

**Joanna Smarż<sup>1</sup>**

**Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”,  
o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Cz. II<sup>2</sup>**

**Słowa kluczowe:** wolny zawód, zawód zaufania publicznego, samorząd zawodu zaufania publicznego

**Keywords:** freelance, profession of public trust, self-government of the profession of public trust

**Streszczenie**

„Zawód zaufania publicznego” poprzez art. 17 Konstytucji stał się instytucją konstytucyjną, jednak niezdefiniowaną prawnie. Tymczasem określenie zakresu znaczeniowego tego pojęcia jest bardzo istotne z kilku powodów. Przede wszystkim z uwagi na fakt, że z zaliczeniem określonego zawodu do tej grupy wiążą się skutki prawne w postaci przyznawania szczególnych uprawnień i obowiązków osobom taki zawód wykonującym. Po drugie, brak definicji tego pojęcia generuje problemy w zakresie labilności jego znaczenia. Po trzecie, pojęcie to, w sposób błędny, stosowane jest zamiennie z pojęciem „wolnego zawodu”. Dlatego też, powstaje konieczność przybliżenia rozumienia tego pojęcia formułowanego w literaturze prawniczej i orzecznictwie.

---

<sup>1</sup> ORCIDID: 0000-0002-2450-8162, doktor habilitowany, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu. E-mail: j.smarz@uthrad.pl.

<sup>2</sup> Pierwsza część tekstu ukazała się w: „Przeglądzie Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4(56): *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Część I*, doi: 10.15804/ppk.2020.04.13, s. 259.

**Abstract****Relation between the concepts of “liberal profession” and “profession of public trust” referred to in art. 17 par. 1 of the Polish Constitution. Part II**

“Profession of public trust” through the provision of art. 17 of the Constitution became a constitutional institution, but not legally defined. Meanwhile, determining the meaning of this concept is very important for several reasons. First of all, some legal effects are associated with assigning a particular profession to this group such as granting special rights and obligations to persons performing such a profession. Second, the lack of the definition of this concept generates problems in the lability of its meaning. Finally, the term is erroneously used interchangeably with the concept of ‘liberal profession’. Therefore, it is necessary to approximate the understanding of this concept formulated in legal literature and case law.

✱

**I. Definiowanie pojęcia „zawód zaufania publicznego”**

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji<sup>3</sup>, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Użyte w tym przepisie pojęcie „zawodu zaufania publicznego” nie doczekało się definicji legalnej, która wskazywałaby, o jakie zawody chodzi. Dlatego też należy dokonać jego analizy na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny.

Na wstępie należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2002 r.<sup>4</sup>, w którym określając status takich zawodów Trybunał wskazał, że polegają one na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się przyjmowanie informacji dotyczących życia osobistego, a ich wykonywanie określone jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególnie treścią słu-

<sup>3</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

<sup>4</sup> SK 20/00, OTK nr 3/A/2002, poz. 29.

bowania, tradycją korporacji zawodowej, czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji. Zaś spełnienie wysokich wymagań stawianych przez ustawodawcę osobom wykonującym taki zawód jest uzasadnione tym, iż powierzone są im zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego, czy gwarancji wolności i praw jednostki<sup>5</sup>. Z kolei w wyroku z 18 lutego 2004 r.<sup>6</sup> Trybunał dodał, że ważna jest też bezinteresowność, powiązana z misyjnością zawodu. Z orzecznictwa Trybunału wynika także, że zawody te wykonywane są w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne „zaufanie publiczne”, czyli przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu.

Istotny dla przedmiotowych rozważań jest również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r.<sup>7</sup>, uzupełniony kolejnym wyrokiem z 24 marca 2015 r.<sup>8</sup>, w którym wskazał cechy „zawodu zaufania publicznego”. Zliczył do nich:

1. konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie;
2. 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);
3. 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;

<sup>5</sup> Analogiczne stanowisko TK zajął w wyroku z 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK ZU, nr 9/2003, poz. 97 oraz z 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK nr 2/A/2004, poz. 9.

<sup>6</sup> P 21/02, OTK nr 2/A/2004, poz. 9, co powtórzył w wyroku z 2 lipca 2007 r. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72.

<sup>7</sup> K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72 oraz wyrok TK z 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK nr 3/A/2015, poz. 32.

4. 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;
5. pozyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z usług przedstawicieli zawodu zaufania publicznego; informacje te stanowią tajemnicę zawodową, a zwolnienie z niej może nastąpić na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
6. względna samodzielność wykonywania zawodu<sup>9</sup>.

