



GRANICE SWOBODY WYKONYWANIA ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE KORZYSTANIA Z PRAW I WOLNOŚCI KONSTYTUCYJNYCH

ANALIZA ORDO IURIS



WWW.ORDOIURIS.PL

GRANICE SWOBODY WYKONYWANIA ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE KORZYSTANIA Z PRAW I WOLNOŚCI KONSTYTUCYJNYCH

ANALIZA ORDO IURIS

DR BARTOSZ ZALEWSKI

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

WARSZAWA 2023

Spis treści

1. Główne tezy	5
2. Uwagi wprowadzające	7
3. Pojęcie zawodów zaufania publicznego na gruncie konstytucyjnym	8
4. Znaczenie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP dla wykonywania zawodów zaufania publicznego	11
5. Funkcje samorządu zawodowego a korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego	15
6. Wnioski	22

1. Główne tezy:

1. Granice swobody wykonywania zawodów zaufania publicznego na gruncie konstytucyjnym są ściśle skorelowane z realizacją funkcji, które ustawa zasadnicza przypisuje samorządom zawodowym. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP samorzady zawodowe mają reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego oraz sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.
2. Obydwie wskazane funkcje są równorzędne, a zatem ich realizacja wymaga zachowania należytej równowagi między koniecznością ochrony interesu korporacyjnego oraz interesu publicznego.
3. Wpływ na ograniczenie możliwości korzystania z konstytucyjnie chronionych praw i wolności przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego ma przede wszystkim funkcja polegająca na sprawowaniu przez samorząd zawodowy pieczy nad prawidłowym wykonywaniem takich zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.
4. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie i literaturze przedmiotu poglądem, wprowadzanie pewnych ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego może być uzasadnione, lecz nie może opierać się na arbitralnych kryteriach. Po pierwsze, ograniczenia takie muszą czynić zadość zasadzie proporcjonalności i być stanowione w aktach o randze ustawy. Po drugie, sprawowanie pieczy nad działalnością osób wykonujących zawody zaufania publicznego odbywa się wyłącznie dla ochrony interesu publicznego i w jego granicach.
5. Determinuje to aktywność organów stanowiących samorządu zawodowego, które mogą stanowić akty wewnątrzkorporacyjne ograniczające prawa i wolności chronione konstytucyjnie wyłącznie w oparciu o prawidłowe upoważnienie ustawowe.
6. Upoważnienie takie musi zawierać wyraźne ustalenie przesłanek (kryteriów) ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, a także granic tej ingerencji. Nie może mieć ono charakteru blankietowego.
7. Specyficzna sytuacja odnosi się do ustalania zasad etyki zawodowej. Te stanowione mogą być wyłącznie przez samorzady zawodowe, co wynika z istoty konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Teza ta znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że stanowienie norm deontologicznych nie należy do właściwości organów państwa, a do korporacji zawodowych.
8. Adresatem regulacji wewnątrzkorporacyjnych (jako niebędących aktami prawa powszechnie obowiązującego) mogą być wyłącznie osoby poddane z mocy ustawy władztwu samorządu zawodowego.

9. Regulacja konstytucyjna determinuje również sposób wykonywania tego władztwa („sprawowania pieczy”), co w szczególności odnosi się do odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Musi być ono wykonywane wyłącznie „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, co zawsze powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w konkretnych, indywidualnych decyzjach podejmowanych przez organy samorządu zawodowego.
10. W tym kontekście za najbardziej problematyczną kwestię uznać należy niedookreśloność sformułowania „interes publiczny”. Decyzja o tym, czy dane zachowanie narusza już normy dyscyplinarne związane chociażby z ograniczeniem wolności słowa osoby wykonującej zawód zaufania publicznego musi być zatem należycie uzasadniona pod kątem klauzuli „interes publiczny”, tj. wskazywać jak konkretnie interes ten został naruszony i jakie są skutki tego naruszenia.
11. Samo w sobie sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego nie narusza natomiast art. 45 ust 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Po pierwsze, odpowiedzialność dyscyplinarna opiera się o normy deontologiczne, nie zaś prawne. Po drugie, sądownictwo dyscyplinarne wiąże się z możliwością wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego. Nie jest ona wprawdzie formą kontroli instancyjnej, niemniej jednak pozwala na eliminację tych orzeczeń, które z racji rangi bardzo poważnych uchybień nie powinny funkcjonować w demokratycznym państwie.
12. Przyjąć zatem należy, że konstytucyjne granice wolności wykonywania zawodów zaufania publicznego wyznaczone są poprzez realizację tych kompetencji samorządu, które wynikają z konieczności sprawowania pieczy w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, mających podstawę w przepisach ustawowych, które czynią zadość wymogom przewidzianym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Uwagi wprowadzające

Przedmiotem podejmowanej analizy są granice swobody wykonywania zawodów zaufania publicznego w kontekście korzystania z praw i wolności konstytucyjnych. Celem opracowania jest ustalenie w oparciu o jakie kryteria może dojść do ograniczenia praw i wolności chronionych konstytucyjnie w przypadku osób wykonujących zawody zaufania publicznego, w szczególności uwzględniając funkcje jakie ustawa zasadnicza przypisuje samorządom zawodowym. Determinuje to układ pracy, który obejmuje kolejno objaśnienie pojęcia zawodów zaufania publicznego na gruncie konstytucyjnym, opis znaczenia art. 17 ust. 1 Konstytucji RP dla wykonywania zawodów zaufania publicznego oraz próbę ustalenia relacji między konstytucyjnymi funkcjami samorządu zawodowego a korzystaniem z konstytucyjnych praw i wolności przedstawicieli zawodów zaufania publicznego. Całość opracowania zamykają wnioski z przeprowadzonych badań.

