

**Zawody zaufania
publicznego na gruncie
Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Problematyka statusu osób wykonujących zawody zaufania publicznego wzbudza zainteresowanie wśród licznych przedstawicieli doktryny. Mimo to brak jest w literaturze relatywnie spójnego sposobu rozumienia podstawowych instytucji i założeń charakteryzujących istotę koncepcji zawodów zaufania publicznego, ich prawno-społecznego charakteru czy też podziału i zakresu ich szczegółowych obowiązków zawodowych. Zagadnienia te rzadko znajdują też wyraźne odzwierciedlenie w bezpośrednim brzmieniu przepisów konstytucyjnych. W konstytucjach państw europejskich jedynie ustawa zasadnicza Luksemburga wyraźnie odnosi się do problematyki tzw. wolnych zawodów¹. Inne regulacje konstytucyjne najczęściej nie normują wprost tego typu materii bądź też bezpośrednio odnoszą się wyłącznie do wybranych zawodów zaufania publicznego, takich jak adwokaci², notariusze³ czy zawody medyczne⁴. Mimo to prawnoustrojowy charakter działania tego typu profesji nie powinien budzić wątpliwości. W istocie bowiem konstytucyjna koncepcja zawodów zaufania publicznego jest nie tyle formą uprzywilejowania pewnej grupy społecznej, ile elementem nowoczesnego modelu zdecentralizowanego demokratycznego państwa prawnego, w którym niektóre specyficzne grupy zawodowe są nie tylko częścią społecznego podziału pracy, lecz także wykonawcami istotnych zadań publicznych.

Warto zauważyć, iż w aktualnym dorobku polskiej myśli prawniczej próżno jest szukać całościowych opracowań dotyczących pojmowania statusu zawodów zaufania publicznego w kontekście obowiązującego porządku konstytucyjnego. Doktryna zwyczajowo ogranicza bowiem refleksje do analizy rozwiązań legislacyjnych aktualnych wobec konkretnych profesji zaufania publicznego⁵ bądź też skupia się na badaniu ich istoty w odniesieniu do pewnych instytucji charakterystycznych dla ogółu zawodów

¹ Art. 11 ust. 6 Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga z 17.10.1868 r., tł. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, www.biblioteka.sejm.gov.pl (dostęp: 20.12.2021 r.).

² Art. 208 Konstytucji Republiki Portugalii z 2.4.1976 r., tł. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, www.biblioteka.sejm.gov.pl (dostęp: 20.12.2021 r.); art. 27 Konstytucji Republiki Chorwacji z 22.12.1990 r., tł. T.M. Wójcik, M. Petryńska, www.biblioteka.sejm.gov.pl (dostęp: 20.12.2021 r.).

³ Art. 137 ust. 2 Konstytucji Republiki Słowenii z 23.12.1991 r., tł. P. Winczorek, www.biblioteka.sejm.gov.pl (dostęp: 20.12.2021 r.).

⁴ Art. 34 ust. 3 Konstytucji Rumunii z 21.11.1991 r., tł. A. Cosma, www.biblioteka.sejm.gov.pl (dostęp: 20.12.2021 r.).

⁵ W. Boć, Status prawny notariusza, Wrocław 2010, *passim*; A. Oleszko, Notariat w systemie sprawiedliwości, Warszawa 2015, *passim*.

zaufania publicznego⁶. Często też w literaturze przedmiotu poszczególni autorzy koncentrują się nie tyle na badaniu adekwatnych rozwiązań konstytucyjnych, ile na rozważaniu obowiązujących konstrukcji ustawowych lub dopełniających je formuł korporacyjnych⁷.

Dlatego też celem niniejszej pracy jest uzupełnienie dostrzeżonych w tym zakresie braków i wyraźne ustalenie, w jakim zakresie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej⁸ determinuje kształt rozwiązań legislacyjnych wyznaczających status zawodów zaufania publicznego. Zauważyć bowiem należy, że choć niekiedy wydawać się może, iż ustawa zasadnicza niejako „milczy” w tym zakresie, to jednak jej niezwykle bogata warstwa normatywna w istocie szeroko oddziałuje na kształt instytucji charakterystycznych dla tego typu profesji. Dlatego też w tym kontekście ogół niniejszych rozważań zmierzać będzie do udowodnienia czterech głównych hipotez badawczych.

