

PAWEŁ KLUSEK

PAŃSTWO A SAMORZĄDY ZAWODÓW ZAUFANIA
PUBLICZNEGO

WPROWADZENIE

Kwestia wykonywania zawodu została poruszona w wielu aktach prawnych. Wspomina o niej art. 15 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, który stanowi, że każdy ma prawo wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu. Wolność wyboru i wykonywania zawodu gwarantuje również art. 65 ust. 1 Konstytucji. Wolność ta polega na swobodzie w zakresie wyboru, podejmowania i wykonywania każdego rodzaju pracy¹. Dotyczy to również zawodów zaufania publicznego, które są uznawane za profesje o szczególnym znaczeniu. W tym przypadku wolność wyboru i wykonywania zawodu może być jednak ograniczona poprzez ustanowienie samorządu zawodowego, który reprezentuje i sprawuje pieczę nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego.

Regulacje związane z wykonywaniem zawodu znajdują się również w aktach rangi ustawowej. Art. 41¹ k.c.² definiujący pojęcie przedsiębiorcy stanowi, że prowadzi on we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Natomiast zgodnie z art. 2 u.s.d.g.³ działalność zawodowa jest rodzajem działalności gospodarczej⁴. Podmiot prowadzący działalność zawodową będzie zatem także przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 u.s.d.g.⁵ Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że osoby prowadzące działalność zawodową można uznać

¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 337.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, Dz.U. 2014, poz. 121, z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2015, poz. 541, z późn. zm.

⁴ K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 225.

⁵ Art. 4 u.s.d.g. uznaje za przedsiębiorców osoby fizyczne, osoby prawne, ułonne osoby prawne wykonujące działalność gospodarczą we własnym imieniu, a także wspólników spółki cywilnej wykonujących taką działalność.

za przedsiębiorców, co oznacza, że w zakresie tego pojęcia mieszczą się również przedstawiciele wolnych zawodów⁶ i zawodów zaufania publicznego⁷.

Wykonywanie takich zawodów można też rozpatrywać pod kątem społecznej gospodarki rynkowej. Art. 20 Konstytucji stanowi, że jest ona podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej i opiera się na trzech filarach: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W tym kontekście wykonywanie specyficznego rodzaju zawodów, jakimi są zawody zaufania publicznego, będzie związane z ograniczeniem pierwszego z wymienionych filarów, czyli wolnością działalności gospodarczej. Jest to spowodowane aktywnością państwa, które tworzy ramy prawne dla funkcjonowania samorządów zawodowych ustanowionych dla zawodów zaufania publicznego, nadając im jednocześnie kompetencje ograniczające nie tylko swobodę działalności gospodarczej, ale też wolność wyboru i wykonywania zawodu. Dlatego należy ustalić, czym jest zawód zaufania publicznego i kiedy ustawodawca może skorzystać ze swojej kompetencji do ustanowienia odpowiedniego samorządu zawodowego.

ZAWÓD ZAUFANIA PUBLICZNEGO A WOLNE ZAWODY

Pojęcie zawodu zaufania publicznego zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego wraz z Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. Art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowi bowiem, że „W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Pojęcie zawodu zaufania publicznego, jest specyficzną konstrukcją, która nie występuje w innych krajach europejskich. W polskim prawodawstwie nie ma też legalnej definicji zawodu zaufania publicznego co może rodzić pewne problemy przy kwalifikacji danej profesji do kategorii takich zawodów. Dlatego ustaleniem definicji tych szczególnych zawodów zajęły się doktryna i orzecznictwo, w których można odnaleźć próby identyfikacji cech zawodu zaufania publicznego.

Na wstępie należy zaznaczyć związek tego pojęcia z tak zwanymi wolnymi zawodami, które również nie doczekały się ustawowej definicji legalnej. Niektórzy autorzy utożsamiają zawody zaufania publicznego z wolnymi zawodami, błędnie nadając obydwu terminom znaczenie synonimiczne⁸. Może to wynikać z faktu, iż zakresy pojęciowe obydwu terminów częściowo się pokrywają, co oznacza, że

⁶ *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2015, s. 192.