Jak podkreślił Trybunał, nadanie pewnym zawodom charakteru zawodu zaufania publicznego, w rozumieniu Konstytucji, oznacza też ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego.

Wskazanie przez Trybunał Konstytucyjny na samorząd zawodowy, jako istotną cechę „zawodów zaufania publicznego” zmusza do rozstrzygnięcia zagadnienia traktowania samorządu zawodowego, jako elementu definiującego zawody o takim statusie<sup>10</sup>. Jak się jednak wydaje, już przepisami Konstytucji, ustawodawca wprowadzając nową w polskim prawie kategorię „zawodu zaufania publicznego” przesądził, iż instytucja samorządu zawodowego jest istotnym elementem charakterystyki tego zawodu.

W literaturze przedmiotu za traktowaniem samorządu zawodowego jako elementu *sine qua non* pojęcia „zawodu zaufania publicznego”<sup>11</sup>, opowiedziała

---

<sup>9</sup> Podobne cechy wskazywali: J. Hausner i D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 119; M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2663, s. 302; „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 62; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 75–76.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK nr 4/A/2006, poz. 45.

<sup>11</sup> Szerzej na temat definiowania pojęcia „zawód zaufania publicznego” oraz samorządu zawodowego, jako wyznacznika tego pojęcia por. J. Smarż, *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013.

się m.in. K. Wojtczak<sup>12</sup>. Zdaniem tej autorki, za zawody zaufania publicznego można uznać wyłącznie te, dla których mogą być tworzone samorządy zawodowe sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Podobny pogląd wyraził C. Banasiński<sup>13</sup>.

Na problem w zakresie precyzyjnego określenia kryteriów zawodu zaufania publicznego zwracał też uwagę P. Sarnecki, który zauważył, że kwestia ta może stwarzać trudności interpretacyjne przy redagowaniu ustaw traktujących o tych zawodach. Jego zdaniem pamiętać jednak należy, że twórca Konstytucji kształtował samorządy zawodowe w sytuacji, w której funkcjonowały już takie zawody. Jak podkreślał, definiowanie „zawodów zaufania publicznego” dokonywać się musi na poziomie konstytucyjnym, co wynika z przyjętych założeń reguł interpretacji przepisów Konstytucji. Z tych właśnie względów za całkowicie nieuzasadniony uznał pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r.<sup>14</sup>, w którym uznano, że samorządowi status samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego może nadawać tylko ustawa.

Przyjęcie takiego poglądu naruszałoby jednak wspomniane wyżej reguły, czyniąc przepis konstytucyjny zbędnym i otwierając drogę do interpretowania przepisów konstytucyjnych poprzez treść aktów niższego rzędu. Tymczasem „to przepisy ustawowe wyjaśniane muszą być w świetle treści ustalonych dla przepisów konstytucyjnych”<sup>15</sup>.

Paweł Sarnecki nie zgadzając się z przywołanym wyrokiem wskazał, że konsekwencją tego orzeczenia może być sytuacja, w której jedynie ustawodawca

---

<sup>12</sup> Zob. K. Wojtczak, *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 40 i n. K. Wojtczak, *Reglamentacja zawodów zaufania publicznego ze względu na prawną formę ich wykonywania w świetle rozwiązań polskich i państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 157.

<sup>13</sup> C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 191.

<sup>14</sup> I CKN 1217/98, OSNC 2002, nr 1, poz. 13.

<sup>15</sup> P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 154; M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 100; wyrok TK z 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29.

kwalifikuje określone zawody jako zawody zaufania publicznego, a przecież nieodzowne jest istnienie w pierwszej kolejności grupy zawodowej, której członkowie wykonują zawód zaufania publicznego i tym samym różnią się od innych wykonywanych zawodów, a dopiero później tworzenie ram prawnych jej działania i organizowania jej w samorząd zawodowy<sup>16</sup>. Adresatem normy w art. 17 ust. 1 Konstytucji jest ustawodawca, którego zadaniem jest tworzenie samorządów zawodowych. Ustawodawca nie ma jednak prawa swobodnie decydować, które z zawodów można zaliczyć do zawodów zaufania publicznego, a które nie.

