

Cytowanie

CHICAGO: J. Smarż, *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 193–205, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.14>

APA: Smarż, J. (2023), *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4, s. 193–205, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.14>

Joanna Smarż

ORCID ID: 0000-0002-2450-8162

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu

E-mail: j.smarz@uthrad.pl

Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle artykułu 17 ustęp 1 Konstytucji RP

Słowa kluczowe: samorząd zawodowy, członkostwo w samorządzie, piecza nad wykonywaniem zawodu, zawód zaufania publicznego

Keywords: professional self-government, membership in the self-government, supervision over the practice of the profession, profession of public trust

Streszczenie

Charakter obowiązkowego członkostwa w samorządach zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego jest faktem, który próbuje się co jakiś czas kwestionować. Przeciwnikom obligatoryjnego członkostwa trudno jednak wskazać argumenty przemawiające za dobrowolnym członkostwem. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, podstawowym zdaniem samorządów jest sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez swoich członków, co czynią w imieniu państwa, w interesie publicznym. Zatem, aby móc w pełni wykonywać ten nadzór samorządy muszą być wyposażone w uprawnienia władcze w stosunku do wszystkich osób wykonujących określony zawód na równych zasadach.

Celem artykułu jest uzasadnienie obligatoryjnego członkostwa w samorządzie zawodowym, przy wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej.

Abstract

The Nature of Membership in the Professional Self-Governments in the Scope of Article 17 section 1 of the Constitution of the Republic of Poland

The nature of compulsory membership in professional self-governments associating persons covered by the obligation of public trust is a fact that is questioned from time to time. Opponents of obligatory membership, however, find it difficult to argue for the identification of membership. According to art. 17 sec. 1 of the Constitution of the Republic of Poland, the basic opinion of professional self-governments is to supervise the proper performance of the profession by their members, which they do on behalf of the state, in the public interest. Therefore, in order to be able to fully perform this supervision, professional self-governments should be equipped with an authoritative function in relation to all persons covered by the profession on equal terms.

The aim of the article is to justify the obligatory membership in the professional self-government using dogmatic and legal methods.

✱

I. Wprowadzenie

Samorządy zawodowe, zrzeszające osoby wykonujące zawody zaufania publicznego¹, wykonują zadania z zakresu administracji publicznej². Są one zrzeszeniami przymusowymi³, które sprawują pieczę nad należyty wyko-

¹ J. Smarż, *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, s. 259–272 oraz J. Smarż, *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, s. 161–174.

² Wyroki SN z: 13 maja 1999 r., sygn. akt III SZ 1/99, Legalis nr 48167; 5 listopada 2015 r., sygn. akt III ZS 6/15, Legalis nr 1361492, z 13 maja 1999 r., sygn. akt NSZ 1/98, OSNAP 1999, Nr 22, poz. 840.

³ W.J. Wołpiuk, *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 145.

nywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP).

Mimo iż od okresu międzywojennego⁴, zasada obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym jest uznawana za istotę tego samorządu, to zagadnienie powyższe jest przedmiotem licznych dyskusji i propozycji zmian prawnych.

Celem artykułu jest analiza charakteru członkostwa w samorządzie zawodowym oraz odpowiedź na pytanie, czy jest ono niezbędne do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zawodu przez swoich członków. W pracy wykorzystana zostanie metoda dogmatyczno-prawna.

II. Uzasadnienie obowiązkowego członkostwa w doktrynie

Już T. Bigo wskazywał, że przynależność do samorządu zawodowego uzależniona jest od stanu faktycznego, a nie od woli członków i jest istotną cechą związków publicznoprawnych⁵. Podobnie uznawał J. Panejko, M. Jaroszyński i Z. Leoński⁶. Analogicznie stanowisko prezentowane jest obecnie m.in. przez P. Sarneckiego i H. Izdebskiego⁷.

Odmierna interpretacja art. 17 ust. 1 Konstytucji RP powodowałaby, że osoby wykonujące określony zawód zaufania publicznego zostałyby podzielone na dwie grupy: członków samorządu i grupę osób niebędących jego członkami, powodując nierówność wobec prawa, co nie powinno mieć miejsca⁸.

⁴ J.S. Langrod, *Zrzeszenia i zgromadzenia* [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, W.Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 369.

