

Joanna Smarż¹

Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego

Słowa kluczowe: zawód zaufania publicznego, Konstytucja RP, piecza, samorząd zawodu zaufania publicznego

Keywords: profession of public trust, custody, The Constitution of Republic of Poland, self-government of the profession of public trust

Streszczenie

Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego jest istotą samorządu zawodowego utworzonego na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Zakres tej pieczy jest bardzo szeroki i zróżnicowany, z uwagi na konieczność dostosowania jej do specyfiki konkretnych zawodów zaufania publicznego. Obejmuje ona większość zadań z zakresu administracji publicznej, w tym między innymi decydowanie o możliwości wykonywania zawodu, rejestracja osób uprawnionych do wykonywania zawodu, a także kontrolowanie sposobu jego wykonywania, poprzez wykonywanie sądownictwa dyscyplinarnego.

Konstytucyjna piecza nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego powinna być sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, czyli w interesie ogółu społeczeństwa, wszystkich obywateli.

¹ ORCID ID: 0000-0002-2450-8162, doktor habilitowany, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu. E-mail: j.smarz@uthrad.pl.

Abstract**The Scope of Constitutional Custody over the Performance of Professions of Public Trust**

Exercising custody over the proper performance of professions of public trust is the essence of professional self-government established pursuant to Art. 17 sec. 1 of the Polish Constitution. The scope of this custody is very wide and varied, due to the need to adapt it to the specificity of specific professions of public trust. It covers most of the tasks in the field of public administration, including, inter alia, deciding on the possibility of practicing a profession, registration of persons authorized to practice a profession, as well as controlling the way in which it is performed by disciplinary jurisdiction.

Constitutional custody over the proper performance of professions of public trust should be exercised within the limits of the public interest and for its protection, that is, in the interest of the general public and all citizens.

✱

I. Wprowadzenie

Podstawowym aktem prawnym przewidującym możliwość tworzenia samorządów zawodowych jest Konstytucja RP². Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy, wskazane samorzady zrzeszają wyłącznie osoby wykonujące „zawody zaufania publicznego” i mają do spełnienia dwa rodzaje zadań: reprezentowanie osób wykonujących zwód zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Pierwsza grupa zadań polega na reprezentacji danego zawodu zaufania publicznego wobec obywateli i ich organizacji oraz wobec organów administracji publicznej. Natomiast druga grupa zadań jest powodem, dla którego ustawodawca powierzył samorządom tych zawodów kompetencje o charak-

² Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 482 ze zm.).

terze publicznym, w tym władcze, realizowane wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego³.

Utworzenie samorządu zawodowego uzależnione jest od konkretnych racjonalnych przesłanek, ale przede wszystkim od stwierdzenia możliwości pełnienia przez dany samorząd w sposób należyty konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Ustawodawca tworząc samorząd pozbawił się uprawnień władczych w tym zakresie, cedując je na samorząd zawodowy⁴.

Celem opracowania jest analiza zakresu zróżnicowania pieczy sprawowanej przez samorzady zawodu zaufania publicznego nad swoimi członkami w zakresie wykonywania przez nich zawodu. Rozważania przeprowadzono w oparciu o metodę dogmatyczną oraz w oparciu o przegląd prezentowanych poglądów doktryny i orzecznictwa, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego.

II. Członkowie samorządu zawodowego

W art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca posłużył się niezdefiniowanym pojęciem zawodów zaufania publicznego⁵. Poszukując wskazówek w definiowaniu tego pojęcia należy odnieść się do orzecznictwa, m.in. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2002 r.⁶, 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 ślubowania, tradycją samorządu, czy szczególnie charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej

³ H. Zięba-Załucka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 10.

⁴ Ł. Mazur, R. Żuk, *Zawody zaufania publicznego*, „Fiskus” 2007, nr 8, <http://www.e-podatnik.pl> (15.06.2022).

