniowych, które powinny być powiązane ze zjawiskiem zaufania publicznego i pojmowaniem cech tego zawodu w Polsce.

Zwrócono uwagę na dwa podstawowe zadania samorządów zawodowych: 1) reprezentację interesów grupy społeczno-zawodowej osób wykonujących zawód zaufania publicznego; 2) ukierunkowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu na realizację i ochronę interesu publicznego. Na tle kojarzenia tych zadań pojawiały się i nadal są obecne pewne napięcia i spory środowiskowe, a nawet doktrynalne.

W artykule nie pominięto tego, że analiza pozycji korporacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego musi obecnie uwzględniać zjawiska patologiczne, które przyniósł kryzys ustrojowo-polityczny po 2015 roku.

**Słowa kluczowe:** konstytucyjne standardy wyznaczające pozycję zawodów zaufania publicznego, ograniczona swoboda regulacyjna ustawodawcy, ochrona interesu publicznego, cele samorządów zawodowych

## Wprowadzenie

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP<sup>1</sup>

W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytyim wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Postanowienia tego przepisu powinny stanowić podstawę do rekonstrukcji cech istotnych (konstytutywnych) szczególnych samorządów zawodowych poprzez dekodowanie norm konstytucyjnych adresowanych głównie do ustawodawcy. Normy te muszą być uwzględniane w procesach stanowienia prawa przez ustawodawcę, a także w procesach stosowania prawa przez wszelkie organy władzy publicznej, również przez same samorządy zawodowe stosownie do dyspozycji normy z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Należy jednak pamiętać, że stan ustawodawstwa nie może być determinantą przy wykładni postanowień konstytucyjnych, ponieważ kształt instytucji konstytucyjnych i reguły znaczeniowe, które z nimi wiążemy, mają autonomiczny charakter<sup>2</sup>.

Celem opracowania jest przedstawienie i analiza kilku konstytucyjnych założeń normatywnych determinujących status samorządów zawodowych, w tym włączenie uwag krytycznych. Przyjmuję tezę o zasadniczo prawidłowym sposobie i zakresie samej regulacji konstytucyjnej tych samorządów, przy braku, w ramach stosowania Konstytucji, głębszej refleksji ustawodawcy zwykłego dotyczącej liczby stanowionych samorządów zawodowych, ponieważ to ustawodawca zwykły powinien nader ostrożnie uadekwatniać regulacje wobec treści norm konstytucyjnych, zmiennej rzeczywistości oraz aspiracji i postulatów wielu grup społeczno-zawodowych.

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 J. Ciapała, *Samorządy osób wykonujących zawody prawnicze w kontekście postanowień art. 17 konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, w: Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorząd w konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 323.

Moim zdaniem, zbyt szeroko ujęto krąg zawodów zaufania publicznego, co niesie ryzyko rozmycia i tak trudnej do realizacji koncepcji tych zawodów.

Na wstępie należy jednak wskazać, że tworzenie struktur samorządowych reprezentujących określone zawody nie jest zasadniczo przedmiotem regulacji konstytucyjnych innych państw, stąd polskie regulacje należą do wyjątkowych. Wprowadzenie do Konstytucji postanowienia art. 17 trzeba oceniać w kontekście doceniania w pracach nad obowiązującą Konstytucją doniosłości zasady (idei) samorządności oraz zasady pomocniczości (por. wstęp do Konstytucji). Przepis ten został zamieszczony w podstawowym rozdziale I pt. „Rzeczpospolita” bezpośrednio po przepisie afirmującym samorząd terytorialny (art. 16), a zatem jest wyrazem zaakcentowania doniosłości **decentralizacji rzeczowej władzy publicznej**, zaraz po decentralizacji terytorialnej. Takie ujęcie w systematyce ogólnej ma istotną doniosłość polityczną i aksjologiczną, albowiem wyraża podstawowe założenia ustrojowe<sup>3</sup>. Jednocześnie ust. 2 tego artykułu stanowi o możliwości ustawowego tworzenia „innych rodzajów samorządu”, które wszakże nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Prowadzić to może nas do wniosku *a contrario*, a mianowicie samorządy zawodowe, o których mowa w ust. 1, mogą ograniczać wolności wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej. Pojawia się w ogóle pytanie, jak rozumieć zapowiedź ust. 2 co do tworzenia innych rodzajów samorządu, skoro w ich przypadkach występuje obligatoryjność członkostwa. Istotą samorządności jest bowiem obligatoryjność członkostwa, czy to ze względu na miejsce zamieszkania (wspólnota mieszkańców jednostki samorządowej), czy też na podstawie innych kryteriów (wspólnota akademicka danej uczelni). Jeśli tak, to ta intencja, jak do tej pory, nie została zrealizowana. W Polsce nie ukształtował się samorząd gospodarczy oparty na obligatoryjnej przynależności przedsiębiorców, natomiast mamy do czynienia z wieloma organizacjami (w istocie – zrzeszeniami) grupującymi różne środowiska przedsiębiorców<sup>4</sup>. Istotą zrzeszenia jest bowiem wolność tworzenia oraz dobrowolność członkostwa (art. 58 Konstytucji). Można się zastanawiać, czy

3 Por. np. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5 oraz wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., P 19/07, OTK-A 2007, nr 8, poz. 94. Na temat prac konstytucyjnych nad art. 17 zob. R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja samorządów zawodów zaufania publicznego*, w: Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorządy w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 355–388.

4 K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014. Organizacje te podejmują kroki w celu ochrony interesów grup przedsiębiorców, np. składając pozew zbiorowy przeciwko Skarbowi Państwa w związku z naruszeniami wolności przedsiębiorczości w okresie pandemii, zob. *Informacja ogólna Izby Gospodarczej Gastronomii Polskiej*, [www.iggp.pl](http://www.iggp.pl) (dostęp 17.06.2021).

postanowienia art. 17 ust. 2 dadzą podstawę, w pewnych okolicznościach, do kreowania tego typu samorządu w przyszłości<sup>5</sup>.

Interpretacja postanowień konstytucyjnych nie może pomijać istotnych powiązań merytorycznych, funkcjonalnych i aksjologicznych art. 17 z innymi postanowieniami Konstytucji, w szczególności z art. 12, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 1 i ust. 3, art. 58, art. 61 ust. 1, art. 65 ust. 1, lecz także art. 49 i art. 54 ust. 1. Chodzi o możliwie holistyczne ujęcie ogółu adekwatnych norm i unikanie wykładni poszczególnych przepisów *in abstracto*. Ma to na celu integralne stosowanie całości norm konstytucyjnych, zarówno w procesach prawodawczych, jak i w dyskursie naukowym. Tytułem przykładu polski Trybunał Konstytucyjny trafnie przyjmował, że art. 65 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 formułują postanowienia równorzędne i komplementarne względem art. 17 ust. 1, co oznacza potrzebę współstosowania w tym samym zakresie, a zatem stosowanie każdego z nich nie może wyłączać prób stosowania pozostałych<sup>6</sup>. Wskazanie na art. 65 ust. 1 stanowiło istotny argument uzasadnienia dopuszczalności „przepływu” prawników między samorządem adwokackim i radcowskim<sup>7</sup>.

Prace konstytucyjne Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pozwalają na sformułowanie kilku związanych wniosków odnoszonych do samorządów zawodowych. Po pierwsze, pozycja samorządów zawodowych nie była z pewnością uznawana za równorzędną z pozycją samorządu terytorialnego. Czymś innym jest bowiem konstytucyjnie gwarantowane wykonywanie władzy publicznej, a czymś innym – powierzanie określonych zadań z zakresu władztwa publicznego. Jednak status samorządu zawodowego uważano za kwestię na tyle doniosłą i kontrowersyjną zarazem, że pojawiały się nawet głosy o nawiązywaniu do doktryny państwa neokorporacyjnego. Wyrażano niekiedy przeświadczenie, że istotą samorządu zawodowego jest nie tyle członkostwo profesjonalistów, ile wprost wykonywanie władztwa publicznego przez jednostki organizacyjne oparte na przymusie przynależności. Zarazem jednak uczestnicy debaty zwracali uwagę, że publiczne zadania własne samorządu powodują, że miałyby on pełnić funkcje właściwe władzy publicznej, nie stanowiąc tej władzy *per se*<sup>8</sup>. Po drugie, niedopuszczalne było

5 W obu konstytucjach II Rzeczypospolitej stworzona była możliwość powoływania na podstawie ustaw samorządu gospodarczego, przy czym mógł on obejmować również działalność niektórych zawodów, łącznie z tzw. zawodami wolnymi.