⁵ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 77 i 82.

⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 98; M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 6 i 7; Z. Leoński, *Z problematyki ustrojowego prawa administracyjnego*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1972, nr 3, s. 7.

⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 482 i H. Izdebski, *Elementy teorii państwa* [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, Kraków 2007, s. 42.

⁸ S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 44, J. Smarż, *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013, s. 251.

Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny, niedopuszczalne jest istnienie w ramach jednego zawodu dwóch grup o odmiennych reżimach prawnych, ponieważ byłyby to niezgodne z istotą samorządu zawodowego, wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP⁹. Stanowiłoby też naruszenie zasady równości wobec prawa, którą należy rozumieć jako nakaz traktowania podmiotów podobnych w podobny sposób¹⁰.

Należy więc przyjąć, że obowiązek przynależności wynika z istoty samorządu zawodowego, który powinien działać w imieniu całej grupy zawodowej, a nie tylko osób, które dobrowolnie do niego przystępują¹¹. W przeciwnym razie nie można było też skutecznie stanowić zasad etyki zawodowej i egzekwować ich stosowania¹².

Jak podkreślił S. Pawłowski, niedopuszczalna jest w państwie prawa sytuacja, aby nałożeniu przez ustawodawcę obowiązków na samorządy zawodowe towarzyszyło pozbawienie ich realnej możliwości wykonywania tych obowiązków¹³. A brak członkostwa w samorządzie oznaczałoby brak możliwości wykonywania władztwa publicznego w stosunku do osób, które nie są jego członkami. W takiej sytuacji powstałoby też pytanie, jaki organ posiadałby uprawnienia do nadzorowania osób w nim niezrzeszonych. Zakładając, że byłby to organ państwowy powstałby dualizm regulacji. Jeżeli zaś takim organem byłby organ samorządu zawodowego, to powstawałoby pytanie o legitymizację jego działań w stosunku do osób, które nie są jego członkami. Samorząd posiada bowiem uprawnienia władcze wyłącznie w stosunku do swoich członków¹⁴.

Idea wskazanego dualizmu została zakwestionowana w doktrynie, gdzie podkreśla się, że jednym z podstawowych zadań samorządów zawodowych

⁹ Wyrok TK z 22 maja 2001 r. sygn. akt K 37/00, Legalis nr 49846.

¹⁰ Wyroki TK z: 9 marca 1988 r. sygn. akt U 7/87, Legalis nr 10018, 6 maja 1998 r. sygn. akt K 37/97, Legalis nr 10433.

¹¹ P. Kłusek, *Państwo a samorządy zawodów zaufania publicznego*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2015, nr CIII, s. 75.

¹² A. Kalwas, *Głos w dyskusji [w:] Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 68.

¹³ S. Pawłowski, *Wolność wyboru i wykonywania zawodu na przykładzie zawodów zaufania publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 2003, nr 16, s. 91 i 92.

¹⁴ R. Kmieciak, *Samorząd zawodowy w strukturze administracji państwa [w:] Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, red. R. Kmieciak, Poznań 2010, s. 23 i 25.

jest sprawowanie pieczy¹⁵, której adresatami są wyłącznie przedstawiciele zawodów zaufania publicznego¹⁶. Zaś efektywność tej pieczy uzależniona jest zakresu kompetencji samorządu zawodowego¹⁷.

Przywołane poglądy doktryny potwierdzają nieodzowność obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym. Gdyby bowiem członkostwo byłoby dobrowolne, to nie można byłoby mówić o samorządzie w znaczeniu prawnym¹⁸. Dobrowolna przynależność, moim zdaniem, pozbawiłaby samorządy podstawowych instrumentów służących wypełnianiu przez nie zadań publicznych, zwłaszcza w zakresie sprawowania nadzoru nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Kontrola nad osobami nie zrzeszonymi w samorządzie zawodowym byłaby bowiem niemożliwa przez samorząd, który czyni to w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony¹⁹. Z wykonywaniem określonych zawodów wiąże się obowiązek przynależności do odpowiedniego samorządu i przynależność ta wynika z mocy prawa.