3. Pojęcie zawodów zaufania publicznego na gruncie konstytucyjnym

Jakkolwiek Konstytucja RP nie posługuje się pojęciem wolnego zawodu¹, to w literaturze przedmiotu wskazuje się na jego bliskoźnaczność z omówionym pojęciem zawodu zaufania publicznego². Mimo braku definicji tego pojęcia w treści ustawy zasadniczej, to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz wyrażane w literaturze poglądy pozwalają ustalić pewien zestaw cech, które powinny charakteryzować zawody zaufania publicznego³. Można zatem wskazać, iż:

1. zawody zaufania publicznego polegają na świadczeniu usług związanych z wykonywaniem pieczy nad prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i najczęściej osobistym znaczeniu dla osób, które z nich korzystają⁴. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „zawód zaufania publicznego» to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi”⁵.
2. zawody zaufania publicznego wymagają odpowiednich kwalifikacji i przygotowania. Jak wskazuje się w orzecznictwie trybunalskim, „[k]onstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego zakłada implícite odpowiednie przygotowanie do takiego zawodu. Przy czym określenie kryteriów dostępu do zawodu zaufania publicznego, a w szczególności określenie wymaganego poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych oraz sposobu ich weryfikacji, należy do ustawodawcy”⁶. Zawody te mogą mieć zatem charakter zawodów reglamentowanych⁷;
3. zawody zaufania publicznego wiążą się nie tylko z koniecznością spełniania przez ich przedstawicieli określonych standardów profesjonalizmu, ale również standardów etycznych⁸. Osoby wykonujące zawody zaufania publicznego podlegają zatem specyficznym wymogom związanym z obowiązkiem

1. Pojawiało się ono natomiast w art. 76 Konstytucji kwietniowej z 1935 r. – zob. M. Szydło, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 4-5.

2. L. Jamróz, Art. 17 ust. 1 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (uwagi w kontekście zasad dostępu do zawodu adwokata i radcy prawnego), [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowkiemu*, [red.] S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 211; M. Szydło, op. cit., nb. 28.

3. W tym względzie dalsze rozważania mogą zostać uzupełnione o bardziej szczegółowe uwagi J. Smarż: *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Cz. II, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 1/59 (2021), s. 161-174.*

4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, pkt 7.

5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, pkt III.6.1.

6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 lutego 2013 r., sygn. akt K 6/12, pkt III.7.3.

7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2008 r., sygn. akt K 4/07, pkt III.1.1.

8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, pkt III.6.1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2012, sygn. akt K 3/10, pkt III.2.2.3.

respektowania zasad deontologii (etyki) zawodowej⁹. Wykonywanie takich zawodów może być również określone treścią składanego ślubowania oraz tradycjami poszczególnych korporacji zawodowych¹⁰;

4. zawody zaufania publicznego muszą być wykonywane w taki sposób, by cieszyły się rzeczywistym, społecznym zaufaniem. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „Zawody zaufania publicznego» wykonywane są - zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem - w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne «zaufanie publiczne». Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu. W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza - przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania”¹¹.

Podsumowanie bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rekonstrukcji pojęcia zawodu zaufania publicznego odnaleźć można w wyroku z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, którego relevantny fragment wart jest przytoczenia *in extenso*. Sąd prawa w uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia stwierdził, że do cech zwodu zaufania publicznego należą:

- a) „konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie,
- b) udzielanie świadczeń i wchodzenie przez przedstawicieli omawianych zawodów w kontakty z osobami fizycznymi w razie wystąpienia potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze (np. życia, zdrowia, wolności, godności, dobrego imienia),
- c) staranność i dbałość przedstawicieli omawianych zawodów o interesy osób korzystających z ich usług, troska o ich osobiste potrzeby, a także zapewnienie ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek,
- d) wymaganie szczególnych kwalifikacji do wykonywania omawianych zawodów, obejmujących nie tylko odpowiednie, formalne wykształcenie, ale także nabyte doświadczenie oraz dawanie rękojmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, z uwzględnieniem szczególnych norm deontologii zawodowej,
- e) pozyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z usług przedstawicieli zawodu zaufania publicznego; informacje te stanowią tajemnicę zawodową [...],
- f) względna samodzielność wykonywania zawodu”¹².

Ujmując to zagadnienie z należytą precyzją należy zgodzić się z wyrażanym w doktrynie poglądem, że desygnaty pojęć „zawód zaufania publicznego” oraz „wolny zawód” częściowo się pokrywają, choć nie są tożsame¹³. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że tzw. wolne zawody charakteryzuje

9 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2012, sygn. akt K 15/08, pkt III.3.1; M. Szydło, *op. cit.*, nb. 36.

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, pkt III.6.1.

11 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, pkt 7; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, pkt III.6.1.

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, pkt III.3.4.

13 Tak trafnie: J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”* ..., s. 169-172.

1. swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami,
2. rzeczywista możliwość wykonywania swojego zawodu,
3. brak poddania rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy¹⁴.

Desygnaty pojęć wolnego zawodu i zawodu zaufania publicznego pokrywają się zatem jedynie częściowo¹⁵.

W literaturze przedmiotu, opierając się na treści ustaw, wskazuje się, że do zawodów zaufania publicznego zaliczyć można zawody adwokata, radcy prawnego, komornika, doradcy podatkowego, biegłego rewidenta, lekarza i lekarza dentystry, lekarza weterynarii, aptekarza, pielęgniarki i położnej, psychologa, inżyniera budownictwa, architekta oraz urbanistę¹⁶. Problematiczne jednak jest to, że jedynie w niektórych przypadkach prawodawca zdecydował się na wyrażenie *expressis verbis*, iż dany zawód jest zawodem zaufania publicznego. Przykładowo w odniesieniu do notariuszy, art. 2 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie¹⁷ wyraźnie wskazuje się, że notariusz, w zakresie wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 1 tej ustawy (dokonywanie czynności notarialnych), „działa jako osoba zaufania publicznego”. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że notariusz jest zawodem zaufania publicznego w rozumieniu konstytucyjnym, choć jednocześnie nie jest tzw. wolnym zawodem prawniczym z uwagi na pełnione przez niego funkcje oraz miejsce w systemie instytucji pomocy prawnej¹⁸.

Odnotować też należy, że do zawodów zaufania publicznego, które nie są jednocześnie wolnymi zawodami, Trybunał Konstytucyjny zaliczył także sędziów i prokuratorów. W wyroku z 26 listopada 2003 r. Trybunał wskazał, że „istnieje kilka zawodów prawniczych, w ramach których wykonuje się różne tzw. czynności zawodowe. Do zawodów tych zalicza się przede wszystkim: zawód sędziego, prokuratora, adwokata, notariusza oraz radcy prawnego. Wszystkie te zawody określa się mianem zawodów zaufania publicznego”¹⁹.