Po pierwsze, zakładam, iż koncepcja zawodów zaufania publicznego jest w świetle Konstytucji nie tyle specyficzną kategorią normatywną, ile obiektywną kategorią faktyczną. W konsekwencji kwalifikacja pewnych profesji jako zawodów zaufania publicznego łączyłaby się – moim zdaniem – nie tyle z obrazem konkretnych rozwiązań ustawowych, ile byłaby wyrazem ich obiektywnych właściwości i związanych z nimi społecznych przekonań. W tym ujęciu rolę ustawodawcy byłoby zatem jedynie potwierdzenie statusu tego typu profesji, wzmacnianie właściwego im zaufania publicznego bądź też ustanawianie instytucji, które gwarantowałyby utrzymanie cech charakterystycznych dla zawodów zaufania publicznego.

Po drugie, postuluję, by status zawodów zaufania publicznego odczytywać nie tylko przez pryzmat art. 17 ust. 1 Konstytucji, ale również przez jej inne przepisy, a zwłaszcza jej art. 65. Konsekwentnie uznaję, iż także sama egzegeza art. 17 ust. 1 Konstytucji winna być dokonywana nie tylko z perspektywy brzmienia tego przepisu, ale przede wszystkim przy uwzględnieniu ogółu regulacji ustrojowych określających rolę stosunków pracy w polskim porządku konstytucyjnym. Zaznaczyć przy tym należy, iż wspomniane w tym kontekście pojęcie stosunków pracy rozumiem szeroko, jako obejmujące nie tylko stosunki pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy⁹, ale także stosunki obligujące do świadczenia pracy na podstawie innych podstaw prawnych, w tym zwłaszcza umów zlecenia czy umów o dzieło.

Po trzecie, w niniejszej pracy zmierzam do udowodnienia, iż Konstytucja dopuszcza, by status osób wykonujących zawody zaufania publicznego dookreślały nie tylko odpowiednie regulacje ustawowe, ale również działalność prawodawcza samorządów zawodowych. Innymi słowy, prowadzone przemyślenia mają na celu potwierdzić, iż

⁶ E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, *passim*.

⁷ W. Marchwicki, *Tajemnica adwokacka Analiza konstytucyjna*, Warszawa 2015, *passim*.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja.

⁹ Art. 22 ustawy z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.), dalej: KP.

status zawodów zaufania publicznego wyznaczać mogą również normy tzw. Prawa korporacyjnego.

Po czwarte, proponuję przy tym, by ogół regulacji określających status zawodów zaufania publicznego odczytywać przez pryzmat potrzeby zabezpieczenia trzech wartości, tj. ochrony praw jednostek korzystających z usług opisywanych profesji, ochrony niezależności profesji zaufania publicznego, a także ochrony szczególnych kwalifikacji niezbędnych dla osób wykonujących tego typu profesje. W tym kontekście zakładam także, iż wspomniane wartości niejako konkurują ze sobą, a zakres ich ochrony poprzez poszczególne rozwiązania ustawowe i korporacyjne zależy od indywidualnej specyfiki poszczególnych zawodów. Konsekwentnie przyjmuję również, iż instytucje takie jak tajemnica zawodowa, odpowiedzialność dyscyplinarna czy szczególna deontologia zawodowa stanowią zasadniczo formę zabezpieczenia wspomnianych wartości.

Na tym tle zaznaczyć należy, iż niniejsza praca budowana jest przy wykorzystaniu przede wszystkim metody dogmatyczno-prawnej. W tym zakresie szereg jej rozważań oparte jest bowiem na analizie przepisów Konstytucji oraz analogicznych regulacji ustawowych obowiązujących w odniesieniu do różnorodnych przykładów zawodów zaufania publicznego, w tym zwłaszcza radców prawnych, adwokatów, notariuszy, lekarzy, lekarzy weterynarii, aptekarzy, doradców podatkowych, rzeczników patentowych, pielęgniarek i położnych. Zaznaczyć przy tym należy, że wybrany materiał normatywny wiąże się z przyjmowanym w literaturze założeniem, iż obowiązująca Konstytucja zaliczyła do zawodów zaufania publicznego wszelkie profesje, które w dniu wejścia jej w życie wyposażone były w odpowiednie samorządy zawodowe¹⁰. Zarazem jednak zaznaczyć należy, iż – ze względu na przyjmowaną zasadę autonomicznej wykładni przepisów Konstytucji – analiza adekwatnych regulacji ustawowych będzie miała często jedynie charakter pomocniczy. Powyższe uzupełniać będzie szeroka refleksja nad poglądami współczesnej doktryny prawniczej. I choć wyraźnie zaznaczyć należy, iż szereg jej rozważań dotyczy przede wszystkim prawniczych zawodów zaufania publicznego, to jednak często cechują się one pewnym przydatnym rysem uniwersalności. Dopelnieniem stosowanych w niniejszej pracy metod badawczych pozostanie – wykorzystywana posiłkowo – metoda historyczno-prawna oraz prawnoporównawcza.