III. Uzasadnienie obowiązkowego członkostwa w orzecznictwie

Za obowiązkową przynależnością do samorządów zawodowych opowiedział się także wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, szczególnie w wyroku z 22 maja 2001 r.²⁰, w którym uznał, że samorząd zawodowy jest instytucją o charakterze przymusowym, zrzeszającą wszystkie osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego. Jako uzasadnienie Trybunał wskazał obowiązek

¹⁵ J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5, s. 93–108.

¹⁶ 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.

¹⁷ M. Szydło, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 48.

¹⁸ S. Pawłowski, *Wolność wyboru...*, s. 93.

¹⁹ A. Młynarska-Sobaczewska, *Zawody zaufania publicznego* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 741.

²⁰ Sygn. akt K 37/00, Legalis nr 49846.

sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem danego zawodu. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w kolejnych orzeczeniach²¹.

Trybunał uznał, że dopuszczając ustawowe tworzenie samorządów zawodowych ustrojodawca stworzył możliwości kształtowania instytucji, które mają łączyć dwie funkcje, tj. reprezentacji i sprawowania pieczy²² i z funkcji tych wywiódł uzasadnienie obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego²³. Skoro bowiem w interesie publicznym i dla jego ochrony samorząd ma sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu i czyni to w imieniu władzy publicznej, to nie można zgodzić się, aby część osób wykonujących określony zawód była poza strukturami samorządu i nie podlegała jego kontroli²⁴. Wykonywanie funkcji przez samorząd wymaga zapewnienia mu możliwości decydowania o tym, kto może wykonywać dany zawód i kontrolowania sposobu jego wykonywania²⁵.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia zgodności obligatoryjnej przynależności do samorządu z gwarantowaną w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wolnością dostępu do zawodu i jego wykonywania. Trybunał uznał, że nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w tym zakresie. Konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodowego jest bowiem piecza nad wykonywaniem zawodu²⁶. Należy też odwołać się do treści art. 17 ust. 1 Konstytucji, w którym brak zastrzeżenia analogicznego, jakie wynika z art. 17 ust. 2 *in fine* Konstytucji.

²¹ Wyroki TK: z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026; z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, Legalis nr 73544; z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08, Legalis nr 178952.

²² Sygn. akt K 37/00, Legalis nr 49846.

²³ Wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, Legalis nr 270269, M. Szydło, *Komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

²⁴ Wyroki TK: z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026; z 18 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06, Legalis nr 77923; z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, Legalis nr 49846.

²⁵ Wyroki TK z: 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119 i 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, Legalis nr 54114.

²⁶ Wyrok z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, Legalis nr 73544 oraz J. Smarż, *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.

IV. Podważanie obowiązkowego członkostwa

Pomimo wskazanego stanowiska doktryny i orzecznictwa, już kilkakrotnie podejmowano próby podważenia obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym. Należy przypomnieć m.in. wniosek J. Kochanowskiego – Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) złożony do Trybunału Konstytucyjnego 12 stycznia 2009 r.²⁷, w którym Rzecznik zakwestionował konstytucyjne podstawy obligatoryjnej przynależności do samorządu²⁸. Uznał on, że ani reprezentacja ani pieczęć nie zakłada obowiązkowej przynależności do samorządu. Dodatkowo podniósł, że obowiązkowa przynależność narusza istotę wolności zrzeszeń (art. 58 ust. 1 Konstytucji²⁹) i art. 20 Deklaracji Praw Człowieka, zgodnie z którym nikogo nie można zmuszać do przynależności do jakiegokolwiek ugrupowania³⁰. Wskazany wniosek nie został jednak podtrzymany przez zastępcę RPO – S. Trociuka, co skutkowało umorzeniem postępowania³¹.

Aktualnie na rozpatrzenie przez Trybunał oczekuje wniosek z 22 kwietnia 2022 r. w sprawie zbadania zgodności z konstytucją przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze³² oraz ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych³³,

²⁷ Wniosek z 12 stycznia 2009 r., znak: RPO-598261-I/08/AK, <https://bip.brpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf/2008/09/598261/1357448.pdf> (28.10.2022).

²⁸ J. Kochanowski, *Kiedy prawo staje się obowiązkiem, a uprawnienie przymusem*, „Gazeta Prawna” 20 stycznia 2009 r.