⁵ J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, cz. I, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4(56), s. 261.

⁶ Sygn. akt SK 20/00, Legalis nr 54114.

specjalizacji. Zaś spełnienie wysokich wymagań stawianych 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 jednostki⁷. W wyroku z 18 lutego 2004 r.⁸ Trybunał dodał, że ważna jest też bezinteresowność powiązana z misyjnością zawodu. Zawody te wykonywane są w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy „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 zawodu⁹.

Dla identyfikacji zawodów zaufania publicznego istotny jest także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r.¹⁰, uzupełniony przez wyrok z 24 marca 2015 r.¹¹, w którym Trybunał wskazał wprost cechy zawodu zaufania publicznego.

Na podstawie powyższego należy stwierdzić, że przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje swoją dyspozycją zawody mieszczące w sobie pewien ładunek emocjonalny, polegający na wykonywaniu czynności zawodowych wobec konkretnej osoby, z reguły w sytuacjach zagrożenia dla jej rozmaitych dóbr uznawanych za istotne w wymiarze ogólnospołecznym oraz na dostępie w trakcie wykonywania czynności do sfery prywatności korzystających z owych świadczeń zawodowych. Dopełnieniem powyższego jest obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej¹².

⁷ Analogicznie wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, Legalis nr 59772.

⁸ Sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026.

⁹ 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” 2021, nr 1(59), s. 163.

¹⁰ Sygn. akt K 41/05, Legalis nr 83206 oraz z 7 maja 2002 r. sygn. akt SK 20/00, Legalis nr 54114.

¹¹ Wyrok TK z 24 marca 2015 r. sygn. akt K 19/14, Legalis nr 1200645.

¹² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. L. Garlicki, Warszawa 2005; 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.

III. Obowiązek sprawowania pieczy jako podstawowy obowiązek samorządów zawodowych

Jak wynika z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, samorząd zawodowy ma wykonywać zadania o charakterze korporacyjnym, tj. reprezentować osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego. Z drugiej zaś strony, i to jest właśnie, jako zespół zadań publicznych, *ratio* tworzenia takiego samorządu, ma on sprawować pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony¹³. Wskazany podział ma znaczenie także z punktu widzenia problematyki sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu¹⁴. Brak zadań o charakterze publicznym oznaczałby, że nie mamy do czynienia z samorządem, lecz z inną formą zrzeszenia. To publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród innych organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym¹⁵.

Samorząd zawodowy tworzony jest w drodze ustawy, która określa każdorazowo jego cele, wyznacza krąg osób zobowiązanych do członkostwa, przesądza o organizacji i zasadach funkcjonowania samorządu oraz przekazuje mu określone zadania i kompetencje należące zwykle do administracji rządowej. Podstawą powyższego jest główny cel funkcjonowania tych podmiotów, tj. „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów”, co pociąga to za sobą obowiązek przynależności do samorządu wszystkich osób, które wykonują tego rodzaju zawody¹⁶.

Poddanie zawodów zaufania publicznego stosownej pieczy samorządów zawodowych świadczy o tym, że takiego ochronnego rozwiązania wymaga interes publiczny. Piecza samorządów zawodów zaufania publicznego powinna być więc sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, a interes ten nie może być utożsamiany z interesem korporacji zawodowych, czy jej członków¹⁷. Samorząd zawodowy w wykonywaniu swoich ustawowo określonych zadań powinien kierować się nie tylko i nie przede wszystkim interesem

¹³ E. Stawicka, *Konferencja – Rola samorządów zawodowych w zliberalizowanej Europie*, Bruksela 28–29 listopada 2002 r., „Palestra” 2003, nr 1–2.

¹⁴ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 34.

¹⁵ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 61.

¹⁶ Np. wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, Leaglis nr 49846.

¹⁷ Wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026.

zrzeszonych w nim osób, lecz przede wszystkim interesem publicznym¹⁸. Potwierdza to, że „piecza” wynika z powierzenia samorządom funkcji o cechach władztwa publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony¹⁹.

IV. Cel, zakres i granice pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego

Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego ma odbywać się „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Zdaniem Trybunału²⁰, sformułowanie to precyzuje cel i granice sprawowanej „pieczy”. Celem jest przestrzeganie właściwej jakości czynności składających się na wykonywanie zawodów zaufania publicznego. Natomiast stan „docełowy” to „należyte wykonywanie zawodu”, ukierunkowane na ochronę interesu publicznego²¹.

Konstytucja RP i ustawy zwykle nie definiują pojęcia „pieczy”. Według Słownika Języka Polskiego „piecza” oznacza opiekę nad kimś lub nad czymś²². Jest to więc określenie wskazujące nie na rygoryzm postępowania, lecz na wspomaganie, stymulowanie i korygowanie działalności, nacechowane życzliwością i czynione w poczuciu odpowiedzialności za postępowanie podmiotu poddanego pieczy. Jednak pewien element przymusu występuje poprzez powiązanie pieczy z samorządem zawodowym, gdyż element przymusu jest konstytucyjnym wyróżnikiem samorządów zawodowych²³.

¹⁸ Wyrok SN Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 13 maja 1999 r., sygn. akt III SZ 1/99, Legalis nr 48167.

¹⁹ J. Skrzydło, *Zawody zaufania publicznego – demokracja – praworządność*, wykład otwierający ogólnopolską konferencję przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, Łódź 29.09.2007 r.

²⁰ Wyrok TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10, Legalis nr 503296.

²¹ M. Szydło, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 53; K. Radziwiłł, *Reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowanie pieczy nad ich wykonywaniem wyrazem społecznej odpowiedzialności korporacji*, [w:] *Rola samorządów zawodowych – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa*, red. M. Żbikowska, Warszawa 2004, s. 105–111.

²² L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego PWN*, t. II, Warszawa 2007, s. 29.

²³ J. Smarż, *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013, s. 168.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przypisane samorządom „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” przedmiotowo dotyczy sytuacji „wykonywania zawodu”, podmiotowo zaś osób należących do określonego samorządu²⁴. Piecza taka, ze względu na swą naturę i zasięg podmiotowy, nie może więc obejmować czynności, które nie są czynnościami wchodzącymi w zakres wykonywania danego zawodu²⁵. Do kompetencji takich należy m.in. decydowanie o prawie wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie rejestru osób aktualnie zawod ten wykonujących²⁶. Należyte wykonywanie konstytucyjnych funkcji przez samorządy zawodów zaufania publicznego wymaga zapewnienia im nie tylko możliwości kontrolowania sposobu wykonywania zawodu, ale także decydowania o tym kto może dany zawód wykonywać²⁷. Samorządy zawodowe mogą więc, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane. Ograniczenia te wynikają z charakteru samorządów zawodowych, w przypadku których wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej powinna ustępować potrzebie niezynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane²⁸. Na zaufanie to składa

²⁴ Dla przykładu należy wskazać, że w wyroku TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02 (Legalis nr 61026) uznał, że piecza odnosi się do adwokatów i tylko fragmentarycznie (w zakresie wykonywania przez aplikantów powierzonych im niektórych czynności zawodu) do aplikantów adwokackich. Natomiast kandydaci na aplikację nie są jeszcze osobami wykonującymi zawód zaufania publicznego. Nie pozostają oni – choćby z tego powodu – w zasięgu organizacyjnej podległości samorządom zawodowym. W stosunku do nich – do momentu wpisu na listę aplikantów – nie może być więc *ex lege* sprawowana „piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu. Stanowisko to zostało powtórzone w wyroku TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10 (Legalis nr 503296), w którym wyjaśniono, że sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu nie dotyczy osób, które zawodu jeszcze nie wykonują, ale dopiero ubiegają się o możliwość jego wykonywania – por. M. Jackowski, *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11–12.

²⁵ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026 i z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, Legalis nr 73544.

²⁶ Wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, Leaglis nr 49846.

²⁷ Podobnie J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 122.

²⁸ Szerzej por. J. Smarż, *O możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zaufania publicznego*, „Inżynieria i Budownictwo” 2019, nr 5, s. 246–248; idem,

się wiele czynników, takich jak przekonanie o profesjonalnym przygotowaniu wykonującego zawód, jego doświadczeniu, dyskrecji, takcie i kulturze osobistej, zachowaniu dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz przestrzeganiu wartości istotnych dla profilu danego zawodu²⁹. W związku z tym, jak słusznie podkreśla Trybunał, „piecza” nie może być utożsamiona wyłącznie z „nadzorem”, lecz jest pojęciem szerszym, obejmującym m.in. udzielanie wsparcia członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków oraz egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania zawodu³⁰.

Interes publiczny wymaga, aby usługi świadczone przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego cechowały się odpowiednią jakością, aby działania tych osób odpowiadały usprawiedliwionym oczekiwaniom świadczeniobiorców i nie stwarzały dla nich zagrożenia³¹. Taki „nadzór” wyraża się w różnego rodzaju przedsięwzięciach informacyjnych, szkoleniowych, doradczych, ale także w działaniach władczych prowadzących do wykrywania i sankcjonowania zachowań sprzecznych z obowiązkami, jakie ciążą, zgodnie z prawem i zasadami etyki zawodowej na danej osobie w związku z wykonywaniem przez nią zawodu zaufania publicznego. W praktyce oznaczać to musi ustanowienie organów odpowiedzialności zawodowej w postaci np. sądów dyscyplinarnych. Sądownictwo dyscyplinarne spełnia zarówno funkcję publiczną w ramach pieczy, jak również funkcję korporacyjną. Przy wykonywaniu funkcji publicznej stosowane są ustawowe sankcje za nienależyte wykonywanie zawodu³².

Podsumowując można wskazać, że w zakresie pieczy mieści się m.in.: władcze decydowanie o tym, kto może wykonywać określony zawód zaufa-

Ograniczenia prawa wykonywania zawodu inżyniera. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., K 39/15, „Przeгляд Sądowy” 2019, nr 6, s. 131–138.

²⁹ Wyrok TK z 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10, Legalis nr 395049 oraz *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

³⁰ Wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269 oraz J. Smarż, H. Kisilowska, *Samorzady zawodowe architektów i inżynierów budownictwa. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 105 i n., K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Legalis el. 2022.

³¹ Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, Legalis nr 73544.

³² T. Niedziński, *Nadzór sądów i ministra sprawiedliwości nad postępowaniem dyscyplinarnym wobec radców prawnych*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2020, t. CXXIII, nr 3996, s. 294 oraz wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 40/97, Legalis nr 10424.

nia publicznego (jak np. w przypadku zawodu lekarza³³, adwokata³⁴ oraz architekta i inżyniera budownictwa³⁵); prowadzenie rejestru osób mających prawo wykonywania zawodu i aktualnie wykonujących zawód (np. w przypadku zawodu adwokata³⁶ lekarza³⁷ i komornika³⁸, lekarza weterynarii³⁹ oraz architekta i inżyniera budownictwa⁴⁰); kontrolowanie sposobu wykonywania zawodu (np. w przypadku zawodu lekarza⁴¹, notariusza⁴², radcy prawnego⁴³ oraz architekta i inżyniera budownictwa⁴⁴); doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w zawodzie (np. w przypadku zawodu komornika⁴⁵, adwokata⁴⁶, lekarza⁴⁷ i radcy prawnego⁴⁸ oraz architekta i inżyniera budownictwa⁴⁹); ustalanie zasad etyki (deontologii) zawo-

³³ Art. 5 pkt 3–3c ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. 2021, poz. 1342), dalej: „ZawLek”.

³⁴ Art. 18 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. 2020, poz. 1651 ze zm.), dalej: „PrAdw” oraz wyroki TK: z 27 września 2016 r. sygn. akt SK 11/14, Legalis nr 1502222 i z 12 lutego 2013 r., sygn. akt K 6/12, Legalis nr 569551.

³⁵ Art. 8 pkt 4 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. 2019, poz. 1117 ze zm.), dalej: „ZawArchInż”.

³⁶ Por. art. 18 ust. 1 PrAdw.

³⁷ Por. art. 5 pkt 11 ZawLek.

³⁸ Art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. 2021, poz. 850), dalej: „ZawKom” oraz wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269.

³⁹ Art. 17 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. 2019, poz. 1140), dalej: „ZawLekWet” oraz wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, Legalis nr 49846.

⁴⁰ Art. 8 pkt 13 ZawArchInż.

⁴¹ Art. 5 pkt 2 ZawLek.

⁴² Art. 44 ustawy z 14 lutego 1991 r. o notariacie (Dz.U. 2020, poz. 1192 ze zm.), dalej: „PrNot”.

⁴³ Art. 22¹ ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. 2020, poz. 75 ze zm.), dalej: „ZawRadPr”.

⁴⁴ Art. 8 pkt 1 ZawArchInż.

⁴⁵ Art. 195 ust 2 pkt 4 ZawKom oraz wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269.

⁴⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 4 PrAdw.

⁴⁷ Art. 5 pkt 7 ZawLek.

⁴⁸ Art. 41 pkt 4 ZawRadPr.

⁴⁹ Art. 8 pkt 8 ZawArchInż.

dowej (np. w przypadku zawodu lekarza⁵⁰ oraz architekta i inżyniera budownictwa⁵¹); czuwanie nad przestrzeganiem etyki wykonywania zawodu (np. w przypadku zawodu komornika⁵² oraz architekta i inżyniera budownictwa⁵³); sądownictwo dyscyplinarne (np. w przypadku zawodu architekta i inżyniera budownictwa⁵⁴, adwokata⁵⁵, radcy prawnego⁵⁶, notariusza⁵⁷, komornika⁵⁸ i lekarza⁵⁹).

Ponadto TK dopuścił, aby w ramach pieczy ustawodawca powierzał niektórym samorządom dodatkowe zadania publiczne związane ze specyfiką zawodu i zakresem czynności wykonywanych w ramach tego zawodu. Takim zadaniem jest na przykład przechowywanie akt zakończonych postępowań komorniczych⁶⁰, czy utworzenie przez samorząd notarialny systemu informatycznego w celu prowadzenia Rejestru Spadkowego⁶¹.

Jak wynika z powyższego, zakres realizowania pieczy przez konkretne samorzady zawodowe jest zróżnicowany, bowiem udział poszczególnych zawodów w wykonywaniu funkcji administracji publicznej nie jest niejednolity. Ustawodawca kształtując model zadań i kompetencji danego samorzą-

⁵⁰ Art. 5 ust. 1 ZawLek.

⁵¹ Art. 8 pkt 3 ZawArchInż.

⁵² Art. 188 ust. 2 pkt 6) ZawKom oraz wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269.

⁵³ Art. 8 pkt 3 ZawArchInż.

⁵⁴ Art. 8 pkt 10 ZawArchInż oraz wyrok TK z 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09, Legalis nr 254121.

⁵⁵ Art. 90 ust. 1 PrAwd oraz wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 162.

⁵⁶ Art. 64 i n. ZawRadPr. oraz K. Łuniewska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych i aplikantów radcowskich w obliczu zasad rzetelnego procesu*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22, nr 1, s. 64.

⁵⁷ Art. 53 PrNot oraz wyrok TK z 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10, Legalis nr 395049 i P. Karlik, *Pojęcie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2015, s. 22.

⁵⁸ Art. 230 ZawKom oraz wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269.

⁵⁹ Art. 5 pkt 5 ZawLel.

⁶⁰ Wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269, obecnie art. 164 ZawKom.

⁶¹ Wyrok TK z 6 marca 2012 r., sygn. akt K 15/08, Legalis nr 439994 oraz art. 9Si PrNot.

du zawodowego, kieruje się specyfiką zawodu oraz zakresem wykonywanych czynności⁶².

Dla przykładu należy wskazać, że przedstawicielom zawodów medycznych, czy prawniczych powierza się odpowiednio życie, zdrowie, wolność bądź interesy majątkowe konkretnych jednostek⁶³. Ochrona tych wartości wymaga realizacji różnych zadań. Inna jest też droga do uzyskania uprawnień do wykonywania tych zawodów.

Analiza przepisów poszczególnych ustaw samorządowych wykazuje, że ogólny zakres tej pieczy jest szeroki i dość podobny. Wyjątkiem są regulacje dotyczące zawodu komornika sądowego oraz notariusza. Gdzie w przypadku pierwszego ze wskazanych zawodów, do zadań samorządu komorniczego należy jedynie wspieranie organów nadzoru administracyjnego w zakresie pieczy nad sumiennym pełnieniem służby przez komorników oraz należywym wykonywaniem obowiązków przez asesorów i aplikantów⁶⁴. Nadzór ten zaś generalnie sprawuje Minister Sprawiedliwości. Natomiast w przypadku zawodu notariusza brak w ustawie o notariacie bezpośredniej implementacji art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej w odniesieniu do precyzyjnego określenia zakresu sprawowania pieczy przez samorząd zawodowy względem notariuszy w aspekcie zawodowym i samorządowym⁶⁵. W przypadku tego zawodu również ustawodawca przyznaje samorządowi jedynie np. możliwość wypowiedzania się w sprawach zasad etyki zawodu notariusza, a nie do ustalania zasad etyki zawodowej i nadzoru nad jej przestrzeganiem, jak ma to miejsce w przypadku zawodu architekta i inżyniera budownictwa, czy zawodu lekarza.

Tymczasem jak podkreśla się w doktrynie, pojęcie „pieczy” powinno być rozumiane szeroko⁶⁶, gdyż zbyt wąskie jego rozumienie, czy też utożsamia-

⁶² W. Bujko, *Zawód radcy prawnego i samorząd zawodowy radców prawnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. A. Bereza, Warszawa 2013, s. 349.

⁶³ K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Legalis el. 2022.

⁶⁴ Por. art. 195 ust. 2 pkt 1 ZawKom.

⁶⁵ A. Oleszko, *Konstytucyjna piecza samorządu notarialnego podstawą ochrony wartości deontologii i profesjonalizmu zawodowego (dwugłos w dyskusji)*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2020, nr 2, s. 81.

⁶⁶ H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należywym wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja*

nie go wyłącznie z nadzorem, mogłoby prowadzić do nieuwzględnienia szeregu istotnych zadań podejmowanych przez samorząd.

Ramy sprawowanej pieczy określa każdorazowo „interes publiczny”, któremu ochronie powinna służyć sprawowana piecza. Kategoria „interesu publicznego” jest zwrotem niedookreślonym, a jego jednoznaczne zdefiniowanie nie jest możliwe, gdyż treść i granice tego pojęcia kształtowane są przez stosunki społeczne i polityczne, które podlegają stałym przeobrażeniom⁶⁷. Według orzecznictwa, pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym, które odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa i innych podmiotów publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza, jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Należy jednak przyjąć, że ten zakres pojęciowy oznacza interes niezwykły, charakteryzujący się czymś osobliwym, mający nadzwyczajne znaczenie⁶⁸. W literaturze dodatkowo podkreśla się, że kategoria ta nie może być utożsamiana z sumą interesów osobistych, indywidualnych, gdyż to uzależniałoby realizację interesu publicznego od urzeczywistnienia tych indywidualnych interesów⁶⁹. W tym kontekście kategorię interesu publicznego należy odnosić do rodzaju pożytku lub korzyści wynikających z określonych przedsięwzięć. Interes publiczny to korzyść dotycząca ogółu ludzi, służący ogółowi społeczeństwa zorganizowanemu w ramach wspólnoty państwowej, czy też w ramach wspólnot lokalnych. W tym zakresie interes publiczny musi być zawsze rozumiany jako przeciwieństwo interesu partykularnego, w tym zawodowego.

Interes publiczny, któremu służyć ma piecza sprawowana przez samorząd zawodowy, winien być oceniany w kontekście innych zasad konstytucyjnych,

versus wolność wykonywania zawodu, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 34–36 oraz orzeczenia TK z: 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269; z 6 marca 2012 r., sygn. akt K 15/08, Legalis nr 439994; z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026; z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, Leaglis nr 49846; z 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06, Legalis nr 77923.

⁶⁷ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 30.

⁶⁸ Wyrok WSA z 22 stycznia 2004 r., sygn. akt II SA/Ka 2633/2003, Legalis nr 883735.

⁶⁹ J. Dobkowski, *Struktura interesu publicznego a zasada rozdzielania odpowiedzialności publicznoprawnej w administracji*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 94 i n.

w tym zasady państwa jako dobra wspólnego, które jest przeciwieństwem dobra indywidualnego, czy grupowego⁷⁰. Jak uznał Trybunał Konstytucyjny, dobro wspólne zakłada staranne ważenie rozmaitych i niekiedy przeciwstawnych wartości, stosownie do rangi wartości konstytucyjnych, które znajdują się u ich podstaw⁷¹. W szczególności ważenia wymaga ochrona interesu korporacyjnego i interesu publicznego. Interes korporacyjny musi w tym przypadku ustąpić interesowi publicznemu. Jak wielokrotnie podkreślił Trybunał, samorząd zawodowy ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych⁷². Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP *in fine* poprzez werbalizację wymogu działania w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony nie pozostawia wątpliwości co do priorytetowego traktowania interesu publicznego w ramach sprawowanej pieczy⁷³.

Istotę zagadnienia pieczy dostrzega również ustawodawca, który podjął próbę przygotowania projektu o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw⁷⁴. Według art. 6 ww. projektu, piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego sprawowana przez samorząd zawodowy miała obejmować zamknięty katalog zadań, które już obecnie zalicza się do zadań realizowanych w ramach omawianej pieczy. Powyższe od początku budziło zastrzeżenia, ponieważ funkcja „pieczy” daje podstawy rozwijania bardzo wielu działań o różnym charakterze, nie może więc ograniczać się do katalogu zamkniętego i to dla wszystkich zawodów zaufania publicznego

⁷⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11.

⁷¹ Wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10, Legalis nr 439995.

⁷² Wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, Legalis nr 49846.

⁷³ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026 i z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269.

⁷⁴ Por. Projekt IV roboczy z 12 marca 2003 r. o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i publicznym nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych innych ustaw (art. 2), wcześniejszy projekt roboczy o tym samym tytule pochodzi z 27 września 2002 r., „Palestra” 2003, nr 1–2, s. 239 i n.

łącznie, bez uwzględnienia ich specyfiki⁷⁵. Z przepisu tego wynikało także, że piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego sprawowana przez samorząd zawodowy miała obejmować niemal wszystkie rodzaje działalności samorządu. W konsekwencji powyższego projekt ten nie został dalej procedowany.

V. Podsumowanie

Sprawowanie pieczy, jak wynika z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, należy do istoty samorządu zawodowego. Sama reprezentacja interesów członków danej grupy zawodowej nie pociągałaby za sobą konieczności powoływania obligatoryjnego, jeżeli chodzi o członkostwo, samorządu. Wystarczające w tym zakresie byłoby skorzystanie z ogólnych mechanizmów prawa o stowarzyszeniach.

Zakres pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego jest bardzo szeroki i obejmuje większość zadań z zakresu administracji publicznej. Jest on jednak różnie określony przez ustawodawcę w poszczególnych ustawach samorządowych. Wydaje się, że najszerszy zakres pieczy został przewidziany w odniesieniu do zawodu lekarza oraz zawodów architekta i inżyniera budownictwa, w przypadku których to zawodów wartością chronioną jest zdrowie i życie oraz szeroko pojęte bezpieczeństwo. Natomiast w przypadku zawodów prawniczych ustawodawca ogranicza zakres sprawowanej pieczy m.in. poprzez nie samodzielne decydowanie przez samorząd, lecz jedynie współdecydowanie o dopuszczeniu do wykonywania tych zawodów. Moim zdaniem, największe ograniczenia dostrzegalne są w przypadku zawodów notariusza i komornika.

⁷⁵ P. Sarnecki, *Opinia o projekcie ustawy o sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych – ze szczególnym uwzględnieniem jego konstytucyjności*, Krajowa Rada Notarialna 2003.

Literatura

- Bujko W., *Zawód radcy prawnego i samorząd zawodowy radców prawnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. A. Bereza, Warszawa 2013.
- Dąbrowski K., *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Dobkowski, J. *Struktura interesu publicznego a zasada rozdzielania odpowiedzialności publicznoprawnej w administracji*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Drabik L., Sobol E., *Słownik języka polskiego PWN*, t. II, Warszawa 2007.
- Hausner J., Długosz D., *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Izdębski H., *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002.
- Jackowski M., *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11–12.
- Karlik P., *Pojęcie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2015.
- Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Łuniewska K., *Odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych i aplikantów radcowskich w obliczu zasad rzetelnego procesu*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22, nr 1.
- Mazur Ł., Żuk R., *Zawody zaufania publicznego*, „Fiskus” 2007, nr 8, <https://www.e-podatnik.pl>.
- Niedziński T., *Nadzór sądów i ministra sprawiedliwości nad postępowaniem dyscyplinarnym wobec radców prawnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXXIII, nr 3996.
- Oleszko A., *Konstytucyjna piecza samorządu notarialnego podstawą ochrony wartości deontologii i profesjonalizmu zawodowego (dwugłos w dyskusji)*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2020, nr 2.
- Radziwiłł K., *Reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowanie pieczy nad ich wykonywaniem wyrazem społecznej odpowiedzialności korporacji*, [w:] *Rola samorządów zawodowych – zawodów zaufania publicznego – w tworzeniu demokratycznego państwa prawa*, red. M. Żbikowska, Warszawa 2004.
- Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.

- Sarnecki P., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Sarnecki P., *Opinia o projekcie ustawy o sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych – ze szczególnym uwzględnieniem jego konstytucyjności*, Krajowa Rada Notarialna 2003.
- Sarnecki P., *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 2.
- Skrzydło J., *Zawody zaufania publicznego – demokracja – praworządność*, wykład otwierający ogólnopolską konferencję przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, Łódź, 29.09.2007.
- Smarż J., Kisilowska H., *Samorzady zawodowe architektów i inżynierów budownictwa. Komentarz*, Warszawa 2021.
- 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, „Przeгляд Sądowy” 2019, nr 6.
- Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. I*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4(56).
- Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. II*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1(59).
- Smarż J., *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Stawicka E., *Konferencja – Rola samorządów zawodowych w zliberalizowanej Europie*, Bruksela 28–29 listopada 2002 r., „Palestra” 2003, nr 1–2.
- Szydło M., *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Tabernacka M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2663, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2004, nr 62.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zięba-Zalucka H., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 10.