Przyjęte cele badawcze i zastosowana metodologia wywarły przy tym bezpośredni wpływ na systematykę niniejszej pracy. Jej koniecznym punktem wyjścia stała się refleksja nad ewolucją pojmowania idei samorządności zawodowej w polskiej myśli konstytucyjnej XX w. oraz debacie konstytucyjnej lat 1992–1997. Znajomość tła społeczno-historycznego powstania adekwatnych regulacji konstytucyjnych stanowić może bowiem ważną wskazówkę dla ich prawidłowej interpretacji. Słusznie zauważa się bowiem w doktrynie, iż analiza materiałów tzw. historii legislacji pozwala niekiedy odnaleźć przykłady wykładni autentycznej, których zastosowanie może stanowić nieraz istotny

¹⁰ P. Sarnecki, Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja. Wybory. Parlament, Warszawa 2000, s. 157.

argument interpretacyjny¹¹. W tym kontekście nie można również pomijać, iż pojęcie zawodów zaufania publicznego wydaje się nową kategorią polskiego porządku konstytucyjnego, co niemal wprost zachęca do poznania przyczyn i przesłanek jej wprowadzenia do tworzonej Konstytucji.

Kolejno poruszona zostanie problematyka pojmowania zawodu i istniejących granic wolności jego wyboru i wykonywania. Wieloznaczność kontekstowa tego określenia, przypisywanie mu różnorodnych treści czynnościowych i społecznych, a także nieustanna ewolucja obrazu jego desygnatów wywołują bowiem częste niejasności i trudności semantyczne. Stąd też koniecznym wydaje się wyraźne zdefiniowanie istoty zawodu. Jednocześnie, rozumienie zawodów zaufania publicznego jako odmiany zawodu w ogólności, zdaje się wymagać osadzenia podejmowanej tematyki w szerszym kontekście pojmowania istoty wolności wykonywania zawodu i jej ograniczeń. Nie jest bowiem tak, że formuły art. 17 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji są regulacjami całkiem niezależnymi, lecz wzajemnie się dopełniają i dookreślają. Uzupełnieniem tych rozważań pozostanie przy tym analiza problemu reglamentacji w świetle regulacji prawa Unii Europejskiej. Przyjąć bowiem należy, że – w kontekście obecnych uwarunkowań społecznych i prawnych – także system prawny Unii Europejskiej współkształtuje porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej. Stąd też pominięcie tej problematyki mogłoby stworzyć tylko połowiczne rozwiązanie podjętego problemu badawczego.

Pamiętając zatem o wnioskach wysuniętych we wcześniejszych przemyśleniach, prowadzone rozważania skierowane zostaną w trzecim rozdziale ku refleksji nad istotą kategorii „zawód zaufania publicznego”. Chociaż zwrot ten funkcjonuje w polskiej przestrzeni normatywnej już od ponad dwóch dziesięcioleci¹², to jednak jego właściwa egzegeza wciąż wywołuje liczne spory i wątpliwości. Trudności w tym zakresie zdają się być przy tym ściśle związane ze złożonym charakterem samej konstrukcji „zaufania publicznego” – pojmowanej w nauce prawa bądź to jako pożądana wartość działań określonych podmiotów, bądź jako jedna ze stale przypisywanych cech każdego przejawu ich aktywności. Dlatego – dostrzegając istniejącą, a zarazem wyjątkowo szeroką, różnorodność obowiązujących w tym zakresie poglądów doktryny – podejmowane rozważania rozpoczną analizę istoty konstytucyjnych kategorii „zaufanie” i „zaufanie publiczne”. Następnie prowadzone przemyślenia zostaną skierowane bezpośrednio ku analizie pojęcia zawodu zaufania publicznego w pracach przedstawicieli polskiej doktryny prawniczej. Dokonując ostatecznie ich krytycznej oceny, podejmę próbę sformułowania własnej definicji analizowanego pojęcia.

¹¹ A. Bielska-Brodziak, Śladami prawodawcy faktycznego, Warszawa 2017, s. 330 i n.

¹² W tym kontekście wskazać należy, iż termin „zawód zaufania publicznego” wprowadzono do polskiego porządku prawnego dopiero w ramach obowiązujących Konstytucji. Wcześniejsze regulacje prawne nie posługiwały się nim, a jedynie w literaturze przedmiotu posługiwano się terminem „osoby zaufania publicznego”. K. Grzybowski, Samorząd zawodowy w Polsce, w: W.L. Jaworski (red.), Projekt Konstytucji. Część druga: załączniki, Kraków 1928.