⁷ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 162.

⁸ Ł. Mazur, R. Żuk, *Zawody zaufania publicznego*, http://www.e-podatnik.pl/arttykul/fiskus/12584/Zawody_zaufania_publicznego.html (dostęp: 13.07.2015).

wszystkie zawody zaufania publicznego będą miały atrybuty wolnych zawodów, ale nie każdy wolny zawód można zaliczyć do zawodów zaufania publicznego. Przyczyną tego jest fakt, iż zawody zaufania publicznego posiadają dodatkową cechę, jaką jest występowanie samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Chodzi tu o taką korporację zawodową, która ma sprawować pieczę nad prawidłowym wykonywaniem zawodu dla ochrony interesu publicznego i w jego granicach⁹. Za częściowym pokrywaniem się obydwu terminów opowiada się także M. Kulesza, który zastrzega jednak, że zawód zaufania publicznego cechuje się dodatkowo określoną „misją publiczną”¹⁰.

Warto też wspomnieć, że w doktrynie istnieje odmienny pogląd, zgodnie z którym nie każdy zawód zaufania publicznego jest wolnym zawodem. Zaprzecza to tezie o częściowym pokrywaniu się obydwu terminów. W tym przypadku przyjmuje się tezę o krzyżowaniu się zakresów tych pojęć. Za kryterium pozwalające wyróżnić takie zawody uznawane jest posiadanie specyficznego samorządu zawodowego. Przykładowo wskazuje się tu na zawód sędziego mający charakter służby publicznej¹¹. Ciężko jest jednak jednoznacznie rozstrzygnąć, czy takie pojmowanie zakresów wolnych zawodów i zawodów zaufania publicznego jest właściwe. Wydaje się jednak, że bardziej trafne jest pierwsze stanowisko zakładające częściowe pokrywanie się zakresów pojęciowych wolnych zawodów i zawodów zaufania publicznego. Przemawia za tym fakt, że zawody takie jak sędzia, prokurator czy kurator sądowy nie są zawodami zaufania publicznego, ponieważ ich samorządy są usytuowane w strukturach instytucji państwowych. Dlatego nie można ich uznać za w pełni zdecentralizowane podmioty, jak w przypadku samorządów zawodowych adwokatów, lekarzy czy biegłych rewidentów¹².

Aby lepiej zrozumieć, czym jest zawód zaufania publicznego i jaką rolę pełni w nim samorząd zawodowy, trzeba zestawić to pojęcie z wolnym zawodem. Pozwoli to uchwycić różnicę występującą między obydwoma terminami. Jak już wspomniano, w polskim prawie brakuje legalnej definicji wolnego zawodu. Ustawodawca od dawna używa jednak tego pojęcia w różnych aktach prawnych. Po raz pierwszy pojęcia „wolnego zawodu” użyto wprost w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 czerwca 1934 roku — Kodeks handlowy. Art. 3 tego rozporządzenia stanowił, że: „Wykonywanie zawodu wolnego samo przez

⁹ 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 wolność wykonywania zawodu: materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka*, 8 kwietnia 2002 r., oprac. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 40–41.

¹⁰ M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego...*, s. 27.

¹¹ A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi przedstawicieli zawodów prawniczych*, Warszawa 2015, s. 24.

¹² P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013, s. 92.

się nie jest przedsiębiorstwem zawodowym”¹³. Wzmianka na temat wolnych zawodów znajduje się też w Konstytucji kwietniowej z 1935 roku, która w art. 76 ust. 1 stanowi, że „dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne”¹⁴.

Obecnie do wolnych zawodów odwołują się dwie ustawy: Ordynacja podatkowa¹⁵ oraz Kodeks spółek handlowych¹⁶. W art. 3 pkt 9 Ordynacji podatkowej określono wolne zawody jako wykonywanie działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek. Natomiast art. 86 k.s.h. stanowi, że spółka partnerska jest tworzona przez partnerów w celu wykonywania wolnego zawodu oraz że spółka partnerska może być zawiązana w celu wykonywania więcej niż jednego wolnego zawodu, chyba że ustawa stanowi inaczej.

