

PAWEŁ KLUSEK

ORCID: 0000-0003-3548-9734

Uniwersytet Wrocławski

[paul.klusek@gmail.com](mailto:paul.klusek@gmail.com)

## Regulacja zawodów zaufania publicznego w społecznej gospodarce rynkowej

**Abstrakt:** Wraz z uchaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku obowiązującym systemem gospodarczym stała się społeczna gospodarka rynkowa. Wydaje się, że przyjęcie nowego ustroju gospodarczego wpłynęło na możliwość prawnej regulacji zawodów zaufania publicznego, o których wspomina art. 17 ust. 1 Konstytucji. Celem niniejszej pracy jest ustalenie, w jaki sposób ustawodawca powinien regulować zawody zaufania publicznego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej.

**Słowa kluczowe:** społeczna gospodarka rynkowa, zawody zaufania publicznego, wolność wykonywania zawodu, samorząd zawodowy.

### Wstęp

Wydaje się, że przyjęcie społecznej gospodarki rynkowej wpłynęło na sposób regulacji podejmowania i wykonywania aktywności zawodowej. Dotyczy to zwłaszcza zawodów zaufania publicznego, których podejmowanie i wykonywanie uzależnione jest od spełnienia licznych wymogów ustawowych. W związku z tym celem niniejszej pracy będzie ustalenie, czym powinien kierować się ustawodawca w procesie regulacji zawodów zaufania publicznego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Aby odpowiedzieć na to pytanie, najpierw zostaną omówione pojęcia społecznej gospodarki rynkowej i zawodu zaufania publicznego.

Przedmiotem badań będą przepisy Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku, a także obowiązujące ustawodawstwo ze szczególnym uwzględnieniem przepisów regulujących podejmowanie i wykonywanie zawodów zaufania publicznego. Analizie zostanie poddane również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

i poglądy przedstawicielei doktryny prawniczej, w których wielokrotnie poruszano problematykę społecznej gospodarki rynkowej oraz podejmowano liczne próby ustalenia cech zawodu zaufania publicznego.

## Pojęcia „zawód zaufania publicznego” i „społeczna gospodarka rynkowa”

Aktualnym ustrojem gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa. Wynika to z treści art. 20 Konstytucji, który stanowi, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej narodziła się w Republice Federalnej Niemiec po II wojnie światowej. Ma swe źródło w nurcie ordoliberalizmu, którego założenia były zbliżone do klasycznego liberalizmu, jednak dopuszczały stosowanie interwencjonizmu państwowego w ograniczonym zakresie<sup>1</sup>. Twórcy ordoliberalizmu podkreślali konieczność zwalczania monopolii, zwracali uwagę na nieracjonalność nadmiernej ingerencji państwa w gospodarkę oraz promowali indywidualizm w życiu gospodarczym<sup>2</sup>. Tym, co charakteryzowało nurt ordoliberalny, było uznawanie zalet gospodarki rynkowej i jednocześnie dążenie do stworzenia gwarancji sprawiedliwego podziału dóbr. Znalazło to później odzwierciedlenie w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, będącej systemem łączącym liberalną zasadę wolności rynkowej i socjalny postulat równości szans<sup>3</sup>.

Wspomniany art. 20 Konstytucji nie tylko ustanawia społeczną gospodarkę rynkową obowiązującym ustrojem społeczno-gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej, ale wskazuje też wartości, na których system ten jest oparty. Przyjmuje się, że ustrojodawca zasadza społeczną gospodarkę rynkową na filarach wolnościowych (wolność działalności gospodarczej, własność prywatna) oraz filarach socjalnych (solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych). W doktrynie istnieje również pogląd, zgodnie z którym katalog wartości wymieniony w art. 20 Konstytucji jest katalogiem otwartym. Oznacza to, że do filarów konstytucyjnego ustroju społeczno-gospodarczego możemy też zaliczyć inne wartości konstytucyjne, jak na przykład poszanowanie pracy (art. 24 Konstytucji), ochronę

<sup>1</sup> Najważniejszymi twórcami teorii ordoliberalnych byli: Alfred Müller-Armack, Walter Eucken, Hans Grossmann-Doerth, Franz Böhm, Wilhelm Röpkke i Ludwig Erhard, którzy stworzyli główne założenia społecznej gospodarki rynkowej.