Rozważania zarysowane w następnym rozdziale będą zmierzały do określenia statusu instytucji charakterystycznych dla zawodów zaufania publicznego jako ich cech konstytutywnych. Istotnym w tym zakresie wydaje się zwłaszcza rozróżnienie przyczyn opisywania określonych zawodów jako zawodów zaufania publicznego oraz skutków dokonania takiej ich kwalifikacji. Stąd też w tym kontekście rozważania obejmą zagadnienia problemu szczególnych kwalifikacji zawodów zaufania publicznego, ich niezależności zawodowej, deontologii, tajemnicy zawodowej oraz szczególnego rodzaju odpowiedzialności prawnej, tj. odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wydaje się bowiem, iż wymienione instytucje są najczęściej utożsamiane z cechami charakterystycznymi opisywanych profesji, choć – w świetle przyjmowanych w niniejszej pracy hipotez badawczych – założenie takie nie wydaje się jednak całkiem zasadne.

Omówienie poruszanej tematyki pozostawałoby jednak wciąż niepełne, gdyby pomijało zagadnienia związane z konstytucyjną pozycją samorządów zawodowych. Podzielając przy tym pogląd o obligatoryjnym charakterze członkostwa w nich¹³, koniecznym jest uznanie, iż ich szczególna charakterystyka bezpośrednio rysuje złożony obraz prawnoustrojowego statusu przedstawicieli zawodów zaufania publicznego. Nie można zapominać, iż współcześnie działalność samorządów zawodowych jest pojmowana nie tylko jako forma realizacji tzw. prawa do samorządności, lecz także jako wyraz kolektywnej aktywności ich indywidualnych przedstawicieli. Nadto wydaje się ona również szczególną gwarancją ich niezależności, co skłania do refleksji o jej statusie właśnie w tym kontekście. Na tym tle w piątym rozdziale niniejszej pracy poruszać zatem będą zagadnienia związane z tworzeniem samorządów zawodowych, ich funkcjami, przypisywanym im władztwem publicznym, ochroną interesu publicznego jako szczególnego obowiązku samorządów zawodowych oraz postrzeganiem prawodawstwa korporacyjnego jako szczególnej formy ich aktywności.

Zaznaczyć przy tym należy, iż prowadzone rozważania będą realizowane przy wykorzystaniu dorobku tzw. poznańsko-szczecińskiej szkoły teorii prawa¹⁴. Leżące u jej podstaw rozróżnienie przepisu i normy prawnej¹⁵ jawi się bowiem obecnie jako najbardziej aprobowana konkluzja polskiej myśli prawniczej¹⁶. Jednocześnie – rozwinięta w działalności przedmiotowej szkoły – derywacyjna koncepcja wykładni, pozostaje – zdaniem autora – intelektualną formułą, która wyznacza fundament współczesnego

¹³ E. Tkaczyk, Obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego na przykładzie Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, *Przegląd Sądowy* 2011, Nr 7–8, s. 153–154.

¹⁴ S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński, Założenia szkoły poznańsko-szczecińskiej w teorii prawa, *Państwo i Prawo* 2013, Nr 2, s. 3 i n.

¹⁵ Z. Ziemiński, Przepis prawny a norma prawna, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1960, Nr 1, s. 105 i n.

¹⁶ Już na początku lat 60. XX w. S. Grzybowski pisał o przedmiotowym założeniu jako w pełni akceptowanym założeniu. S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961, s. 7–8.

modelu wykładni prawa w Polsce¹⁷. Stąd też jej zastosowanie w niniejszej pracy nie powinno budzić wątpliwości.

Na koniec niniejszych wstępnych rozważań wyraźnie zaznaczyć należy, iż niniejsza praca jest poprawioną wersją rozprawy doktorskiej napisanej pod kierownictwem dr. hab. prof. US *Jerzego Ciapały*, a której recenzentami byli: dr hab. prof. UMCS *Sławomir Patyra* oraz dr hab. prof. UG *Marcin Wiszowaty*. Jednocześnie zaznaczyć należy, że w celu uniknięcia wątpliwości co do aktualności przytoczonego przez autora stanu prawnego, wskazuję, iż niniejsza praca uwzględnia stan prawny na dzień 1.1.2022 r.

¹⁷ M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Municzewski, Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa, RPEiS 2009, Nr 4, s. 37–38.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl