

**Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu**

**Wydział Prawa i Administracji**

---

mgr Karol Kosiński

**Gwarancje administracyjnoprawne zaufania  
w samorządowym modelu zawodów  
zaufania publicznego**

Rozprawa doktorska

napisana w Katedrze Prawa Administracyjnego

pod kierunkiem

dr. hab. Piotra Rączki, prof. UMK

Toruń 2021

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	6
Wstęp .....	9

### Rozdział I

<b>Pojęcie zawodu zaufania publicznego .....</b>	<b>15</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	15
2. Zawód zaufania publicznego – geneza pojęcia .....	16
3. Pojęcia zawodu zaufania publicznego w doktrynie i orzecznictwie .....	19
4. Pojęcie zawodu zaufania publicznego a przepisy ustawodawstwa zwykłego .....	28
5. Zawód zaufania publicznego – próba określenia treści pojęcia .....	32
5.1. Pojęcie zawodu .....	33
5.2. Pojęcie „zaufanie publiczne” .....	45
5.3. Samorząd zawodowy jako cecha definiująca .....	51
5.4. Interes publiczny jako cecha definiująca .....	56
5.5. Zawód zaufania publicznego – propozycja definicji .....	59
6. Zawód zaufania publicznego a wolny zawód .....	60
7. Uwagi podsumowujące .....	69

### Rozdział II

<b>Etyka zawodowa w zawodach zaufania publicznego.....</b>	<b>72</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	72
2. O moralności i etyce .....	73
3. Istota etyki zawodowej .....	77
4. Rola etyki zawodowej w zawodach zaufania publicznego .....	82
4.1. Regulowanie stosunków wewnątrz grupy zawodowej .....	83
4.2. Określanie stosunku przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do przedmiotu ich działania .....	86
4.3. Określanie stosunku przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do podmiotów na rzecz których wykonują czynności zawodowe .....	88

4.4. Regulowanie stosunków przedstawicieli grupy zawodowej wobec społeczeństwa .....	88
5. Jurydyzacja etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego .....	90
5.1. Kodyfikacja etyki zawodowej .....	90
5.2. Legalizacja etyki zawodowej .....	95
6. Charakter prawny kodeksów etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego .....	106
7. Uwagi podsumowujące .....	119

### **Rozdział III**

<b>Tajemnica zawodowa w zawodach zaufania publicznego.....</b>	<b>122</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	122
2. Pojęcie tajemnicy zawodowej .....	123
3. Charakter prawny tajemnicy zawodowej .....	125
3.1. Podstawy konstytucyjne .....	125
3.2. Podstawy ustawowe .....	128
3.3. Podstawy etyczne .....	140
3.4. Prawne konsekwencje ujawnienia tajemnicy zawodowej .....	141
4. Uwagi podsumowujące.....	147

### **Rozdział IV**

<b>Odpowiedzialność dyscyplinarna w zawodach zaufania publicznego .....</b>	<b>149</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	149
2. Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej .....	150
3. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej .....	156
4. Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej .....	161
5. Środki odpowiedzialności dyscyplinarnej .....	172
6. Postępowanie dyscyplinarne .....	182
7. Uwagi podsumowujące .....	195

### **Rozdział V**

<b>Kwalifikacje w zawodach zaufania publicznego.....</b>	<b>197</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	197
2. Reglamentacja wykonywania zawodów .....	198

3. Kryterium kwalifikacji .....	203
3.1. Kwalifikacje zawodowe .....	206
3.2. Kwalifikacje osobiste .....	208
3.2.1. Korzystanie w pełni z praw publicznych .....	208
3.2.2. Pełna zdolność do czynności prawnych .....	209
3.2.3. Posiadanie obywatelstwa polskiego .....	210
3.2.4. Odpowiedni stan zdrowia .....	211
3.2.5. Kryterium wieku .....	212
3.2.6. Kwalifikacje moralno-etyczne .....	213
3.2.6.1. Nieskazitelnosc charakteru .....	214
3.2.6.2. Rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu .....	216
3.2.6.3. Nieposzlakowana opinia .....	219
3.2.6.4. Nienaganna postawa etyczna .....	222
4. Zawody zaufania publicznego jako zawody regulowane .....	224
5. Uwagi podsumowujące .....	227

## **Rozdział VI**

<b>Samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego .....</b>	<b>229</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	229
2. Decentralizacja .....	230
3. Pojęcie samorządu .....	235
4. Pojęcie samorządu zawodowego .....	239
5. Funkcje i zadania samorządów zawodowych .....	244
5.1. Reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego .....	244
5.2. Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego .....	246
5.2.1. Reglamentacja działalności zawodowej .....	248
5.2.2. Prawodawstwo wewnątrzsamorządowe .....	250
5.2.3. Prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego .....	251
5.2.4. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych środowiska .....	253
5.2.5. Ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej .....	254
5.2.6. Nadzór i kontrola samorządu nad wykonywaniem zawodu .....	255
5.2.7. Prowadzenie list członków samorządów zawodowych .....	256
5.2.8. Inne zadania .....	256

6. Interes publiczny .....	257
7. Uwagi podsumowujące .....	262
Zakończenie .....	264
Bibliografia .....	272

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Źródła prawa

- Bieg.Rew.U. – Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1415, ze zm.)
- Diag.Lab.U. – Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 866 ze zm.)
- Dor.Pod.U. – Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2117)
- Izb.Apt.U. – Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1850)
- Izb.Lek.U. – Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1342)
- k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.)
- k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444, ze zm.)
- Kom.Sąd.U. – Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 850, ze zm.)
- Lek.Wet.U. – Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1140)
- Pr.Adw.U. – Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1651, ze zm.)
- Pr.Not.U. – Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1192, ze zm.)
- Rad.Pr.U. – Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 75, ze zm.)
- Rzecz.Pat.U. – Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 944 ze zm.)
- Samorz.Arch.Inż.U. – Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1117)
- Samorz.Piel.Poł.U. – Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 678)
- Zaw.Farm.U. – Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (Dz.U. z 2021 r., poz. 97)
- Zaw.Fiz.U. – Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 553 ze zm.)

- |                 |  |
|-----------------|--|
| Zaw.Lek.U.      | – Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 790 ze zm.)                          |
| Zaw.Piel.Poł.U. | – Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 479 ze zm.)                              |
| Zaw.Psych.U.    | – Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1026)            |
| ZTP             | – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283) |

### **Organy orzekające**

- |     |                                |
|-----|--------------------------------|
| NSA | – Naczelny Sąd Administracyjny |
| SA  | – Sąd Apelacyjny               |
| SN  | – Sąd Najwyższy                |
| TK  | – Trybunał Konstytucyjny       |
| WSD | – Wyższy Sąd Dyscyplinarny     |

### **Zbiory orzecznictwa**

- |       |   |
|-------|---|
| OSA   | – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych                     |
| OSNC  | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna          |
| OSNID | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Dyscyplinarna    |
| OSNKW | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa |
| OSNP  | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy            |
| OSP   | – Orzecznictwo Sądów Polskich                         |
| OTK   | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego              |
| OTK-A | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A    |
| OTK-B | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B    |

### **Czasopisma**

- |     |                     |
|-----|---------------------|
| MoP | – Monitor Prawniczy |
| NP. | – Nowe Prawo        |
| PiP | – Państwo i Prawo   |

PPE	– Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PpiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPK	– Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

### Inne skróty

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
iss.	– issue
KEL	– Kodeks Etyki Lekarskiej (wydany na podstawie uchwały Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 14 grudnia 1991 r.)
KERP	– Kodeks Etyki Radcy Prawnego (wydany na podstawie uchwały nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r.)
KEZPiP	– Kodeks Etyki Zawodowej Pielęgniarki i Położnej (wydany na podstawie uchwały nr 9 IV Krajowego Zjazdu Pielęgniarek i Położnych z dnia 9 grudnia 2003 r.)
KziS	– Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 227)
KKZN	– Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
Nr	– numer
NRA	– Naczelna Rada Adwokacka
RP	– Rzeczpospolita Polska
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
t.	– tom
UE	– Unia Europejska
vol.	– volume
z.	– zeszyt
ZZEAiGZ	– Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (wydany na podstawie uchwały nr 17/2021 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 26 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu <Kodeksu Etyki Adwokackiej>).



## Wstęp

Problematyka zawodów jest materia, która od dawna wzbudza duże zainteresowanie. Dzieje się tak ze względu na to, że ich wykonywanie odgrywało oraz nadal odgrywa fundamentalną rolę w naszym społeczeństwie. To właśnie zawodom przypisuje się funkcję istotnej determinanty pozycji społecznej jednostek, a zróżnicowaniu zawodowemu – rolę ważnego czynnika kształtującego strukturę społeczną. Bezsporne jest również to, że wiele najważniejszych cech naszego społeczeństwa jest w znacznym stopniu zależne od właściwego funkcjonowania określonych zawodów. Rozwój poszczególnych typów profesji nastąpił już za czasów Imperium Rzymskiego. Wprawdzie stopień ich organizacji nie był aż tak zaawansowany jak dzisiaj i trudno doszukiwać się ścisłej analogii w sferze posiadanych kompetencji, to jednak popularność zawodów takich jak prawnik, lekarz czy inżynier rosła właśnie w tym okresie<sup>1</sup>.

Dzieje różnych profesji w pewnej części są nierozzerwalnie związane z historią społeczeństwa, z kolei kształtowanie zawodu, jego miejsca w społeczeństwie, praw i obowiązków jest modelowaniem społeczeństwa. Z tego też względu wiedza o zawodach ma doniosłą wartość poznawczą i praktyczną, jest potrzebna dla praktyki społecznej i świadomości społecznych przeobrażeń<sup>2</sup>. Jest ona z natury rzeczy zgłębiana na gruncie wielu dyscyplin naukowych, w szczególności socjologii, ekonomii, psychologii, statystyki, pedagogiki społecznej oraz prawa. Każda ze wskazanych dyscyplin prezentuje własny punkt widzenia problematyki zawodów oraz rozpatruje ją w zakresie swoich zainteresowań.

Celem rozważań naukowych nad pojęciem „zawód” było początkowo zwyczajnie rozumienie tego, czym *de facto* jest zawód, a jaka aktywność zawodem nie jest. Stopniowe obejmowanie działalności ludzkiej różnego rodzaju regulacjami prawnymi wypracowało potrzebę sprecyzowania znaczenia tego zagadnienia. Problemem stało się wówczas ustalenie typologii poszczególnych zawodów, po to, by w efekcie określić, z czym wiąże się wykonywanie zawodów imiennie oznaczonych. Skonkretyzowanie czynności zawodowych, które następnie przyporządkowano określonej nazwie,

---

<sup>1</sup> T. Parsons, *The professions and social structures*, „Social Forces” 1939, nr 4, s. 457.

<sup>2</sup> A. Sarapata, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965, s. 5.

zdeteminowało powstanie problemu reglamentacji zawodowej. Jej zasięg był i jest uzależniony od warunków społeczno-ekonomicznych, a także ustroju panującego w państwie<sup>3</sup>.

W toku rozwoju legislacyjnego wykształcił się także szereg pojęć prawnych związanych z wykonywaniem szczególnego typu profesji. Za najstarsze trzeba uznać występujące już w starożytności, mające więc bogatą tradycję – pojęcie wolnego zawodu. Zdecydowanie młodszą, bo przyjętą na grunt krajowy z prawa unijnego kategorią prawną jest pojęcie zawodu regulowanego. Najmłodszym zaś, swoiście polskim, gdyż niespotykanym na gruncie innych porządków prawnych jest konstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego. Kategoria ta, jako tytułowa, będzie przedmiotem szerokich rozważań podjętych w niniejszej dysertacji.

Bez wątpienia problematyka związana z wyodrębnieniem konstytucyjnej kategorii „zawodu zaufania publicznego” była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania badawczego przedstawicieli polskiej doktryny prawa. Jednak prawdą jest również fakt, że jak dotąd nie stała się ona przedmiotem całościowej i systematycznej analizy o charakterze monograficznym. Rozważania zabierających głos autorów koncentrowały się bowiem głównie na problemach związanych *stricte* z funkcjonowaniem samorządów zawodowych, traktując kwestie związane z ustaleniem istoty przedmiotowego pojęcia wyłącznie jako „element składowy” prezentowanych przez nich opracowań. W innej grupie można odnaleźć uwagi formułowane na gruncie komentarzy do Konstytucji RP, artykułów naukowych czy judykatów, mające ze swej natury zwięzły charakter. Taki stan rzeczy uzasadnia potrzebę kompleksowego opracowania przedmiotowej materii.

Celem naukowym rozprawy jest określenie istoty konstytucyjnego pojęcia „zawodu zaufania publicznego” oraz dokonanie na tym tle analizy i oceny regulacji prawnych związanych z wyodrębnieniem tej szczególnej kategorii prawnej, a dotyczących profesji, dla których ustawodawca zdecydował się na utworzenie samorządu zawodowego. Uzyskane w efekcie tego ustalenia mają z założenia służyć poprawie obowiązującego stanu legislacyjnego we wskazanym zakresie oraz stanowić istotny materiał poznawczy w przypadku podejmowania przez prawodawcę decyzji co do zasadności tworzenia kolejnych samorządów zawodowych.

---

<sup>3</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 23.

Dla realizacji postawionego celu pracy sformułowano następującą hipotezę badawczą:

Wykonywanie zawodu zaufania publicznego wiąże się z istnieniem szczególnej sfery zaufania pomiędzy osobą wykonującą dany zawód a osobą korzystającą z jej świadczeń, którego źródeł należy upatrywać w utworzeniu przez ustawodawcę na gruncie prawa publicznego jego gwarancji administracyjnoprawnych. Te winny przejawiać się na warunkowaniu wykonywania zawodu odpowiednio wysokimi kwalifikacjami, wprowadzeniu obowiązku przestrzegania zasad etyki zawodowej oraz wiążącego się z przyjmowaniem przez osoby wykonujące dany zawód informacji na temat osób trzecich obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej, podleganiu szczególnemu rodzajowi odpowiedzialności prawnej, jaką jest odpowiedzialność dyscyplinarna, oraz funkcjonowaniu instytucji, których celem jest dbałość o należyte wykonywanie zawodu.

Tytuł rozprawy stanowi odzwierciedlenie kształtu badanej problematyki i z założenia w swej początkowej części – „Gwarancje administracyjnoprawne zaufania [...]” – określa to, w czym autor upatruje istotę pojęcia „zawód zaufania publicznego”. Dalsza część tytułu zakreśla zaś zakres podmiotowy prowadzonej w ramach opracowania analizy.

Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w rozprawie są: metoda formalno-dogmatyczna oraz teoretyczno-prawna. W odniesieniu do pierwszej z nich analizie w przeważającej mierze zostaną poddane regulacje prawne obowiązujące w rodzimym systemie prawa. To, poniekąd, ograniczenie wynika wprost z natury pojęcia „zawód zaufania publicznego”, które – jak już podniesiono – jest wyłączone dla ustawodawstwa polskiego. Druga ze wskazanych metod będzie znajdować zastosowanie w badaniu teorii poszczególnych instytucji prawnych. Rolę uzupełniającą będzie pełniło ukazanie niektórych rozwiązań prawnych w kontekście historycznym. Niemniej jednak rozważania w tym zakresie autor uznaje za zasadne wyłącznie o tyle, o ile mogą się one przyczynić do lepszego zrozumienia omawianej materii lub wprowadzić pewne elementy ją systematyzujące i porządkujące.

Dla osiągnięcia przejrzystości rozważań praca została podzielona na sześć rozdziałów. Każdy z nich składa się z trzech części – uwag wprowadzających, treści właściwej oraz podsumowania, co pozwala usystematyzować prowadzony wywód. Charakterystyczny dla analizy prowadzonej w poszczególnych rozdziałach jest także sam sposób prowadzenia wyводу. Sprowadza się on bowiem w początkowej fazie do rozważań o charakterze teoretycznym, z założenia mających stworzyć czysty,

„nieskażony praktyką” wizerunek pojmowania określonych kwestii. Dzięki temu możliwe jest konfrontowanie zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych z poczynionymi ustaleniami teoretycznymi. Konstrukcja taka daje zatem całościowy obraz analizowanej materii i umożliwia obserwację poszczególnych instytucji przez pryzmat ich istoty. W konsekwencji pozwala na dokonywanie oceny stanu regulacji prawnych, formułowanie krytycznych uwag, czy zajmowanie właściwych stanowisk przy rozstrzyganiu konkretnych problemów interpretacyjnych.

Pierwszy rozdział, prezentujący istotę konstytucyjnego pojęcia „zawód zaufania publicznego”, stanowi podstawę do dalszych szczegółowych rozważań. Zawarte w nim refleksje w sposób zwięzły nakreślają złożoność analizowanego w pracy tytułowego zagadnienia oraz wyznaczają pole badawcze pod względem przedmiotowym. Rozdział ten ma przede wszystkim charakter teoretyczny, choć nieuniknione było podjęcie się w jego treści analizy regulacji konstytucyjnej stanowiącej podstawę wyodrębnienia tej szczególnej kategorii prawnej. Rozważania rozpoczynają się od uwag związanych z genezą przedmiotowego pojęcia. Celem zaprezentowania aktualnego stanu badań przedstawiono następnie dotychczasowy dorobek doktryny prawa oraz orzecznictwa w zakresie analizowanej materii. W dalszej części odniesiono się do kwestii możliwości ustalania treści przedmiotowego pojęcia na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Trzon rozważań koncentruje się wokół ustalenia właściwej treści pojęcia „zawód zaufania publicznego”. W tym zakresie niezbędne okazało się wyjaśnienie dwóch fundamentalnych dla analizy problemu pojęć – mianowicie „zawód” oraz „zaufanie publiczne”. Nie mniej istotne były także uwagi na temat postrzegania samorządu zawodowego oraz interesu publicznego jako cech definiujących omawiany termin oraz relacji zachodzących pomiędzy pojęciami zawodu zaufania publicznego a wolnym zawodem. Efektem przeprowadzonych rozważań jest propozycja definicji analizowanego pojęcia, która w istocie wyznacza materię badawczą pod względem przedmiotowym.

Drugi rozdział został poświęcony fundamentalnemu z punktu widzenia omawianej tematyki zagadnieniu etyki w zawodach zaufania publicznego. W pierwszej kolejności niezbędne okazało się syntetyczne odniesienie się do kwestii moralności i etyki oraz wyjaśnienie istoty etyki zawodowej. Uwagi w tym zakresie, mimo swego ogólnego charakteru, stały się bowiem niezwykle przydatne podczas analizy i oceny regulacji związanych z przedmiotową materią. Szczegółowa analiza treści zawartych w kodeksach etyk zawodowych poszczególnych korporacji pozwoliła następnie na

wskazanie roli, jaką odgrywa etyka w zawodach zaufania publicznego. W centrum rozważań zawartych w rozdziale znajduje się wymagający szerokiej analizy problem jurydyzacji etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego. W tym zakresie przejawia się całe bogactwo problematyki związanej m.in. z kwestią formalizacji etyki zawodowej, legitymacji poszczególnych organów do ustalania jej zasad, obowiązku jej przestrzegania czy stosowania sankcji za uchybienie jej zasadom. Niezwykle istotne jest również uporządkowanie zagadnień terminologicznych, co wynika z potrzeby ciągłej systematyki pojęć, definicji i terminów. Zagadnieniem dopełniającym rozważania prowadzone w ramach tej części pracy jest kwestia charakteru prawnego kodeksów etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego.

Gwarancją administracyjnoprawną zaufania, będącą przedmiotem rozważań rozdziału trzeciego, jest instytucja tajemnicy zawodowej. Obowiązek jej dochowania przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego jest implikowany dostępem do osobistych, często wręcz intymnych informacji dotyczących osób trzecich. Refleksje zawarte w tej części pracy w początkowej fazie dotyczą przedstawienia teoretycznej koncepcji tej instytucji. Trzon rozważań koncentruje się na określeniu charakteru prawnego tajemnicy zawodowej ze wskazaniem na jej podstawy konstytucyjne, ustawowe oraz etyczne. W końcowej części rozdziału uwagę skoncentrowano zaś na problemie prawnych konsekwencji ujawnienia tajemnicy zawodowej.

W rozdziale czwartym szeroko omówiono zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej w zawodach zaufania publicznego. Analizę w tym zakresie rozpoczynają rozważania zmierzające do ustalenia istoty tego rodzaju odpowiedzialności prawnej oraz celów, jakim ona służy. Następnie podjęto próbę określenia jej charakteru prawnego. Wiele uwagi poświęcono także kwestii podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej. W dalszej części rozdziału omówiono stosowane na gruncie ustaw korporacyjnych środki odpowiedzialności dyscyplinarnej. Rozważania zamykają uwagi poświęcone kwestii postępowania dyscyplinarnego w zawodach zaufania publicznego.

Refleksje będące przedmiotem piątego rozdziału koncentrują się wokół zagadnienia kwalifikacji w zawodach zaufania publicznego. W pierwszej kolejności za zasadne uznano wyjaśnienie istoty zjawiska, które prowadzi do wyodrębnienia przez ustawodawcę przedmiotowego kryterium, a mianowicie zjawiska reglamentacji. Uwagi w tym zakresie pozwolą na pełniejsze zrozumienie omawianej materii. W zasadniczej części rozdziału podjęto próbę określenia zakresu znaczeniowego terminu „kwalifikacje”, by w konsekwencji móc płynnie przejść do szczegółowej

analizy prowadzonej na gruncie normatywnym. Całość prowadzonych rozważań dopełniają uwagi na temat wzajemnego uznawania kwalifikacji na terytorium Unii Europejskiej.

Ostatni rozdział opracowania został poświęcony instytucji samorządu zawodowego. Stanowi on bowiem konstytucyjnie umocowany podmiot, którego podstawową funkcją jest dbanie o należyte wykonywanie zawodów zaufania publicznego. W ramach prowadzonych w tym rozdziale rozważań skoncentrowano się na wskazaniu roli, jaką prawodawca konstytucyjny przewiduje samorządom zawodowym. W pierwszej kolejności wyjaśniono jednak istotę zjawiska decentralizacji, jako że jest ono podstawą wyodrębnienia w strukturach państwa tego typu podmiotów. W centrum rozważań skupiono się na określeniu istoty samorządu zawodowego, ze szczególnym naciskiem na analizę jego konstytucyjnych funkcji oraz ustawowo wyodrębnionych zadań. Końcowe refleksje ogniskują się wokół pojęcia interesu publicznego jako fundamentalnej determinanty wszelkich działań samorządów zawodowych.

Ostatnią część rozprawy stanowi zakończenie. Zawarto w nim podsumowanie wcześniejszych rozważań, a także najważniejsze wnioski i postulaty *de lege ferenda*.

Przedmiotowe opracowanie stanowi studium z zakresu prawa administracyjnego. Analiza zagadnień objętych jego tematem nie byłaby jednak możliwa bez uwzględnienia w pewnym zakresie dorobku myśli socjologicznej, etycznej oraz nauki prawa konstytucyjnego.

W trakcie prac na rozprawą została zgromadzona, wyselekcjonowana oraz przeanalizowana specjalistyczna, przedmiotowa literatura monograficzna (krajowa i zagraniczna) oraz artykuły naukowe. Istotne znaczenie dla rozważań miała także analiza orzecznictwa sądowego, samorządowych organów dyscyplinarnych oraz zajmowanych w poszczególnych kwestiach stanowisk organów samorządów zawodowych czy opinii eksperckich. Szczegółowe badania prowadzono także na podstawie szeregu aktów prawnych, wśród których za fundamentalne należy uznać ustawy regulujące status poszczególnych zawodów zaufania publicznego oraz funkcjonowanie określonych samorządów zawodowych (nazywane w opracowaniu także ustawami korporacyjnymi).

*Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 28.11.2021 r.*

## *Rozdział I*

### **Pojęcie zawodu zaufania publicznego**

#### **1. Uwagi wprowadzające**

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest określenie istoty konstytucyjnego pojęcia – „zawód zaufania publicznego”. Jako pojęcie tytułowe istotnie ogranicza ono bowiem przedmiot niniejszego studium, wyznaczając tym samym pole dla przeprowadzonej w dalszej jego części analizy.

Problematyka zawarta w tej części pracy jest dość złożona i powinna być rozpatrywana na różnych płaszczyznach. Za punkt wyjścia przyjęto przedstawienie genezy przedmiotowego terminu. Trudno w tym zakresie mówić oczywiście o szeroko zakrojonych rozważaniach, gdyż mamy do czynienia z pojęciem nowym, nieznanym dotychczasowemu konstytucjonalizmowi. Mimo to analiza procesu jego powstania związana bezpośrednio z pracami nad kształtem obecnie obowiązującej Konstytucji RP zdaje się mieć niebagatelne znaczenie.

W dalszej części rozdziału uwaga została skupiona na przedstawieniu dorobku literatury oraz orzecznictwa poświęconego przedmiotowemu pojęciu. Uzyskane ustalenia niewątpliwie będą stanowić ważny wektor dowodowy w określeniu jego znaczenia.

Zasadniczy trzon rozważań zawartych w tej części pracy będzie koncentrować się na ustaleniu właściwej treści konstytucyjnej kategorii „zawodu zaufania publicznego”. Z tej perspektywy konieczne zdaje się określenie dwóch fundamentalnych dla analizy problemu pojęć, a mianowicie: „zawód” oraz „zaufanie publiczne”. Teoretyczne rozważania w tym zakresie należy także uzupełnić nie mniej istotną analizą regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do omawianej materii.

Problematycznym zagadnieniem, które wymaga rozważenia w tej części opracowania, jest również kwestia wzajemnych relacji pomiędzy pojęciami „zawód zaufania publicznego” oraz „wolny zawód”. Materia ta zdaje się o tyle istotna, o ile w piśmiennictwie nie brak jest poglądów, według których pojęcia te należy traktować jako tożsame.

## 2. Zawód zaufania publicznego – geneza pojęcia

Geneza kształtowania się pojęcia „zawód zaufania publicznego” jest związana bezpośrednio z pracami Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>4</sup>. Pojęcie to pojawiło się w kontekście dyskusji nad zasadnością ujęcia samorządu zawodowego w ramy konstytucyjne. Po raz pierwszy na forum komisji zostało użyte podczas jej 54. posiedzenia, które odbyło się 23 stycznia 1996 r.<sup>5</sup> Wówczas to M. Kulesza podniósł, że wszystkie z obecnie funkcjonujących samorządów zawodowych są samorządami reprezentującymi zawody zaufania publicznego. Ekspert ten zaznaczył również, że „[...] sprawują one [samorzady zawodowe – przyp. K.K.] pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu. Jest to podstawowa funkcja samorządu zawodowego w całej swej oczywistości. Uważam, że są one niezbędne dla ochrony istotnych wartości interesu publicznego. Chodzi tu o to, żeby ograniczyć dostęp do zawodów, które nie wnoszą do interesu publicznego tych bardzo istotnych wartości, jakie wnoszą lekarze, notariusze itd. To są typowe zawody zaufania publicznego”<sup>6</sup>.

Powyższy pogląd determinowany był stanowiskiem Stałej Konferencji Prezesów Samorządów Zawodowych w zakresie zasadności ujęcia samorządu zawodowego w ustawie zasadniczej, której to M. Kulesza był rzecznikiem. W piśmie z dnia 21 listopada 1995 r. skierowanym do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przez Stałą Konferencję Prezesów Samorządów Zawodowych podniesiono, że „do cech wyróżniających samorzady zawodowe jako korporacje prawa publicznego zaliczono przede wszystkim to, że chodzi o zawody zaufania publicznego, których status korporacyjny, a także samorządowy ustrój niezbędny jest dla sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, a także dla reprezentowania ich na zewnątrz, zwłaszcza wobec władz państwowych”<sup>7</sup>. Przywołany dokument zawierał nadto pierwotną propozycję regulacji sytuującej samorząd zawodowy w treści Konstytucji RP. Została ona przyjęta na IV posiedzeniu Stałej

---

<sup>4</sup> Dalej jako KKZN.

<sup>5</sup> Podczas wcześniejszych posiedzeń KKZN nie pojawiało się pojęcie „zawód zaufania publicznego”. Warto jednak zauważyć, że w czasie posiedzenia KKZN, które odbyło się 9 lutego 1995 r., M. Mazurkiewicz nazwał samorzady – adwokacki, lekarski, radców prawnych oraz notarialny – organizacjami zaufania publicznego. Zob. *Biuletyn XIII Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 81.

<sup>6</sup> M. Kulesza, *Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 29.

<sup>7</sup> Kopię tego dokumentu można odnaleźć w monografii pt. *XX lat samorządu zawodowego radców prawnych 1982–2002*, pod red. J. Żuławskiego, Warszawa 2002, s. 225–227.



Konferencji Prezesów Samorządów Zawodowych w dniu 15 listopada 1995 r. Proponowany wówczas art. 13 ustawy zasadniczej otrzymał następujące brzmienie:

1. *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zasadniczą część zadań publicznych.*
2. *Ustawy mogą powoływać samorzady zawodowe, reprezentujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad ich należyтым wykonywaniem, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony istotnych wartości interesu publicznego.*
3. *Rzeczpospolita Polska, w granicach określonych ustawą, zapewnia możliwość działania innych form samorządu, zwłaszcza gospodarczego i rolniczego, które wszakże nie mogą naruszać swobody wykonywania zawodów ani ograniczać wolności podejmowania działalności zarobkowej.*
4. *Samorządom przysługuje osobowość w prawie publicznym. Na podstawie i w ramach ustaw wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej<sup>8</sup>.*

Mimo, że zaproponowane w cytowanej regulacji pojęcie „zawód zaufania publicznego” było nowe oraz nieznanе dotychczasowemu konstytucjonalizmowi, zostało z powodzeniem zaaprobowane przez członków KKZN i przez nich stosowane w późniejszych dyskusjach.

Podczas dalszych obrad I. Lipowicz podniosła, że można powołać samorząd zawodowy pod warunkiem, że reprezentuje on „zawód zaufania publicznego”. Jego głównym celem jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tego zawodu<sup>9</sup>. Krzysztof Madej mówił zaś, że „samorzady zawodowe [...] bronią obywatela przed dominacją państwa, które w unifikujący sposób zajmowało się wszystkim, łącznie np. z ingerowaniem w etyczną stronę czy istotę zaufania publicznego”<sup>10</sup>.

Wątpliwość co do zasadności wprowadzenia pojęcia „zawód zaufania publicznego” zgłaszał ówczesny senator K. Działocha, wskazując, że nie jest to pojęcie znane prawu polskiemu<sup>11</sup>. Do odpowiedzi na postawione przez niego pytanie – co należy rozumieć przez pojęcie „zawód zaufania publicznego” – ustosunkował się R. Kalisz. Wyjaśnił, że chodzi o zawody, które są wykonywane przez osoby zrzeszone na zasadach korporacyjności. Jako przykłady wskazał funkcjonujący najdłużej na tych zasadach – bo od roku 1918 – zawód adwokata oraz powstałe w latach osiemdziesiątych korporacje

---

<sup>8</sup>*Ibidem.*

<sup>9</sup> I. Lipowicz, *Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 35.

<sup>10</sup> K. Madej, *Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 35.

<sup>11</sup> K. Działocha, *Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 63.

radców prawnych, lekarzy oraz aptekarzy. Zdaniem R. Kalisza za cechą charakterystyczną omawianego pojęcia postrzegać należałoby podleganie przez osoby wykonujące daną profesję sformalizowanym zasadom etyki i godności zawodu. Ponadto zauważa, że „[...] wykonywanie zawodów zaufania publicznego musi wiązać się z ochroną osób, które podlegają wykonywaniu danego zawodu zaufania publicznego. W przypadku zawodu adwokackiego jest to ochrona klientów. Klient, zwracając się do adwokata, musi być przekonany, że adwokat reprezentuje właściwy poziom merytoryczny i etyczny. Tak samo jest w przypadku lekarzy. Pacjent, zwracając się do lekarza, musi być przekonany, że lekarz ma określone cechy. Pieczę nad tym sprawuje samorząd zawodowy – korporacja, która tworzy określone postępowanie dyscyplinarne w stosunku do osób, które nie spełniają wymaganych cech”. Jak nadto podniósł R. Kalisz, to „ustawa musi gwarantować, iż w granicach interesu publicznego każdy obywatel zgłaszający się do osoby wykonującej zawód zaufania publicznego ma gwarancje, iż osoba ta swój zawód wykonuje w sposób należyty”<sup>12</sup>.

W kwestii rozumienia omawianego pojęcia wypowiedziała się także podczas obrad komisji I. Lipowicz. Jej zdaniem za zawody zaufania publicznego należałoby uznać te, „których pomyślność powszechna, dobro społeczne są powierzone pewnej grupie zawodowej. Chodzi o osoby zajmujące się sprawami, które mają doniosłe znaczenie dla bezpieczeństwa ogółu i które wymagają wysokiego poziomu etycznego. Przykładem może być lekarz czy adwokat. W grę wchodzi ponadto pewien szczególny stosunek zaufania. Ten szczególny stosunek zaufania jest poświadczony również przez prawo karne oraz pewne przywileje w postępowaniu administracyjnym”<sup>13</sup>.

Głos w sprawie omawianej materii zajął także występujący podczas obrad w roli eksperta komisji P. Winczorek. Odniósł się on do kwestii relacji pomiędzy organizowaniem się osób wykonujących określony zawód w formie samorządowej a wolnością zatrudniania i prowadzenia działalności gospodarczej. Jak zaznaczył „[...] związek między wolnością podejmowania działalności zawodowej a przynależnością do samorządów zawodowych nie jest związkiem tego rodzaju, że przynależność do samorządu jest z samej definicji czynnikiem ograniczającym wykonywanie zawodu. Wykonywanie zawodu ogranicza to, co jest ustalone dla danego zawodu szczególnego rodzaju w odpowiednich aktach normatywnych o wykonywaniu

---

<sup>12</sup> R. Kalisz, *Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 63.

<sup>13</sup> I. Lipowicz, *Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 64.

tego zawodu, a nie w aktach organizacji zawodowej, która przybiera postać samorządową”. Fakt, że jakieś rodzaje działalności są objęte formami samorządowymi, nie stanowi ograniczenia na zasadzie *numerus clausus*. Jeśli bowiem zostaną spełnione warunki przewidziane w ustawach dla danego rodzaju zawodu zaufania publicznego, to wówczas przynależność do danej korporacji samorządowej jest niemal automatyczna<sup>14</sup>.

Podczas obrad KKZN w dniu 17 września 1996 r. poddano pod głosowanie wniosek o przyjęcie zawartej wówczas w art. 15 projektu konstytucji regulacji następującej treści:

„Ust. 1. 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.

Ust. 2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”.

Przedłożony wniosek został przyjęty przez komisję większością dwudziestu pięciu głosów popierających, przy dwóch przeciwnych i jednym wstrzymującym się<sup>15</sup>. Wskutek tego z dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy zasadniczej<sup>16</sup> pojęcie „zawód zaufania publicznego” stało się instytucją konstytucyjną. Wszystkie zaś z funkcjonujących wówczas samorządów zawodowych stały się *implicite* samorządami zawodowymi zawodów zaufania publicznego. Przymiot zawodu zaufania publicznego zyskały wówczas następujące profesje: adwokaci, aptekarze, biegli rewidenci, doradcy i maklerzy giełdowi, lekarze, lekarze weterynarii, notariusze, pielęgniarki i położne, radcowie prawni oraz rzecznicy patentowi.

### **3. Pojęcie zawodu zaufania publicznego w doktrynie i orzecznictwie**

Sięgając do dorobku literatury przedmiotu, można zauważyć, że w definiowaniu pojęcia „zawód zaufania publicznego” poglądy zabierających głos autorów są dość zróżnicowane. Wskazuje to *prima facie* na złożony charakter analizowanego zagadnienia i tym bardziej obliuguje do szczegółowego jego rozpoznania.

---

<sup>14</sup> P. Winczorek, *Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 67.

<sup>15</sup> Zob. *Biuletyn XXXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, s. 21.

<sup>16</sup> Konstytucja RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

Szczególne zasługi w określaniu treści znaczeniowej omawianego tu terminu należy przypisać P. Sarneckiemu. Jego zdaniem zawodami zaufania publicznego są takie, które polegają zawsze na świadczeniu pewnej pomocy innym ludziom, z reguły w sytuacjach zagrożenia dla ich rozmaitych dóbr. Dobra te są przy tym również w wymiarze ogólnospołecznym uznawane jako dobra, a służenie ich ochronie uznawane jest za realizację istotnych wartości oraz potrzeb społecznych. Są to dobra o istotnej, choćby subiektywnie mierzonej, wartości dla tych ludzi. Z powyższych względów świadczenie tego rodzaju pomocy postrzegane jest jako pewna funkcja publiczna, co uzasadnia wkraczanie szczególnego typu regulacji prawnych. Jak autor nadto podnosi, wykonywanie zawodów zaufania publicznego łączy się z przyjmowaniem informacji dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi. Informacje te objęte są tajemnicą zawodową. Jako element definiujący omawiane pojęcie autor wskazuje także funkcjonowanie reguł etycznych (częstokroć sformalizowanych), stanowiących również podstawę ferowania ocen w postępowaniu dyscyplinarnym<sup>17</sup>.

Podobne stanowisko zajmuje A. Młynkowska-Sobaczewska. Jej zdaniem za zawody zaufania publicznego należy uznać te, „[...] których wykonywanie wiąże się ze świadczeniem określonych usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki – takich jak zdrowie, ochrona interesów majątkowych, dóbr osobistych i innych. Z wykonywaniem takiego zawodu ściśle związane jest powierzenie przez osobę, na rzecz której usługa jest wykonywana, zakresu informacji istotnych z punktu widzenia jej interesów i co do których istotne jest zachowanie ich w sekrecie [...]. Waga świadczonych usług uzasadnia także szczególne wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych”<sup>18</sup>.

Zdaniem E. Tkaczyk „[...] wyjątkowy status zawodów zaufania publicznego polega na tym, iż do przedstawicieli tych zawodów zwracają się klienci w sprawach bardzo osobistych, które – obok wiedzy fachowej – wymagają dyskrecji, lojalności

---

<sup>17</sup> P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia pojęcia „zawód zaufania publicznego z art. 17 Konstytucji*, „Biuletyn – ekspertyzy i opinie prawne” 1998, nr 2(28), s. 59–63; *idem*, *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego”*, „Biuletyn – ekspertyzy i opinie prawne” 2000, nr 5(41), s. 28–33; *idem*, *W sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2(43), s. 73–77; *idem*, *Glosa do wyroku Sądy Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r.*, sygn. I CKN 1217/98, „Palestra” 2002, nr 46/5–6, s. 187–188; *idem*, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5, s. 22–29; *idem*, komentarz do art. 17 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I*, pod red. L. Garlickiego oraz M. Zubika, Warszawa 2016, s. 480–488.

<sup>18</sup> A. Młynkowska-Sobaczewska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydły, R. Grabowskiego, Warszawa 2009, s. 740.

i uczciwości. Ponadto zawód zaufania publicznego cechuje się przyjmowaniem informacji, dotyczących sfer życia osobistego innych ludzi”<sup>19</sup>.

Piotr Rączka podnosi z kolei, że „zawodem zaufania publicznego jest zawód pozwalający z uwagi na specyfikę wykonywania czynności zawodowych na zakwalifikowanie go do grupy zawodów wolnych, którego prawidłowe wykonywanie jest ściśle powiązane ze zinstytucjonalizowaną sferą zaufania, jaką świadczeniobiorca obdarza świadczeniodawcę (osobę wykonującą taki zawód) w ramach procesu świadczenia usługi zawodowej”. Ponadto autor podkreśla, że „zinstytucjonalizowanie zaufania następuje oczywiście na gruncie prawa publicznego, które poza stworzeniem podstaw prawnych odpowiedzialności zawodowej, a niekiedy również karnej za naruszenie elementarnych zasad wykonywania zawodu, w tym naruszenia tajemnicy zawodowej, wyposaża również osoby go wykonujące w swoisty immunitet pozwalający uniknąć odpowiedzialności prawnej z tytułu nieujawnienia informacji uzyskanych od świadczeniobiorców”<sup>20</sup>.

W podobnym tonie wypowiada się P. Winczorek. Jego zdaniem świadczenie usług przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego oparte jest na zaufaniu, jakim świadczeniobiorca obdarza tego, komu powierza swoje sprawy, mające częstokroć intymny charakter. Do zawodów zaufania publicznego autor ten zalicza szczególności: zawód lekarza, lekarza weterynarii, farmaceuty, pielęgniarki i położnej, adwokata, notariusza oraz radcy prawnego<sup>21</sup>.

Na element zaufania zwraca również uwagę K. Lubiński. Jego zdaniem w ramach art. 17 ust. 1 Konstytucji RP należy mówić o zaufaniu trojakiemu rodzajowi. Po pierwsze, o zaufaniu okazywanym przez państwo osobom wykonującym zawody zaufania publicznego, po drugie – zaufaniu, jakim państwo obdarzyło samorządy zawodowe, oraz po trzecie – o zaufaniu okazywanym przez społeczeństwo osobom wykonującym zawody zaufania publicznego. Jak autor ponadto podkreśla, „[...] zawód zaufania publicznego jest zawodem, któremu powierza się zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań publicznych, troski o realizację interesu publicznego lub gwarancji ochrony wolności i praw człowieka i obywatela,

---

<sup>19</sup> E. Tkaczyk, komentarz do art. 1, [w:] *Ustawa o rzecznikach patentowych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX; zob. także *idem*, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 61–78.

<sup>20</sup> P. Rączka, *Odpowiedzialność dyscyplinarna komornika sądowego z tytułu niedozwolonej reklamy w ujęciu materialno-prawnym*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2013, t. 3, s. 62–63; oraz *idem*, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013, s. 84.

<sup>21</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 30.

a sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony można powierzyć utworzonemu w drodze ustawy samorządowi zawodowemu”<sup>22</sup>.

Aspekt zaufania jest tym, na co zwraca również uwagę S. Pawłowski. Autor ten podkreśla, że użycie przez prawodawcę konstytucyjnego pojęcia „zawód zaufania publicznego” miało na celu podkreślenie jego „misji społecznej” związanej z zaufaniem, jakim obdarza się osoby go wykonujące<sup>23</sup>.

Szczegółową definicję omawianego zagadnienia zaprezentowała M. Tabernacka. Według niej, zawód zaufania publicznego to „taki zawód, którego prawidłowe i zgodne z interesem publicznym wykonanie jest szczególnie istotne z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją praw podmiotowych jednostki. Jest to zawód, którego warunki wykonywania są określone prawem w taki sposób, by zapewnić świadczeniobiorcy możliwość skorzystania ze świadczenia, a także takie warunki kontaktów jego jako klienta z osobą wykonującą zawód zaufania publicznego, by kontakty te mogły odbywać się w warunkach wysokiego zaufania zabezpieczonego tajemnicą zawodową. Ponadto przepisy powinny gwarantować w przypadku zawodu zaufania publicznego wysoki poziom profesjonalizacji świadczeń. Osoby wykonujące zawody zaufania publicznego powinny dawać rękojmię należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, a piecza nad nimi i dokonywanymi przez nie czynnościami jest sprawowana przez organy samorządu zawodowego, o ile taki zostanie przez ustawodawcę powołany”<sup>24</sup>.

Krystyna Wojtczak zauważa zaś, że „[...] wolne zawody, a przynajmniej te spośród nich, dla których mogą być utworzone samorzady zawodowe, sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu, z poszanowaniem dla ustanowionych norm prawnych, etycznych, deontologicznych i których tytuł zawodowy jest prawnie chroniony, mogłyby ewentualnie odpowiadać pojęciu zawodu zaufania publicznego”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> K. Lubiński, *Status konstytucyjnoprawny zawodu komornika sądowego*, [w:] *W poszukiwaniu prawa dobrego i sprawiedliwego. Księga pamiątkowa ku czci Jana Tredera*, Warszawa 2013, s. 42–52.

<sup>23</sup> S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, Poznań 2009, s. 218.

<sup>24</sup> M. Tabernacka, *Pojęcia zawodu zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LXII, s. 302.

<sup>25</sup> 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., Warszawa 2002, s. 41–42.

Autorka podnosi także, że „skoro elementem *sine qua non* pojęcia »zawód zaufania publicznego« jest istnienie korporacji zawodowej, i to tylko takiej, która ma sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu dla ochrony interesu publicznego i jego granicach, należałoby ustalonej na podstawie tego kryterium grupie zawodów przyporządkować zakres form prawnych, w jakich zawody te mogą być wykonywane<sup>26</sup>”.

Podobny pogląd prezentuje C. Banasiński, którego zdaniem „zawodem zaufania publicznego jest ten rodzaj zawodu, dla którego tworzy się w drodze ustawy samorząd zawodowy”. Autor podkreśla, że to „[...] od decyzji ustawodawcy zależy nadanie danemu zawodowi statusu zawodu zaufania publicznego”<sup>27</sup>.

Zdaniem A. Trubalskiego zawodem zaufania publicznego należy nazwać „uregulowany w ustawie, na podstawie upoważnienia zawartego w Konstytucji RP zawód wykonywany w ramach samorządu zawodowego i pod jego nadzorem oraz nadzorem właściwych organów władzy państwowej w celu ochrony interesu publicznego, gdzie możliwość wykonywania zawodu jest ograniczona ze względu na ważny interes publiczny, w celu ochrony praw i wolności innych osób”<sup>28</sup>.

W grupie poglądów kładących akcent na istnienie samorządu zawodowego jako niezbędnej cechy definiującej pojęcie „zawód zaufania publicznego” jest również pogląd P. Kłuska. Jego zdaniem „próba zdefiniowania pojęcia zawodu zaufania publicznego prowadzi do konstatacji zakładającej, że cechuje się on przede wszystkim posiadaniem odpowiedniego samorządu zawodowego”. Autor zwraca uwagę, że jest to „najważniejszy z atrybutów” tego pojęcia. Ponadto podnosi, że poszczególne zawody można uznać za zawody zaufania publicznego, „[...] w momencie, gdy przesądzi o tym ustawodawca, powołując w stosownej ustawie odpowiedni samorząd”<sup>29</sup>.

Interesujący pogląd na temat omawianej materii prezentuje również S. Wykrętowicz. Autor ten podkreśla, że w przypadku samorządu zawodowego, podstawę więzi łączącej jego członków stanowi etos zaufania publicznego rozumiany

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz oraz M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 176

<sup>28</sup> A. Trubalski, *Samorząd zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 21, s. 232, dostępne na: <https://www.google.com/search?q=samorz%C4%85dy+zawod%C3%B3w+trubalski&oq=&aqs=chrome.0.69i59i45018.174455313j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (dostęp z dnia 03.01.2021 r.).

<sup>29</sup> P. Kłusek, *Państwo a samorzady zawodów zaufania publicznego*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2015, nr CIII, s. 74–77.

jako służba publiczna wobec drugiego człowieka. Jego zdaniem zawód zaufania publicznego nie jest zwykłą profesją, lecz jest swoistego rodzaju stanem – stanem lekarskim, stanem adwokackim itd. Przypomina on, że w pierwszej ustawie o izbach lekarskich z 1921 r. czytamy: „dla samorządowego uporządkowania spraw stanu lekarskiego, jego zadań i celów [...] ustanawia się samorządne [...] przedstawicielstwo stanu lekarskiego – izby lekarskie i Naczelną Izbę Lekarską”<sup>30</sup>. Zawód zaufania publicznego jest zatem – w ocenie Autora – powołaniem, a celem jego działania jest niesienie wyspecjalizowanej pomocy każdemu człowiekowi, który jej potrzebuje. Profesje te to *artistos*, czyli najlepsi spośród wszystkich zawodów, intelektualna elita społeczeństwa, osoby wyróżniające się wysoką kulturą zachowania, wykształceniem akademickim oraz poziomem merytorycznego przygotowania do pełnienia odpowiedzialnej służby publicznej. Honorarium za ich wykonywanie nie należy postrzegać jako zwykłej płacy za pracę, ale jako honorowe wynagrodzenie za świadczoną służbę publiczną. Powinno ono być godne, adekwatne do powagi wykonywanych profesji<sup>31</sup>.

Jak podnosi W. Wołpiuk, przy kwalifikowaniu poszczególnych zawodów, jako zawodów zaufania publicznego, można by posłużyć się pomocniczo wskazywanymi w piśmiennictwie kryteriami, takimi jak: posiadanie szczególnych cech moralnych, odpowiedniego wykształcenia, wysokich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, niekierowanie się w wykonywaniu zawodu kryterium zysku, wykonywanie go przez osobę fizyczną, osobiście, związanie usługodawcy i usługobiorcy tajemnicą oraz względnie duża częstotliwość korzystania z usług osób reprezentujących określony zawód. Jako wyróżnik zawodów zaufania publicznego autor wskazuje także ich quasi-misyjność, czyli zdystansowanie się wobec kryterium zysku, wynikające z faktu, że wykonywane są one w celu zaspokojenia interesu publicznego<sup>32</sup>.

Z kolei J. Hausner i D. Długosz podnoszą, że do potencjalnych atrybutów zawodu zaufania publicznego można zaliczyć:

---

<sup>30</sup> Art. 1 Ustawy z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania izb lekarskich, Dz.U. z 1921 r. Nr 105, poz. 763.

<sup>31</sup> S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym*, pod red. R. Kmiecika, Poznań 2010, s. 21.

<sup>32</sup> W.J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes...*, op. cit., s. 21–22; oraz *idem*, *Zaufanie jako pojęcie prawnokonstytucyjne (na przykładzie instytucji zawodów zaufania publicznego)*, „Prakseologia” 2003, nr 143, s. 109–124, na zdystansowanie się wobec kryterium zysku wskazuje także B. Banaszak; zob. *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 142.



- powierzanie uprawiającym taki zawód informacji dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług,
- uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona,
- objęcie osób dysponujących taką tajemnicą – w przypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji,
- korzystanie ze świadczeń tych zawodów następuje często w razie wystąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię),
- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej,
- występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej<sup>33</sup>.

Zdaniem J. Smarż za zawód zaufania publicznego należy uznać ten, który:

- wykonywany jest osobiście przez osoby mające wysokie kwalifikacje, które zostały dopuszczone do jego wykonywania po sprawdzeniu wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania tego zawodu,
- powierzone są mu zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki,
- jest istotny dla obywateli, gdyż polega na obsłudze osobistych lub gospodarczych potrzebach, albo też wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa,
- związany jest z powierzaniem w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług, uznawanych za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona,
- tworzy szczególną więź zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta a klientem,
- nie podlega regułom hierarchii urzędniczej,
- wymaga należytego wykonywania, określenia sformalizowanych zasad etycznych jego wykonywania (deontologia zawodowa) i szczególnego ślubowania,

---

<sup>33</sup> J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes...*, *op. cit.*, s. 119.

- łączy się z nim pewien etos zawodowy, czyli związanie z tradycjami, a nawet swego rodzaju misja,
- charakteryzuje się zdolnością do wykonywania go na poziomie i w zakresie, który może być uznany za wystarczający, aby spełniał kryteria zaufania publicznego,
- zobowiązuje osoby go wykonujące do przestrzegania określonych reguł, których naruszenie wiąże się z pociągnięciem do odpowiedzialności dyscyplinarnej,
- wiąże się z obowiązkową przynależnością do samorządu zawodowego, którego zadaniem jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>34</sup>.

Jak wykazała przeprowadzona analiza, na gruncie nauki prawa powszechne jest przekonanie o możliwości wyodrębnienia cech zawodu zaufania publicznego. Jakkolwiek istnieje także odosobniony pogląd, że próby budowania w opozycji do innych zawodów merytorycznej definicji zawodu zaufania publicznego są bezproduktywne, ponieważ wykonywanie każdego zawodu wymaga zaufania publicznego, a ponadto dla każdego zawodu wymagane są inne kryteria zaufania publicznego, konieczne, by wykonywanie danej profesji odpowiadało zasadom i wartościom społecznego podziału pracy<sup>35</sup>, to jednak większość przedstawicieli doktryny nie tylko dostrzega, ale i poddaje klasyfikacji swoiste właściwości zawodu zaufania publicznego.

Pojęcie zawodu zaufania publicznego było także przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>36</sup>. W wyroku z dnia 2 marca 2019 r. sygn. K 19/14<sup>37</sup> uznano za zasadne sformułowanie kryteriów kwalifikowania poszczególnych zawodów jako zawodów zaufania publicznego, podnosząc przy tym, że ocena powinna być dokonywana indywidualnie. Na podstawie poglądów wyrażanych w doktrynie prawniczej Trybunał przyjął, że do cech takiego zawodu należą:

<sup>34</sup> J. Smarż, *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013, s. 128.

<sup>35</sup> Zob. M. Kulesza, *Zawód zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes...*, *op. cit.*, s. 149 i n.

<sup>36</sup> Zob. np. wyroki TK: z dnia 27 września 2016 r., sygn. SK 11/14, OTK-A 2016, poz. 74; z dnia 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25; z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 162; z dnia 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 28; z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72; z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149; z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45; z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9; z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 97; z dnia 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29; z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

<sup>37</sup> Wyrok z dnia 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

- konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie,
- udzielanie świadczeń i wchodzenie przez przedstawicieli omawianych zawodów w kontakty z osobami fizycznymi w razie wystąpienia potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze (np. życia, zdrowia, wolności, godności, dobrego imienia),
- 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 RP praw podmiotowych jednostek,
- wymaganie szczególnych kwalifikacji do wykonywania omawianych zawodów, obejmujących nie tylko odpowiednie formalne wykształcenie, lecz także nabyte doświadczenie oraz dawanie rękojmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, z uwzględnieniem szczególnych norm deontologii zawodowej,
- 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 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 534 ze zm.),
- względna samodzielność wykonywania zawodu

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono natomiast pogląd, że o kwalifikacji danego zawodu jako zawodu zaufania publicznego miałyby decydować nie jego cechy, a wyraźna regulacja ustawowa. W wyroku z dnia 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1217/98 stwierdzono, że zawód adwokata nie jest zawodem zaufania publicznego, a samorząd adwokacki nie jest samorządem w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji, gdyż „[...] status taki może nadawać samorządowi zawodowemu tylko ustawa”<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> OSNC 2002, nr 1, poz. 13.