6 Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9.

7 Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006, K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45 oraz wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.

8 Biuletyn KK ZN, t. XXIII, Warszawa 1996, s. 78–84.

mówienie o prawie (wolności) zrzeszania się w samorządach<sup>9</sup>. Wykluczano zatem wolność przynależności (przystępowania) do samorządów zawodowych. Po trzecie, nie przesądzono o koncepcji osobowości publicznoprawnej samorządów, wyrażając wątpliwości odnośnie do precyzyjnego definiowania takiej koncepcji<sup>10</sup>. Po czwarte, rozważaniom nad samorządem osób wykonujących zawody zaufania publicznego nie towarzyszyły szersze zabiegi definiujące bardziej szczegółowo takie zawody: nieobecne były odniesienia do doktryny, które mogłyby być pomocne w wyjściu poza intuicyjne pojmowanie terminu „zawód zaufania publicznego”. W przypadku samorządów nie kwestionowano ich roli w zakresie „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” wraz z jednoczesnym ukierunkowaniem na ochronę „interesu publicznego”<sup>11</sup>. Niesporne było, że termin „zawód zaufania publicznego” został wprowadzony do konstytucji bez szerszych rozważań konceptualnych.

W tym miejscu należy wzmiankować tendencje w rozwoju samorządu zawodowego, jakie miały miejsce po 1989 roku<sup>12</sup>. Do 1997 roku mieliśmy do czynienia z najczęściej oddolnym spontanicznym i niekiedy chaotycznym<sup>13</sup> procesem tworzenia samorządów, wynikającym z samoorganizacji osób wykonujących dany zawód, nawiązywaniem do tradycji zawodów lub tendencjami prywatyzacji i zmian strukturalnych w gospodarce. Prowadziło to do kreacji wspólnot zawodowych, cechujących się pewną autonomią, a w ostatnim etapie do wydania ustaw tworzących samorząd. Bardzo dobrze układała się współpraca z parlamentem, co pozwalało nazywać ten okres złotym wiekiem rozwoju samorządów zawodowych. W pracach parlamentarnych zasadą był udział interesariuszy, którzy artykułowali postulaty swoich środowisk<sup>14</sup>.

Konstytucyjna legitymizacja i w istocie afirmacja samorządów nie powstrzymała, lecz spowolniła proces rozrostu ich liczby. Rządy zaczęły traktować tworzenie samorządów jako proces odgórnego regulowania pozycji środowisk zawodowych<sup>15</sup>. Cechą charakterystyczną okresu 1997–2005 były: wzrost aktywności Rady Mini-

9 Biuletyn KK ZN, t. XI, Warszawa 1994/1995, s. 143 oraz Biuletyn KK ZN, t. XIII, Warszawa 1995, s. 84.

10 Biuletyn KK ZN, t. XXVII, Warszawa 1996, s. 21–22 oraz Biuletyn KK ZN, t. XXIX, Warszawa 1996, s. 31–35.

11 Biuletyn KK ZN, t. XXXIX, Warszawa 1996, s. 67–71.

12 Obszernie – K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020.

13 Np. samorząd notarialny utworzony w 1991 r. do 1993 r. borykał się z podstawowym problemem dostępu do ksiąg wieczystych, które były stopniowo przekazywane do sądów.

14 K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej...*, s. 196–205.

15 Wyrazem tej tendencji była likwidacja samorządu maklerów giełdowych i doradców obrotu papierami wartościowymi i utworzenie na jego miejsce stowarzyszenia.

strów w procesie legislacyjnym, kontynuacja tworzenia i reformowania samorządów, bardziej ostrożne odnoszenie się do ich inicjatyw, a także pewne ograniczenia „kanałów komunikacji”<sup>16</sup>. Rząd SLD–PSL podejmował próby racjonalnej konsolidacji polityki wobec samorządów poprzez szersze włączenie ich w proces dialogu społecznego, przygotował projekty reform porządkujących zróżnicowane pozycje różnych samorządów oraz starał się ustalić czytelne i bardziej restryktywne kryteria uzasadniania tworzenia samorządów zaufania publicznego, aby zmniejszyć uznaniowość w ich ustanawianiu<sup>17</sup>. Lata 2005–2007, a także w pewnym stopniu 2007–2015, to okres przyjmowania nowego paradygmatu rządzenia, którego założeniem było wzmocnienie centrum decyzyjnego państwa, przy założeniu wadliwości dotychczasowej struktury rządu<sup>18</sup>. Skutkowało to przejściem kluczowej roli przez Radę Ministrów w procesach legislacyjnych determinujących relacje z samorządami. Samorzady zawodowe zaczęły być coraz częściej postrzegane jako grupy ochrony partykularnych interesów, które ograniczają funkcjonowanie wolnego rynku i wolność wykonywania zawodów. Nowy paradygmat rządu zakładał ograniczanie kompetencji niektórych samorządów zawodowych, w tym zwłaszcza w zakresie koncepcji naboru nowych członków<sup>19</sup>, deregulacje zawodów, a nawet likwidację niektórych samorządów<sup>20</sup>. Po 2015 roku pojawiły się hasła walki z różnymi „kastami zawodowymi”. Wzmocniono praktykę z poprzednich lat, gdy rząd czuwał, aby dyskusja w parlamencie nie doprowadzała do modyfikacji projektów i nie wymagała szerszych konsultacji, a także inicjował faktycznie projekty uznawane później jako *de iure* poselskie. Na dalszym etapie, już w warunkach kryzysu ustrojowo-politycznego, uwypuklił się brak jednej spójnej polityki wobec samorządów, a proces konsultacji stawał się fikcyjnym<sup>21</sup>.

W ramach uwag wstępnych, odnosząc się tym razem do zagadnień terminologicznych, należy podjąć próbę ustalenia reguł znaczeniowych terminu „zawód”,

16 K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej...*, s. 205–206.

17 Wicepremier J. Hausner twierdził, że zwrócono się do niego o zdefiniowanie zawodu florysty i utworzenie dla niego samorządu, za: K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej...*, s. 207–209.

18 Zob. J. Rokita, S. Kawalec, M. Jankowski, *Państwo dla obywateli: plan rządu 2005–2009*, Warszawa 2005, za: K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej...*, s. 2011–2012. Mam na myśli pierwsze koncepcje – jak się okazało zasadniczo iluzoryczne – rządu tzw. PO–PiS.

19 Mam na myśli np. tzw. *lex Gosiewski*, ustawę, która liberalizowała dostęp do zawodów prawnych: adwokata, radcy i notariusza.

20 Tutaj istotną rolę odegrał J. Gowin „uwalniając” niektóre zawody spod nadmiernego zakresu regulacji, np. możliwość prowadzenia doradztwa prawnego w ograniczonym zakresie, bez aplikacji, zniesienie samorządu urbanistów.