Należy przy tym zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym jedynie art. 1 ust. 2 ustawy o rzecznikach patentowych<sup>17</sup> *expressis verbis* stanowi, iż „zawód rzecznika patentowego jest zawodem zaufania publicznego”. Zatem przyjęcie poglądu Sądu Najwyższego ograniczałoby ilość „zawodów zaufania publicznego” do rzecznika patentowego. Nie taka była zapewne intencja ustawodawcy, a poza tym jest to całkowicie niezgodne zarówno z językową, jak i funkcjonalną wykładnią ustawy zasadniczej.

Podobne stanowisko, do przyjętego przez Sąd Najwyższy, zajęło Ministerstwo Sprawiedliwości w uzasadnieniu do projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych<sup>18</sup>. W odniesieniu do treści art. 17 Konstytucji stwierdzono, iż: „Powyższa norma wskazuje, że ustawodawca dysponuje znacznym zakresem swobody w zakresie przyznawania statusu zawodu zaufania publicznego. Wyrazem tej swobody jest zwrot „w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe”. Dalej, powołując się na artykuł autorstwa T. Krawiel ministerstwo przyjęło, iż Konstytucja a zwłaszcza jej art. 17, nie zobowiązuje ustawodawcy do powołania korporacji zawodowej i nie chroni istnienia wcześniej powołanej, ponieważ zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji ustawodawca może nie tylko swobodnie powołać korporację zawodu zaufania publicznego, ale też może swobodnie ją rozwiązać<sup>19</sup>.”

<sup>16</sup> P. Sarnecki, *Glosa do wyroku SN z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98*, „Palestra” 2002, nr 5–6, s. 185.

<sup>17</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2018, poz. 2106 ze zm.).

<sup>18</sup> Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych z 27 września 2012 r., który wraz z uzasadnieniem znalazł się na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości w zakładce projekty aktów prawnych – pozostałe.

<sup>19</sup> T. Krawiel, *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji? Teza nr 4*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 12, s. 28; Wyrok TK z 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK ZU, nr 6/1999, poz. 119.

Powyższe powoduje wątpliwości, co do słuszności pozostawienia ustawodawcy zwykłemu swobody w zakresie kwalifikowania zawodów jako zawodów zaufania publicznego oraz swobody w zakresie powoływania i likwidowania istniejących już samorządów. Dlatego też należy opowiedzieć się za słusnością twierdzenia P. Sarneckiego, iż ustawodawca zwykły nie może dysponować całkowitą swobodą w tym zakresie.

Należy więc uznać, że przepisy nie muszą stanowić wprost o zaliczeniu określonego zawodu do „zawodów zaufania publicznego”. Istotne jest jednak, by z treści ustaw tworzących konkretny samorząd dawało się wyprowadzić cechy tego zawodu, jako „zawodu zaufania publicznego”<sup>20</sup>. Dodatkowo, podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii „zawodu zaufania publicznego” powinno być uznanie, że nałożenie pewnych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupy zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu<sup>21</sup>.

Zdaniem P. Sarneckiego „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 jednostek wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wobec szczególnej sytuacji wykonywania pewnych zawodów, bardzo istotną sprawą jest dochowanie pewnych kanonów etycznych przy ich praktykowaniu oraz wymóg posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych<sup>22</sup>. Zatem „zawód zaufania pu-

<sup>20</sup> M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy*, Poznań 2005, s. 60.

<sup>21</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2. Por. także wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45 oraz L. Kania, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy „Prawo o adwokaturze”*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl> (17.12.2017).

<sup>22</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s.2; P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5; *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2, s. 75; *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art.17 ust.1 Konstytucji)*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2000, nr 5, s. 31. Por. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK ZU nr 9/2003, poz. 97.



blicznego” to zawód, gdzie w szczególnym natężeniu potrzebne jest zagwarantowanie „zaufania” usługobiorcy do świadczącego usługi<sup>23</sup>.

Nie mniej istotne jest odwołanie się do pewnych wyobrażeń społecznych, zgodnie z zasadą, iż pojęcia stosowane w ustawie zasadniczej posiadają znaczenie możliwie najbardziej zbliżone do znaczenia występującego w języku potocznym. Natomiast w świadomości większości osób pojęcie „zawodu zaufania publicznego” często interpretowane jest w kategoriach moralno-etycznych wykonujących je osób. Warto w tym miejscu powołać się na wyniki badań opinii publicznej<sup>24</sup>, z których wynika, że pojęcie to kojarzy się Polakom przede wszystkim z zawodem wymagającym od wykonujących go osób specjalnych standardów etycznych i moralnych. W tym kontekście pojawia się kryterium zaufania społecznego, z którym musi się łączyć wykonywanie zawodu<sup>25</sup>. Zawody te polegają bowiem na świadczeniu pomocy obywatelom, z reguły w sytuacji zagrożenia różnych dóbr osobistych. Dobra te, oprócz wymiaru indywidualnego muszą być uznane za cenne społecznie, dlatego ochrona ich realizacji traktowana jest jako funkcja publiczna<sup>26</sup>. Wynika z tego, że „zawodem zaufania publicznego” jest zawód, który posiada związek z interesem publicznym. Podobnie uważa P. Winczorek<sup>27</sup> i C. Banasiński<sup>28</sup>.