#### 4. Pojęcie zawodu zaufania publicznego a przepisy ustawodawstwa zwykłego

Ustawodawca dwukrotnie podjął nieudaną próbę zdefiniowania pojęcia „zawód zaufania publicznego” w pracach legislacyjnych. Po raz pierwszy dokonał tego w projekcie ustawy o sprawowaniu przez samorzady zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych<sup>39</sup>. Zwrócono tam uwagę, że za zawód zaufania publicznego należy uznać ten, któremu powierza się zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań publicznych, troski o realizację interesu publicznego lub gwarancji wolności i praw człowieka i obywatela, i który w szczególności:

- polega na obsłudze osobistych lub gospodarczych potrzeb i wiąże się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego lub tajemnicy przedsiębiorstwa,
- jest zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów indywidualnych wykorzystywaniu tych informacji przez osoby wykonujące ten zawód, w związku z czym informacje uzyskane przez wykonującego zawód przy przeprowadzaniu czynności zawodowych, dotyczące sfery prywatności lub tajemnicy przedsiębiorstwa korzystającego z usług wykonującego zawód stanowią tajemnicę zawodową podlegającą ujawnieniu jedynie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu,
- może być wykonywany wyłącznie przez osoby dopuszczone do jego wykonywania po sprawdzeniu, na zasadach i w trybie określonym w przepisach odrębnych, wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania tego zawodu,
- czynności zawodowe są przeprowadzane bez stosowania zasady kierownictwa, określonej w przepisach prawa pracy,
- do należytego wykonywania wymaga określenia sformalizowanych zasad etycznych jego wykonywania (deontologia zawodowa) i szczególnego ślubowania.

Prezentowana definicja nie znalazła aprobaty wśród przedstawicieli doktryny. Zarzucano jej ogólnikowość oraz nieuwzględnienie akcentowanej w piśmiennictwie cechy wyróżniającej zawody zaufania publicznego, tj. szczególnego charakteru więzi

---

<sup>39</sup> Projekt roboczy z dnia 27 września 2002 r., „Palestra” 2003, nr 47/1–2, s. 239–248.

łączącej osobę wykonującą dany zawód z obywatelem<sup>40</sup>. Sam projekt ustawy został finalnie zaniechany na etapie wczesnych prac legislacyjnych<sup>41</sup>.

Drugą próbę zdefiniowania przedmiotowego pojęcia podjął ustawodawca w rządowym projekcie ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw. Stwierdzono tam, że zawód zaufania publicznego polega na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych, troski o realizację interesu publicznego, a w szczególności:

- jest wykonywany przez osoby posiadające określone w przepisach właściwych dla danego zawodu kwalifikacje,
- jest wykonywany w formach określonych w przepisach właściwych dla danego zawodu,
- wiąże się z przynależnością do samorządu zawodowego,
- sprzyja powstaniu szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód świadczącą usługi na rzecz klienta a klientem,
- wiąże się z dostępem do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorstwa,
- gwarantuje, że informacje, o których mowa w poprzednim punkcie, uzyskane przez wykonującego zawód stanowią, w zakresie wynikającym z przepisów właściwych dla danego zawodu, tajemnicę zawodową, której ujawnienie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w przepisach ustawowych,
- posiada zasady etyczne jego wykonywania<sup>42</sup>.

Wskazane cechy w znacznym stopniu uwzględniały podstawowe kierunki i ustalenia dyskusji publicznej nad istotą zawodu zaufania publicznego. Projektodawcy opowiedzieli się przy tym jednoznacznie za konstatacją, że wykonywanie zawodu zaufania publicznego należy wiązać z przynależnością do samorządu zawodowego.

---

<sup>40</sup> Zob. L. Grzonka, J. Kosturbiec, *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. IX, s. 27.

<sup>41</sup> Projekt spotkał się z krytyką także wśród przedstawicieli samorządów zawodowych, zob. np. *Stanowisko nr 2 Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 20 września 2003 r. w sprawie projektu ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych ustaw*, LEX; oraz *uchwałę Nr 630/2003 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie przyjęcia stanowiska dotyczącego projektu ustawy o sprawowaniu przez samorządu zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych ustaw*, LEX.

<sup>42</sup> Projekt ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, wersja z dnia 30 lipca 2004 r. (wraz z uzasadnieniem), projekt uzyskany z Rządowego Centrum Legislacji w trybie dostępu do informacji publicznej (wniosek z dnia 11.01.2021 r.).

Inaczej rzecz ujmując, nie może być takiej grupy zawodowej, skupiającej na zasadzie obowiązku prawnego przynależność do korporacji wszystkie osoby wykonujące zawód, niemającej własnej struktury samorządowej. Należy także odnotować, że przedstawiciele doktryny jako mankament definicji przedmiotowego pojęcia wskazali pominięcie wymogu szerszego zakresu władztwa publicznego, powierzonego ustawowo samorządowi zawodowemu danego zawodu zaufania publicznego, a także brak jednoznacznego stanowiska w kwestii relacji pomiędzy zawodem zaufania publicznego a wolnym zawodem<sup>43</sup>.

Projekt ustawy uwzględniający zaprezentowaną definicję spotkał się jednak z szeroką krytyką wśród gremiów samorządowych<sup>44</sup> i ostatecznie zaniechano jego realizacji mimo zaawansowanych prac legislacyjnych.

Przechodząc z kolei na grunt prawa powszechnie obowiązującego, można zauważyć, że ustawy, które powołują do życia poszczególne samorzady zawodowe, z reguły nie przypisują miana „zawodu zaufania publicznego” profesji, do której się odnoszą. Wyjątkowe rozwiązanie w tym zakresie zastosowano w Ustawie z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych<sup>45</sup>, gdzie w art. 1 ust. 2 ustawodawca stanowi, że „zawód rzecznika patentowego jest zawodem zaufania publicznego”.

Omawiane pojęcie pojawia się również w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 24 maja 1999 r. w sprawie stażu podyplomowego lekarza, lekarza stomatologa, gdzie jako zawody zaufania publicznego wymienia się zawody: lekarski, aptekarski oraz pielęgniarki i położnej.

Trzeba jednak zauważyć, że możliwość kwalifikacji poszczególnych zawodów jako zawodów zaufania publicznego na gruncie ustawodawstwa zwykłego jest kwestią wielce problematyczną. Postawić bowiem należy pytanie, czy prawodawca może nadawać status „zawodu zaufania publicznego” *expressis verbis* w treści określonego aktu normatywnego.

Jak wykazano we wcześniejszych rozważaniach, można spotkać się z sytuacją kwalifikowania danego zawodu do grupy zawodów zaufania publicznego na gruncie prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto w orzecznictwie Sądu Najwyższego

---

<sup>43</sup> L. Grzonka, J. Kosturbić, *op. cit.*, s. 31.

<sup>44</sup> Zob. stanowisko prezesów samorządów zawodowych z dnia 15 września 2004 r. w sprawie projektu ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, dostępne na: <https://vetpol.org.pl/dmdocuments/Stnowisko%20Samorzadow%20Zawodowych%20w%20spr.%20proj%20ektu%20ustawy%20o%20zawodach%20zaufania%20publicznego%20oraz%20o%20zm.%20niektorych%20ustaw.pdf> (dostęp z dnia 18.01.2021 r.).

<sup>45</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 944, ze zm.

przyjęto pogląd, według którego o kwalifikacji danego zawodu jako zawodu zaufania publicznego winny decydować nie jego cechy, a wyraźna regulacja ustawowa<sup>46</sup>. Z podobnymi stanowiskami można spotkać się również w piśmiennictwie<sup>47</sup>.

Taki stan rzeczy budzi jednak uzasadnione wątpliwości. Nie sposób bowiem twierdzić, że to ustawy powinny wyraźnie kwalifikować określone zawody jako „zawody zaufania publicznego”, ponieważ treści normatywnych Konstytucji nie należy sprowadzać do poziomu ustawy. Przyjęcie przeciwnego stanowiska pozbawiałoby normy konstytucyjne ich mocy wiążącej, która w istocie rzeczy skierowana jest do ustawodawcy. To przepisy konstytucyjne narzucają sposób i kierunek wykładni przepisów niższego rzędu, a nie odwrotnie. Odmienne stanowisko stałoby w sprzeczności z założeniem hierarchiczności systemu prawnego. Ponadto dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych na podstawie znaczenia pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja) jest niezgodne z art. 7 Konstytucji. Tego rodzaju rozumienie przepisów narusza bowiem prawo, stanowiąc pogwałcenie podstawowej zasady wykładni prawa – wykładni systemowej, której jedną z dyrektyw interpretacyjnych jest wykładnia zgodna z Konstytucją<sup>48</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że pojęcie „zawód zaufania publicznego” ma charakter autonomicznego pojęcia konstytucyjnego. Nie jest w gestii ustawodawcy jego definiowanie. Znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, ponieważ wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przyjęcie odmiennego założenia otwierałoby drogę do obchodzenia gwarancji konstytucyjnych przez odpowiednie zawężanie zakresu określonych terminów w przepisach zamieszczonych w ustawodawstwie zwykłym<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Wyrok SN z dnia 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1217/98, LEX.

<sup>47</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydły, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009, s. 741, zob. też M. Kulesza, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 27.

<sup>48</sup> P. Sarnecki, *Glosa...*, *op. cit.*, s. 185–188; E. Gierach, *Dostęp do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Zeszyty prawnicze biura analiz sejmowych*, rok V, nr 3–4(23–24)/2009, s. 11.

<sup>49</sup> Zob. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60; wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 42; wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 76; wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 13; oraz wyrok TK z dnia 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK-A 2015, nr 9, poz. 151.

Trzeba również przypomnieć, że prawodawca konstytucyjny kształtował ustawę zasadniczą w czasie, gdy funkcjonowały już zawody zaufania publicznego i dla nich zdecydował o możliwości kreowania samorządów zawodowych, przez wzgląd na szczególne (materialne) cechy tych profesji, tudzież troskę o właściwe ich spełnianie<sup>50</sup>. Gdyby zatem poszczególne ustawy nazywały określone profesje „zawodami zaufania publicznego”, ale ich treści byłyby sprzeczne z cechami, które ustawa zasadnicza przypisuje (w dorozumiany sposób) tego typu zawodom np. nie ustanawiałyby obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej czy postępowania według odpowiednich reguł etycznych, to byłyby one sprzeczne z Konstytucją<sup>51</sup>.

## 5. Zawód zaufania publicznego – próba określania treści pojęcia

Przeprowadzona dotychczas analiza wykazała, że pojęcie zawodu zaufania publicznego definiowane jest w doktrynie i orzecznictwie niejednolicie. Na gruncie ustawodawstwa zwykłego z kolei jego definiowanie nie jest w ogóle możliwe. Przysparza to niemałe trudności we właściwym rozumieniu tego terminu. Konieczne zatem jest podjęcie próby ustalenia jego zakresu treściowego, tym bardziej że ustalenie to ma nie tylko charakter teoretyczny, lecz także praktyczny. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 17 ust. 1 Konstytucji RP tylko dla zawodów zaufania publicznego możliwe jest utworzenie samorządu zawodowego.

Ponadto należy przyjąć, że skoro Konstytucja RP posługuje się pojęciem zawodu zaufania publicznego, to pojęcie to ma określoną i podlegającą ochronie treść konstytucyjną stanowiącą podstawę do oceny z tego punktu widzenia ustawodawstwa zwykłego. Rozstrzygnięcie jednak kwestii, czy i na ile określoną profesję można zaliczyć z konstytucyjnego punktu widzenia do grupy zawodów zaufania publicznego, wymaga uprzedniego określenia dwóch fundamentalnych dla analizy problemu pojęć, a mianowicie pojęcia „zawód” oraz „zaufanie publiczne”<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Tak P. Sarnecki, *Glosa ...*, *op. cit.*, s. 187.

<sup>51</sup> *Ibidem*, słusznie podnosi S. Pawłowski, zdaniem którego „[...] gdyby ustawodawcy pozostało decydowanie, kto wykonuje zawód zaufania publicznego, mogłaby się zdarzyć sytuacja, gdy mianem tym określiłoby się zawody nie posiadające tego przymiotu. A samo zakwalifikowanie miałby wymiar normatywny, nie odzwierciedlałoby rzeczywistości”. Zob. S. Pawłowski, M. Waligórski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 60; odmiennie zob. J. Jaworski, *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości*, Warszawa 2010, s. 336-337.

<sup>52</sup> Tak K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.*, s. 30–34, zdaniem Autora również pojęcie „zaufanie publiczne” ma określoną i podlegającą ochronie treść konstytucyjną, stanowiącą podstawę do oceny z tego punktu widzenia ustawodawstwa zwykłego; zob. też E. Gierach, *op. cit.*, s. 12, zdaniem tej autorki „punktem



Teoretyczne rozważania we wskazanym wyżej zakresie nie są jednak wystarczające. Uwaga powinna być skoncentrowana także na analizie regulacji, w której występuje przedmiotowe pojęcie. Jak już podniesiono, prawodawca konstytucyjny, formułując treść art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, posłużył się terminem „zawód zaufania publicznego”, jednak nie określił jego legalnego znaczenia. Innymi słowy na gruncie konstytucyjnym nie zawarto definicji legalnej tego pojęcia. Zastrzec jednak w tym miejscu trzeba, że mowa tutaj o braku tzw. definicji wyraźnej. Brak takowej nie wyklucza jednak jeszcze możliwości odtworzenia (choćby częściowo) ustawowego znaczenia określonego terminu. Rozważenia bowiem wymaga, czy z kontekstu cytowanego przepisu można wyprowadzić pewne cechy zawodu zaufania publicznego. Stąd dalsza część rozważań będzie koncentrować się na odnalezieniu i określeniu normatywnych atrybutów przedmiotowego pojęcia.

### 5.1. Pojęcie zawodu

Rzeczą oczywistą jest, że nie każdy zawód jest zawodem zaufania publicznego, ale z pewnością każdy zawód zaufania publicznego jest zawodem. Elementy charakterystyczne dla pojęcia „zawód” są zatem *ex definitione* znamienne również dla kategorii „zawód zaufania publicznego”. Pojęcie zawodu staje się poprzez to terminem wyjściowym, któremu należy poświęcić tę część rozważań.

W piśmiennictwie spotyka się wiele definicji pojęcia „zawód”. Różnice w jego definiowaniu wynikają z różnego podejścia do niego w zależności od dyscypliny naukowej, epoki, w której analizowano to pojęcie, czy ideologii wyznawanej w określonych okresach i na różnych etapach rozwoju społecznego<sup>53</sup>. Materia ta jest zatem rozpatrywana przez przedstawicieli takich nauk, jak socjologia, ekonomia, prawo, etyka, psychologia, pedagogika społeczna, etnografia, statystyka czy medycyna.

---

wyjścia dla określenia definicji „zawód zaufania publicznego” jest ustalenie znaczenia konstytucyjnego pojęcia „zaufanie publiczne”.

<sup>53</sup> K. Lelińska, *Zawodownictwo w planowaniu kariery*, Warszawa 2006, s. 27; zob. też T.W. Nowacki, *Zawodownictwo*, Radom 2003, s. 55; na konieczność rozpatrywania problemów zawodu ze stanowiska wielu dyscyplin naukowych wskazuje również H. Fenger: Zawód – obiektywnie pozycja w klasyfikacji czynności zarobkowych, subiektywnie – podejmowanie z rozmaitych motywów i wykonywanie zadań roboczych. Wyjaśnia to filozofia – zawód jako fenomen kultury, historia – powstanie i rozwój zawodów, socjologia – społeczne systemy częściowe, problemy ról, socjalizacji, statusu, profesjonalizacji i ruchliwości, psychologia – wymagania, osiągnięcia, przydatności i skłonności, medycyna – utrzymanie stanu zdrowotnego, choroby, pedagogika – określenie obiektywnej treści zawodu i jej zmian, analiza i normowanie, projektowanie i realizacja kształcenia zawodowego, systematyka zawodów szkolnych, H. Fenger, *Berufsforschung, Berufskunde Wörterbuch der Berufs Und Wirtschaftspädagogik*, Freiber 1973, cyt. za T.W. Nowacki, *op. cit.*, s. 75.

Każda ze wskazanych dyscyplin prezentuje oraz wnosi własny punkt widzenia do problematyki zawodów oraz rozpatruje ją w zakresie swoich zainteresowań. Przedstawiciele poszczególnych nauk zwracają uwagę na ten aspekt przedmiotowego pojęcia, który uwzględnia cele funkcjonowania danej dyscypliny. Oznacza to rzecz jasna zarówno swoistość teoretycznego, jak i praktycznego podejścia do zagadnienia zawodu<sup>54</sup>. Wnioski dotyczące rozumienia tego pojęcia nie wykluczają się jednak, a wręcz uzupełniają, z wyjątkiem sytuacji, gdy z jakiegoś powodu zostaje podjęta próba narzucenia jednego sposobu jego interpretowania<sup>55</sup>.

Warto zauważyć, że w toku rosnącego zainteresowania tym pojęciem wykształciły się również dodatkowe subdyscypliny nauki. Należy do nich zaliczyć: zawodoznawstwo, które syntetyzuje wyniki badań psychologii, pedagogiki, socjologii, ekonomii, technologii, medycyny pracy oraz innych nauk, które dostarczają wiedzy dotyczącej świata zawodów; oraz profesjologię, czyli naukę o profesjonalnym rozwoju człowieka.

W języku polskim pojęcie „zawód” oznacza umiejętność wykonywania pracy w danej dziedzinie; fachowe wykonywanie pracy w danej dziedzinie w celach zarobkowych; zajęcie, w którym się ktoś wyspecjalizował i które wykonuje, czerpiąc zeń środki utrzymania; fach<sup>56</sup>. Jest to termin najczęściej używany na oznaczenie określonego, wyodrębnionego w ramach społecznego podziału pracy zespołu czynności, które dana jednostka wykonuje stale lub względnie stale, z których wykonania czerpie środki utrzymania, których wykonanie wymaga odpowiedniego przygotowania (kwalifikacji). Każdy zawód określa w istotny sposób w aspektach politycznym, ekonomicznym i społecznym miejsce i rolę człowieka w społecznym procesie produkcji. Posiada on tym samym charakter zmienny, uwarunkowany jest historycznie oraz rozwija się zgodnie z postępem naukowo-technicznym i społecznym<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> A. Makarczuk, *Zawód w ujęciu socjologicznym*, Warszawa 1986, s. 5; K. Lelińska, *op. cit.*, s. 27.

<sup>55</sup> S. Kowalewska, *Definicje i klasyfikacje zawodów*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965, s. 54.

<sup>56</sup> *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1981, s. 977; zob. też *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zawod;5528137.html> (dostęp z dnia 08.03.2019); zob. też *Mały słownik języka polskiego*, pod red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1968, s. 990.

<sup>57</sup> *Leksykon PWN*, pod red. A. Karwowskiego, Warszawa 1972, s. 1326; zob. też *Słownik pedagogiki pracy*, pod red. L. Koczniewskiej-Zagórskiej, T.W. Nowackiego, Z. Wiatrowskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986, s. 415–416.

Dość wąskie słownikowe znaczenie tego terminu proponuje A.S. Reber. Autor skupia się wyłącznie na aspekcie ekonomicznym, wskazując, że przez „zawód” należy rozumieć „aktywność lub zespół aktywności podejmowanych w celu zarabiania na życie”<sup>58</sup>. Z takim pojmowaniem przedmiotowego terminu koresponduje stanowisko zajęte przez N. Sillamy, który przyjmuje, że zawodem jest „profesjonalna działalność, z której czerpie się środki do życia”<sup>59</sup>. Wśród innych definicji słownikowych ma ona jednak walor eksponujący jej oryginalność. Autor podkreśla bowiem, że owa działalność jednostki musi mieć charakter profesjonalny.

Obszerniejszą definicję przedmiotowego pojęcia zawarto w *Nowym słowniku pedagogiki pracy*. Autorzy określają tam zawód jako „wykonywanie zespołów czynności społecznie użytecznych, wyodrębnionych na skutek podziału pracy, wymagających od pracownika odpowiedniej wiedzy i umiejętności, warunkujących wykonanie zadań zawodowych, powtarzanych systematycznie i będących źródłem utrzymania dla pracownika i jego rodziny. Zawód jest podstawą prestiżu i pozycji społecznej pracownika”<sup>60</sup>.

Równie szerokie rozumienie pojęcia zawód proponuje A. Salz w *Encyclopedia of social sciences*. Przedstawia się ono następująco: „[...] biorąc pod uwagę używane powszechnie, a także dla użytku statystycznego istniejące określenia, zawód można zdefiniować jako charakterystyczny typ aktywności posiadającej wartość rynkową, wykonywanej przez jednostkę systematycznie dla osiągnięcia stałego dochodu. Ten typ aktywności wyznacza również jednostce pozycję społeczną, [...] zawód związany jest ściśle z aktualnym systemem społecznym i ekonomicznym, gdzie produkuje się nie dla spożycia, lecz dla sprzedaży, [...] praca zawodowa musi posiadać swoją cenę na wolnym rynku, jakkolwiek nie musi być uwarunkowana istnieniem przedsiębiorstwa. Subiektywnie zawód jest specyficzną aktywnością, dzięki której otrzymuje się środki utrzymania i stanowi obowiązek narzucony z zewnątrz jako niezbędny warunek życia w społeczeństwie. Obiektywnie wiąże się z wchodzeniem jednostki do niezliczonych sfer aktywności, na które współczesne społeczeństwa dzielą pracę zawodową, jest to udział jednostki w narodowym dochodzie”<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> A.S. Reber, *Słownik psychologii*, Warszawa 2000, s. 877.

<sup>59</sup> N. Sillamy, *Słownik psychologii*, Katowice 1989, s. 336.

<sup>60</sup> T.W. Nowacki, K. Korabiowska-Nowacka, B. Baraniak, *Nowy słownik pedagogiki pracy*, Warszawa 1999, s. 305; Na zawód jako podstawę prestiżu i pozycji społecznej jednostki wskazuje także H. Domański. Zob. *idem, Rola klasyfikacji zawodów w analizie struktury społecznej*, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk–Łódź, s. 41, 61.

<sup>61</sup> A. Salz, [w:] *Encyclopedia of social sciences*, New York 1937, s. 424.

Rozróżnienia pojęcia zawód w aspekcie subiektywnym oraz obiektywnym dokonuje również T.W. Nowacki. W rozumieniu autora subiektywny aspekt zawodu wskazuje na łączność wykonywanych czynności zawodowych z osobowością wykonującego, jego osobistymi umiejętnościami, wykonywaniu zadań świadomie i dobrowolnie przyjętych, lub co najmniej wewnętrznie akceptowanych w dążeniu do dłuższego wykonywania opanowanych zadań. Obiektywny zaś aspekt zawodu polega na przyporządkowaniu czynności zawodowych pewnemu zakresowi życia gospodarczego, społecznego i kultury. Stosownie do swoich fundamentalnych zadań zawód podporządkowany jest jednemu z tych zakresów<sup>62</sup>. Po dokonaniu szerokiej analizy przedmiotowego terminu autor proponuje także następującą jego definicję: „[...] zawód to, możliwe dzięki opanowaniu przez pracownika podstawowych koniecznych umiejętności, wykonywanie zespołu czynności społecznie użytecznych, wyodrębnionych na skutek podziału pracy, powtarzanych systematycznie i będących źródłem utrzymania dla pracownika i jego rodziny”<sup>63</sup>. W ocenie autora istotne jest także prezentowanie definicji zawodu z różnych punktów widzenia. Oprócz zaprezentowanej definicji zawodu podjął także próbę zdefiniowania tego terminu w ujęciu filozoficznym, ekonomicznym, socjologicznym, psychologicznym oraz pedagogicznym. Warto w tym miejscu krótko zaprezentować wnioski płynące z jego rozważań. Otóż w aspekcie filozoficznym zawód jest częścią egzystencjalistycznych doświadczeń człowieka, które wynikają z uczestnictwa w zorganizowanym procesie osvajania natury i użytkowania jej praw. Praca zawodowa polega na rozwiązywaniu zadań tego samego rodzaju, dostarcza materiału poznawczego, kształtuje światopogląd człowieka, wpływa na jego moralność, ontyczny status oraz jego osobowy układ wartości. W ujęciu ekonomicznym z kolei zawód to wydzielony przez podział pracy układ czynności, który jest wykonywany przez dłuższy czas, zapewnia środki utrzymania oraz odzwierciedla przed pracownikiem drogę awansów oraz uzyskiwania bardziej odpowiedzialnych stanowisk. Profesjonalizacja zapewnia wysoką jakość dóbr oraz usług. Z punktu widzenia socjologicznego zawód, który wynika z podziału pracy stanowi fundament zarówno do wejścia w „świat pracy”, a więc zadań i odpowiedzialności, jak i w różne grupy społeczne wynikające bądź związane z podziałem zawodowym. Zawód przynosi pracownikowi bogate kontakty społeczne, wprowadza w zwyczaje zawodowe oraz normy postępowania charakterystyczne dla odpowiednich grup zawodowych. Jest on jedną z głównych

---

<sup>62</sup> T.W. Nowacki, *Zawodownictwo*, Radom 2003, s. 75.

<sup>63</sup> T.W. Nowacki, *Podstawy dydaktyki zawodowej*, Warszawa 1979, s. 10.

przyczyn satysfakcji społecznej oraz źródłem obyczaju, godności zawodowej, nazewnictwa oraz statusu społecznego osoby go wykonującej. Definicja psychologiczna zaś określa zawód jako system czynności wykorzystujący skłonności i zdolności pracownika. Czynności zawodowe mają wpływ na kształtowanie się osobowości, na rozwój procesów poznawczych, postępowanie wobec ludzi oraz otoczenia pozaludzkiego, przebieg życia emocjonalnego oraz rodzaj kolejnych faz rozwojowych osobowości. Pedagogiczne ujęcie tej problematyki prowadzi do wniosku, że zawód to wydzielony w procesie pracy system czynności, które wymagają od pracownika kwalifikacji zdobywanych w procesie kształcenia w systemie szkolnym bądź pozaszkolnym, wywołującym rozwój osobowości zawodowej oraz potrzebę ciągłego doksztalcania się oraz doskonalenia. Zawód wprowadza w świat odpowiedzialności pracowniczej, a równocześnie ma bezpośredni wpływ na tworzenie moralności oraz kultury zawodowej. Stanowi on jedno z kluczowych pól działalności człowieka<sup>64</sup>.

Jan Szczepański, podobnie jak T.W. Nowacki, ujmując zawód w aspekcie subiektywnym oraz obiektywnym. Podnosi on, że subiektywnie zawód należy rozumieć jako system czynności wymagających pewnych kwalifikacji, obiektywnie zaś jako ten, który jest określony na podstawie dziedziny przemysłu czy gospodarki, w której dana osoba pracuje. Autor wskazuje, że w definicji zawodu zawierają się następujące elementy:

- system czynności wewnętrznie spójny, oparty na umiejętnościach oraz wiedzy, skierowany na wytworzenie pewnego przedmiotu lub usług zaspokajających potrzeby (szeroko pojęte),
- prace bądź czynności są wykonywane przez pracownika systematycznie lub trwale; zawód wykonuje ktoś, kto wykonuje stale czynności wyuczone oraz wykorzystuje wiedzę niezbędną do ich wykonywania,
- wykonywanie owych czynności jest podstawą ekonomicznego bytu pracownika, jego utrzymania oraz jego rodziny,
- czynności te oraz powiązane z nimi społeczne konsekwencje stanowią podstawę prestiżu i pozycji społecznej pracownika<sup>65</sup>.

Definicja ta w wysokim stopniu porządkuje sprawę określenia zawodu. Jednak jak słusznie zauważa J.E. Kareny obecnie przez pojęcie „zawód” rozumie się także system

---

<sup>64</sup> T.W. Nowacki, *Zawodoznawstwo*, *op. cit.*, s. 80–81.

<sup>65</sup> J. Szczepański, *Czynniki kształtujące zawód i strukturę zawodową*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965, s. 15–16.

czynności ukierunkowany na realizację pewnych celów zarówno w sferze produkcji rzeczowej, jak i myśli, obrazów, projektów itp. Stąd lepszym określeniem dla ukazania znaczenia społecznego wytworu pracy byłoby użycie słowa „wartość” zamiast słowa „przedmiot”, które stosuje J. Szczepański<sup>66</sup>.

Ze stanowiskiem zajęтым przez J. Szczepańskiego polemizuje J. Ładosz. W jego ocenie definicja zaproponowana przez J. Szczepańskiego jest zbyt szeroka oraz ma ahistoryczny charakter. Podkreśla również, że zawarte w niej pojęcia, tj. „zespoły działań”, „systemy czynności”, „wewnętrzna spójność” czy „oparcie na umiejętnościach i wiedzy” są tak niedookreślone, że podpada pod nie w zasadzie każdy członek wszelkiego występującego w dziejach społecznego techniczno-organizacyjnego podziału pracy. Nic więc dziwnego – jak dodaje – że jako przykłady zawodów u J. Szczepańskiego figurują obok siebie dozorca niewolników, złodziej i socjolog<sup>67</sup>.

Podobnie z kolei jak J. Szczepański pojęcie „zawód” pojmuje B. Gałęski. Autor podnosi, że treścią zawodu pozostaje fakt, iż jest to „wyodrębniony zespół czynności trwale wykonywanych, świadczonych na rzecz innych osób – społeczeństwa, stanowiących podstawę utrzymania” oraz podkreśla, że „przesłanką, lub konsekwencją wyodrębnienia jakiegoś zespołu czynności i trwałego ich uprawiania jest fakt, że wymagają one odpowiedniego przygotowania, określonego zasobu umiejętności i wiedzy”<sup>68</sup>.

Szczegółowej analizy przedmiotowego pojęcia na gruncie socjologicznym dokonał także A. Makarczuk. Autor, uwzględniając najważniejsze z jego punktu widzenia elementy zaprezentowanych w piśmiennictwie definicji zawodu, podniósł, że „zawód jest to historycznie wyodrębniony samodzielny członek szczegółowego podziału pracy, pojmowany jako wewnętrznie spójny zespół systematycznie lub trwale wykonywanych czynności (prac konkretnych), popartych kwalifikacjami (najczęściej wyuczonymi), uprawniającymi do ich wykonywania, skierowanych na wytwarzanie przedmiotów lub usług służących zaspokajaniu społecznych potrzeb produkcyjnych lub konsumpcyjnych i będących podstawą utrzymania (a więc uzyskiwania przez pracowników części globalnej produkcji społecznej jako ekwiwalentu za ich wkład w uspołeczniony system produkcji) dla wykonujących je ludzi i ewentualnie ich rodzin”. Autor podkreśla

---

<sup>66</sup> J.E. Karney, *Psychopedagogika pracy. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa 2007, s. 71.

<sup>67</sup> J. Ładosz, *Klasa a zawód*, Warszawa 1980, s. 75.

<sup>68</sup> B. Gałęski, *Spoleczne osobliwości zawodu rolnika*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965, s. 320–321.

ponadto, że przynależność jednostki do pewnej zbiorowości ludzi wykonującej określony zawód wiąże się także z określonym prestiżem oraz pozycją społeczną w zakładzie pracy i w społeczeństwie<sup>69</sup>.

Należy zauważyć, że zaprezentowana przez A. Makarczuka definicja, w przeciwieństwie do tych proponowanych przez J. Szczepańskiego czy B. Gałęskiego opiera się na koncepcji historycznie ukształtowanego społecznego podziału pracy<sup>70</sup>.

Na bazie przywołanej koncepcji własną definicję buduje także J. Ładosz. Stwierdza on, że zawodem winno nazywać się „historycznie wyodrębniany samodzielny człon techniczno-organizacyjnego podziału pracy społecznej, który charakteryzuje się tym, że: 1) jednostki do nich przynależne mają trwale opanowane umiejętności wykonywania i trwale wykonują określony jakościowo zespół prac konkretnych, wytwarzających określone wytwory bądź usługi materialne lub duchowe, zaspokajające pewne społeczne potrzeby produkcyjne i konsumpcyjne, 2) wytwory ich pracy nie służą w samej masie zaspokajaniu osobistych potrzeb konsumpcyjnych ich wykonawców, lecz są ich wkładem w uspołeczniony system produkcji i usług, a stałe wykonywanie tych prac stanowi podstawę i legitymację uzyskiwania przez nich części globalnej produkcji społecznej, która zaspokaja ich potrzeby”. Dopelnieniem tej definicji jest teza, że „do jednego zawodu należą jakościowo określone siły robocze, dysponujące rzeczywistą umiejętnością wykonywania konkretnych prac, historycznie wymienne, wzajemnie zastępowalne, bez dłuższego przeszkolenia zawieszającego ich zastosowanie w reprodukcji społecznej, w usługach materialnych i duchowych”<sup>71</sup>.

Koncepcja historycznego podziału pracy znajduje również swój wyraz w definicji zaproponowanej przez J.J. Wiatra. Autor podnosi w niej, że zawód należy określić jako połączenie trzech niezbędnych elementów: 1) „o zawodzie mówimy tylko wtedy, gdy pewna, w sposób dość trwały wyodrębniona grupa ludzi wykonuje stale pewną czynność lub pewien zespół czynności wydzielonych w ramach społecznego podziału pracy”, 2) „o zawodzie mówimy wtedy, gdy obok poprzedniego spełniony jest jeszcze inny warunek, gdy mianowicie grupa, o którą chodzi, czerpie środki utrzymania z wykonywania tych właśnie czynności”, 3) „wreszcie mówimy o zawodzie,

---

<sup>69</sup> A. Makarczuk, *Zawód w ujęciu socjologicznym*, Warszawa 1986, s. 13.

<sup>70</sup> Przez społeczny podział pracy należy rozumieć jako taką organizację czynności, które zapewniają funkcjonowanie (byt) grupie społecznej oraz jednostce, jako cząstce elementarnej tej grupy, zob. Z. Kowalewski, *Trudności definicji pojęcia zawód*, [w:] *Zawody. Materiały i studia*, pod red. A. Sarapaty, Wrocław–Warszawa–Kraków 1964, s. 13; zob. też K. Grint, *The sociology of work*, Malden 1998, s. 6–84; zob. też J. Baran, *Wychowawcza rola środowiska pracy*, Warszawa 1989, s. 13–35.

<sup>71</sup> J. Ładosz, *op. cit.*, s. 80–81.

gdy spełniony jest trzeci jeszcze warunek, gdy mianowicie grupa ta różni się od innych posiadanymi kwalifikacjami lub umiejętnościami”<sup>72</sup>.

W odniesieniu do prezentowanego w piśmiennictwie elementu wyodrębnienia czynności zawodowych w ramach społecznego podziału pracy warto poruszyć jedną kwestię. Otóż pojęcie zawodu rozpatrywane niezależnie od ustroju społecznego czy od systemu gospodarki jest czymś nieadekwatnym. Nie można go bowiem rozpatrywać w oderwaniu od danej rzeczywistości społecznej; trzeba je analizować, mając na względzie istniejący społeczny podział pracy, charakterystyczny dla danego społeczeństwa<sup>73</sup>.

Zdaniem Z. Kowalewskiego dla określenia pojęcia zawodu najważniejsze byłoby odniesienie go do miejsca zajmowanego w społecznym podziale pracy. Można je określić przez dziedzinę gospodarki narodowej (danego społeczeństwa), instytucję organizującą pracę, pozycję w strukturze formalnej (administracyjnej i społecznej), technologię pracy, warunki obiektywne pracy, zadania społeczne pośrednio związane z wykonywaną pracą itp. Jak podkreśla autor, nie można określić stałej liczby miejsc (pozycji) w społecznym podziale pracy, zależy to bowiem od rozwoju gospodarczego danego społeczeństwa. Zauważa także, że przy definiowaniu pojęcia „zawód” jako punkt wyjścia nie należałoby wyróżniać wykonywanych czynności, lecz instytucje, które te czynności organizują. Instytucje te mają zróżnicowany charakter i można bardziej lub mniej szczegółowo dzielić gałęzie gospodarki, można również wyróżniać instytucje, biorąc pod uwagę ich funkcje, np. nauczania, prowadzenia badań itd. W następstwie można bardziej szczegółowo precyzować miejsce, jakie zajmuje człowiek. Tego rodzaju podział zawodów umożliwi także uwzględnienie zakresu wykonywanych czynności. Przykładowo lekarz, który w społecznym podziale pracy ma wyraźnie określone miejsce w służbie zdrowia, czy będzie pracował w górnictwie czy też w przemyśle włókienniczym, to nie zmieni swego podstawowego miejsca w społecznym podziale pracy, jeśli przyjmiemy za pierwszy czynnik różnicujący instytucje społeczne podział na główne dziedziny życia społecznego, warunkujące istnienie społeczeństwa jako całość<sup>74</sup>.

Z taką interpretacją Z. Kowalewskiego koresponduje stanowisko zajęte przez S. Widerszpila. Autor podobnie bowiem jak Z. Kowalewski przyjmuje, że zawód nie

---

<sup>72</sup> J.J. Wiatr, *Społeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1981, s. 250.

<sup>73</sup> Z. Kowalewski, *op. cit.*, s. 14.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 13–14.



jest wyłącznie zespołem czynności, lecz także miejscem zajmowanym przez jednostkę bądź kategorię jednostek w społecznym podziale pracy. W jego ocenie miejsce to wyznaczają przede wszystkim następujące wskaźniki: dział gospodarki (rolnictwo, przemysł, budownictwo, transport, urządzenia socjalne i komunalne, gospodarka komunalna itp.), gałąź pracy i charakter przedsiębiorstwa (jego wielkość, poziom techniczny), wewnątrz zakładu pracy – pozycja w strukturze organizacyjno-technicznej. W obrębie każdego działu oraz gałęzi, jak również w każdym zakładzie pracy można klasyfikować jednostki zatrudnione według zawodu indywidualnego i stanowiska społecznego, tj. formy osiągnięcia dochodu. Forma osiągnięcia dochodu (źródło dochodu) jest z kolei zależne od stosunku do środków produkcji. Ponadto jeśli zawód jest bardziej lub mniej standaryzowanym udziałem człowieka w określonym systemie działań lub organizacji – to nie powinien być opisywany w oderwaniu od całości danego systemu lub organizacji (instytucja publiczna, przedsiębiorstwo itp.). Z. Widerszpil proponuje następujące rozumienie przedmiotowego pojęcia: „Zawód jest swoistym rodzajem stale wykonywanej pracy, czyli układem czynności wynikających ze społecznego podziału pracy (w szerokim sensie, obejmującym wszelkie szczeble podziału pracy), czynności trwale wykonywanych w zespole działań lub w organizacjach, czynności opartych na posiadanych kwalifikacjach (na wiedzy i umiejętnościach) w celach zarobkowych”. Jak podkreśla autor, w wyrażeniu „układ czynności wynikających ze społecznego podziału pracy” zawiera się *implicite* myśl, że czynności te świadczono są na rzecz innych osób. Zawody bowiem uczestniczą w procesie wymiany działalności i usług. Owa wymiana dokonuje się – w wielu profesjach – na dwóch poziomach: 1) wymiana działalności pomiędzy osobą, która wykonuje dany zawód, a innymi osobami, z którymi współdziała w swej roli zawodowej (np. lekarz i pacjent, ludzie pracujący w danym przedsiębiorstwie i rzeczowe kontakty między nimi); 2) wymiana usług oraz działalności pomiędzy wykonawcą zawodu a szerszym społeczeństwem. Społeczeństwo za pośrednictwem właściwych władz udziela danej jednostce określonej licencji (zezwoleń na uprawnianie zawodu) lub mandatu (pełnomocnictwa)<sup>75</sup>.

Interesujące ujęcie przedmiotowej problematyki przedstawia także U. Jeruszka. W jej rozumieniu „zawód oznacza zestaw kwalifikacji i kompetencji niezbędnych do wykonywania zestawu różnych, lecz zbliżonych klas zadań zawodowych, na zadowalającym, wymaganym poziomie, wyodrębnionych w wyniku podziału pracy.

---

<sup>75</sup> S. Widerszpil, *Przeobrażenia struktury społecznej w Polsce Ludowej*, Warszawa 1973, s. 56–57.

Prawidłowe wypełnienie zadań, wiążące się z nim właściwe odgrywanie roli zawodowej wymaga posiadania odpowiedniego układu wiedzy i umiejętności, związanego i warunkowanego całokształtem doświadczenia i wiekiem, a wspomaganego cechami psychicznymi (wśród których można wyróżnić kategorię właściwości intelektualnych i emocjonalno-motywacyjnych), fizycznymi i społecznymi. Wypełnianie zadań w sposób zgodny z wymaganymi normami umożliwia pracującemu poznawanie i przeżywanie wartości zawodu związanej z obowiązkiem realizacji jego funkcji społecznej, uzyskanie środków utrzymania oraz określonej pozycji społeczno-zawodowej”<sup>76</sup>.

Wyznaczenie pojęcia „zawód” niezwykle szerokiego zakresu jest obecne w tej definicji po to, by uwzględnić wpływ wykonywania pewnych zadań na tego, kto je wykonuje. Kwalifikacyjno-kompetencyjne podejście do zawodu skupia uwagę na człowieku; w znacznym stopniu nastawione jest na osobę pracownika. Podejście takie ma służyć do opisywania zadań składających się na określony zawód i przede wszystkim określeniu tego, jaką wiedzę oraz umiejętności, zdolności oraz inne właściwości winien posiadać pracownik, aby mógł wydajnie wykonywać owe zadania<sup>77</sup>.

W doktrynie nie brak również definicji za wąskich. Dla przykładu W.N. Jagodkin podaje, że „zawód stanowi wystarczająco szeroki i trwały rodzaj działalności wymagającej określonej wiedzy teoretycznej i praktycznych nawyków”<sup>78</sup>. Pierre Naville zaś pojmuje zawód „jako czynności gospodarcze jednostki podejmowane w celu uzyskania środków utrzymania”<sup>79</sup>.

Analiza piśmiennictwa prowadzi do wniosku, że w definicji zawodu zawierają się następujące elementy:

- wykonywanie czynności wewnętrznie spójnych opartych na umiejętnościach oraz wiedzy (wynikają one ze społecznego podziału pracy oraz są świadczone na rzecz innych osób),
- owe czynności mają charakter systematyczny lub trwały,

---

<sup>76</sup> U. Jeruszka, *Człowiek i zawód. Wybrane zagadnienia z pedagogiki pracy*, Warszawa 2010, s. 28.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Osnownyje zakonomiernosti wosproiwodstwa roboczej sily w period raziwernutogostroitelstwa kommunizma*, pod red. W.N. Jagodkina, Moskwa 1965, s. 55; cyt. za K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja*, Poznań 1999, s. 28.

<sup>79</sup> P. Naville, *L'emploi, le méttier, la profession*, [w:] *Power Politics and People*, Oxford University Press, New York 1963, s. 306; cyt. za K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja*, Poznań 1999, s. 28.

- wykonywanie czynności stanowi podstawę utrzymania jednostki, wartość rynkową – aspekt ekonomiczny.

Warto nadto podkreślić, że wykonywanie czynności zawodowych służy uzyskaniu przez daną jednostkę prestiżu oraz określonej pozycji społeczno-zawodowej<sup>80</sup>.

Powyższe ustalenia zostały poczynione na gruncie myśli socjologicznej. W odniesieniu do przedmiotu pracy są one konieczne, aczkolwiek niepełne. Specyfika tematu obliguje bowiem także do poczynienia ustaleń na gruncie administracyjnoprawnym. W doktrynie prawa administracyjnego szczególne zasługi w definiowaniu pojęcia „zawód” należy przypisać K. Wojtczak. Autorka po szeroko zakreślonej i wnikliwej analizie przedmiotowego pojęcia ostatecznie przyjęła, że „zawodem jest osobiste wykonywanie wewnętrznie spójnego zbioru czynności (zadań), wymagających określonych kwalifikacji (wiedzy i/lub umiejętności, systematycznie i odpłatnie, na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego”<sup>81</sup>. W mojej ocenie definicja ta w sposób komplety zdaje się oddawać istotę pojęcia „zawód”. Szczególnie cennym jej elementem jest podkreślenie, że osobiste wykonywanie wewnętrznie spójnego zbioru czynności (zadań) następuje na podstawie i w granicach porządku prawnego<sup>82</sup>. W konsekwencji przyjmuję ją jako fundament dalszych rozważań na temat pojęcia zawodu zaufania publicznego.

Przechodząc na grunt prawa obowiązującego, należy przytoczyć definicję zawartą w objaśnieniach do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie klasyfikacji zawodów na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania. Zgodnie z nimi „zawód stanowi źródło dochodów i oznacza zestaw zadań (czynności) wyodrębnionych w wyniku społecznego podziału pracy, wymagających kompetencji nabytych w toku uczenia się lub praktyki”<sup>83</sup>. Jak słusznie podnosi K. Lubiński, zawód w znaczeniu przyjętym w powyższych objaśnieniach stanowi szczególną konfigurację przyjmowanych w nauce oraz języku powszechnym trzech aspektów: techniczno-

---

<sup>80</sup> Cechę tę artykułują U. Jeruszka, *op. cit.*, s. 28; Z. Kowalewski, *Kultura zawodu a pozycja społeczna inżyniera*, [w:] *Kształtowanie postaw zawodowych. Wybrane zagadnienia kultury pracy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1964, s. 137; S. Kowalewska, *Definicje...*, *op. cit.*, s. 56; A. Sarapata, *Zawód jako wyznacznik miejsca w społeczeństwie*, [w:] *Socjologia zawodów*, Warszawa 1965, s.143–155 oraz *ibidem* – W. Wesołowski, *Prestiż zawodów - system wartości – uwarstwienie społeczne*, s. 176–205, W. Rachalska, *Problemy orientacji zawodowej*, Warszawa 1987, s. 103–104.

<sup>81</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 50; oraz *idem*, *Rozważania nad zawodem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu”, r. I, nr 1/96, Poznań 1996, s. 81–99.

<sup>82</sup> Zwraca na to również uwagę K. Lubiński, zob. *idem*, *Status...*, *op. cit.*, s. 41.

<sup>83</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 227, dalej jako Klasyfikacja Zawodów i Specjalności lub KZiS.

organizacyjnego, społecznego i ekonomicznego. W ramach pierwszego nich termin „zawód” postrzegany jest jako zbiór zadań (zespół czynności), których wykonywanie przez poszczególne jednostki wymaga odpowiednich kwalifikacji nabytych wskutek kształcenia oraz praktyki. Aspekt społeczny w tej definicji należy wiązać z wyodrębnieniem pewnego zbioru zadań w wyniku społecznego podziału pracy. Z kolei aspekt ekonomiczny wiąże się z tym, że wykonywanie przez osoby zawodu stanowi źródło uzyskiwania dochodów<sup>84</sup>.

W praktyce często można spotkać się z takimi określeniami jak zawód wyuczony oraz zawód wykonywany. Pierwsze z pojęć odnosi się do zespołu wiadomości oraz umiejętności nabytych w toku przygotowania zawodowego i warunkujących wykonywanie zawodu. Zawód wyuczony jest zatem określany w różnego rodzaju świadectwach, dyplomach oraz innych dokumentach, które potwierdzają nabyte kwalifikacje. Zawodowi wyuczonemu, zależnie od szerokości jego profilu, może odpowiadać w praktyce nawet kilka lub kilkanaście zawodów występujących na rynku pracy, ujętych w Klasyfikacji Zawodów i Specjalności. Zawód, który jest zdobywany w drodze kształcenia zawodowego, jest nazywany zawodem szkolnym. Dla szkolnictwa zawodowego katalog takich zawodów został ujęty w dokumencie Klasyfikacja Zawodów Szkolnictwa Zawodowego<sup>85</sup>.

Zawód wykonywany należy pojmować jako zespół czynności oraz prac, których wykonywanie stanowi główne źródło utrzymania danej jednostki i ewentualnie jej rodziny. Jest to tzw. zawód gospodarczy, czyli występujący na rynku pracy. Nazewnictwo tej kategorii zawodów jest ujęte w Klasyfikacji Zawodów i Specjalności. Warto przy tym zauważyć, że spotykane na rynku pracy nazwy zawodów często nie odpowiadają tym zawartym w KZiS. Pracodawcy często bowiem sami tworzą nazwę zawodu bądź opierają się na tych powszechnie przyjętych. Stąd konieczne jest dokonywanie identyfikacji zawodu oferowanego przez pracodawcę bądź podawanego przez osobę poszukującą pracy oraz określenie jego oficjalnej nazwy. Zawód wykonywany identyfikuje się poprzez porównanie zadań i czynności realizowanych na danym stanowisku z definicjami zawodów zawartymi w KZiS<sup>86</sup>.

Zawód może dzielić się na specjalności. Specjalność to pojęcie węższe od zawodu. Jest ona wynikiem podziału i specjalizacji pracy w ramach zawodu. Przyjmuje się,

---

<sup>84</sup> K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.*, s. 42.

<sup>85</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, Dz.U. z 2016 r., poz. 2094., K. Lelińska, *op. cit.*, s. 29.

<sup>86</sup> K. Lelińska, *op. cit.*, s. 29.

że specjalność obejmuje fundamentalną wiedzę oraz umiejętności wymagane do wykonywania zawodu, w ramach danego zawodu, jak również dodatkowe umiejętności będące wynikiem specjalizowania się w danej dziedzinie<sup>87</sup>.

## 5.2. Pojęcie „zaufanie publiczne”

Użyty w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zwrot o „zaufaniu publicznym” jest wielce wymowny i oczywisty jest fakt, że ten szczególny przymiot nie może przysługiwać wszystkim zawodom<sup>88</sup>. Jak podnosi się w literaturze, ma on określoną i podlegającą ochronie treść konstytucyjną, stanowiącą podstawę do oceny z tego punktu widzenia ustawodawstwa zwykłego<sup>89</sup>. W perspektywie dalszych rozważań za konieczne należy zatem uznać ustalenie jego zakresu pojęciowego.

Z lingwistycznego punktu widzenia słowo zaufanie jest rzeczownikiem od czasownika zaufać oznaczającego zawierzenie komuś, czemuś<sup>90</sup>. Według *Wielkiego słownika języka polskiego* (red. P. Żmigrocki) zaufać to: 1) powierzyć komuś swój los lub jakieś tajemnice, będąc pewnym, że nie zawiedzie i nie oszuka, 2) uznać, że czyjeś słowa i informacje są zgodne z prawdą, 3) nabrać przekonania, że ktoś ma jakieś umiejętności lub możliwości i potrafi je właściwie wykorzystać<sup>91</sup>. Podobnie kwestię tę opisuje *Słownik języka polskiego* (red. M. Bańko), według którego wyraz „zaufać” ma cztery znaczenia. Po pierwsze, oznacza powierzenie komuś swoich spraw lub jakichś tajemnic w przekonaniu, że nie oszuka on nas i nie skrzywdzi. Po drugie, jeśli zaufaliśmy jakiejś osobie, instytucji lub jej słowom albo informacjom, to uznaliśmy, że to, co ona mówi lub pisze, jest prawdą. Po trzecie, jeśli zaufaliśmy czemuś, np. czyimś radom lub jakimś produktom, to uznaliśmy, że jest to dobre i że możemy z nich skorzystać. Po czwarte, jeśli zaufaliśmy czyimś umiejętnościami, zdolnościami itp., to uznaliśmy, że osoba je posiada i dzięki nim nie zawiedzie naszych oczekiwań lub osiągnie to, co zamierzała<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Objasnienia do KZiS, zob. też M. Gruza, T. Hordyjewicz, *Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy. Tworzenie i stosowanie*, Warszawa 2014, s. 8.

<sup>88</sup> J. Smarż, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 100.

<sup>89</sup> K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.*, s. 34; por. H. Zięba-Załucka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, MoP 2005, nr 10, s. 495.

<sup>90</sup> *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. 3, Warszawa 1993, s. 971.

<sup>91</sup> [https://wsjp.pl/index.php?id\\_hasla=2104&id\\_znaczenia=516870&l=29&ind=0](https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=2104&id_znaczenia=516870&l=29&ind=0) (dostęp z dnia 25.01.2021).

<sup>92</sup> *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Bańki, t. 6, „Biblioteka Gazety Wyborczej”, Warszawa 2007, s. 383.

Patrząc zatem na proponowane w słownikach znaczenie pojęcia „zaufanie”, można by wskazać na pewne elementy charakterystyczne. Zwraca się bowiem szczególnie uwagę na fakt powierzenia komuś jakiejś tajemnicy, swojego losu, uznania pewnych informacji, umiejętności, zdolności za prawdziwe (kwestia wiarygodności), jak również na posiadające pewien ładunek moralny przekonanie, że nie zostaniemy skrzywdzeni tudzież oszukani.

Przedstawiciele doktryny wskazują na człowieka jako na źródło zaufania, tym samym kierując uwagę na aspekt, który zdaje się kluczowy w kategorii zaufania, a mianowicie na podłoże etyczne. Aksjologiczną perspektywę zjawiska zaufania akcentuje F. Fukuyama, twierdząc, że „zaufanie rodzi się, kiedy wspólnota dzieli ze sobą zespół wartości moralnych, co pozwala na oczekiwanie regularnego i uczciwego postępowania”<sup>93</sup>. Zdaniem P. Sztompki z kolei „zaufanie to szczególny ludzki pomost do niepewnego, przyszłego świata, w którym centralną rolę odgrywają inni ludzie [...], którzy będą dla mnie użyteczni, pomocni, życzliwi, uczciwi, lojalni”<sup>94</sup>. Na aksjonormatywną płaszczyznę omawianego pojęcia zwraca także uwagę R. D. Putnam, który zaufanie definiuje jako zasoby moralne niezbędne do funkcjonowania społeczności<sup>95</sup>. W podobnym tonie wypowiada się także E. Podrez, według której zaufanie dotyczy całego szeregu działań, dóbr i wartości<sup>96</sup>.

Mając na względzie zaprezentowane wyżej stanowiska, można by przyjąć, że zasadniczy trzon znaczeniowy pojęcia „zaufanie” znaczy tyle, co powierzenie komuś swoich spraw i tajemnic w przekonaniu, że jest prawdomówny, rzetelny i uczciwy oraz posiada odpowiednie umiejętności, dzięki którym nas nie zawiedzie i wykorzysta przekazane informacje w celu oczekiwanego przez nas załatwienia sprawy. A zatem powierzamy swoje sprawy oraz tajemnice komuś, kto posiada odpowiednie kwalifikacje moralne oraz umiejętności<sup>97</sup>.

Zwracając uwagę na adresatów zaufania, trzeba przyjąć, że może być ono kierowane do ludzi, którzy występują jako konkretne, znane nam bezpośrednio jednostki. Najmniejszy w tym przypadku horyzont obejmuje zaufanie do członków

---

<sup>93</sup> F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. A. i L. Śliwa, Warszawa–Wrocław 1997; cyt. za J. Stecko, *Kultura zaufania jako fundament społecznego życia etycznego*, [w:] *Zaufanie w życiu publicznym*, pod red. W. Zuziaka oraz J.M. Byrskiej, Kraków 2014, s. 170.

<sup>94</sup> P. Sztompka, *op. cit.*, s. 72.

<sup>95</sup> Cyt. za J. Stecko, *Kultura zaufania jako fundament życia etycznego*, [w:] *Zaufanie w życiu publicznym*, pod red. W. Zuziaka i J. M. Byrskiej, s. 171.

<sup>96</sup> E. Podrez, *Aksjologiczne i normatywne aspekty zaufania*, „Prakseologia” 2003, nr 143, s. 87 i n.; zob. też G. Graff, *Etyczne aspekty zaufania*, „Prakseologia” 2003, nr 143, s. 99–107.

<sup>97</sup> K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.*, s. 50.

rodziny. Następnie do grupy tej należy zaliczyć ludzi, których znamy osobiście i z którymi wchodzimy w bezpośrednie interakcje, tj. przyjaciół, partnerów biznesowych, znajomych z pracy etc. Zaufanie może być także skierowane do bardziej abstrakcyjnych obiektów społecznych – grup osób skategoryzowanych według pewnej wspólnej cechy (np. przedstawicieli określonego zawodu), jak również do instytucji (np. banków, sądów, szkół). W takiej sytuacji przekonanie, że przyszłe i niepewne zachowania innych ludzi nie będą niosły za sobą negatywnych skutków, przybiera interesujący

z punktu widzenia przedmiotu opracowania wymiar „publiczny”, tj. pochodzący od ogółu, powszechny. Mamy więc do czynienia z pewną kwalifikowaną formą zaufania – zaufaniem publicznym.

Normatywny charakter nadawany omawianemu zagadnieniu obliguje do podjęcia próby zrekonstruowania jego znaczenia na gruncie nauk prawnych. Jak podnosi się bowiem w orzecznictwie, punktem wyjścia do wykładni pojęć konstytucyjnych winno być ukształtowane historycznie oraz ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście aktu prawnego<sup>98</sup>. O ile pojęcie „zawód zaufania publicznego” jest określeniem nowym, niestosowanym w tekstach prawnych oraz literaturze przedmiotu (w okresie sprzed dnia wejście w życie Konstytucji RP), o tyle pojęcie „zaufanie publiczne” było oraz jest z powodzeniem stosowane w różnych kontekstach, zarówno w judykaturze, jak i piśmiennictwie. Warto zatem na potrzeby opracowania przytoczyć przykłady użycia tego terminu oraz ustalić sposób jego pojmowania. Może to bowiem okazać się nieocenioną wskazówką przy określaniu trzonu znaczeniowego pojęcia „zawód zaufania publicznego”.

W pierwszej połowie XX w. można było spotkać się ze stosowaniem pojęcia „zaufanie publiczne” w odniesieniu do osób pełniących funkcje w służbie państwowej. Dla przykładu w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 1933 r. sygn. III C 361/32 podniesiono, że „skoro władza państwowa zasięga poufnie wiadomości o sprawowaniu się i zdolnościach osób ubiegających się o posady w służbie państwowej, to z uwagi na zaufanie publiczne i przywileje, z jakich korzystają osoby pozostające na służbie państwowej, oraz na ogrom szkody mogący być następstwem przyjęcia na służbę osób nieodpowiednich osoby i instytucje, do których zwraca się

---

<sup>98</sup> Zob. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60; wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109; wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; oraz wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 42.

władza państwowa o potrzebne jej wiadomości, mają obowiązek komunikować jej fakty mogące mieć znaczenie dla oceny kwalifikacji służbowych i moralnych kandydata [...]”<sup>99</sup>.

Przedmiotowy termin był również stosowany w odniesieniu do adwokatów i samej adwokatury. W orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1938 r., sygn. III C 3104/37, podkreślano, że „zaufanie do adwokata, jako do męża cieszącego się w myśl ustawy zaufaniem publicznym, wymaga, by twierdzenia i wyjaśnienia jego były prawdziwe, zgodne z ustawą i jednakowe tak dla sądu, jak i dla klienta, by adwokat nie stosował różnych miar w wyjaśnieniach składanych sądowi i klientowi”<sup>100</sup>. Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1964 r., sygn. RAdw 74/64 podniesiono, że „broniąc interesu klienta w rozmowie z przeciwnikiem procesowym w nieobecności klienta i osób trzecich, adwokat powinien skrupulatnie przestrzegać swej niezależności i nie dopuszczać do narażenia na szwank autorytetu własnego jako adwokata oraz autorytetu adwokatury jako organizacji wyposażonej w atrybuty zaufania publicznego w zakresie ustalonym obowiązującą ustawą”<sup>101</sup>. Terminem tym operowano w odniesieniu do adwokatów również w orzecznictwie korporacyjnych sądów dyscyplinarnych. Dla przykładu w orzeczeniu Wyższego Sądu Dyscyplinarnego z dnia 11 października 1958 r., sygn. WKD 57/58, podniesiono, że „adwokat, któremu jako obrońcy wolno porozumiewać się z oskarżonym przebywającym w więzieniu sam na sam, powinien ze szczególną skrupulatnością przestrzegać przepisów regulaminu więziennego. Naruszenie więc przez adwokata, jako osobę zaufania publicznego, jakiegokolwiek przepisu tego regulaminu jest poważnym przewinieniem dyscyplinarnym”<sup>102</sup>.

Analizowanym pojęciem judykatura operowała również w odniesieniu do „funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością”. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 1972 r., sygn. V KRN 170/72, stwierdzono bowiem, że „kryteria decydujące o uznaniu, że dany funkcjonariusz publiczny pełni funkcję związaną ze szczególną odpowiedzialnością, wynikają z wysoce odpowiedzialnych obowiązków, których powierzenie danej osobie zawsze wiąże się z dużą dozą zaufania publicznego i których spełnienie ma doniosłe oraz szczególne znaczenie w administracji państwowej, w gospodarce państwowej, w organizacji spółdzielczej lub organizacji ludu

---

<sup>99</sup> OSN(C) 1933, nr 3, poz. 189.

<sup>100</sup> Wyrok SN z dnia 25 listopada 1938 r., sygn. III C 3104/37, LEX nr 1636097.

<sup>101</sup> LEX nr 1672653.

<sup>102</sup> Legalis nr 1523186.



pracującego, w organach ścigania i wymiaru sprawiedliwości”<sup>103</sup>. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 1973 r., sygn. II KR 69/73<sup>104</sup>, za „funkcje związane ze szczególną odpowiedzialnością” uznano również kierownicze stanowiska w organach władzy i administracji państwowej, także funkcję głównego księgowego<sup>105</sup>.

Pojęcie „zaufanie publiczne” znalazło również swe zastosowanie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 7 listopada 1993 r., sygn. K 11/93<sup>106</sup>, odniesiono go do zawodu sędziego, przyjmując, że „[...] praca sędziego ma szczególny charakter. Poza wielką władzą dyskrecjonalną, dla sprawowania której konieczna jest wewnętrzna niezależność i bezstronność, sędzia pełni specyficzną funkcję społeczną jako arbiter w konfliktach społecznych. Funkcji tej nie można utożsamiać wyłącznie z prawidłowością i faktyczną bezstronnością orzecznictwa. Pełnienie roli arbitra wymaga kredytu zaufania publicznego. Sędzia pozbawiony tego zaufania nie może w sposób prawidłowy rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego. Orzeczenia takiego sędziego, nawet pomimo ich obiektywnej prawidłowości, nie będą akceptowane przez strony konfliktu czy opinię publiczną. W takim ujęciu sędzia, który na skutek podjętych działań utracił zaufanie publiczne, nie jest zdolny do dalszego sprawowania funkcji sędziego”<sup>107</sup>.

Zaznaczyć trzeba, że również w odniesieniu do radców prawnych podnoszono, że są to „osoby cieszące się publicznym zaufaniem”<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> OSNKW 1972, nr 12, poz. 188.

<sup>104</sup> OSNKW 1972, nr 2, poz. 29.

<sup>105</sup> Zagadnienie „funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością” było również przedmiotem rozważań zawartych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 października 1974 r., sygn. VI KZP 17/74, OSNKW 1975 nr 1, poz. 1. W orzeczeniu tym podniesiono, że „za funkcje związane ze szczególną odpowiedzialnością należy uważać takie funkcje, których powierzenie określonej osobie łączy się z wysokim stopniem zaufania publicznego i których pełnienie wiąże się zazwyczaj z zajmowaniem w jednej instytucji [...] stanowisk dających uprawnienia do samodzielnego podejmowania ważkich decyzji”, zob. też wyrok SN z dnia 24 kwietnia 1975 r., sygn. II KR 364/74, OSNKW 1975, nr 8, poz. 111; wyrok SN z dnia 15 marca 1978 r., sygn. V KR 25/78, OSNKW 1978, nr 9, poz. 103; wyrok SN z dnia 13 grudnia 1982 r., sygn. Rw 1070/82, OSNKW 1983, nr 4-5, poz. 29; wyrok SN z dnia 20 listopada 1985 r., sygn. V KRN 841/85, OSNKW 1986, nr 9-10, poz. 79; wyrok SA w Łodzi z dnia 28 lipca 1993 r., sygn. II AKr 128/93, LEX nr 1680559; wyrok SA w Poznaniu z dnia 11 czerwca 1996 r., sygn. II AKa 180/96, OSA 1997, nr 7-8, poz. 25.

<sup>106</sup> OTK 1993, nr 2, poz. 37.

<sup>107</sup> Por. też wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52. Termin „zaufanie publiczne” w odniesieniu do samego sądownictwa można także odnaleźć w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. 15974/90, LEX nr 80426 podniesiono bowiem, że „[...] będąc gwarantem sprawiedliwości, co jest podstawową wartością w państwie prawa, sądownictwo musi cieszyć się zaufaniem publicznym, aby móc z powodzeniem wypełniać swoje obowiązki. Może więc okazać się niezbędnym chronienie tego zaufania przed destruktywnymi atakami, które są w sposób oczywisty bezzasadne, zwłaszcza w świetle okoliczności, iż krytykowani sędziowie mają obowiązek zachować dyskrecję uniemożliwiającą odpowiedź na krytykę”.

<sup>108</sup> Wyrok SN z dnia 24 września 1997 r., sygn. III SZ 9/97, OSNP 1998, nr 14, poz. 442.

Sformułowanie „zaufanie publiczne” jest również używane w odniesieniu do pewnych organizacji, określanych mianem instytucji zaufania publicznego. Termin ten nie jest pojęciem prawnym, jednak jest powszechnie stosowany w literaturze oraz orzecznictwie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 marca 1971 r., sygn. II CR 8/71, przyznał taki status bankom<sup>109</sup>. Z kolei Trybunał Konstytucyjny oprócz banków zaliczył również do tej kategorii zakłady ubezpieczeń oraz towarzystwa funduszy powierniczych<sup>110</sup>. Wskazując na istotne elementy charakterystyczne, uznano, że cechą instytucji zaufania publicznego jest istnienie ścisłego związku pomiędzy jej działalnością a dobrem publicznym wymagającym szczególnej ochrony. A zatem działalność instytucji zaufania publicznego ma bezpośredni wpływ na określone dobro publiczne. Dla przykładu, w odniesieniu do banków za dobro publiczne należy poczytywać stabilność systemu finansowego<sup>111</sup>. Elementem dodatkowym, który charakteryzuje „instytucje zaufania publicznego”, jest realizacja określonych zadań o charakterze publicznym<sup>112</sup>.

W literaturze przedmiotu akcentuje się, że w przypadku „instytucji zaufania publicznego”, jaką jest bank, mamy do czynienia z pewnym świadomym procesem kształtowania zaufania. Autorzy podkreślają, że elementem przesądzającym o kwalifikacji zaufania jako „zaufania publicznego” jest stworzenie przez ustawodawcę systemu jego gwarancji prawnych. Postrzegane są one jako źródło zaufania. Mowa tu w szczególności o wprowadzeniu na gruncie prawa publicznego uregulowań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i profesjonalizmu, ochrony obywateli oraz ich depozytów, zachowania tajemnicy bankowej, stworzenie zasad odpowiedzialności w przypadku naruszenia stawianych przez prawo wymogów czy wprowadzenie nadzoru ze strony państwa<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> Zob. też wyrok SN z dnia 15 lutego 1995 r., sygn. II CRN 165/94, OSNC 1995, nr 6, poz. 101; por. też orzeczenie TK z dnia 16 maja 1995 r., sygn. K 12/93, OTK 1995, nr 1, poz. 14 gdzie określono banki, jako „podmioty zaufania publicznego” oraz uchwałę TK z dnia z dnia 28 maja 1996 r., sygn. W 8/95, OTK 1996, nr 3, poz. 24, w której podniesiono, że „bank, w przeciwieństwie do wielu innych podmiotów zorganizowanych w formie spółek akcyjnych, jest osobą zaufania publicznego”.

<sup>110</sup> Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89.

<sup>111</sup> Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 1999 r., sygn. III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201; zob. też. J. Pitera, *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 4, s. 151.

<sup>112</sup> Na przykład prowadzenie przez banki rozliczeń świadczeń pochodzących ze środków publicznych, zob. J. Pitera, *op. cit.*, s. 161.

<sup>113</sup> E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 13; por. też D. Czarnota, *Bank jako instytucja zaufanie publicznego w dobie kryzysu – mit czy rzeczywistość?*, dostępne na stronie: [file:///C:/Users/Karol/Downloads/12\\_D.Czarnota\\_Bank\\_jako\\_instytucja...pdf](file:///C:/Users/Karol/Downloads/12_D.Czarnota_Bank_jako_instytucja...pdf), s. 153–163 (dostęp z dnia 02.02.2021) oraz cyt. tam literatura; por. też J. Pitera, *Charakterystyka...*,

Mając na uwadze przeprowadzoną analizę, można przyjąć, że zaufanie publiczne w omawianym znaczeniu to zaufanie kreowane oraz wzmacniane przez państwo w drodze jego gwarantowania, a ściślej rzecz ujmując – gwarantowania wiarygodności osób lub instytucji, które owym zaufaniem mają być obdarzone<sup>114</sup>. Szczególnie dotyczy to sytuacji, w których zaufanie publiczne jest nieodzownym czynnikiem wspierającym realizację ważnych funkcji publicznych przez określone zbiorowości. Podstawowym narzędziem służącym do kreowania zaufania publicznego, jakim dysponuje państwo, jest oczywiście prawo. Zadaniem ustawodawcy zatem jest zapewnienie takiego kształtu regulacji prawnych, który stworzy warunki do istnienia takiego zaufania<sup>115</sup>.

Moim zdaniem tak zdefiniowany termin zaufania publicznego należałoby przyjąć na potrzeby wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

### 5.3. Samorząd zawodowy jako cecha definiująca

Po rozważaniach mających charakter teoretyczny uwagę należy skupić na analizie regulacji prawnej zawierającej termin „zawód zaufania publicznego”. Chcąc dokładnie przyjrzeć się temu zagadnieniu, jeszcze raz warto przytoczyć treść przepisu konstytucyjnego, w którym występuje omawiane pojęcie:

---

*op. cit.*, s. 145–162; T. Zieliński, *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, vol. XLVII, nr 3, s. 681.

<sup>114</sup> W socjologii proces taki określany jest mianem budowania „wiarygodności wymuszonej”. Ocena wiarygodności, jako fundament zaufania, może odbywać się na kilku płaszczyznach. Swe źródło może mieć w reputacji, prezentacji w działaniu i aktualnych osiągnięciach, wizerunku i fizjonomii, lecz także w określonego typu warunkach kontekstowych, które czynią działania osób lub instytucji bardziej wiarygodnymi, niezależnie od innych cech, jakie mogą posiadać. Warunki te sprowadzają się do poddania obiektów zaufania (osób lub instytucji, które mają być obdarzone zaufaniem) kontroli zewnętrznej przez powołane w tym celu instytucje (np. korporacje zawodowe), lub innego rodzaju naciskom zewnętrznym (np. ustanowieniu gwarancji prawnych) wymuszającym wywiązywanie się z zobowiązań w celu spełnienia oczekiwań zawartych w akcie zaufania, np. ustanowienie na gruncie prawnym obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej. Celem takich działań jest oczywiście zmniejszenie ryzyka „zakładu”, w którym udzielamy zaufania. Z kolei same działania, jak już podniesiono, określa się mianem kreowania „wiarygodności wymuszonej”. Szerzej na ten temat zob. P. Sztompka, *Zaufanie...*, *op. cit.*, s. 196 i n.; zdaniem R. Hardina „[...] tworząc instytucje zabezpieczające wiarygodność, pomagamy podtrzymać zaufanie lub do niego skłaniamy”, R. Hardin, *Trustworthiness*, „Ethics” 1996, Vol. 107, No. 1, s. 28; por. *idem*, *Trust & trustworthiness*, New York 2002, s. 28 i n.

<sup>115</sup> E. Radziszewski, *op. cit.*, s. 10 i n.; zob. też M. Stawecki, *Problematyka wymogów etycznych dotyczących osoby notariusza i sporządzanych przez niego czynności*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2008, vol. 11, nr 2, s. 107.

*Art. 17.1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.*

Antycypując jednak rozważania dotyczące analizy treści przywołanej regulacji, należałoby zwrócić uwagę na jej umiejscowienie w strukturze ustawy zasadniczej. Mieści się ona bowiem w pierwszym rozdziale Konstytucji zatytułowanym *Rzeczpospolita*. Rozdział ten zawiera niewątpliwie najbardziej doniosłe, zasadnicze oraz podstawowe zasady odnoszące się do ustroju państwa polskiego. Ten wyjątkowy charakter znajduje również swoje potwierdzenie w treści przepisu art. 235 ust. 5 i 6 Konstytucji RP, który określa bardziej rygorystyczny, w stosunku do pozostałych części ustawy zasadniczej, tryb zmiany Konstytucji RP, w przypadku gdy zmiana ta miałaby dotyczyć pierwszego jej rozdziału. Uzasadnia to tezę, że ustawodawca dostrzega szczególną rolę samorządów zawodowych, ale i samych zawodów zaufania publicznego w kształtowaniu ogólnych zasad regulujących ustrój Rzeczypospolitej Polskiej<sup>116</sup>.

Cytowaną regulacją ustawodawca przesądził o dopuszczalności tworzenia w drodze ustaw zwykłych samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, jak również określił ich funkcję ochronną polegającą na sprawowaniu pieczy nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Tym samym po raz pierwszy dokonał na gruncie polskiego prawa konstytucjonalizacji pojęcia „zawód zaufania publicznego” w celu oznaczenia odrębnej kategorii zawodów, dla których dopuszczalne jest tworzenie samorządów zawodowych<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> P. Winczorek, T. Stawecki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, „Palestra” 2006 nr 7–8, s. 144–145; A. Trubalski, *Samorzady zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21, s. 224–225; zob. też B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 141; oraz idem, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 632; por. także uwagi w tym zakresie poczynione w dyskusjach prowadzonych na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, zob. Biuletyn VIII Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1994 r., s. 54–56; Biuletyn X Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1995 r., s. 103–103. Odmienne z kolei stanowisko wyraża K. Complak, którego zdaniem „istnienie tego przepisu [art. 17 Konstytucji – przyp. K.K.] jest wyrazem przesadnej troski naszego ustrojodawcy o stworzenie społeczeństwa obywatelskiego”, zob. K. Complak, komentarz do art. 17 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX.

<sup>117</sup> K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.*, s. 30.

Przechodząc na grunt analizy cytowanej regulacji, trzeba zauważyć, że nie ustanawia ona dla prawodawcy obowiązku kreowania samorządów zawodowych dla wszystkich zawodów, które można by zakwalifikować do kategorii zawodów zaufania publicznego. Oznacza to, że w praktyce mogą istnieć zawody zaufania publicznego, których nie ma potrzeby organizowania w samorząd zawodowy i jest to w pełni zgodne z normatywnym sensem art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Ustrojodawca nie określił bowiem konstytucyjnego obowiązku powoływania dla zawodów zaufania publicznego reprezentacji w formie samorządów zawodowych, lecz posłużył się jedynie wyrażeniem „można tworzyć samorzady zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego”, co pozwala ustawodawcy na tworzenie takich podmiotów w zależności od rzeczywiście występujących potrzeb społecznych<sup>118</sup>.

Podkreślić zatem należy, że z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie można wyprowadzać prawa podmiotowego do samorządu zawodowego. Adresatem tego przepisu jest ustawodawca, który decyduje o zasadności utworzenia, jak i zniesienia określonego rodzaju samorządu<sup>119</sup>. Jak słusznie zauważa M. Zubik, jest to przepis ustrojowy „i nie stanowi podstawy do konstruowania odrębnego prawa lub wolności konstytucyjnej”<sup>120</sup>.

Warto podkreślić, że samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a jednocześnie jest też formą partycypacji obywateli w jej sprawowaniu. Przywołany przepis przyznaje ustawodawcy kompetencję w zakresie kreowania samorządów zawodowych o wskazanym w jego treści cechach: tj. samorządów reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego

---

<sup>118</sup> M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LXII, s. 294; P. Sarnecki, *W sprawie znaczenie konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego”*, „Biuletyn – Ekspertyzy i opinie prawne” 2000, nr 5(41), s. 29; P. Marquardt, *Nadzór nad działalnością samorządów zawodowych – analiza rozwiązań projektowanej reformy*, PUG 20003, nr 8, s. 11; H. Izdebski, *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, pod red. H. Izdebskiego i P. Skuczyńskiego, Warszawa 2006; E. Kruk, *Dziennikarz jako zawód zaufania publicznego*, „Annales Universitatis Mariae-Skłodowska Lublin – Polonia” 2017, vol. LXIV/2, s. 135, s. 43; M. Cherka, *Broker jako zawód zaufania publicznego*, dostępne na stronie: <http://zanotowane.pl/1006/324/113018972.htm> (dostęp z dnia 12.01.2021); P. Tuleja, komentarz do art. 17 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 77–78.

<sup>119</sup> Zob. wyroki TK z dnia: 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 32; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 97; 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9; 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149; 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 28; 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76; 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99; 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 83.

<sup>120</sup> M. Zubik, *Glosa do wyroku TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 241; por. też. E. Gierach, *op. cit.*, s.10.

i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów. Zadaniem, przed którym stoi ustawodawca, jest rozważenie, czy występują pewne zadanie publiczne, wymagające wykonania w związku z określonymi zawodami. W przypadku pozytywnej odpowiedzi kolejno winien on rozstrzygnąć, w jaki sposób zadania te najskuteczniej realizować. W tym zakresie prawodawca może zdecydować o powierzeniu wykonywania określonych zadań publicznych organom administracji rządowej, jednostkom samorządu terytorialnego albo samorządom zawodowym. Ustawa zasadnicza daje ustawodawcy pewne wskazówki w tym zakresie, stanowiąc w art. 15–17, jak i w preambule o możliwości przeniesienia obowiązku realizacji określonych zadań publicznych na wspólnoty obywateli (samorządowe, zawodowe itp.). Samorząd zawodowy nie posiada własnych, niezależnych od państwa uprawnień, które mogłyby być przeciwstawiane państwu, lecz jest on tworzony w wyniku decyzji prawodawcy, co do kształtu systemu władzy publicznej. Korzystając z uprawnienia zawartego w art. 17 ust. 1 Konstytucji i tworząc samorząd zawodowy, państwo powierza określonej grupie zawodowej misję realizacji określonych zadań publicznych. W tym celu wyposaża ją w odpowiednie kompetencje władcze<sup>121</sup>. Samorządność zawodowa wykorzystuje wiedzę fachową, zdolności samoorganizacyjne oraz samoregulacyjne poszczególnych wspólnot, aby zapewnić optymalny poziom realizacji zadań publicznych. Odbywająca się poprzez utworzenie samorządu zawodowego decentralizacja umacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie jednostek do państwa, umożliwiając poszczególnym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą<sup>122</sup>. Za główny cel działania samorządów zawodowych, stosownie do treści art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, należy przyjąć sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem określonych zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>123</sup>. Uzasadnia to obowiązkową przynależność do korporacji wszystkich osób wykonujących daną profesję.

Przez pryzmat art. 17 ust. 1 Konstytucji należałoby spojrzeć również na kwestię dopuszczalności zniesienia samorządu zawodowego. Trzeba bowiem zauważyć, że raz utworzony samorząd nie korzysta z przymiotu trwałości. Słusznie podnosi T. Krawiel, że powołany przepis „nie zobowiązuje ustawodawcy do powołania korporacji

---

<sup>121</sup> Por. wyrok NSA z 23 kwietnia 1991 r., sygn. II SA 238/91, ONSA nr 3–4, poz. 61.

<sup>122</sup> Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25.

<sup>123</sup> Szerzej na ten temat zob. P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 66 i n.

zawodowej i nie chroni istnienia wcześniej powołanej korporacji zawodowej”<sup>124</sup>. Zmiana lub uchylenie ustawy kreującej samorząd wymaga rzecz jasna dokonania starannej oceny prowadzącej do wniosku, że nie występują względy przemawiające za jego dalszym funkcjonowaniem. Taki stan rzeczy może zaistnieć w dwóch przypadkach. Pierwszy zachodzi w razie stwierdzenia, że dany zawód jest pozbawiony cech zawodu zaufania publicznego. W drugim przypadku mówimy o sytuacji, kiedy ustawodawca dojdzie do wniosku, że nie ma potrzeby sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu, ponieważ owa „piecza” może być sprawowana w inny, efektywniejszy sposób (np. w ramach administracji rządowej). Istotne przy tym jest to, że w tym przypadku, czyli w razie uznania, że ochrona interesu publicznego związanego z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego może być realizowana w inny sposób, nie dochodzi do pozbawienia danej profesji przymiotu „zawodu zaufania publicznego”, a jedynie do zniesienia samorządu. Warto także dodać, że nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy względy przemawiające za zniesieniem samorządu występowały od początku, czy powstały później, w czasie obowiązywania ustawy będącej podstawą istnienia samorządu.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że funkcjonowania samorządu zawodowego nie należy postrzegać jako elementu *sine qua non* pojęcia zawód zaufania publicznego. Stanowi on bowiem mającą wtórny charakter cechę<sup>125</sup>, która winna podlegać ocenie na tle zgodności z pozostałymi kryteriami charakteryzującymi analizowane pojęcie. Oczywiście przez wzgląd na domniemanie racjonalności prawodawcy należy przyjąć *a priori*, że zawody, dla których został utworzony samorząd zawodowy, są zawodami zaufania publicznego. W tym sensie można zatem mówić o samorządzie zawodowym jako kryterium formalnym. Jednak trzeba je zawsze traktować jako założenie, pewną hipotezę wymagającą weryfikacji. Gdyby bowiem okazało się, że dany zawód został pozbawiony takich fundamentalnych cech jak np. konieczność zachowania tajemnicy zawodowej, to wówczas straciłby miano „zawodu zaufania publicznego”. Ustalenie zaś, że dany zawód nie jest zawodem zaufania

---

<sup>124</sup> T. Krawiel, *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji?*, PUG 2007, nr 12, s. 29.

<sup>125</sup> Występuje ona bowiem dopiero po decyzji ustawodawcy o utworzeniu samorządu zawodowego.

publicznego, przesądzałyby o braku adekwatności treściowej art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, co w konsekwencji uzasadniałoby decyzję o zniesieniu samorządu zawodowego<sup>126</sup>.

Trzeba także zaznaczyć, że katalog zawodów zaufania publicznego nie ogranicza się i nie może się ograniczać do profesji zrzeszonych w samorządy zawodowe. Utworzenie samorządu zawodowego jest bowiem naturalną, logiczną konsekwencją uprzedniego uznania zawodu za zawód zaufania publicznego<sup>127</sup>. Ponadto, jako podniesiono, likwidacja samorządu zawodowego wcale nie musi oznaczać pozbawienia danej profesji przymiotu zawodu zaufania publicznego.

#### 5.4. Interes publiczny jako cecha definiująca

Przeprowadzona w poprzednim podrozdziale analiza wykazała, że stylizacja art. 17 ust. 1 Konstytucji nie pozwala uznać funkcjonowania samorządu zawodowego za element *sine qua non* pojęcia „zawód zaufania publicznego”. Jednak nie jest to jedyna wskazówka w ustalaniu trzonu znaczeniowego pojęcia „zawód zaufania publicznego”, jaką można wyprowadzić z kontekstu cytowanej regulacji. Uwagę bowiem trzeba zwrócić na fakt, że zgodnie z literalnym brzemieniem art. 17 ust.1 Konstytucji za zawody zaufania publicznego należy uznać te, które przez wzgląd na interes publiczny i jego ochronę wymagają sprawowania pieczy nad ich należyтым wykonywaniem. Sprawowanie owej pieczy może spoczywać (ale nie musi) na samorządzie zawodowym. Jak podnosi się bowiem w orzecznictwie<sup>128</sup>, dbałość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest pierwotnie zadaniem państwa, które może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu.

Interes publiczny i jego ochrona są zatem podstawowym determinantem wykonywania zawodów zaufania publicznego oraz sprawowania pieczy nad ich wykonywaniem przez samorządy zawodowe<sup>129</sup>. Stanowią swego rodzaju *signum*

---

<sup>126</sup> Taka sytuacja wystąpiła w przypadku otwarcia zawodu urbanisty. Uznano wówczas, że cechy tego zawodu odbiegają od cech zawodu zaufania publicznego i w konsekwencji zniesiono samorząd zawodowy dla tej profesji, szerzej zob. wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

<sup>127</sup> Tak też P. Sarnecki, *Glosa...*, *op. cit.*, s. 186.

<sup>128</sup> Zob. wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK-A 2013, nr 5, poz. 65.

<sup>129</sup> Tak też K. Lubiński, *Status ...*, *op. cit.*, s. 51–52, zdaniem tego autora „[...] *signum specificum* zawodów zaufania publicznego jest okoliczność, że interes publiczny i jego ochrona stanowią szczególne kryteria wykonywania tych zawodów oraz sprawowania pieczy nad należyтым ich wykonywaniem przez samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące takie zawody.”; por. też M.B. Rękawek-Pachwiczewicz, *Determinanty prawne nadanie statusu „zawodu zaufania publicznego” – podstawowe definicje i cechy*, „Administracja Publiczna” 2009, nr 2(14), s. 33–34; K. Skotnicki, *Opinia prawna*



*specificum* omawianego pojęcia<sup>130</sup>. Jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny, dyrektywą działań przedstawicieli profesji określanych mianem zawodów zaufania publicznego powinno być wykonywanie zawodu na rzecz interesu publicznego oraz jego ochrony<sup>131</sup>, które można określić mianem realizacji „misji publicznej”. Ma ona swe odzwierciedlenie w przepisach stwarzających warunki prawne do wykonywania danej profesji, wyznaczając osobom wykonującym czynności zawodowe oraz organom samorządu zawodowego obowiązki prawne<sup>132</sup>. Jako przykład można by wskazać art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty stanowiący, że wykonywanie zawodu farmaceuty ma na celu ochronę zdrowia pacjenta oraz ochronę zdrowia publicznego<sup>133</sup>.

Na analizowanej płaszczyźnie pojawia się jednak pytanie, co należy rozumieć przez pojęcie interesu publicznego. Mimo że szersze rozważania w tym zakresie zostaną przeze mnie zawarte w rozdziale VI – *Samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego*, to warto jednak w tym miejscu odnieść się syntetycznie do kwestii pojmowania tego terminu.

---

przygotowana na zlecenie Krajowej Izby Urbanistów w sprawie konstytucyjności projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 25 czerwca 2013 r., dokument dostępny na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/9F88F8A9814D2A86C1257BC200360C98/%24File/1576-001.pdf> (dostęp z dnia 01.03.2021 r.); zdaniem autora opinii jako zawód zaufania publicznego należy zakwalifikować taki zawód, „[...] którego wykonywanie jest istotne z punktu widzenia interesu publicznego”. Podobny pogląd prezentowany jest przez A. Bisztygę, zdaniem którego „podkreślenie, że zawody zaufania publicznego wykonywane są dla zaspokojenia interesu publicznego, jest kluczowe”, zob. *idem*, *Opinia prawna w przedmiocie konstytucyjności projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, w zakresie w jakim przewiduje faktyczną deregulację zawodu urbanisty i znosi samorząd zawodowy urbanistów*, dokument dostępny na stronie:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/9F88F8A9814D2A86C1257BC200360C98/%24File/1576-001.pdf> (dostęp z dnia 01.03.2021).

<sup>130</sup> Stanowisko takie prezentowane było przez M. Kuleszę podczas prac KKZN. Podniósł on wówczas, że „[...]chodzi tu o to, żeby ograniczyć dostęp do zawodów, które nie wnoszą do interesu publicznego tych bardzo istotnych wartości, jakie wnoszą lekarze, notariusze itd. To są typowe zawody zaufania publicznego”, zob. obrady w dniu 23.01.1996 r. [w:] *Biuletyn KKZN* nr XXIX, s. 29.

<sup>131</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, Dz.U. z 2012 r., poz. 1254.

<sup>132</sup> Tak M. Tabernacka, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 298; W literaturze można spotkać się także z określeniem „misja społeczna”. I tak np. S. Pawłowski podnosi, że posłużenie się przez prawodawcę konstytucyjnego pojęciem „zawód zaufania publicznego” miało na celu „podkreślenie jego »misji społecznej« związanej z zaufaniem, jakim obdarza się osoby go wykonujące”. Zob. *idem*, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 218.

<sup>133</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 97 ze zm. Podobnie cel wykonywania zawodu został przez ustawodawcę sformułowany w ustawie o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1140 ze zm.). W art. 1 tej regulacji wskazano bowiem, że wykonywanie zawodu lekarza weterynarii polega na ochronie zdrowia zwierząt oraz weterynaryjnej ochronie zdrowia publicznego i środowiska. Na marginesie warto dodać, że według przyjętego przez środowisko zawodowe kodeksu etyki lekarza weterynarii celem nadrzędnym działań osób wykonujących tę profesję jest zawsze dobro człowieka w myśl dewizy „*Sanitas animalium pro salute homini*”, zob. art. 1 kodeksu etyki lekarza weterynarii (Uchwała nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z dnia 26 stycznia 2008 r.).

W tym zakresie warto wskazać na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, gdzie podnosi się, że pojęcie „interesu publicznego” łączy się z przesłanką porządku publicznego zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porządek publiczny bowiem jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki może być rozumiany jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która ma zapewnić minimalny poziom uwzględnienia interesu publicznego<sup>134</sup>.

Można zatem przyjąć, że działając w imię interesu publicznego, zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości :

- bezpieczeństwa prawnego,
- porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- ochrony zdrowia publicznego,
- ochrony moralności publicznej,
- ochrony wolności i praw innych osób<sup>135</sup>.

Katalog ten nie może jednak być uznany za wyczerpujący, gdyż za wchodzące w skład interesu publicznego trzeba również przyjąć inne wartości, jak np. jawność życia publicznego<sup>136</sup>, przeciwstawianie się oszustwom i nadużyciom podatkowym<sup>137</sup>, ochrona autorytetu państwa<sup>138</sup> czy obronność państwa<sup>139</sup>. Można zatem powiedzieć, że w odniesieniu do interesu publicznego nadrzędną rolę odgrywają te wartości, które w hierarchii społecznej można umiejscowić na najwyższym poziomie<sup>140</sup>.

Poszukując treści omawianego pojęcia, warto także zwrócić uwagę na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 12 lutego 2003 r., III SA 1838/01, podniósł, że „[...] przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp.<sup>141</sup>”.

---

<sup>134</sup> Wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK-A 2012, nr 2, poz. 16; zob. też wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56.

<sup>135</sup> A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 50.

<sup>136</sup> Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.

<sup>137</sup> Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46.

<sup>138</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 93.

<sup>139</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

<sup>140</sup> A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 50.

<sup>141</sup> LEX nr 78576.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że interes publiczny jako pojęcie zmienne w czasie, z uwagi na dynamikę procesów społeczno-ekonomicznych czy politycznych, wymaga ciągłej redefinicji<sup>142</sup>. Jest on ciągle zmieniającą się wypadkową różnych wartości społeczeństwa w określonym miejscu i czasie. Konieczne jest zatem każdorazowe jego określanie na tle okoliczności konkretnej sprawy o zakwalifikowanie danego zawodu do kategorii zawodów zaufania publicznego z punktu widzenia wartości, jakie mogą kryć się pod tym pojęciem. Najogólniej rzecz biorąc, chodzi w tym przypadku o interes całego społeczeństwa, a zatem taki stan rzeczy, w którym zapewniona jest realizacja interesu ogółu z poszanowaniem interesu jednostki<sup>143</sup>.

Warto także podkreślić, że kryterium interesu publicznego, określonego czasem jako „dobra ogółu”, „użyteczności powszechnej” czy „pożytku społecznego”, ma ścisły związek z płaszczyzną etyki<sup>144</sup>. Ta zaś – jak wykażę w dalszych rozważaniach – ściśle wiąże się z normatywnym sensem wprowadzenia do porządku prawnego pojęcia „zawód zaufania publicznego”<sup>145</sup>.

### **5.5. Zawód zaufania publicznego – propozycja definicji**

Mając na względzie ogół przeprowadzonych dotychczas ustaleń, należałoby przyjąć, że zawodem zaufania publicznego jest zawód polegający na osobistym wykonywaniu zadań o szczególnie istotnym z uwagi na interes publiczny i jego ochronę znaczeniu, systematycznie i odpłatnie oraz na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego. Wykonywanie takiego zawodu wiąże się nadto z istnieniem szczególnej sfery zaufania pomiędzy osobą wykonującą dany zawód (świadczeniodawcą) a osobą korzystającą z jej świadczeń (świadczeniobiorcą), którego źródła należy upatrywać w stworzeniu przez ustawodawcę na gruncie prawa publicznego systemu jego gwarancji administracyjnoprawnych. Te winny przejawiać się na warunkowaniu wykonywania zawodu odpowiednio wysokimi kwalifikacjami, wprowadzeniu obowiązku przestrzegania zasad etyki zawodowej oraz wiążącego się z przyjmowaniem przez osoby wykonujące dany zawód informacji na temat osób trzecich obowiązku

---

<sup>142</sup> R. Stankiewicz, *W imię realizacji interesu publicznego. Radca prawny gwarantem bezpieczeństwa prawnego jednostki*, [w:] *Samorząd zawodowy gwarantem bezpieczeństwa jednostki*, Warszawa 2017, s. 16.

<sup>143</sup> Tak K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.*, s. 52.

<sup>144</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, s. 241 i n., podają za M. Tabernacka, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 289.

<sup>145</sup> M. Tabernacka, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 289.

dochowania tajemnicy zawodowej, podleganiu szczególnemu rodzajowi odpowiedzialności prawnej, jaką jest odpowiedzialność dyscyplinarna, oraz funkcjonowaniu instytucji, których celem jest dbałość o należyte wykonywanie zawodu.

## 6. Zawód zaufania publicznego a wolny zawód

Ostatnim zagadnieniem, do którego należy się odnieść, jest kwestia wzajemnej relacji pomiędzy pojęciami „zawód zaufania publicznego” a „wolny zawód”. Problematyka ta zdaje się istotna przez wzgląd, że w literaturze przedmiotu nie brakuje poglądów identyfikujących oba pojęcia<sup>146</sup>. Z uwagi na to, że zakres pojęciowy pierwszego z omawianych tu terminów został już ustalony, w tym miejscu należy określić znaczenie drugiego z nich, tj. pojęcia wolnego zawodu.

Mimo, że termin „wolny zawód” od lat pojawia się w polskim ustawodawstwie, to trudno mówić o jego ugruntowanym, jednolitym rozumieniu. Powodem tego jest bez wątpienia fakt, że w większości aktów prawnych – zarówno historycznych (nieobowiązujących), jak i obecnie obowiązujących – występuje on bez bliższego określenia znaczeniowego. Ustawodawca bądź w ogóle nie definiuje tego terminu, bądź ogranicza się jedynie do określenia jego zakresu podmiotowego, różnicując go jednocześnie na gruncie poszczególnych regulacji.

W polskim systemie prawnym pojęcie „wolny zawód” pojawiło się na początku XX w. Zostało użyte w Ustawie z dnia 17 stycznia 1922 r. o państwowym podatku przemysłowym w kontekście egzekucji zaległości z tytułu niezapłaconego podatku<sup>147</sup>. Ustawodawca nie określił jednak jego znaczenia, wskazując jedynie, że „ściganie zaległości od osób uprawiających osobiste zajęcia przemysłowe lub wolne zawody będzie skierowane albo na ich majątek, albo na pobierane przez nich wynagrodzenie”.

W podobny sposób (bez określenia zakresu pojęciowego) posłużono się omawianym terminem w Ustawie z dnia 23 marca 1922 r. o Państwowym Banku Odbudowy. Prawodawca, określając zakres przedmiotowy działalności tej instytucji,

---

<sup>146</sup> M. Kulesza, *Zawód zaufania...*, *op. cit.*, s. 149; zob. też. A. Dudkiewicz, P. Piątek, *Zakaz reklamy w zawodach zaufania publicznego*, MoP 2006, nr 4, s. 218.

<sup>147</sup> Art. 124 Ustawy z dnia 17 stycznia 1922 r. o państwowym podatku przemysłowym, Dz.U. z 1922 r. Nr 17, poz. 140.

wskazał, że obejmuje on udzielanie krótkoterminowych oraz długoterminowych kredytów m.in. przedstawicielom wolnych zawodów<sup>148</sup>.

Podobnie w Ustawie z dnia 14 maja 1923 r. o państwowym podatku przemysłowym wskazano, że nie uważa się za oddzielne przedsiębiorstwo wykonywania umów przez wszelkie czynności zarobkowe dokonywane przez wolne zawody poza siedzibą swego głównego biura<sup>149</sup>.

W nieco bardziej precyzyjny sposób, ponieważ określając zakres podmiotowy, użyto omawianego terminu w Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Węgierskim w celu zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w dziedzinie podatków bezpośrednich z dnia 12 maja 1928 r. Wskazano tam bowiem, że za wolne zawody w szczególności należy uznać: zajęcia w dziedzinie nauk sztuk pięknych, literatury, nauczania lub wychowania oraz zawody lekarza, dentysty, felczera, weterynarza, adwokata, notariusza, architekta i inżyniera. Ponadto uznano, że za miejsce wykonywania wolnego zawodu uważa się wyłącznie to, w którym zawodowa działalność jest wykonywana stale, a nie tylko przejściowo<sup>150</sup>.

W Ustawie z dnia 15 marca 1934 r. – Ordynacja Podatkowa<sup>151</sup>, pojęciem „wolny zawód” posłużono się w kontekście jego związku z samorządem zawodowym. W art. 24 § 5 cytowanej regulacji ustanowiono bowiem, że „Minister Skarbu mianuje na wniosek dyrektora izby skarbowej 12 lub 18 członków i tyluż zastępców z grona płatników podatku przemysłowego od obrotu lub dochodowego (Dział I) w okręgu izby oraz powołuje 12 lub 18 członków i tyluż zastępców spośród kandydatów przedstawionych za pośrednictwem dyrektora izby skarbowej z grona płatników podatku przemysłowego od obrotu lub dochodowego (Dział I) w podwójnej ilości; 1) przez organizacje samorządu gospodarczego, 2) przez organizacje samorządu wolnych zawodów (rady adwokackie, izby lekarskie).

Na związek omawianego pojęcia z samorządem zawodowym zwrócono również uwagę w dekreście z dnia 8 stycznia 1946 r. o rejestracji i obowiązku pracy<sup>152</sup>.

---

<sup>148</sup> Art. 5 Ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o Państwowym Banku Odbudowy, Dz.U. z 1922 r. Nr 27, poz. 217.

<sup>149</sup> Art. 18 Ustawy z dnia 14 maja 1923 r. w przedmiocie państwowego podatku przemysłowego, Dz.U. z 1923 r. Nr 58, poz. 412.

<sup>150</sup> Art. 4 Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Węgierskim w celu zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w dziedzinie podatków bezpośrednich podpisanej w Warszawie dnia 12 maja 1928 r., Dz.U. z 1931 r. Nr 75, poz. 104, konwencja ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 17 marca 1931 r., Dz.U. Nr 37, poz. 279.

<sup>151</sup> T.j. Dz.U. z 1936 r. Nr 14, poz. 134 ze zm.

<sup>152</sup> Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 24, zob. też. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 14 marca 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych

W art. 2 przedmiotowej regulacji ustalono bowiem, że nie podlegają obowiązkowi rejestracji „osoby należące do wolnych zawodów, o ile są zarejestrowane jako wykonujące zawód we właściwej izbie samorządu zawodowego albo w braku jej – uzyskały zezwolenie władzy administracyjnej ogólnej II instancji na wykonywanie zawodu”.

Z omawianym pojęciem można było się spotkać nie tylko na gruncie ustawodawstwa zwykłego, lecz także konstytucyjnego. Posłużyli się nim bowiem twórcy Konstytucji z 1935 r., stanowiąc w art. 76 ust. 1, że „dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publicznoprawne”<sup>153</sup>.

Enumeratywny katalog zawodów uznawanych za wolne zawarto w Rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 31 października 1946 r. o księgach handlowych, uproszczonych i podatkowych wydanych co do §§ 2–11 w porozumieniu z Ministrami Przemysłu oraz Apropozycji i Handlu<sup>154</sup>. W § 39 określono wówczas, że „lekarze, lekarze weterynarii, felczerzy, adwokaci, obrońcy sądowi, inżynierowie (geometry), technicy – obowiązani są prowadzić księgę podatkową Nr 3 według wzoru Nr 8 (księga dla wolnych zawodów)”.

Przechodząc na grunt obecnie obowiązujących regulacji, obecność omawianego pojęcia można dostrzec w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>155</sup>. W rozumieniu art. 3 pkt 9 przywołanego aktu przez działalność gospodarczą rozumie się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>156</sup>, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, nawet gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonujące taką działalność – do przedsiębiorców.

Jedyna zaś legalna definicja, z jaką można spotkać się na gruncie obowiązujących przepisów, jest zawarta w Ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne<sup>157</sup>.

---

o dowodach zwolnienia od rejestracji w wykonywaniu dekretu z dnia 8 stycznia 1946 r. o rejestracji i obowiązku pracy, Dz.U. z 1947 r. Nr 34, poz. 160.

<sup>153</sup> Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

<sup>154</sup> Dz.U. z 1946 r. Nr 65, poz. 365.

<sup>155</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1540, ze zm.

<sup>156</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162.

<sup>157</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1993.

W art. 4 pkt 11 prawodawca uznał, że przez wolny zawód należy rozumieć pozarolniczą działalność wykonywaną osobiście przez lekarzy, lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, techników dentystycznych, felczerów, położne, pielęgniarki, psychologów, fizjoterapeutów, tłumaczy, adwokatów, notariuszy, radców prawnych, architektów, inżynierów budownictwa, rzeczoznawców budowlanych, biegłych rewidentów, księgowych, agentów ubezpieczeniowych, agentów oferujących ubezpieczenia uzupełniające, brokerów reasekuracyjnych, brokerów ubezpieczeniowych, doradców podatkowych, doradców restrukturyzacyjnych, maklerów papierów wartościowych, doradców inwestycyjnych, agentów firm inwestycyjnych, rzeczników patentowych oraz nauczycieli w zakresie świadczenia usług edukacyjnych polegających na udzielaniu lekcji na godziny, z tym że za osobiste wykonywanie wolnego zawodu uważa się wykonywanie działalności bez zatrudnienia, na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze osób, które wykonują czynności związane z istotą danego zawodu.

Definicja ta krytykowana jest jednak w doktrynie<sup>158</sup>, gdzie zarzuca się jej niespójność z katalogiem osób wykonujących wolny zawód, zawartym w kodeksie spółek handlowych<sup>159</sup>. W art. 88 tej regulacji wskazano bowiem, że partnerami w spółce mogą być osoby uprawnione do wykonywania następujących zawodów: adwokata, aptekarza, architekta, inżyniera budownictwa, biegłego rewidenta, brokera ubezpieczeniowego, doradcy podatkowego, maklera papierów wartościowych, doradcy inwestycyjnego, księgowego, lekarza, lekarza dentysty, lekarza weterynarii, notariusza, pielęgniarki, położnej, fizjoterapeuty, radcy prawnego, rzeczownika patentowego, rzeczoznawcy majątkowego i tłumacza przysięgłego.

Powyższa analiza wykazuje, że nie ma definicji normatywnej, dzięki której termin „wolny zawód” mógłby stać się określoną kategorią prawną. Ustawodawcy wyraźnie brak jest pomysłu na spójne uregulowanie tej kwestii. Przywołane regulacje, zarówno te historyczne, jak i obecnie obowiązujące, rażą brakiem określenia przedmiotowej strony analizowanego pojęcia, co w kontekście ustalenia jego trzonu znaczeniowego ma kapitalne znaczenie. Konieczne zatem jest odwołanie się w tej kwestii do poglądów doktryny oraz orzecznictwa.

---

<sup>158</sup> Zob. J. Smarż, *Samorząd zawodowy...*, *op.cit.*, s. 88.

<sup>159</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1526, ze zm.

Za prekursora prac teoretyczno-prawnych nad statusem wolnych zawodów należy uznać K. Wojtczak. Wśród kryteriów dających podstawę do odróżnienia profesji określanych mianem „wolnych” od innych zawodów autorka ta wyodrębniła:

- charakter intelektualny czynności składających się na zawód,
- wysokie kwalifikacje zawodowe (przygotowanie teoretyczne i praktyczne),
- niezależność intelektualną, której granice wyznaczają: a) wiedza, b) etyczne zasady wykonywania zawodu, c) deontologia,
- samodzielność w wykonywaniu zawodu,
- charakter osobisty stosunku powstałego pomiędzy osobą wykonującą wolny zawód a jej klientami, oparty na zaufaniu, co z reguły wiąże się ze swobodnym wyborem osoby świadczącej usługi w obrębie wolnych zawodów,
- bezinteresowność w ustalaniu wysokości honorarium,
- odpowiedzialność osobistą i nieograniczoną,
- ochronę istotnych wartości interesu publicznego w wykonywaniu wolnego zawodu (tzw. misję społeczną zawodu).

Zdaniem K. Wojtczak powyższe kryteria tylko łącznie rozpatrywane pozwalają na ustalenie istoty wolnego zawodu. W konsekwencji autorka przyjmuje, że „wolnym zawodem jest 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 istotnych wartości interesu ogólnego, zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, zasadami etycznymi i deontologicznymi”<sup>160</sup>.

Zdaniem J. Jacyszyna katalog cech typowych dla osób wykonujących wolny zawód ma charakter otwarty<sup>161</sup>. Niektóre z nich mają charakter normatywny, czyli są efektem woli ustawodawcy, niektóre zaś nie dają się zakwalifikować do norm obowiązującego

---

<sup>160</sup> K. Wojtczak, *Zawód...*, op. cit., s. 111–112; zob. *idem*, *Wykonywanie wolnego zawodu a praca najemna*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1999, nr 1(6), s. 111–125; zob. *idem*, *Pojęcie wolnego zawodu w świetle prawa*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 3–4(133–134), s. 123–141; zob. *idem*, *Wykonywanie zawodu a prowadzenie działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1998, nr 1(3), s. 153–167; zob. *idem*, *Co to jest wolny zawód?*, „Zeszyty Naukowe WSZiB” 1997, nr 2, s. 127–144; zob. *idem*, *Publicznoprawna reglamentacja wykonywania wolnych zawodów*, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998, s. 242–247; zob. *idem*, *Administracyjnoprawna reglamentacja wolnych zawodów*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998, s. 97–105.

<sup>161</sup> J. Jacyszyn, *Czy zmierzch wolnego zawodu?*, [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie prawa europejskiego*, pod red. E. Drozda, A. Oleszki i M. Pazdana, Kluczbork 2007, s. 405.



prawa, przybierając postać reguł moralnych, zwyczajowych. Wśród istotnych czy jak to określa autor – „wspólnych” – cech osób wykonujących wolny zawód znajdują się:

- osobisty charakter świadczonych usług (według autora postrzegany jako warunek *sine qua non* wykonywania wolnych zawodów),
- kwalifikowane wykształcenie,
- normatywnie skwantyfikowane przez ustawodawcę zasady wykonywania wolnego zawodu (prawodawca określa, gdzie, kiedy, w jakiej formie, czy też w jaki sposób osoba będzie wykonywała wolny zawód),
- niezależność zawodowa (samodzielne wykonywanie wolnego zawodu – poza stosunkiem podporządkowania, jakim jest np. stosunek pracy),
- etos zawodowy (jako kryterium mające szczególny, wiążący się z tradycjami poszczególnych zawodów charakter),
- stan zorganizowania (niezbędna infrastruktura, zatrudnienie personelu),
- mające szczególny charakter wynagrodzenie osób wykonujących wolny zawód, przybierające postać tzw. honorarium,
- zobowiązanie do przestrzegania tajemnicy zawodowej (ma to na celu ochronę prawa do prywatności klientów osób wykonujących tego typu profesje),
- szczególny charakter odpowiedzialności osób wykonujących wolny zawód (cywilna, porządkowa, dyscyplinarna (korporacyjna), karna),
- samorządność korporacyjna (osoby wykonujące wolny zawód są członkami samorządów zawodowych; zdaniem autora ich uczestnictwo może być zarówno obowiązkowe, jak i dobrowolne)<sup>162</sup>.

Cytowany autor podkreśla nadto, że w przypadku omawianych profesji na szczególną uwagę zasługuje sformułowanie „wolny”. Wolność bowiem to słowo o szczególnym znaczeniu, odnoszące się w analizowanym kontekście do wyboru zawodu, podejmowania decyzji, niezależności oraz niezawisłości<sup>163</sup>.

Z kolei A. Kidyba podnosi, że „wolny zawód wyróżniają następujące cechy: jest wykonywany profesjonalnie, zawodowo, przez świadczenie usług typowych; działalność jest wykonywana na własny rachunek; wymaga szczególnego wykształcenia

---

<sup>162</sup> J. Jacyszyn, *Pojęcie wolnego zawodu. Analiza aktów prawnych i doktryny*, PPH 2000, nr 10, s. 11–15; szerzej *idem*, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, LEX; zob. także *idem*, *Wolny zawód w doktrynie prawa*, „Rejent” 2016, nr 9(305), s. 112–123; oraz *idem*, *Wolny zawód – anachronizm czy istotne pojęcie prawne?*, PPH 2015, nr 11, s. 14–19.

<sup>163</sup> J. Jacyszyn, *Czy zmierzch...*, *op. cit.*, s. 405.

lub umiejętności, działalność jest wykonywana samodzielnie lub osobiście (przy ewentualnej pomocy osób podporządkowanych)<sup>164</sup>.

W podobnym tonie wypowiada się C. Banasiński. Zdaniem tego autora istotą wolnego zawodu jest szczególne wykształcenie, posiadanie względnie naturalnych umiejętności, a jednocześnie osobiste świadczenie usług wyższego rzędu na rzecz kontrahentów. Owe usługi są, zdaniem autora, świadczone w sposób gospodarczo niezależny i na własną odpowiedzialność, która jest dość szeroka; występuje tu pewna prawidłowość, według której im bardziej zakres odpowiedzialności wzrasta, tym bardziej poszerza się szczególny sposób wykonywania zawodu. Sposób ten jest przedmiotem regulacji prawnej, w ramach której znajduje się określenie nie tylko czynności (zadań), lecz także warunków wykonywania wolnego zawodu. Autor zauważa także konieczność istnienia szczególnej więzi pomiędzy kontrahentem a osobą świadczącą usługi, przejawiającej się w zobowiązaniu do zachowania tajemnicy zawodowej. Dodatkowym elementem tak sformułowanej definicji opisowej wolnego zawodu jest fakt osobistego i samodzielnego charakteru wykonywanych świadczeń, niezwiązanych jednocześnie z prowadzeniem przedsiębiorstwa<sup>165</sup>.

W kwestii dotyczącej rozumienia omawianego pojęcia wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, podniesiono, że w odniesieniu do wolnych zawodów konieczne jest „stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy będzie mieć swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami, po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu, oraz po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenia pracy. Jest jednak rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności, gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego”<sup>166</sup>.

Jak wskazuje przeprowadzona analiza, w literaturze oraz orzecznictwie nie ma zgody co do określenia cech determinujących istotę wolnego zawodu. Przysparza to

---

<sup>164</sup> A. Kidyba, *Radca prawny: zawód wolny, regulowany czy przedsiębiorca?*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2014, nr 1, s. 14; por. *idem*, *Wolny zawód w kodeksie spółek handlowych*, „Rejent” 2014, numer specjalny, s. 45.

<sup>165</sup> Podają za J. Jacyszyn, *Wolny zawód w doktrynie prawa*, „Rejent” 2016, nr 9(305), s. 117.

<sup>166</sup> Wyrok TK a dnia 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 119.

trudności w kwestii określenia jego relacji do pojęcia „zawód zaufania publicznego”. Konieczne jest jednak sformułowanie w tej kwestii kilku zasadniczych twierdzeń. Przede wszystkim trzeba podnieść, że nie jest możliwe stawianie znaku równości pomiędzy pojęciami wolny zawód oraz zawód zaufania publicznego. Pewna bliskość zakresów definicyjnych obydwu z omawianych terminów nie daje wystarczających podstaw, by uznać je za tożsame. Wniosek taki już na wstępie należy wyprowadzić z podstawowej dyrektywy wykładni, mianowicie zakazu wykładni synonimicznej. Jej istotę można sprowadzić do twierdzenia, że różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia<sup>167</sup>.

Ponadto trzeba zwrócić uwagę na to, że w momencie wprowadzenia do Konstytucji RP terminu „zawód zaufania publicznego” pojęcie wolnego zawodu funkcjonowało już w aktach prawnych, doktrynie oraz orzecznictwie. Mimo to prawodawca konstytucyjny nie zdecydował się na jego wtłoczenie w ramy ustawy zasadniczej. Pojęcie wolnego zawodu nie pojawiało się w dyskusjach nad kształtem art. 17 Konstytucji toczonych podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>168</sup>. Nie było ono ani w sposób bezpośredni, ani pośredni wiązane przez dyskutantów z omawianym wówczas pojęciem zawodu zaufania publicznego. Dowodzi to, że ustawodawca wprowadzając do Konstytucji RP termin „zawód zaufania publicznego”, potraktował go jako nową kategorię pojęciową. Jakkolwiek twierdzą niektórzy z przedstawicieli doktryny, rozumienie pojęcia „wolny zawód” mogło być intelektualną inspiracją<sup>169</sup> przy wprowadzaniu do ustawy zasadniczej terminu „zawód zaufania publicznego”, to próżno doszukiwać się potwierdzenia tej tezy w pracach nad kształtem jej art. 17.

Uwagę zwraca również literalna odmiennosc analizowanych pojęć. Trudno bowiem przyjąć, aby wyraz „wolny” oznaczał zarazem posiadający „zaufanie publiczne”<sup>170</sup>. Jak trafnie podkreśla się w piśmiennictwie<sup>171</sup>, sama „wolna” forma wykonywania

---

<sup>167</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń, 2014, s. 117–119.

<sup>168</sup> Zob. Biuletyny KKZN nr VIII, s. 55; nr X, s. 103–110; nr XI, s. 131–133, 143–144, 204–205, 358–359; nr XIII, s. 77–84; nr XIV, s. 4–9; nr XXVII, s. 67–71; nr XXXIX, s. 21; nr XLIV, s. 29, [https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000007248&find\\_code=SYS&local\\_base=BIS01](https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000007248&find_code=SYS&local_base=BIS01) (dostęp z dnia 01.03.2021).

<sup>169</sup> M. Szydło, komentarz do art. 17 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, pod red. M. Safijana oraz L. Boska, Warszawa 2016 r., s. 434.

<sup>170</sup> J. Jaworski, *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości*, Warszawa 2010, s. 324.

<sup>171</sup> K. Lubiński, *Aequitas...*, *op. cit.*, s. 277; por. też P. Sarnecki, komentarz do art. 17 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2016, s. 482, J. Sobczak, *Korporacje prawnicze – potrzeba czy iluzja* [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmiecika, Poznań 2010, s. 46; P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012, s. 58.

zawodu nie wystarcza do zakwalifikowania go jako „zawodu zaufania publicznego” i do uznania, że dla niego może być utworzony samorząd zawodowy.

Porównując poszczególne elementy składające się na kategorię zawodu zaufania publicznego oraz wolnego zawodu, można dojść do wniosku, że w przypadku pierwszego z pojęć brak jest odwołania przez doktrynę do fundamentalnych cech charakteryzujących drugie z nich, tj. samodzielności i niezależności w wykonywaniu zawodu. Z kolei wśród cech charakteryzujących pojęcie wolnego zawodu na dalszy plan schodzi jakże to istotna, ponieważ konstytucyjna cecha działania w imię interesu publicznego (tzw. misja publiczna), znamieną dla pojęcia „zawód zaufania publicznego”.

Wobec powyższego można uznać, że rozróżnienie omawianych pojęć zależy od rozłożenia akcentów. W przypadku gdy akcent jest położony na samodzielność i niezależność w wykonywaniu zawodu, to zbliżamy się do pojęcia „wolny zawód”, a gdy położony jest na działanie w imię interesu publicznego i dla jego ochrony to mowa o zawodzie zaufania publicznego. Możliwe zatem jest, by zawód, a raczej jego przedstawiciele mieli zagwarantowaną przez państwo pewną niezależność, pomimo że wykonywanym przez nich czynnościom zawodowym nie można przypisać celu realizacji interesu publicznego<sup>172</sup>.

Przeprowadzona analiza prowadzi nadto do wniosku, że zakresy treściowe obu pojęć przecinają się. Może zatem istnieć grupa zawodów wolnych, które nie są zawodami zaufania publicznego, grupa zawodów zaufania publicznego będących jednocześnie wolnymi zawodami (wolne zawody zaufania publicznego), oraz grupa zawodów zaufania publicznego, którym nie sposób przypisać miana „wolnych”.

Wobec zakrojonych rozważań oczywista zdaje się konstatacja, że analizowane terminy na płaszczyźnie ustrojowo-prawnej nie mogą być używane zamiennie<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup>J. Jaworski, *op. cit.*, s. 324.

<sup>173</sup> J. Smarż, *Samorząd zawodowy...*, *op. cit.*, s. 125; zob. także *eadem*, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego” o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Część I*, PPK 2020, nr 4(56), s. 271, gdzie autorka konstatuje, że „z całą stanowczością należy jednak stwierdzić, że pojęć tych nie należy traktować równoznacznie”. Za odrębnym traktowaniem analizowanych terminów opowiada się także K. Kolny. Jak podkreśla autorka „wydaje się, iż katalog zawodów zaufania publicznego powinien być jeszcze bardziej zawężony, a tym samym zawód zaufania publicznego mógłby zostać jednoznacznie uznany jako kategoria szczególna wolnego zawodu. Jest to jednak błędne rozumowanie – należy bowiem dopuścić rozwiązanie, iż nie wszystkie zawody zaufania publicznego są jednocześnie wolnymi zawodami. Tym samym kategoria zawodu zaufania publicznego staje się pojęciem odrębnym i jedynie częściowo związanym z pojęciem wolnego zawodu”. Zob. *eadem*, *Wolny zawód a zawód zaufania publicznego na gruncie prawa polskiego*, „Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej” 2008, nr 37, s. 90. W podobnym tonie wypowiada się K. Wojtczak. Jej zdaniem ustawodawca celowo rozróżnia pojęcia wolnego zawodu, zawodu zaufania publicznego oraz zawodu

## 7. Uwagi podsumowujące

Przechodząc do podsumowania przeprowadzonych rozważań na temat istoty konstytucyjnego pojęcia „zawód zaufania publicznego”, warto wyprowadzić kilka końcowych wniosków. Przede wszystkim warto podkreślić, że prawodawca konstytucyjny wprowadził do ustawy zasadniczej przedmiotowy termin celem oznaczenia odrębnej kategorii zawodów, dla których możliwe jest tworzenie samorządów zawodowych. Pojęcie to ma zatem określoną i podlegającą ochronie treść konstytucyjną, stanowiącą podstawę do oceny z tego punktu ustawodawstwa zwykłego<sup>174</sup>.

Ponadto „zawód zaufania publicznego” jest autonomicznym pojęciem konstytucyjnym, którego nie można definiować na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Treści konstytucyjnych nie sposób bowiem sprowadzać do poziomu ustawy, gdyż to one narzucają sposób i kierunek wykładni przepisów niższego rzędu, a nie odwrotnie. Stanowisko odmienne stałoby w sprzeczności z założeniem hierarchiczności systemu prawnego.

Odnosząc się do kwestii rozumienia pojęcia „zawód zaufania publicznego”, trzeba zauważyć, że determinują je trzy elementy. Po pierwsze – ustalenie treści pojęcia „zawód”, po drugie – ustalenie treści pojęcia „zaufanie publiczne”, oraz po trzecie – kontekst, w jakim przedmiotowy termin został osadzony. Tylko łączne uwzględnienie wyników analiz przeprowadzonych na wskazanych trzech płaszczyznach daje podstawy do właściwego pojmowania analizowanego zagadnienia.

Nawiązując zaś do założeń, jakie zostały postawione we wprowadzeniu do rozdziału, należy odnotować, że został osiągnięty cel w postaci określenia zakresu przedmiotowego dalszej części pracy. Jak bowiem wykazano, istotnym czynnikiem

---

regulowanego w celu nadania im innej treści, zob. K. Wojtczak, *Reglamentacja...*, *op. cit.*, s. 39; również M. Tabernacka podkreśla, że „[...] oba te pojęcia pokrywają się w zakresie znaczeniowym jedynie częściowo i z całą pewnością nie są całkowicie tożsame”. Również zdaniem S. Pawłowskiego „zawód zaufania publicznego” i „wolny zawód” to terminy zbliżone, ale nie tożsame. Autor podkreśla, że pojęcie „zawód zaufania publicznego” jest pojęciem szerszym od sformułowania „wolny zawód”, co w praktyce skutkuje tym, że korporacje zawodowe mogą być powoływane nie tylko w odniesieniu do wolnych zawodów, lecz także do innych, nieposiadających takiego statusu. Zob. idem, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 218; Zob. także M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, PPIA 2004, t. LXII, s. 293; por. M. Cherka, *Broker jako zawód zaufania publicznego*, <http://zanotowane.pl/1006/324/113018972.htm> (dostęp z dnia 12.01.2021); oraz J. Sobczak, *Korporacje prawnicze – potrzeba czy iluzja*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmieciana, Poznań 2010, s. 46; oraz E. Wojtyś, *Odpowiedzialność zawodowa i cywilnoprawna tłumacza przysięgłego. Zawód tłumacza przysięgłego a zawody zaufania publicznego. Glosa do wyroku s.apel. z dnia 12 marca 2013 r., III Apa 5/13, OSP nr 57/6/2019, LEX.*

<sup>174</sup> Tak K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.*, s. 30, zob. też M. Cherka, *Broker jako...*, *op. cit.*, s. 12.

warunkującym właściwe rozumienie pojęcia „zawód zaufania publicznego” jest funkcjonowanie na gruncie prawa publicznego gwarancji administracyjnoprawnych determinujących zaufanie. Rozważania dowodzą, że należy do nich zaliczyć kwestie etyki zawodowej, tajemnicy zawodowej, odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiednich kwalifikacji oraz fakt funkcjonowania instytucji, których celem jest dbanie o należyte wykonywanie zawodu. To właśnie analizie tych zagadnień będzie poświęcona dalsza część rozprawy.

Z kolei zakres podmiotowy niniejszej pracy oddaje jej tytuł. Mowa bowiem o gwarancjach administracyjnoprawnych zaufania w samorządowym modelu zawodów zaufania publicznego. Stąd dalsze rozważania będą koncentrować się na analizie rozwiązań prawnych dotyczących zawodów wyodrębnionych na podstawie kryterium formalnego, czyli tych, dla których ustawodawca zdecydował się na utworzenie samorządu zawodowego na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Ten zaś, według aktualnego stanu prawnego, został powołany dla następujących profesji: adwokatów<sup>175</sup>, radców prawnych<sup>176</sup>, notariuszy<sup>177</sup>, komorników sądowych<sup>178</sup>, biegłych rewidentów<sup>179</sup>, doradców podatkowych<sup>180</sup>, rzeczników patentowych<sup>181</sup>, lekarzy<sup>182</sup>, lekarzy weterynarii<sup>183</sup>, pielęgniarek i położnych<sup>184</sup>, farmaceutów<sup>185</sup>, diagnostów laboratoryjnych<sup>186</sup>, fizjoterapeutów<sup>187</sup>, psychologów<sup>188</sup> oraz architektów i inżynierów budownictwa<sup>189</sup>.

---

<sup>175</sup> Na mocy Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1651, ze zm.).

<sup>176</sup> Na mocy Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 75, ze zm.).

<sup>177</sup> Na mocy Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1192, ze zm.).

<sup>178</sup> Na mocy Ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 850, ze zm.).

<sup>179</sup> Na mocy Ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1415, ze zm.).

<sup>180</sup> Na mocy Ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2117, ze zm.).

<sup>181</sup> Na mocy Ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 944, ze zm.).

<sup>182</sup> Na mocy Ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1342, ze zm.).

<sup>183</sup> Na mocy Ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1140).

<sup>184</sup> Na mocy Ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 678, ze zm.).

<sup>185</sup> Na mocy Ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1850).

<sup>186</sup> Na mocy Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 866, ze zm.).

<sup>187</sup> Na mocy Ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 97).

<sup>188</sup> Na mocy Ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1026)

<sup>189</sup> Na mocy Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1117).

Analizie nie zostaną poddane zawody prokuratora, sędziego oraz kuratora sądowego. Z uwagi bowiem na usytuowanie samorządu prokuratorskiego<sup>190</sup>, sędziowskiego<sup>191</sup> oraz kuratorskiego<sup>192</sup> w strukturach instytucji państwowych wątpliwy staje się ich samorządowy charakter. Niewydzielenie samorządów z tych struktur powoduje, że nie są one podmiotami zdecentralizowanymi. Moim zdaniem należałoby je uznać za organy struktur państwowych mające wyłącznie pewne cechy samorządu, a w szczególności samorządu zawodowego. Trudno bowiem kwestionować ich zawodowy charakter. Za niewłaściwe natomiast trzeba uznać używanie na określenie tych struktur pojęcia „samorząd”, w szczególności na gruncie aktów prawnych<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> Na mocy Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66).

<sup>191</sup> Na mocy Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072).

<sup>192</sup> Na mocy Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 167).

<sup>193</sup> Tak P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 92, zob. też M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 510.

## *Rozdział II*

### **Etyka zawodowa w zawodach zaufania publicznego**

#### **1. Uwagi wprowadzające**

Jak wynika z rozważań zawartych w rozdziale I niniejszej pracy, kierowanie się w wykonywaniu zawodu zasadami etyki zawodowej stanowi podstawowy wyznacznik kwalifikacji danej profesji jako zawodu zaufania publicznego. Poprzez regulowanie tej kwestii przepisami prawa publicznego obowiązek przestrzegania zasad etycznych staje się fundamentalną gwarancją administracyjnoprawną zaufania jednostek do przedstawicieli zawodów zaufania publicznego.

W tej części opracowania należy zatem skupić uwagę na szczegółowej analizie zagadnień dotyczących tej materii. Niezwykle istotne dla wprowadzenia w tę problematykę jest określenie istoty etyki zawodowej. Dokładne poznanie jej specyfiki determinuje bowiem późniejsze dokonanie oceny poprawności regulacji ustawowych z nią związanych.

Nie mniej ważne zdaje się przeprowadzenie analizy uregulowań zawartych w kodeksach etyki zawodowej. Pozwoli to bowiem na wykazanie roli, jaką ma do spełniania etyka zawodowa w funkcjonowaniu omawianych zawodów.

Trzon rozważań zawartych w rozdziale skupia się na wykazaniu tego, że etyka zawodowa w zawodach zaufania publicznego ulega procesowi jurydyzacji. Konieczne zatem staje się wyjaśnienie istoty tego zjawiska ze wskazaniem, na jakich płaszczyznach należy je rozpatrywać, kogo ono dotyczy oraz w czym się objawia.

Zasadnicze wątpliwości wzbudza nadto charakter prawny kodeksów etyki zawodowej. Rozważenia zatem wymaga, jak należy kwalifikować te akty normatywne. Czy stanowią one źródła prawa, czy należą może do odrębnego systemu normatywnego. Z uwagi na doniosłość skutków prawnych, jakie wiążą się z uchynieniem regulacji w nich zawartym, konieczne jest ustalenie faktycznej podstawy ich obowiązywania i stosowania.



## 2. O moralności i etyce

Podjęcie refleksji naukowej na temat etyki zawodowej obliguje do uprzedniego wyjaśnienia fundamentalnych dla omawianej materii pojęć. Należy do nich zakwalifikować pojęcia moralności oraz etyki. Terminy te częstokroć bowiem bywają mylone lub traktowane synonimicznie. O ile na gruncie języka potocznego można to uznać za dopuszczalne, o tyle na gruncie naukowym powinno wskazać się różnice w ich zakresie pojęciowym. Ma to bowiem istotne znaczenie w kontekście dalszych rozważań.

Przez moralność (łac. *moralistas*) należy rozumieć normy, zasady, oceny ludzkiego postępowania pretendujące do regulowania stosunków pomiędzy ludźmi bądź je rzeczywiście regulujące. Należy jednak zauważyć, że chodzi o system norm, ocen i wzorców postępowania, który można uznać za słuszny. Normy moralne, jako swoistego rodzaju zasady postępowania ludzi, wyrażające ich powinności są określane w postaci nakazów lub zakazów. Stanowią najistotniejszy element moralności, a ich treść w decydujący sposób świadczy o charakterze danej moralności. Normy wyrażają najpełniej regulującą funkcję moralności, zakazy moralne zmierzają bowiem do minimalizacji negatywnych oddźwięków w życiu społecznym, stanowiąc bariery, nakazy zaś maksymalizują pozytywy i są zachętą do czynienia dobra. Jednym z głównych zadań norm moralnych w życiu zbiorowym jest łagodzenie konfliktów w społeczeństwie. Moralność reguluje zatem i ułatwia bezkonfliktowe życie człowieka we wspólnocie społecznej<sup>194</sup>.

Wincenty Granat podaje obszerną listę znaczeń związanych z terminem moralność. Według tego autora moralność można pojmować jako:

- zbiór obyczajów, stanowiących podstawę formułowania ocen pozytywnych bądź negatywnych, a właściwych jakiejś zbiorowości lub jednostce; w tym ujęciu można mówić np. o moralności narodu polskiego, lecz także o moralności konkretnej osoby,
- zbiór obyczajów lub zasad etycznych praktykowanych w pewnych sferach aktywności ludzi, np. moralność lekarska,

---

<sup>194</sup> Z. Bauman, *Zarys socjologii. Zagadnienia i pojęcia*, Warszawa 1963, s. 207; M. Skorecki, *Etyka zawodowa i moralność w hierarchii wartości osób pełniących służbę publiczną*, [w:] *Człowiek wobec wartości etycznych. Badania i praktyka*, pod red. A. Chudzickiej-Czupały, Katowice 2013, s. 205–207; J. Jarco, [w:] *Etyka. Świat wartości moralnych*, J. Jarco, Z. Kalita, M. Stemp, Warszawa–Wrocław 1994, s. 13; D. Kupczakiewicz, *Wieloznaczność terminów etyki i moralności*, dostępne na stronie: [https://www.profesor.pl/mat/pd7/pd7\\_d\\_kupczakiewicz\\_20070222\\_2.pdf](https://www.profesor.pl/mat/pd7/pd7_d_kupczakiewicz_20070222_2.pdf) (dostęp z dnia 12.11.2019).

- zasady głoszone przez jakiś system etyczny, np. moralność chrześcijańska, hedonistyczna czy buddyjska,
- właściwość czynów ludzkich,
- dobro idealne, które pozytywnie wpływa na osobę ludzką<sup>195</sup>.

Moralność zatem to nic innego jak faktycznie panujące w społeczeństwie poglądy oraz przekonania, znajdujące swój odpowiednik w postawach ludzi wobec innych, w ich postępowaniu i współżyciu<sup>196</sup>.

Słowo „etyka” z kolei pochodzi od starogreckiego słowa *ethos*, oznaczającego wartości, ideały, obyczaje. Filozofia antyczna operowała tym pojęciem w celu oznaczenia niezmiennej natury zjawisk fizycznych, moralnych, a także artystycznych (np. Empedokles mówił o etosie praelementów, Heraklit – o etosie człowieka, Arystoteles zaś o etosie sztuki oratorskiej). Jako pojęcie określające teoretyczną refleksję nad moralnością etyka pojawiła się po raz pierwszy u Arystotelesa (384–322 p.n.e.). Wprawdzie już przed nim doniosły wpływ na rozwój poglądów etycznych wywierali wybitni poeci, filozofowie i pisarze (np. Homer, Hezjod, Sofokles, Sokrates), to jednak dopiero ten grecki filozof uczynił z etyki naukę. Arystoteles rozpoczął badania problemów moralnych w granicach realnego życia człowieka, w związku z jego ziemskimi warunkami. W swych dziełach dokonał wyboru zasad oraz ideałów postępowania, kierując się realistycznym wyobrażeniem ludzkich potrzeb oraz możliwości. Podzielił cnoty ludzkie na etyczne (cnoty charakteru) i dianoetyczne (cnoty rozumu), naukę zaś, która poznaje cnoty etyczne (piękne charaktery, obyczaje), nazwał etyką. Jego postawa stała się wzorem dla współczesnych rozważań etycznych, które ujmując swój przedmiot niezależnie od przekonań religijnych, koncentrują się na badaniu naturalnych źródeł i ziemskich funkcji zasad moralnych<sup>197</sup>.

Etyka zatem, jak podnosi M. Ossowska, to pewna dyscyplina stanowiąca o tym, co jest dobre, a co złe moralnie, zalecająca, co powinno się robić, a czego unikać. Etycznymi będą więc wypowiedzi, wchodzące w skład tej dyscypliny. Etyka rozumiana w tenże sposób wchodzi w skład ogólnie pojętej moralności okresu i przestrzeni, w której powstała, rozumianej jako ogół wypowiedzianych ocen i norm. W takim ujęciu

<sup>195</sup> Cyt. za J. Mariański, *Socjologia moralności*, Lublin 2006, s. 237.

<sup>196</sup> A. Nawrocka, *Etos w zawodach medycznych*, Kraków 2008, s. 60.

<sup>197</sup> J. Jarco, *op. cit.*, s. 13–16; zob. też A. MacIntyre, *Krótką historia etyki*, Warszawa 2002, s. 94–125; zob. też V.J. Bourke, *History of ethics*, New York 1970 (przekład A. Białek), s. 25–34.

każda ocena etyczna byłaby jednocześnie oceną moralną, lecz nie na odwrót. Poglądy zaś głoszone w etykach stają się wycinkiem określonego życia moralnego<sup>198</sup>.

Przyczyną mieszania się omawianych pojęć może być fakt, że treść łacińskiego słowa *moralista* oraz greckiego *ethikos* jest etymologicznie podobna i w języku polskim odpowiada słowu „moralność”. Kolejnym powodem może być również to, że nawet na gruncie nauki zakresy obydwu pojęć krzyżują się: etyka bowiem posiada swą część normatywną, która pokrywa się z moralnością, moralność zaś zawiera element teoretyczny, który jest swoistego rodzaju zaczątkiem etyki. Pomimo tego, jak już podkreślano, utożsamianie obu terminów jest dopuszczalne wyłącznie w języku potocznym<sup>199</sup>.

W konsekwencji, na potrzebę dalszych rozważań, etykę należy traktować jako naukę, czy jak subtelnie ujmuje to M.T. Zdenka: „wyodrębnioną z łona filozofii samodzielną perspektywę badawczą”<sup>200</sup>. Moralność z kolei trzeba postrzegać jako przedmiot badań owej nauki.

Etykę dzieli się na opisową, normatywną i metaetykę oraz etykę ogólną i szczegółową. Etyka opisowa zajmuje się analizą, opisem i wyjaśnianiem moralności obiegowej w różnych epokach i środowiskach społecznych, wskazywaniem źródeł, funkcji oraz struktury moralności jako formy społecznej świadomości, a także wykrywaniem prawidłowości jej rozwoju<sup>201</sup>. W takim rozumieniu etyka obejmuje socjologię moralności, psychologię moralności oraz historię moralności. Pierwsza z nich zajmuje się badaniem kształtowania moralności w stosunku do różnych grup społecznych. Druga bada kształtowanie się moralności w stosunku do różnych grup społecznych. Trzecia zaś zajmuje się opisem dziejów moralności w różnych epokach historycznych<sup>202</sup>.

Jak zauważono, pojęcie etyki jest używane w znaczeniu czyniącym z niej dziedzinę formułowania postulatów normatywnych. W takim rozumieniu przedmiotem jej poszukiwań są zalecane kryteria postępowania, które można uznawać za moralne. Innymi słowy etyka poucza o tym, co jest moralnie słuszne. Wskazuje zarazem na powinność spełniania czynów uznawanych w społeczeństwie za godziwe oraz na konieczność powstrzymania się od tych, które uznawane są za niegodziwe czy moralnie

---

<sup>198</sup> Szerzej zob. M. Ossowska, *Podstawy nauki o moralności*, Warszawa 1966, s. 9–46.

<sup>199</sup> J. Jarco, *op.cit.*, s. 16–17.

<sup>200</sup> M. Zdenka, *Barbary Skargi lekcja etyki*, „Ruch Filozoficzny” 2010, t. LXVII, nr 1, s. 101.

<sup>201</sup> J. Płocka, *Kultura zawodu*, Toruń 2003, s. 98.

<sup>202</sup> A. Nawrocka, *Etos w zawodach medycznych*, Kraków 2008, s. 60.

naganne. Etyka normatywna obejmuje zatem szereg zagadnień związanych z określeniem powinności moralnej. Taki sposób pojmowania etyki w dużej mierze jest związany z podkreśleniem znaczenia systemów wartości i norm obowiązujących w jakichś rozległych wspólnotach kulturowych, np. religii, Kościołów czy zinstytucjonalizowanych ideologii. Jak zauważa G. Bokszańska, w każdym z tych systemów etycznych należy dostrzec: 1) określony system prawomocnych wartości oraz idei przewodnich, 2) zestaw norm, które definiują wzajemne powinności, nakazy oraz zakazy w postaci nakazu poszanowania godności ludzkiej czy zakazu stosowania tortur. Wartości i normy właściwe tak pojmowanej etyce współtworzą pewien określony system aksjonormatywny. Wartości wyrażają to, do czego warto i należy dążyć, oraz co powinno stanowić cel wszelkich działań, przedmiot ludzkich wysiłków oraz aspiracji. Tak rozumianymi celami mogą być np. prawda, sprawiedliwość, szczęście, wolność, dobro. Innymi słowy powiedzieć, że coś jest wartością, znaczy uznać, iż jest to godne dążeń. Zatem na płaszczyźnie aksjologicznej etyka odnosi się do treści wartości etycznych oraz ich uzasadnień. Szuka odpowiedzi na pytania typu: dlaczego prawdę należy postrzegać jako wartość etyczną czy jak rozumieć sprawiedliwość. W aspekcie normatywnym zaś etyka odnosi się do powinności, eksponuje orientację oceniającą. Ten dział etyki normatywnej jest nazywany deontologią rozumianą jako nauka o wartościach i powinnościach moralnych. Określa, jakie czyny oraz wybory są słuszne z punktu widzenia norm, wskazuje jednocześnie, że w tym kontekście są czynami etycznymi. Norma moralna, podobnie z resztą jak innego rodzaju normy, charakteryzuje się tym, że jest jednostce narzucona z zewnątrz (np. przez społeczeństwo czy inną grupę). Należy ją postrzegać jako względnie stały punkt odniesienia, do którego można odwołać się w przypadku zaistnienia potrzeby wyboru sposobu działania. Jej rola sprowadza się do tego, że w sytuacji konfliktu jednostka ma możliwość powołania się na obowiązywanie określonej normy, np. normy dotrzymywania obietnic, poszanowania godności, sprawiedliwości czy odpowiedzialności. Istotne przy tym jest, że normy posiadają charakter bezosobowy. Jednostka jest zobowiązana podporządkować się normie, a nie określonemu podmiotowi, ponieważ to nie podmiot nakazuje bądź zakazuje jednostce określonego typu działania, lecz czyni to norma. Respektowanie zaś norm stanowi konieczny warunek zapewnienia stabilności i trwania ładu społecznego. Z tego też względu w społeczeństwie dostrzega się pewne mechanizmy wymuszania posłuszeństwa wobec funkcjonujących norm. Za pierwszy z nich należy uznać presję zewnętrzną, objawiającą się w postaci sankcji, kar oraz

nagród. Wymagane więc przez normę działanie spotyka się z uznaniem, z kolei odstępstwo od normy niesie za sobą różne rodzaje negatywnych sankcji. Drugi mechanizm zaś to nic innego jak presja wewnętrzna, określana również mianem sumienia. Jej działanie wyraża się w tym, że od podejmowania działań, których norma zakazuje, powstrzymuje jednostkę wewnętrzne przekonanie o tym, że dane działanie jest niegodziwe bądź zwyczajnie niesłuszne. Działanie zgodne z normą jest w tym przypadku odczuwane jako bezwarunkowa powinność. Niezwykle istotne przy tym jest to, że podstaw owej presji wewnętrznej należy upatrywać w procesie socjalizacji, podczas którego jednostka zinternalizuje, czyli uwewnętrzni normy grupowe po to, by w następstwie kierować się nimi w swoich działaniach oraz dokonywanych wyborach. Normy moralne stanowią zatem swoistego rodzaju dyrektywy, które wskazują jednostkom, jakie metody osiągnięcia celów są w danej grupie pożądane oraz akceptowalne, a jakie odrzucać<sup>203</sup>.

Trzecim działem etyki jest metaetyka. Zajmuje się ona epistemologią oraz metodologią badań naukowych w etyce, jak również analizą filozoficzną norm i ocen moralnych. Ponadto warto wyróżnić etykę ogólną, ustalającą podstawowe elementy moralności, takie jak: cel, powinność, dobro, odpowiedzialność czy sumienie, oraz etykę szczegółową. Ta zaś dzieli się na indywidualną, społeczną i formułuje reguły postępowania odpowiednio do kategorii i działania ludzkiego. Jej przykładem jest etyka zawodowa<sup>204</sup>.

### 3. Istota etyki zawodowej

Etyka zawodowa jest zaliczana do tzw. etyki szczegółowej<sup>205</sup>. Stanisław Olejnik zauważa, że etyka zawodowa: „jest nauką normatywną, szczegółową, rzuca pomosty pomiędzy normami etyki ogólnej a specyfiką zadań i warunków pracy zawodowej. Czerpie zatem zarówno ze źródeł wspólnych etyce w ogóle, jak i z treści życia i etosu poszczególnych grup zawodowych. Najogólniejsze normy dla etyki pracy zawodowej odkrywa refleksja filozoficzna nad samym człowieczeństwem, nad tym, co się często nazywa naturą ludzką. W samym człowieczeństwie bowiem zawarta jest pewna treść aksjologiczna i wynikający z niej, hierarchicznie ustopniowany zespół norm

---

<sup>203</sup> G. Bokszańska, *Etyka – biznes – zarządzanie*, Łódź 2011, s. 22–27.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> P. Woleński, J. Hartman, *Wiedza o etyce*, Warszawa–Bielsko-Biała 2008, s. 269–346.

odnoszących się do ludzkiego działania. Tych norm się nie wymyśla, ich się nie tworzy – je się odkrywa, odczytuje w samym człowieku i w relacjach, którymi jest z natury związany z innymi istotami”<sup>206</sup>.

W piśmiennictwie zauważa się, że szczególną cechą etyki zawodowej na tle innych systemów etycznych jest to, iż pojawiła się ona „najwcześniej i zarazem w najbardziej doskonałej, bo skodyfikowanej postaci”<sup>207</sup>. Do najstarszych etyk zawodowych zalicza się etykę lekarską sformułowaną jako *Przysięga Hipokratesa* w V wieku p.n.e. czy etykę adwokacką stworzoną przez Cyncerona (106–43 p.n.e.). Uznanie zatem dokonanego w okresie starożytności aktu skodyfikowania etyki zawodowej za szczególnie ważny atrybut odnośnych reguł i zasad można rozpoznać jako świadectwo nie tylko współczesnego nadania etyce zawodowej niezwykle wysokiej rangi, lecz także jako dostrzeżenie pewnego rodzaju podobieństwa kontekstów funkcjonowania społecznie doniosłych grup zawodowych w przeszłości i dzisiaj<sup>208</sup>.

Zdaniem M. Michalika kształtowanie etyk zawodowych nie następuje autonomicznie, jedynie w granicach poszczególnych grup zawodowych oraz w izolacji od całokształtu warunków społeczno-ustrojowych, jak i panującej w danym społeczeństwie moralności<sup>209</sup>. Na tym tle pojawia się poruszany w piśmiennictwie oraz różnie rozstrzygany problem stosunku, w jakim pozostaje każda etyka zawodowa do funkcjonującej w danym społeczeństwie moralności<sup>210</sup>. Wiąże się to z obawą, że wyodrębnianie oraz rozwijanie wielu etyk zawodowych prowadzi w konsekwencji do swoistej atomizacji moralnej w społeczeństwie, do powstania partykularnych oraz sprzecznych ze sobą systemów wartości oraz wzorów postępowania odnoszących się wyłącznie do konkretnej grupy zawodowej. Obawy takie nie są jednak w pełni uzasadnione. Najbardziej przekonującym zdaje się pogląd na kwestię stosunku etyki zawodowej oraz moralności ogólnospołecznej, według którego etyka zawodowa to głównie zastosowanie ogólnych dyrektyw moralnych występujących w danym

---

<sup>206</sup> S. Olejnik, *W kręgu moralności chrześcijańskiej*, Warszawa 1985, s. 223.

<sup>207</sup> M. Środa, *Etyka zawodowa*, „Wiedza i Życie” 1995, nr 12, s. 10; cyt za: B. Pogonowska, *Instytucjonalizacja etyki zawodowej*, „Zeszyty Naukowe. Uniwersytet ekonomiczny w Poznaniu” 2009, nr 120, s. 4, dostępne na [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net) (dostęp z dnia 05.12.2019).

<sup>208</sup> B. Pogonowska, *op. cit.*, s. 4.

<sup>209</sup> M. Michalik, *Spoleczne przesłanki, swoistość i funkcje etyki zawodowej*, [w:] *Etyka zawodowa*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1971, s. 17.

<sup>210</sup> Szerzej zob. *Moralność i profesjonalizm, Spór o pozycję etyk zawodowych*, pod red. W. Galewicza, Kraków 2010.

społeczeństwie do konkretnych sytuacji zawodowych. Normy etyki zawodowej nie powinny być więc sprzeczne z normami etyki ogólnej<sup>211</sup>.

Osobliwości etyki zawodowej nie można jednak sprowadzać wyłącznie do tego, że stanowi ona przekład ogólnych reguł moralnych na język reguł bardziej konkretnych, dotyczących zachowania się przedstawicieli poszczególnych profesji w charakterystycznych dla nich sytuacjach. Jej swoistość polega również i na tym, że w każdym systemie moralności zawodowej uznawane społecznie wartości oraz postulaty moralne znajdują odrębną hierarchizację, że zachodzi tu zmiana w hierarchii ważności poszczególnych dyrektyw, przemieszczenie akcentów, wysunięcie pewnych dyrektyw na pierwszy plan z punktu widzenia specyfiki określonego zawodu. Przykładowo norma moralna nakazująca ochronę życia i zdrowia jest uznawana i zalecana w całym społeczeństwie. W zawodzie lekarza nabiera jednak znaczenia niezwykle doniosłego. Jej zlekceważenie przez lekarza podlega niezwykle ostrej ocenie moralnej. Podobnie rzecz się ma w zawodzie lekarskim z przestrzeganiem dyskrecji czy poświęceniem. Nie znaczy to jednak, że przedstawiciele tej profesji są zwolnieni od przestrzegania pozostałych norm moralnych funkcjonujących w społeczeństwie, lecz że w ich postępowaniu wspomniane normy traktuje się pierwszoplanowo<sup>212</sup>.

Standardowe postanowienia etyki zawodowej stają się ponadstandardowe w porównaniu z wymaganiami formułowanymi na gruncie etyki ogólnej. Szczegółność tych postanowień polega więc na tym, że wyznaczają swym adresatom wyższy niż przeciętnie, a czasami nawet wręcz najwyższy poziom wymagań<sup>213</sup>.

Swoistego charakteru etyki zawodowej należy dopatrywać także w tym, że swe treści czerpie z etosu poszczególnych grup zawodowych. Etos to według W. Doroszewskiego: „całokształt społecznie uznawanych w danej społeczności norm regulujących zachowanie jej członków”<sup>214</sup>. U starożytnych Greków termin ten oznaczał stały sposób postępowania właściwy człowiekowi, a zwłaszcza jego stosunek do innych ludzi. Współcześnie jako pojęcie etyczne etos ma dwa główne znaczenia: 1) prawość moralna jakiejś grupy ludzi w określonym środowisku, oceniana poprzez zapatrywania i przekonania moralne uważane w tej grupie za normę (np. etos lekarski, nauczycielski, grupy etnicznej, wspólnoty religijnej, narodu); 2) faktyczne uznanie i praktykowanie

---

<sup>211</sup> M. Michalik, *op. cit.*, s. 17.

<sup>212</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>213</sup> I. Bogucka, *op. cit.*, s. 84.

<sup>214</sup> *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, dostępny na stronie: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/etos;5426560.html> (dostęp z dnia 14.11.2019).

powinności moralnej, a więc poprawność moralną rzeczywistego postępowania ludzi w świetle norm obiektywnie obowiązujących; elementami tak pojętego etosu są zasady moralne w ich historycznej konkretyzacji, przekonania moralne (np. dotyczące pojęć dobra i zła, winy i kary), postawy i style życia<sup>215</sup>.

Maria Ossowska z kolei przyjmuje, że etos to ogólna orientacja jakiejś kultury [...], przyjęta przez nią hierarchia wartości bądź formułowana *explicite* bądź dająca się wyczytać z ludzkich zachowań. Autorka podkreśla również, że etos ma zawsze charakter grupowy oraz zawiera jakąś dominującą wartość, z której dają się wywieść inne wartości<sup>216</sup>. Inaczej rzecz ujmując: etos to ceniony przez daną społeczność styl życia, a wraz z nim przyjęta w określonej społeczności hierarchia wartości oraz ogólna orientacja kultury. Do elementów, które konstytuują etos, zalicza się wartości znajdujące potwierdzenie w codziennych praktykach, działaniach jednostek oraz normy służące ochronie i uszczegółowieniu tych wartości<sup>217</sup>.

Etos związany jest zatem ściśle z etyką zawodową, będącą zbiorem norm moralnych, określających postępowanie w danym zawodzie<sup>218</sup>. Mowa zatem o spisanych normach moralnych odpowiadających na pytanie, jak ze względów moralnych przedstawiciele określonego zawodu powinni, a jak nie powinni postępować. Etyka zawodowa występuje w postaci norm zinstytucjonalizowanych (kodeksy, przysięgi, ślubowania), jak również norm formułowanych jako indywidualne propozycje, luźne lub stanowiące uporządkowany zespół postulatów<sup>219</sup>.

Powyższe rozważania należy uzupełnić o analizę jeszcze jednego istotnego problemu. Otóż aby właściwie rozumieć istotę etyki zawodowej należy rozważyć kwestię dotyczącą kryterium oceny moralnej. Innymi słowy należy poszukać odpowiedzi na pytanie, co sprawia, że dany czyn możemy kwalifikować jako moralnie dobry bądź zły. Kwestia ta jest bowiem odwiecznym przedmiotem sporu w metaetyce. W tym zakresie możemy wyróżnić następujące stanowiska: teleologiczne, konsekwencjalistyczne oraz deontologiczne.

Zwolennicy stanowiska teleologicznego (zwanego również intencjonalistycznym) podnoszą, że dla moralnej oceny czynu fundamentalne znaczenie ma zamiar (intencja)

---

<sup>215</sup> Encyklopedia PWN, dostępna na stronie: <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/etos.html>, dostęp z dnia 14.11.2019.

<sup>216</sup> M. Ossowska, *Podstawy nauki o moralności*, Warszawa 1966 r., s. 5, cyt. za: G. Bokaszańska, *op. cit.*, s. 33.

<sup>217</sup> G. Bokaszańska, *op. cit.*, s. 34.

<sup>218</sup> A. Nawrocka, *Etos w zawodach medycznych*, Kraków 2008, s. 64.

<sup>219</sup> I. Lazari-Pawłowska, *Etyki zawodowe jako role społeczne*, [w:] *Etyka zawodowa*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1971, s. 33.



podmiotu czynu. Inaczej rzecz ujmując, o moralnej kwalifikacji czynu decyduje cel (gr. *telos*), do którego chce doprowadzić sprawca. W przypadku, gdy ów cel jest kwalifikowany jako moralnie dobry, to i czyn, który ma do tego celu prowadzić, jest moralnie dobry. Największą słabością tego stanowiska jest fakt, że teleologizm nie dostarcza kryteriów oceny moralnej celów, do których dąży podmiot czynu<sup>220</sup>.

Stanowiskiem bardziej rozpowszechnionym jest konsekwencjalizm. Od teleologizmu odróżnia go to, że za podstawę moralnej oceny czynu przyjmuje nie zamierzone cele, jakie czyn ma realizować, lecz rzeczywiste skutki, do których ów czyn prowadzi. Jako klasyczny przykład stanowiska konsekwencjalistycznego można wskazać utilitaryzm, którego twórcami byli J.S. Mill, J. Bentham i H. Sidgwick. W utilitaryzmie czyn kwalifikuje się jako dobry moralnie, jeśli niesie za sobą więcej przyjemności dla większej liczby ludzi bądź minimalizuje cierpienie jak największej liczby ludzi. Występuje tu wszak ten sam problem, który akcentowany był w przypadku teleologizmu. Otóż sam konsekwencjalizm nie dostarcza odpowiedniego kryterium pozwalającego kwalifikować z moralnego punktu widzenia skutki czynu. Uzasadnione wątpliwości budzi nadto problem nieporównywalności (niewspółmierności) różnych typów przyjemności oraz różnych postaci cierpienia, co w konsekwencji prowadzi do tego, że uznanie jakiegoś zachowania za moralnie lepsze od innego dokonuje się na podstawie subiektywnych ocen. Ponadto konsekwencjalizm nie dostarcza odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób dokonywać moralnej oceny czynu, który pociąga za sobą zarówno przyjemności jednych, jak i cierpienia drugich<sup>221</sup>.

Obydwa wyżej wskazanym stanowiskom przeciwstawiają się teorie deontologiczne. W nich kluczową rolę odgrywa bowiem pojęcie obowiązku (gr. *deon*). Czyn ludzki nie jest wobec tego kwalifikowany moralnie ani ze względu na intencje sprawcy, ani z uwagi na swoje konsekwencje. Jedyłą bowiem podstawą jego moralnej kwalifikacji jest wypełnienie obiektywnego obowiązku moralnego, który wynika z uniwersalnych, poddających się generalizacji zasad. W ujęciu deontologicznym o moralnej kwalifikacji czynu decyduje jego wewnętrzny charakter. Przeciw teoriom deontologicznym podnoszone są pewne zastrzeżenia. Otóż nie dostarczają one narzędzia, które pozwoliłoby na rozstrzygnięcie ewentualnego konfliktu norm moralnych. Ponadto teorie te rozpatrują czyny ludzkie w oderwaniu od kontekstu

---

<sup>220</sup> M. Król, *Etyka zawodów prawniczych. Metoda case study*, [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl) (dostęp z dnia 05.12.2019).

<sup>221</sup> *Ibidem*.

społecznego. Trudności przysparza także rozpoznanie owego „wewnętrznego charakteru czynu”, które dokonuje się na podstawie niejasnych kryteriów, mających częstokroć arbitralny charakter. Niemniej jednak wydaje się, że koncepcje deontologiczne są najbardziej przydatne dla budowania etyk zawodowych.

#### **4. Rola etyki zawodowej w zawodach zaufania publicznego**

Etyka zawodowa rozumiana jest jako swoisty rodzaj etyki środowiskowej formułowanej przez członków tegoż środowiska. Składają się na nią oceny oraz normy postępowania o charakterze moralnym, określające wzór właściwego wykonywania danego zawodu. Należy zauważyć, że nie każdy zawód buduje swój system etyczny. Jest on bowiem zarezerwowany na potrzeby środowisk o wysokim stopniu organizacji, profesjonalnie wykonujących swoje obowiązki<sup>222</sup>. Nie w każdym wypadku przedstawiciele określonego zawodu stanowią zwartą grupę społeczną, połączoną systemem wewnętrznych powiązań, układem stosunków społecznych. Częstokroć ludzie ci tworzą luźną zbiorowość, która nie jest powiązana innymi więzami jak tylko jednakowym typem wykonywanej pracy. Przykładem grupy zawodowej o wysokim stopniu wewnętrznej zwartości, pogłębionej systemem uzależnień osobistych oraz posiadającą aprobowaną przez nią ideologię są radcowie prawni, lekarze, adwokaci, pielęgniarki. Do luźnych zbiorowości zawodowych możemy z kolei zaliczyć pracowników handlu, produkcji, fryzjerów czy florystów.

Etyka zawodowa charakteryzuje zatem zawody o doniosłym społecznie znaczeniu. Do grupy tej niewątpliwie zalicza się zawody zaufania publicznego, ponieważ wiążą się szczególnie wyraźnie z określoną postawą moralną, a już sam wybór takiego zawodu dla wielu ludzi nie jest wyłącznie kwestią ekonomiczną czy techniczną, lecz także moralną, sprawą wyboru określonej postawy moralnej w życiu. Ich wykonywanie ma bezpośredni wpływ zarówno na losy jednostek, jak i całego społeczeństwa. Są to zawody wiążące się z ochroną podstawowych wartości społecznych, legitymujące się „powołaniem społecznym”, a nie np. ograniczające się do wytwarzania określonych przedmiotów. Kwestia kwalifikacji moralnych przedstawicieli tej grupy zawodowej uzyskuje wagę co najmniej równą kwestii kwalifikacji zawodowych.

---

<sup>222</sup> M. Skórecki, *Etyka zawodowa i moralność w hierarchii wartości osób pełniących służbę publiczną*, [w:] *Człowiek wobec wartości etycznych. Badania i praktyka*, pod red. A. Chudzikiej-Czupały, Katowice 2013, s. 207.

Lektura kodeksów etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego<sup>223</sup> pozwala na wyodrębnienie następujących obszarów, które są przedmiotem regulacji etyki zawodowej: regulowanie stosunków wewnątrz grupy zawodowej, określenie stosunku przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do przedmiotu ich działania, jak również do podmiotów, na rzecz których wykonywane są czynności zawodowe oraz regulowanie stosunków przedstawicieli grupy zawodowej wobec społeczeństwa.

#### **4.1. Regulowanie stosunków wewnątrz grupy zawodowej**

Do pierwszego ze wskazanych obszarów należą normy dotyczące stosunków wewnątrz danej grupy zawodowej, określające zachowania względem siebie jej przedstawicieli. Zasady moralne rozpatrywane w tym kontekście mają istotne znaczenie zarówno dla samej grupy, dla jej sprawnego funkcjonowania, jak i dla poszczególnych przedstawicieli tworzących grupę, dla zachowania ich suwerenności itp. Mowa zatem o solidarności zawodowej, wzajemnej pomocy, życzliwości itp. Ponadto w przypadku zawodów zaufania publicznego, dla których ustawodawca zdecydował o powołaniu samorządu zawodowego, normy etyki zawodowej stanowią o relacjach członków do poszczególnych organów, jak i całego samorządu. Znaczenie zasad regulujących współzycie w obrębie grupy zawodowej objawia się w mniejszym lub większym zakresie w każdym zawodzie zaufania publicznego. Warto w tym miejscu wskazać na regulacje dotyczące tej materii. Dla przykładu moralnym obowiązkiem farmaceuty jest kształtowanie u rozpoczynających pracę zawodową młodych kolegów wzorców kultury, poszanowania człowieka, nawyku sumienności i odpowiedzialności za pracę. Stosunki pomiędzy poszczególnymi członkami tej grupy zawodowej powinny opierać się na wzajemnym szacunku, lojalności, koleżeństwie oraz solidarności. Wzajemna ocena powinna być sprawiedliwa, a bezstronna krytyka przekazywana przede wszystkim osobie zainteresowanej. Normy kodeksu etyki zobowiązują także do szacunku i pomocy wobec seniorów zawodu oraz kolegów pozostających w stałej lub czasowej niepełnosprawności. Farmaceuci ponadto są zobowiązani solidarnie i rzetelnie wspierać działalność swego samorządu, którego zadaniem jest zapewnienie należytej pozycji

---

<sup>223</sup> Na podstawie dokonanej analizy obowiązujących kodeksów etyki zawodów zaufania publicznego, dla których ustawodawca zdecydował się na utworzenie samorządu zawodowego.

zawodu w społeczeństwie<sup>224</sup>. Diagnosta laboratoryjny zaś ma poszerzać swoją wiedzę fachową oraz podnosić kwalifikacje. Na tej bazie zobowiązuje się go do dzielenia się zdobytą wiedzą ze współpracownikami. Ponadto ma on obowiązek motywować ich do rozwoju, ułatwiać podnoszenie kwalifikacji oraz stanowić przykład godny naśladowania<sup>225</sup>. Doradcę podatkowego normy kodeksowe zobowiązują do przestrzegania zasad lojalności, koleżeństwa oraz wskazują na powinność niewypowiadania publicznie negatywnych opinii wartościujących o osobie, pracy lub dziełach innego doradcy podatkowego. W przypadku zaistnienia sporu zalecane jest polubowne rozstrzygnięcie sprawy. Doradca podatkowy pełniący funkcję w samorządzie zawodowym jest zobowiązany do pełnienia swej funkcji i współdziałania w realizacji zadań samorządu doradców podatkowych z najwyższą sumiennością oraz starannością<sup>226</sup>. Komornicy sądowi powinni służyć sobie radą i udzielać wzajemnej pomocy w pracy zawodowej, pogłębiać integrację oraz solidarność zawodową dla dobra całego wymiaru sprawiedliwości. W stosunku do kolegów wymagane jest respektowanie zasady uprzejmości, koleżeństwa oraz lojalności. Komornicy winni ponadto dążyć do wytwarzania dobrej atmosfery stosunków międzyludzkich i przestrzegać akceptowanych w społeczeństwie zasad dobrego wychowania, wzajemnej życzliwości oraz szacunku. Na przedstawicielach wybranych do władz samorządowych spoczywa obowiązek uczestnictwa w pracach samorządu oraz realizacji woli ogółu komorników z najwyższą starannością<sup>227</sup>. Regulacje o podobnym charakterze znajdują wyraz także w Kodeksie Etyki Lekarskiej. Zobowiązują one lekarzy do wzajemnego szacunku (zwłaszcza wobec lekarzy seniorów oraz byłych nauczycieli), zachowania szczególnej ostrożności w formułowaniu opinii o innych lekarzach, w szczególności dyskredytujących ich w jakikolwiek sposób, jak również służenia radą i pomocą mniej doświadczonym kolegom, zwłaszcza w trudnych przypadkach klinicznych. Obowiązek dotyczy także odnoszenia się z należyтым szacunkiem oraz w kulturalny sposób do personelu medycznego oraz pomocniczego. Lekarze winni dodatkowo solidarnie wspierać działalność swego samorządu, którego zadaniem jest zapewnienie lekarzom należytej pozycji

---

<sup>224</sup> Art. 14, 17, 18, 20 Kodeksu Etyki Aptekarza RP (lista kodeksów etyk zawodowych ze wskazaniem na podstawę prawną ich wydania znajduje się na stronie 99).

<sup>225</sup> § 14, § 18 Kodeksu Etyki Diagnosty Laboratoryjnego.

<sup>226</sup> Art. 15 oraz 15a Zasad Etyki Doradcy Podatkowego.

<sup>227</sup> § 17, § 20 Kodeksu Etyki Zawodowej Komornika Sądowego.

w społeczeństwie<sup>228</sup>. Notariusz powinien kierować się zasadą lojalności, życzliwości i szacunku w stosunku do innych notariuszy, zachowując prawo do oceny ich pracy. Obowiązuje go wszak zakaz krytykowania wobec klientów czynności dokonanych przez innych notariuszy. Zasady etyki tego zawodu ingerują także w sferę pracowniczą. Otóż niedopuszczalne, według uregulowań kodeksowych, jest przejmowanie pracowników, aplikantów lub asesorów innego notariusza bez uprzedniego porozumienia się z nim. Rola notariusza wobec samorządu zawodowego sprowadza się do tego, że swą postawą i działaniem ma potwierdzać zasadę, według której funkcje i zadania samorządu notarialnego mają wobec całej społeczności notariuszy przede wszystkim charakter służebny<sup>229</sup>. Wśród pielęgniarek oraz położnych funkcjonuje z kolei zasada, aby osoba z większym doświadczeniem zawodowym przekazywała młodszym koleżankom i kolegom swoją wiedzę i umiejętności zawodowe oraz wzorce kultury i poszanowania człowieka. Za moralny obowiązek uznaje się kształtowanie poczucia odpowiedzialności za wykonywaną pracę, nawyku uczciwości, pracowitości, rzetelności i dokładności. Podobnie jak we wcześniej omawianych przypadkach pielęgniarka czy też położna nie powinny dyskredytować postępowania innych współpracowników zespołu terapeutycznego, zwłaszcza w obecności osób trzecich. Reprezentantka tej grupy zawodowej, nauczająca profesji powinna przekazywać słuchaczom także zasady etyki zawodowej, czuwając nad ich adaptacją zawodową<sup>230</sup>.

Regulacje o podobnym charakterze znajdują również wyraz w pozostałych kodeksach etyk zawodowych zawodów zaufania publicznego. Dotyczą zatem zawodów: adwokata<sup>231</sup>, radcy prawnego<sup>232</sup>, lekarza weterynarii<sup>233</sup>, architekta<sup>234</sup>, inżyniera

---

<sup>228</sup> Art. 52, 53, 58, 59 Kodeksu Etyki Lekarskiej.

<sup>229</sup> § 31, § 32, §40 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza.

<sup>230</sup> Regulacja działu IV Części szczegółowej Kodeksu Etyki Zawodowej Pielęgniarki i Położnej RP.

<sup>231</sup> § 31–§ 42 (stosunek do kolegów) oraz § 59–§ 67 (stosunek do władz adwokatury) Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej).

<sup>232</sup> Art. 32–Art. 44 (stosunki pomiędzy radcami prawnymi) oraz Art. 45–Art. 52 (stosunki radcy prawnego z samorządem) Kodeksu Etyki Radcy Prawnego.

<sup>233</sup> Postanowienia Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii stanowią o jego stosunku do samorządu zawodowego, zob. art. 11 tegoż kodeksu. Brak jest wyszczególnionych regulacji odnoszących się do stosunku wobec innych lekarzy weterynarii. W tym przedmiocie można jedynie wyprowadzić wniosek (z regulacji dotyczących stosunku do samorządu), że ewentualną krytykę wobec członków samorządu (a zatem innych lekarzy weterynarii, przynależność do samorządu jest bowiem obligatoryjna) można prowadzić wyłącznie w izbach lekarsko-weterynaryjnych, na posiedzeniach weterynaryjnych towarzystw zawodowych, a także na łamach czasopism branżowych. Obowiązek lojalności, życzliwości, szacunku wobec kolegów itp. wynika zaś kontekstowo z art. 11 omawianego kodeksu. Trudno bowiem byłoby sprawić zadość dyspozycji tejszej regulacji, która nakazuje „dbać o autorytet samorządu”, pomijając respektowanie wspomnianych wartości.

<sup>234</sup> Zasady: 4, 4.11, 4.13, 4.15 Kodeksu Etyki Zawodowej Architektów.

budownictwa<sup>235</sup>, rzecznika patentowego<sup>236</sup> oraz fizjoterapeuty<sup>237</sup>. Wyjątek w tym zakresie stanowi zawód biegłego rewidenta, gdzie postanowienia kodeksu etyki zawodowej nie regulują stosunków wewnątrz grupy zawodowej<sup>238</sup>.

#### **4.2 Określenie stosunku przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do przedmiotu ich działania**

Kolejnym podstawowym obszarem, w jaki wkracza oraz który reguluje etyka zawodowa, jest określenie stosunku przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do przedmiotu ich działania. Chodzi zatem o reguły sumienności, rzetelności, godności, uczciwości, dobrych obyczajów, a także troski o wysoki poziom kwalifikacji zawodowych. Charakterystyczna dla tej grupy zawodów jest także konieczność dochowania tajemnicy zawodowej<sup>239</sup>.

W zawodach zaufania publicznego za przedmiot działania możemy przyjąć ochronę różnego rodzaju dóbr istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Należą do nich sprawowanie bezpieczeństwa prawnego, ochrona życia czy zdrowia. I tak dla przykładu zadaniem radców prawnych jest zapewnienie pomocy prawnej swoim klientom. Pełniąc szczególnie doniosłą rolę społeczną, służą zarówno interesom sprawiedliwości, jak i podmiotom, które powierzyły im dochodzenie i ochronę swojej wolności i praw. Wykonywanie czynności zawodowych przez przedstawicieli tego zawodu powinno być zawsze dokonywane według najlepszej woli i wiedzy, z należytą uczciwością oraz sumiennością<sup>240</sup>. Kodeksy etyki zawodowej tych profesji wskazują *expressis verbis* na

---

<sup>235</sup> Regulacje działań: 6. Lojalność i solidarność zawodowa, 7. Praca w samorządzie zawodowym, 8. Stosunek do organów samorządu zawodowego Kodeksu Zasad Etyki Zawodowej Członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

<sup>236</sup> § 19–§ 26 (zasady postępowania wobec innych rzeczników patentowych) oraz § 30–§ 35 (obowiązki członka samorządu rzeczników patentowych) Zasad Etyki Zawodowej Rzecznika Patentowego.

<sup>237</sup> Zob. pkt 5 uchwały nr 20/I KZF/2016 I Krajowego Zjazdu Fizjoterapeutów w sprawie Zasad Etyki Zawodowej Fizjoterapeuty.

<sup>238</sup> Efektem takiego stanu rzeczy może być fakt, że organy samorządu zawodowego biegłych rewidentów zdecydowały o przyjęciu Międzynarodowego Kodeksu Etyki Zawodowej Księgowych jako Zasad Etyki Zawodowej Biegłych Rewidentów, o których mowa w art. 30 ust 2 pkt 3 lit. c Ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (tj. z 5 lipca 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 1421). W jego postanowieniach, z uwagi na międzynarodowy charakter, brak jest jakichkolwiek odniesień do samorządu zawodowego oraz jego członków.

<sup>239</sup> Szerzej na temat tajemnicy zawodowej zob. rozdział: *Tajemnica zawodowa w zawodach zaufania publicznego*.

<sup>240</sup> Zob. § 6, § 8 Kodeksu Etyki Adwokackiej oraz treść preambuły (w zakresie określenia przedmiotu działania) oraz postanowienia art. 6 ust. 1 i 2 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego.

obowiązek dbania o godność zawodu<sup>241</sup>, stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych<sup>242</sup> oraz zachowania tajemnicy zawodowej<sup>243</sup>.

Rola komorników sądowych sprowadza się do ochrony praw wierzyciela. Komornicy powinni wykonywać czynności zawodowe zgodnie z najlepszą wolą i wiedzą, należytą uczciwością, rzetelnością i sprawnością. Działając w interesie wierzyciela, winni zachować wymogi dotyczące ochrony dłużnika oraz być lojalni wobec wymiaru sprawiedliwości. Godność tego zawodu narusza postępowanie sprzeczne z dobrem wymiaru sprawiedliwości, poniżające go w opinii publicznej bądź godzące w zaufanie do urzędu. Regulacje kodeksu etyki zawodowej zobowiązują go do zachowania tajemnicy zawodowej oraz wskazują na powinność pogłębiania wiedzy, w szczególności poprzez uczestnictwo w szkoleniach oraz seminariach<sup>244</sup>.

Powołaniem lekarza z kolei jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego, zapobieganie chorobom, leczenie chorych oraz niesienie ulgi w cierpieniu. Jego najwyższym nakazem etycznym jest dobro chorego (*salus aegroti suprema lex esto*). Lekarz obowiązki winien wykonywać z poszanowaniem człowieka bez względu na wiek, płeć, rasę, narodowość, wyznanie, przynależność społeczną, sytuację materialną, poglądy polityczne lub inne uwarunkowania. Podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących zawodu adwokata, radcy prawnego oraz komornika sądowego postanowienia kodeksu etyki zawodowej zobowiązują lekarza do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz zachowania tajemnicy zawodowej<sup>245</sup>.

Określanie przez kodeksy etyk zawodowych stosunku przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do przedmiotu ich działania są zauważalne we wszystkich zawodach zaufania publicznego. Rzecz jasna, że reguły te konkretyzują w odniesieniu do poszczególnych profesji<sup>246</sup>.

---

<sup>241</sup> § 1 ust. 1 Kodeksu Etyki Adwokackiej oraz art. 6 ust. 1 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, za naruszenie godności należy uznać takie zachowanie adwokata bądź radcy prawnego, które mogłoby go poniżyć w opinii publicznej lub poderwać zaufanie do zawodu.

<sup>242</sup> § 8 Kodeksu Etyki Adwokackiej oraz art. 23 ust. 1 i 2 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego.

<sup>243</sup> § 19 Kodeksu Etyki Adwokackiej oraz art. 9 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego.

<sup>244</sup> § 1 ust. 2, § 7, § 8, § 9, § 11 Kodeksu Etyki Zawodowej Komornika Sądowego.

<sup>245</sup> Zob. treść przyrzeczenia lekarskiego oraz art. 1 ust. 2,3, art. 2, art. 3, art. 23–29, art. 56 ust. 1 Kodeksu Etyki Lekarskiej.

<sup>246</sup> W tym przedmiocie zob. w szczególności: § 6, § 7, § 22, § 23, §24 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza; art. 1, art. 6, art. 26, art. 28 Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii; postanowienia działu II Kodeksu Etyki Zawodowej Pielęgniarki i Położnej RP; art. 1 ust. 2, 3, 4, art. 2, art. 10, art. 14 ust. 1 i 2 Kodeksu Etyki Aptekarza RP; § 2, § 3, § 4, § 5, § 11 Kodeksu Etyki Diagnosty Laboratoryjnego; art. 2 ust. 2, art. 3, art. 4, art. 6, art. 7, art. 8 Zasad Etyki Doradców Podatkowych; § 2, 4, § 6, § 12 Zasad Etyki Zawodowej Rzecznika Patentowego; treść preambuły oraz treść Zasady 1 (Zobowiązania ogólne) oraz reguł 1.1–1.6 Kodeksu Etyki Zawodowej Architektów; postanowienia działu I pkt 1, 2, działu II pkt 1, 2, 3, działu IV pkt 2, działu V pkt 1 Kodeksu Zasad Etyki Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów

#### **4.3. Określenie stosunku przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do podmiotów, na rzecz których wykonują czynności zawodowe**

W odniesieniu do zawodów zaufania publicznego chodzi o reguły, które określają stosunek ich przedstawicieli do podmiotów, które obsługują lub których losy są od nich uzależnione. Należy zauważyć, że dotyczy to wszelkich podmiotów, na rzecz których wykonywane są czynności zawodowe.

Adwokaci, radcowie prawni, notariusze, doradcy podatkowi, rzecznicy patentowi, biegli rewidenci oraz architekci pracują dla „klientów”, komornik sądowy działa w interesie wierzyciela, zachowując wymogi dotyczące ochrony dłużnika, natomiast lekarza, pielęgniarki, położną, aptekarza oraz diagnostę laboratoryjnego dotyczą obowiązki wobec pacjentów, zasady etyki lekarza weterynarii określają zaś normy postępowania zarówno wobec zwierząt, jak i ich właścicieli oraz opiekunów. Warto zauważyć, że w ostatnim z wymienionych przypadków celem nadrzędnym wszelkich działań lekarza weterynarii jest zawsze dobro człowieka w myśl dewizy: *Sanitas animalium pro salute homini*<sup>247</sup>.

Na tle powyższych relacji kodeksy etyk zawodowych konkretyzują określone normy. Ich lista jest obszerna. Zalicza się do nich w szczególności uprzejmość, lojalność, poszanowanie ludzkiej godności, wrażliwość na ludzką krzywdę, obiektywizm itp.<sup>248</sup>

#### **4.4. Regulowanie stosunków przedstawicieli grupy zawodowej wobec społeczeństwa**

Ta grupa reguł etyki wykracza poza sferę bezpośredniej działalności zawodowej, chociaż niewątpliwie ma związek z jej istotą. Wymagania te dotyczą udziału oraz

---

Budownictwa; rozdział 110 oraz podrozdziały 111, 112, 113, 114, 115 Międzynarodowego Kodeksu Etyki Zawodowych Księgowych.

<sup>247</sup> „Przez zdrowie zwierząt do zdrowia człowieka”.

<sup>248</sup> Zob. w szczególności: § 43–§ 58 Kodeksu Etyki Adwokackiej; art. 28, art. 29 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego; § 7 ust. 1 oraz § 9 ust. 1 Kodeksu Etyki Zawodowej Komornika Sądowego; § 15–24 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza; art. 12–art. 22 Kodeksu Etyki Lekarskiej; art. 15, art. 19, art. 20, art. 21 Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii; art. 6–art. 13 Kodeksu Etyki Aptekarza RP; § 5–§ 10 Kodeksu Etyki Diagnosty Laboratoryjnego; art. 11–art. 11c Zasad Etyki Doradców Podatkowych; § 27–§ 29 Zasad Etyki Zawodowej Rzecznika Patentowego; postanowienia rozdziałów 111–115 Międzynarodowego Kodeksu Etyki Zawodowych Księgowych; treść Zasady 3 oraz reguł 3.1–3.14 Kodeksu Etyki Zawodowej Architektów; postanowienia rozdziału IV pkt 1–5 Kodeksu Zasad Etyki Zawodowej Członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.



zachowania się przedstawicieli danego zawodu w życiu społecznym w ogóle, ich ogólnej postawy życiowej, określają pozazawodowe obowiązki moralne człowieka oraz jego stosunek do społeczeństwa. Wymogów moralności zawodowej nie sposób bowiem ograniczać wyłącznie do obowiązujących w miejscu pracy. W tej grupie norm konstytuują się dwa rodzaje wymogów etyki zawodowej. Pierwszy z nich ujawnia się oraz ma znaczenie zarówno bezpośrednio w związku z pracą zawodową, jak i w pozazawodowym postępowaniu człowieka. Dla przykładu: postulaty solidarności z grupą zawodową, rzetelności w pracy, sumienności, lojalności stanowią elementy składowe każdej etyki zawodowej, aczkolwiek każda z tych zasad ma także doniosłe znaczenie społeczne. Dotyczą one postępowania ludzi jako członków danego społeczeństwa w ogóle. Znajduje tu również potwierdzenie wcześniej stawiana teza, że moralność zawodowa jest konkretyzacją ogólnospołecznych wymogów moralnych. Jest to dowód na to, że kształtowanie moralności zawodowej jest środkiem kształtowania ogólnej postawy moralnej człowieka. Droga może zatem wieść np. od ukształtowania poczucia odpowiedzialności w ramach wykonywania zawodu do wzmocnienia tego poczucia w zakresie pozazawodowego postępowania człowieka – również np. w jego życiu rodzinnym. Drugi zaś rodzaj reguł nie ma bezpośredniego związku z wykonywaniem zawodu, ale dotyczy głównie postępowania człowieka poza strukturą zawodową, wszak postrzeganego jako członka danej grupy zawodowej. Znajduje to zresztą wyraz w ogólnej świadomości społecznej, skoro ocenia się kogoś jako „przedstawiciela” określonego zawodu za jego postawę np. w sąsiedztwie, stosunkach koleżeńskich, towarzyskich, rodzinnych itp.<sup>249</sup>

Podnieść należy zatem, że moralność zawodowa jest nie tylko niezbędna do właściwego funkcjonowania określonej profesji, lecz stanowi również istotny czynnik moralności ogólnospołecznej, umożliwiający zrozumienie jej zasad oraz przestrzeganie ich przez społeczeństwo. Potwierdza się także okoliczność, że z pojęcia „etyka zawodowa” nie wynika żadna dyrektywa ograniczenia norm moralnych funkcjonujących w danej społeczności do jakiegoś szczególnego, wyselekcjonowanego zbioru tych norm. Przeciwnie, w pojęciu tym mieści się w zasadzie większość reguł moralnych działających w społeczeństwie, wyrażonych i uhierarchizowanych w odpowiedni sposób. Osobliwość systemów moralności zawodowej nie polega zatem na wyłącznym wyodrębnieniu tylko pewnych norm moralnych, które są uznawane

---

<sup>249</sup> M. Michalik, *op. cit.*, s. 29–30.

w społeczeństwie, i dostosowaniu ich do zadań zawodowych. Rzecz w tym, że na pierwszy plan zawodowych wymogów moralnych wysuwają się te mające bezpośrednie znaczenie dla wykonywania czynności zawodowych.

## **5. Jurydyzacja etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego**

Specyfika etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego objawia się w tym, że podlega ona procesowi określanemu mianem jurydyzacji. W znaczeniu słownikowym pojęcie to rozumiane jest jako „nadawanie czemuś charakteru prawnego”<sup>250</sup>. Piotr Rączka używa tego terminu celem wskazania na potencjalne zagrożenia wobec funkcji norm etycznych. W konsekwencji oznacza sytuację, w której adresaci norm etycznych przestają stosować się do ich postanowień z pobudek moralnych, a zaczynają to robić wyłącznie z pobudek legalistycznych<sup>251</sup>. Autor zwraca więc uwagę nie tyle na sam proces, co na ewentualne konsekwencje z nim związane.

Podstawowym celem rozważań zawartych w tym rozdziale będzie wskazanie na istotę tego procesu. Na potrzeby tego opracowania przyjmuję, że przez jurydyzację należy rozumieć ogół czynności zmierzających do nadania zasadom etycznym charakteru prawnego celem zapewnienia ich skuteczności. Określenia zatem wymaga, w jakich aspektach należy rozpatrywać to zagadnienie, kogo ono dotyczy oraz w czym się objawia. W mojej ocenie w przypadku zawodów zaufania publicznego proces jurydyzacji należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: kodyfikacji zasad etyki oraz ich legalizacji<sup>252</sup>.

### **5.1. Kodyfikacja etyki zawodowej**

Pierwszym z przejawów jurydyzacji etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego jest jej formalizacja czy inaczej rzecz ujmując – kodyfikacja. Mowa zatem o wszelkiego rodzaju uregulowaniach dotyczących etyki zawodowej, które w praktyce operują zróżnicowaną nomenklaturą. Przyjmują zatem miano kodeksów etyki, kodeksów etycznych, kodeksów etyki zawodowej, kodeksów dobrej praktyki (dobrych praktyk),

---

<sup>250</sup> *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/jurydyzacja> (dostęp z dnia 05.12.2019).

<sup>251</sup> P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, Toruń 1999, s.73.

<sup>252</sup> Takim podziałem operuje również P. Skuczyński w odniesieniu do jurydyzacji etyki prawniczej, zob. P. Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010, s. 37.

zasad etyki zawodowej, kodeksów etyczno-zawodowych, kodeksów deontologii (deontologicznych) czy też zasad wykonywania zawodu<sup>253</sup>.

Podjęcie refleksji naukowej na temat jurydyzacji etyki zawodów zaufania publicznego obliguje do uprzedniego ustosunkowania się do samej idei kodyfikacji etyki. Problematyka ta bowiem nie jest dziedziną pozbawioną istotnych różnic poglądowych. Między etykami zauważa się spór ogniskujący się wokół kwestii zasadności wyodrębnienia etyk zawodowych, a szczególnie ich kodyfikacji. Jedni z nich są zwolennikami etycznego partykularyzmu, inni zaś etycznego uniwersalizmu.

Leszek Kołakowski przedstawił zasadniczy zestaw argumentów przeciwko procesowi kodyfikacji. Autor podkreśla, że „kodeks mówi nam, które zakazy są bezwarunkowe, a które ograniczone okolicznościami; mówi także, jakie wartości należy przedkładać nad inne; żaden kodeks nie jest naprawdę ostatecznie wyczerpujący, jednakże idea kodeksu zawiera w sobie stałą dążność do uzyskania ideału kompletności, a więc do takiego zbioru reguł, które dają się zastosować w dowolnej sytuacji moralnej i zawsze ją przesądzą jednoznacznie. Ideał kodeksu to ideał doskonale rozstrzygalnego systemu, z którego w połączeniu z opisem sytuacji da się wydedukować dowolny sąd wartościujący lub jego negację. Kodeks ma przeobrazić świat wartości w kryształowy pejzaż, gdzie dowolna wartość daje się zawsze zlokalizować i zidentyfikować bez wątpliwości”<sup>254</sup>.

Przekonania o zbyteczności kodeksów broni także R. Piłat. Autor krytycznie odnosi się do argumentu na rzecz formułowania kodeksów, stanowiącego, że zasady z nich wynikające formułuje się m.in. dla oszczędności czasu potrzebnego na podjęcie uwikłanych w kwestie moralne decyzji<sup>255</sup>. Zdaniem autora norma, która nie wypływa z osobistego namysłu, jest nieskuteczna oraz ulega stopniowej kompromitacji. Tym samym to, co uznawane jest za zaletę (oszczędność czasu i uproszczenie niezbędnej refleksji), zamienia się w wadę – degradację samej normy<sup>256</sup>.

Barbara Skarga podnosi zaś, że kodeksy są usankcjonowaniem „moralnej niecnoty”. Uważa, iż ich funkcjonowanie jest podyktowane wyłącznie względami praktycznymi. Wykonywanie zawodu jest bowiem działaniem, a działanie powinno być

---

<sup>253</sup> K. Zacharzewski, *Znaczenie kodeksów deontologicznych w dziedzinie prawa prywatnego*, PPH 2011, nr VI, s. 36.

<sup>254</sup> L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, „Twórczość” 1962, nr 7, s. 73.

<sup>255</sup> Tak np. J. Kraszewski, *Zachować prestiż zawodu*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 203.

<sup>256</sup> R. Piłat, *Kodeks heroizmu*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 190.

skuteczne. Zawodowa skuteczność zaś wymaga nieraz oszustwa, kłamstwa, naruszenia intymności ludzkiej, a nawet ludzkiej godności. Zatem, zdaniem autorki, etyka zawodowa ma usprawiedliwić wszystko, co jest sprzeczne z wyznawanymi w kulturze europejskiej wartościami, ale co bywa nieodzowne dla skuteczności zawodowej. Etyczny sens działania gubi się i deformuje, gdy tylko zaczyna być kodyfikowany, ujmowany w systemy obowiązujących reguł, czy to przez państwo, czy profesjonalne grupy zawodowe<sup>257</sup>.

Ze stanowiskiem takim polemizuje J. Kraszewski. Autor zauważa, że powstanie etyk zawodowych nie jest „usankcjonowaniem niecnoty”, czy też wprowadzeniem relatywizmu moralnego, lecz przeciwnie – reakcją na możliwy i groźny relatywizm<sup>258</sup>. Istnienie etyki zawodowej nie jest, jego zdaniem, „świadectwem upadku norm powszechnych”, ale moralnej świadomości środowiska. Autor podkreśla, iż potrzeba kodyfikacji rośnie odpowiednio do wzrostu społecznej odpowiedzialności zawodów. Powstanie etyk zawodowych jest nie tyle związane z chęcią podniesienia moralnego poziomu etyki zawodowej, co z chęcią ustabilizowania jej minimalnego poziomu. Etyka zawodowa potrzebna jest zatem po to, by przedstawiciele określonych zawodów mieli świadomość odpowiedzialności za uchybienia zawodowe<sup>259</sup>.

Wojciech Pawlik podnosi zaś, że etyka zawodowa nie tyle sankcjonuje moralną niecnotę, co ją reguluje. I chociaż partykularyzując lub liberalizując uniwersalne zasady i normy moralne, stała się instytucjonalną furtką dopuszczającą praktykowanie „moralnej niecnoty”, to zarazem jednak „niecnotę” tę ogranicza oraz sprawia, że nie otwiera się przed nią wrót na oścież. Nie jest więc tak, że etyka zawodowa daje pełne przyzwolenie na jej praktykowanie<sup>260</sup>.

Ideę kodyfikacji zawodowej podziela I. Lazari-Pawłowska. Jej zdaniem ograniczenie dowolności w rozwiązywaniu konfliktów oraz pewien rygoryzm wydają

---

<sup>257</sup> B. Skarga, *Usankcjonowanie niecnoty*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 170–171.

<sup>258</sup> Zdaniem J. Górnickiej „[...] partykularyzm etyk zawodowych nie ma nic wspólnego z relatywizmem aksjologicznym w moralności. Nic błędniejszego, niż mniemać, iż każdy zawód operuje własną kategorią dobra, sprzeczną (a przynajmniej nie związaną) z rozumieniem dobra w pozostałych kręgach zawodowych. Absurdalne wydaje się więc przeciwstawianie etyk zawodowych etyce ogólnej. Sądzę, iż w obu wypadkach punktem wyjścia jest to samo pojęcie dobra, zaś swoisty „partykularyzm” etyki zawodowej bierze się z prostego faktu podziału pracy w społeczeństwie i związanej z tym różnorodności ról społecznych i zawodowych. Można zasadnie uznać, że podział ról zawodowych w społeczeństwie jest, po pierwsze, historycznie nieunikniony, po drugie, sprzyja społecznej pomyślności – zatem nic nie stoi na przeszkodzie, by mu przypisać istotne walory moralne. Im więc lepiej i sprawniej funkcjonują poszczególne zawody, tym lepiej funkcjonuje państwo, społeczeństwo i jednostki”. J. Górnicka, *W obronie kodeksów etyki zawodowej*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 187.

<sup>259</sup> J. Kraszewski, *op. cit.*, s. 202–203.

<sup>260</sup> W. Pawlik, *Niecnota uregulowana*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 171–172.

się w praktyce pewnych zawodów niezbędne. Ograniczenie takie bowiem daje szansę na przewidywalność zachowań. Formułowanie zbioru zasad obowiązujących daną grupę zawodową nie byłoby potrzebne, gdyby można było polegać na dyspozycjach psychicznych członków poszczególnych grup zawodowych, na ich moralnej wrażliwości oraz niezawodnej dobrej woli. Zdaniem autorki byłby to nadmierny optymizm. Ponadto pożądane byłoby, gdyby młody człowiek, stojący przed wyborem zawodu, miał okazję zapoznać się nie tylko z tym, jakich umiejętności będzie od niego wymagał dany zawód, lecz także jakie oczekiwania moralne są związane z wykonywaniem danej profesji. Rzecz jasna, podkreśla autorka, że samo posiadanie bądź nie przez daną grupę wypracowanej etyki zawodowej nie wyznacza w pełni rzeczywistego poziomu moralności w tej grupie, aczkolwiek wolno przypuszczać, iż w sposób znaczący na ową moralność wpływa<sup>261</sup>.

Krzysztof Kiciński z kolei podnosi, że etyka ogólna operuje normami i wartościami zbyt szeroko sformułowanymi, by mogły jednoznacznie określać postępowanie w specyficznych dla danego zawodu sytuacjach. Jego zdaniem to właśnie na gruncie etyk zawodowych może dokonać się względnie precyzyjna hierarchizacja określonych wartości i norm funkcjonujących bez preferencji na gruncie etyki ogólnej. Twierdzi również, że nie ma powodów, by z góry odrzucać etyki zawodowe, które stanowią przecież efekt zbiorowych doświadczeń oraz refleksji przedstawicieli określonych grup zawodowych. To oni bowiem znają najlepiej specyfikę zawodu, gdyż codziennie spotykają się ze specyficznymi problemami zawodowymi i muszą umieć znajdować jasne odpowiedzi na skomplikowane pytania dotyczące tego, jak należy postąpić<sup>262</sup>.

Mimo doniosłości argumentacji zwolenników etyki bezkodeksowej uważam, że trudno byłoby mówić o etyce zawodowej bez wyraźnego określenia jej zasad. To właśnie do nich należy stabilizowanie minimalnego poziomu praktyki zawodowej oraz wyznaczenie jej standardów. Ich określenie w sposób kategoryczny, w formie obowiązków oraz zakazów, pozwala na ustalenie minimalnego poziomu wymagań względem przedstawicieli danego zawodu. Zasady takie, odznaczające się trwałością, decydują o specyficznym charakterze etyki zawodowej. Bez ich ustalania i realnego funkcjonowania można jedynie mówić o etyce poszczególnych osób wykonujących

---

<sup>261</sup> I. Łazari-Pawłowska, *Etyka zawodowa bez kodeksu*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 177–180.

<sup>262</sup> K. Kiciński, *Etyka zawodowa a kodeks*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 174–176.

dany zawód, a nie o wspólnej etyce korporacyjnej<sup>263</sup>. Warto także zauważyć, że zadaniem zasad etyki zawodowej jest regulowanie pewnych sytuacji typowych i powtarzalnych w praktyce zawodowej. A zatem to, co postrzegane jest jako wadliwe w odniesieniu do etyki ogólnej, czyli przekonanie o powtarzalności sytuacji moralnych, w stosunku do etyki zawodowej jest przyjmowane z większą tolerancją oraz akceptowane jako jej cecha szczególna. W następstwie jeśli pewne sytuacje wyborów są powtarzalne, to niewątpliwie przydatny jest pewien nawyk postępowania<sup>264</sup>. Wprawdzie uznają niezbędność intelektualnej refleksji, dzięki której można odpowiednio pod względem moralnym zinterpretować sytuację w celu ostatecznej oceny, jednak uważam, że zdolność do moralnego namysłu wymaga wyrobienia. Taka refleksja jest nieodłączna zatem od zrozumienia specyfiki, natury oraz stopniowego poznawania niuansów wykonywanego zawodu<sup>265</sup>. Spisanie zasad etyki zawodowej w postaci kodeksu pozwala adeptowi zorientować się już na wstępie, jakie są związane z wybranym zawodem oczekiwania moralne i ograniczenia. Formalne zadekretowanie reguł etyki ma z czasem doprowadzić do ich internalizacji<sup>266</sup>.

Ponadto, jak słusznie podkreśla H. Jankowski, stosunkowo łatwo można uchylić różne wątpliwości teoretyczne oraz zarzuty wobec etyk zawodowych, gdy w wyraźny sposób określi się ich charakter i funkcje. Tworzenie kodeksu etyki dla określonej grupy zawodowej jest niczym innym jak próbą artykułowania w kategoriach moralnych funkcji społecznej pewnych zawodów. Wobec tego normy zeń wynikające mają charakter hipotetyczny. Odpowiadają teleologicznej strukturze normatywnej, na zasadzie: „jeśli określony zawód ma właściwie spełniać swą funkcję, to jego reprezentanci powinni respektować takie i takie normy”<sup>267</sup>. A zatem jeśli dana osoba chce wykonywać określony zawód, to powinna zobowiązać się do kierowania poza wymogami profesjonalnymi również jego deontologią. Owo zobowiązanie podejmowane jest świadomie, na mocy własnej decyzji o wejściu do określonego środowiska zawodowego<sup>268</sup>.

---

<sup>263</sup> I. Bogucka, *op. cit.*, s. 84, P. Łabaniec, *Etyka – etyka zawodowa – prawo*, „Prokurator” 2002, nr 2(10), s. 27.

<sup>264</sup> I. Bogucka, *op. cit.*, s. 105.

<sup>265</sup> G. Hansen, *Etyka zawodu biznesmena*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 193 i n.

<sup>266</sup> I. Bogucka, *op. cit.*, s. 105 i n., dopiero gdy jednostka przejawia skłonność do postępowania zgodnego z regułami etyki zawodowej, bądź gotowa jest do posługiwania się nimi jako standardami oceny własnych lub cudzych postępowań, można uznać, że nastąpiła internalizacja etosu, M. Poręba, *Zaufanie i zarządzanie przez wartości w kontekście wybranych etyk zawodowych*, [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 3*, pod red. H. Izdebskiego i P. Skuczyńskiego, Warszawa 2013, s. 46.

<sup>267</sup> H. Jankowski, *Kilka uwag na temat etyki zawodowej*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 180 i n.

<sup>268</sup> H. Jankowski, *op. cit.*, s. 182.

Warto także zauważyć, że etyka zawodowa jest żywa i skuteczna w przypadku, gdy środowiska zawodowe mają charakter korporacyjny, są zintegrowane i zorganizowane. Są one bowiem zainteresowane podtrzymaniem „dobrych tradycji”, zdolne do kontrolowania, przestrzegania zasad oraz karania zachowań z nimi sprzecznych<sup>269</sup>.

W piśmiennictwie podkreśla się, że przy kodyfikacji etyki zawodowej zalecana jest maksymalna ostrożność. Przed jej dokonaniem konieczne jest spełnienie określonych warunków. Szczególnie ważne są określenie stosunku grupy zawodowej do projektu kodeksu oraz akceptacja jego treści przez przytłaczającą jej większość<sup>270</sup>. Zatem kodeksy etyki zawodowej powinny być wypracowane oraz przedyskutowane przez członków danej grupy zawodowej. Innymi słowy powinny być poprzedzone debatą środowiskową. Formułowany jest również pogląd, że powinny być poddane ocenie zewnętrznej<sup>271</sup>. Element ten jest niezbędny do tego, aby ewentualnie poddać krytyce oraz uchylić te reguły, które zbyt eksponują interes partykularny kosztem interesu ogólnospołecznego. Pomocą na tej płaszczyźnie mogliby również służyć zawodowi etycy. Wykorzystując swą wiedzę z zakresu filozofii moralnej, mogliby wypowiadać się na temat poprawności sformułowań, treści uzasadnień i argumentacji, a zatem mówić o tym wszystkim, co wchodzi w zakres merytorycznej poprawności kodeksu<sup>272</sup>.

## 5.2. Legalizacja etyki zawodowej

Należy zauważyć, że w przypadku zawodów zaufania publicznego jurydyzacja etyki nabiera szczególnego znaczenia. Objawia się ona bowiem na gruncie ustaw regulujących wykonywanie poszczególnych zawodów. Mamy zatem do czynienia ze swoistego rodzaju nadaniem etyce zawodowej mocy prawnej. Ów proces należy określić mianem legalizacji<sup>273</sup>. Lektura ustaw korporacyjnych prowadzi do wniosku, że można ją rozpatrywać na trzech płaszczyznach. W pierwszym przypadku mowa

---

<sup>269</sup> A. Jawłowska, *Życie i kodeksy*, „Etyka” nr 27/1994, s. 194.

<sup>270</sup> K. Kiciński, *op. cit.*, s. 176.

<sup>271</sup> Tak np. P. Łabaniec, *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej*, [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*, pod red. H. Izdebskiego i P. Skuczyńskiego, Warszawa 2008, s. 53-54.

<sup>272</sup> H. Jankowski, *op. cit.*, s. 182.

<sup>273</sup> P. Skuczyński traktuje legalizację jako proces nadawania normom postępowania lub ideałom moralnym prawnego charakteru oraz umieszczania ich w aktach coraz wyższej rangi. Autor zauważa, że jest to proces przechodzenia od instrumentów regulacji właściwych miękkiemu prawu (*soft law*) do coraz twardszych (*hard law*), z ustawami włącznie”, zob. P. Skuczyński, *Status...*, *op. cit.*, s. 44.

o ustaleniu oraz skodyfikowaniu zasad etyki zawodowej przez stosowne organy samorządu zawodowego. W drugim – o wprowadzeniu obowiązku przestrzegania tych zasad na gruncie ustaw regulujących wykonywanie poszczególnych zawodów. W trzecim zaś o gwarancjach ich przestrzegania poprzez stosowanie sankcji za ich łamanie. Innymi słowy chodzi o poddanie odpowiedzialności dyscyplinarnej osób postępujących sprzecznie z zasadami etyki zawodowej.

W tym miejscu należy poddać analizie każdą z trzech wyodrębnionych płaszczyzn.

Otóż obowiązek ustalenia zasad etyki zawodowej spoczywa na organach samorządu zawodowego. Poszukując podstaw prawnych do tego typu działań, należy odnieść się do usytuowania organów samorządu zawodowego w systemie organów państwa. Jak zauważa P. Rączka zarówno samorzady zawodowe, jak i ich organy stanowią element administracji zdecentralizowanej. Sytuowane są zatem w ramach władzy wykonawczej i muszą być traktowane jako podmioty administrujące, które ustawodawca powołał w celu wykonywania zadań publicznych. Podstawową zaś regulacją prawną kształtującą zasady kreowania kompetencji prawodawczych organów administrujących jest Konstytucja RP. Problematyczne natomiast jest to, że z rozwiązań zawartych w jej rozdziale III, pt. „Źródła prawa”, dotyczących omawianej materii wynika, że nie odnoszą się one do podmiotów, jakimi są samorzady zawodowe. Brak regulacji konstytucyjnej w tym zakresie nie może jednak oznaczać, że działalność prawodawcza samorządów zawodowych jest pozbawiona podstawy prawnej. Wniosek taki byłby niezasadny, choćby ze względu na funkcjonowanie podstawowych zasad, które determinują działalność administracji. Zalicza się do nich m.in. zasadę legalizmu, która stanowi, że wszelkie jej działania muszą być oparte na prawie. Zatem podstaw prawnych dla działalności prawodawczej samorządów zawodowych, w tym również tych dotyczących ustalania zasad etyki zawodowej należy upatrywać w aktach pochodzenia państwowego. To w gestii państwa bowiem spoczywa decyzyjność w zakresie charakteru zadań i kompetencji przekazywanych samorządom zawodowym. W konsekwencji podstawowymi aktami, w ramach których należy poszukiwać podstaw prawnych aktywności prawodawczej samorządów zawodowych, są Konstytucja RP oraz ustawy korporacyjne<sup>274</sup>.

Podstawy prawnej do ustalania zasad etyki zawodowej w pierwszej kolejności należałoby doszukiwać się w przepisie określającym zakres działania samorządu jako

---

<sup>274</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 152–154; oraz *idem*, *Etyka zawodowa komornika sądowego*, Sopot 2016, s. 47–48.



całości, następnie zaś w przepisach poświęconych poszczególnym organom, którym ustawodawca przyznaje kompetencje w tym zakresie. Problematiczne jednak jest, że tylko część ustaw korporacyjnych ma przepis wskazujący na zakres działalności samorządu zawodowego. Regulację, która wprost stanowi, że ustalenie zasad etyki zawodowej leży w gestii samorządu zawodowego, można odnaleźć w ustawach regulujących status zawodów: adwokata<sup>275</sup>, komornika sądowego<sup>276</sup>, lekarza<sup>277</sup>, lekarza weterynarii<sup>278</sup>, pielęgniarki i położnej<sup>279</sup>, farmaceuty<sup>280</sup> oraz architekta i inżyniera budownictwa<sup>281</sup>. Analiza pozostałych ustaw korporacyjnych wskazała na istotne niedostatki w tym zakresie<sup>282</sup>. Wobec takiego stanu rzeczy regulację dotyczącą ustalenia zasad etyki zawodowej można wyprowadzić wyłącznie z przepisów dotyczących funkcjonowania poszczególnych organów. Regułą jest, że kompetencje w tej materii prawodawca przekazuje organom samorządu szczebla centralnego. Rozwiązanie takie należy ocenić jako prawidłowe, gdyż zapewnia jednolitość charakteru stanowionych norm dla całej korporacji<sup>283</sup>. Problematiczne jednak jest rozstrzygnięcie kwestii, jakiego typu organ winien być właściwy do regulacji tej materii. Analiza przepisów prawnych dotyczących legitymacji do ustalania zasad etyki zawodowej prowadzi do wniosku, że z takich kompetencji korzystają zjazd<sup>284</sup> bądź rada<sup>285</sup>. Brak jednolitości w tym zakresie budzi poważne wątpliwości.

Otóż rady występujące na szczeblu centralnym są organami, które liczą – w zależności od samorządu – od kilkunastu do kilkudziesięciu członków. Mimo że są one sytuowane jako organ wykonawczy samorządu zawodowego, to prowadzą również działalność prawodawczą. Wynika to bowiem ze specyfiki samorządów zawodowych. Działalność ta skupia się na realizacji zadań bieżących, aktualnie nurtujących środowisko zawodowe, czy koniecznych do rozwiązania w danym momencie

---

<sup>275</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 5 Pr.Adw.U.

<sup>276</sup> Art. 195 ust. 2 pkt 5 Kom.Sąd.U.

<sup>277</sup> Art. 5 pkt 1 Zaw.Lek.U.

<sup>278</sup> Art. 10 ust. 1 pkt 2 Lek.Wet.U.

<sup>279</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 2 Samorz.Piel.Poł.U.

<sup>280</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 3 Izb.Apt.U.

<sup>281</sup> Art. 8 pkt 3 Samorz.Arch.Inż.U.

<sup>282</sup> O konieczności funkcjonowania przepisu określającego zakres działalności samorządu zawodowego jako całości wypowiedział się P. Rączka, zob. *Funkcje i zadania samorządu komorników sądowych*, [w:] *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000, s. 236.

<sup>283</sup> Tak też P. Rączka, *Legitymacja organów samorządu komorniczego do uchwalania kodeksu etyki zawodowej*, [w:] *Etyka zawodowa komornika sądowego*, pod red. A. Marciniaka, Sopot 2016, s. 43 i n.

<sup>284</sup> Art. 57 pkt 7 Rad.Pr.U., art. 38 pkt 1 Zaw.Lek.U., art. 37 pkt 1 Lek.Wet.U., art. 20 pkt 1 Samorz.Piel.Poł.U., art. 37 pkt 1 Izb.Apt.U., art. 44 pkt 6 Diag.Lab.U., art. 51 ust. 1 pkt 8 Dor.Pod.U., art. 48 ust. 2 pkt 3 Rzecz.Pat.U., art. 31 pkt 10 Samorz.Arch.Inż.U.

<sup>285</sup> Art. 202 ust. 1 pkt 4 Kom.Sąd.U., art. 40 § 1 pkt 7 Pr.Not.U., Art. 30 ust. 3 pkt 3c Bieg.Rew.U.

działalności samorządowej. Zjazdy natomiast są organami charakteryzującymi się znaczną liczebnością przedstawicieli poszczególnych grup zawodowych. Z uwagi na to obradują stosunkowo rzadko. Bez wątpienia ich działalność z natury rzeczy powinna koncentrować się na rozstrzygnięciach długoterminowych, strategicznych, systemowych do korporacji zawodowej<sup>286</sup>.

Z uwagi na powyższe spostrzeżenia oraz na specyfikę etyki zawodowej, którą wcześniej wykazywałem, wydaje się, że organem właściwym do ustalania zasad etycznych powinien być zjazd. Etyka zawodowa niewątpliwie bowiem jest kwestią kluczową dla korporacji zawodowych. Ustalenie jej zasad powinno być wyrazem woli środowiska zawodowego i poprzedzone szeroką debatą środowiskową. Przekazanie zatem tak doniosłego zadania, jakim jest ustalenie etyki zawodowej radom, należy ocenić jako rozwiązanie niedostateczne.

Kolejną kwestią wzbudzającą zainteresowanie są rozbieżności terminologiczne w przepisach będących podstawą do ustalania reguł etyki zawodowej. Dla przykładu, komornicy sądowi, radcowie prawni, lekarze weterynarii doradcy podatkowi, rzecznicy patentowi oraz architekci i inżynierowie budownictwa mają „uchwalać zasady etyki zawodowej”, lekarze owe zasady mają „ustanawiać”, a pielęgniarki i położne „określać”. Przyjęta terminologia budzi poważne zastrzeżenia z uwagi na specyfikę reguł etyki zawodowej. Otóż, jak wcześniej podniesiono „[...] tych norm się nie wymyśla, ich się nie tworzy; je się odkrywa, odczytuje w samym człowieku i w relacjach, którymi jest z natury związany z innymi istotami”<sup>287</sup>. Wobec tego specyfika norm nie daje możliwości ich ustanawiania, czyli w gruncie rzeczy narzucania grupie zawodowej. Normy te bowiem są kształtowane oddolnie przez samo środowisko zawodowe, które akceptując pewne wzorce zachowań, zaczyna je traktować jako standardy prawidłowego wykonywania zawodu<sup>288</sup>. W przypadku omawianej materii za wzorcową należy uznać regulację prawną zawartą w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich<sup>289</sup>. Prawodawca bowiem w przepisie ogólnym, określającym zadania samorządu zawodowego, stanowi, że jednym z nich jest „kodyfikowanie, krzewienie i strzeżenie zasad etyki i deontologii zawodowej”<sup>290</sup>. W korespondującym zaś z tą regulacją przepisie szczegółowym, który wskazuje na

---

<sup>286</sup> P. Rączka, *Działalność...*, op. cit., s. 184–185.

<sup>287</sup> S. Olejnik, *W kręgu moralności chrześcijańskiej*, Warszawa 1985, s. 223.

<sup>288</sup> P. Rączka, *Legitymacja...*, op. cit., s. 49–50.

<sup>289</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1850.

<sup>290</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 3 Izb.Apt.U.

zakres kompetencji leżących w gestii Krajowego Zjazdu, stanowi, że należy do nich m.in. „opracowywanie zasad etyki i deontologii zawodowej”<sup>291</sup>. Za prawidłową terminologię można również uznać zastosowaną w Ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – prawo o adwokaturze<sup>292</sup>. Ustawodawca uznał, że jednym z zadań samorządu jest „ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie”<sup>293</sup>. Za mankament w tym przypadku należy uznać brak przepisu kompetencyjnego wskazującego, który z organów uprawniony jest do ustalania tego typu uregulowań.

Korzystając z upoważnień ustawowych, organy funkcjonujących obecnie w Polsce samorządów zawodowych powołały następujące regulacje służące określeniu reguł etyki zawodowej:

- Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej)<sup>294</sup>,
- Kodeks Etyki Radcy Prawnego<sup>295</sup>,
- Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza<sup>296</sup>,
- Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego<sup>297</sup>,
- Kodeks Etyki Lekarskiej<sup>298</sup>,
- Kodeks Etyki Lekarza Weterynarii<sup>299</sup>,
- Kodeks Etyki Zawodowej Pielęgniarki i Położnej RP<sup>300</sup>,
- Kodeks Etyki Aptekarza RP<sup>301</sup>,
- Kodeks Etyki Diagnosty Laboratoryjnego<sup>302</sup>,
- Zasady Etyki Zawodowej Fizjoterapeuty<sup>303</sup>,

---

<sup>291</sup> Art. 37 pkt 6 Izb.Apt.U.

<sup>292</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1651 ze zm..

<sup>293</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 5 Pr.Adw.U.

<sup>294</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 52/2011 NRA z dnia 19 listopada 2011 r. ze zm.

<sup>295</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r.

<sup>296</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr VII/21/2011 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 5 marca 2011 r.

<sup>297</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 1603/V Krajowej Rady Komorniczej z dnia 6 września 2016 r.

<sup>298</sup> Wydany na podstawie Uchwały Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 14 grudnia 1991 r.

<sup>299</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z dnia 26 stycznia 2008 r.

<sup>300</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 9 IV Krajowego Zjazdu Pielęgniarek i Położnych z dnia 9 grudnia 2003 r.

<sup>301</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr VI/25/2012 VI Krajowego Zjazdu Aptekarzy z dnia 22 stycznia 2012.

<sup>302</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 31/2014 IV Krajowego Zjazdu Diagnostów Laboratoryjnych z dnia 6 grudnia 2014 r.

<sup>303</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 20/I KZF/2016 I Krajowego Zjazdu Fizjoterapeutów z dnia 29 grudnia 2016 r.

- Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologa<sup>304</sup>,
- Zasady Etyki Doradców Podatkowych<sup>305</sup>,
- Zasady Etyki Zawodowej Rzecznika Patentowego<sup>306</sup>,
- Międzynarodowy Kodeks Etyki Zawodowych Księgowych – przyjęty jako Zasady Etyki Zawodowej Biegłych Rewidentów<sup>307</sup>,
- Kodeks Etyki Zawodowej Architektów<sup>308</sup>,
- Kodeks Zasad Etyki Zawodowej Członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa<sup>309</sup>.

Kolejnym wyrazem legalizacji jest wprowadzenie do ustaw korporacyjnych przepisów wskazujących na obowiązek przestrzegania zasad etycznych. Wyrażanie tego obowiązku nie ma jednak charakteru jednolitego. Niekiedy określa się go *expressis verbis*, a niekiedy należy go odczytać kontekstowo z treści określonych regulacji. Wprost materię tę regulują np. przepisy Ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, a dokładnie art. 25 ust. 1 stanowiący, że komornik sądowy jest obowiązany postępować zgodnie z [...] zasadami etyki zawodowej. Podobny charakter regulacji można odnaleźć w Ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Art. 3 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy stanowi, że radca prawny wykonuje swój zawód ze starannością wynikającą z wiedzy prawniczej oraz zasad etyki radcy prawnego<sup>310</sup>.

Obowiązek przestrzegania zasad etycznych jest również częstokroć formułowany w treści ślubowań składanych przez przedstawicieli poszczególnych zawodów zaufania publicznego<sup>311</sup>. Złożenie ślubowania w przypadku zawodów zaufania publicznego

---

<sup>304</sup> Zatwierdzony przez Walne Zgromadzenie Delegatów Polskiego Towarzystwa Psychologicznego w 1991 r.

<sup>305</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 237/2018 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 22 maja 2018 r.

<sup>306</sup> Wydany na podstawie Uchwały nr 2 VII Nadzwyczajnego Zjazdu Rzeczników Patentowych z dnia 12 stycznia 2011 r.

<sup>307</sup> Przyjęty na podstawie Uchwały nr 3431/52a/2019 Krajowej Rady Biegłych Rewidentów z dnia 25 marca 2019 r., kodeks ten stanowi wyjątek, gdyż nie został wydany przez organ samorządu zawodowego jak w przypadku innych omawianych zawodów zaufania publicznego, lecz przyjęto go jako zewnętrzną regulację wprowadzoną przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych (IESBA).

<sup>308</sup> Wydany na podstawie uchwały 01 III Sprawozdawczego Krajowego Zjazdu Izby Architektów z dnia 18 czerwca 2005 r.

<sup>309</sup> Wydany na podstawie uchwały 6/07 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 2 lutego 2007 r.

<sup>310</sup> Tożsame regulacje można odnaleźć w przypadku zawodów: lekarza; art. 4 Zaw.Lek.U., lekarza weterynarii; art. 4 Lek.Wet.U., pielęgniarki i położnej; art. 11 ust. 1 Zaw.Piel.Poł.U., farmaceuty; art. 21 pkt 1 Izb.Apt.U., diagnosty laboratoryjnego; art. 21 Diag.Lab.U., biegłego rewidenta; art. 8 pkt 3 Bieg.Rew.U., doradcy podatkowego; art. 36 pkt 1 Dor.Pod.U., rzecznika patentowego; art. 3 ust. 3 Rzcz.Pat.U., architektów i inżynierów budownictwa; art. 41 pkt 2 Samorz.Arch.Inż.U.

<sup>311</sup> Zob. np. art. 27 ust. 1 Rad.Pr.U., art. 11 ust. 1 Diag.Lab.U.

warunkuje uzyskanie prawa do wykonywania zawodu, a więc ma nie tylko wymiar symboliczny, ale i normatywny. Ślubowanie należy traktować jako uroczyste i publiczne przyrzeczenie należytego wypełniania obowiązków związanych ze specyfiką określonego zawodu, w tym obowiązków związanych ze sferą etyki. Akt ślubowania ma solenną postać oraz traktuje się go jako moment finalnej akcesji osoby do danej grupy zawodowej. Zwraca się uwagę na jego normatywną obligatoryjność, symboliczną doniosłość oraz wiążący się z nim fakt powstania rzeczywistych uprawnień i obowiązków związanych z wykonywaniem zawodu. Ślubowanie ma także istotną rolę w budowie etosu poszczególnych zawodów<sup>312</sup>.