W przypadku prawa międzynarodowego pojęcie wolnego zawodu można znaleźć w umowach zawieranych przez Polskę z innymi państwami w celu unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku.

Prawo unijne także nie definiuje jednoznacznie wolnych zawodów, ponieważ kompetencje do tego typu regulacji pozostały w gestii państw członkowskich. Jedynie dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych odnosi się do wolnych zawodów, stanowiąc w preambule (pkt 43), że należą do nich „zawody wykonywane osobiście na podstawie odpowiednich kwalifikacji zawodowych w sposób odpowiedzialny i zawodowo niezależny przez osoby świadczące usługi intelektualne i koncepcyjne w interesie klienta i w interesie publicznym”.

Brak ustawowej definicji wolnego zawodu starają się uzupełnić przedstawiciele doktryny, którzy przyjmują różne znaczenie tego pojęcia. Przykładowo można tu podać definicję zaproponowaną przez K. Wojtczak, która przez wolny zawód rozumie

osobiste i samodzielne wykonywanie wewnątrznie spójnego zespołu czynności o charakterze intelektualnym, wymagających wysokich kwalifikacji (wiedzy i praktyki), systematycznie, w zamian za honorarium bezinteresownie ustalone, służące zapewnieniu świadczeń i usług klientom oraz ochronie innych wartości interesu ogólnego, zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, zasadami etycznymi i deontologicznymi¹⁷.

¹³ A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Warszawa 2013, s. 8.

¹⁴ Konstytucja kwietniowa (1935), http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_kwietniowa_%281935%29 (dostęp: 10.04.2015).

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2015, poz. 613, z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2013, poz. 1030, z późn. zm.

¹⁷ J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, s. 21, za: K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 112.

Jak widać na przykładzie definicji zaproponowanej przez K. Wojtczak, próby definiowania wolnych zawodów polegają na wyciąganiu przed nawias elementów wspólnych dla wszystkich zawodów tego typu. W doktrynie można też znaleźć wiele innych definicji wymieniających cechy wolnego zawodu. Na ich podstawie można stworzyć katalog cech charakteryzujących zawody uznawane za wolne. Szerokiego ich zestawienia dokonał J. Jacyszyn, który wymienia tu następujące elementy: regulowany charakter; osobisty sposób świadczenia usług; kwalifikowane wykształcenie; aksjologia wykonywania zawodu; struktura wykonywania wolnego zawodu; niezależność zawodowa; etos zawodowy; stan i sposób zorganizowania; wynagrodzenie; tajemnica zawodowa; szczególna odpowiedzialność; samorządność korporacyjna¹⁸. Wątpliwości może budzić ostatni z wymienionych atrybutów, ponieważ, jak wskazuje sam autor, w doktrynie istnieje rozbieżność w kwestii uznawania przymiotu samorządności za warunek *sine qua non* istnienia wolnego zawodu¹⁹.

Wymienione wyżej cechy wolnych zawodów odpowiadają co do zasady atrybutom, które są przypisywane zawodom zaufania publicznego²⁰, dlatego ustalenie katalogu tych cech ma duże znaczenie dla zrozumienia istoty zawodów, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Część z nich można też znaleźć w definicjach konstruowanych przez różnych autorów. Przykładowo H. Izdebski uważa, że zawody zaufania publicznego mają następujące cechy: regulowany charakter, zdolność do autoregulacji i do samoregulacji środowiskowej, określone standardy postępowania, posiadanie kodeksu etycznego, a także rzeczywiste funkcjonowanie zawodu w praktyce²¹. Natomiast J. Hausner i D. Długosz przyjmują, że niezbędnym elementem pojęcia zawodu zaufania publicznego są: posiadanie niewrażliwych informacji o klientach i uznawanie ich za tajemnicę zawodową, posiadanie immunitetu zwalniającego z odpowiedzialności za nieujawnienie tych informacji, niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej, występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz konieczność posiadania bardzo wysokich wymogów etycznych, nienarzucanych z zewnątrz, tradycyjnie kształtowanych przez samo środowisko korporacji zawodowej, a także wyraźne oddzielenie samorządu tych zawodów od samorządu gospodarczego²². Inni autorzy, jak wspomniany już M. Kulesza czy W.J. Wołpiuk, za istotną cechę zawodu zaufania publicznego uznają jego misyjność. Atrybut ten łączony jest z zarobkowością będącą nieodłączną cechą wykonywania każdego zawodu. W tym przypadku misyjność zawodu za-

¹⁸ J. Jacyszyn, *op. cit.*, s. 42–43.