Definiowanie pojęcia „zawodu zaufania publicznego” przysparza więc wiele problemów. Trudno też wypracować kompromis co do katalogu cech charakterystycznych dla tej grupy zawodów mimo, iż pewne jego cechy powta-

---

<sup>23</sup> P. Sarnecki, *Glosa do wyroku SN z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, „Palestra”* 2002, nr 5–6; J. Jacyszyn, *Piecza i nadzór nad notariuszami, „Rejent”* 2003, nr 1, s. 139.

<sup>24</sup> B. Badora, B. Roguska, *Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego, Komunikat z badań*, Warszawa, kwiecień 2004, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K\\_073\\_04.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_073_04.PDF) (17.12.2017).

<sup>25</sup> A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999, s. 31 i n.

<sup>26</sup> K. Brunetko, *Zawody zaufania publicznego. Fachowcy pod własnym nadzorem, „Polityka”* 2006, nr 23, s. 100.

<sup>27</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 30; M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego, „Gdańskie Studia Prawnicze”* 2004, t. XII, s. 95 i n.

<sup>28</sup> C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2001; A. Bierć, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy*, [w:] *Podstawy prawa przedsiębiorstw*, M. Bączyk, A. Bierć, K. Kruczałak, R. Mastalski, M. Tarska, K. Piasecki, A. Szajkowska, Warszawa 1999, s. 72.



rzają się u poszczególnych autorów wypowiadających się na ten temat, jak i w orzecznictwie. Wobec powyższego będą pojawiać się rozbieżności w jego interpretacji, co nie powinno mieć miejsca. Zaliczenie zawodu do kategorii „zawodów zaufania publicznego” wiąże się bowiem z przyznaniem mu istotnych przywilejów, ale i obowiązków, w tym m.in. chodzi o możliwość tworzenia dla niego samorządu zawodowego, upoważnionego do reprezentowania osób wykonujących zawód zaufania publicznego i sprawującego pieczę nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Powyższe z kolei może pociągać za sobą konieczność wprowadzenia wielu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałyby się wiązać<sup>29</sup>.

## II. „Wolny zawód”, a „zawód zaufania publicznego”

Jak wynika z dotychczasowej analizy, w literaturze przedmiotu, próby definiowania pojęcia „zawód zaufania publicznego” idą w różnych kierunkach. Można znaleźć wypowiedzi, według których konstytucyjne pojęcie „zawodów zaufania publicznego” traktowane jest jako kwalifikowana postać „wolnych zawodów”, których istotnym elementem, różnicującym je od wolnego zawodu, jest szczególny charakter stosunku łączącego osobę wykonującą zawód zaufania publicznego z usługobiorcą, nadzór nad wykonywaniem zawodu i związana z nim odpowiedzialność dyscyplinarna oraz własny samorząd. Tak twierdzi np. C. Banasiński<sup>30</sup>. Odmienne natomiast ujmuje tę kwestię M. Szydło, uznając iż „wolne zawody” to „zawody zaufania publicznego”, które posiadają własną korporację zawodową<sup>31</sup>.

Tak zasadnicze rozbieżności wskazują na trudności w ustaleniu jednolitej treści pojęcia „zawodów zaufania publicznego” oraz jego relacji do katego-

<sup>29</sup> J. Smarż, *O możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zaufania publicznego*, „Inżynieria i Budownictwo” 2019, nr 5, s. 246–248; *Ograniczenia prawa wykonywania zawodu inżyniera. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., K 39/15*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 6, s. 131–138.

<sup>30</sup> C. Banasiński, *op.cit.*, s. 191.