21 Szerzej K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej...*, s. 240–241.

tak aby nadać mu cechy pojęcia. W potocznym, zwykle intuicyjnym jego rozumieniu spotykamy percepcje zawodu wyuczonego oraz wykonywanego, bez głębszych odniesień do wymogów formalnych. Spotykamy również termin „wolny zawód” najpewniej dla podkreślenia, że jest wykonywany poza stosunkiem kierownictwa, zasadniczo poza regulacjami prawa pracy. W tym przypadku za cechy istotne **wolnego zawodu** uznać należy: 1) świadczenie usług o charakterze pozamaterialnym; 2) charakter tych usług: wymagają osobistego działania podmiotu świadczącego usługę lub wykonującego dany zawód; 3) to, że świadczenie usług oparte jest na zawodowo-gospodarczej samodzielności i niezależności podmiotu<sup>22</sup>. Termin ten występował w Konstytucji Kwietniowej z 1935 roku, jednak w kontekście samorządu gospodarczego<sup>23</sup>. Trudno natomiast wymagać od ustawodawcy konstytucyjnego definicji zawodów zaufania publicznego, a to ze względu na ogólny i autonomiczny charakter postanowień konstytucyjnych i faktyczną nowość normatywną<sup>24</sup>. Zauważmy również, że implementacja prawa europejskiego doprowadziła do pojawienia się terminu „zawód regulowany”. Chodzi o zawody wykonywane w ramach regulowanej działalności gospodarczej, przy których ustawodawca podaje ich istotne cechy, natomiast działalność regulowana odnosi się do dziedzin mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo ze względu na inny ważny interes publiczny i dlatego wymagane jest spełnienie szczególnych warunków przewidzianych ustawami<sup>25</sup>.

Powracając do samego terminu „zawód”, to zgodnie z ujęciem słownikowym stanowi go umiejętność wykonywania pracy (zespołu czynności) w danej dziedzinie, która oparta jest na fachowości, stałości i celach zarobkowych<sup>26</sup>. Jako termin ujęty w Konstytucji (art. 17 ust. 1, art. 59, art. 65 ust. 1) może być uznany za tzw. pojęcie zastane na gruncie danych warunków kulturowych, sama zaś Konstytucja nie powinna nawet ustalać ściśle jego reguł znaczeniowych. Niezbędne jest więc odwołanie do doktryny, orzecznictwa i tradycji. W literaturze przyjmuje się, że

22 S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 96–97. Zob. szerzej przy powołaniu tekstów prawnych i doktryny – J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 262–268.

23 Art. 76 ust. 2 Konstytucji Kwietniowej, za: W. Sudnik (wybór i oprac.), *Prawo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918 1939. Wybór źródeł*, Warszawa 2002, s. 102; szerzej na temat genezy zawodów wolnych jako pierwowzoru zawodów zaufania publicznego – S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, w: R. Kmiecik (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010, s. 7 i n.

24 Odmiennie J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód”...*, s. 261.

25 Art. 37 ust. 1, art. 43 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646 ze zm.); C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 226–233.

26 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. Tom III*, Warszawa 1981, s. 977.



chodzi o zespół w miarę spójnych czynności wykonywanych w sposób uporządkowany, systematyczny i stały w celu zarobkowym, a zatem w celu zaspokojenia potrzeb życiowych. Mogą to być czynności faktyczne, mające wymiar materialny („fizyczny”), jak i czynności prawne. Przy czym w doktrynie od dawna akceptowany jest pogląd, że chodzi o zespół czynności relatywnie spójnych i uporządkowanych<sup>27</sup>. Potrzebne stają się przy tym formalne wykształcenie lub choćby fachowe praktyczne umiejętności<sup>28</sup>. Nie ma zaś podstawowego znaczenia sama podstawa prawna. Możemy zatem mówić o instytucjonalizacji wielu zawodów: ich wykonywanie wymaga wykształcenia, praktyki i formalnego aktu potwierdzającego kwalifikacje. Z drugiej strony spotykamy zawody *de facto* wykonywane w konsekwencji zdobycia określonych umiejętności, niepotwierdzone dokumentem o doniosłości prawnej. Polski Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) nie przeprowadzał pogłębionych refleksji na ten temat. Odwołał się do definicji słownikowej, a zatem uznał, że nazwa „zawód” oznacza zajęcie, którego dana osoba się wyczuła i które stale wykonuje dla pieniędzy, czerpiąc z tego środki utrzymania<sup>29</sup>.

W moim przekonaniu wyjaśnienia wymagają jeszcze dwie kwestie. Po pierwsze uściślenia wymaga zwrot „zawód”, a mianowicie z logicznego punktu widzenia oznacza to „status” („pozycję”), pozwalający (pozwalającą) na dokonywanie określonych czynności, a nie sam zespół czynności. Spotykamy więc w piśmiennictwie błąd przesunięcia kategoriałnego<sup>30</sup>. Po drugie określenia „wykonywanie pracy” lub „świadczenie pracy” są zakresowo nadrzędne nad zwrotem „wykonywanie zawodu”, które oczywiście może odbywać się poprzez świadczenie pracy, ponieważ termin „praca” jest nader szeroki i nieostry (por. art. 65 ust. 1 i ust. 5).

## Rozumienie pojęcia zawodu zaufania publicznego

Określenie „zawód zaufania publicznego” zostało, jak już wspomniano, po raz pierwszy przyjęte w Konstytucji z 1997 roku. Jest więc pojęciem konstytucyjnym, rzadko spotykanym w innych krajach i kryjącym w sobie pewien specyficzny ładunek emocjonalny, gdyż w istocie wykonywaniu każdego zawodu powinno towarzyszyć zaufanie. W nauce socjologii przyjmuje się, że dla istnienia stosunku zaufania

27 J. Szczepański, *Czynniki kształtujące zawód i strukturę zawodową*, w: A. Sarapata (red.), *Socjologia zawodów*, Warszawa 1965, s. 12.

28 K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 32, 43–44.

29 Postanowienie TK z dnia 30 maja 2000 r., U 5/99, OTK 2000, nr 4, poz. 114.

30 Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1997, s. 63.



niezbędny jest pewien rodzaj relacji, która zakłada z jednej strony powierzenie określonego dobra lub wartości (przedmiotu zawierzenia) drugiemu podmiotowi, któremu towarzyszy oczekiwanie korzystania z przedmiotu zawierzenia w sposób odpowiedzialny, w interesie powierzającego.

Uznaję, że zaufanie publiczne powinny znamionować szczególne cechy: ponadjednostkowy, w istocie ogólnospołeczny wymiar, prestiż dla zawodu i formalny autorytet osób go wykonujących, świadomość doniosłości zawodu dla społeczeństwa oraz szczególna rola w kreowaniu tzw. kapitału społecznego<sup>31</sup>. Odniesienie do socjologii każe również wskazywać kilka wymiarów zaufania: zaufanie jako relacja, jako forma współpracy, jako tendencja osobowościowa oraz jako reguła kulturowa. Przy czym dla istnienia relacji konieczne staje się zachowanie pewnej niezależności między osobą a podmiotem zaufania. Zaufanie i kultura zaufania mają przy tym szczególną doniosłość dla grupy społecznej (zawodowej), relacji makrospołecznych oraz konstituowania wspólnot, np. samorządowych lub nawet wspólnoty narodowej. Nie bez znaczenia jest także wpływ na funkcjonowanie różnych instytucji<sup>32</sup>. W poważnym stopniu kategoria „zawód zaufania publicznego” zbliża się do kategorii „wolnego zawodu”, lecz z pewnością nie można ich uznać za synonimy; bardziej adekwatny staje się stosunek krzyżowania między desygnatami nazw<sup>33</sup>.

Zarazem, co należy podkreślać, oceny prawodawcy związane z zawodem zaufania publicznego nie powinny być odosobnione, w tym sensie, że w demokratycznym państwie prawnym, które realizuje założenia konstytucyjnych zasad ochrony dobra wspólnego, muszą im towarzyszyć adekwatne oceny społeczne oraz wyrażane przez organy władzy publicznej<sup>34</sup>. Daje to podstawę do śmiałej, aczkolwiek nieodkrywczej konstatacji, że kapitał społeczny (w tym zaufanie publiczne) współtworzy w pewnym stopniu dobro wspólne (art. 1). Każe też krytycznie spojrzeć na zbyt liczne regulacje prawne zawodów zaufania publicznego, przy których nie odnajdziemy potwierdzenia afirmacji społecznej dla zawodu.