¹⁹ *Ibidem*, s. 102.

²⁰ D. Karkowska, *Zawody medyczne*, Warszawa 2012, s. 269.

²¹ H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego...*, s. 34.

²² J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego...*, s. 119–120.

ufania publicznego oznacza, że chęć osiągnięcia zysku ustępuje pierwszeństwa potrzebie zabezpieczenia interesu publicznego²³.

Na temat istoty zawodu zaufania publicznego wypowiedzieli się także członkowie Trybunału Konstytucyjnego, którzy w wyroku z dnia 2 lipca 2007 roku wskazali podstawowe cechy charakterystyczne dla tego pojęcia²⁴. W pierwszej kolejności odniósł się do powierzania przedstawicielom zawodów zaufania publicznego poufnych informacji dotyczących życia osobistego, a także zorganizowania tych zawodów w taki sposób, aby ich klienci mieli przekonanie, że powierzone informacje będą wykorzystywane dla realizacji interesów jednostki. Następnie Trybunał wymienił kilka atrybutów charakterystycznych dla wykonywania zawodu zaufania publicznego. Zalicza do nich posiadanie norm etyki zawodowej, szczególną treść ślubowania, tradycję korporacji zawodowej, szczególnie charakter wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji. Na końcu Trybunał wyraźnie podkreślił, że wykonywanie zawodu zaufania publicznego nie polega tylko na objęciu pieczęcią świadczenia usług ważnych dla zabezpieczenia interesu publicznego oraz świadczenia tych usług na podstawie posiadanych kwalifikacji. Wykonywanie takiego zawodu wiąże się głównie z realnym „zaufaniem publicznym”, na które składa się wiele czynników. Należą do nich przeświadczenie o wykonywaniu czynności zawodowych z zachowaniem dobrej woli, posiadanie właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej, a także wiara w przestrzeganie wartości, które są istotne dla danego zawodu.

Wszystkie te cechy mogą charakteryzować zawody zaufania publicznego i pozwalają przypisać do nich konkretne profesje. W tym miejscu trzeba jednak zwrócić uwagę na najważniejszy z tych atrybutów, o którym już kilkakrotnie wspomniano. Chodzi tu mianowicie o posiadanie samorządu zawodowego, który może być uznany za podstawową cechę zawodu zaufania publicznego. Wskazuje na to sam art. 17 ust. 1 Konstytucji, który wiąże wykonywanie tych zawodów z posiadaniem samorządu zawodowego, ustanowionego w drodze ustawy.

ISTOTA SAMORZĄDU ZAWODOWEGO I JEGO CELE

Próba zdefiniowania pojęcia zawodu zaufania publicznego prowadzi do konstatacji zakładającej, że cechuje się on przede wszystkim posiadaniem odpowiedniego samorządu zawodowego. Co prawda istnieją też odmienne poglądy, na przykład H. Izdebski uważa, że mogą istnieć zawody zaufania publicznego, które posiadają samorząd zawodowy, i takie, które nie mają własnej korporacji ustano-

²³ W.J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego...*, s. 22.