<sup>2</sup> T. Grabowski, *Rola państwa w gospodarce RFN (aspekty ogólne i militarno-ekonomiczne)*, Warszawa 1976, s. 13

<sup>3</sup> *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 40.

środowiska opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji) czy wolność zawodu (art. 17 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji)<sup>4</sup>. Widzimy zatem, że społeczna gospodarka rynkowa kładzie nacisk na aspekty zarówno gospodarcze, jak i społeczne, które wzajemnie się przenikają i żadnemu z nich nie przyznaje się pierwszeństwa względem pozostałych. W związku z tym można postawić tezę, że ustawodawca w procesie stanowienia prawa musi mieć na uwadze nie tylko wolności jednostki, ale też interes całego społeczeństwa.

Dobrym tego przykładem będzie tworzenie regulacji warunkujących podejmowanie i wykonywanie zawodów zaufania publicznego. Ta szczególna kategoria profesji pojawiła się w polskim systemie prawnym wraz z momentem wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku. Jedynym przepisem ustawy zasadniczej odwołującym się do pojęcia zawodu zaufania publicznego jest art. 17 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Ustrojodawca nie wyjaśnił jednak, jak należy rozumieć termin „zawód zaufania publicznego”, co w praktyce rodzi pewne problemy przy kwalifikowaniu zawodów do tej szczególnej kategorii profesji<sup>5</sup>. Brak legalnej definicji zawodu zaufania publicznego starają się uzupełnić doktryna i orzecznictwo, których przedstawiciele podejmują liczne próby wskazania cech charakterystycznych tego typu zawodów<sup>6</sup>.

Duży wkład w ustalenie wyznaczników zawodów zaufania publicznego miał Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK), który w kilku orzeczeniach starał się wyjaśnić znaczenie tego pojęcia<sup>7</sup>. Najbardziej szczegółową analizę pojęcia zawodu zaufania publicznego odnajdziemy w wyroku z dnia 24 marca 2015 roku<sup>8</sup>, dotyczącym deregulacji zawodu urbanisty. Trybunał wskazał w nim sześć wyznaczników charakterystycznych dla zawodów zaufania publicznego:

1. konieczność zapewnienia wykonywania zawodu w sposób prawidłowy i zgodnie z interesem publicznym;

---

<sup>4</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 522; *Prawo gospodarcze...*, s. 41–42; L. Kieres, *Spoleczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, Wrocław 2014, s. 181; A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 106–107. Należy też wspomnieć, że istnieje odmienny pogląd, zakładający, że art. 20 Konstytucji formułuje katalog zamknięty; zob. A. Powalowski, *Spoleczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 37, 2017, s. 52.

<sup>5</sup> W. Marchwicki, *Tajemnica adwokacka. Analiza konstytucyjna*, Warszawa 2015, s. 25.

<sup>6</sup> *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 175.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 roku, sygn. SK 20/00; wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 roku, sygn. K 41/05.

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 24 marca 2015 roku, sygn. K 19/14.

2. udzielanie świadczeń i wchodzenie przez przedstawicieli omawianych zawodów w kontakty z osobami fizycznymi w razie wystąpienia potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze (na przykład życia, zdrowia, wolności, godności, dobrego imienia);

3. staranność i dbałość przedstawicieli omawianych zawodów o interesy osób korzystających z ich usług, troska o ich osobiste potrzeby, a także zapewnienie ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek;

4. wymaganie szczególnych kwalifikacji do wykonywania omawianych zawodów, obejmujących nie tylko odpowiednie, formalne wykształcenie, ale też nabyte doświadczenie oraz dawanie rękojmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, z uwzględnieniem szczególnych norm deontologii zawodowej;

5. pozyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z usług przedstawicieli zawodu zaufania publicznego; informacje te stanowią tajemnicę zawodową, a zwolnienie z niej może nastąpić na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego;

6. względna samodzielność wykonywania zawodu.

Brak legalnej definicji zawodu zaufania publicznego starali się także uzupełnić liczni przedstawiciele doktryny<sup>9</sup>. Przykładowo możemy tu przywołać pogląd Krystyny Wojtczak, która uznała, że do kategorii zawodów zaufania publicznego zaliczają się wolne zawody, dla których można utworzyć samorzady zawodowe sprawujące pieczę nad wykonywaniem zawodu. Autorka podkreśla, że wykonywanie tych zawodów powinno odbywać się z poszanowaniem ustanowionych norm prawnych, etycznych i deontologicznych oraz wiązać się z posiadaniem prawnej ochrony tytułu zawodowego. Stwierdziła ona również, że kluczową cechą zawodu zaufania publicznego jest posiadanie samorządu zawodowego<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodu zaufania publicznego*, [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., red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 119–120; W. Wołpiuk, *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, [w:] *Zawody zaufania publicznego...*, s. 144–145; T. Kocowski, *Zawód zaufania publicznego w gospodarce rynkowej — rzeczywistość czy przeżytek*, [w:] *Stare dogmaty — nowe wyzwania w prawie i ekonomii*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2013, s. 145–147; W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 43, s. 71–72; L. Grzonka, J. Kostrubiec, *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „Studia Iuridica Lublinsensia” 2007, nr 9, s. 28–29; P. Winczorek, T. Stawecki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, „Palestra” 2006, nr 7–8, s. 147–148; D. Karkowska, *Zawody medyczne*, Warszawa 2012, s. 275–276.

<sup>10</sup> K. Wojtczak, *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, [w:] *Zawody zaufania publicznego...*, s. 40.

Innym przykładem może być koncepcja zawodu zaufania publicznego zaproponowana przez Huberta Izdebskiego, który twierdzi, że każdy zawód zaufania publicznego mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia „zawód regulowany”. Wskazuje przy tym kilka cech, które odróżniają zawody zaufania publicznego od pozostałych zawodów regulowanych. Autor wymienia tu funkcjonowanie prawnie chronionej tajemnicy zawodowej oraz przynależność do tak zwanych zawodów etosowych<sup>11</sup>.

Warto też przywołać koncepcję zawodu zaufania publicznego sformułowaną przez Pawła Sarneckiego, która znalazła szerokie uznanie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Autor ten wskazuje pięć podstawowych wyznaczników, które jego zdaniem charakteryzują zawody zaufania publicznego. Według niego wykonywanie zawodów zaufania publicznego wiąże się z: 1. pełnieniem pewnej funkcji publicznej; 2. powierzaniem osobistych informacji stanowiących dla osoby wykonującej zawód tajemnicę zawodową; 3. istnieniem licznych wymogów warunkujących podjęcie i wykonywanie zawodu, wśród których można wymienić posiadanie kwalifikacji teoretycznych, praktycznych lub etycznych; 4. posiadaniem większego władztwa publicznego przez korporacje zawodowe zrzeszające osoby wykonujące zawody zaufania publicznego; 5. traktowaniem przez samorząd zawodowy ochrony interesów majątkowych swoich członków jako celu drugorzędnego<sup>12</sup>.

Analizując przywołane koncepcje, możemy zauważyć, że istnieją pewne cechy zawodów zaufania publicznego, które powtarzają się zarówno w orzecznictwie, jak i poglądach doktryny prawniczej. Często wskazuje się na obowiązek przestrzegania tajemnicy zawodowej, wymóg posiadania wysokich kwalifikacji zawodowych, obowiązek wykonywania zawodu zgodnie z normami etycznymi i deontologią zawodową czy posiadanie samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Możemy zatem stwierdzić, że zawody zaufania publicznego są szczególną kategorią profesji, których podejmowanie i wykonywanie uzależnione jest od spełnienia licznych wymogów przewidzianych przez ustawodawcę.

## Wolność wykonywania zawodu a potrzeba ochrony konstytucyjnych wartości

Ustanowienie społecznej gospodarki rynkowej obowiązującym systemem społeczno-gospodarczym bez wątpienia wpływa na możliwość podejmowania

<sup>11</sup> H. Izdebski, *Uwarunkowania instytucjonalnoprawne ustanowienia zawodu pracownika socjalnego zawodem zaufania publicznego*, „Trzeci Sektor” 2012/2013, numer specjalny, s. 78–80.

<sup>12</sup> P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji)*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2001, nr 41, s. 31–32.

i wykonywania zawodów zaufania publicznego, ale też na aktywność ustawodawcy w zakresie regulacji owych szczególnych zawodów. Należy pamiętać, że w warunkach społecznej gospodarki rynkowej ustawodawca w procesie tworzenia prawa zobowiązany jest zachowywać niezbędną równowagę pomiędzy filarami wolnościowymi, jak na przykład wolność wykonywania zawodu czy wolność wykonywania działalności gospodarczej, a filarami socjalnymi, takimi jak chociażby solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Wymóg ten dotyczy zarówno tworzenia nowych regulacji prawnych, jak i zmiany regulacji już istniejących<sup>13</sup>. Wydaje się przy tym, że w warunkach społecznej gospodarki rynkowej ustawodawca powinien na bieżąco dokonywać audytu przepisów regulujących zawody zaufania publicznego w celu ustalenia, czy odpowiadają one aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej<sup>14</sup>. W przypadku zawodów zaufania publicznego wspomniany obowiązek ustawodawcy powinien dotyczyć przede wszystkim kilku obszarów, które zostaną omówione w dalszej części niniejszej pracy.

Jednym z głównych zadań ustawodawcy w zakresie regulacji aktywności zawodowej osób wykonujących zawody zaufania publicznego będzie zapewnienie właściwego poziomu reglamentacji tych zawodów. Tym, co charakteryzuje zawody zaufania publicznego, jest bowiem fakt występowania licznych ograniczeń wolności działalności gospodarczej i wolności zawodowej. Ścierają się tu dwa interesy — z jednej strony Konstytucja zapewnia każdemu wolność wykonywania działalności gospodarczej i zawodowej, a z drugiej w niektórych przypadkach wolności te muszą być ograniczane ze względu na potrzebę ochrony pewnych konstytucyjnych wartości, takich jak życie, zdrowie, bezpieczeństwo lub porządek publiczny<sup>15</sup>. Przykładem może tu być nałożenie obowiązku ukończenia wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup> lub obowiązek posiadania nieskazitelnego charakteru i dawania dotychczasowym zachowaniem rękojmi

<sup>13</sup> Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że organy władzy publicznej powinny kształtować ustrój społeczno-gospodarczy w taki sposób, by odpowiadał on wzorcom społecznej gospodarki rynkowej; zob. wyrok TK z dnia 7 maja 2014 roku, sygn. K 43/12.

<sup>14</sup> Przykładem takiego audytu były działania deregulacyjne, w wyniku których uchwalono trzy ustawy znoszące lub ograniczające wymogi warunkujące podejmowanie i wykonywanie wielu zawodów: ustawę z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r. poz. 829), ustawę z dnia 9 maja 2014 roku o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 r. poz. 768) i ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. z 2015 r. poz. 1505).

<sup>15</sup> Katalog wartości uzasadniających ograniczanie konstytucyjnych wolności i praw odnajdziemy w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

<sup>16</sup> Art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1192).

prawidłowego wykonywania zawodu<sup>17</sup>. Zadaniem ustawodawcy jest więc ustanowienie takiego stopnia reglamentacji, który będzie odpowiadał konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 i art. 2 Konstytucji<sup>18</sup>. W tym celu ustawodawca powinien zawsze uwzględniać interesy społeczeństwa, które muszą być chronione ze względu na zasadę solidarności społecznej oraz interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, którym przysługuje wolność działalności gospodarczej i wolność zawodowa. Oznacza to, że można wprowadzać tylko niezbędne ograniczenia wspomnianych wolności, a istniejące ograniczenia, które straciły rację bytu, powinny być natychmiast znoszone<sup>19</sup>.

Z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniego poziomu reglamentacji zawodów zaufania publicznego wiąże się też inny obowiązek ustawodawcy, polegający na uwzględnianiu w procesie tworzenia prawa zasady wolnej konkurencji<sup>20</sup>. Choć nie została ona wymieniona wprost w treści art. 20 Konstytucji, to nie ma wątpliwości, że wolna konkurencja była ważnym elementem ordoliberalnej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej<sup>21</sup>. Także dzisiaj podkreśla się, że podstawą sprawnego funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej powinna być wolna konkurencja przedsiębiorców i pracowników<sup>22</sup>. Możemy zatem stwierdzić, że ustawodawca powinien podejmować działania mające na celu zwiększenie poziomu konkurencyjności wśród osób wykonujących zawody zaufania publicznego.

Przykładem takiego działania było dokonanie tak zwanej deregulacji, która polegała na uchwaleniu ustaw ograniczających lub całkowicie znoszących wymogi w zakresie wykonywania wielu zawodów regulowanych, w tym zawodów zaufania publicznego. Celem działań deregulacyjnych miał być spadek cen i zwiększenie dostępności usług dla najuboższej części społeczeństwa, a także zwiększenie jakości świadczonych usług<sup>23</sup>. Należy w tym miejscu podkreślić, że choć cele deregulacji są słuszne, to ustawodawca powinien jednak zachowywać szczególną ostrożność, dokonując deregulacji i dereglamentacji zawodów

<sup>17</sup> Art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 75).

<sup>18</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 572–573; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 233–234.

<sup>19</sup> Jako przykład można wskazać zawody zarządcy nieruchomości i pośrednika w obrocie nieruchomościami, które zostały zderegulowane na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r. poz. 829).

<sup>20</sup> A. Ogonowski, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1 (9), s. 221.

<sup>21</sup> T. Przybyciński, *Własność prywatna w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 260, 2016, s. 90–93.

<sup>22</sup> *Prawo gospodarcze...*, s. 41; E. Kundera, *Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 103. *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*. Trybunały, sądy, wolność gospodarcza, red. T. Kocowski, J. Gola, 2015, s. 81.

<sup>23</sup> Druk Sejmu VII kadencji nr 806, s. 9 i 11 uzasadnienia.

zaufania publicznego, aby mieć pewność, że nie zostanie naruszona równowaga między wolnościowymi a socjalnymi filarami społecznej gospodarki rynkowej.

## Reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego

Kolejnym zadaniem ustawodawcy w zakresie regulacji zawodów zaufania publicznego jest zapewnienie przedstawicielom tych profesji odpowiedniej reprezentacji i udziału w dialogu partnerów społecznych. Obowiązek ten wynika zarówno z art. 20 Konstytucji, jak i art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jego realizacja może polegać przede wszystkim na zapewnieniu odpowiednich kompetencji organom samorządów zawodowych, które powinny mieć możliwość reprezentowania swoich członków. Jako przykład możemy tu wskazać art. 2 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich<sup>24</sup>, który stanowi, że „Samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentyistów reprezentuje osoby wykonujące zawody lekarza i lekarza dentyisty, sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Szczegółowe kompetencje w zakresie reprezentacji zostały natomiast doprecyzowane w art. 5 wspomnianej ustawy, w którym samorząd zawodowy lekarzy otrzymał między innymi prawo do zajmowania stanowiska w sprawach stanu zdrowotności społeczeństwa, polityki zdrowotnej państwa oraz organizacji ochrony zdrowia czy prawo opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących ochrony zdrowia i wykonywania zawodu lekarza bądź występowania o ich wydanie.

W celu zapewnienia właściwej reprezentacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego ustawodawca powinien również odpowiednio regulować zasady przynależności do samorządu zawodowego. Wydaje się, że przynależność do takiego samorządu zawsze powinna mieć charakter obligatoryjny. Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że zapewnienie właściwej reprezentacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego wiąże się też z ustanowieniem obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego<sup>25</sup>. Zdaniem Trybunału niewprowadzenie takiego obowiązku uniemożliwiłoby samorządowi zawodowemu reprezentowanie całej grupy zawodowej.

Warto jednak zaznaczyć, że obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego nie rozwiązuje wszystkich problemów w zakresie reprezentacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby osoby należące do samorządu zawodowego należały jednocześnie do

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 roku o izbach lekarskich (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1342).

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 roku, sygn. K 37/00.



innych organizacji zrzeszających przedstawicieli danego zawodu lub zawodów zaufania publicznego. W praktyce może to doprowadzić do powstania dwugłosu w obrębie danej grupy zawodowej i negatywnie wpłynąć na współpracę i dialog zarówno pomiędzy przedstawicielami danej profesji, jak i między określoną grupą zawodową a przedstawicielami państwa<sup>26</sup>. Dlatego też należy postulować, aby ustawodawca jasno określał, w jakim zakresie samorzady zawodowe mają wyłączność reprezentowania danej profesji.

Problematyczną kwestią może być ponadto zapewnienie odpowiedniej reprezentacji osobom wykonującym zawody zaufania publicznego, które nie posiadają samorządów zawodowych. Taka sytuacja jest możliwa, ponieważ ustrojodawca w art. 17 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że dla zawodów zaufania publicznego można tworzyć samorzady zawodowe, co w praktyce może oznaczać pewną dowolność ustawodawcy w zakresie powoływania takich samorządów. Mogą więc istnieć zawody zaufania publicznego nieposiadające samorządu zawodowego. Osoby wykonujące takie zawody mogą co prawda uczestniczyć w dialogu społecznym za pośrednictwem innych korporacji zawodowych, jednak ich aktywność będzie tu ograniczona. Widać to na przykładzie działalności Rady Dialogu Społecznego, w wypadku której strona pracowników i strona pracodawców mają uprawnienie, a nie obowiązek zaproszenia organizacji zawodowych do udziału w pracach rady<sup>27</sup>. Można się zatem zastanowić, czy w obecnym ustroju społeczno-gospodarczym ustawodawca powinien zagwarantować większy udział w dialogu i współpracy partnerów społecznych osobom wykonującym zawody zaufania publicznego, które nie posiadają samorządu zawodowego.

## Podsumowanie

Wydaje się, że przyjęcie społecznej gospodarki rynkowej jako ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej wywarło znaczny wpływ na możliwość podejmowania i wykonywania zawodów zaufania publicznego. Możemy bowiem stwierdzić, że w obecnym systemie gospodarczym ustawodawca, regulując wspomniane profesje, musi zapewnić równowagę między wolnościowymi a społecznymi filarami społecznej gospodarki rynkowej.

Na podstawie analizy obowiązujących przepisów, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny ustalono, że istnieje kilka kwestii, które

<sup>26</sup> Przykładem dwugłosu w obrębie jednej grupy zawodowej mogą być pielęgniarki, które za pośrednictwem Związku Pielęgniarek i Położnych oraz Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych wynegocjowały ze stroną rządową wzrost pensji, czemu sprzeciwiło się NSZZ „Solidarność”, również zrzeszający wiele osób wykonujących zawody pielęgniarki i położnej.

<sup>27</sup> Art. 23 ust. 4 i art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2232).

ustawodawca powinien przede wszystkim uwzględnić w procesie regulacji zawodów zaufania publicznego. Zwrócono zwłaszcza uwagę na konieczność zachowania równowagi między konstytucyjną wolnością wykonywania zawodu i wolnością wykonywania działalności gospodarczej a zasadą solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Wiąże się z tym wymóg zachowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności, co oznacza, że ustawodawca, regulując zawody zaufania publicznego, może wprowadzać tylko niezbędne ograniczenia wymienionych wolności. Jeżeli natomiast istniejące ograniczenia staną się zbędne, wówczas ustawodawca powinien podjąć kroki mające na celu ich jak najszybsze zniesienie. Dodatkowo w procesie regulacji zawodów zaufania publicznego należy uwzględnić zasadę ochrony wolnej konkurencji, stanowiącą ważny element koncepcji społecznej gospodarki rynkowej.

Kolejną kwestią, na którą powinien zwracać uwagę ustawodawca, jest konieczność zapewnienia odpowiedniej reprezentacji osobom wykonującym zawody zaufania publicznego. Należy zatem stwierdzić, że samorządy zawodowe powinny mieć kompetencje umożliwiające im faktyczne reprezentowanie swoich członków. Co więcej, przynależność do wspomnianych samorządów powinna być obowiązkowa, aby zapewnić reprezentację wszystkich osób należących do danej grupy zawodowej. Warto także zaznaczyć, że przynależność do samorządu zawodowego nie wyklucza przynależności do innych organizacji zawodowych. Dlatego też przepisy powinny jasno precyzować, kto może reprezentować daną grupę zawodową. Ustawodawca może ponadto rozważyć zapewnienie lepszej reprezentacji w dialogu partnerów społecznych zawodom zaufania publicznego, dla których nie ustanowiono samorządu zawodowego.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Grabowski T., *Rola państwa w gospodarce RFN (aspekty ogólne i militarno-ekonomiczne)*, Warszawa 1976.
- Grzonka L., Kostrubiec J., *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, nr 9.
- Hausner J., Długosz D., *Tezy w sprawie zawodu zaufania publicznego*, [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.*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002.
- Izdebski H., *Uwarunkowania instytucjonalnoprawne ustanowienia zawodu pracownika socjalnego zawodem zaufania publicznego*, „Trzeci Sektor” 2012/2013, numer specjalny.

- Karkowska D., *Zawody medyczne*, Warszawa 2012.
- Kieres L., *Spoleczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, Wrocław 2014.
- Kocowski T., *Zawód zaufania publicznego w gospodarce rynkowej — rzeczywistość czy przeżytek*, [w:] *Stare dogmaty — nowe wyzwania w prawie i ekonomii*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Kundera E., *Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 103. *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Trybunały, sądy, wolność gospodarcza*, red. T. Kocowski, J. Gola, 2015.
- Marchwicki W., *Tajemnica adwokacka. Analiza konstytucyjna*, Warszawa 2015.
- Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 43.
- Ogonowski A., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1 (9).
- Powałowski A., *Spoleczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 37, 2017.
- Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Przybyciński T., *Własność prywatna w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 260, 2016.
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji)*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2001, nr 41.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Winczorek P., Stawecki T., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, „Palestra” 2006, nr 7–8.
- Wojtczak K., *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny — korporacyjna reglamentacja versus 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.*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002.
- Wołpiuk W., *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, [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.*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002.

# Regulation of Public Trust Professions in a Social Market Economy

## Summary

With the enactment of the Constitution of 2 April 1997 the social market economy became the binding economic system in Poland. It seems that the adoption of the new economic system influenced the possibility of legal regulation of professions of public trust, mentioned in Article 17, Paragraph 1 of the Constitution. The aim of this study is to determine how the legislator should regulate professions of public trust in the conditions of a social market economy.

**Keywords:** social market economy, professions of public trust, freedom to practise a profession, professional self-government.