Wykładnia art. 17 ust. 1 prowadzić może *prima facie* do wniosku, że elementem *sine qua non* tego zawodu jest istnienie korporacji zawodowej, która ma obowiązek sprawować pieczę nad jego wykonywaniem w celu ochrony interesu publicznego. Pojawiała się jednak wątpliwość, czy dla jednych zawodów zaufania publicznego ustawodawca może ustanawiać obligatoryjny samorząd, zaś w przypadku innych –

31 P. Sztompka, *Kapitał społeczny; teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016, s. 23 i in.

32 Szerzej P. Sztompka, *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 134–222, 265–315.

33 J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód”...*

34 W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 21 i n.

nie<sup>35</sup>. Uważam, że zbyt częste przyznawanie tego statusu może przyczyniać się do ograniczenia doniosłości i dezawuacji kategorii zawodów zaufania publicznego. Podzielanie natomiast takiej wątpliwości zmusza do wnikliwego i krytycznego oceniania stanowienia ustaw pod kątem percepcji przez ustawodawcę rzeczywistych cech różnych grup społeczno-zawodowych, standardu merytorycznego i spójności danego środowiska. Ujawnia się proces zmian społeczno-gospodarczych i wad legislacji: nie tylko zbyt częste ich ustanawianie w latach 90., lecz także pojawianie się nowych profesji na skutek szybkich zmian ekonomicznych, technologicznych i społecznych oraz erozja niektórych środowisk zawodowych.

W okresach krytyki nazbyt częstego ustanawiania samorządów zawodowych, zwłaszcza w czasach rządu SLD-PSL, podjęto próby doktrynalnej syntezy cech istotnych zawodu zaufania publicznego. Między innymi wskazywano na pięć cech: 1) występowanie szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód a usługobiorcą, co wiązać się może z dostępem do danych osobowych, w tym danych wrażliwych; 2) nadanie organizacji samorządowej cech i sposobu funkcjonowania, pozwalających na aprobatę społeczną; 3) gwarantowanie i ochrona tajemnicy zawodowej członków samorządu; 4) weryfikowana dbałość samorządu w zakresie wiedzy merytorycznej i doskonalenia kwalifikacji członków; 5) przestrzeganie prawnych form wykonywania zawodu, przy wykluczeniu przyjmowania poleceń co do treści lub metod czynności zawodowych<sup>36</sup>.

Poglądy doktryny i wypowiedzi TK były ze sobą koherentne. Przyjął również, że „zawód zaufania publicznego” to

zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących te usługi. Na temat zawodów zaufania publicznego wypowiedział się w kilkunastu orzeczeniach<sup>37</sup>. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określone jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej oraz swoistym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja).

35 H. Izdebski, *Uwarunkowania instytucjonalnoprawnego ustanawiania zawodu pracownika socjalnego*, „Trzeci Sektor. Numer Specjalny” 2000/2001.

36 H. Izdebski, *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego*, w: H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006, s. 50–51.

37 Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25; wyrok TK z dnia 26 marca 2008 r., K 4/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 28; wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72; wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149; wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00 OTK 2001, nr 4, poz. 86.

W jednej z wypowiedzi TK uznał, że posługiwanie się zwrotem niedookreślonym jest zrozumiałe w przypadku pojęć zastanych, zaś konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu” nie kłóci się w przyjmowaniem przez państwo wielu regulacji dotyczących takiego zawodu. Regulacje ograniczające wolność jego wykonywania dopuszczalne są stosownie do ogólnych założeń z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uznawał, że taki zawód polega na obsłudze osobistych ludzkich potrzeb, co wiąże się z przyjmowaniem informacji ze sfery prywatności, a nawet intymności w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym ich wykorzystywaniu. Zgodnie z opinią TK wykonywanie takiego zawodu musi być określone przez normy etyki zawodowej, znajdującej wyraz nie tylko w ślubowaniu, lecz w realnym przestrzeganiu ich w codziennej praktyce. Osoba wykonująca zawód zaufania publicznego musi dawać rękojmię jego prawidłowego wykonywania i charakteryzować się nieskazitelnym charakterem. Podkreślenia wymaga pogląd, że przymiotem samorządu zawodowego powinno być obejmowanie pieczy nad ich wykonywaniem, tak aby do dóbr chronionych odnosiły się czynności w pełni profesjonalne, oparte na dyskrecji i kulturze osobistej<sup>38</sup>. Syntetyzując twierdzenia TK, możemy przyjąć kilka cech konstytutywnych zawodu zaufania publicznego: 1) doniosłość danej aktywności w społeczeństwie; 2) udzielanie świadczeń osobom fizycznym w sytuacjach zagrożeń ich dóbr, np. zdrowia, dobrego imienia, prywatności, żywotnych interesów majątkowych; 3) szczególna staranność postępowania, aby zagwarantować maksymalną ochronę praw podmiotowych; 4) wymóg dysponowania szczególnymi kwalifikacjami, opartymi zarówno na specjalistycznym wykształceniu, jak i przestrzeganiu norm deontologii zawodowej; 5) obecność tajemnicy zawodowej; 6) względna samodzielność wykonywania zawodu.

Reasumując, nie jest łatwo ukształtować w praktyce „realne zaufanie”, o ile nie towarzyszy temu pewien etos i wspomniane zaufanie publiczne. Na to zaś składa się kilka czynników: przekonanie o zachowaniu dobrej woli, należytej motywacji i staranności zawodowej, dyskrecji, pełnej dbałości o interesy. Zawód zaufania publicznego „obsługuje” szczególne potrzeby ludzkie, wymagające odpowiedniego wykształcenia, niosące ryzyka ingerencji w prywatność, w tym w intymność oraz, jak wskazywano, wymagające przestrzegania szczególnej etyki zawodowej. Można dodać obecność takich cech, które nie są łatwe do precyzyjnego ujęcia: kultura osobista, dyskrecja, takt, empatia. Socjologowie trafnie argumentują, że zaufanie społeczne powiązane jest z określoną rolą społeczną, z istnieniem normatywnych

<sup>38</sup> Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007, K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72.

reguł określających, jak powinny postępować osoby zajmujące daną pozycję lub reprezentującą instytucję<sup>39</sup>.

Zarazem w doktrynie prawa pojawił się wyrazisty pogląd negujący potrzebę wprowadzania koncepcji zawodów zaufania publicznego, w myśl którego postanowienia art. 17 ust. 1 powinny być odnoszone do wąsko ujmowanego kręgu zawodów wolnych. Poszukiwania miary zaufania publicznego do różnych zawodów uznawano bowiem za niezasadne metodologicznie. Wskazywano na obecność kilku zawodów, np. sędziego, które ze swej istoty muszą być uznawane za zawody zaufania publicznego. Trafnej krytyce tendencji poszerzania grupy tych zawodów towarzyszył postulat zasadniczego wzmocnienia spójności i organizacji samorządu zawodowego. Wyrażano pogląd, że nie ma żadnego katalogu zawodów zaufania publicznego, ponieważ ta kategoria odnosi się nie tyle do zawodu, jego cech, ile do stopnia zorganizowania i poziomu deontologicznego członków. W myśl takiego poglądu pojęcie „zawód zaufania publicznego” jest zatem zbędne i nie może być wykorzystywane jako narzędzie do merytorycznego wartościowania zawodów<sup>40</sup>.

### Ustanowienie samorządu zawodowego w drodze ustawy

Przyjęcie w art. 17 ust. 1, że w drodze ustawy **można** tworzyć samorzady zawodowe wskazuje raczej na swobodę decyzyjną ustawodawcy zwykłego. W przeciwnym razie wprowadzono by zwrot „tworzy”. O ile zatem zaistnieją warunki, o których jest mowa w tym przepisie, o tyle ustawodawca zwykły powinien rozważyć decyzję prawodawczą<sup>41</sup>. Przy ujęciu dynamicznym, uwzględniającym rozwój nowych profesji, jest to, w moim przekonaniu, zdecydowanie wskazane. Gdy rozważymy takie swoiste zawody jak psychoterapeuta<sup>42</sup>, dziennikarz śledczy<sup>43</sup> czy profesje związane z przetwarzaniem danych osobowych, to trzeba się zastanowić nad spo-

39 P. Sztompka, *Zaufanie...*, s. 129–130.

40 Obszernie na ten temat M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały konferencyjne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 kwietnia 2002*, Warszawa 2002, s. 25–33.