²⁴ Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. akt K41/05.

wionej w formie ustawy²⁵. Spór ten wynika z niejasności art. 17 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że ustawodawca „może” powołać do życia samorząd zawodowy dla zawodu zaufania publicznego, ale nie musi tego robić²⁶. Mimo tych niejasności wydaje się, że przez utworzenie w drodze ustawy odpowiedniego samorządu ustawodawca niejako potwierdza szczególny charakter danego zawodu, co pozwala mu ostatecznie nadać miano zawodu zaufania publicznego. Nie zmienia to faktu, że mogą występować profesje, które spełniają wszystkie wymogi stawiane zawodom zaufania publicznego poza posiadaniem własnej korporacji zawodowej. Dlatego warto się zastanowić, kiedy ustawodawca powinien ustanowić właściwy samorząd i co musi być podstawą takiego działania, które ostatecznie przesądzi o charakterze danego zawodu. Kwestia ta zostanie jeszcze podjęta w dalszej części rozważań. W pierwszej kolejności należy jednak odpowiedzieć na pytanie, czym są samorządy zawodowe i jakie pełnią funkcje.

Można stwierdzić, że samorząd zawodowy jest formą zrzeszania się przedstawicieli tych samych zawodów, którego celem stanowi m. in. reprezentowanie ich w relacjach z organami państwa, podnoszenie kwalifikacji, czuwanie nad etyką wykonywania zawodu, ochrona socjalna członków, a także realizowanie zadań publicznonprawnych. Ostatni z wymienionych celów samorządu przesądza o jego szczególnym charakterze i odróżnia go od innych organizacji zrzeszeniowych²⁷. Przyjmuje się bowiem, że samorząd zawodowy jest formą zdecentralizowanego wykonywania władzy publicznej²⁸. Co więcej, jednostki organizacyjne samorządów zawodowych posiadają często osobowość prawną, na wszystkich szczeblach organizacji bądź na jednym z nich. Ważną kwestią jest też obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego. Wszystkie powstałe w Polsce samorządy zawodowe mają charakter powszechny, co oznacza przymusową przynależność do tego typu korporacji²⁹. Tym samym wykonywanie zawodu poza wspólnotą będzie sprzeczne z prawem. Ta cecha odróżnia samorządy zawodowe od typowych organizacji zrzeszeniowych, w których przynależność ma charakter dobrowolny. Warto też zaznaczyć, że obowiązek ten powstaje już z chwilą nabycia uprawnień do wykonywania zawodu, a nie w momencie rozpoczęcia jego wykonywania³⁰. Konieczność takiej przynależności wynika z samej istoty samorządu zawodowego, ponieważ musi on działać w imieniu całej grupy zawodowej, a nie tylko osób, które dobrowolnie do niego przystępują. W kwestii obowiązkowej przynależności do samorządu wypowiedział

²⁵ H. Izdebski, *Uwarunkowania instytucjonalne ustanowienia zawodu pracownika socjalnego zawodem zaufania społecznego*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny 2012/2013, s. 77.

²⁶ P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „Zawód zaufania publicznego” (Art. 17 ust. 1 Konstytucji)*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne”, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 5/41/00, Warszawa 2001, s. 28.

²⁷ P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa 2012, s. 38.

²⁸ M. Kulesza, *op. cit.*, s. 27.

²⁹ P. Antkowiak, *op. cit.*, s. 39.

³⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 116.

się także Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził on, że skoro samorząd zawodowy ma sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu w celu ochrony interesu publicznego i interesu korporacji zawodowej, a ponadto dokonuje tej kontroli w imieniu władzy publicznej, to uzasadnionym jest ustanowienie obowiązkowej przynależności do takiego samorządu³¹.

Odpowiadając na drugie z postawionych pytań, należy podkreślić, że zadania wykonywane przez samorządy zawodowe mają doniosłe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania zawodów zaufania publicznego, co jednocześnie zabezpiecza szerszy interes społeczny, ponieważ w interesie całego społeczeństwa jest to, aby przedstawiciele tych elitarnych grup zawodowych świadczyli usługi na najwyższym poziomie. Tylko takie pojmowanie tych funkcji będzie uzasadniało ustanowienie samorządów zawodowych, które mają też negatywny wpływ na swobodę działalności gospodarczej i wykonywania zawodu. Należy bowiem pamiętać, że ich działalność może w znacznym stopniu ograniczać dostęp do wykonywania zawodu zaufania publicznego w zamian za ochronę interesu publicznego.