Inny problem pojawił się w przypadku zawodu adwokata, któremu statusu zawodu zaufania publicznego (z uwagi na brak wyraźnego potwierdzenia w treści przepisów ustawowych) odmówił w jednym ze swych rozstrzygnięć Sąd Najwyższy²⁰, co spotkało się z uzasadnioną krytyką w literaturze prawniczej²¹. Trybunał Konstytucyjny wskazuje z kolei, że zawód adwokata (podobnie jak i zawód radcy prawnego) są zarówno wolnymi zawodami, jak i zawodami zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP²².

Zdarzało się także, że w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć Trybunał Konstytucyjny kwestionował status danego zawodu, jako zawodu zaufania publicznego z uwagi na brak cech niezbędnych do takiej kwalifikacji. Miało to miejsce choćby w przypadku zawodu urbanisty²³.

14 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, pkt III.3. Por. również: L. Jamróz, *op. cit.*, s. 211; M. Szydło, *op. cit.*, nb. 31.

15 J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”*..., s. 172. Zob. również: M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego, [w:] Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 8 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, s. 26.

16 M. Szydło, *op. cit.*, nb. 43.

17 Dz. U. z 2022 r. poz. 1799.

18 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2001 r., sygn. akt K 4/07, pkt III.2.1.

19 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, pkt III.1.

20 Wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98.

21 Zob. P. Sarnecki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r.*, „Palestra” 46/5-6 (2002), s. 185-188.

22 Zob. tytułem przykładu wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 26 marca 2001 r., sygn. akt K 4/07, pkt III.2.1; z 8 listopada 2006, sygn. akt K 30/06, pkt 6.1; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt K 6/12, pkt III.7.3; z 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10, pkt III.1.3.

23 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, pkt III.5.4.

4. Znaczenie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP dla wykonywania zawodów zaufania publicznego

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Cytowany przepis ustawy zasadniczej upoważnia – choć nie obliguje – ustawodawcę do tworzenia samorządów zawodowych dla tych zawodów, które spełniają cechy zawodu zaufania publicznego. Teza ta znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, iż art. 17 ust. 1 Konstytucji RP „stwarza możliwość powołania korporacji samorządowych z uwagi na szczególne (materialne) cechy zawodów zaufania publicznego”²⁴. Arbitralność ustawodawcy jest zatem ograniczona, ponieważ przesłanką niezbędną do powołania korporacji zawodowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej jest legitymowanie się przez określony zawód takimi cechami, które pozwalają na jego zakwalifikowanie do kategorii zawodów zaufania publicznego²⁵. Ustalenie tych cech odbywać się winno w szczególności z uwzględnieniem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Samorząd zawodowy jest zrzeszeniem (podmiotem typu korporacyjnego) publicznoprawnym, które dla realizacji swoich funkcji wyposażone jest w instrumenty prawne, mające charakter władczy. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że to właśnie „publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród innych organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym”²⁶. Specyficzne, konstytucyjnie determinowane funkcje samorządu przesądzają również o tym, że przynależność do niego jest obligatoryjna dla wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego i to już od chwili nabycia uprawnień do wykonywania zawodu (a nie od momentu rzeczywistego rozpoczęcia jego wykonywania)²⁷.

Jednocześnie ustawodawca uprawniony jest do tworzenia innych rodzajów samorządu, dla takich zawodów, które nie są zawodami zaufania publicznego (tzw. samorząd gospodarczy, np. rzemieślniczy)²⁸. Wynika to z art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi: „W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje

24 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, pkt III.3.2.

25 Zob. w szczególności uwagi poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, pkt III.4.4. Por. również: B. Banaszak, komentarz do art. 17, [w:] *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, nb. 2; M. Szydło, *op. cit.*, nb. 40-41.

26 J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 5/69 (2022), s. 97.

27 B. Banaszak, *op. cit.*, nb. 2.

28 Por. w szczególności: P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 186; B. Banaszak, *op. cit.*, nb. 4.

samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”.

Umieszczenie przepisu uprawniającego ustawodawcę do tworzenia samorządów zawodowych w rozdziale I Konstytucji RP „Rzeczpospolita” - pośród innych fundamentalnych regulacji o charakterze ustrojowym - wskazuje na doniosłość, jaką w zamyśle prawodawcy konstytucyjnego należy wiązać z funkcjonowaniem samorządów zawodowych²⁹. Należy podzielić wyrażany w literaturze przedmiotu pogląd o tym, iż samorządy te „stanowią w swoim założeniu istotny komponent instytucjonalno-ustrojowej struktury państwa, czyli mają i powinny mieć swoje ustalone miejsce w obrębie struktury administracji publicznej w państwie lub też przynajmniej powinny być istotnymi partnerami społecznymi administracji publicznej, związanymi z tą administracją nierozdzielными więzami funkcjonalno-organizacyjnymi”³⁰. Słuszna jest także teza, iż art. 17 ust. 1 Konstytucji RP stanowi „formę realizacji zasady pomocniczości”³¹.

Wykładnia literalna art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej pozwala zrekonstruować dwie funkcje samorządów zawodowych:

1. **reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego,**
2. **sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony**³².

Jak wskazuje się w orzecznictwie trybunalskim, pierwsza z tych funkcji polega na reprezentowaniu osób wykonujących zawody zaufania publicznego zarówno wobec obywateli oraz ich organizacji, jak i przed organami państwowymi³³. Innymi słowy, samorząd zawodowy, poprzez swoje organy, ma reprezentować członków danej profesji na zewnątrz³⁴. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że reprezentację, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP „należy rozumieć możliwie szeroko, jako ogół działań samorządów zawodowych, które polegają na występowaniu na zewnątrz w roli swego rodzaju emanacji czy też upostaciowienia osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz na działaniu, w sferze zewnętrznej, na rzecz czy też w interesie osób wykonujących zawody zaufania publicznego, przy czym chodzi tutaj zarówno o reprezentowanie w ten sposób osób wykonujących zawody zaufania publicznego rozpatrywanych w ujęciu jednostkowym (indywidualnym, spersonalizowanym), jak też osób wykonujących zawody zaufania publicznego rozpatrywanych jako określona zbiorowość, charakteryzująca się jasno zdefiniowaną wspólnotą interesów i innymi ścisłymi więzami środowiskowymi”³⁵.

29 M. Szydło, *op. cit.*, nb. 13.

30 *Ibidem*, nb. 14.

31 W. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 8 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, s. 20.

32 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, pkt III.2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2010, sygn. akt K 20/08, pkt III.5.1; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 8 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, s. 33; M. Szydło, *op. cit.*, nb. 46.

33 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, pkt III.2.

34 B. Banaszak, *op. cit.*, nb. 2.

35 M. Szydło, *op. cit.*, nb. 50.

W piśmiennictwie słusznie dostrzega się również, że samorządy zawodowe, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP „powinny umożliwiać poszczególnym jednostkom realizację ich konstytucyjnych praw i wolności oraz powinny im umożliwiać realizację demokratycznego prawa do współudziału w sprawowaniu władzy publicznej [...]. W szczególności samorządy przewidziane w art. 17 Konstytucji RP powinny tworzyć instytucjonalne gwarancje oraz stosowne praktyczne (tj. ekonomiczne, organizacyjne, techniczne) warunki do tego, by poszczególne jednostki mogły w rzeczywisty sposób i efektywnie korzystać z ich konstytucyjnych wolności i praw, w tym z wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji RP), z wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP), z wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP) czy też z prawa do bezpiecznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji RP)”³⁶.

Z drugiej jednak strony wykonywanie zawodu zaufania publicznego i powiązana z nim obligatoryjna przynależność do samorządu zawodowego mogą wpływać na pewne ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności, nawet jeżeli mają one charakter konstytucyjny. Wynika to z istoty i celu drugiej ze wskazanych funkcji samorządów zawodowych, tj. ze sprawowaniem pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Po pierwsze podkreślić należy, że sprawowanie tej pieczy w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wiąże się z obligatoryjną przynależnością do samorządu wszystkich osób wykonujących dany zawód³⁷. Zasadne jest spostrzeżenie H. Izdebskiego, iż to właśnie ta funkcja samorządów zawodowych determinuje konieczność nadania zrzeszeniom takim szczególnego charakteru, ponieważ inne formy podmiotowości korporacyjnej (przede wszystkim stowarzyszeń), choć mogą sprawnie reprezentować interesy swoich członków, okazują się niewystarczające jeżeli chodzi o sprawowanie pieczy nad ich działalnością³⁸. Wynika to z braku wystarczających instrumentów władczych o charakterze publicznoprawnym, w które z kolei wyposażone są samorządy zawodowe. Piecza, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest bowiem, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, funkcją „o cechach władztwa publicznego”³⁹.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny wskazuje również, że „piecza samorządów prawniczych wobec zawodów zaufania publicznego powinna być sprawowana «w granicach interesu publicznego i jego ochrony». Interes ten i jego ochrona nie mogą być, w ocenie Trybunału, utożsamiane - co należy jednoznacznie stwierdzić - z interesem danej korporacji zawodowej”⁴⁰. Determinować to powinno zarówno katalog kompetencji, w które wyposażone są organy samorządu zawodowego (adresatem tej dyrektywy jest prawodawca), jak i sposób wykonywania tych kompetencji (ta dyrektywa adresowana jest z kolei do samorządów zawodowych).

Samo pojęcie pieczy w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP powinno być rozumiane szeroko⁴¹. W piśmiennictwie zaproponowano, by przyjąć, że sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego „polega na wykonywaniu działań gwarantujących wysoką jakość oraz kulturę wykonywania zawodu oraz odpowiedni poziom etyczny i profesjonalny osób, które dany zawód wykonują”⁴². Należy je przy tym odróżniać od nadzoru, na co wyraźnie wskazał Trybunał Konstytucyjny: „«piecza» nie jest tożsama z «nadzorem» nad należytym wykonywaniem zawodu; jest to pojęcie znacznie szersze, obejmujące między innymi udzielanie wsparcia (pomocy) członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków, ale także eg-

36 Ibidem, nb. 16.

37 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, pkt III.2.

38 H. Izdebski, *op. cit.*, s. 34.

39 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, pkt III.3.

40 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2008 r., sygn. akt K 4/07, pkt III.1.1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06, pkt III.1.2. Zob. również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, pkt III.2; J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy...*, s. 97-98.

41 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2010, sygn. akt K 20/08, pkt III.5.1; H. Izdebski, *op. cit.*, s. 35; M. Szydło, *op. cit.*, nb. 54.

42 E. Tkaczyk, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 6/107 (2011), s. 69.

zekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania zawodu⁴³. W literaturze – opierając się na ustaleniach Trybunału Konstytucyjnego – podkreśla się, że piecza może polegać m.in. na władczym decydowaniu lub przynajmniej współdecydowaniu o dopuszczeniu danej osoby do zawodu, ustalaniu zasad deontologii zawodowej, sprawowaniu orzecznictwa dyscyplinarnego czy prowadzeniu rejestru osób wykonujących dany zawód⁴⁴.

Co istotne, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie podkreśla się, że same postanowienia ustawy zasadniczej nie determinują katalogu konkretnych kompetencji samorządu zawodowego, ani nawet jakiegoś określonego modelu sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego⁴⁵. Ustawodawca ma tym względzie daleko idącą, choć nie absolutną swobodę. Granice swobody prawodawcy zwykłego wyznacza przesłanka interesu publicznego, która „precyzuje cel i granice sprawowanej pieczy nad wykonywaniem zawodu”⁴⁶. Dostrzegalna jest powściągliwość Trybunału w ingerowaniu w przyjęty przez ustawodawcę model realizowania przez samorząd zawodowy pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Niemniej jednak sąd prawa za niedopuszczalne uznaje pozbawienie samorządów zawodowych instrumentów, które umożliwiają „sprawowanie należytej pieczy” nad działalnością zawodową osób w nich zrzeszonych⁴⁷. Ponadto, dobór takich instrumentów powinien być dostosowany do specyfiki danego zawodu zaufania publicznego⁴⁸.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obydwie omówione funkcje samorządów zawodowych mają charakter równorzędny z uwagi na to, że w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie brak jest podstaw, by którąkolwiek z nich uznać za ważniejszą⁴⁹. Niemniej jednak Trybunał dostrzegł również pewne trudności w prawidłowej równoległej realizacji obydwu wymienionych funkcji, wskazując, że „w praktyce jednoczesne wypełnianie funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie jest wolne od napięć czy wręcz konfliktów między partykularnymi interesami grupy wykonującej określony zawód a interesem publicznym w granicach którego i dla którego ochrony samorząd sprawuje pieczę nad należytym wykonywaniem tego zawodu”⁵⁰. Powstające w tym względzie kolizje powinno się tym samym rozwiązywać poprzez uzgadnianie interesu korporacyjnego oraz publicznego, co jednak wiązać się może z koniecznością ograniczenia pewnych praw i wolności osób wykonujących zawody zaufania publicznego⁵¹.

43 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2010, sygn. akt K 20/08, pkt III.5.1. Szczegółowe uwagi na temat różnicy między pojęciami pieczy i nadzoru sformułował M. Szydło: *op. cit.*, nb. 54.

44 M. Szydło, *op. cit.*, nb. 56.

45 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06, pkt III.1.2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2010, sygn. akt K 20/08, pkt III.5.1.

46 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2010, sygn. akt K 20/08, pkt III.5.2. Zob. również: J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy...*, s. 98.

47 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06, pkt III.3.

48 M. Szydło, *op. cit.*, nb. 56.

49 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, pkt III.2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2010, sygn. akt K 20/08, pkt III.5.1.

50 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, pkt III.2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2010, sygn. akt K 20/08, pkt III.5.1.

51 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, pkt III.2.

5. Funkcje samorządu zawodowego a korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego

Dotyychczas poczynione ustalenia pozwalają na sformułowanie tezy, że określona w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP funkcja samorządów zawodowych, polegająca na sprawowaniu należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego wiąże się z ograniczeniem niektórych praw i wolności, nawet jeżeli są one chronione konstytucyjnie. W istotę sprawowania pieczy wpisana jest zatem kolizja między korzystaniem przez jednostkę z pewnych praw i wolności, a koniecznością ochrony interesu publicznego, wobec którego zawody zaufania publicznego pełnią rolę służebną.

Z drugiej strony słuszny jest wyrażony w literaturze przedmiotu i przytaczany już pogląd, iż samorządy zawodowe, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP „powinny umożliwiać poszczególnym jednostkom realizację ich konstytucyjnych praw i wolności”⁵². Skłania to do refleksji, iż dostrzeżone przez Trybunał Konstytucyjny napięcie między interesem korporacyjnym, a interesem publicznym może w istocie następować w układzie trójkrotnym, tj. między interesem osoby, która wykonuje dany zawód zaufania publicznego (i chce korzystać z konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności), interesem korporacyjnym oraz interesem publicznym.

W tym kontekście powstaje pytanie o relację art. 17 ust. 1 do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi tzw. generalną klauzulę limitacyjną, określającą zasady na jakich może dochodzić do ograniczenia praw i wolności chronionych postanowieniami ustawy zasadniczej. Przypomnieć w tym miejscu należy, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Problem ten - w kontekście wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) - był przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, wydanego na kanwie pytań prawnych zadanych przez Naczelny Sąd Administracyjny. Trybunał orzekł wówczas, iż art. 40 pkt 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁵³ jest

⁵² Ibidem, nb. 16.

⁵³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1184, 1268.

niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że wskutek niewskazania ustawowych przesłanek dla ustalenia maksymalnej liczby aplikantów adwokackich dopuszcza dowolność w ograniczaniu konstytucyjnych wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Trybunał mocno zaakcentował konieczność integralnego stosowania całości postanowień Konstytucji RP, co oznacza, że możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności chronionych na gruncie ustawy zasadniczej może odbywać się wyłącznie na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (lub ewentualnie z uwzględnieniem tzw. szczególnych klauzul limitacyjnych)⁵⁴. Dotyczy to również osób, które dobrowolnie, spełniając ustawowe przesłanki, przystąpiły do określonej korporacji zawodowej zrzeszającej osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. W tym jednak wypadku (w przeciwieństwie do osób, które dopiero ubiegają się o uzyskanie uprawnień do wykonywania danego zawodu i nie są członkami korporacji) Trybunał zachował nieco dalej idącą powściągliwość. W uzasadnieniu zauważa się mianowicie, że możliwe jest, by przyjąć, iż podjęcie zawodu zaufania publicznego jest „równoznaczne z wolicjonalnym poddaniem się przez nią «pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu» (tym samym stanowi dobrowolne poddanie się unormowaniom wewnątrzkorporacyjnym)”⁵⁵. Jak dalej wywodził Trybunał: „Trybunał Konstytucyjny nie kwestionując – co do zasady – potrzeby częściowego ograniczenia niektórych wolności w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego, stoi na stanowisku, iż wspomniane ograniczenia muszą mieścić się w standardzie ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, wyznaczonych postanowieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia te winny odpowiadać zasadzie proporcjonalności, a nadto – formalnym warunkom ich wprowadzenia «w drodze ustawy», określonym w art. 31 ust. 3 [...]”⁵⁶.

Poza koniecznością uwzględnienia generalnej klauzuli limitacyjnej Trybunał podkreślił również, że wprowadzanie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego determinowane jest również celem pieczy powierzonej samorządom zawodowym. Jak wskazuje się w uzasadnieniu omawianego orzeczenia: „sformułowanie art. 17 ust. 1 wyznacza ramy i ukierunkowanie sprawowanej «pieczy». Ramy te determinuje «interes publiczny». Sprawowana piecza służyć winna – mocą postanowienia konstytucyjnego – ochronie tego interesu. Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie «sprawowania pieczy» podlega zatem konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę”⁵⁷.

W świetle poczynionych przez Trybunał ustaleń można przyjąć, że są one adresowane zarówno do ustawodawcy, jak i organów samorządów zawodowych. Prawodawca, ustalając zakres kompetencji samorządu zawodowego, powinien uwzględniać treść art. 17 ust. 1 Konstytucji RP (chodzi przede wszystkim to by, powierzone samorządom kompetencje w zakresie pieczy mieściły się w granicach i miały na celu ochronę interesu publicznego), a jednocześnie – w zakresie w jakim kompetencje te skutkują ograniczeniem konstytucyjnie chronionych praw i wolności – art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przede wszystkim nie można blankietowo wyposażyć samorządu w kompetencję do stanowienia aktów wewnętrznych, które ograniczałyby prawa i wolności chronione konstytucyjnie ani wprowadzać w drodze ustawy ograniczeń, które nie spełniałyby wymogów proporcjonalności bądź naruszały istotę wolności i praw.

Specyficzna sytuacja odnosi się do ustalania zasad etyki zawodowej. Te stanowione mogą być wyłącznie przez samorządy zawodowe, co wynika z istoty konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy nad wykony-

54 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, pkt III.1.