41 Z. Ziemiński, *Logika...*, s. 121–130.

42 Uważam za szczególnie ryzykowne pozostawianie „psychoterapeuty” poza kategorią formalizowanych zawodów, wykonywanych bez szczególnych kwalifikacji i zezwolenia. W praktyce wykonują go lekarze, psycholodzy oraz nawet pedagodzy.

43 Art. 7 ust. 2 pkt 5, art. 10, art. 12, art. 15, art. 16 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1974) gwarantują silną pozycję dziennikarza, w tym odnośnie do zachowania tajemnicy. Bardzo zróżnicowane i upolitycznione środowisko, a także bardzo zróżnicowane kompetencje merytoryczne i etyczne dziennikarzy nie pozwalają jednak na poważne rozważania

łeczną doniosłością ich reglamentacji. Pozostaje to w gestii ustawodawcy, ponieważ Konstytucja nie formułuje „prawa do samorządu zawodowego”<sup>44</sup>.

Ustawodawca w szesnastu ustawach<sup>45</sup> uregulował samorzady zawodowe, przy czym tylko w kilku posłużył się *expressis verbis* zwrotem „zawód zaufania publicznego”. Mam na myśli ustawę o rzecznikach patentowych<sup>46</sup> oraz ustawę Prawo o notariacie, w której stwierdzono, że notariusz w zakresie swoich uprawnień działa jako osoba zaufania publicznego, korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym<sup>47</sup>. W niektórych przypadkach ustawodawca stanowił, że takie tytuły zawodowe jak np. radca prawny<sup>48</sup>, biegły rewident<sup>49</sup> podlegają ochronie prawnej. Czy zatem mamy przyjąć, że zawody lekarza, adwokata, doradcy podatkowego, biegłego rewidenta nie są zawodami zaufania publicznego? Prowadziłoby to do absurdalnych wniosków, wbrew podstawowym założeniom normatywnym art. 17 ust. 1 Konstytucji i ocenom społecznym. Musimy pamiętać, że podstawowym, „wyjściowym” atrybutem grupy społecznej osób wykonujących zawód zaufania publicznego jest obligatoryjny samorząd zawodowy. Nie powinien to jednak pozostawać atrybut jedyny. Dodam też, że TK w wielu wypowiedziach orzeczniczych posługiwał się zwrotem „zawód zaufania publicznego” także bez konkretyzacji cech.

Stosownie do powyższej uwagi, w kontekście tworzenia samorządu zawodowego, TK uznawał za zawody zaufania publicznego m.in. zawód adwokata<sup>50</sup>, radcy prawnego<sup>51</sup>, komornika (*sic!*)<sup>52</sup>, doradcy podatkowego<sup>53</sup>, doradcy inwestycyjnego<sup>54</sup>. Były to jednak wypowiedzi *implicite* wywodzone z kontekstu sytuacyjnego, bez ustawowego stwierdzenia *expressis verbis*, że chodzi o zawód zaufania publicznego. Zdarzyło się również, że TK odmówił przymiotu zawodu zaufania publicznego

---

o samorządzie zawodowym. Nadto rośnie grupa „dziennikarzy” funkcjonujących w tzw. mediach społecznościowych.

44 Wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.

45 Zob. [pl.wikipedia.org/wiki/Zawod\\_zaufania\\_publicznego](http://pl.wikipedia.org/wiki/Zawod_zaufania_publicznego) (dostęp 24.07.2021).

46 Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U z 2019 r., poz. 1816).

47 Art. 2 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U z 2019 r., poz. 540 ze zm.).

48 Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 75 ze zm.).

49 Art. 6 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1415 ze zm.).

50 Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

51 Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 97.

52 Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2003 r., K 5/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 98.

53 Postanowienie TK z dnia 4 października 2010 r., SK 12/08, OTK-A 2010, nr 8, poz. 87.

54 Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65.

urbanistom, co skutkowało deregulacją i zniesieniem obligatoryjnego samorządu. W swoim orzeczeniu podał argumenty uzasadniające odmowę kwalifikacji: fakt, że odbiorcami usług są przede wszystkim organy władzy publicznej oraz brak bezpośredniego zagrożenia dla zindywidualizowanych dóbr jednostek. Zaaprobował zatem decyzję ustawodawcy odnośnie do zniesienia samorządu zawodowego<sup>55</sup>. Z drugiej strony sam ustawodawca „pośpieszył się”, ustanawiając ustawę dla psychologów przy braku przygotowania i głębszego zainteresowania samego środowiska<sup>56</sup>, co czyniło fikcją funkcjonowanie tego samorządu.

Skoro art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowi wprost, że samorzady zawodowe mogą być tworzone wyłącznie dla grup społecznych wykonujących zawody zaufania publicznego, to pojawia się pytanie, czy ustawodawca zwykły jest zobligowany do stanowienia takich ustaw i nazywania w nich danych profesji zawodami zaufania publicznego, tak aby objąć wszelkie zawody dysponujące samorządem, szczególnym statusem, cechami, o których była mowa w poprzednim rozdziale niniejszego opracowania. *De lege ferenda* zagadnienie wymaga podjęcia bardziej przemyślnych rozstrzygnięć. Należy zanalizować, czy rzeczywiście ma miejsce występowanie cech zawodu zaufania publicznego i jego odpowiednia społeczna percepcja. Gdy chodzi o kontekst sytuacyjny i społeczny, taki postulat staje się oczywisty. W praktyce pojawiają się bowiem spore wątpliwości, co się tyczy percepcji społecznej. Tytułem przykładu, całkiem odmienne są percepcje zawodów lekarza oraz – z drugiej strony – diagnosty laboratoryjnego, pomimo że obie profesje dysponują samorządem zawodowym. Może zatem narastać ryzyko „rozmycia” koncepcji zawodu zaufania publicznego<sup>57</sup>. Kolejny przykład dostarcza ustawa o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, która wprowadza rozbudowany samorząd zawodowy, lecz pomija termin „zawód zaufania publicznego”<sup>58</sup>. Uchwalona natomiast w wykonaniu dyrektywy europejskiej ustawa o zawodzie farmaceuty<sup>59</sup> posługuje się zwrotem „samodzielny zawód medyczny”.

Na tle wykładni art. 17 ust. 1 ujawnia się również dość istotny problem prawny i społeczny. Jest on szczególnie istotny z punktu widzenia dynamicznego rozwoju

55 Wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

56 Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. z 2019 r., poz. 1026 ze zm.).

57 Przy założeniu, że samo istnienie takiej koncepcji jest mocno krytykowane – por. M. Kulesza, *Pojęcie zawodu...*, s. 25.

58 Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1140).

59 Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (Dz.U. z 2021 r., poz. 97). Niezależnie od niej obowiązuje ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. z 2019 r., poz. 1419 ze zm.).



nowych profesji i specjalizacji. Czy wyposażenie danej grupy społeczno-zawodowej w samorząd zawodowy i powierzenie temu samorządowi ról ujętych w ustawie sprawi *per se*, że jest to grupa zawodowa zaufania publicznego? Jestem zdania, formułując postulat *de lege ferenda*, że ustawodawca powinien zawsze nazywać *expressis verbis* dany zawód zawodem zaufania publicznego, jeżeli już przyjmuje dla niego koncepcję samorządu. Powinien przy tym różnicować zakres kompetencji danych samorządów, stosownie do rangi zawodu, pozostawiając *quantum* cech istotnych samorządu. Alternatywą byłaby sytuacja, w której pojawiłyby się dwie grupy zawodów mających własny samorząd zawodowy: dominująca, obejmująca większość zawodów, i mniejsza, przy której atrybut zawodu zaufania publicznego prowadziłby do afirmacji pozycji prawnej samorządu pod kątem doniosłości dla interesów państwa i społeczeństwa. Nie jestem przekonany, aby taka sytuacja była zgodna z Konstytucją, z intencjami leżącymi u podstaw ustanowienia art. 17 ust. 1. Zauważmy bowiem, że wnioskowanie z art. 17 ust. 1 daje podstawę do twierdzenia, że ustawodawca **nie może** ustanawiać samorządu, gdy nie mamy do czynienia z zawodem zaufania publicznego i zadaniami wymienionymi w tym przepisie. Obligatoryjny samorząd z natury rzeczy ogranicza wolność wykonywania zawodu, to zaś powinno budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 65 ust. 1 Konstytucji. Na tle obligatoryjnej przynależności do samorządu doszło do sporu ze związkiem zawodowym weterynarzy, który domagał się uznania, że taka przynależność jest niezgodna z Konstytucją. Jednak TK rozstrzygnął, że jest ona elementem koniecznym samorządu rozumianego jako podmiot władzy publicznej i brak przynależności czyniłby fikcyjnym sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu<sup>60</sup>.

Powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy społeczno-zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej w pewne władztwo publiczne, organizacji zamkniętej o formalizowanym członkostwie, w której członkowie posiadają monopol w wykonywaniu danego zawodu. Ich stanowiska mogą zbliżać się nawet do pozycji funkcjonariusza publicznego. Konstytucja nie stanowi tutaj o „uczestniczeniu w sprawowaniu władzy publicznej”, lecz nie można wykluczyć niekiedy zakazów sprawowania takiego władztwa. Milczenie Konstytucji można wyjaśniać niewielkim zakresem przedmiotowym takiego władztwa. Zrazem samorząd zawodowy stanowi, na podstawie ustawy, swoją strukturę organizacyjną oraz wydaje i egzekwuje akty prawa wewnątrznie obowiązującego, o cechach z art. 93 Konstytucji<sup>61</sup>.

60 Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K37/00, OTK 2002, nr 1, poz. 86. Preferowałbym określenie, że samorząd zawodowy pełni funkcje władcze, a nie jest sam podmiotem władzy publicznej.

61 Obszernie P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013.



Odwołując się do przykładu, szczególnie złożoną sytuację spotykamy w przypadku samorządu lekarskiego, w ramach którego ustawa o izbach lekarskich<sup>62</sup> przewiduje organy samorządowe: Naczelną Radę Lekarską, okręgowe rady lekarskie, Naczelny Sąd Lekarski, Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. Zarazem jednak odrębna ustawa normuje wiele doniosłych zagadnień związanych z dostępem do zawodu, jego wykonywaniem i kompetencjami organów władzy publicznej<sup>63</sup>. Zwróćmy również uwagę na to, że dużo osób w ramach specjalistycznych profesji lekarskich tworzy dobrowolne zrzeszenia. W moim przekonaniu zarówno liczba członków samorządu lekarskiego, jak i zwłaszcza brak klarownych regulacji prawnych oddziałują negatywnie na ogólną sytuację tej grupy społeczno-zawodowej, jej niski wpływ na ośrodki władzy politycznej i, w dalszej kolejności, na bardzo niski standard polityki ochrony zdrowia. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku członków kilkunastu grup społeczno-zawodowych, dysponujących samorządem zawodowym, którzy tworzą zrzeszenia o cechach związku zawodowego. Dowodzić to może nie tylko podziałów w danych środowiskach, lecz także sporej dysfunkcji samorządów w zakresie skutecznej reprezentacji interesów<sup>64</sup>.

### Piecza nad wykonywaniem zawodu

Pierwsze konstytucyjne zadanie samorządu zawodowego to reprezentowanie danej grupy społeczno-zawodowej wobec podmiotów zewnętrznych, w tym zwłaszcza władz publicznych (państwowych i samorządu terytorialnego), lecz także wobec np. osób fizycznych i przedsiębiorców. Wśród zadań samorządów zawodowych Konstytucja wskazuje doniosłe zadanie: „pieczę nad należytym wykonywaniem zawodów”. Przyjąć należy, że oba zadania są ściśle związane ze sobą i względem siebie komplementarne. Inne, powiązane z powyższymi i bardziej szczegółowe zadania samorządu określają ustawy, np. prowadzenie różnych ewidencji i rejestrów, dbałość o podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz, co nader ważne, dbałość o przestrzeganie założeń deontologii zawodu i egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej itd.<sup>65</sup> Można zatem twierdzić, że w doktrynie zasadnie wyodrębnią się dwie grupy zadań (oraz kompetencji) samorządu: reprezentacyjne i ochronne, które służą bardziej partykularnym interesom grupy społeczno-zawodowej, oraz zadania odnoszone do ochrony interesu publicznego. Ustawodawca w ramach

62 Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2019 r., poz. 965 ze zm.).

63 Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2020 r., poz. 514 ze zm.).

64 Szerzej K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej...*, s. 271–278.

65 Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1997, nr 7, poz. 117.

regulacji zakresu pieczy powinien zatem umiejętnie wyważać obie grupy<sup>66</sup>. Natomiast co się tyczy praktyki instytucjonalnej, nierzadko krytykowano preferowanie przez kilka samorządów interesów partykularnych oraz zauważano spory ambicyonalne i kompetencyjne<sup>67</sup>.

Omawiana piecza zbliża nas do funkcji władztwa publicznego. Najbardziej dobitnym wyrazem władztwa jest kompetencja do pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Z perspektywy konstytucyjnej celem władztwa jest zarówno gwarantowanie wykonywania zawodu w stopniu maksymalnie należyтым, jak i ochrona dóbr i wartości doniosłych z konstytucyjnego punktu widzenia, w szczególności z punktu widzenia „kotwic aksjologicznych” Konstytucji, a mianowicie jej art. 1 (dobro wspólne – ochrona interesu publicznego) oraz art. 30 (godność jednostki – ochrona wolności i praw). Uznaję, że należyte wykonywanie zawodu to nie tylko spełnianie wymogów ustawowych, lecz także przestrzeganie norm spoza tekstów prawnych, przy uwzględnianiu zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów. Innymi słowy, pojęcie „piecza” staje się szersze zakresowo od pojęcia „nadzór”<sup>68</sup>. Na podstawie postanowień konstytucyjnych różnym terminom nie można przypisywać jednolitych reguł znaczeniowych (por. art. 17 ust. 1 i art. 171 ust. 1). Uważam zatem, że i w ustawach korporacyjnych nie powinniśmy posługiwać się oboma terminami niezależnie od siebie, nie powinniśmy też ograniczać się do zwrotu „nadzór” oraz możliwie szeroko, chociaż adekwatnie do standardu zawodu, „rozpisywać” kompetencje mieszczące się w ramach pieczy.

Przyjmuję, że wykładnia art. 17 ust. 1 w porównaniu z jego ust. 2 dopuszcza ograniczenie wolności wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej przez członków korporacji zawodowych. Samo istnienie samorządu jest już takim ograniczeniem. O ile art. 22 wymaga dla ograniczenia wolności przedsiębiorczości formy ustawy oraz zaistnienia przesłanki ochrony ważnego interesu publicznego, o tyle w art. 65 ust. 1 czytamy, że ograniczenie wolności wykonywania zawodu może nastąpić w formie ustawy. Dlatego przesłanki materialne musimy tutaj rekonstruować z postanowień art. 31 ust. 1. W konsekwencji należy uznać, że zakres pieczy powinien być adekwatny do rangi interesu publicznego oraz zarazem do przesłanek materialnych wymienionych w art. 31 ust. 3. Ustawodawca powinien

66 H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorzady zawodowe*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały konferencyjne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 kwietnia 2002*, Warszawa 2002, s. 35.

67 H. Izdebski, L. Morawski, *Dwugłos. Demokracja a przywileje korporacyjne*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6, s. 49–69.

68 Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129.

uzasadniać rangę i kwalifikację zawodu zaufania publicznego przy ustanawianiu pieczy w określonym zakresie. Stwierdzenie to powinno ujawniać się w praktyce stanowienia ustaw korporacyjnych. Tytułem przykładu, w moim przekonaniu, trudno uznać za zawód zaufania publicznego zawód komornika, który jako funkcjonariusz publiczny podlega nadzorowi judykacyjnemu (sprawowanemu przez sądy), nadzorowi wewnętrznemu (rola samorządu) oraz zwierzchniemu nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, który dysponuje licznymi kompetencjami, w tym możliwymi do uznaniowego wykonywania<sup>69</sup>.

Szczegółowe określenie zadań i kompetencji mieszczących się w ramach „pieczy” należy do ustawodawcy zwykłego, jednakże przy założeniu ochrony istoty samorządu, tj. braku zależności hierarchicznej samorządu od władzy publicznej, która oparta byłaby na stosunku kierownictwa. Można tutaj wskazywać na: 1) decydowanie o dopuszczeniu do zawodu na podstawie norm prawa powszechnie obowiązującego; 2) prowadzenie szkoleń aplikacyjnych oraz innych, które będą wymagane od kandydatów oraz członków korporacji, w tym wpływ na zakres merytorycznych wymogów; 3) stanowienie prawa wewnętrznego w aspektach ściśle organizacyjnych, a także stanowienie kodeksów etycznych; 4) sprawowanie orzecznictwa dyscyplinarnego, przy respektowaniu zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji)<sup>70</sup>; 5) prowadzenie różnorodnej dokumentacji, sprowadzane do ograniczonego administrowania danymi osobowymi członków korporacji; 6) prowadzenie działalności edukacyjnej i popularyzatorskiej w społeczeństwie.

## Ochrona interesu publicznego

Działalność samorządów zawodowych i piecza sprawowana przez nie mają mieć się w granicach interesu publicznego i służyć jego ochronie. Punktem wyjścia dla rozważań nad ochroną interesu publicznego powinno być wskazanie na art. 1 Konstytucji, ponieważ ochrona interesu publicznego jest niejako „przyporządkowana” ochronie dobra wspólnego. Kontrowersje na tle pojmowania dobra wspólnego można uznać, w pewnej mierze, za „nienegocjowalne”, albowiem dotyczą sporu o wartości zasadnicze i są związane z tłem ideowo-politycznym konkretnych zagadnień. Dlatego w literaturze wyrażany jest postulat unikania takiej interpretacji dobra wspólnego, która wpływa na przesycenie tego terminu kontrowersjami

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 771 ze zm.); zob. m.in. art. 12 ust. 2, art. 165, ust.1, art. 171 ww. ustawy. Nie przesadza o tym obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej (art. 27).

<sup>70</sup> Por. wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., K 9/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 66.

światopoglądowymi i ogranicza wydobywanie nazbyt szczegółowych dyrektyw. Obowiązek dbania o dobro wspólne „działa w obydwie strony”, tzn., że obciąża nie tylko podmioty konstytucyjnych wolności i praw, lecz także władze publiczne, od których należy oczekiwać prowadzenia takiej polityki, aby Rzeczpospolita była w maksymalnym stopniu postrzegana właśnie jako dobro wspólne<sup>71</sup>. Każę to akcentować integracyjną rolę władz publicznych oraz samorządów zawodowych, konieczność artykulacji różnych interesów oraz podkreślać potrzebę „komunikacyjnego wymiaru” polityki i prawa<sup>72</sup>. Dobro wspólne na podstawie Konstytucji rozumieć należy jako sumę warunków życia jednostek, życia społecznego umożliwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty narodowej<sup>73</sup>.

Niedookreślony zwrot „interes publiczny” powinien być ujmowany w dwóch kontekstach: 1) wskazania granic, ram sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodów; 2) wskazania celu tej pieczy. Publicznoprawna formuła korporacji wiąże się nierozzerwalnie z podwójnym wykorzystaniem kategorii interesu publicznego. To z niej wynikają zadania publiczne ustawowo przypisane samorządom. Granice pieczy wyznacza obowiązek przestrzegania i realizacji wartości, o których mowa głównie w art. 31 ust. 3 na czele z ochroną wolności i praw innych osób. Służą temu kompetencje korporacyjne w zakresie prowadzenia szkoleń, weryfikowania sposobu wykonywania zawodu, wykonywania orzecznictwa dyscyplinarnego, administrowania niektórymi danymi osobowymi członków. Chodzi tutaj również o zagwarantowanie jednostkom prawa do prawdziwej, wiarygodnej informacji<sup>74</sup>. Każę to zwrócić uwagę na art. 61 ust. 1 Konstytucji, formułujący obowiązek udzielania przez samorzady zawodowe informacji publicznej. Coraz bardziej racjonalny staje się także postulat prowadzenia edukacji społeczeństwa w określonych dziedzinach.

Z drugiej strony organy państwowe dysponują środkami, które kwalifikujemy w ramach nadzoru (a nie pieczy). Pozwalają one na weryfikację działalności: udział w procesach wyłaniania aplikantów i finalnych kandydatów do zawodów w egzaminach (które mają charakter samorządowo-państwowy), zawieszanie i zaskarżanie

<sup>71</sup> J. Trzcíński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: J. Trzcíński (red.), *Sádownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 452–460.

<sup>72</sup> Mam na myśli koncepcje J. Habermasa. Zob. m.in. M.A. Kaniowski, *Filozofia społeczna Jürgena Habermasa*, Warszawa 1991.

<sup>73</sup> M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 26–30.

<sup>74</sup> Zob. wyrok TK z dnia 9 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008, nr 7, poz. 125 (i zdanie odrębne A. Rzeplińskiego) oraz wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

uchwał organów samorządowych, ustalanie maksymalnych opłat za usługi świadczone adresatom czynności członków korporacji, weryfikacja orzeczeń sądów korporacyjnych przez Sąd Najwyższy lub sądy powszechne.

Ukierunkowanie celu pieczy na ochronę interesu publicznego oznacza, że interes publiczny (w ujęciu makrospołecznym) bywa i będzie konfrontowany z interesami partykularnymi, w tym rzeczywistymi potrzebami danego samorządu. Rodzić to musi zrozumiałe napięcia oraz konieczność każdorazowego wyważania interesów. TK uznawał, że interesy partykularne muszą uznać pierwszeństwo interesu publicznego w ramach sprawowanej przez samorządy pieczy, co miało np. doniosłość podczas reformy pozycji samorządów adwokackich i radcowskich. Nie chodziło przy tym o niwelowanie czy wykluczanie interesów korporacji, lecz o ich „uzgadnianie” z interesem publicznym. Interesy środowiskowe nie mogą zatem być dowolnie preferowane przez organy korporacji. Z uwagi na względy interesu publicznego konieczne staje się podejście holistyczne: uwzględnianie przepisów konstytucyjnych i ustawowych gwarantujących wolności i prawa człowieka, z drugiej strony dla członków korporacji – także i art. 65 ust. 1 Konstytucji<sup>75</sup>.

## Podsumowanie

Dynamika i logika funkcjonowania systemu politycznego od 1989 roku do czasu uchwalenia obowiązującej Konstytucji RP znajdowały wyraz w tworzeniu i wzmacnianiu pozycji samorządów zawodowych. Inicjatywy wielu środowisk miały pozytywny oddźwięk w pracach parlamentu, co pozwoliło na przyjęcie lub reformy prawie szesnastu ustaw statuujących samorządy osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Od nowa kształtowały się również coraz silniejsze społeczno-zawodowe grupy interesów.

Ustanowienie Konstytucji RP, w tym zwłaszcza jej art. 17, stanowiło afirmację i wzrost legitymizacji samorządów zawodowych. Zjawisko to wpisywało się w podstawowe założenia konstytucji: decentralizację władzy publicznej (w aspektach terytorialnym i rzeczowym), zasadę pomocniczości, a także, akcentowaną w doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>76</sup>, zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Było to w istocie podstawą rozwoju demokracji liberalnej i pluralizmu politycznego. Postanowienia art. 17 uważam za właściwie konstruujące cechy samorządów zawodowych osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Ich cechą szczególną jest odwoływanie się do terminów zastanych, pojmowanych często intuicyjnie oraz wyznaczenie

<sup>75</sup> Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129.

<sup>76</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 82–87.

ustawodawcy zwykłego daleko idącej swobody regulacyjnej, a to zaś musiało pozostawiać pewną sferę dla wpływu politycznego oraz swobody interpretacji.