Wskazanie podstawowych funkcji samorządu znajduje się we wspomnianym już art. 17 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że samorządy zawodowe mają dwa główne cele. Po pierwsze, ich zadaniem jest reprezentacja osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Po drugie, mają sprawować pieczę nad prawidłowym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jest to bardzo ogólna regulacja, która wskazuje podstawowe cele i zadania samorządów zawodowych. Pozwala ona jednak uzasadnić ustanowienie szczegółowych zadań takich korporacji w ustawach powołujących do życia poszczególne samorządy zawodowe.

Po przeanalizowaniu tych ustaw można stworzyć katalog typowych zadań samorządów zawodowych. Zalicza się tu zadania w zakresie: zapewnienia właściwego poziomu wykonywania zawodu, reprezentacji członków samorządu, zbierania informacji związanych z wykonywaniem zawodu, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, nadzoru i kontroli nad świadczeniem usług w ramach wykonywania zawodu, tworzenia i współpracy przy tworzeniu warunków do wykonywania zawodu, sprawowania sądownictwa korporacyjnego, prawodawstwa samorządowego³². Niektóre samorządy otrzymują też kompetencje w zakresie reglamentacji uprawnień zawodowych, która polega na ocenie przydatności danego kandydata do wykonywania zawodu. Inne samorządy posiadają jedynie możliwość włączenia się w taką procedurę reglamentacyjną poprzez wyrażenie opinii na temat kompetencji takiego kandydata³³.

³¹ Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00.

³² P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013, s. 107.

³³ *Ibidem*, s. 108–109.

KONIECZNOŚĆ USTANOWIENIA SAMORZĄDU ZAWODOWEGO

Z powyższych rozważań wynika, że samorządy zawodowe to organizacje tworzone tylko dla zawodów o szczególnym charakterze i znaczeniu. Zawody te bez wątpienia można uznać za zawody zaufania publicznego w momencie, gdy przesądzi o tym ustawodawca, powołując w stosownej ustawie odpowiedni samorząd. W tym miejscu pojawia się pytanie, kiedy parlament powinien skorzystać ze swoich uprawnień przewidzianych w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Obecnie istnieje wiele profesji starających się o uzyskanie przywileju posiadania własnego samorządu zawodowego. Przedstawiciele tych zawodów podnoszą liczne argumenty mające przekonać ustawodawcę do uchwalenia odpowiedniej ustawy. Argumenty te dotyczą m.in. znaczenia świadczonych usług dla zabezpieczenia interesu publicznego, posiadania przez określoną grupę zawodową własnych standardów i kodeksów etycznych, potrzeby zapewnienia odpowiedniej reprezentacji wszystkim przedstawicielom danej profesji itp. Przykładem takich zawodów są geodeci, rzeczoznawcy majątkowi, aktuariusze, pośrednicy w obrocie nieruchomościami, brokerzy ubezpieczeniowi i wielu innych. Dotychczasowe starania przedstawicieli tych profesji, w przedmiocie utworzenia własnego samorządu zawodowego, nie zakończyły się jednak powodzeniem.

Aby ocenić, czy dany zawód zasługuje na otrzymanie własnego samorządu, a tym samym statusu zawodu zaufania publicznego, należy przeanalizować przypadki, w których ustawodawca zgodził się na powołanie do życia odpowiedniej korporacji zawodowej. Najlepszym przedmiotem badań będą przypadki tych samorządów, które powstały po uchwaleniu obowiązującej Konstytucji, ponieważ parlament musiał wtedy brać pod uwagę przywoływany już wielokrotnie art. 17 ust. 1. Przykładem takiego działania będzie uchwalenie ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o diagnostyce laboratoryjnej³⁴. Ustawa ta unormowała zasady wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego i ustanowiła samorząd zawodowy, przesądzając jednoznacznie o szczególnym charakterze tej profesji.

W celu odkrycia motywów, którymi kierował się ustawodawca, należy sięgnąć do uzasadnienia projektu ustawy o diagnostyce laboratoryjnej³⁵. Po jego przeanalizowaniu można stwierdzić, że za utworzeniem samorządu zawodowego diagnostów przemawiały następujące przesłanki:

1. Uznanie diagnostyki za dyscyplinę wymagającą wysokich kwalifikacji.
2. Znaczenie czynności diagnostycznych dla ochrony życia i zdrowia.
3. Rosnące znaczenie diagnostyki w procesie leczenia.
4. Zapewnienie wykonywania zawodu tylko przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i przestrzegające etyki zawodowej.

³⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej, Dz.U. 2014, poz. 1384, z późn. zm.

³⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase>, (dostęp: 17.07.2015).

5. Ochrona prawa pacjentów do rzetelnej i fachowej pomocy, a także przestrzegania innych praw pacjentów.

6. Uznanie diagnostów za okrzepłą grupę zawodową.

7. Umożliwienie skodyfikowania reguł deontologicznych.

8. Brak sądownictwa umożliwiającego pociągnięcie do odpowiedzialności za nieprzestrzeganie reguł deontologicznych.

9. Istnienie zinstytucjonalizowanych struktur w obrębie grupy zawodowej.

10. Gotowość do przyjęcia zadań samorządu zawodowego na szczeblach centralnym i okręgowym.

11. Zapewnienie prawa głosu w procesie negocjacji kontraktów dla przychodni diagnostycznych.

Jak widać, część wymienionych przesłanek pozwala uznać diagnostów za przedstawicieli wolnych zawodów, ponieważ mają cechy charakterystyczne dla tego typu profesji. Nie wymienia się tu jednak wszystkich cech, a tylko te najważniejsze, które można uznać za konstytutywne dla pojęcia wolnego zawodu. Należą do nich: posiadanie wysokich kwalifikacji, osobiste świadczenie usług, a także posiadanie kodeksu etyki zawodowej i specyficznych dla tego zawodu reguł deontologii. Ponadto, ustawodawca podkreślił, że czynności zawodowe diagnostów są szczególnie ważne dla ochrony interesu publicznego, ponieważ mają one znaczący udział w ochronie takich wartości jak życie i zdrowie ludzkie. Zwrócił też uwagę na rosnące znaczenie czynności diagnostycznych dla zabezpieczenia wspomnianych wartości. O ustanowieniu samorządu zawodowego przesądziło także wcześniejsze powołanie do życia pewnych struktur, które były zdolne do wykonywania zadań korporacji zawodowej.

Warto też wspomnieć o innych samorządach, które zostały ustanowione w czasie obowiązywania Konstytucji z 1997 roku. Przykładowo można tu wskazać na ustawę z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa³⁶. Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że potrzebę ustanowienia samorządów dla tych zawodów stanowiła głównie konieczność dostosowania się do regulacji unijnych. Można się zastanowić, czy w tym przypadku nie naruszono przepisów Konstytucji, ponieważ ustawodawca może tworzyć samorzady zawodowe tylko wtedy, gdy uzna, że określony zawód posiada cechy zawodu zaufania publicznego. Takie stanowisko przyjął też TK w wyroku z dnia 8 listopada 2006 roku³⁷. Natomiast w tym przypadku ustawodawca kierował się głównie potrzebą dostosowania przepisów i przykładem regulacji obowiązujących w innych państwach.

Więcej przesłanek ustanowienia samorządu zawodowego znajduje się w uzasadnieniu projektu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym

³⁶ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, t.j. Dz.U. 2014, poz. 1946.

³⁷ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K30/06.

psychologów³⁸. Także tutaj przywołuje się istnienie podobnych rozwiązań w innych państwach europejskich. Wskazuje się również na doniosłość czynności zawodowych psychologów w wielu sferach życia społecznego i podkreśla, że rola usług świadczonych przez psychologów będzie rosła z uwagi na nowe problemy i wyzwania stojące przed tym zawodem. Zwraca się też uwagę na potrzebę posiadania wysokich kwalifikacji przez przedstawicieli tej profesji, co ma zabezpieczać prawo osób i instytucji korzystających z usług psychologów do rzetelnej i fachowej pomocy.

Z analizy przytoczonych uzasadnień wynika, że istnieje pewien katalog przesłanek, które muszą zostać spełnione, aby powołać samorząd zawodowy. Na ich podstawie można określić, jakie motywy kierowały ustawodawcą, gdy podejmował decyzję o utworzeniu takiego samorządu. Ponadto, ustalenie tych motywów może być przydatne, gdy parlament będzie musiał zdecydować o powołaniu nowej korporacji zawodowej.

PODSUMOWANIE

W podsumowaniu powyższych rozważań nasuwa się wniosek, że jednym ze sposobów ingerencji państwa w wolność wykonywania zawodu i wolność działalności gospodarczej jest tworzenie samorządów zawodowych. Należy jednak pamiętać, że ustawodawca nie ma tu pełnej swobody, ponieważ muszą zostać spełnione pewne warunki uzasadniające potrzebę powołania odpowiedniego samorządu. Potrzeba ta występuje, gdy określony zawód będzie miał cechy charakterystyczne dla zawodów zaufania publicznego. Dlatego ważną kwestią jest ustalenie definicji takich zawodów poprzez wskazanie ich atrybutów.

Jedną z przesłanek, pozwalających zaliczyć daną profesję do kategorii zawodów zaufania publicznego, jest posiadanie konstytutywnych cech, charakterystycznych dla wolnych zawodów. Zalicza się do nich kwalifikowane wykształcenie, osobiste wykonywanie czynności zawodowych, a także podporządkowanie regułom etyki i deontologii zawodowej. Kolejną przesłanką jest znaczący wpływ świadczonych usług na zabezpieczenie interesu publicznego poprzez ochronę konstytucyjnych wartości, takich jak zdrowie, życie, wolność itp. Ostatnią przesłanką jest odpowiednie zorganizowanie danej grupy zawodowej polegające na istnieniu struktur mogących przejąć funkcje samorządu zawodowego. Spełnienie powyższych wymogów jest podstawą wstępnego zakwalifikowania danej profesji do zawodów posiadających przymiot zaufania publicznego.

Wystąpienie tych przesłanek stanowi jednocześnie uzasadnienie utworzenia samorządu zawodowego. Wynika to z faktu, że w innych przypadkach ustawo-

³⁸ Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r., o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, Dz.U. 2001 Nr 73, poz. 736, z późn. zm.

dawca uznał je za podstawę powołania do życia takich organizacji. Trzeba też wyraźnie podkreślić, że dopiero powołanie w drodze ustawy odpowiedniej korporacji zawodowej przesądza jednoznacznie o tym, że dany zawód będzie można zdefiniować jako zawód zaufania publicznego.

Na koniec należy jednoznacznie rozstrzygnąć, kto tworzy samorząd zawodowy. W pierwszej kolejności trzeba tu zwrócić uwagę na znaczącą rolę państwa, które tworzy ramy prawne funkcjonowania takiej korporacji zawodowej w odpowiednim akcie prawnym. Natomiast dalsze funkcjonowanie samorządu jest uzależnione od działalności jego członków, którymi obowiązkowo są wszyscy przedstawiciele danego zawodu. Widać zatem, że państwo tylko na początkowym etapie ma pewien udział w tworzeniu samorządu. Później główną rolę odgrywają jego członkowie, którzy w ramach przyznanych kompetencji realizują zadania wymienione w art. 17 ust. 1 Konstytucji, w tym także zadania administracji publicznej.

THE ESTABLISHMENT OF SELF-GOVERNMENT OF THE PROFESSIONS OF PUBLIC TRUST AS THE STATE'S OBLIGATION

Summary

The Constitution of 1997 introduced to the Polish legal system a notion of “the profession of public trust”, it did not, however, provide a definition of this term. It only created a possibility to establish professional self-government which has to represent professions of public trust and have supervision over them. Thereupon the question arises of what the profession of public trust is and whether it must have its own self-government. What is more, we have to determine when a lawmaker should use his constitutional right to establish a professional self-government. It is necessary to do this because there are many occupational groups which want the privilege of having their own professional self-government. The purpose of this article is to find answers to the questions posed above.