Należy zauważyć, że znajomość etycznych zasad wykonywania zawodu jest w przypadku niektórych zawodów zaufania publicznego poprzedzona stosowną ścieżką edukacyjną, a następnie weryfikowana w drodze egzaminu<sup>313</sup>. Takie rozwiązanie należy ocenić jako prawidłowe. Bez wątpienia bowiem w przypadku zawodów zaufania publicznego edukacja etyczna powinna być częścią edukacji zawodowej. Skoro od przedstawicieli poszczególnych zawodów zaufania publicznego wymaga się umiejętności poprawnego etycznie zachowania w pewnych typowych – jak dla danych zawodów – sytuacjach oraz poddaje się ich odpowiedzialności dyscyplinarnej za działanie sprzeczne z zasadami etyki, to słuszne jest przyjęcie modelu, w którym po pierwsze – na etapie przygotowania do zawodu będą tych zasad nauczani, po wtóre – uzyskanie prawa do wykonywania zawodu będzie poprzedzone egzaminem z ich znajomości. Rzecz jasna, że samo poddanie się tej procedurze (zdobycia wiedzy i jej weryfikacji) nie zapewni pożądanego poziomu moralności zawodowej w danej korporacji, ale zagwarantuje osiągnięcie minimalnego celu edukacji etycznej. Zdaniem P. Skuczyńskiego polega on na przyswojeniu przez młodych adeptów wiedzy o normach zawartych w kodeksach etyki zawodowej, ich interpretacji i stosowaniu<sup>314</sup>. Warto też zauważyć, że proces edukacji etycznej w przypadku zawodów zaufania publicznego nie powinien kończyć się na osiągnięciu wspomnianego celu.

---

<sup>312</sup> G. Maroń, *Instytucja ślubowania adwokackiego w polskim porządku prawnym*, dostępne na stronie: [https://www.researchgate.net/publication/309619279\\_Instytucja\\_slubowania\\_adwokackiego\\_w\\_polskim\\_porzadku\\_prawnym\\_Institution\\_of\\_Advocate's\\_Oath\\_of\\_Office\\_in\\_the\\_Polish\\_Legal\\_Order](https://www.researchgate.net/publication/309619279_Instytucja_slubowania_adwokackiego_w_polskim_porzadku_prawnym_Institution_of_Advocate's_Oath_of_Office_in_the_Polish_Legal_Order) (dostęp z dnia 05.12.2019).

<sup>313</sup> Na gruncie ustawowym zostało to uregulowane w przypadku zawodów: adwokata; art. 78d ust. 8a Pr.Adw.U., radcy prawnego; art. 364 ust. 8a Rad.Pr.U., komornika sądowego; art. 117 ust. 5 Kom.Sąd.U., rzecznika patentowego; art. 31 ust. 1 pkt 7 Rzecz.Pat.U., biegłego rewidenta; art. 14 ust. 1 pkt 9 Bieg.Rew.U oraz doradcy podatkowego; art. 20 ust. 1 pkt 12 Dor.Pod.U. W pozostałych przypadkach kwestie te pozostają poza regulacją ustawową.

<sup>314</sup> P. Skuczyński, *Metoda i przedmiot etyki prawniczej*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006, s. 64.

Stan docelowy bowiem winna cechować internalizacja reguł, autonomiczna świadomość, zdolność dokonywania wyborów i rozstrzygnięcia dylematów moralnych w drodze świadomej refleksji. Proces rozwoju przebiega od biernego stosowania się do norm, do tworzenia własnych norm będących kryteriami oceny siebie i innych. Wprawdzie źródło ich treści nadal pochodzi z zewnątrz (kultura danej grupy zawodowej, jej etos), to sposób działania tych zasad jest autonomiczny, czyli oparty na własnej woli, uznaniu i rozumie. Osobę, która osiągnie docelowy poziom rozwoju moralnego można scharakteryzować jako jednostkę opierającą się na utrwalonych oraz zinternalizowanych regułach, mającą zdolność do przeciwstawienia się wpływowi zewnętrznym oraz do krytycznej oceny propagowanych w otoczeniu zewnętrznym wzorców. Osoba taka sama stawia sobie wysokie wymagania moralne, jest świadoma trudności w rozstrzygnięciu dylematów moralnych, potrafi im sprostać i ma poczucie odpowiedzialności za podjęte wybory. Taki stan należy uznać za cel maksymalny edukacji etycznej – cel sprowadzający się do wykształcenia potrzeby etycznego postępowania<sup>315</sup>.

Edukacja etyczna w przypadku zawodów zaufania publicznego nie powinna zatem kończyć się na etapie studiów, aplikacji czy egzaminów zawodowych. Etyka zawodowa odnosi się bowiem do wykonywania zawodu, więc jakakolwiek zmiana w tym zakresie powoduje powstanie nowych kwestii etycznych. Istotne zatem jest uświadomienie, że wiedza etyczna, jak każda inna, winna być uzupełniana oraz ona mieć charakter permanentny. Wszelka rutyna oraz mechaniczne posłuszeństwo są niszczące dla moralnego rozwoju, sprzyjają im zaś dialog i wewnętrzny namysł<sup>316</sup>.

Wyrazem legalizacji etyki zawodowej jest również poddanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego odpowiedzialności dyscyplinarnej za uchybienie jej zasadom. Wprawdzie odpowiedzialność dyscyplinarna zawodów zaufania publicznego będzie przedmiotem rozważań w rozdziale IV niniejszej pracy, jednak warto w tym miejscu krótko odnieść się do tej materii w kontekście refleksji nad etyką zawodową.

Przepisy ustaw korporacyjnych dotyczące materialnoprawnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej charakteryzują się jednolitością w zakresie

---

<sup>315</sup> I. Bogucka, *Minimalistyczne i maksymalistyczne cele edukacji etycznej prawników*, [w:] *Edukacja etyczna prawników. Cele i metody*, pod red. H. Izdebskiego i P. Skuczyńskiego, Warszawa 2010, s. 45–46; zob. też P. Skuczyński, *Metoda...*, *op. cit.*, s. 65.

<sup>316</sup> I. Bogucka, *Minimalistyczne...*, *op. cit.*, s. 48; zob. też T. Romer, M. Najda, *Etyka dla sędziów. Rozważania*, Warszawa 2007, s. 13–14. „moralność jest zadaniem do wykonania, pracą na całe życie. Nie warto liczyć na to, że po prostu dostaniemy ją, tak jak pilny uczeń dostaje wiedzę w dobrej szkole. Dobra szkoła w przypadku moralności to tylko kawałek drogi”, cyt. za I. Bogucka, *Minimalistyczne...*, *op. cit.*, s. 48.

stosowanej terminologii, stanowiąc, że przedstawiciele poszczególnych zawodów zaufania publicznego odpowiadają dyscyplinarnie za postępowanie sprzeczne z „zasadami etyki”. Pojęcia tego jednak nie należy zawężać do uchwał organów samorządów zawodowych kreujących kodeksy etyk zawodowych. Ma ono dużo szersze znaczenie. Jako postępowanie niezgodne z zasadami etyki należy bowiem przyjąć zachowanie nieuwzględniające podstawowych zakazów i nakazów, które wynikają z ogólnie obowiązujących norm etycznych, poniżających przedstawiciela danego zawodu w oczach opinii publicznej, godzące w zaufanie do zawodu, niezgodne z ugruntowanym orzecznictwem dyscyplinarnym. Ponadto zasady te mogą wynikać z historycznie ukształtowanych zwyczajów środowiska zawodowego, norm zwyczajowo przyjętych, być uregulowane w kodeksach etyk zawodowych lub innych aktach samorządowych<sup>317</sup>. Normy etyki zawodowej nie stanowią katalogu zamkniętego. Innymi słowy nie wszystkie normy są i mogą być spisane. Próba spisania ich wszystkich byłaby bowiem daremna, a w przypadku jej podjęcia kodeksy etyk zawodowych byłyby rozbudowanymi aktami, zawierającymi liczne normy o kazuistycznym charakterze. Dlatego też zwykle w zbiorach tych są umieszczane reguły o wysokim poziomie ogólności, a same zbiory mają charakter otwarty. Twórcy kodeksów celowo odwołują się do pojęć niedookreślonych typu: grzeczność, przyzwoitość, lojalność itp., których nie sposób jednoznacznie zdefiniować. Dopiero zatem ocena konkretnego zachowania, której dokonuje sąd dyscyplinarny, pozwala na ustalenie, czy i w jaki konkretnie sposób doszło do uchybienia danej zasadzie<sup>318</sup>.

Należy zauważyć, że przepisy ustaw korporacyjnych formułujące podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej w zawodach zaufania publicznego mają charakter blankietowy. Oznacza to, że samodzielnie nie pozwalają na ustalenie, czy określone zachowanie wypełnia ustawowe znamiona przewinienia dyscyplinarnego. Zatem dla przyjęcia odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawiciela określonego zawodu zaufania publicznego konieczne jest nie tylko określenie, że z tą właśnie podstawą wiąże się odpowiedzialność dyscyplinarna obwinionego, lecz także wskazanie

---

<sup>317</sup> Stanowisko takie jest również wprost wyrażane w treści poszczególnych kodeksów etyk zawodowych. Na przykład § 2 Kodeksu Etyki Adwokackiej stanowi, że „w przypadkach nieujętych w »Zbiorze« adwokat powinien kierować się zasadami ustalonymi w uchwałach władz samorządu adwokackiego, w orzecznictwie dyscyplinarnym oraz normach zwyczajowo przyjętych przez środowisko zawodowe”, podobną regulacją operuje Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. W § 3 pkt 4 tej regulacji ustalono bowiem, że „w przypadkach niewymienionych w kodeksie etyki komornicy powinni kierować się zasadami ustalonymi w uchwałach samorządu i orzecznictwie komisji dyscyplinarnej”.

<sup>318</sup> Postanowienie SN z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. SDI 6/16, OSNKW 2016, nr 11, poz. 73.

konkretnej zasady etycznej, której dany czyn dotyczy, oraz precyzyjne opisanie zachowania uznawanego za delikt dyscyplinarny<sup>319</sup>. Nie jest wystarczające wskazanie że obwiniony naruszył zasadę „koleżeństwa”, „lojalności” czy „zachowania tajemnicy zawodowej”. Organ orzekający obowiązany jest do skonkretyzowania tych pojęć, jak również do zaprezentowania w tym zakresie stosownej argumentacji. Nie można bowiem zapomnieć, że rolą organów orzekających o odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest wyłącznie sankcjonowanie czynów uznanych za przewinienia zawodowe, lecz także konkretyzacja standardów etyki zawodowej obowiązujących przedstawicieli poszczególnych grup zawodowych. W każdym przypadku zatem należy dokładnie rozstrzygnąć, na czym konkretnie polegało naruszenie zasad etyki zawodowej, ponieważ tylko w ten sposób zostanie wypełniony konstytucyjny wymóg określoności czynu, który może stanowić podstawę odpowiedzialności represyjnej w formie odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>320</sup>.

Należy też mieć na uwadze, że skoro przepisy rangi ustawowej nie mogą stanowić samodzielnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, to tym bardziej tego rodzaju podstawy nie może stanowić przepis kodeksu etyki zawodowej. Uregulowania zawarte w tych aktach normatywnych nie stanowią samoistnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Konsekwencją przyjęcia zasady opierania się na przepisach rangi ustawowej przy konkretyzującej i posiłkowej roli regulacji o charakterze podustawowym, zarówno na etapie formułowania zarzutu, jak i samego orzekania, jest konieczność precyzyjnego opisu zachowania uznawanego za delikt dyscyplinarny oraz określenia, która z podstaw odpowiedzialności ma zastosowanie w tym konkretnym przypadku<sup>321</sup>.

Stosując w odpowiedni sposób zasady odpowiedzialności karnej, należy wyodrębnić następujące przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu naruszenia zasad etyki:

- 1) czyn (zachowanie się przedstawiciela danego zawodu zaufania publicznego, przybierające postać działania lub zaniechania),

---

<sup>319</sup> Wyrok SN z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. SDI 32/14, OSP 2015, nr 7–8, poz. 80.

<sup>320</sup> Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. I KK 7/18, LEX nr 2621067.

<sup>321</sup> Wyrok SN z dnia 29.10.2019 r., SDI 22/09, LEX nr 1615502 – „Materialnoprawna podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak jak każdej odpowiedzialności represyjnej musi być oparta na przepisie rangi ustawowej, a jedynie ewentualnie uzupełniona o przepisy podustawowe albo zawarte w uchwałach organów korporacyjnych”; zob. też postanowienie WSD z dnia 26 kwietnia 2014 r., WSD 17/14, Legalis nr 1515078.



- 2) czyn dyscyplinarnie bezprawny (taki, który jest zakazany przez prawo dyscyplinarne), tzn.:
  - a) wypełniający znamiona typu deliktu dyscyplinarnego w postaci postępowania sprzecznego z zasadami etyki,
  - b) nieobjęty kontratypem dyscyplinarnym, czyli sytuacją wyłączającą odpowiedzialność, jak np. obrona konieczna czy stan wyższej konieczności,
- 3) czyn społecznie szkodliwy (tzn. godzący w dobro prawne, czyli naruszający to dobro lub narażający je na niebezpieczeństwo) w stopniu więcej niż znikomym,
- 4) czyn zawiniony (gdy można sprawcy postawić zarzut niewłaściwego stosunku do realizacji deliktu dyscyplinarnego), czyli:
  - a) popełniony w jednej z czterech tzw. form winy (na podstawie art. 9 § 1 i § 2 k.k. należy wyróżnić dwie formy winy umyślnej – zamiar bezpośredni i ewentualny oraz dwie formy winy nieumyślnej – lekkomyślność i niedbalstwo),
  - b) przy braku okoliczności wyłączających winę, np. niepoczytalność czy usprawiedliwiona nieświadomość bezprawności deliktu<sup>322</sup>.

W celu pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności dyscyplinarnej wszystkie z wyszczególnionych przesłanek muszą być spełnione łącznie. Dopiero wówczas można mówić o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego. W takim przypadku wobec jego sprawcy może być zastosowany odpowiedni środek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wszystkie pragmatyki analizowanych zawodów zaufania publicznego zawierają ich katalogi uporządkowane od kary najłagodniejszej do najsurowszej<sup>323</sup>. Wśród typowych kar stosowanych wobec przedstawicieli zawodów zaufania publicznego można wymienić:

- 1) upomnienie,
- 2) naganę,
- 3) karę pieniężną,
- 4) zawieszenie w czynnościach zawodowych (okres zawieszenia ,zróżnicowany w zależności od rodzaju zawodu)
- 5) pozbawianie prawa do wykonywania zawodu.

---

<sup>322</sup> S. Sykuna, *Etyka prawnicza – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2019, Legalis.

<sup>323</sup> *Ibidem*.

Kary upomnienia oraz nagany stosuje się za przewinienia o najmniejszym ciężarze gatunkowym. Można powiedzieć, że funkcjonują one jako środek represyjno-wychowawczy dotyczący sfery życia psychicznego i zawodowego osoby wykonującej daną profesję. Ich zastosowanie doprowadza do uszczuplenia dobra osobistego, jakim jest m.in. posiadanie przez przedstawiciela zawodu zaufania publicznego statusu osoby sumiennie i rzetelnie wypełniającej swoje obowiązki. Orzeczenie tego typu kar skutkuje zatem utratą dobrej opinii w środowisku zawodowym, przy czym owa utrata jest większa w odniesieniu do kary nagany, z którą niewątpliwie wiąże się silniejszy stopień potępienia czynu. Poza tym kara nagany, podobnie jak następna w kolejności kara pieniężna, wiąże się z czasową utratą biernego prawa wyborczego do organów samorządu zawodowego. Wysokość kary pieniężnej konkretyzuje się na gruncie poszczególnych ustaw korporacyjnych. Najdotkliwymi karami są niewątpliwie kary zawieszenia w czynnościach zawodowych oraz pozbawiania prawa do wykonywania zawodu.

Należy zauważyć, że określony powyżej katalog kar nie jest katalogiem zamkniętym. Na gruncie poszczególnych ustaw jest on bowiem uzupełniany o kary determinowane rodzajem wykonywanych czynności. Dla przykładu: wobec komornika sądowego można zastosować karę w postaci zakazu przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela na okres od roku do trzech lat. Wobec lekarza z kolei sąd lekarski może orzec karę zakazu pełnienia funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych ochrony zdrowia na okres od roku do pięciu lat. Szersze rozważania na temat charakteru kar zostaną zawarte w rozdziale IV pt. *Odpowiedzialność dyscyplinarna w zawodach zaufania publicznego*.

## **6. Charakter prawny kodeksów etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego**

Ostatnią kwestią dotyczącą omawianej materii, która niewątpliwie wymaga szczegółowej analizy, jest określenie charakteru prawnego kodeksów etyk zawodowych zawodów zaufania publicznego. Temat jest niezwykle istotny, gdyż – jak wykazano wcześniej – naruszenie zasad etyki niesie za sobą poważne skutki prawne. Warto zatem zbadać, czy i na jakiej podstawie normy etyki możemy w ogóle uznać za obowiązujące.

*Prima facie* mogłoby się wydawać, że kodeksy etyk zawodowych są aktami prawnymi, a przynajmniej takowe przypominają. Wiąże się to głównie z ich sferą

techniczną. Należy bowiem zauważyć, że postanowienia w nich zawarte są formułowane w formie artykułów bądź paragrafów, a zatem operują nazewnictwem typowym dla aktów prawnych. Ponadto reguły zawarte w kodeksach oprócz uzasadnienia aksjologicznego mają także uzasadnienie tetyczne, a same kodeksy podlegają procesowi promulgacji. Co prawda uwydatnia to proces jurydyzacji, aczkolwiek niewątpliwie nie przesądza o ich prawnym charakterze.

Traktowanie kodeksów etyk zawodowych jako aktów normatywnych *sensu largo* zdaje się w pełni uzasadnione. Problematiczne wszak jest kwalifikowanie ich jako aktów normatywnych *sensu stricto*<sup>324</sup>.

Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga pierwszoplanowo dokonania analizy mającej na celu ustalenie, czy kodeksy etyk zawodowych możemy traktować jako źródła prawa. Materię tę należy rozważyć w dwóch aspektach: po pierwsze – czy regulacje w nich zawarte można traktować jako powszechnie obowiązujące na gruncie aktualnego stanu prawnego, po drugie – czy charakter kodeksów etyk zawodowych może skłaniać do nadania im statusu aktów wewnętrznie obowiązujących.

W odniesieniu do pierwszej kwestii należy zauważyć, że na pojęcie „prawa powszechnie obowiązującego” składa się kilka czynników. Należą do nich: treść normy generalnej i abstrakcyjnej, upoważnienie do jej wydania, zawierające wskazanie podmiotów właściwych do jej wydania, wymaganą procedurę oraz formę<sup>325</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że analiza Konstytucji RP, a zwłaszcza jej rozdziału III nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca jednoznacznie i zamierzenie przyjął przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z prac legislacyjnych nad obecną Konstytucją można wyprowadzić wnioski, że „zamknięcie” w stosunku do aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyraża się w tym, że Konstytucja szczegółowo wylicza formy aktów normatywnych (przedmiotowy aspekt zamkniętej koncepcji źródeł prawa), jak również podmioty, które upoważnione są do ich wydawania. Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny negatywne konsekwencje „otwartego” systemu źródeł prawa objawiają się w tym, że ustrój tworzenia prawa może być kształtowany arbitralnie, a system prawa

---

<sup>324</sup> Za R. Sarkowiczem można przyjąć, że akty normatywne należy dzielić na akty normatywne *sensu largo* (autor kwalifikuje do nich każdy akt mówiony i pisany, który zawiera normy jakiegokolwiek rodzaju o charakterze generalnym i abstrakcyjnym) oraz akty normatywne *sensu stricto* (rozumiane jako akty prawne, stanowiące normy prawne); zob. R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 210.

<sup>325</sup> A. Daniluk-Jarmoniuk, *Charakter prawny kodeksu etyki lekarskiej*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 3, s. 142.

ulega „rozchwianiu”. Oznacza to, że niejasne stają się relacje pomiędzy typami aktów normatywnych, a także nieoperatywne stają się reguły rozstrzygania pomiędzy nimi kolizji. Z uwagi na to system prawny traci cechy pewności<sup>326</sup>.

Zamknięcie katalogu źródeł prawa pod względem podmiotowym oraz przedmiotowym wyklucza zatem możliwość kwalifikacji kodeksów etyki zawodowej jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wobec tego rozważenia wymaga możliwość ich kwalifikacji jako aktów prawa wewnętrznego.

Podstawę kreowania tego typu regulacji stanowi art. 93 Konstytucji, gdzie ustrojodawca pośrednio nazywa określone rodzaje aktów „źródłami wewnątrznie obowiązującego prawa”, wskazując jednocześnie na cechy je charakteryzujące. W myśl tego przepisu uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Należy jednak zauważyć, że art. 93 Konstytucji nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane w obowiązującym stanie prawnym. Tym samym nie zamknął katalogu co do formy oraz podmiotów uprawnionych do ich wydawania. Uzupełnienie takiego katalogu może następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i postanowień ustawowych, które mogą upoważniać do wydawania takich aktów, gdy tylko respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Wyłącznie taka wykładnia odpowiada naturze aktów prawa wewnętrznego oraz potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego. Uznanie bowiem, że akty wewnętrzne mogłyby być wydawane wyłącznie w formach przewidzianych w art. 93 Konstytucji i tylko przez podmioty tam wskazane, oznaczałoby pozbawienie innych organów możliwości kreowania jakichkolwiek regulacji prawnych, choćby takich, które odnoszą się wyłącznie do jednostek (organów) tym organom podległym. Z tego też względu podkreślenia wymaga, że system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do określonego wcześniej systemu aktów powszechnie obowiązujących – charakter otwarty. Trzon tego systemu sprowadza się

---

<sup>326</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648.

do aktów określonych *expressis verbis* w art. 93 Konstytucji, aczkolwiek nie ma konstytucyjnego zakazu stanowiącego, aby przepisy ustawowe upoważniały również inne podmioty do stanowienia uchwał czy zarządzeń bądź nawet aktów nazwanych w inny sposób, lecz także odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym. Ważne przy tym jest, aby wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieściły się w modelu określonym w art. 93 Konstytucji<sup>327</sup>.

Sławomira Wronkowska zauważa, że „wobec wyraźnie restryktywnego unormowania w Konstytucji systemu źródeł prawa można przyjąć, że akt wewnętrzny to akt kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki, pod warunkiem że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej (a nie jakimkolwiek innemu podmiotowi) podległej organowi wydającemu akt. Normy aktu wewnętrznego nie mogą więc być adresowane do jednostki czy jej organizacji ani też nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu akt [...]. Realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć refleksu w stosunku do obywatela i jego organizacji, bo nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli”<sup>328</sup>.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt statusu kodeksów etyk zawodowych zawodów zaufania publicznego, należy rozstrzygnąć, czy kodeksy spełniają warunki przewidziane dla aktów prawa wewnętrznego. O ile w aspekcie podmiotowym kwalifikacja zdaje się uzasadniona<sup>329</sup>, to aspekt przedmiotowy budzi wątpliwości.

Jako pierwsze nasuwa się pytanie, czy regulacje etyk zawodowych mają refleks w stosunku do obywatela. Jak podniesiono bowiem, realizacja normy wewnętrznej nie

---

<sup>327</sup> Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116; zob. też wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648.

<sup>328</sup> S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO Materiały” 2000, z. 38, s. 89.

<sup>329</sup> Akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane przez „organ”, ale należy przez to rozumieć nie tylko organ państwowy, lecz także działający we własnym imieniu podmiot prawa publicznego, np. samorząd zawodowy czy zakład administracyjny, zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 80–81, cyt. za: P. Skuczyński, *Etyka adwokatów i radców prawnych*, Warszawa 2016, Legalis. W zakresie podległości organizacyjnej za kluczowe można uznać rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 (OTK-A 2004, nr 2, poz. 9) stwierdził, że „[...] w przypadku korporacji zawodów zaufania publicznego podległość wobec dyspozycji zawartych w aktach wyższych organów samorządu zawodowego dotyczyć może wyłącznie – zwłaszcza w sferze objętej konstytucyjnie gwarantowanymi swobodami jednostki – jedynie niższych (podległych) organów samorządu (w granicach ich podległości) oraz podmiotów (osób) zrzeszonych w odpowiedniej korporacji zawodowej. Nie obejmuje natomiast osób (podmiotów) nie pozostających w stosunku przynależności czy podległości korporacyjnej”.

może upoważniać ani zobowiązywać adresata aktu do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli. Przeprowadzana wcześniej analiza w zakresie roli kodeksów etyk zawodowych wyraźnie wskazuje na to, że regulacje w nich zawarte określają stosunek przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do podmiotów, które obsługują. Niewątpliwie zatem normy zawarte w kodeksach etyk zawodowych, choć adresowane wprost do przedstawicieli poszczególnych grup zawodowych, wywierają skutki prawne w stosunku do podmiotów zewnętrznych. Samo ich funkcjonowanie ma niebagatelne znaczenia dla ochrony życia, zdrowia czy bezpieczeństwa prawnego innych ludzi. Swym oddziaływaniem wykraczają zatem szeroko poza środowiska korporacji zawodowych<sup>330</sup>.

Kolejno należy rozważyć kwestię wymogu podstawy ustawowej do wydania aktu prawa wewnętrznego. Istotne przy tym jest, czy taką podstawę mogą stanowić ogólne normy wyznaczające zadania konkretnego podmiotu, czy musi to być przepis wyraźnie upoważniający dany organ do wydania aktu. Jak zauważa P. Skuczyński, normy zadaniowe nie są wystarczające, gdyż otwartość katalogu źródeł prawa wewnętrznego nie oznacza dowolności w przypisywaniu kompetencji prawotwórczej<sup>331</sup>. Mając na uwadze to założenie, należy zauważyć, że regulacje poświęcone etyce zawodowej na gruncie poszczególnych ustaw korporacyjnych mają znaczny stopień zróżnicowania. Pomijając już kwestię podnoszonych już wcześniej rozbieżności terminologicznych, należy zauważyć, że np. w art. 3 ust. 1 prawa o adwokaturze mamy do czynienia z typową ogólną normą wyznaczającą, że „ustalenie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie” jest zadaniem samorządu zawodowego. Z kolei w ustawie o radcach prawnych mamy do czynienia z przepisem wyraźnie upoważniającym organ do wydania aktu. Z treści art. 57 pkt 7 wynika bowiem, że do Krajowego Zjazdu Radców prawnych należy uchwalanie zasad etyki radców prawnych. Co za tym idzie, gdyby uznać kodeksy etyk zawodowych (sformułowanych na podstawie cytowanych przepisów) za akty prawa wewnętrznego, to tym samym należy wskazać, że jeden z nich nie ma podstawy ustawowej. Pomimo to pozostaje on w obrocie prawnym, dlatego stanowi to argument za odrzuceniem tego ujęcia<sup>332</sup>.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że należy stanowczo odmówić kodeksom etyk zawodowych zawodów zaufania publicznego statusu źródeł prawa.

---

<sup>330</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego TK R. Orzechowskiego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r., sygn. U 1/92, OTK 1992, nr 2, poz. 38.

<sup>331</sup> P. Skuczyński, *Etyka adwokatów...*, *op. cit.*

<sup>332</sup> *Ibidem.*

Nie mieszczą się one bowiem w zamkniętym przez ustrojodawcę katalogu aktów powszechnie obowiązujących, a ich specyfika wyklucza również możliwość kwalifikacji ich jako aktów o charakterze wewnętrznym. Spostrzeżenia te jednak nie rozwiązują kwestii ustalenia charakteru prawnego kodeksów etyki. Wskazują tylko, że normy w nich zawarte są poza systemem prawnym. Nie zmienia to jednak faktu, że kodeksy pozostają w obrocie prawnym, obowiązują i wywierają doniosłe skutki prawne. Należy zatem rozstrzygnąć, w myśl jakiej koncepcji możemy regulacje w nich zawarte uznać za obowiązujące. W tym zakresie pomocna zadaje się lektura orzecznictwa.

Dyskusja na temat statusu kodeksów etyk zawodowych została zainicjowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który 7 stycznia 1992 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów Kodeksu Etyki Lekarskiej<sup>333</sup>. W uzasadnieniu do wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że uchwalony przez Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Lekarzy Kodeks Etyki Lekarskiej<sup>334</sup> ma charakter aktu normatywnego z zakresu administracji państwowej oraz że Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do jego kontroli.

Pogląd ten nie został podzielony przez Prokuratora Generalnego, który w piśmie z dnia 12 czerwca 1992 r. podniósł, że tryb uchwalania i charakter kodeksu wskazują, że nie jest on aktem podlegającym kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadniając tę tezę, Prokurator Generalny zauważył, że z art. 33 pkt 1 ustawy o izbach lekarskich nie wynika obowiązek, a prawo Krajowego Zjazdu Lekarzy do uchwalenia zasad etyki i deontologii lekarskiej, przy czym z przepisu tego, jak i innych przepisów ustawy, nie wynika, aby ustawodawca traktował te zasady jako akt wykonawczy do ustawy. Z treści powołanego przepisu odczytuje się, że jest to uprawnienie, które zostało nadane najwyższemu organowi korporacji lekarskiej do swobodnego określenia zasad etyki oraz deontologii zawodowej lekarzy jako aktu wewnątrz korporacyjnego. Prokurator Generalny zauważył jednak, iż mimo tego, że zasady etyczno-

---

<sup>333</sup> We wniosku RPO wniósł o stwierdzenie, czy art. 37 KEL jest zgodny z art. 90 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, czy art. 76 KEL jest zgodny z art. 110 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego, czy art. 26 KEL jest zgodny z art. 14 ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza, oraz czy art. 46 KEL w zw. z art. 48 KEL jest zgodny z art. 23a Kodeksu karnego, zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 1992 r., sygn. U. 1/92 OTK 1992, nr 2, poz. 38.

<sup>334</sup> Kodeks został uchwalony na podstawie art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158 ze zm.) stanowiącym, że zadaniem samorządu lekarzy jest w szczególności ustanawianie obowiązujących wszystkich lekarzy zasad etyki i deontologii zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie, w zw. z art. 33 pkt 2 tejże ustawy, w myśl którego Krajowy Zjazd Lekarzy w szczególności: uchwała zasady etyki i deontologii zawodowej.

deontologiczne występują w obrębie aktów normatywnych państwa, to jednak same takim aktem nie są. Co za tym idzie, za inną okoliczność przemawiającą za uznaniem, że KEL nie jest aktem podlegającym kontroli Trybunału Konstytucyjnego, uznał brak jego właściwości do kontroli aktów prawnych, wydanych przez organy i organizacje wymienione w przepisach art. 33a ust. 1 Konstytucji i art. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zasadniczym zatem problemem, z jakim musiał zmierzyć się Trybunał Konstytucyjny, stała się kwestia jego własnej kognicji w tej sprawie. Innymi słowy, kwestią wymagającą rozważenia stało się pytanie, czy orzekanie w sprawach zgodności reguł etycznych stanowionych przez organy samorządów zawodowych z Konstytucją oraz innymi obowiązującymi przepisami prawa należy do właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

Rozstrzygając tę kwestię, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotem jego oceny nie może być sama norma etyczna, a jedynie norma prawna, którą norma etyczna dookreśla<sup>335</sup>. Uzasadniając swoje stanowisko, podniósł nadto, że normy zawarte w kodeksie mają charakter deontologiczny, a nie norm należących do zakresu administracji państwowej. Stanowienie tego rodzaju reguł nie należy do właściwości organów państwa. Państwo zatem nie jest uprawnione do zlecenia stanowienia tych norm komukolwiek, także organom samorządu zawodowego. Państwo może bowiem zlecić wyłącznie ustanawianie norm prawnych. Normy deontologiczne same przez się takiego charakteru nie mają. Należą bowiem do niezależnego od prawa zbioru norm etycznych. Upoważnienie, które ustawodawca zawarł w ustawie o izbach lekarskich do uchwalenia przez zjazd lekarzy norm deontologicznych, należy traktować jako ustawowe potwierdzenie powszechnie uznawanego prawa korporacji lekarskiej (jak również innych korporacji zawodowych) do określania zasad deontologicznych<sup>336</sup>.

Normy etyczne mogą być inkorporowane do systemu prawnego przez postanowienia określonego aktu prawnego. Taka inkorporacja objawia się na gruncie ustaw korporacyjnych. Reguły zawarte w kodeksach etyki, nie stanowiąc samoistnej podstawy materialno-prawnej, dookreślają normy prawne zawarte w ustawach

---

<sup>335</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 1992 r., sygn. U. 1/92, OTK 1992, nr 2, poz. 38.

<sup>336</sup> *Ibidem*.



korporacyjnych. Tak dookreślone normy prawne mogą oczywiście stanowić przedmiot badania Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia ich legalności<sup>337</sup>.

Należy zatem zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny przyjął w tym przypadku koncepcję „złożonej normy ustawowej”. Definiując ją w kontekście omawianego orzeczenia, można powiedzieć, że stanowisko to zakłada, iż niektóre elementy normy prawnej o randze ustawowej mogą zawierać się nie w ustawie, lecz w akcie zawierającym zbiór zasad deontologicznych. Poprzez odesłanie zawarte w ustawie normy etyczne nabierają znaczenia prawnego oraz stają się elementem składowym normy ustawowej<sup>338</sup>.

W analizowanym orzeczeniu koncepcja „złożonej normy ustawowej” została ujęta w wersji „słabej”, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie powołał w sentencji KEL jako samodzielnego przedmiotu kontroli. Przyjął za niego bowiem przepisy ustawy o izbach lekarskich, dookreślone przez regulacje KEL<sup>339</sup>.

Prezentowana koncepcja została podtrzymana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, choć uległa pewnej – istotnej z uwagi na przedmiot kontroli – modyfikacji. Charakter prawny KEL był bowiem ponownie rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07. Chcąc właściwie zobrazować pewną zmianę stanowiska, należy zaprezentować syntetycznie stan faktyczny, na tle którego zostało wydane przedmiotowe orzeczenie.

Otóż w skardze konstytucyjnej skarżąca wносиła o stwierdzenie, że art. 15 pkt 1, art. 41 i 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich<sup>340</sup> dookreślone przez art. 52 kodeksu etyki lekarskiej, w związku z treścią przyrzeczenia lekarskiego w części brzmiącej „nie podważając zaufania do nich (kolegów lekarzy)”, w zakresie, w jakim przepisy te ograniczają konstytucyjną zasadę wolności słowa i prawa do krytyki, są niezgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 17 ust. 1 i art. 63 Konstytucji oraz w związku z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>341</sup>.

Skarżąca, zatrudniona wówczas na stanowisku adiunkta w Katedrze i Klinice Chorób Zakaźnych Wieków Dziecięcego Akademii Medycznej we Wrocławiu, podjęła

---

<sup>337</sup> *Ibidem*.

<sup>338</sup> A. Kustra, *Koncepcja „złożonej normy ustawowej” w kontekście orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących kodeksu etyki lekarskiej*, [w:] *Konstytucjonalizm polski i czeski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*, Toruń 2009, s. 182-183.

<sup>339</sup> *Ibidem*.

<sup>340</sup> Dz.U. z 1989 r. Nr 30, poz. 158, ze zm., dalej jako u.i.l.

<sup>341</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.

polemikę z kierownikiem tej katedry na temat zasadności punkcji lędźwiowych przeprowadzanych na dzieciach, które przeszły poświnkowe zapalenie opon mózgowych. Skarżąca o przeprowadzaniu takich czynności przez kierownika katedry poinformowała organ samorządu zawodowego, a nadto wyraziła swą dezaprobatę wobec przeprowadzania tego rodzaju zabiegów na łamach czasopisma.

W związku z dokonanymi publikacjami Okręgowy Sąd Lekarski Dolnośląskiej Izby Lekarskiej uznał skarżącą winną popełnienia przewinienia zawodowego w postaci naruszenia art. 52 KEL – „lekarz powinien zachować szczególną ostrożność w formułowaniu opinii o działalności zawodowej innego lekarza, w szczególności nie powinien publicznie dyskredytować go w jakikolwiek sposób” – wymierzając jej karę nagany. Skarżąca odwołała się od przedmiotowego rozstrzygnięcia do Naczelnego Sądu Lekarskiego, który – uwzględniając częściowo odwołanie – zmienił zaskarżone orzeczenie co do rodzaju kary, wymierzając skarżącej karę upomnienia. Sąd dyscyplinarny oddalił natomiast zarzuty naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 52 ust 2 KEL. Istotne przy tym jest to, że sądy obu instancji oparły swoje rozstrzygnięcia na stwierdzeniu, że wspomniane postanowienie KEL sankcjonuje sam fakt publicznej wypowiedzi dyskredytującej innego lekarza, niezależnie od jej prawdziwości.

W skardze konstytucyjnej skarżąca sformułowała zarzuty przede wszystkim wobec art. 52 ust. 2 KEL w związku z cytowanym wcześniej fragmentem przyrzeczenia lekarskiego. W nawiązaniu do wcześniejszej linii orzeczniczej dotyczącej statusu kodeksów etyki zawodowej skarżąca wskazała stosowne przepisy ustawy o izbach lekarskich (art. 15 pkt 1, art. 41 i art.42 ust. 1) jako ustanawiające normę dookreślaną następnie przez art. 52 ust. 2 KEL. Skarżąca zaznaczyła, że są przesłanki uznania KEL za akt zawierający normy o charakterze prawnym, a nie tylko etycznym i w razie przyjęcia takiego stanowiska ocenie Trybunału może podlegać art. 52 ust. 2 KEL jako norma samoistna.

Trybunał Konstytucyjny częściowo skorzystał z możliwości, jaką zasugerowała mu skarżąca, pozostawiając w uzasadnieniu skargi „otwartą furtkę” dla kontroli przez Trybunał postanowień samego KEL. Należy bowiem zauważyć, że w sentencji wyroku Trybunał przyjął „mocną” wersję kontroli „złożonej normy ustawowej”<sup>342</sup> i za przedmiot kontroli przyjął normę prawną wywiedzioną z art. 52 ust 2 KEL w związku

---

<sup>342</sup> Tak A. Kustra, *op. cit.*, s. 184.

z art. 15 pkt 1, art. 41 i art. 42 ust. 1 u.i.l. Zakresem kontroli Trybunał objął więc wymienione przepisy i postanowienia z naciskiem na art. 52 ust 2 KEL, który – zdaniem Trybunału – zawierał zasadniczy w rozpatrywanej sprawie opis zakazanego i sankcjonowanego zachowania lekarza. Trybunał podkreślił ponadto, że przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji jest akt normatywny w rozumieniu materialnym.

Sposób rozumienia tego pojęcia, zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą<sup>343</sup>, zakłada, że do stałych elementów rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego należy zaliczyć: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego, niewątpliwie uznawanymi za normatywne, 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego. Zaznaczyć należy, że Trybunał zawsze stał na stanowisku, że jeżeli w aktach tych odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. W takich przypadkach Trybunał stosuje swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych. W przeciwnym bowiem przypadku, spośród dużej liczby tego typu aktów, wydawanych przez różne organy państwowe, a niekiedy również inne podmioty, większość pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną kontrolą ich konstytucyjności bądź legalności.

Z drugiej strony postanowienia art. 79 ust. 1 Konstytucji nie powinny być postrzegane w izolacji od pozostałych przepisów ustawy zasadniczej, szczególnie tych które normują kompetencje TK. Zakres kognicji Trybunału wyznaczony jest bowiem przede wszystkim treścią art. 188 Konstytucji, w myśl którego „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

---

<sup>343</sup> Zob. orzeczenia TK: z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10; z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13; z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 41, z dnia 13 marca 2001 r., sygn. K 21/00, OTK 2001, nr 3, poz. 49; z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 164; z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK 1999, nr 7, poz. 170; z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK 2000, nr 2, poz. 68; z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK 2001, nr 5, poz. 127 oraz z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1”.

Z uwagi na taki stan rzeczy Trybunał – także w trybie skargi konstytucyjnej – może kontrolować hierarchiczną zgodność wyłącznie tych aktów normatywnych, o których mowa w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP<sup>344</sup>.

Przechodząc do analizy przedmiotu zaskarżenia, Trybunał odniósł się do specyfiki rozpatrywanej sprawy. Polega ona na tym, że opis zakazanego i sankcjonowanego zachowania lekarza jest w całości zawarty w art. 52 ust. 2 KEL, a ujęte w skardze przepisy ustawy o izbach lekarskich jedynie zobowiązują lekarzy do przestrzegania zasad etyki zawodowej oraz sankcjonują ich nieprzestrzeganie.

W ocenie Trybunału art. 52 ust. 2 KEL ma niewątpliwie charakter generalny (dotyczy bowiem kategorii niezindywidualizowanych imiennie adresatów) oraz abstrakcyjny (jego treść nie wyczerpuje się w jednostkowym nakazie określonego zachowania się). Jednak ze względu na źródło i charakter prawny reguły postępowania w nim zawartej kwestionuje się jego charakter normatywny. W odniesieniu bowiem do wcześniej poczynionych uwag (dot. art. 188 pkt 1–3 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP) nie sposób uznać, że przedmiotem kontroli może być omawiany przepis KEL rozpatrywany samodzielnie (tj. odrębnie od przepisów ustawy o izbach lekarskich). Zdaniem Trybunału postanowienia kodeksu etyki zawodowej ujęte w izolacji od właściwych przepisów ustawowych należą do odrębnego – deontologicznego – porządku normatywnego i uzyskują walor prawny w obszarze prawa powszechnie obowiązującego właśnie ze względu na postanowienia rangi ustawowej i w zakresie przez ustawę wskazanym, w szczególności przez przepis stanowiący podstawę prawną wydania KEL.

Trybunał przyjął zatem za przedmiot kontroli postanowienia art. 52 ust. 2 KEL w związku z odpowiednimi przepisami u.i.l., a ściśle rzecz ujmując – normę prawną wywiedzioną z powołanych przepisów i postanowień. W konsekwencji ustalił kontekst normatywny oraz dokonał wykładni art. 52. ust. 2 KEL.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w stosunku do poprzednio omawianego orzeczenia nastąpiła pewna zmiana stanowiska Trybunału

---

<sup>344</sup> J. Trzeciński, M. Wiącek, komentarz do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, Warszawa 2016, LEX.

Konstytucyjnego. Co prawda mieści się ona w obranej koncepcji „złożonej normy ustawowej”, jednak doszło do wyraźnej zmiany relacji pomiędzy normą dookreślaną a normą dookreślającą w stosunku do założenia przyjętego wcześniej. O ile bowiem w postanowieniu z 1992 r. kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegały przepisy ustawowe w związku z KEL, to w wyroku z 2008 r. Trybunał uznał, że jego kognicji podlega przepis KEL w związku z przepisami ustawowymi. Mimo że Trybunał nie przyjął tezy o samoistnym charakterze KEL, to nie należy znaczenia wyroku z 2008 r. bagatelizować. Po raz pierwszy bowiem regulacje kodeksu etyki zawodowej zostały wskazane w sentencji jako podstawowy, choć nie samoistny przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wobec tego, jak już wspomniano, koncepcja „złożonej normy ustawowej” została przyjęta w mocniejszej wersji. Świadczy to o bardziej liberalnym i elastycznym traktowaniu przez TK norm zawartych w kodeksach etyk zawodowych. Ponadto wskazuje to na pewną dynamikę w definiowaniu normy prawnej oraz aktu normatywnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>345</sup>.

Koncepcja złożonej normy ustawowej mimo znacznego upływu czasu pozostaje aktualna, na co wskazuje fakt podtrzymywania jej w orzecznictwie<sup>346</sup>. Ponadto w świetle przeprowadzonych wcześniej rozważań zdaje się ona rozwiązaniem trafnym. Jak wykazano wcześniej, proces legalizacji zasad etyki zawodowej objawia się ustanowieniem na gruncie ustaw korporacyjnych obowiązku ich przestrzegania, uprawnieniem samorządu do ich stanowienia przez stosowne organy oraz wprowadzeniem sankcji za ich nieprzestrzeganie. To dzięki temu normy etyki zyskują walor prawny w obszarze prawa powszechnie obowiązującego. Z kolei normy zawarte w kodeksach etyk zawodowych, ujęte w izolacji od właściwych przepisów ustawowych, należą do odrębnego – deontologicznego – porządku normatywnego. Przeprowadzona analiza wykazała również, że nie ma podstaw, by kodeksy etyk zawodowych traktować jako źródła prawa.

Powyższe rozważania warto jeszcze uzupełnić o kilka istotnych uwag dotyczących ewentualnej kolizji norm prawnych z normami etyki zawodowej. Aby to uczynić, należy w pierwszej kolejności wskazać na typowe relacje, jakie zachodzą pomiędzy prawem a moralnością. Za punkt odniesienia należy przyjąć relacje przedmiotowe, czyli określające zakres regulacji prawnej i moralnej.

---

<sup>345</sup> A. Kustra, *op. cit.*, s. 185-186; zob. też A. Daniluk-Jermoniuk, *op. cit.* s. 138.

<sup>346</sup> Zob. np. postanowienie SN z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. SDI 71/15, OSNKW 2016, nr 5, poz. 34.

Otóż zakresy regulacji prawnej oraz moralnej krzyżują się. Istnieją zarówno takie zachowania, które reguluje moralność, a nie reguluje prawo, jak i takie, które są wyłącznym przedmiotem regulacji prawnej. Ponadto istnieje taka sfera zachowań, która jest regulowana i przez prawo, i przez moralność<sup>347</sup>.

Przenosząc tę myśl na grunt rozważań dotyczących relacji pomiędzy normami prawnymi a normami etyki zawodowej, należy zauważyć, że funkcjonują takie rodzaje zachowań, które są wyłącznym przedmiotem regulacji etycznych (np. kwestie lojalności, uczciwości, koleżeństwa), takie, które są wyłącznym przedmiotem regulacji prawnych (np. kwestie techniczne dotyczące m.in. zasad biurowości czy terminowości, a także normy prawne stanowiące o zakazach, nakazach oraz dozwoleniach wiążących się ze specyfiką zawodu, np. zagadnienia dotyczące obowiązków, kwalifikacji, kompetencji), jak i takie, które są przedmiotem regulacji obydwu wspomnianych typów norm (np. kwestia zachowania tajemnicy zawodowej).

Wobec tak zakreślonych kategorii można wskazać na pewne rodzaje ich wzajemnego oddziaływania. W pierwszym przypadku normy etyczne – jako autonomiczne w stosunku do norm prawnych – nie wymagają legitymacji jurystycznej. Sytuacja nieco komplikuje się w przypadku norm prawnych. O ile bowiem normy natury technicznej nie muszą mieć uzasadnienia aksjologicznego, to pozostałe wręcz przeciwnie<sup>348</sup>. W przypadku trzeciej kategorii, czyli normowania pewnych zachowań zarówno przez prawo, jak i przez moralność – uzasadnienie aksjologiczne jest oczywiste.

Normy prawne charakteryzują się tym, że nakazują, zakazują bądź pozwalają na pewne zachowania. Przy tym dozwolenie może występować jako tzw. dozwolenie mocne – kiedy określone zachowanie jest uregulowane prawnie, lecz nie jest wprost nakazane bądź zakazane, bądź jako dozwolenie słabe – kiedy określone zachowanie jest prawnie indyferentne (co nie jest zabronione, jest dozwolone).

W kontekście tych uwag należy się zastanowić, w jakim zakresie postanowienia etyk zawodowych mogą stać w sprzeczności z normami prawnymi.

Otóż, jako niebudzący wątpliwości, należy przyjąć pogląd, że w państwie prawnym nie może być tak, aby jedno i to samo zachowanie było przez jedną normę dozwolone lub nawet nakazane, a przez inną zabronione i poddane sankcji państwowej.

---

<sup>347</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009 r., s. 43.

<sup>348</sup> Teza stanowiąca o tym, że normy prawne powinny posiadać legitymację aksjologiczną, została również sformułowana na gruncie orzecznictwa Trybunał Konstytucyjnego – zob. uchwała TK z dnia 17 marca 1993 r., sygn. W 16/92, OTK 1993, nr 1, poz. 16.

Trudno bowiem byłoby przyjąć założenie jakoby ustawodawca, upoważniając samorządy zawodowe do ustalania zasad etyki zawodowej, dawał przyzwolenie na kreowanie norm niezgodnych z obowiązującym prawem.

Regulacje etyk zawodowych skupiają się w znacznym stopniu w obszarze prawnie indyferentnym. W mojej ocenie jest to jedyna dopuszczalna opcja, w której etyka zawodowa może stać w „sprzeczności” z prawem, przy czym sprzeczność ta objawia się w ingerowaniu w obszar wspomnianego dozwoleń słabego, ma zatem niewątpliwie charakter „miękki”. W tym zakresie uwydatnia się szczególna rola etyki zawodowej, sprowadzająca się do nakładania pewnych zakazów i nakazów na osoby będące członkami korporacji zawodowej, w sytuacji gdy „nie wypada” tego czynić ustawodawcy.

Bezsprzeczne jest jednak, że racjonalny ustawodawca nie może obejmować sankcjami prawnymi zachowań, które są zgodne z nakazem, zakazem bądź dozwoleń mocnym, wynikającym z obowiązujących norm prawnych. Przepisy ustaw korporacyjnych, zobowiązujące do przestrzegania etyki zawodowej i będące jednocześnie podstawą do zastosowania sankcji dyscyplinarnych, nie mogą mieć zastosowania w przypadkach, w których określone zachowanie przedstawiciela zawodu zaufania publicznego jest zgodne z nakazem, zakazem bądź dozwoleń mocnym wyrażonym w normie prawnej. Każdemu bowiem przysługuje niezbywalna gwarancja, że nie zostanie pociągnięty do odpowiedzialności za postępowanie zgodne z prawem<sup>349</sup>.

## 7. Uwagi podsumowujące

Na zakończenie rozważań poświęconych etyce zawodowej zawodów zaufania publicznego warto sformułować kilka uwag ogólnych, a jednocześnie podsumowujących. Przeprowadzona analiza wskazuje na to, że rola etyki zawodowej jest niewątpliwie nie do przecenienia. Określa bowiem normy postępowania równie istotne jak normy prawne. Tym samym stoi na straży prawidłowego wykonywania zawodów, czyli umożliwia właściwą realizację zadań państwa w zakresie zagwarantowania obywatelom możliwości korzystania z usług na właściwym dla rozwoju państwa oraz stosunków społecznych poziomie<sup>350</sup>.

---

<sup>349</sup> Por. uchwała TK z dnia 17 marca 1993 r., sygn. W. 16/92, OTK 1993, nr 1, poz. 16.

<sup>350</sup> P. Rączka, *Funkcje i zadania samorządu komorników sądowych*, [w:] *Analiza i ocena...*, op. cit., s. 234, zdaniem P. Rączki „dzięki normom etycznym, a raczej dzięki określeniu prawnych skutków ich

Jak wykazała przeprowadzona analiza, w przypadku zawodów zaufania publicznego mamy do czynienia z jurydyzacją etyki. Należy ją postrzegać jako pewien zabieg organizacyjny, który ma na celu zarówno skryształowanie, ustalenie i wyartykułowanie charakterystycznych dla danej grupy zawodowej wzorców etycznych, jak i stworzenie ram prawnych regulujących kwestię wprowadzenia obowiązku ich przestrzegania, ustalania przez odpowiednie organy, edukowania środowiska zawodowego oraz wprowadzania sankcji za ich nieprzestrzeganie. W konsekwencji normy etyczne zyskują charakter norm proceduralnych oraz reguł określających odpowiedzialność dyscyplinarną. Skutkiem tego jest usztywnienie standardów wykonywania zawodu, zapewnienie względnie precyzyjnych kryteriów oceny, a w konsekwencji ograniczenie możliwości uchylania się od odpowiedzialności. Regulacje te służą ustaleniu przejrzystych wzorów zachowań profesjonalnych w taki sposób, by możliwa była ich zewnętrzna kontrola<sup>351</sup>.

O ile sam proces jurydyzacji służy osiągnięciu pewnych celów pragmatycznych, to jego poprawność legislacyjna budzi uzasadnione wątpliwości. Jak bowiem wykazano ustawodawcy brak jest spójnej koncepcji dotyczącej usytuowania etyki w poszczególnych ustawach, a co za tym idzie – określenia jej relacji do prawa<sup>352</sup>. Najwyraźniej objawia się to w stosowaniu błędnej terminologii czy upoważnianiu do ustalania zasad etyki niewłaściwych organów. Te kwestie z całą pewnością są determinowane samą istotą etyki zawodowej, której przy formułowaniu przepisów ustawowych nie należy pomijać. Innymi słowy z istoty etyki zawodowej można wywnioskować, jaką powinno stosować się nomenklaturę bądź który z organów samorządu zawodowego zdaje się bardziej kompetentny do jej ustalania. Warto byłoby zatem skorzystać z wzorców proponowanych w opracowaniu i „uporządkować” kwestie związane z tą materią.

*De lege ferenda* należy także postulować wzmocnienie roli edukacji etycznej w zawodach zaufania publicznego. Jak podniesiono w opracowaniu, ustawowy obowiązek weryfikacji wiedzy z zakresu etyki jest zauważalny zaledwie w sześciu ustawach regulujących status zawodów zaufania publicznego. Analiza pozostałych regulacji wskazuje na niedostatki w tym zakresie. Zgodnie z zasadami techniki

---

naruszenia, zawody wolne mogą być określane pojęciem zawodów zaufania publicznego” zob. *idem*, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 306.

<sup>351</sup> I. Bogucka, *Etyka zawodowa*, [w:] *Etyka w administracji publicznej*, I. Bogucka, T. Pietrzykowski, Warszawa 2012, s. 84.

<sup>352</sup> Tak też P. Łabaniec, *Etyka – etyka zawodowa – prawo*, „Prokurator” 2002, nr 2(10), s. 25.



prawodawczej ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Kwestie dotyczące etyki zawodowej niewątpliwie należą do zasadniczych, stąd istotne jest ich precyzyjne określenie. Warto byłoby skorzystać z funkcjonujących wzorców i przenieść rozwiązania w tym zakresie na grunt pozostałych ustaw regulujących status omawianych zawodów zaufania publicznego. Obowiązek w zakresie nauczania etyki winien funkcjonować już na etapie zajęć ogólnouniwersyteckich<sup>353</sup>. Jego konkretyzacja, w zależności od rodzaju zawodu, powinna dokonywać się w trakcie specjalistycznych szkoleń/aplikacji poprzedzających uzyskanie prawa do wykonywania określonego zawodu i weryfikowana egzaminem. Ponadto warto zaznaczyć, że w gestii samorządów zawodowych winna spoczywać organizacja doskonalenia zawodowego dla jego członków służących temu, aby wiedza z zakresu etyki mogła być pogłębiana i uzupełniana.