55 Ibidem.

56 Ibidem.

57 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, pkt III.2.

waniem zawodu zaufania publicznego, przy czym oczywiście ich treść determinuje cel pieczy sprawowanej przez korporację. Teza taka znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że stanowienie norm deontologicznych nie należy do właściwości organów państwa, a do korporacji zawodowych. W postanowieniu z 7 października 1992 r. Trybunał wskazał: „Stanowienie norm deontologicznych nie należy do właściwości organów państwa. Państwo zatem nie jest uprawnione do zlecenia stanowienia tych norm komukolwiek, także organom samorządu lekarskiego. Państwo bowiem może zlecić jedynie tworzenie norm prawnych. Normy deontologiczne, same przez się charakteru prawnego nie posiadają. Należą bowiem do niezależnego od prawa zbioru norm etycznych. Upoważnienie zawarte w ustawie o izbach lekarskich do uchwalenia przez zjazd lekarzy norm deontologicznych jest jedynie ustawowym potwierdzeniem powszechnie uznanego prawa korporacji lekarskiej (także i innych korporacji zawodowych) do określania zasad deontologicznych”⁵⁸. Pogląd ten spotkał się ostatnio z aprobatą w literaturze przedmiotu. Jak bowiem zauważają L. Bosek i J. Roszkiewicz, na gruncie obowiązującej obecnie Konstytucji podstawą kompetencji samorządu zawodowego do ustalania norm deontologicznych jest art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej „z którego doktryna i sam Trybunał niejednokrotnie wywodzili uprawnienie do stanowienia norm deontologii zawodowej, uznając je za immanentny element «pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu»”⁵⁹.

Nadmienić należy, że Trybunał w swoim orzecznictwie neguje dopuszczalność samodzielnego badania norm deontologicznych stanowionych przez samorządy zawodowe z Konstytucją RP. Badanie zgodności z Konstytucją norm deontologicznych może następować wyłącznie w związku z konkretnymi przepisami ustawowymi. W sprawie dotyczącej problematyki ograniczenia wolności słowa lekarza wskutek wprowadzonego w Kodeksie Etyki Lekarskiej zakazu „publicznej dyskredytacji” innych lekarzy (co w praktyce sądów lekarskich utożsamiano *de facto* z zakazem jakiegokolwiek publicznej krytyki, choćby była ona merytorycznie uzasadniona) Trybunał wskazał: „Podstawowe w rozpatrywanej sprawie postanowienie art. 52 ust. 2 KEL ma niewątpliwie charakter generalny (dotyczy określonej kategorii niezindywidualizowanych imiennie adresatów) i abstrakcyjny (jego treść nie wyczerpuje się w jednostkowym nakazie określonego zachowania się). Ze względu na źródło i charakter prawny zawartej w nim reguły postępowania, kwestionuje się natomiast jej samodzielny charakter normatywny. [...] [N]ie sposób zatem uznać, że przedmiotem kontroli Trybunału mogą być wyłącznie powołany wyżej przepis korporacyjny o charakterze deontologicznym oraz stosowny fragment przyrzeczenia lekarskiego rozpatrywane samodzielnie (tj. odrębnie od przepisów ustawy o izbach lekarskich). Postanowienia KEL, ujęte w izolacji od właściwych przepisów ustawowych, należą bowiem do odrębnego porządku normatywnego (deontologicznego) i uzyskują walor prawny w obszarze prawa powszechnie obowiązującego właśnie ze względu na ustawę o izbach lekarskich i w zakresie określonym przez jej przepisy, w szczególności przez art. 4 tej ustawy, stanowiący podstawę prawną wydania KEL”⁶⁰.

Organy samorządów zawodowych wykonując powierzone im przez prawodawcę kompetencje w zakresie sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu (a zatem stosując prawo) powinny natomiast uwzględniać cel tej funkcji (ochrona interesu publicznego) oraz powstrzymać się od stanowienia takich aktów wewnętrzno-korporacyjnych (w tym w zakresie etyki zawodowej), które ograniczałyby prawa i wolności chronione konstytucyjnie z naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Odnosnie do kwestii sprawowania przez samorząd pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” stwierdzić można, że wynika to już z samej wykładni gramatyczno-językowej art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis wyraźnie stanowi o tym,

58 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 1992 r., sygn. akt U 1/92.

59 L. Bosek, J. Roszkiewicz *Konstytucyjne uwarunkowania systemu udzielania świadczeń zdrowotnych*, [w:] *System Prawa Medycznego*, t. III, Organizacja systemu ochrony zdrowia, [red.] R. Stankiewicz, D. Bach-Golecka Warszawa 2020, s. 261.

60 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, pkt III.2.2.

iż można w drodze ustawy tworzyć samorządy zawodowe „sprawujące pieczę [...] w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że postępowanie w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony odnosi się do sposobu sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Pierwszorzędnym adresatem tego obowiązku są te organy samorządów, które podejmują decyzje o charakterze konkretnym i indywidualnym, w szczególności rozpoznając sprawy o charakterze dyscyplinarnym. W tym względzie każdorazowo konieczne jest, by organ taki (np. sąd dyscyplinarny) starannie rozważył, czy wydawane rozstrzygnięcie następuje „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, nie zaś dla ochrony wyłącznie innych dóbr i wartości (w szczególności nie dla ochrony interesu partykularnego czy korporacyjnego).

W tym kontekście za najbardziej problematyczną kwestię uznać należy niedookreśloność sformułowania „interes publiczny”. Decyzja o tym, czy dane zachowanie narusza już normy dyscyplinarne związane chociażby z ograniczeniem wolności słowa osoby wykonującej zawód zaufania publicznego musi być zatem należycie uzasadniona pod kątem klauzuli „interesu publicznego”, tj. wskazywać jak konkretnie interes ten został naruszony i jakie są skutki tego naruszenia.

Do większych nieporozumień doprowadzić może natomiast obowiązek powstrzymania się przez organy samorządów zawodowych od stanowienia takich aktów wewnątrzkorporacyjnych, które ograniczałyby prawa i wolności chronione konstytucyjnie. Prawidłowe jego rozumienie musi uwzględniać kontekst konstytucyjny. Art. 31 ust. 3 stanowi, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w drodze ustawy. Z drugiej jednak strony, nie można pominąć, że z istoty samorządności (stanowiącej emanację fundamentalnej zasady pomocniczości) wyprowadzić należy dyrektywę takiego kształtowania kompetencji samorządów zawodowych, by maksymalnie wiele zagadnień (w tym odnoszących się do odpowiedzialności dyscyplinarnej) poddane było regulacji wewnątrzkorporacyjnej. Zagadnienie to należy poddać analizie z obydwu wskazanych perspektyw.