<sup>31</sup> M. Szydło, *Nabywanie uprawnień do wykonywania wolnych zawodów*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 7, s. 52.

rii „wolnego zawodu” jedynie w oparciu o wynik językowej wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Na rozbieżności związane z interpretacją pojęcia „zawodu zaufania publicznego” z pewnością ma wpływ stosunkowo późne pojawienie się go w piśmiennictwie prawniczym. Zdaniem M.A. Waligórskiego i S. Pawłowskiego, wprowadzenie przez ustawodawcę do porządku konstytucyjnego terminu „zawodu zaufania publicznego” bez jego bliższego określenia spowodowało trudności w pojmowaniu tej instytucji, gdyż w doktrynie prawa administracyjnego posługiwano się od lat pojęciem „wolnego zawodu”. Jak twierdzą wskazani autorzy, skoro w celu sprawowania należytej pieczy i reprezentacji interesu publicznego został powołany samorząd zawodowy skupiający osoby wykonujące „zawody zaufania publicznego”, a samorzady skupiają osoby wykonujące zawody uznane dotąd za wolne zawody, to można by wnioskować, iż należy postawić znak równości pomiędzy tymi pojęciami<sup>32</sup>. S. Pawłowski twierdzi dalej, że gdyby porównać przedstawione cechy pojęcia „zawody zaufania publicznego” do definicji „wolnego zawodu”, to można uznać, że jeżeli nie są to pojęcia tożsame, to są one co najmniej zbliżone do siebie. Wykonywanie bowiem „wolnego zawodu” cechuje także szczególny charakter aktywności, tzn. zawód ten powinien mieć charakter intelektualny, z czym wiąże się często prestiż społeczny, wymagane są przy tym wysokie kwalifikacje zawodowe. Poza tym są to zawody o dużym znaczeniu społecznym, wykonywane samodzielnie, w sposób niezależny, wiążące się ze szczególnym charakterem stosunku łączącego osobę go wykonującą z odbiorcą świadczenia lub usługi, polegające na zaufaniu, przekazywaniu informacji dotyczących często życia prywatnego. Osoby wykonujące je powinny przedkładać interes klienta nad interes własny. Ponoszą także szczególną odpowiedzialność za szkody będące skutkiem błędu, niezależnie od odpowiedzialności karnej, zawodowej czy dyscyplinarnej<sup>33</sup>.

Podobnie uznaje M. Tabernacka, według której pojęcia „zawód zaufania publicznego” i „wolny zawód” pokrywają się częściowo, ale jak słusznie zastrzega, nie są całkowicie tożsame<sup>34</sup>. Część zawodów uznawana za zawody

<sup>32</sup> M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy*, Poznań 2005, s. 62.

<sup>33</sup> S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 61–63.

<sup>34</sup> M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 62, s. 293; M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, s. 48.

wolne nie odpowiada bowiem normatywnemu sensowi i doktrynalnemu ujęciu „zawodów zaufania publicznego”. Podobnie niektóre zawody, które można uznać za „zawody zaufania publicznego” niezależnie od tego, czy mają zorganizowany urząd samorząd, czy też ich wykonywanie odbywa się bez funkcjonującego samorządu, nie są zawodami, które uznalibyśmy za wolne ze względu na sposób ich wykonywania.

Według mnie, skoro istnieją dwa różne pojęcia, to nie są one tożsame. Wniosek taki nie wypływa jedynie z podstawowej zasady językowej wykładni tekstów prawnych, zgodnie z którą terminom różnobraźmiącym nie należy nadawać jednakowego znaczenia. Podstawowe znaczenie ma tu porównanie poszczególnych elementów składających się na kategorię „zawodu zaufania publicznego” oraz „wolnego zawodu”. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych grup zawodów na dalszy plan schodzi podstawowa dla „wolnych zawodów” cecha, jaką jest swoboda (niezależność) wykonywania poszczególnych czynności zawodowych (korzystanie zgodnie z własną wolą z umiejętności fachowych, wiedzy, doświadczenia itp.). Można bowiem wskazać takie „zawody zaufania publicznego”, gdzie swoboda ta jest znacznie ograniczona. Należy w tym miejscu wskazać np. zawód inżyniera budownictwa, który jest zawodem zaufania publicznego, a którego wykonywanie wymaga zastosowania nie tylko wiedzy fachowej, zwanej sztuką budowlaną, ale też podporządkowane jest przepisom powszechnie obowiązującym, wskazującym podstawowe zasady wykonywania robót budowlanych.