Warto także podkreślić, że samorzady zawodowe mają niezwykle szeroki zakres działania w kwestii etyki zawodowej. Przeprowadzona analiza uzasadnia tę tezę. Otóż ustawodawca, upoważniając samorzady do ustalania zasad etyki, przekazuje im „narzędzie” wymagające niezwyklej ostrożności. Jak wykazano wcześniej, zasady te nie muszą być przedmiotem regulacji wyłącznie kodeksów etyki. Sytuacja taka – choć uzasadniona z uwagi na charakter etyki – wprowadza pewien stan niepewności. Pozwala bowiem samorządom zawodowym na ustalanie norm również w innych aktach normatywnych bądź przyjmowanie za zasady reguł w ogóle niesformalizowanych, wynikających np. z ukształtowanej linii orzeczniczej. W konsekwencji owe zasady mogą być podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, której doniosłość skutków jest znacząca. Dlatego należy podkreślić, że pod żadnym względem upoważnienie do stanowienia zasad etyki nie może służyć jako narzędzie do osiągnięcia partykularnych interesów korporacji. Działalność samorządów w tym zakresie ma służyć realizacji konstytucyjnej „pieczy” nad należyтым wykonywaniem zawodu, ale – co warto podkreślić – jedynie „w granicach interesu publicznego i jego ochrony”.

---

<sup>353</sup> Na konieczność nauczania etyki na poziomie zajęć ogólnouniwersyteckich zwraca się również uwagę w doktrynie. Zob. A. Świerad, *Etyka prawnicza – przedmiotem nauczania studentów prawa*, [w:] *Etyka. Deontologia. Prawo*, pod red. P. Steczkowskiego, Rzeszów 2008, s. 379–383, por. też M. Zięzio, *Etyka prawnicza z elementami nauki o etyce studenckiej jako przedmiot obligatoryjnego nauczania studentów na wydziałach prawa w Polsce*, [w:] *Etyka. Deontologia. Prawo*, pod red. P. Steczkowskiego, Rzeszów 2008, s. 397–404.

## Rozdział III

### Tajemnica zawodowa w zawodach zaufania publicznego

#### 1. Uwagi wprowadzające

Odnosząc się do dokonanych w rozdziale I ustaleń, trzeba zauważyć, że wykonywanie zawodu zaufania publicznego łączy się z dostępem do osobistych, a często wręcz intymnych informacji dotyczących osób trzecich. Możliwość ich uzyskania, gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania w związku z przeprowadzanymi czynnościami zawodowymi stanowi jeden z konstytutywnych warunków sensownego wykonywania zawodów zaufania publicznego<sup>354</sup>. Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny, ów dostęp do osobistych informacji ma miejsce przy wykonywaniu czynności, które stanowią istotę tych zawodów i jest on „tyleż nieunikniony, co niezbędny – jako warunek prawidłowego, a w tym przede wszystkim efektywnego wykonywania tych zawodów”<sup>355</sup>.

Z tak zakreślonym uprawnieniem jest ściśle skorelowany zespół gwarancji zachowania powierzonych przedstawicielom zawodów zaufania publicznego informacji i danych wrażliwych w poufności jak również wykorzystywania ich wyłącznie w celu związanym z wykonywaniem czynności zawodowych. Urzeczywistnieniu tych gwarancji służy przede wszystkim, choć nie wyłącznie, instytucja tajemnicy zawodowej<sup>356</sup>. Obowiązek jej dochowania jest niezbędnym elementem zdobycia zaufania, gdyż dzięki niemu jednostka ma czuć się zapewniona, że udostępnione przez nią informacje przedstawicielowi określonego zawodu nie zostaną ujawnione<sup>357</sup>.

---

<sup>354</sup> P. Kardas, *Konstytucyjne i ustawowe aspekty ochrony tajemnicy zawodowej powierzanej przedstawicielom zawodów zaufania publicznego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, r. XVIII, z. 4, s. 12; zob. też postanowienie SA w Krakowie a dnia 12 października 2015 r., sygn. II AKz 348/15, LEX nr 1997433. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazuje się m.in., że właściwa realizacja obowiązków przez adwokata zakłada występowanie po stronie klienta i nie tylko zaufania co do ścisłego przestrzegania przez niego zasad etyki zawodowej, ale i przekonania, że zachowa on w tajemnicy wszystkie przekazane mu informacje, nierzadko mające charakter poufny i istotny życiowo.

<sup>355</sup> Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „obowiązek dochowania tajemnicy zawodowej przez radców prawnych jest nierozzerwalnie związany z pełnieniem przez nich funkcji zaufania publicznego. Istnienie tego obowiązku obwarowanego sankcją karną (art. 266 k.k.), stanowi dla osób poszukujących pomocy prawnej gwarancję poufności”.

<sup>356</sup>P. Kardas, *op. cit.*, s. 12.

<sup>357</sup>M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Ochrona tajemnicy zawodowej komornika sądowego*, PPIA 2014, nr XCVII, s. 73.

Regulowanie tej materii przepisami prawa publicznego sprawia, że instytucja tajemnicy zawodowej staje się – kolejną po etyce zawodowej – fundamentalną gwarancją administracyjnoprawną zaufania jednostki do przedstawicieli określonych zawodów zaufania publicznego.

W tej części opracowania uwaga będzie skupiona na przedstawieniu zagadnień związanych z instytucją tajemnicy zawodowej. Na wstępie warto zacząć od przedstawienia jej teoretycznej koncepcji. Uwagi w tej materii, choć mające naturę ogólną, pozwolą na lepsze zrozumienie istoty przedmiotowego zagadnienia. W dalszej części opracowania konieczne jest zbadanie charakteru prawnego tajemnicy zawodowej. Tylko wnikliwa analiza w tym zakresie pozwoli bowiem na formułowanie krytycznych uwag czy zajęcie właściwego stanowiska przy rozstrzyganiu konkretnych problemów interpretacyjnych.

## 2. Pojęcie tajemnicy zawodowej

Pojęcie tajemnicy nie jest łatwe do zdefiniowania w sposób precyzyjny. W języku potocznym za tajemnicę uznaje się „rzecz, której nie można rozgłaszać, która nie powinna wyjść na jaw, rzecz tajną, sekret”<sup>358</sup> lub „sekret absolutny, fakt nieznanany nikomu w ogóle, fakt tajemny, zagadkowy, niepoznany”<sup>359</sup> jak również „określoną przez przepisy prawne wiadomość, której poznanie lub ujawnienie jest zakazane przez prawo”<sup>360</sup>. Upraszczając, można by stwierdzić, że są to wiadomości, które powinny zostać w ukryciu lub których ujawnienie jest prawnie zabronione.

Zdaniem E. Hansena zjawisko tajemnicy w stosunkach międzyludzkich można określić jako takiego typu zachowanie się osoby, które polega na osłanianiu przez nią pewnych faktów dyskrecją, tj. na przedsięwzięciu przez tę osobę czynności zmierzających do tego, aby fakty te nie dostały się do wiadomości innych osób. Takie rozumienie pozwala na wyodrębnienie dwóch istotnych dla każdej tajemnicy elementów: specyficznego postępowania osoby zachowującej tajemnicę oraz istnienia innych osób, wobec których to zachowanie się jest przejawiane<sup>361</sup>.

---

<sup>358</sup>*Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, dostępny na stronie: <https://sjp.pwn.pl/sjp/tajemnica;2528548.html> (dostęp z dnia 05.01.2021).

<sup>359</sup>*Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1981, s. 472.

<sup>360</sup>*Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. IV, Warszawa 2003, s. 9.

<sup>361</sup>E. Hansen, *Tajemnica zawodowa adwokata*, „Palestra” 1962, nr 6/9(57), s. 10.

Polski system prawa nie operuje legalną definicją tajemnicy. Chcąc zatem sprecyzować znaczenie tego pojęcia, należy odnieść się do ustaleń doktryny. Fundamentalny w tym zakresie zdaje się pogląd M. Deschla, według którego istotą tajemnicy jest niejawnosc, która jest jej granicą i tym samym treścią<sup>362</sup>. Ową niejawnosc informacji można określić jako ograniczenie w dostępie do niej. Zdaniem M. Rusinka determinuje to dwa zasadnicze elementy tajemnicy zawodowej. Po pierwsze, o tajemnicy można mówić wyłącznie wtedy, kiedy określona wiadomość nie jest dostępna ogółowi, a wyłącznie pewnemu ograniczonemu kręgowi osób<sup>363</sup>. Nie będą bowiem tajemnicą sprawy wiadome, powszechnie dostępne, dawno odkryte oraz fakty z zakresu tego, co zwykło się nazywać życiem publicznym<sup>364</sup>. Sprawy te z natury rzeczy są pozbawione waloru niejawnosci. Po drugie, istotnym elementem składającym się na istotę tajemnicy, jest zakaz ujawniania wiadomości. Wobec tego, to czy dana informacja może zostać uznana za niejawną (objętą tajemnicą), nie zależy od tego jak liczny jest krąg osób wtajemniczonych, lecz od tego, czy ciąży na nich obowiązek utrzymania danego faktu w dyskrecji, czy też mogą one w nieskrępowany sposób nim rozporządzać. Należy przy tym zaznaczyć, że wyodrębnione wyżej dwa elementy tajemnicy wzajemnie się kreują i uzupełniają. Ograniczony krąg osób wtajemniczonych jest bowiem konsekwencją obowiązku dyskrecji, który to z kolei wynika z konieczności utrzymania ograniczonego kręgu osób<sup>365</sup>.

Wobec powyższych ustaleń za M. Rusinkiem przyjmuję, że przez tajemnicę należy rozumieć obowiązek zachowania w dyskrecji danej wiadomości, znanej jedynie określonymu kręgowi osób<sup>366</sup>.

Tak sformułowana definicja determinuje właściwe rozpoznanie pojęcia tajemnicy zawodowej. Oprócz bowiem wykazanych jej elementów składowych pod uwagę należy wziąć jeszcze jedną kwestię, mianowicie fakt „wejścia w posiadanie” określonej wiadomości w związku z wykonywaniem zawodu. Chodzi przy tym o fakt już komuś znany, bądź to osobie (osobom), której ta informacja dotyczy, bądź też innej osobie powierzającej informację wykonującemu dany zawód, bądź wreszcie tylko przedstawicielowi zawodu (np. w wyniku badania lekarz poznaje chorobę, o której sam pacjent ani nikt inny nie wie). Wiadomość ta przy tym jest takiego rodzaju, że nie

---

<sup>362</sup> H. Deschl, *Das Berufsgeheimnis im Strafrecht*, Emsdetten 1938, s. 33, cyt. za: B. Kunicka-Michalska, *Ochrona tajemnicy zawodowej w polskim prawie karnym*, Warszawa 1972, s. 5.

<sup>363</sup> M. Rusinek, *Tajemnica zawodowa i jej ochrona w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 16.

<sup>364</sup> B. Kunicka-Michalska, *op. cit.*, s. 7.

<sup>365</sup> M. Rusinek, *op. cit.*, s. 17.

<sup>366</sup> *Ibidem*.

powinna wyjść poza grono wtajemniczonych, z wyjątkiem osób uprawnionych do jej poznania<sup>367</sup>.

Nie rosząc sobie prawa do jedynie słusznej i wyczerpującej próby zdefiniowania przedmiotowego zagadnienia przyjmuję, że przez tajemnicę zawodową należy rozumieć obowiązek zachowania w poufności informacji pozyskanych w związku z wykonywaniem zawodu.

### **3. Charakter prawny tajemnicy zawodowej**

Skoro Konstytucja RP posługuje się pojęciem zawodu zaufania publicznego to z całą stanowczością należy przyjąć, że owo zaufanie publiczne ma określoną oraz podlegającą ochronie treść konstytucyjną<sup>368</sup>. Treść ta wpływa na wytyczenie granic dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w sposób wykonywania tych zawodów. Jeśli bowiem pojęcie to nie ma być „puste”, to zadaniem ustawodawcy jest zapewnienie regulacji prawnych w takim kształcie, który stworzy warunki do istnienia takiego zaufania.

Z tego punktu widzenia należy przyjąć – co najmniej w formie wymagającej weryfikacji hipotezy – że instytucja tajemnicy zawodowej stanowi jeden z gwarantów właściwego wykonywania zawodów zaufania publicznego i znajduje swój wyraz na poziomie normatywnym. Koniecznym zatem jest odnalezienie podstaw prawnych jej funkcjonowania. W szczególności należy rozważyć, w jakich kategoriach można traktować tę instytucję – prawa czy obowiązku, w konsekwencji ustalić, komu to prawo przysługuje oraz kogo ów obowiązek obciąża. Aby tego dokonać, konieczne jest przeprowadzenie analizy na poziomie konstytucyjnym, ustawodawstwa zwykłego, jak również regulacji zawartych w kodeksach etyk poszczególnych zawodów zaufania publicznego.

#### **3.1. Podstawy konstytucyjne**

W zakresie konstytucyjnych podstaw instytucji tajemnicy zawodowej zawodów zaufania publicznego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03. Jego przedmiotem była ocena konstytucyjności

---

<sup>367</sup>B. Kunicka-Michalska, *op. cit.*, s. 7.

<sup>368</sup>K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.*, s. 30.

regulacji zawartej w art. 180 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim przewiduje ona możliwość zwolnienia radcy prawnego z zachowania tajemnicy zawodowej. W uzasadnieniu Trybunał zważył, że Konstytucja nie zawiera przepisu, który wprost stanowiłby o prawie radców prawnych do zachowania w tajemnicy informacji pozyskanych w toku udzielania pomocy prawnej bądź przy prowadzeniu sprawy. Podkreślił ponadto, że niemożliwe jest także zrekonstruowanie prawa do zachowania tajemnicy zawodowej choćby z treści kilku przepisów Konstytucji. Nie ma bowiem wystarczającego „materiału”, czyli elementów norm znajdujących się w różnych przepisach, które w sposób spójny mogłyby tworzyć normę skierowaną do określonego adresata. Zdaniem Trybunału przepisy regulujące funkcjonowanie poszczególnych zawodów zaufania publicznego traktują tajemnicę zawodową jako obowiązek ciążyący na przedstawicielach tych zawodów, nie zaś jako ich prawo. Ów obowiązek ustanowiono bowiem w interesie klientów, a nie przedstawicieli poszczególnych profesji. Nie jest on wyrazem uprzywilejowania danej grupy zawodowej, lecz jest właśnie obowiązkiem związanym z wykonywaniem zawodu. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej dekodowany jest w treści dotyczącej „sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów”<sup>369</sup>. To samorząd zawodowy jest bowiem uprawniony do egzekwowania od przedstawicieli określonych zawodów poszanowania obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej<sup>370</sup>.

Stanowisko wyrażone w powyższym orzeczeniu zyskało aprobatę w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>371</sup>, sądów powszechnych<sup>372</sup>, jak i w późniejszej judykaturze Trybunału Konstytucyjnego<sup>373</sup>.

Brak konstytucyjnego prawa do zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego w toku wykonywanych czynności zawodowych nie przesądza rzecz jasna o charakterze przedmiotowej instytucji. Negacja możliwości rekonstruowania z Konstytucji podmiotowego prawa osób wykonujących zawody zaufania publicznego rozstrzyga bowiem tylko jeden z aspektów, które się z nią wiążą. Mianowicie, że instytucja ta nie została ukształtowana w interesie osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ale ma na celu ochronę

---

<sup>369</sup>Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>370</sup>Wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 107.

<sup>371</sup>Zob. postanowienie SN z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. SDI 32/12, Legalis nr 549636; oraz postanowienie SN z dnia 29 października 2014 r., sygn. SDI 28/14, Legalis nr 1765474.

<sup>372</sup>Zob. postanowienie SA w Krakowie z 30.03.2009, II AKz 110/09, Legalis nr 178196; oraz postanowienie SA w Szczecinie z 29 października 2013 r., sygn. II AKz 330/13, Legalis nr 966087.

<sup>373</sup>Zob. wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72; postanowienie TK z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. Tw 15/16, OTK-B 2017, poz. 247.

słusznym interesów oraz praw osób trzecich, które korzystają z pomocy przedstawicieli tych profesji<sup>374</sup>.

Konstytucyjne prawo do prywatności oraz poufności nie przysługuje zatem przedstawicielom zawodów zaufania publicznego, lecz ich klientom. Natomiast potencjalnych konstytucyjnych źródeł, które wyznaczają ramy działalności prawodawczej w tym zakresie, statuujących zarazem obowiązek ustawowego wprowadzenia regulacji dotyczących przedmiotowej instytucji, należy poszukiwać w regulacjach konstytucyjnych chroniących prawa i wolności jednostki<sup>375</sup>. Jeśli bowiem zakłada się, że tajemnica zawodowa ma służyć – jak podnosi się w judykaturze – głównie „ochronie interesów osób, które w zaufaniu do publicznych funkcji adwokata, radcy prawnego, notariusza, lekarza, powierzają im wiedzę o faktach, którymi nie chcą się na ogół dzielić z innymi osobami”<sup>376</sup>, to zasadniczą jej funkcją jest ochrona prywatności, jak również pozostałych wolności związanych z dysponowaniem oraz przekazywaniem informacji. Podstaw ewentualnego dekodowania konstytucyjnego wzorca odnoszącego się do tajemnicy zawodowej należy zatem dopatrywać się w przepisach zamieszczonych w rozdziale II Konstytucji, w szczególności w art. 47 – wyznaczającym podmiotowe prawo do prywatności, art. 49 – gwarantującym wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się<sup>377</sup>, art. 51 ust.1 dotyczącym ochrony autonomii informacyjnej, a także art. 51 ust. 2 odnoszącym się do ograniczenia możliwości pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach<sup>378</sup>. Trzeba przy

---

<sup>374</sup>P. Kardas, *op. cit.*, s. 25–26.

<sup>375</sup>*Ibidem*.

<sup>376</sup>Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II AKz 330/13, Legalis nr 966087.

<sup>377</sup> Konstytucyjną ochroną wynikającą z art. 49 Konstytucji objęta jest treść komunikowania się bezpośrednio, jak i za pomocą środków komunikowania się na odległość. Jak zauważa się w orzecznictwie, przejawem prawa do prywatności jest również wolność komunikowania się, która obejmuje swym zakresem nie tylko tajemnicę korespondencji, ale i wszystkiego rodzaju kontakty międzysobowe (zob. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 64). Z punktu widzenia prawa do ochrony tajemnicy komunikowania się „sposób porozumiewania się jest istotny tylko o tyle, o ile jego zastosowanie w danych warunkach (okolicznościach) pozbawia osoby trzecie, które nie są adresatami danych treści, możliwości zapoznania się z nimi. Tylko wtedy bowiem można sensownie mówić o istnieniu jakiejś »tajemnicy«, którą można byłoby objąć ochroną. W konsekwencji, w tym jedynie znaczeniu forma komunikacji może mieć *in casu* wpływ na zakres prawa do ochrony tajemnicy komunikowania się” (zob. wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72.).

<sup>378</sup> P. Kardas, *op. cit.*, s. 26; zob. też wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 107. Przyjęto tam, że ochrona tajemnicy zawodowej powinna być każdorazowo widziana jako przejaw ochrony wolności i praw jednostki, zwłaszcza jej prywatności (art. 47 Konstytucji RP), autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 1 Konstytucji RP), prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji), prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), wolności sumienia i wyznania (art. 53 Konstytucji RP) czy wolności pozyskiwania informacji, w tym wolności prasy (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Na osobach wykonujących dany zawód ciąży obowiązek respektowania tego prawa do poufności. Obowiązek ten nie

tym zauważyć, że art. 47 oraz 51 Konstytucji chronią tę samą wartość konstytucyjną – sferę prywatności. Autonomia informacyjna stanowi bowiem ważny element składowy prawa do prywatności i oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów. Można powiedzieć, że art. 51 Konstytucji stanowi szczególny środek ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji. Prywatność odnosi się bowiem także do ochrony informacji dotyczących określonego podmiotu<sup>379</sup>. Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny „ochrona prywatności i autonomii informacyjnej jest konsekwencją ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, [...] zachowanie zaś godności przez człowieka wymaga poszanowania jego czysto osobistej sfery w której nie jest narażony na konieczność »bycia z innymi« czy »dzielenia się z innymi» swoimi przeżyciami lub doznaniem”<sup>380</sup>.

Patrząc z perspektywy powołanych regulacji, można twierdzić, że nakładają one na ustawodawcę obowiązek ukształtowania systemu prawa w ten sposób, by zagwarantować przestrzeganie przysługujących obywatelom praw o charakterze konstytucyjnym. Z punktu widzenia informacji, które są przekazywane zawodom zaufania publicznego zagwarantowanie realnej ochrony prywatności wymaga wprowadzenia do systemu prawa rozwiązań, które zagwarantują zachowanie takich informacji w poufności oraz wykorzystywanie ich wyłącznie do realizacji czynności zawodowych. Przesądza to o istnieniu konstytucyjnego obowiązku ukształtowania systemu prawa w taki sposób, by gwarantował istnienie prawnego obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego<sup>381</sup>.

### **3.2. Podstawy ustawowe**

Mając na uwadze złożony charakter regulacji odnoszących się do materii związanej z instytucją tajemnicy zawodowej, trzeba zauważyć, że ochrona poufności informacji

---

jest wyrazem uprzywilejowania określonej grupy zawodowej, lecz właśnie obowiązkiem związanym z wykonywaniem zawodu.

<sup>379</sup> Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK-A 2011, nr 10, poz. 116; por. też wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80.

<sup>380</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 132; por. też wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK-A 2009, nr 6, poz. 86.

<sup>381</sup>P. Kardas, *op. cit.*, s. 27.



powierzanych przedstawicielom zawodów zaufania publicznego ma swoją perspektywę wewnętrzną oraz zewnętrzną. Pierwsza łączy się *stricte* z objawiającym się najpełniej na gruncie ustawodawstwa zwykłego obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej. Innymi słowy, mowa tu o ustanowieniu materialnoprawnych podstaw obowiązku zawodowej dyskrecji. Druga z kolei odnosi się do relacji pomiędzy osobami zobowiązanymi do zachowania tajemnicy zawodowej a organami władzy publicznej w zakresie możliwych kolizji pomiędzy obowiązkiem zachowania określonych wiadomości w poufności a obowiązkiem złożenia określonych depozycji procesowych. Materię tę regulują przepisy funkcjonujące na gruncie procedury karnej, cywilnej oraz administracyjnej<sup>382</sup>. W tym miejscu należy szczegółowo rozważyć obydwie z wyodrębnionych płaszczyzn.

Analiza ustaw korporacyjnych regulujących status poszczególnych zawodów zaufania publicznego prowadzi do wniosku, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej wyrażany jest przez ustawodawcę *expressis verbis* w konkretnym przepisie bądź sytuowany jest w treści ślubowań<sup>383</sup>. W poszczególnych ustawach można odnaleźć regulacje stanowiące, że np. „advokat obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej”, „komornik jest obowiązany zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na wykonywane czynności”, „lekarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy informacji związanych z pacjentem, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu”, „diagnosta laboratoryjny jest obowiązany do zachowania tajemnicy zawodowej”. Podobnej treści unormowania zawierają także pozostałe ustawy korporacyjne<sup>384</sup>.

Z kolei jeśli chodzi o sferę podmiotową, obejmuje ona osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego (zobowiązanymi podmiotami są lekarze, komornicy, radcowie prawni itd.). Ustalenie zaś zakresu przedmiotowego, który miałby jednolity charakter, nie jest możliwe. Jest on bowiem określany przez ustawę regulującą status danego zawodu, przy czym pojmowany jest niezwykle szeroko. Ów zakres tajemnicy obejmuje czasem „wszystko”<sup>385</sup>, o czym dana osoba dowie się w związku

---

<sup>382</sup> P. Kardas, *op. cit.*, s. 18.

<sup>383</sup>Zob. art. 5 Pr.Adw.U., art. 17 ust. 2 Kom.Sąd.U., art. 27 ust. 1 Rad.Pr.U., art. 4d ust. 3 Izb.Apt.U., art. 11 ust. 1 Diag.Lab.U., art. 7 ust. 1 Bieg.Rew.U., art 8 ust. 2 Dor.Pod.U., art. 22 ust. 1 Rzecz.Pat.U.

<sup>384</sup> Zob. art. 3 ust. 3 Rad.Pr.U., art. 18 § 1 Pr.Not.U., art. 17 ust. 1 Zaw.Piel.Poł.U., art. 21 ust. 2 Izb.Apt.U. art. 37 ust. 1 Dor.Pod.U., art. 14 ust. 1 Rzecz.Pat.U.

<sup>385</sup>Zob. np. art. 6 ust. 1 Pr.Adw.U., w tożsamy sposób kwestię tę ujmuje ustawodawca w art. 3 ust. 3 Rad.Pr.U.

z wykonywaniem zawodu, wreszcie mówi się po prostu o „informacjach”<sup>386</sup> lub „okolicznościach sprawy”<sup>387</sup> albo „faktach”<sup>388</sup>, o których powzięto wiadomość w związku z „wykonywaniem zawodu”<sup>389</sup> lub w związku z przeprowadzaniem „czynności”<sup>390</sup>.

Zdaniem B. Kunickiej-Michalskiej przy rozstrzygnięciu wątpliwości powstałych w związku z charakterem oraz granicami zawodowej dyskrecji należy zastanowić się, jaką społeczną rolę spełnia wykonywanie określonej profesji. Innymi słowy, jakie są zadania i cele konkretnych czynności profesjonalnych. Trudno byłoby bowiem te same kryteria zastosować do wszystkich zawodów. Adwokat bowiem wykonuje innego rodzaju czynności niż np. kurator sądowy, w związku z czym granice ich zawodowej dyskrecji nie mogą być takie same. Należy uznać, że w przypadku adwokata dyskrecja zawodowa ma pierwszeństwo przed obowiązkiem zgłoszenia popełnienia przestępstwa, gdy tymczasem przyjęcie takiego poglądu w stosunku do kuratora sądowego pozostawałoby w sprzeczności z zadaniami, do których został on powołany<sup>391</sup>.

Trafne stanowisko w tej materii zajmowane jest przez M. Rusinka. Zdaniem tego autora w celu ustalenia przedmiotowego zakresu tajemnicy zawodowej odnośnie do powiązania pomiędzy wykonywaniem zawodu a uzyskaniem informacji wymagane jest przeprowadzenie testu *conditio sine qua non*, który polega na udzieleniu odpowiedzi na pytanie: „Czy gdyby nie wykonywanie czynności stanowiących treść danego zawodu, jego przedstawiciel uzyskałby daną wiadomość?”. Odpowiedź negatywna wskazuje na istnienie związku między wykonywanym zawodem a uzyskaną informacją, a co za tym idzie – za zakwalifikowaniem jej jako tajemnicy zawodowej<sup>392</sup>.

---

<sup>386</sup>Zob. art. 40 ust. 1 Zaw.Lek.U.

<sup>387</sup>Zob. art. 27 ust. 1 Kom.Sąd.U., art. 18 § 1 Pr.Not.U.

<sup>388</sup> Zob. np. art. 37 ust. 1 Dor.Pod.U.

<sup>389</sup>Zob. np. art. 40 ust. 1 Zaw.Lek.U., por. też art. 17 ust. 1 Zaw.Piel.Poł.U.

<sup>390</sup>Zob. np. art. 27 ust. 1 Kom.Sąd.U., por. też art. 18 § 1 Pr.Not.U.

<sup>391</sup> B. Kunicka-Michalska, *op. cit.*, s. 36–37.

<sup>392</sup>M. Rusinek, *Tajemnica zawodowa i jej ochrona w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 55; zob. też postanowienie SA w Krakowie z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. II AKz 432/17, LEX nr 2402517. W uzasadnieniu tego orzeczenia podniesiono, że tajemnicą zawodową nie są objęte wszystkie informacje, jakie ma adwokat, a jedynie te, o jakich powziął wiadomość, wykonując swój zawód, a zatem działając w konkretnej sprawie (zleceniu), na podstawie konkretnego umocowania i w jego granicach. Wobec tego rozróżnienia wymagają przypadki, w których dana osoba występuje jako adwokat, realizując wyznaczone przepisami zadania zawodowe na rzecz innego podmiotu (osoby) w wykonywaniu jego woli oraz te, gdy uczestniczy w obrocie prawnym, zachowując tytuł zawodowy, a nawet posługując się nim, jednak nie odgrywając tej roli. Tajemnica zawodowa nie dotyczy także czynności technicznych, które są związane z prowadzeniem kancelarii w ogólności, jak np. podział czynności pomiędzy poszczególnych pracowników bądź aplikantów, obieg dokumentów, ewidencji prowadzonej korespondencji itd., zob. też postanowienie S.A. w Katowicach z dnia 5 sierpnia 2015, sygn. II AKz 443/15, LEX nr 1809515.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie ma charakteru bezwzględnego. Nie jest więc tak, że w żadnych warunkach nie jest możliwe ujawnienie okoliczności nią objętych. Ustawy określające status poszczególnych zawodów zaufania publicznego wprowadzają wyjątki w tym zakresie. Analizując regulacje prawne z nimi związane, okazuje się, że ustawodawca wprost stanowi, w jakich okolicznościach następuje zwolnienie z obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej bądź warunkuje dokonanie tej czynności koniecznością podjęcia decyzji przez właściwy organ. W pierwszym przypadku jako przykład można by wskazać na sytuację, w której lekarz nie jest zobowiązany do dochowania tajemnicy zawodowej, gdy badanie lekarskie zostało przeprowadzone na żądanie uprawnionych organów i instytucji; wówczas lekarz jest zobowiązany poinformować o stanie zdrowia pacjenta wyłącznie te organy i instytucje<sup>393</sup>. Klasycznym przykładem może być również regulacja wprowadzona do ustaw określających status zawodów: adwokata, radcy prawnego, notariusza, rzecznika patentowego oraz doradcy podatkowego, ustalająca, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie dotyczy informacji udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>394</sup>. W drugim przypadku przykładem może być przepis wprowadzony do ustawy o komornikach sądowych, w myśl którego obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej ustaje, gdy komornik składa zeznanie jako świadek lub jako strona przed sądem lub prokuratorem, chyba że ujawnienie tajemnicy zagraża dobru państwa. W tym przypadku od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej komornika może zwolnić Minister Sprawiedliwości<sup>395</sup>.

Obok wskazanych materialnoprawnych podstaw dotyczących kwestii tajemnicy zawodowej istnieje szereg regulacji natury proceduralnej. W nich jawi się właśnie sfera zewnętrzna związana z problematyką zawodowej dyskrecji. Jest ona związana nie tyle *stricto* z obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej, ile z jej ochroną na gruncie poszczególnych procedur. Celowi temu służy katalog różnorodnych zakazów

---

<sup>393</sup> Art. 40 ust. 2 pkt 2 Zaw.Lek.U.

<sup>394</sup> Zob. odpowiednio: art. 6 ust. 1 pkt 4 Pr.Adw.U., art. 3 ust. 6 pkt 1 Rad.Pr.U., art. 18 §4 pkt 1 Pr.Not.U., art. 14 ust. 2 pkt 1 Rzecz.Pat.U., art 37 ust. 4 pkt 1 Dor.Pod.U.

<sup>395</sup> Art. 27 ust. 3 Kom.Sąd.U. Podobnej treści regulację sytuuje ustawodawca w ustawie Prawo o notariacie. Art. 18 § 3 stanowi bowiem, że obowiązek zachowania tajemnicy ustaje, gdy notariusz składa zeznania jako świadek przed sądem, chyba że ujawnienie tajemnicy zagraża dobru państwa albo ważnemu interesowi prywatnemu. W tych wypadkach od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej może zwolnić notariusza Minister Sprawiedliwości.

dowodowych, które wyznaczają granice i ramy możliwości uzyskiwania w określonych postępowaniach informacji objętych tajemnicą<sup>396</sup>.

Na gruncie procedury karnej ochronę tajemnicy zawodowej można rozpatrywać w dwóch aspektach, przy czym na wstępie trzeba już zastrzec, że w każdym z nich ma ona charakter względny. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z ogólną zasadą wywodzoną z art. 180 § 1 k.p.k., w myśl której osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne” albo tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator dla dobra wymiaru sprawiedliwości zwolni te osoby z obowiązku zachowania tajemnicy. Przepis pozwala zatem na zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez sąd bądź w postępowaniu przygotowawczym przez prokuratora na podstawie jednej przesłanki, która została przez ustawodawcę zakreślona – jak podnosi się w judykaturze – w sposób „generalny i nieco niefortunny”<sup>397</sup>. Przez pojęcie dobra wymiaru sprawiedliwości należy bowiem rozumieć przede wszystkim potrzebę ustalenia prawdy obiektywnej<sup>398</sup>, a w przypadku każdej sprawy – dobro wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby zapadające rozstrzygnięcie było oparte na pełnej podstawie dowodowej<sup>399</sup>.

Zdecydowanie „mocniejsze” stanowisko zostało przez ustawodawcę zajęte w art. 180 § 2 k.p.k., który przewiduje surowsze reguły zwalniania z obowiązku tajemnicy zawodowej w stosunku do przedstawicieli niektórych zawodów. W myśl tej regulacji osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuraturii Generalnej, mogą być przesłuchiwane odnośnie do faktów objętych tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu.

---

<sup>396</sup> P. Kardas, *op. cit.*, s. 20.

<sup>397</sup>Zob. postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II AKz 330/13, LEX nr 1451899.

<sup>398</sup>Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. III KK 278/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 28.

<sup>399</sup> Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II AKz 330/13, LEX nr 1451899; zob. też wyrok SN z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. IV KK 277/16, LEX nr 2216092. W orzeczeniu tym podniesiono, że „[...] w pojęciu dobra wymiaru sprawiedliwości, rozważanym z perspektywy art. 180 § 1 k.p.k. mieści się trafność orzekania w przedmiocie odpowiedzialności karnej (art. 2 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.), a co za tym idzie – konieczność uwzględniania w podstawie dowodowej owego orzekania wszystkich istotnych okoliczności, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiocie procesu karnego, a więc co do sprawstwa i winy, jak i ewentualnego zastosowania wobec sprawcy odpowiedniej reakcji karnej”.

Zasadnicza różnica pomiędzy art. 180 § 1 k.p.k. a art. 180 § 2 k.p.k. sprowadza się do tego, że po pierwsze – zwolnienia z tajemnicy zawodowej może dokonać wyłącznie sąd, oraz po drugie – może tego dokonać po kumulatywnym spełnieniu dwóch przesłanek. O ile pierwsza z nich – jak już podniesiono – ma wątpliwy charakter – o tyle druga „okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu” – wydaje się nieco bardziej wymierna i sprawdzalna. Termin „niezbędność” oznacza bowiem niemożność dokonania ustaleń za pomocą innych środków dowodowych przy jednoczesnym wyczerpaniu istniejących w danej sprawie źródeł dowodowych<sup>400</sup>. Nie wystarcza zatem w tym przypadku ani istnienie pewnych, możliwych do pokonania przeszkód w dotarciu do istniejącego źródła dowodowego, ani też nieustalenie istnienia takiego źródła, wynikające z niepodjęcia wszystkich koniecznych w danym momencie czynności wykrywczych<sup>401</sup>.

Doniosłość społeczna zawodów objętych art. 180 § 2 k.p.k. sprawia, że decyzja o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej nie może być traktowana jak formalność. Może być ono orzeczone jedynie, gdy stwierdzi się zachodzące w koniunkcji przesłanki takiego orzeczenia, a to niezbędnosc zeznań dla dobra wymiaru sprawiedliwości, więc istotny charakter okoliczności, która ma być wykazana zeznaniami, oraz niemożność jej stwierdzenia na podstawie innego dowodu. Stwierdzenie ich powinno być wykazane w uzasadnieniu postanowienia, które winno zawierać wskazanie, jakie fakty je uzasadniają i jakie z nich wynikają wnioski istotne dla podjęcia decyzji<sup>402</sup>. Nie może to być bowiem decyzja dyskrecjonalna, ponieważ podlega kontroli stron oraz nadzorowi instancyjnemu sądu odwoławczego<sup>403</sup>. Zakres okoliczności objętych zwolnieniem powinien być oznaczony dokładnie. Ogólnikowe jego określenie sprawiałoby, że zwolnienie nie dotyczyłoby konkretnych

---

<sup>400</sup>Uchwała SN z dnia 19 stycznia 1995 r., sygn. I KZP 15/94, OSNKW 1995, nr 1–2, poz. 1; zob. też postanowienie SA w Krakowie z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. II AKz 651/08, LEX nr 884573. Podniesiono tam bowiem, że „[...] nie chodzi o fakty, które prowadzący śledztwo chce z jakichkolwiek powodów poznać, ale chodzi o fakty niezbędne dla sprawiedliwości. Chodzi też o wykazanie, że nie ma innych dowodów do zbadania tych faktów”.

<sup>401</sup>Racjonalnemu ustawodawcy nie chodziło przecież o ułatwienie pracy pracownikom śledczym, lecz o to, że niekiedy, w ściśle określonych, wyjątkowych sytuacjach, społeczeństwo może odnieść korzyść z przełamania tajemnicy zawodowej, zob. postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II AKz 330/13, LEX nr 1451899.

<sup>402</sup>Właściwą formą decyzji procesowej sądu powinno być postanowienie. Jego treść, zarówno na etapie postępowania sądowego, jak i postępowania przygotowawczego (postanowienie zezwalające na przesłuchanie) powinna być sformułowana w sposób konkretny. A zatem, w sentencji tych orzeczeń winny być wskazane dane świadka, którego zwolnienie dotyczy, jak również w sposób konkretny zakres zwolnienia, zob. P. Gensikowski, komentarz do art. 180 k.p.k., [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz*, pod red. D. Drajewicza, Warszawa 2020, Legalis.

<sup>403</sup>Postanowienie SA w Krakowie z dnia 30 marca 2009 r., sygn. II AKo 26/09, LEX nr 517084.

okoliczności, ale byłoby *carte blanche* dla dowolnego korzystania przez organy śledcze z uchylenia tajemnicy zawodowej<sup>404</sup>.

Jak już podniesiono, ochronę tajemnicy zawodowej przewidziano również na gruncie procedury cywilnej oraz administracyjnej. W kodeksie postępowania cywilnego ustawodawca przewiduje szczególne sytuacje, w których to świadek może uchylić się od odpowiedzi na zadane pytanie. Zgodnie z treścią dyspozycji art. 261 § 2 k.p.c. może to nastąpić w przypadku, gdy zeznanie mogłoby narazić jego bądź jego bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub dotkliwą i bezpośrednią szkodę majątkową albo jeżeli zeznanie miałyby być połączone z pogwałceniem istotnej tajemnicy zawodowej.

Istotne przy tym jest to, że w postępowaniu cywilnym sąd nie jest uprawniony do zwolnienia przedstawiciela określonej profesji z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na odmienną regulację w stosunku do omawianej wcześniej procedury karnej. W tej bowiem w przypadku zwolnienia danego przedstawiciela zawodu przez sąd jest on zobowiązany do złożenia zeznań. Różnica ta jednak jest zrozumiała, gdy zważyć na aksjologiczne źródła ustanowienia tych ograniczeń dowodowych. Zasada przestrzegania tajemnicy zawodowej jako sfery prywatnej osób fizycznych znajduje wyraz w normach konstytucyjnych, w szczególności wywodzonych z artykułów 47, 49 oraz 51 ustawy zasadniczej. Prawo to jednak może podlegać ograniczeniom przede wszystkim przez wzgląd na usprawiedliwiony interes społeczny. W przypadku sprawowania wymiaru sprawiedliwości na tle okoliczności mogących stanowić tajemnicę dochodzi do kolizji pomiędzy interesem osoby chronionej a interesem ogólnym związanym ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Z reguły należy przyjmować, że w postępowaniu karnym interes ogólny ma pozycję dominującą w przeciwieństwie do postępowania cywilnego, w którym to brak jest uzasadnienia dla arbitralnego

---

<sup>404</sup>Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 marca 2009 r., sygn. II AKz 64/09, LEX nr 1222109; zob. też postanowienie SA w Krakowie z 16 czerwca 2010 r., sygn. II AKz 198/10, Legalisnr 287215; jak również postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. II AKz 588/10, Legalis nr 357840, w orzeczeniu tym sąd, rozpoznając sprawę dotyczącą uchylenia tajemnicy zawodowej dotyczącej dokumentów przechowywanych na nośnikach elektronicznych, trafnie podniósł, że „[...] tajemnica radcy prawnego (adwokata itd.) nie ma zgeneralizowanego charakteru, lecz musi być indywidualizowana do konkretnych osób i sytuacji [...] sąd nie może uchylić tajemnicy radcowskiej blankietowo i objąć tą decyzją wszystkich dokumentów zawartych w zabezpieczonym zbiorze, lecz może to uczynić jedynie wobec tych dokumentów, które zawierają informacje dotyczące konkretnego przedmiotu objętego postępowaniem (konkretnych faktów, które mogą być istotne dla rozstrzygnięcia). Co do zasady sąd, to nie sąd w takim wypadku ma dokonywać selekcji zatrzymanych dokumentów i decydować, które rzeczywiście dotyczą faktów istotnych dla postępowania. To prokurator ma, kierując do sądu wnioski o uchylenie tajemnicy, wskazać te dokumenty i uwiarygodnić, że zawierają one takie właśnie informacje”.

wkraczania w sferę prywatności dla ochrony z zasady równoważnego interesu drugiej strony<sup>405</sup>. Obydwa postępowania (karne oraz cywilne) nie tylko służą osiągnięciu innych celów, lecz także są ukształtowane w odrębny, niezależny sposób, tworząc dwie osobne regulacje prawne. O ile za cel postępowania karnego należy przyjąć wykrycie oraz pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa, przez co pośrednio realizowany jest także interes ogółu społeczeństwa, o tyle w postępowaniu cywilnym udziela się ochrony prawnej podmiotom stosunku cywilnoprawnego w związku z naruszeniem bądź zagrożeniem określonych interesów prawnych. Wobec tego w postępowaniu karnym przez wzgląd na chroniony tym postępowaniem interes ogółu społeczeństwa zwolnienie z tajemnicy zawodowej znajduje swoje usprawiedliwienie<sup>406</sup>.

W tożsamy w zasadzie sposób ustawodawca reguluje kwestię ochrony tajemnicy zawodowej w procedurze administracyjnej. W art. 83 § 2 k.p.a. stanowi bowiem, że świadek może odmówić odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź mogłaby narazić jego lub jego bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że organ nie może żądać od świadka szczegółowego uzasadnienia odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie. Ten z kolei winien wykazać jedynie, że wykonuje zawód, z którym jest związany obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, oraz uprawdopodobnić, że pytanie dotyczy okoliczności nią objętych, bez podawania uzasadnienia istnienia przesłanki zwalniającej od odpowiedzi. Zaznacza się również, że nie można dopuścić możliwości poddawania oświadczenia świadka kontroli organu orzekającego, gdyż byłoby to w istocie pozbawienie świadka przyznanej mu ochrony<sup>407</sup>.

Jak zatem widać, zarówno w procedurze cywilnej, jak i administracyjnej, ochrona tajemnicy zawodowej ma zdecydowanie mocniejszy charakter niż w procedurze karnej. Rzecz w tym, że przedstawiciel danej profesji może skutecznie odmówić odpowiedzi na pytanie, w przypadku gdyby wiązała się ona z pogwałceniem tajemnicy zawodowej. To w jego rękach pozostawia się ocenę sytuacji w tym zakresie. Można by zatem postawić pytanie, czy nie świadczy to o niespójności obowiązującego systemu prawa.

---

<sup>405</sup> Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 września 2016 r., sygn. I ACa 66/16, LEX nr 2137005.

<sup>406</sup> M. Gutowski, *Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej do projektu ustawy autorstwa Ministerstwa Sprawiedliwości o zmianie ustawy kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Poznań 2018, s. 6.

<sup>407</sup> Zob. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 484; por. też B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 401–402.

Na takie pytanie należy jednak odpowiedzieć przecząco. Istnieją bowiem względy, które stanowiły rację odmiennego uregulowania kwestii tajemnicy zawodowej w różnych procedurach. Nie ulega jednak wątpliwości, że odmienność przedmiotów oraz zadań różnych postępowań łączy się zarówno z różną rangą, jak i społeczną doniosłością interesów uwikłanych w te postępowania. Różne są też układy odniesienia w stosunku do oceny kolizji pomiędzy tajemnicą zawodową a celem takiego lub innego postępowania. Należy także zauważyć, że odmienne potraktowanie tajemnicy zawodowej w przepisach procedury karnej oraz w przepisach pozostałych ustaw procesowych harmonizuje z odmiennym ujęciem zakresu zakazów dowodowych (tytułem przykładu można wskazać na fakt, że w procesie cywilnym oraz administracyjnym uchylenie się świadka od odpowiedzi może nastąpić w przypadku obawy „hańby” bądź „szkody majątkowej”). Skoro zatem całą rzecz ujmuje na tle dóbr oraz interesów, jak również ich rangi społecznej, to zrozumiałe zdają się powody słabszej ochrony tajemnicy zawodowej w procesie karnym<sup>408</sup>.

W odniesieniu do instytucji tajemnicy zawodowej warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, a mianowicie na możliwość zwolnienia z obowiązku jej dochowania przez osobę, której ona dotyczy. Zagadnienie to nie jest bowiem postrzegane jednolicie i budzi kontrowersje w judykaturze oraz piśmiennictwie. Sam ustawodawca nie operuje także klarowną koncepcją w tym zakresie. Lektura ustaw regulujących status poszczególnych zawodów zaufania publicznego prowadzi do wniosku, że ustawodawca stanowi wprost o możliwości zwolnienia z tajemnicy zawodowej przez osobę, której ta tajemnica dotyczy<sup>409</sup> bądź milczy w tej kwestii.

Chcąc sformułować trafną tezę w tym zakresie, należy odnieść się do *ratio legis* tajemnicy zawodowej.

W literaturze przedmiotu można dostrzec ugruntowaną koncepcję kładącą nacisk na społeczne uwarunkowania obowiązku zawodowej dyskrecji, w szczególności na szeroko pojęty interes publiczny, a także interes danego zawodu jako ogółu jego przedstawicieli. I tak zdaniem A. Kafala tajemnica zawodowa adwokata powinna służyć przede wszystkim ochronie interesów wymiaru sprawiedliwości (a więc pośrednio i państwa) oraz adwokatury, a nadto interesowi klienta (w tak właśnie przedstawionej

---

<sup>408</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., sygn. I KZP 5/94, OSNKW 1994, nr 7–8, poz. 41.

<sup>409</sup> Zob. art. 40 ust. 4 pkt 4 Zaw.Lek.U., art. 28 ust. 2 Lek.Wet.U., art. 17 ust. 2 pkt 3 Zaw.Piel.Poł.U.



kolejności)<sup>410</sup>. W podobny sposób o materii tej wypowiada się Z. Skoczek. Zdaniem tego autora tajemnica zawodowa jest ustanowiona w interesie publicznym, gwarantującym prawo do obrony oraz zabezpieczającym praworządność oraz zapewniającym prawidłowość wymiaru sprawiedliwości. Żaden inny interes (zarówno indywidualny, jak i ogólny) nie może być uzasadnieniem dla odstępstwa od bezwzględnego charakteru dyskrekcji<sup>411</sup>. Do tej samej grupy należy również zakwalifikować pogląd M. Cieślaka, według którego zachowanie tajemnicy zawodowej uzasadnia nie tylko wzgląd na dobro osoby bezpośrednio zainteresowanej, lecz także inne interesy oraz autorytet adwokatury, któremu autor zdaje się nadawać pierwszeństwo. Wskazani autorzy przyznają więc prymat interesom natury ogólnej, negując tym samym możliwość dysponowania tajemnicą przez osobę, której ona dotyczy<sup>412</sup>.

Prezentowana koncepcja spotkała się z aprobatą w judykaturze. Przykładem może być wyrażone w postanowieniu z dnia 6 czerwca 2011 r., sygn. SDI 13/11, stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „[...] osoba, której świadczona jest pomoc prawna, nie może zwolnić radcy prawnego z obowiązku zachowania tajemnicy. Tajemnica zawodowa adwokata lub radcy prawnego wynika z mocy ustawy, ma bowiem na celu ochronę nie tylko interesu prywatnego, lecz chroni również interesy danych samorządów, a także ma na względzie dobro wymiaru sprawiedliwości. Z tego względu instytucja ma charakter *ius cogens*, a nie *ius dispositivum*. Nietrafne jest twierdzenie strony skarżącej, że wyłącznie klient decyduje o tym, co w danej sprawie, w której występuje w jego imieniu, uznaje za poufne lub nie”.

Takie stanowisko budzi jednak uzasadnione wątpliwości. Trzeba bowiem zauważyć, że istotą tajemnicy zawodowej przedstawiciela zawodu zaufania publicznego (rozumianej jako wartość i obowiązek, a nie atrybut) jest nie zaufania, która powinna istnieć pomiędzy nim a klientem<sup>413</sup>. Jednostka w zaufaniu przekazuje zatem informacje określone przedstawicielowi danej profesji, zachowując przy tym możliwość nieskrępowanego dysponowania nimi. Innymi słowy jednostka zawsze ma możliwość ujawnienia określonej informacji, która jej dotyczy i pozbawienia jej tym samym

---

<sup>410</sup>A. Kafal, *Procesowe zagadnienia tajemnicy adwokackiej*, „Palestra” 1970, nr 14/1(145), s. 45.

<sup>411</sup>Z. Skoczek, *Spór o tajemnicę adwokacką*, „Palestra” 1969, nr 13/2(134), s. 30.

<sup>412</sup>M. Cieślak, *Glosa do uchwały SN z dnia 29 listopada 1962 r.*, sygn. VI KO 61/62, PiP1963, nr 7, s. 171, cyt. za M. Rusinek, *op. cit.*, LEX.

<sup>413</sup>Zob. wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72.

waloru niejawnosci<sup>414</sup>. W przypadku, gdy dana osoba zdecyduje, że zwalnia z tajemnicy zawodowej przedstawiciela określonej profesji, czyni to zwykle przez wzgląd na swój interes, do realizacji którego ma się przyczynić owo ujawnienie wiadomości. Depozytariusz tajemnicy, odmawiając ujawnienia informacji z uwagi na „interes” danego zawodu, jego „autorytet” czy też „interes publiczny” szkodzi interesom jednostki, które w istocie rzeczy miał chronić. Takiego rodzaju sytuacja z pewnością nie tylko nie służy budowaniu autorytetu zawodu, lecz także podrywa zaufanie do niego, które jak wcześniej zaznaczono – ma stanowić istotę instytucji tajemnicy zawodowej. Nie jest możliwe budowanie autorytetu zawodu, godząc w zaufanie, które zachodzi pomiędzy jednostką a osobą wykonującą dany zawód. Budowanie owego zaufania zaczyna się bowiem od relacji interpersonalnej, która wpływa bezpośrednio na dalszy jego rozwój. To oznacza, że zaufanie tworzące się w tej relacji wywiera istotny wpływ i kształtuje zaufanie do zawodu, a w konsekwencji także zaufanie do określonej instytucji (np. zaufanie do samorządu zawodowego)<sup>415</sup>. Jak podniesiono, depozytariusz tajemnicy, działając wbrew woli jednostki, szkodzi jej interesom, czyli w zasadzie swoim postępowaniem przyczynia się do budowania nieufności, której rozwój przebiega w identyczny sposób, jak wskazany wyżej rozwój zaufania<sup>416</sup>.

Słuszny jest zatem pogląd M. Rusinka, który zauważa, że podniesieniu autorytetu określonej profesji może służyć wyłącznie wspieranie jednostki przy realizacji jej interesów oraz uszanowanie jej autonomii woli<sup>417</sup>.

Nie należy oczywiście deprecjonować roli, jaką odgrywa instytucja tajemnicy zawodowej dla korporacji zawodowych, czy generalnie rzecz biorąc – interesu publicznego. Nie twierdzą bowiem, że tajemnica zawodowa nie chroni interesów samorządów czy nie ma na względzie dobra wymiaru sprawiedliwości. Owszem, chroni te interesy, jednak w kontekście zawodowej dyskrecji jawią się one na dalszym planie.

---

<sup>414</sup> W rezultacie rozpowszechnienia wiadomości objętych tajemnicą przez osobę, której tajemnica dotyczy, może dojść do absurdalnej sytuacji, w której depozytariusz tajemnicy będzie nadal zobowiązany do jej zachowania, pomimo że ta utraciła charakter niejawni.

<sup>415</sup> Sąd Najwyższy trafnie podniósł, że „[...] należyte świadczenie pomocy prawnej przez adwokatów, wprost zależy bowiem od zaufania do ich dyskrecji, zaś społeczne zaufanie do tego zawodu jest w zasadniczy sposób determinowane właśnie przez należyte respektowanie tajemnicy adwokackiej, [...] wartość, jaką jest zaufanie klienta do adwokata, warunkuje przecież wprost prawidłowe wykonywanie zadań adwokatury”, zob. postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II AKz 330/13, LEX nr 1451899.

<sup>416</sup> Na przykład jeżeli konkretni przedstawiciele zawodów prawniczych nie będą cieszyć się zaufaniem wśród swoich klientów, to nieufność bardzo szybko przeniesie się na cały zawód, samorząd zawodowy, a nawet na cały wymiar sprawiedliwości.

<sup>417</sup> Tak M. Rusinek, *op. cit.*, LEX. Autor słusznie dodaje, że „[...] w demokratycznym państwie prawnym jednostka jest jedynym podmiotem władnym oceniać, co służy jej interesom”.

Są zawsze pochodne oraz mają charakter wtórny w odniesieniu do fundamentalnego i pierwotnego dobra, jakim jest poszanowanie woli zainteresowanej jednostki<sup>418</sup>.