²⁹ Wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, Legalis nr 46357, odnoszący się do tzw. testu proporcjonalności. Pogląd ten nie jest odosobniony. Należy przywołać np. tezy zawarte w artykule B. Sołtysa, *Finansowanie zadań publicznych samorządów zaufania publicznego — realizacja założenia racjonalnego prawodawcy czy utrzymywanie stanu bezprawności?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXX/1, s. 569, że przerzucenie w całości na samorządy zawodów zaufania publicznego finansowania poszczególnych zadań publicznych w połączeniu z istniejącym obowiązkiem członkostwa w samorządzie stanowi *de facto* ukrytą formę opodatkowania naruszającą konstytucyjne gwarancje prawa daninowego (art. 217 Konstytucji RP). Biorąc pod uwagę obowiązkową przynależność do samorządu obciążenie obowiązkiem ponoszenia składek członkowskich może być również uznane za naruszenie wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP).

³⁰ Deklaracja Powszechna Praw Człowieka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1948 r.

³¹ Por. Trybunał umorzył sprawę dot. przynależności do korporacji, „Rzeczypospolita” z 18 października 2010 r., www.rp.pl (20.11.2022).

³² Ustawa z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. 2017 poz. 2368 ze zm.).

³³ Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1870 ze zm.).

w zakresie zasad przynależności do wskazanych samorządów zawodowych (sygn. akt K 6/22). We wniosku tym posłowie, którzy są jego autorami wskazują, że ustawodawca określając kształt kwestionowanych samorządów zawodowych niezasadnie przyjął jedynie terytorialne kryterium tworzenia jednostek tych samorządów. Ponadto przyznał organom samorządów kompetencje do określenia kształtu struktur terytorialnych, a jednocześnie oparł przynależność adwokata i radcy prawnego do danej jednostki samorządu jedynie na kryterium, odpowiednio siedziby zawodowej lub miejsca zamieszkania. Zdaniem wnioskodawców, takie uregulowanie przekracza wyznaczony przez ustrojodawcę zakres swobody legislacyjnej co do możliwości ukształtowania ustroju samorządu zawodowego.

Autorzy wniosku przekonują, że istnienie tylko terytorialnego kryterium tworzenia jednostek samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych należy postrzegać jako element ograniczający swobodę działalności gospodarczej i wolności wykonywania zawodu przez przedstawicieli tych zawodów. Na potwierdzenie możliwości wprowadzenia pluralizmu w zakresie istnienia samorządów zawodowych dla jednego zawodu, autorzy przywołują wyrok sygn. akt K 1/09, w którym Trybunał wskazał, że byłoby to możliwe pod warunkiem przestrzegania wszystkich konstytucyjnych wytycznych dla samorządów zawodów zaufania publicznego, wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji³⁴. Ewentualny pluralizm samorządów zawodowych musiałby więc mieć na celu ochronę interesu publicznego i wynikać z przekonania ustawodawcy, że interes ten będzie lepiej chroniony przez kilka samorządów dla danego zawodu niż, jak to jest obecnie, przez jeden. Co prawda wniosek ten nie podważa wprost obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, lecz jedynie obligatoryjną przynależność do określonej jednostki tego samorządu oraz okoliczności, które powinny decydować o przynależności do danej struktury wewnętrznej. Wniosek ten, a dokładniej jego rozstrzygnięcie, może jednak wpłynąć negatywnie na postrzeganie obligatoryjnej przynależności do samorządów zawodowych w ogóle.

³⁴ Jak wskazał skład orzekający w przywołanym wyroku sygn. akt K 1/09, użyta w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP liczba mnoga sugeruje, że ustrojodawca dopuszcza nie tylko odrębne samorzady dla poszczególnych zawodów, ale także powoływanie kilku samorządów dla tego samego zawodu, które np. różniłyby się pod względem światopoglądowym.

Zagadnienie objęte wnioskiem zostało już jednak rozstrzygnięte w doktrynie, gdzie P. Sarnecki, analizując wyrok sygn. akt K 37/00 wywiódł z niego, że powoływane przez ustawy samorzady zawodowe uzyskują status oficjalnego przedstawiciela określonej grupy zawodowej. Zatem, dla przedstawicieli określonego zawodu może być utworzony tylko jeden samorząd³⁵.

Złożenie tego wniosku postrzegane jest jako kolejna próba „zamachu” na samorzady zawodowe. Wniosek ten oczekuje na rozpatrzenie, a jego wynik będzie miał wpływ na wszystkie samorzady zawodowe.