W tej sytuacji jasnym jest, iż zakresy treściowe obu analizowanych pojęć przecinają się. Istnieje grupa „zawodów wolnych”, będących jednocześnie „zawodami zaufania publicznego”, np. zawód lekarza, lekarza dentystry, architekta, inżyniera budownictwa, notariusza, adwokata czy radcy prawnego. Nie oznacza to jednak, że omawiane pojęcia mogą być na płaszczyźnie ustrojowo-prawnej używane zamiennie<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> A. Zwara, *Ryzyko związane z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Fiskus” 2006, nr 17; K. Kubuj, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych* (druk sejmowy nr 680), Warszawa 2008; Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV; *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 75–76; M. Tabernačka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 2663, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 62, s. 302.

W świetle powyższego uważam, że na dzień dzisiejszy, jasnym i podstawowym kryterium rozróżniającym te zawody jest istnienie samorządu zawodowego dla zawodu, który można uznać za zawód zaufania publicznego.

### III. Podsumowanie

W literaturze, doktrynie oraz aktach prawnych pojawiają się dwa pojęcia „wolny zawód” oraz „zawód zaufania publicznego”. Przedmiotowe pojęcia mimo, iż są zbliżone do siebie określają dwie różne grupy zawodów spełniających doniosłe znaczenie w społeczeństwie. Wykonywanie bowiem „wolnego zawodu”, tak jak i „zawodu zaufania publicznego”, cechuje szczególnie charakter aktywności, tzn. zawód ten powinien mieć charakter intelektualny, z czym wiąże się często prestiż społeczny, wymagane są przy tym wysokie kwalifikacje zawodowe. Poza tym są to zawody o dużym znaczeniu społecznym, wykonywane samodzielnie, w sposób niezależny, wiążące się ze szczególnym charakterem stosunku łączącego osobę go wykonującą z odbiorcą świadczenia lub usługi, polegające na zaufaniu, przekazywaniu informacji dotyczących często życia prywatnego. Osoby wykonujące te zawody powinny przedkładać interes klienta nad interes własny. Ponoszą także szczególną odpowiedzialność za szkody będące skutkiem błędu.

Z powyższego wynika, że pojęcia „zawodu zaufania publicznego” i „wolnego zawodu” pokrywają się częściowo w zakresie znaczeniowym, z całą pewnością nie są jednak tożsame. Moim zdaniem, wyznacznikiem zawodów zaufania publicznego jest możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych. Takiego bowiem uprawnienia ustawodawca nie zastrzegł dla wolnych zawodów, które w czasie tworzenia przepisów Konstytucji z 1997 r. były ustawodawcy znane.

### Literatura

- Badora B., Rogusk B., *Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego, Komunikat z badań*, Warszawa, kwiecień 2004.
- Banasiński C., *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.

- Bierć A., *Sytuacja prawna przedsiębiorcy*, [w:] *Podstawy prawa przedsiębiorstw*, M. Bączyk, A. Bierć, K. Kruczalak, R. Mastalski, M. Tarska, K. Piasecki, A. Szajkowska, Warszawa 1999.
- Brunetko K., *Zawody zaufania publicznego. Fachowcy pod własnym nadzorem*, „Polityka” 2006, nr 23.
- Granat M., *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Hausner J. i Długosz D., *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Jacyszyn J., *Pieczka i nadzór nad notariuszami*, „Rejent” 2003, nr 1.
- Kania L., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy „Prawo o adwokaturze”*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”.
- Krawiel T., *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji?* Teza nr 4, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 12.
- Kubuj K., *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych* (druk sejmowy nr 680), Warszawa 2008.
- Oleszko A., *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999.
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Sarnecki P., *Glosa do wyroku SN z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98*, „Palestra” 2002, nr 5–6.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV.
- Sarnecki P., *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.
- Sarnecki P., *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5.
- Sarnecki P., *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art.17 ust.1 Konstytucji)*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2000, nr 5.
- Smarż J., *O możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zaufania publicznego*, „Inżynieria i Budownictwo” 2019, nr 5.
- Smarż J., *Ograniczenia prawa wykonywania zawodu inżyniera. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., K 39/15*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 6.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013.
- Szydło M., *Nabywanie uprawnień do wykonywania wolnych zawodów*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 7.

- Tabernacka M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2663, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2004, t. 62.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007.
- Waligórski M.A., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy i gospodarczy*, Poznań 2005.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wojtczak K., *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Wojtczak K., *Reglamentacja zawodów zaufania publicznego ze względu na prawną formę ich wykonywania w świetle rozwiązań polskich i państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Zwara A., *Ryzyko związane z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Fiskus” 2006, nr 17.