Odnosząc się do pierwszej z nich należy wskazać, że w cytowanym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym ograniczenia wolności słowa lekarza poprzez nieprawidłową praktykę stosowania Kodeksu Etyki Lekarskiej wskazuje się: „Ustalając, czy zachowano wymóg rangi ustawowej dla przepisu wprowadzającego ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, należy nawiązać do sformułowanej na wstępie koncepcji przedmiotu kontroli. Przedmiot ten stanowi norma prawna zrekonstruowana na podstawie rozpatrywanych łącznie art. 52 ust. 2 KEL w związku z art. 15 ust. 1 i art. 41 u.i.l. [chodzi o uchyloną obecnie ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich]. Uznając szczególną rolę aktów deontologicznych korporacji zawodowych, można więc stwierdzić, że wymóg ustawowej podstawy ograniczenia, przynajmniej w szerokim znaczeniu, został zachowany. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przekazanie upoważnienia do ingerencji w pewne konstytucyjne wolności osób wykonujących zawód zaufania publicznego samorządom zawodowym może być w określonych warunkach uzasadnione, a nawet uznane za zgodne z potrzebami «należytego wykonywania» zawodów reglamentowanych. Upoważnienie to nie może jednak mieć charakteru blankietowego (tak TK w wyroku w sprawie o sygn. P 21/02). Warto przy tym podkreślić, że za nieco bardziej liberalnym ujęciem tej przesłanki przemawia specyfika zawodów zaufania publicznego, jako zawodów regulowanych i poddanych obowiązkowi przynależności do korporacji”⁶¹.

Bardziej szczegółowo do warunków dopuszczalności ustawowego upoważnienia organów samorządu zawodowego do stanowienia regulacji wewnątrzkorporacyjnych ograniczających wolności i prawa konstytucyjne odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r. wskazując, że „przekazanie upoważnienia

61 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, pkt III.5.3.

do ingerencji w pewne wolności osób wykonujących zawód odpowiednim samorządom zawodowym może być w określonych warunkach uzasadnione, a nawet – uznane za zgodne z potrzebami «należytego wykonywania» zawodów reglamentowanych. Upoważnienie to nie może jednak mieć charakteru blankietowego, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustalanie przesłanek (kryteriów) i granic ingerencji w sferę wolności jednostki⁶². Dalej Trybunał podkreślił, że „określenie przesłanek ingerencji w sferę wolności i praw osób fizycznych, zewnętrznych wobec korporacji, nie może być przekazane do samoistnego unormowania w regulacjach typu wewnątrzkorporacyjnego, o charakterze regulaminowym. Zasady i dyrektywy tam zawarte adresowane być winny wyłącznie do organów bądź do innych podmiotów podległych władztwu korporacji”⁶³.

Należy więc przyjąć, że prawodawca może upoważnić samorzady zawodowe do wydawania aktów korporacyjnych, które ograniczają prawa i wolności chronione konstytucyjnie pod następującymi warunkami:

- a) upoważnienie musi być zawarte w treści ustawy;
- b) upoważnienie nie może mieć charakteru blankietowego;
- c) upoważnienie musi zawierać wyraźne ustalenie przesłanek (kryteriów) ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, a także granic tej ingerencji;
- d) wydawane na podstawie upoważnienia akty mogą być adresowane wyłącznie do organów samorządu lub członków korporacji (względnie innych osób podlegających jej władztwu z mocy ustawy, np. aplikantów w przypadku korporacji prawniczych).

W kontekście upoważnienia samorządów zawodowych do stanowienia aktów o charakterze korporacyjnym powstać może pytanie odnośnie do relacji poziomu szczegółowości tego rodzaju upoważnień, a szczegółowością upoważnienia do wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP milczy natomiast w zakresie bezpośrednio odnoszącym się do stanowienia aktów wewnątrzkorporacyjnych, a możliwość ich wydawania wynika pośrednio z charakteru funkcji, jakie ustrojodawca przypisał samorządom zawodowym.

Wydaje się, że rozpatrując to zagadnienie należy uwzględnić cztery zasadnicze okoliczności:

1) samorząd zawodowy stanowi jedną z emanacji zasady pomocniczości. W istocie samorządności leży kompetencja do samodzielnego regulowania spraw, które dotyczą danej wspólnoty, oczywiście w zakresie przewidzianym przede wszystkim w treści ustawy zasadniczej (względnie – o ile przepisy konstytucyjne nie znajdują bezpośredniego zastosowania – z treści ustaw);

2) odmienny jest charakter rozporządzeń oraz aktów wewnątrzkorporacyjnych. Rozporządzenia, podobnie jak akty prawa miejscowego, stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa. Oznacza to potencjalnie głębszą możliwość ingerowania w sferę praw i obowiązków obywateli, czemu ustrojodawca zaradził na kilku poziomach regulacji, a to mianowicie konstruując generalną i szczegółowe klauzule limitacyjne (zawierające wymóg, by ograniczenia praw i wolności wprowadzać wyłącznie w ustawie) oraz precyzując w art. 92 ust. 1

62 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, pkt III.4.

63 Ibidem.

Konstytucji RP cel rozporządzenia jako aktu wykonawczego i szczegółowe wymogi wobec upoważnienia do wydania rozporządzenia. W przypadku aktów wewnątrz korporacyjnych za wystarczające uznano istnienie klauzul limitacyjnych;

3) odmienne są cele, w jakich wydaje się rozporządzenia (wykonanie ustawy) oraz akty korporacyjne (ochrona interesu publicznego);

4) zarówno wykładnia gramatyczno-językowa (brak bezpośrednich wzajemnych odniesień w treści przepisów) jak i systemowa (akty wewnątrz korporacyjne w ogóle nie zostały uwzględnione w rozdziale III ustawy zasadniczej) Konstytucji RP nie dają podstaw do przyjęcia tezy, że upoważnienie do wydania aktów wewnątrz korporacyjnych musi spełniać wymogi analogiczne jak w przypadku rozporządzeń.