Po 1997 roku zauważalne stały się tendencje kształtowania i konsolidowania polityki rządowej wobec samorządów. To rządy, a nie parlament, stały się faktycznym partnerem samorządów zawodowych w procesie legislacyjnym. Trafnie uznano, że sama liczba samorządów zawodowych jest zbyt znacząca, wśród samorządów panowało daleko idące zróżnicowanie strukturalno-organizacyjne i społeczne oraz nazbyt często dominowała artykulacja interesów partykularnych w kontraście do ochrony interesu publicznego.

Ujawniły się trzy istotne problemy prawne. Po pierwsze w polskim systemie prawnym pojawiła się kategoria „zawodu zaufania publicznego”. Termin ten, dotychczas pojmowany jedynie intuicyjnie, już jako pojęcie konstytucyjne wymagał podjęcia prób sprecyzowania reguł znaczeniowych. Spowodowało to powstanie wielu propozycji doktrynalnych i wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego. Zarazem od tego, czy dany zawód spełnia warunki zawodu zaufania publicznego, uzależniono tworzenie dla danej grupy społeczno-zawodowej obligatoryjnego samorządu, który realizowałby zadania z art. 17 ust. 1 i odpowiednie kompetencje ustaw korporacyjnych. Wykładnia art. 17 ust. 1 oraz dominujące stanowisko doktryny i TK pozwalają bowiem na interpretację, w myśl której tylko dla takich grup zawodowych można tworzyć samorzady, przy respektowaniu w miarę precyzowanych i eksponowanych w nauce oraz orzecznictwie cech istotnych zawodu. Dodam też, że status zawodu zaufania publicznego w przypadkach kilku zawodów nie w pełni koresponduje z odbiorem społecznym i doświadczeniami wynikającymi z ich funkcjonowania.

Drugi problem ujawnił się w związku z przyznawaniem kompetencji pozwalających na sprawowanie przez samorzady ukierunkowanej pieczy. Była i jest ona ukierunkowana na sprawowanie należytego wykonywania zawodu, a zarazem jej celem jest respektowanie granic interesu publicznego i jego ochrona. W ten sposób korespondują ze sobą dwa zadania samorządu: reprezentowanie środowiska zawodowego wobec władz publicznych, obywateli i innych podmiotów oraz celowe sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Przyjmując intuicje każące uznawać, że mógł w ten sposób zostać wykreowany strukturalny konflikt polegający na obowiązku realizowania obu zadań, kojarzenia interesów indywidualnego środowiska oraz interesu publicznego. Kojarzenie takie jest nader trudne i wymaga wzajemnego przestrzegania kultury politycznej i prawnej. W opracowaniu podano przykłady kompetencji, za pomocą których realizowane są te dwa zadania.

Harmonizacja interesu środowiskowego i publicznego jest i będzie istotnym czynnikiem postrzegania pozycji samorządów zawodowych. Uważam, że rodzić to może pewne napięcia w relacjach z rządami, czego przykładami były



działania członków całkiem różnych rządów: J. Hausnera, Z. Gosiewskiego, J. Gowina i Z. Ziobry. Politycy ci, w ramach polityki rządowej, dążyli do konsolidacji pozycji samorządów (J. Hausner), otwarcia samorządów na nowych członków poprzez liberalizację dostępu do zawodu (Z. Gosiewski), deregulację zawodów w celu sprostanienia wymogom wolnego rynku i konkurencji (J. Gowin), ograniczenie politycznej pozycji samorządów poprzez istotne zwiększenie nadzoru ze strony państwa (Z. Ziobro).

Po 2015 roku, w okresie narastającego kryzysu ustrojowo-politycznego, nie było większych szans na pozytywne, konsolidujące reformy samorządów zawodowych. Chaos w klasie politycznej i jednoznaczne tendencje centralistyczne stanowią wyraz prób „deformy” ogólnej koncepcji państwa, co *de facto* doprowadziło do jego większej słabości i dysfunkcji instytucji. Dotyczy to także samorządu terytorialnego i zawodowego. W istocie obecnie konieczne staje się odwrócenie tendencji w kierunku demokracji liberalnej, jednak w ramach obowiązującej Konstytucji. W tym kontekście pozostaje nadzieja i postulat odwrócenia niebezpiecznych tendencji antypaństwowych. Jego realizacja wpłynęłaby korzystnie również na pozycję ustrojową samorządów zawodowych, które wpisują się jednoznacznie w ideę „społeczeństwa obywatelskiego”. Ich konstytucyjna legitymizacja przemawia na rzecz prób utrwalenia dotychczasowych lub ustalenia nowych standardów funkcjonowania, z którymi mieliśmy do tej pory pewne kłopoty. Pewnym pesymizmem tchnie twierdzenie, że tylko w państwach, w których mamy do czynienia z silnym kapitałem społecznym, pozycja samorządów zawodowych może być odpowiednia do ambicji ich członków i odpowiadać na potrzeby społeczne. Permanentny konflikt polityczny w Polsce nie będzie z pewnością sprzyjać krystalizacji pozycji samorządów zawodowych.

## Bibliografia

- Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11.
- Chruściak R., *Konstytucjonalizacja samorządów zawodów zaufania publicznego*, w: Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.
- Ciapała J., *Samorzady osób wykonujących zawody prawnicze w kontekście postanowień art. 17 konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, w: Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorząd w konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Uwarunkowania instytucjonalnoprawnego ustanawiania zawodu pracownika socjalnego*, „Trzeci Sektor. Numer Specjalny” 2000/2001.



- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały konferencyjne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 kwietnia 2002*, Warszawa 2002.
- Izdebski H., *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego*, w: H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006.
- Izdebski H., Morawski L., *Dwugłós. Demokracja a przywileje korporacyjne*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6.
- Kaniowski M.A., *Filozofia społeczna Jurgena Habermasa*, Warszawa 1991.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Kulesza M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały konferencyjne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 kwietnia 2002*, Warszawa 2002.
- Muszyński K., Skuczyński P., *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Rączka P., *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013.
- Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- Sudnik W. (wybór i oprac.), *Prawo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939. Wybór źródeł*, Warszawa 2002.
- Szczepański J., *Czynniki kształtujące zawód i strukturę zawodową*, w: A. Sarapata (red.), *Socjologia zawodów*, Warszawa 1965.
- Sztompka P., *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Sztompka P., *Kapitał społeczny; teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego. Tom III*, Warszawa 1981.
- Trzeciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
- Wykrętowicz S., *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, w: R. Kmiecik (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 1997.

## Constitutional standards that define the position of self-governments of persons who practice professions of public trust

### Abstract

Pursuant to Article 17(1) of the Polish Constitution of 2 April 1997, “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 study intends to present and analyse constitutional provisions and to use them to attempt to define constitutional standards. Therefore, I present: 1) comments on the intentions that accompanied the work on the Constitution, 2) the most basic constitutional norms that set the directions of law-making and of constructing assumptions for the functioning of professional self-governments (corporations), 3) terminological comments on the concepts of “profession”, “free profession”, “regulated profession”, and “profession of public trust”. The latter term takes on features of a concept that is not typical to most constitutions of other countries, hence I present a more extensive discussion on the rules of meaning which should be given to the phenomenon of public trust with the understanding of the features of this profession in Poland.

This paper focuses on two basic tasks of professional self-governments, i.e. 1) representing the interests of the socio-professional group of persons who practice professions of public trust and 2) orienting the practicing of the profession towards the implementation and protection of the public interest. Managing these two tasks in parallel has caused and is still causing certain tensions and disputes between the relevant circles and even among legal scholars and commentators.

The article does not ignore the fact that the analysis of the position of corporations of persons performing public-trust professions must currently take into account the unwholesome phenomena brought about by the post-2015 systemic and political crisis.

**Keywords:** constitutional standards of the position of professions of public interest, terminological comment on the concept of such professions, aims of representing the interests of the socio-professional groups of persons who practice such professions, analysis of the position of self-governing corporations

### CYTOWANIE

Ciapała J., *Konstytucyjne standardy określające pozycję samorządów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 4 (vol. 40), 19–42, DOI: 10.18276/ais.2022.40-02.