V. Ocena zasadności obowiązkowego członkostwa

Jak wynika z analizy tytułowego zagadnienia kwestia obowiązkowego członkostwa w samorządach zawodowych budzi wątpliwości mimo iż Trybunał wielokrotnie wskazywał, że jest ono uzasadnione koniecznością sprawowania pieczy nad osobami wykonującymi zawody zaufania publicznego na równych zasadach³⁶. Pogląd ten należy uznać za uzasadniony.

Z uwagi na zasadę pomocniczości i równości należy zakwestionować możliwość tworzenia dualizmu w zakresie nadzoru nad osobami wykonującymi dany zawód zaufania publicznego. Należy też odrzucić możliwość tworzenia kilku samorządów zawodowych dla jednego zawodu. Pomimo iż Trybunał dostrzegł taką możliwość trudno byłoby spełnić kryteria mające na celu zapewnienie równego traktowania członków samorządu i pozostałych reprezentantów takich zawodów.

³⁵ P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 483.

³⁶ Wielokrotnie TK dokonał uznania określonego zawodu za zawód zaufania publicznego, co wiąże się z obowiązkowym członkostwem w samorządzie właściwym dla tego zawodu. Odnosiło się to np. do zawodu: adwokata – wyrok z 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, *Legalis* nr 54114; radcy prawnego – wyrok z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08, *Legalis* nr 178952; notariusza – wyrok z 26 marca 2008 r., sygn. akt K 4/07, *Legalis* nr 95188; architekta i inżyniera budownictwa – wyrok TK z 24 marca 2015 r. sygn. akt K 19/14, *Legalis* nr 1200645; komornika – wyrok z 14 maja 2009 r. sygn. akt K 21/08, *Legalis* nr 158405. W odniesieniu do niektórych zawodów wypowiedział się też wprost na temat obowiązkowego członkostwa. Tak było np. w przypadku zawodu: adwokata i radcy prawnego – wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, *Legalis* nr 61026); architekta i inżyniera budownictwa – wyrok TK z 24 marca 2015 r. sygn. akt K 19/14, *Legalis* nr 1200645); lekarza – wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, *Legalis* nr 49846.

Należy uznać, że konieczność wprowadzenia ograniczeń w demokratycznym państwie prawa oznacza potrzebę oceny, czy tego samego celu nie można osiągnąć przy użyciu innych środków, które w mniejszym stopniu ingerowałyby w sferę wolności i praw jednostki³⁷. Wprowadzane ograniczenia muszą też odpowiadać testowi proporcjonalności³⁸ i nie mogą naruszać istoty wolności zrzeszania się³⁹, a miałyby ono miejsce, gdyby ograniczenia takie uniemożliwiły realizowanie funkcji, jakiej wolność ta służy. W odniesieniu do określonej kategorii osób byłoby to wprowadzenie np. zakazu zrzeszania się w jakiegokolwiek organizacji i w ten sposób pozostawienie danej grupy poza ramami społeczeństwa obywatelskiego⁴⁰. Z taką sytuacją nie mamy do czynienia w przypadku samorządów zawodowych.

Nie można też uznać, że obowiązek członkostwa w samorządzie zawodowym narusza art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Gwarancje konstytucyjne wynikające z tego przepisu obejmują bowiem wyłącznie zrzeszenia o charakterze dobrowolnym, czyli m.in. stowarzyszenia, związki zawodowe, partie polityczne, czy inne dobrowolne zrzeszenia i nie może być odnoszona do samorządów zawodowych⁴¹.

Należy też przypomnieć wyrok TK z 22 maja 2001r.⁴², w którym Trybunał uznał, że wolność wykonywania zawodu nie ma charakteru absolutnego, a reguły jego ograniczenia może określić ustawa. Przesłanki, wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie mogą więc prowadzić do wniosku, że przynależność do samorządu zawodowego powinna opierać się na zasadach dobrowolności. Jak uznał Trybunał, ustawodawca musi wprowadzić obligatoryjną przynależność do samorządu, jeśli zdecyduje się na jego utworzenie⁴³. Jeśli więc zaliczymy określony zawód do grupy zawodów zaufania publicznego, to termin „może” należałoby interpretować jako „po-

³⁷ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, Legalis nr 46357.

³⁸ Wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. akt K 33/05, Legalis nr 74631.

³⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 103.

⁴⁰ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, Legalis nr 53826.

⁴¹ K. Gulczyńska, *Samorzady a zrzeszenia jako odrębne formy realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10, s. 43.

⁴² Sygn. akt K 37/00, Legalis nr 49846.

⁴³ J. Roszkiewicz, *Prawnicze samorzady zawodowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca prawny” 2021, nr 1(26), s. 12.

winien⁴⁴. Problem sprowadza się jedynie do oceny, czy określony zawód jest zawodem zaufania publicznego. Brak kryteriów wyodrębnienia takiego zawodu w Konstytucji RP wymaga sięgnięcia w tym zakresie do poglądów doktryny i judykatury⁴⁵.

VI. Podsumowanie

Kwestia obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym budzi wątpliwości, ponieważ nie wynika ona jednoznacznie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, lecz z jego wykładni. Poglądy doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego potwierdzają jednoznacznie obligatoryjny charakter członkostwa w samorządzie zawodowym. Ze zdziwieniem więc należy przyjąć kolejne próby zniesienia obligatoryjnego członkostwa w samorządach zawodowych. Z istoty samorządu wynika bowiem, że z racji wykonywanych zadań, szczególnie z zakresu sprawowania pieczy, muszą one obejmować na równych zasadach wszystkie osoby wykonujące określony zawód, czyli jest to przynależność obowiązkowa.

Dobrowolna przynależność pozbawiłaby samorządy instrumentów służących wypełnianiu przez nie misji publicznej, jaką jest nadzór nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, co czynią w imieniu państwa⁴⁶. Kontrola nad osobami nie zrzeszonymi byłaby niemożliwa. Brak wymogu obowiązkowego członkostwa w samorządach zawodowych doprowadziłby do przekształcenia samorządów w stowarzyszenia, które działają wyłącznie w interesie swoich członków.

⁴⁴ Wyrok TK z: 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10, LEX nr 1074544; 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10, LEX nr 1191972; 12 lutego 2013 r., sygn. akt K 6/12, LEX nr 1271750.

⁴⁵ Podobnie TK w wyroku z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, Legalis nr 1200645.

⁴⁶ Zadania te zostały im przekazane, na zasadzie decentralizacji, chociaż zakres decentralizacji poprzez samorządy zawodowe jest inny niż w przypadku samorządu terytorialnego – por. J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 62–74 i S. Pawłowski, *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa-Łódź 2019, s. 635.

Literatura

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Gulczyńska K., *Samorządy a zrzeszenia jako odrębne formy realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10.
- Izdebski H., *Elementy teorii państwa* [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, Kraków 2007.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
- Kalwas A., *Głos w dyskusji* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Kłusek P., *Państwo a samorządy zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr CIII.
- Kmieciak R., *Samorząd zawodowy w strukturze administracji państwa* [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, red. R. Kmiecik, Poznań 2010.
- Kochanowski J., *Kiedy prawo staje się obowiązkiem, a uprawnienie przymusem*, „Gazeta Prawna” z 20 stycznia 2009 r.
- Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Langrod J.S., *Zrzeszenia i zgromadzenia* [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, W.Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939.
- Leoński Z., *Z problematyki ustrojowego prawa administracyjnego*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1972, nr 3.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Zawody zaufania publicznego* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pawłowski S., *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa-Łódź 2019.
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Pawłowski S., *Wolność wyboru i wykonywania zawodu na przykładzie zawodów zaufania publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 2003, nr 16.
- Roszkiewicz J., *Prawnicze samorządy zawodowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca prawny” 2021, nr 1(26).
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 17* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

- Sarnecki P., *Opinia o projekcie ustawy o sprawowaniu pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych – ze szczególnym uwzględnieniem jego konstytucyjności*, Krajowa Rada Notarialna 2003.
- 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., *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.
- Smarż J., *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.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Smarż J., *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69).
- Sołtys B., *Finansowanie zadań publicznych samorządów zaufania publicznego — realizacja założenia racjonalnego prawodawcy czy utrzymywanie stanu bezprawności?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXX/1.
- Szydło M., *Komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Wołpiuk W.J., *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny [w:] Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.