Można zatem postawić tezę, że poziom szczegółowości upoważnienia do wydania aktów wewnątrz korporacyjnych nie musi czynić zadość standardom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Podkreślić trzeba, że akty wewnątrz korporacyjne nie mają charakteru wykonawczego względem ustawy. To właśnie jednym z celów regulacji ustawowej statuującej samorząd zawodowy ma być nakreślenie – w poszanowaniu zasady subsydiarności oraz konstytucyjnych funkcji samorządów zawodowych – granic samorządności przyznanej danej wspólnocie korporacyjnej. Nie są zatem akty korporacyjne służebne wobec woli ustawodawcy, a wręcz przeciwnie, stanowią wyraz swoistej autonomii danego zrzeszenia zawodowego.

Należy też pamiętać, że cytowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r. odnosił się w swojej treści do specyficznej sytuacji, a to mianowicie wyłącznie takiej, w której akt wewnątrz korporacyjny miałby w jakimś zakresie ograniczać prawa lub wolności jednostki. W tym zakresie ustawodawca – statuując adresowane do danej korporacji samorządowej upoważnienie do stanowienia aktów wewnętrznych - ograniczony jest wymogami, które wynikają z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie zaś tymi, które odnoszą się do rozporządzeń z mocy art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. W istocie prawidłowo ukształtowana kompetencja samorządów zawodowych ma charakter prowolnościowy i pozostaje w zgodzie z zasadą pomocniczości. Ogranicza ryzyko arbitralności decyzji podejmowanych przez organy samorządów zawodowych w sprawach indywidualnych. Pamiętać też należy, że kompetencje samorządów w zakresie realizacji funkcji sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego następować ma „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, co powinien uwzględnić zarówno ustawodawca formułując dane upoważnienie ustawowe, jak organy stanowiące samorządu zawodowego wydając akty wewnątrz korporacyjne.

Odnosząc się do problemu ewentualnego upoważnienia innych niż samorząd zawodowy podmiotów do stanowienia aktów, które *de facto* znajdują się w zakresie realizowania konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego należy zauważyć, iż z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika wprawdzie, że upoważnienie innych organów (np. Ministra Sprawiedliwości) do regulowania pewnych kwestii związanych z realizacją funkcji samorządów zawodowych jest dopuszczalne⁶⁴, niemniej jednak wydaje się to wysoce niepożądane z uwagi na zasadę subsydiarności. Z orzecznictwa trybunalskiego wyprowadzić można zarazem obowiązek zagwarantowania samorządom zawodowym w tego rodzaju aktach „odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad”, które z aktu takiego mają wynikać (sprawa dotyczyła konkretnie kompetencji samorządu adwokackiego w zakresie kształtowania zasad

64 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2010 r., sygn. akt K 4/07, pkt III.10.1-3. Ostatecznie Trybunał odmówił rozpoznania zarzutu, że pozbawienie Krajowej Rady Notarialnej odpowiedniego do sprawowanej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza wpływu na ustalanie, w drodze uzgodnienia przez Ministra Sprawiedliwości z Krajową Radą Notarialną, zakresu egzaminu notarialnego oraz trybu postępowania komisji egzaminacyjnej, uzasadnia naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdzając niedopuszczalność wydania wyroku w tym zakresie.

przeprowadzania aplikacji i merytorycznej treści egzaminu adwokackiego)⁶⁵. Wydaje się, że dotychczas wypracowane w orzecznictwie Trybunału rozwiązania są niewystarczające, ponieważ z punktu widzenia zasady subsydiarności oraz uwzględniając funkcje powierzone korporacjom zawodowym w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ingerencja podmiotów władzy wykonawczej w działalność samorządów powinna być ograniczona do niezbędnego minimum.

65 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006, sygn. akt K 30/06, pkt 8. Por. również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, pkt III.4.

6. Wnioski

Granice swobody wykonywania zawodów zaufania publicznego na gruncie konstytucyjnym są ściśle skorelowane z realizacją funkcji, które ustawa zasadnicza przypisuje samorządom zawodowym. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP samorzady zawodowe mają reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego oraz sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Obydwie wskazane funkcje są równorzędne, a zatem ich realizacja wymaga zachowania należytej równowagi między koniecznością ochrony interesu korporacyjnego oraz interesu publicznego.

Wpływ na ograniczenie możliwości korzystania z praw i wolności przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego ma przede wszystkim funkcja polegająca na sprawowaniu przez samorząd zawodowy pieczy nad prawidłowym wykonywaniem takich zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie i literaturze przedmiotu poglądem, wprowadzanie pewnych ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności przez takie osoby może być uzasadnione, lecz nie może opierać się o arbitralne kryteria. Po pierwsze, ograniczenia takie muszą czynić zadość zasadzie proporcjonalności i być stanowione w aktach o randze ustawy. Po drugie, sprawowanie pieczy nad działalnością osób wykonujących zawody zaufania publicznego odbywa się wyłącznie dla ochrony interesu publicznego i w jego granicach.

Determinuje to aktywność organów stanowiących samorządu zawodowego, które mogą stanowić akty wewnątrzkorporacyjne ograniczające prawa i wolności chronione konstytucyjnie wyłącznie w oparciu o prawidłowe upoważnienie ustawowe. Ich adresatem mogą być wyłącznie osoby poddane z mocy ustawy władztwu samorządu zawodowego. Regulacja konstytucyjna determinuje również sposób wykonywania tego władztwa („sprawowania pieczy”), co w szczególności odnosi się do odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Musi być ono wykonywane wyłącznie „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, co zawsze powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w konkretnych, indywidualnych decyzjach podejmowanych przez organy samorządu zawodowego.

Samo w sobie sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego nie narusza natomiast art. 45 ust 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Po pierwsze, odpowiedzialność dyscyplinarna opiera się o normy deontologiczne, nie zaś prawne. Po drugie, sądownictwo dyscyplinarne wiąże się z możliwością wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego. Nie jest ona wprawdzie formą kontroli instancyjnej, niemniej jednak pozwala na eliminację tych orzeczeń, które z racji rangi bardzo poważnych uchybień nie powinny funkcjonować w demokratycznym państwie.

Konkludując, przyjąć należy, że konstytucyjne granice wolności wykonywania zawodów zaufania publicznego wyznaczone są poprzez realizację tych kompetencji samorządu, które wynikają z konieczności sprawowania pieczy w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, mających podstawę w przepisach ustawowych, które czynią zadość wymogom przewidzianym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.



WSPARCIE DARCYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@Ordoluris](https://twitter.com/Ordoluris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)