W literaturze przedmiotu jako jeden z argumentów wykluczających możliwość dysponowania przez daną osobę tajemnicą podawano również fakt, że niektóre z objętych zawodową dyskrecją okoliczności nie są wcale znane jednostce (np. gdy lekarz uzyskuje pewne informacje, o których pacjent nie wie). Taka argumentacja obarczona jest jednak istotnym błędem – jednostka bowiem nie musi znać wiadomości, żeby w sposób nieskrępowany móc decydować o dysponowaniu nią. Odnosząc się do wskazanego przykładu, nie ma przeszkód, aby pacjent, który wprawdzie sam nie chce znać diagnozy, upoważnił lekarza do ujawnienia jej określonej osobie. Kierując się swoją autonomiczną wolą, osoba ma prawo świadomie zaniechać zapoznania się z informacją, co wcale nie oznacza, że traci swobodę w dysponowaniu nią<sup>419</sup>.

Nie dostrzegam najmniejszych powodów, dla których jednostka nie mogłaby decydować o możliwości zwolnienia z tajemnicy zawodowej przedstawiciela zawodu zaufania publicznego w zakresie informacji, które jej dotyczą<sup>420</sup>. Przedmiotem ochrony tajemnicy zawodowej, który jawi się pierwszoplanowo, są autonomia informacyjna jednostki (art. 51 Konstytucji RP), jej prawo prywatności (art. 47 Konstytucji RP) oraz prawo do swobody komunikowania się (art. 49 Konstytucji RP). Dopiero niejako pośrednio, na drugim planie, instytucja ta ma na celu ochronę interesów publicznych<sup>421</sup>. Uprawniona zatem zdaje się konstatacja, że ustawowe uprawnienia określonych organów do zwolnienia z tajemnicy zawodowej, jak np. te wynikające z analizowanych wcześniej przepisów 180 § 1 oraz § 2 k.p.k., mają wyłącznie charakter subsydiarny w stosunku do niezbywalnego prawa przysługującego jednostce do decydowania w tym zakresie<sup>422</sup>.

---

<sup>418</sup> Tak też K. Łojewski, *Problematyka tajemnicy zawodowej adwokata (na marginesie uchwały Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 10 listopada 1966 r.)*, „Palestra” 1967, nr 11/3(111), s. 55; tak też M. Rusinek, *Z problematyki zakazów dowodowych w prawie karnym*, Warszawa 2019, s. 208; por. też wyrok TK z dnia 22.11.2004 r., sygn. SK 64/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 107.

<sup>419</sup> Wyrok TK z dnia 22.11.2004 r., sygn. SK 64/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 107.

<sup>420</sup> Chodzi tutaj w istocie wyłącznie o informacje, które dotyczą jednostki. Może się jednak zdarzyć i tak, że przedstawiciel zawodu zaufania publicznego pozyska informacje, które nie dotyczą jednostki, ale osoby trzeciej. W tym zakresie decyzja o zwolnieniu z tajemnicy nie może należeć do klienta. Kompetencje w tym zakresie posiadają organy wskazane w art. 180 § 1 oraz § 2 k.p.k.

<sup>421</sup> M. Rusinek, *Z problematyki...*, *op. cit.*, s. 208.

<sup>422</sup> P. Gensikowski, komentarz do art. 180 k.p.k., [w:] D. Drajewicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

### 3.3. Podstawy etyczne

Problemu tajemnicy zawodowej w wykonywaniu zawodów zaufania publicznego nie wyczerpuje wyłącznie kontekst *stricte* normatywny. Obowiązek zawodowej dyskrecji jest bowiem jednym z najważniejszych elementów etyki zawodowej. *Prima facie* można zauważyć, że to właśnie kodeksy etyk zawodowych zawierają najwięcej regulacji odnoszących się do tej materii. Najszerzej traktują o tym regulacje kodeksowe<sup>423</sup> zawodów prawniczych oraz medycznych. Wśród zawodów z sektora ekonomicznego bogate treści dotyczące przedmiotowego zagadnienia zawiera kodeks etyki doradcy podatkowego. Stosunkowo wąsko z kolei kwestia ta jest regulowana w kodeksach etyki rzecznika patentowego, architekta oraz inżyniera budownictwa.

Pierwszoplanowo nasuwa się jednak pytanie o sens włączania do kodeksów etyk zawodowych regulacji określających zakres przedmiotowy tajemnicy zawodowej. Zapisy te bowiem w dużej mierze powtarzają ustawowe obligo zachowania przez przedstawiciela danego zawodu zawodowej dyskrecji, co może wydawać się legislacyjną tautologią. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie, motywowane wprawdzie potrzebą utrzymania porządku legislacyjnego, zdaje się jednak oczywista. Po pierwsze, kodeksy etyk zawodowych zostały pomyślane jako akty normatywne mieszczące w sobie kompendium podstaw aksjologicznych poszczególnych profesji. Zupełnie niezrozumiałe byłoby zatem, gdyby z ich zawartości wyłączono problematykę absolutnie fundamentalną z punktu widzenia zawodowej aksjologii. Po drugie, regulacje dotyczące obowiązku tajemnicy zawodowej zawarte w ustawach określających status poszczególnych zawodów zaufania publicznego są wyrazem woli ustawodawcy, podczas gdy te zawarte w kodeksach etyki są ustanowione wyłącznie przez przedstawicieli poszczególnych zawodów, którzy w ten sposób dają świadectwo wyznawanym przez siebie wartościom<sup>424</sup>. Po trzecie, ów zakres przedmiotowy na gruncie regulacji kodeksowych ulega swoistemu uszczegółowieniu, dając tym samym pewien „drogowskaz” do właściwego pojmowania przedmiotowej instytucji. W Zbiorze Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu mieszczą się choćby regulacje precyzujące, co konkretnie objęte jest obowiązkiem zawodowej dyskrecji. Wskazuje się, że dotyczy to w szczególności materiałów znajdujących się w aktach

---

<sup>423</sup> Wyrażenia „regulacje kodeksowe” używam w tej części opracowania wyłącznie do oznaczenia unormowań wynikających z treści kodeksów etyk zawodowych.

<sup>424</sup> Tak J. Naumann, komentarz do § 19, [w:] *Zbiór zasad etyki adwokackiej. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

sprawy, wszelkich wiadomości, notatek, dokumentów dotyczących sprawy. Regulacje etyczne nakładają ponadto na adwokata posługującego się w pracy komputerem obowiązek stosowania odpowiednich oprogramowań zabezpieczających dane przed ich niepowołanym ujawnieniem. Konieczne jest także, aby adwokat zobowiązał swoich współpracowników, personel oraz wszelkie osoby zatrudnione przez niego podczas wykonywania czynności zawodowych do przestrzegania obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej<sup>425</sup>.

Na gruncie regulacji zawartych w kodeksach etyk zawodowych wskazuje się również na sytuacje, których nie należy interpretować jako uchybienie obowiązkowi tajemnicy zawodowej. I tak nie jest naruszeniem tajemnicy lekarskiej przekazanie informacji o stanie zdrowia pacjenta innemu lekarzowi, jeżeli jest to niezbędne dla dalszego leczenia lub wydania orzeczenia o stanie zdrowia pacjenta<sup>426</sup>. Podobnie rzecz się ma w przypadku pielęgniarki/położnej. Otóż przekazanie przez nią informacji o stanie zdrowia pacjenta innym członkom zespołu terapeutycznego nie jest naruszeniem tajemnicy zawodowej<sup>427</sup>.

Wreszcie szczególną uwagę zwraca fakt, że na gruncie regulacji kodeksowych wskazuje się także *expressis verbis* na związek pomiędzy tajemnicą zawodową a – co niezwykle istotne z punktu omawianej materii – zaufaniem do zawodu. Przykładowo kodeks etyki radcy prawnego stanowi o tym, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej w stosunku do wszelkich informacji uzyskanych od klienta w związku ze świadczeniem pomocy prawnej jest podstawą zaufania klienta do radcy prawnego i właściwego świadczenia usług prawnych, [...] istota zaś zawodu radcy prawnego polega na tym, że uzyskuje on od klienta w zaufaniu informacje, których klient nie ujawniłby nikomu<sup>428</sup>.

### **3.4. Prawne konsekwencje ujawnienia tajemnicy zawodowej**

Ujawnienie tajemnicy zawodowej rodzi odpowiedzialność prawną z różnych tytułów, począwszy od odpowiedzialności cywilnej poprzez dyscyplinarną, skończywszy na karnej.

---

<sup>425</sup> § 19 ZZEaIGZ.

<sup>426</sup> Art. 24 KEL.

<sup>427</sup> Rozdział II pkt 5 KEZPiP.

<sup>428</sup> Art. 9 i 12 KERP.

W pierwszym przypadku za podstawę odpowiedzialności należy uznać naruszenie przepisów kodeksu cywilnego. Osoba, która doznała szkody na skutek ujawnienia informacji przekazanej przedstawicielowi określonej profesji, może domagać się odszkodowania na podstawie art. 415 k.c. Ustawodawca w regulacji tej stanowi bowiem, że każdy, kto z własnej winy wyrządził drugiemu szkodę, jest zobowiązany do jej naprawienia. Należy przy tym pamiętać, że odpowiedzialność odszkodowawcza ma zawsze charakter kompensacyjny. Poszkodowany musi dowieść w sądzie winy przedstawiciela określonej profesji. Aby udowodnić powstanie szkody poprzez ujawnienie tajemnicy zawodowej, muszą zaistnieć trzy przesłanki: 1) musi powstać szkoda, 2) szkoda musi być wynikiem działania przedstawiciela określonego zawodu, 3) musi istnieć związek przyczynowy pomiędzy jego działaniem a szkodą<sup>429</sup>.

Kolejnym roszczeniem, którego można dochodzić w związku z ujawnieniem tajemnicy zawodowej, jest mające podstawę w art. 448 k.c. zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Przez krzywdę rozumie się ból, cierpienie moralne, psychiczne. Dla przykładu ujawnienie informacji poufnych przez objętego obowiązkiem zawodowej dyskrecji lekarza może doprowadzić do tego, że dana osoba będzie poniżana czy obrażana ze względu na swoją chorobę. Może więc dojść do sytuacji, że przez wzgląd np. na chorobę zakaźną społeczeństwo będzie deprecjonować daną osobę. Wobec ujawnienia informacji objętych tajemnicą zawodową naruszone zostają zatem dobra osobiste jednostki. W tym przypadku nie ma kryteriów ustalania wartości zadośćuczynienia – sąd w każdym przypadku musi podejść do sprawy indywidualnie oceniając całokształt okoliczności<sup>430</sup>.

W odniesieniu do omawianej materii należy także wskazać na przysługujące jednostce tzw. niemajątkowe roszczenia cywilnoprawne. Otóż w myśl dyspozycji art. 24 § 1 ten, czyje dobro osobiste zostało zagrożone, może żądać zaniechania określonego działania bądź wykonania przez osobę, która owe dobro naruszyła, czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków. W szczególności żądanie może dotyczyć złożenia oświadczenia odpowiedniej treści, np. przeprosin lub wyjaśnień.

Wreszcie można mówić o odpowiedzialności *ex contractu*, czyli odpowiedzialności cywilnoprawnej wynikającej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, które powstało na skutek dokonania czynności prawnej. Postanowienia

---

<sup>429</sup> K. Wroński, J. Okraszewski, R. Bocian, *Prawne konsekwencje ujawnienia tajemnicy lekarskiej*, „Nowotwory. Journal of Oncology” 2008, nr 2, s. 188.

<sup>430</sup> M. Kozłowski, *Sankcje za naruszenie tajemnicy medycznej*, <http://prawnieomedycynie.pl/sankcje-zanaruszenie-tajemnicy-medycznej/> (dostęp z dnia 06.06.2020 r).

dotyczące obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej są częstokroć bowiem inkorporowane do treści umów pomiędzy jednostką a przedstawicielem określonego zawodu zaufania publicznego. Na gruncie kodeksu cywilnego kwestię tę reguluje art. 471, stanowiąc że dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

W zakresie ewentualnego zbiegu podstaw odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej należy zaznaczyć, iż okoliczność, że działanie lub zaniechanie, z którego wynikła szkoda, stanowiło niewykonanie lub nienależyte wykonanie istniejącego uprzednio zobowiązania, nie wyłącza roszczenia o naprawę szkody z tytułu czynu niedozwolonego, chyba że z treści istniejącego uprzednio zobowiązania wynika co innego<sup>431</sup>.

Kolejnym rodzajem odpowiedzialności wiążącej się z naruszeniem obowiązku zawodowej dyskrecji jest odpowiedzialność dyscyplinarna. Wprawdzie temu szczególnemu rodzajowi odpowiedzialności, przez wzgląd na jego wagę w opracowaniu został poświęcony osobny rozdział, to jednak za zasadne należy uznać syntetyczne odniesienie się do tej materii w kontekście refleksji nad tajemnicą zawodową.

Jak już podniesiono, obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej jest jednym z najważniejszych elementów etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego, wyrażanej *expressis verbis* w kodeksach (zbiorach) etyk zawodowych. Przepisy ustaw korporacyjnych dotyczące materialnoprawnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej, które w zasadzie charakteryzują się jednolitością w zakresie stosowanej terminologii, stanowią, że przedstawiciele poszczególnych profesji odpowiadają dyscyplinarnie za postępowanie sprzeczne z „zasadami etyki”. Naruszenie tajemnicy zawodowej stanowi zatem delikt dyscyplinarny, którego popełnienie może nieść za sobą doniosłe skutki prawne. Paleta kar dyscyplinarnych jest bowiem bardzo szeroka, począwszy od upomnienia czy nagany przez karę pieniężną, skończywszy na zawieszeniu w wykonywanych czynnościach zawodowych, a w niektórych przypadkach nawet pozbawieniu prawa do wykonywania zawodu<sup>432</sup>.

---

<sup>431</sup> Art. 443 k.c.

<sup>432</sup> Są to najbardziej typowe rodzaje kar wymierzanych w postępowaniu dyscyplinarnym. Nie jest to jednak katalog zamknięty. Na gruncie poszczególnych ustaw jest on bowiem uzupełniany o kary determinowane rodzajem wykonywanych czynności. Dla przykładu wobec komornika sądowego można zastosować karę w postaci zakazu przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela na okres od roku do trzech

Analizując regulacje poszczególnych kodeksów etyk zawodowych w zakresie obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej, można dojść do wniosku, że traktują one tę instytucję w dwojaki sposób: względny lub bezwzględny. W pierwszym przypadku mowa o tych wszystkich postanowieniach, które w szczególnych sytuacjach zezwalają na ujawnienie informacji objętych tajemnicą zawodową. Innymi słowy zawierają wyjątki od obowiązku zachowania zawodowej dyskrecji. Dla przykładu możemy wskazać na regulację mieszczącą się w art. 25 KEL, według której zwolnienie z zachowania tajemnicy lekarskiej może nastąpić w następujących przypadkach: 1) gdy pacjent wyrazi na to zgodę, 2) jeśli zachowanie tajemnicy w sposób istotny zagraża zdrowiu lub życiu pacjenta, lub innych osób, oraz 3) jeśli zobowiązują do tego przepisy prawa<sup>433</sup>. Uregulowanie tej materii w taki sposób wydaje się prawidłowe, gdyż zakłada, że mogą istnieć nadrzędne interesy, których ochrona jest ważniejsza od ochrony zawodowej dyskrecji. Ponadto założenie, że to pacjent jest dysponentem tajemnicy zawodowej i w związku z tym może zwolnić lekarza z obowiązku jej dochowania, wpisuje się w teoretyczną koncepcję tej instytucji. Pozwala to także uniknąć wystąpienia ewentualnego konfliktu pomiędzy obowiązkiem zachowania zgodnego z prawem a obowiązkiem dochowania tajemnicy zawodowej wynikającym z regulacji etycznych.

Inaczej rzecz przedstawia się w przypadku kodeksów etyk zawodowych, które nie zawierają wyjątków od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Dla przykładu można wskazać na regulacje Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu bądź Kodeksu Etyki Radcy Prawnego. Mimo że tematyka związana z obowiązkiem zawodowej dyskrecji została w tych aktach ujęta dość obszernie, to nie wskazano w nich sytuacji szczególnych, które uzasadniałyby ujawnienie powierzonych informacji. W konsekwencji obowiązek ten przybiera charakter bezwzględny<sup>434</sup>.

Taki stan rzeczy może prowadzić w praktyce do nieporozumień. O ile bowiem w obszarach aktywności zawodowej niepoddanych regulacjom prawa karnego procesowego zasada etyczna obowiązywania tajemnicy zawodowej znajduje zastosowanie bez ryzyka konfliktu z normami prawnymi, o tyle w przypadku

---

lat. Z kolei wobec lekarza sąd lekarski może orzec karę zakazu pełnienia funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych ochrony zdrowia na okres od roku do pięciu lat.

<sup>433</sup> Te trzy przesłanki występują również na gruncie ustawowym – zob. art. 40 ust. 2 Zaw.Lek.U.

<sup>434</sup> Zob. orzeczenie WSD z dnia 5 lipca 2015 r., sygn. WSD 52/14, Legalis nr 1515064. Podniesiono tam bowiem, że „[...] zasadniczym filarem zawodu adwokata jest pełne zaufanie klienta, dotyczące także przeświadczenia, że wszelkie wiadomości pozyskane w związku z udzielaniem pomocy prawnej pozostaną utrzymane w bezwzględnej tajemnicy, o czym wyraźnie stanowi § 19 ZZEiGZ”.



konieczności złożenia zeznań w sprawie karnej ów konflikt zachodzi. Pojawia się tu dylemat wynikający z różnych reżimów oraz odmiennych podstaw odpowiedzialności prawnej. Adwokat/radca prawny<sup>435</sup> staje przed wyborem złożenia zeznań bądź konsekwentnego milczenia. Jeśli zdecyduje się złożyć zeznania, postąpi zgodnie z prawem, ale wbrew bezwzględnemu obowiązкови zachowania tajemnicy zawodowej wynikającym z § 19 ZZEAIiGZ. W związku z tym narazi się na odpowiedzialność dyscyplinarną za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki. W przypadku jednak, gdy adwokat/radca prawny odmówi złożenia zeznań, to po pierwsze – postąpi sprzecznie z prawem i w konsekwencji jego zachowania będzie podlegać sankcjonowaniu za pomocą środków dyscyplinujących właściwych postępowaniu karnemu, po drugie – paradoksalnie będzie również podlegał odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie za postępowanie niezgodne z zasadami etyki zawodowej, a za postępowanie niezgodne z prawem<sup>436</sup>.

Należy jednak zauważyć, że w systemie prawnym nie może być tak, że jedno i to samo zachowanie jest przez jedną normę dozwolone bądź nawet nakazane, a przez inną zabronione i poddane sankcji państwowej. Wprowadzając do ustaw korporacyjnych klauzulę generalną odsyłającą do zasad etyki, ustawodawca nie mógł zakładać, że wszystkie będą zgodne z obowiązującymi normami prawnymi. Normy etyczne są bowiem autonomiczne w stosunku do norm prawnych. To właśnie normy prawne winny mieć legitymację aksjologiczną, normy etyczne zaś nie wymagają legitymacji jurydycznej. Natomiast z całą stanowczością należy przyjąć, że racjonalny ustawodawca nie może obejmować sankcjami prawnymi zachowań, które są zgodne z nakazem, zakazem lub dozwoleciem wynikającym z obowiązujących norm prawnych. Wprowadzając do ustaw korporacyjnych sankcje prawne wiążące się z uchybieniem zasadom etyki zawodowej, ustawodawca nie mógł więc ich łączyć z takimi zachowaniami, które są wykonaniem występujących w ustawach obowiązków lub mieszczą się w granicach zakreślonego ustawami dozwoleń. W demokratycznym państwie prawnym wymagane jest bowiem, by system prawny był skonstruowany tak, aby gwarantować obywatelowi, że nie zostanie pociągnięty do odpowiedzialności za postępowanie zgodnie z obowiązującą normą prawną<sup>437</sup>.

---

<sup>435</sup> Lub inny przedstawiciel zawodu z grona profesji wskazanych w art. 180 § 2 k.p.k.

<sup>436</sup> Tak też R. Baszuk, *Pomiędzy prawem i etyką. Odpowiedzialność dyscyplinarna za ujawnienie tajemnicy adwokackiej*, [w:] *Ochrona tajemnicy adwokackiej (radcy prawnego) a działania władzy*, Warszawa 2019, s. 123–124.

<sup>437</sup> Uchwała TK z dnia 17 marca 1993 r., sygn. W 16/92, OTK 1993, nr 1, poz. 16.

Zasadny zatem będzie pogląd, że nie można pociągnąć do odpowiedzialności dyscyplinarnej za zachowanie zgodne z normami prawnymi, choćby nawet było ono sprzeczne z zasadami etyki zawodowej. W takiej bowiem sytuacji należy przyjąć wyłączający odpowiedzialność dyscyplinarną kontratyp działania w ramach obowiązku prawnego. Zastrzec jednak należy, że w postępowaniu dyscyplinarnym w zakresie zgodności z zasadami etyki może podlegać ocenie oraz wartościowaniu zachowanie poprzedzające wydanie prawomocnego orzeczenia o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej. Mowa tu w szczególności o postawie przedstawiciela zawodu wobec żądania złożenia zeznań, podjęciu obrony przed zwolnieniem poprzez zakwestionowanie zaistnienia w danym przypadku jego przesłanek ustawowych oraz żądaniu kontroli odwoławczej postanowienia<sup>438</sup>.

Ostatnim ze wskazanych na wstępie rodzajów odpowiedzialności prawnej wiążącej się z naruszeniem obowiązku tajemnicy zawodowej jest odpowiedzialność karna. Jak podnosi się w judykaturze<sup>439</sup>, ustawodawca nie traktuje obowiązku zachowania zawodowej dyskrecji wyłącznie w kategoriach stosunku prywatnoprawnego, zachodzącego pomiędzy przedstawicielem określonego zawodu zaufania publicznego a jego „klientem”, lecz w art. 266 k.k. przewiduje odpowiedzialność karną każdego, kto wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową. Karą za uchybienie obowiązkowi zawodowej dyskrecji mogą być, w myśl tej regulacji, grzywna, kara ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat dwóch. Ściganie za przestępstwo tego typu następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Mając na uwadze zakreślony w opracowaniu obszar analizy, warto zauważyć, że wobec jednego z zawodów ustawodawca przewiduje znacznie surowsze sankcje za uchybienie obowiązkowi zawodowej dyskrecji. Chodzi mianowicie o zawód komornika sądowego. Jest on bowiem funkcjonariuszem publicznym, co oznacza, że wobec niego ma zastosowanie art. 266 § 2 k.k. W myśl tej regulacji funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” albo informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienia może narazić na szkodę prawnie chroniony interes

---

<sup>438</sup> R. Baszuk, *op. cit.*, s. 124–125.

<sup>439</sup> Wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 107.

podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech. Ściganie za to przestępstwo następuje z urzędu.

#### 4. Uwagi podsumowujące

W kontekście poczynionych w niniejszym rozdziale rozważań nasuwa się wniosek, że zachowanie w tajemnicy informacji pozyskanych w toku wykonywania czynności zawodowych przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego stanowi jeden z konstytutywnych warunków właściwego wykonywania tego typu profesji.

Należyte realizowanie czynności zawodowych opiera się bowiem na zaufaniu<sup>440</sup> do zachowania w dyskrecji przekazywanych treści mających nierzadko charakter ściśle osobisty. Ochrona poufności tego typu przekazów urzeczywistniająca się zarówno na gruncie ustawowym, jak i etycznym jest istotnym elementem budującym klimat wzajemnego zaufania. Istotne przy tym jest, że ma ona charakter wielopłaszczyznowy. Wiąże się z wprowadzeniem na gruncie poszczególnych ustaw materialnoprawnych podstaw obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, gwarancji jego poszanowania w postępowaniach sądowych, jak również ustanowienia sankcji za uchybienia z nim związane.

Co prawda ustawodawca nie traktuje obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w sposób bezwzględny, jednak nie świadczy to w żaden sposób o jego deprecjonowaniu. Istnieją bowiem sytuacje, które uzasadniają potrzebę zwolnienia z obowiązku zawodowej dyskrecji. Ważne przy tym jest, aby owo zwolnienie miało charakter wyjątkowy. Trzeba bowiem zauważyć, że nawet przepisy statuujące zakazy dowodowe w postępowaniu karnym wyrażają zasadę prymatu ochrony tajemnicy

---

<sup>440</sup> W tym zakresie warto również zwrócić uwagę na pogląd Trybunału Konstytucyjnego zawarty w orzeczeniu z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72. W jego uzasadnieniu bowiem Trybunał skonstatował, że „[...] obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej przez radców prawnych jest nierozzerwalnie związany z pełnieniem przez nich funkcji zaufania publicznego. Istnienie tego obowiązku, obwarowanego sankcją karną (art. 266 k.k.), stanowi dla osób poszukujących pomocy prawnej gwarancję poufności” oraz że „istotą tajemnicy zawodowej adwokata jest nie zaufania, która powinna istnieć pomiędzy klientem a adwokatem [...] relacja łącząca adwokata z klientem jest bardzo wrażliwa i powinna się rozwijać w szczególnie chronionych warunkach”. Podobny pogląd zaprezentowany został przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. SDI 32/12, LEX nr 1231613. Podniesiono tam bowiem, że tajemnica zawodowa radców prawnych to „niezbędny element, bez którego zawód ten jako profesja zaufania publicznego w ogóle nie może prawidłowo funkcjonować”. Trybunał Konstytucyjny zwraca z kolei uwagę, że „zachowanie poufności przez podmioty wykonujące zawody zaufania publicznego musi być zawsze widziane jako integralna wartość demokratycznego państwa prawa”. Zob. postanowienie TK z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. Tw 15/16, OTK-B 2017, poz. 247. Przedstawione stanowiska, mimo że odnoszą się do konkretnych zawodów zaufania publicznego, zachowują swą aktualność także w stosunku do pozostałych tajemnic zawodowych.

w sytuacjach kolizyjnych oraz określają kompetencje, a także merytoryczne przesłanki wyjątkowego ograniczenia lub wyłączenia jej ochrony<sup>441</sup>.

*De lege ferenda* należałoby również postulować uregulowanie przez ustawodawcę kwestii możliwości zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez osobę, której ona dotyczy. Rozbieżności legislacyjne potwierdzają, że ustawodawcy brak jest spójnej koncepcji w tym zakresie. Na uwadze przy tym należałoby mieć fundamentalne założenie, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej został wprowadzony celem ochrony interesu jednostki, a w demokratycznym państwie prawnym, to właśnie ona jest jedynym podmiotem władnym oceniać, co służy jej interesom<sup>442</sup>.

---

<sup>441</sup> Tak P. Kardas, *op. cit.*, s. 50.

<sup>442</sup> Tak też M. Rusinek, *Tajemnica zawodowa...*, LEX. W judykaturze słusznie podnosi się, że zaufanie klienta do przedstawiciela zawodu zaufania publicznego jest niezwykle doniosłą wartością, której naruszenie wymaga dostatecznie poważnych powodów. Stanowią one cenę, której poniesienie winno odpowiadać korzyści odnoszonej przez społeczeństwo z naruszenia tajemnicy zawodowej, złamania powinności zachowania w tajemnicy informacji powierzanych przez klienta. Porównanie owej szkody z korzyścią społeczną jest racją decyzji o zwolnieniu z tajemnicy. Zob. postanowienie SA w Krakowie z 14 listopada 2017 r., sygn. II AKz 432/17, LEX nr 2402517.

## Odpowiedzialność dyscyplinarna w zawodach zaufania publicznego

### 1. Uwagi wprowadzające

Zawody zaufania publicznego to profesje o wysokim stopniu prestiżu społecznego<sup>443</sup>, gdzie troska o ich należyte wykonywanie ma pierwszorzędne znaczenie. Fakt, że odgrywają one doniosłe z punktu widzenia interesu publicznego role w państwie powoduje konieczność określenia przez ustawodawcę szczególnego trybu dyscyplinowania członków korporacji, w ramach których działają, gdy ich zachowanie uchybia etyce, godności zawodu czy standardom jego wykonywania<sup>444</sup>. W związku z tym osoby wykonujące tego typu profesje poddaje się, poza klasycznymi formami odpowiedzialności prawnej, jakim podlegają wszyscy obywatele, również szczególnemu jej typowi, a mianowicie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W tej części opracowania skupię się na analizie zagadnień związanych z przedmiotową instytucją. Za podstawę należy przyjąć wykazanie jej istoty oraz określenie celów, jakim ona służy. W dużej mierze pozwoli to bowiem na zrozumienie, dlaczego instytucję tę należy traktować jako *differentia specifica* pojęcia „zawód zaufania publicznego”. Za konieczne trzeba ponadto uznać określenie charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej. *Prima facie* bowiem nasuwa się pytanie o rodzajową jej przynależność. Warto zatem odnieść się do tego tematu i podjąć próbę znalezienia rozwiązania na pojawiające się w tej kwestii problemy. Szczególną uwagę należy także poświęcić analizie oraz ocenie regulacji prawnych związanych z przedmiotową materią. Wyodrębnienie bowiem przez ustawodawcę na gruncie prawa publicznego ram prawnych statuujących odpowiedzialność dyscyplinarną, wyrażające się m.in. w określeniu przewinienia dyscyplinarnego, katalogu kar, ustroju organów

---

<sup>443</sup> Wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK 2001, nr 6, poz. 165; zob. też W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy – problematyka materialnoprawna i procesowa*, „Rejent” 2006, nr 9(185), s. 26; T. Sroka, *Przestępstwo jako przewinienie dyscyplinarne w perspektywie celów postępowania dyscyplinarnego wobec studentów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, z. 1, s. 138.

<sup>444</sup> Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48.

orzekających w postępowaniu dyscyplinarnym czy przepisów dotyczących właśnie samego postępowania dyscyplinarnego poczytywać trzeba jako kolejną z gwarancji administracyjnoprawnych zaufania jednostek do przedstawicieli zawodów zaufania publicznego.

## 2. Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej

Problematyka dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej ma niezwykle doniosłe znaczenie zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. W doktrynie brak jest jednolitego stanowiska co do jej charakteru, w konsekwencji również co do jej przesłanek, procedury czy organów właściwych do jej egzekwowania<sup>445</sup>. Zauważyć nadto trzeba, że tematyka ta długo nie była przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki. Dopiero od kilkunastu lat trwa ożywiona dyskusja w tej materii, co jak można przypuszczać jest nie tylko wynikiem dostrzeżenia, że ten rodzaj odpowiedzialności dotyczy coraz większej liczby wspólnot zawodowych, ale przede wszystkim zwiększonego „wyczulenia” na kwestię represyjności prawa<sup>446</sup>.

Wśród źródeł odpowiedzialności dyscyplinarnej należałoby wskazać na dwie tradycje, którym współcześnie odpowiada to, co w piśmiennictwie nazywane jest odpowiedzialnością dyscyplinarną *sensu largo* oraz *sensu proprio*. Pierwsza odnosi się do pracowniczego stosunku podporządkowania i egzekwowana jest przez pracodawcę. Podstawą do jej wymierzenia jest naruszenie przepisów porządkowych, obowiązujących pracownika w związku z zawartą umową o pracę. W istocie jest to instytucja prawa pracy, a zatem ma charakter prywatnoprawny. Z kolei odpowiedzialność dyscyplinarna w ścisłym tego słowa znaczeniu to odpowiedzialność realizowana przez organy władne do nadzorowania czy kontrolowania określonych zawodów. Ich cechą wspólną jest – co niezwykle istotne z uwagi na przedmiot opracowania – zaufanie publiczne, którym osoby je wykonujące cieszą się w społeczeństwie oraz które jest niezbędne do prawidłowego wykonywania tego rodzaju profesji. Tego typu rodzaj odpowiedzialności – odmiennie niż w poprzednim przypadku – regulowany jest przez przepisy prawa

---

<sup>445</sup> P. Skuczyński, *Granice odpowiedzialności dyscyplinarnej*, dostępne na stronie: [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11379/Granice\\_odpowiedzialnosc\\_dyscyplinarnej.pdf?sequence=1](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11379/Granice_odpowiedzialnosc_dyscyplinarnej.pdf?sequence=1), s. 7 (dostęp z dnia 16.09.2020); por. też P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 301–310.

<sup>446</sup> K. Ceglarska-Piłat, *Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 2015, z. 2(202), s. 99.

publicznego. Historycznie pochodzi z sądownictwa honorowego oraz zawodowego profesji prawniczych i medycznych<sup>447</sup>.

Szczególnego charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej należy dopatrywać się w charakterze stosunków, jakich ona dotyczy. W doktrynie podnosi się<sup>448</sup>, że jej fundamentem jest przeświadczenie o zasadnym przekazaniu pewnego rodzaju spraw związanych z działalnością określonego środowiska zawodowego do rozpatrzenia temu właśnie środowisku. A zatem różne przewinienia dyscyplinarne dotyczą *stricte* zasad postępowania funkcjonujących w określonym środowisku zawodowym, a państwo w tymże zakresie przekazuje kompetencje właściwym organom funkcjonującym w ramach tej grupy zawodowej.

Odpowiedzialność dyscyplinarna nie dotyczy jednak wszystkich organizacji zawodowych. Ustawodawca przewiduje ją bowiem dla grup zawodowych, które realizują zadania istotne z punktu widzenia funkcjonowania państwa oraz interesu publicznego. Dotyczy to w szczególności profesji określanych mianem zawodów zaufania publicznego, których wykonywanie wiąże się z przynależnością do samorządu zawodowego<sup>449</sup>. Szczególny charakter tej odpowiedzialności łączy się zatem w dużej mierze ze specyfiką wykonywania tych zawodów<sup>450</sup> oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Odpowiedzialność taka stanowi swoistą dolegliwość, gdyż osoby jej podlegające niezależnie od odpowiedzialności karnej (w przypadku, gdy czyn spełnia znamiona przestępstwa), podlegają również odpowiedzialności za czyny niemające znamion przestępstw, a które to uwłaczają godności bądź regułom wykonywania określonej profesji. Odpowiedzialność ta jest zatem zdecydowanie szersza niż przewidziana dla jednostek nieobjętych postępowaniem dyscyplinarnym. Znajduje bowiem uzasadnienie w społecznej roli określonej grupy zawodowej, charakterze zadań, jak również związanej z jej

---

<sup>447</sup> P. Skuczyński, *op. cit.*, s. 8–9; por też A. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 9, s. 16.

<sup>448</sup> W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012, LEX.

<sup>449</sup> W. Bujko, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia i zasady jego wykonywania*, pod red. A. Berezy, Warszawa 2010, s. 183.

<sup>450</sup> Rację ma P. Rączka, podnosząc, że „[...] specyfika wykonywania zawodów zaufania publicznego powoduje konieczność traktowania przedstawicieli wykonujących te zawody w sposób szczególny. Nie sposób bowiem poddać ich szczególowej regulacji prawnej w zakresie wykonywania poszczególnych czynności zawodowych. Ma to bardzo istotne znaczenie z jednej strony ze względu na skomplikowanie sytuacji zawodowych, których nie sposób przewidzieć *a priori*, z drugiej strony – na obowiązywaniu przy wykonywaniu czynności zawodowych szczególnych norm postępowania [...], norm etycznych, determinujących, obok regulacji prawnej, wykonywanie czynności zawodowych”. Zob. P. Rączka, *Odpowiedzialność dyscyplinarna komornika sądowego*, PPE 2006, nr 12, s. 90.

działalnością oczekiwaniami oraz publicznym zaufaniem, jakim jest obdarzona. Ponadto ma służyć przeciwdziałaniu tego typu zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej, co ma również szczególne znaczenie, gdy chodzi o autorytet określonej korporacji zawodowej<sup>451</sup>.

Podobnie jak w przypadku każdej innej odpowiedzialności prawnej za przedmiot odpowiedzialności dyscyplinarnej należy przyjąć powinność poddania się pewnym negatywnym konsekwencjom prawnym z uwagi na zaistnienie zdarzenia stanowiącego działanie bądź zaniechanie sprzeczne z regułami obowiązującymi w danej grupie zawodowej<sup>452</sup>. Istotne przy tym jest, że materia dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest wyodrębniona legislacyjnie oraz nie jest uregulowana w jednym wspólnym akcie prawnym, czy też nawet kilku aktach, aczkolwiek stanowiących jedną koherentną całość. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest bowiem ze swej natury niejednolita. Nie reguluje jakiejś konkretnej sfery stosunków społecznych, czy też nie pełni funkcji organizatorskiej. Można stwierdzić, że wkracza dopiero wówczas, gdy zachodzi potrzeba zastosowania reakcji wyrażającej potępienie dla sprawcy za dokonanie czynu związanego z funkcjonowaniem w pewnej wspólnoty, mając równocześnie na względzie, że następuje to z przełamaniem monopolu państwa w zakresie karania<sup>453</sup>.

Starając się właściwie zrozumieć istotę przedmiotowej instytucji, warto wskazać na cele, którym ma ona służyć. Za podstawowy należy uznać cel, który określa się mianem konfidencyjnego (od łac. *confidentia* – zaufanie). Zauważyć bowiem trzeba, że zawody, z którymi prawo łączy odpowiedzialność dyscyplinarną przez wzgląd na ich powiązanie z wykonywaniem zadań publicznych wymagają społecznego zaufania oraz wiarygodności w oczach opinii publicznej. Stąd też przedmiotowa instytucja winna służyć przede wszystkim budowaniu zaufania pomiędzy przedstawicielami poszczególnych zawodów a społeczeństwem, w konsekwencji zaś pomiędzy ich organizacjami a społeczeństwem<sup>454</sup>. Osiągnięcie jednak tego dość ogólnie określonego

---

<sup>451</sup> Por. W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy – problematyka materialnoprawna i procesowa*, „Rejent” 2006, nr 9(185), s. 26; T. Sroka, *Realizacja zasady określoności czynu zabronionego z art. 42 ust. 1 konstytucji na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej*, „Forum Prawnicze” 2013, s. 6.

<sup>452</sup> Por. K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 103–105.

<sup>453</sup> K. Cegielska-Piłat, *op. cit.*, s. 105.

<sup>454</sup> Również dla M. Mintery cel ten jest celem pierwszoplanowym. Autor uznaje bowiem, że „celem kar dyscyplinarnych jest przede wszystkim oddziaływanie na ukaranego w kierunku odbudowania prestiżu i zaufania do urzędu prokuratorskiego”, zob. M. Mintera, [w:] M. Mintera, M. Rojewski, E. Rojowska, *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2011, Legalis; por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 59, s. 192; zob. też A. Nais, C. Florence, E. Morgane, *A comparative analysis do disciplinary*



celu wymaga realizacji poszczególnych celów szczegółowych, takich jak: ochronny, ogólnoprewencyjny, afirmacyjny, szczególnieprewencyjny, wychowawczy, gwarancyjny, stabilizacyjny oraz integracyjny<sup>455</sup>. Cele te mają w stosunku do celu konfidencyjnego charakter służebny. I tak w kontekście celu ochronnego<sup>456</sup> można by wskazać na ochronę takich dóbr, jak właściwe funkcjonowanie określonych organizacji publicznych (np. samorządu zawodowego). Podkreślić jednak trzeba, że poprawne działanie organizacji nie jest wartością samą w sobie. Organizacje te bowiem są powołane do realizacji określonych zadań publicznych. Jak podnosi J. Łętowski: „każda odpowiedzialność w administracji ma sens przede wszystkim o tyle, o ile [...] służy w szerokiej skali wykonaniu jej ustawowych zadań”<sup>457</sup>. Zatem instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej ma na celu nie tyle ochronę właściwego funkcjonowania samych organizacji, co w szczególności ochronę prawidłowego wykonywania przez nie zadań publicznych. Uwydatnia się to szczególnie w odniesieniu do samorządów zawodowych. W ich przypadku jedną z fundamentalnych funkcji konstytucyjnych jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w ramach interesu publicznego i dla jego ochrony. Pełniąc tę funkcję, samorzady zawodowe wykonują szereg zadań publicznych, jak: reglamentacja działalności zawodowej, prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego, ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej, czy sprawowanie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem danego zawodu. Z uwagi na to, w przypadku gdy przewinienie

---

*system for european judges and prosecutors*, <https://www.ejtn.eu/Documents/Themis%202012/THEMIS%202012%20ERFURT%20DOCUMENT/Written%20paper%20France%203.pdf>, s. 4; cel ten eksponowany jest również w judykaturze amerykańskiej, zob. *Matter of Agostini*, 632 A.2d 80 (1993), <https://law.justia.com/cases/delaware/supreme-court/1993/632-a-2d-80-5.html> (dostęp z dnia 02.11.2020); zob. też *Matter of Berk*, 602 A.2d 946 (1991), <https://www.courtlistener.com/opinion/2104816/in-re-berk/> (dostęp z dnia 06.11.2020); oraz *Matter of McLendon*, 845 P.2d 1006, (1993), <https://www.courtlistener.com/opinion/1202174/matter-of-discipline-proceeding-against-mclendon/> (dostęp z dnia 06.11.2020).

<sup>455</sup> Tak R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 51–52; z tym, że autor inaczej postrzega relacje jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi celami. Według R. Giętkowskiego bowiem podstawowym celem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest cel ochronny, a pozostałe mają względem niego charakter służebny. W tym zakresie nie podzielam zdania autora, ponieważ trudno byłoby przyjąć, aby zaufanie do zawodu czy organizacji zawodowej przyczyniało się do właściwej realizacji zadań publicznych (a tak należałoby wnioskować, przyjmując służebność celu konfidencyjnego względem ochronnego). Uważam, że istnieje tu zależność odwrotna. Otóż to właśnie prawidłowe wykonywanie zadań publicznych przyczynia się do wzrostu zaufania do danego zawodu, a w konsekwencji do korporacji zawodowej.

<sup>456</sup> Por. C. Zacharias, *The purpose of lawyer discipline*, “William & Mary Law Review” 2003, vol. 45, s. 677. Zob. też J.S. Nordby, *The burdened privilege: defending lawyers in disciplinary proceedings*, “South Carolina Review” 1979, vol. 30, iss. 2, s. 380.

<sup>457</sup> J. Łętowski, *O problemach odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 384–385, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97 (OTK 1998, nr 7, poz. 117) podniósł, że „realizacja normy konstytucyjnej wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP następuje przez określenie odpowiedzialności dyscyplinarnej, która również tworzy funkcję ochronną i w ten sposób zapewnia członkom korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu”.

dyscyplinarne ma nawet na pozór czysto organizacyjny charakter, jak np. uchylanie się od opłacania składek na samorząd, to i tak w konsekwencji pośrednio przedkłada się ono na wykonywanie zadań publicznych przez samą organizację, gdyż racją jej bytu jest właśnie realizacja tych zadań, a wewnętrzne jej regulacje winny służyć temu celowi<sup>458</sup>.

Za istotę celu ogólnoprewencyjnego należy przyjąć zapobieganie popełnianiu deliktów dyscyplinarnych przez członków grup zawodowych objętych odpowiedzialnością dyscyplinarną jako potencjalnych sprawców. Chodzi zatem o kształtowanie u przedstawicieli poszczególnych zawodów przekonania o nieopłacalności i niedopuszczalności popełniania przewinień. Środkiem służącym osiągnięciu tego celu jest choćby samo istnienie kar oraz ich orzekanie i wykonywanie. Z celem ogólnoprewencyjnym łączy się kolejny cel, który można nazwać afirmacyjnym. Ten z kolei wyraża się w tym, że poprzez funkcjonowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej promuje się wśród przedstawicieli określonych organizacji, których ona dotyczy, zachowania odpowiadające wymogom prawnym oraz etycznym, jak również utrwała się w ich środowisku pożądane standardy postępowania. Kolejne dwa cele – szczególnoprewencyjny oraz wychowawczy – nastawione nie tyle na osobę potencjalnego sprawcy, ile właśnie na osobę, która dopuściła się już przewinienia. Prewencja szczególna w tym wypadku sprowadza się do zapobiegania popełnieniu przez sprawcę kolejnych deliktów, poprzez utrudnienie bądź uniemożliwienie ich dokonania np. w postaci zawieszenia w prawie do wykonywania zawodu lub nawet jego pozbawienia. Wychowanie zaś oznacza pozytywną zmianę osobowości sprawcy czy też zmianę jego postawy społecznej. W konsekwencji powinno to prowadzić do zaniechania popełniania przewinień w przyszłości. Kolejnym celem jest cel gwarancyjny. Otóż określenie odpowiedzialności dyscyplinarnej w przepisach prawa ma gwarantować osobom jej podlegającym poczucie bezpieczeństwa prawnego poprzez wskazanie na sytuacje, w jakich można być do niej pociągniętym, a także wskazanie sankcji oraz organów kompetentnych do ich

---

<sup>458</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 55. Sąd Najwyższy w Uchwale z dnia 26 kwietnia 1990 r., sygn. III PZP 2/90 (OSCN 1990, Nr 12, poz. 142) podniósł, że nie można podzielić stanowiska, że radca prawny nie może podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej za odmowę płacenia składek na rzecz samorządu, gdyż obowiązek taki wynika wprost i bezpośrednio z Rad.Pr.U. Obowiązek ten został „określony” w rozumieniu art. 64 ust. 1 pkt 1 Rad.Pr.U. przez ustawowe upoważnienie Krajowego Zjazdu Radców Prawnych do określenia wysokości składki członkowskiej (art. 57 pkt 5 Rad.Pr.U.), a konsekwencją takiego upoważnienia jest – co wydaje się oczywiste – obowiązek radcy prawnego płacenia składek członkowskich. Jest to wprawdzie obowiązek wobec korporacji zawodowej – samorządu radców prawnych, lecz pozostaje w ścisłym związku z wykonywaniem zawodu radcy prawnego z uwagi na ustawowe zadania samorządu (art. 41 Rad.Pr.U.) i obowiązkową przynależność do tego samorządu (art. 40 ust. 2 Rad.Pr.U.)

orzekania. Za cel pokrewny do gwarancyjnego można przyjąć cel stabilizacyjny. Należy zauważyć, że instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarantuje względnie dużą trwałość stosunków prawnych łączących osoby jej podlegające z ich organizacjami zawodowymi. Główną podstawą rozwiązania tego stosunku z powodu naruszenia norm prawnych lub etycznych jest orzeczenie kary dyscyplinarnej w postaci pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, zapadającej w sformalizowanym postępowaniu, które gwarantuje w miarę możliwości rzetelne oraz obiektywne zbadanie sprawy. Służy to stabilizowaniu wspomnianego wyżej stosunku prawnego. Owa stabilizacja ma znaczenie nie tylko dla utrzymania poczucia bezpieczeństwa członków poszczególnych grup zawodowych, ale należy ją także postrzegać jako istotny czynnik motywujący do doskonalen zawodowych i podnoszenia kwalifikacji. Te z kolei wpływają na jakość realizacji zadań publicznych przez daną organizację<sup>459</sup>.

Ostatnim celem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest cel integracyjny. Zdaniem P. Skuczyńskiego polega on na zapewnieniu spójności praktyki w zakresie wykonywania określonego zawodu. Spójność ta może być wielorako rozumiana. Po pierwsze – chodzi o integralność moralną, tj. jednolitość sądów, czynów oraz postaw poszczególnych osób. Po drugie – o integralność zawodową, a zatem o unikanie konfliktu pełnionej roli zawodowej z innymi rolami społecznymi, jak również konfliktu interesów w ramach wykonywania określonego zawodu. Po trzecie – chodzi o integralność samego zawodu, czyli jedność pewnych standardów postępowania całej grupy zawodowej zarówno w stosunku do osób spoza grupy, jak i w jej ramach<sup>460</sup>. Głównymi czynnikami sprzyjającymi osiągnięciu omawianego celu są uchwalanie

---

<sup>459</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 58.

<sup>460</sup> P. Skuczyński, *Granice...*, *op. cit.* s. 14–15. W nieco innym tonie na temat celów odpowiedzialności dyscyplinarnej wypowiadają się M. Zubik oraz M. Wiącek. Zdaniem tych autorów odpowiedzialność dyscyplinarna nakierowana jest na realizację, co najmniej czterech celów społecznie uzasadnionych. Należy do nich zaliczyć, po pierwsze –zapewnienie przestrzegania szczególnych reguł zachowania przyjętych w danej grupie zawodowej. W tym sensie dochodzi najczęściej do poszerzenia zakresu przedmiotowego ponoszenia odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne, które to w prawie pozytywnym nie stanowią czynów karalnych. Po drugie – skoro ustawodawca wskazał na cechy osobowościowe członków danej grupy zawodowej, to odpowiedzialność dyscyplinarna ma służyć eliminacji z tej grupy osób, które nie spełniły bądź przestały spełniać te cechy. Po trzecie – odpowiedzialność dyscyplinarna ma służyć ochronie prestiżu korporacji zawodowej, do której należą osoby jej podlegające, czy też zapewnieniu właściwej jakości (fachowości) wykonywanego przez nie zawodu. Po czwarte – odpowiedzialność tam może służyć zagwarantowaniu określonej (personalnej lub organizacyjnej) niezależności jurysdykcyjnej danej korporacji. Istotne jest, że tak sformułowane przesłanki nie muszą występować kumulatywnie, ponieważ każda z nich może stanowić samodzielną podstawę do określenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zob. M. Zubik, M. Wiącek, *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 3, s. 70, cyt. za: T. Niedzielski, *Postępowanie dyscyplinarne wobec radcy prawnego*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2014, nr 1, s.120–121.

przez organizacje publiczne zasad etyki zawodowej oraz sprawowanie przez nie sądownictwa dyscyplinarnego wobec ich członków<sup>461</sup>.

Należy dodać, że niektórzy autorzy<sup>462</sup> jako cel odpowiedzialności dyscyplinarnej wskazują również cel represyjny. W mojej ocenie zasadność takiego poglądu jest jednak wątpliwa. Represyjność bowiem należy postrzegać jako cechę odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nie jako jej cel. Odpowiedzialność dyscyplinarna jako instytucja prawna bez wątpienia polega na karaniu za pomocą odpowiednich środków osób, które popełniły określone przepisami prawa przewinienie dyscyplinarne. Tak ujęty represyjny charakter nie może być kwestionowany. Jednak fakt, że mamy do czynienia ze zjawiskiem karania, nie przesądza jeszcze o tym, jakiemu celowi owo karanie ma służyć<sup>463</sup>. Represja bowiem nie jest oraz nie powinna być celem samym w sobie. W istocie dolegliwość jest immanentną składową każdej kary, aczkolwiek nie jest jej celem, wyłącznie środkiem koniecznym do osiągnięcia przez karę jej celów. Jako rację bytu odpowiedzialności dyscyplinarnej nie należy poczytywać zadawania dolegliwości sprawcom przewinień dyscyplinarnych, lecz osiąganie dzięki tej dolegliwości omówionych wcześniej celów<sup>464</sup> na czele z celem konfidencyjnym.

### 3. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej

Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie dominuje traktowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej jako rodzaju odpowiedzialności represyjnej. Pogląd taki jest w dużej mierze konsekwencją ujmowania prawa dyscyplinarnego jako części prawa karnego. Przykładowo, zdaniem W. Woltera, prawo dyscyplinarne wykazuje wiele cech właściwych prawu karnemu. Można bowiem wyróżnić prawo dyscyplinarne występujące w rodzinie, gdyż rodzicom przysługuje prawo stosowania środków dyscyplinujących wobec dzieci. Podobnie rzecz się ma w przypadku osób pełniących funkcje wychowawcze w zakładach wychowawczych, poprawczych czy karnych w stosunku do osób podlegających pieczy. Jak zauważa autor, prawo karne

---

<sup>461</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 58–59.

<sup>462</sup> M. Jełowicki, *Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędnika państwowego*, „Organizacja. Metody. Technika” 1985, nr 4 i 5, s. 25–26.

<sup>463</sup> P. Skuczyński, *Nierepresyjne funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej a model postępowania w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3(101), s. 36–37; oraz *idem*, *Aktualne problemy odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych*, s. 65, dostępne na stronie [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11296/Aktualne\\_problemy\\_odpowiedzialnosci\\_dyscyplinarnej\\_zawodow\\_prawniczych.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11296/Aktualne_problemy_odpowiedzialnosci_dyscyplinarnej_zawodow_prawniczych.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp z dnia 11.11.2020).

<sup>464</sup> Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 60.

dyscyplinarne jest także „reminiscencją patrymonialnego prawa karania, przysługującego służbodawcom wobec służby na zasadzie specyficznego stosunku służbowego, w tym związku należy wymienić prawo karne dyscyplinarne przysługujące państwu wobec jego funkcjonariuszy”. Ponadto prawo dyscyplinarne jest „pozostałością prawa karnego, przysługującego ongiś niższorzędnym jednostkom organizacyjnym”, a zatem dotyczy publicznych bądź prywatnych zrzeszeń w stosunku do ich członków<sup>465</sup>.

W podobnym tonie wypowiada się także K. Buchała, dookreślając jednak, że prawo dyscyplinarne dotyczy tylko niektórych grup podmiotów, które są związane szczególnym stosunkiem służbowym lub społecznym, przy czym zadaniem tego prawa jest ochrona godności zawodu, tajemnicy zawodowej, zasad wykonywania poszczególnych czynności zawodowych czy też uprawnień zawodowych<sup>466</sup>.

Za poglądem, jakoby prawo dyscyplinarne stanowiło odmianę prawa karnego, opowiada się również W. Świda. Jego zdaniem „ma ono »prawo dyscypl.« na celu również zwalczania za pomocą kar czynów, które ustawodawca uważa za niepożądane dla danego układu stosunków społecznych”<sup>467</sup>.

Zdaniem M. Cieślaka: „prawo dyscyplinarne [...] wprost uważać można za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego”. Stanowisko to przywoływane było w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz przezeń aprobowane. Warto jednak wskazać w tym miejscu, że Trybunał nie przywoływał dalszej części wyводу, w której autor podnosi, że „od państwowego prawa karnego różni się ono swym partykularnym, nie powszechnym charakterem, i zaliczane bywa do szeroko rozumianej dziedziny prawa administracyjnego”<sup>468</sup>. A zatem sam autor zaznacza, że rzecz nie jest tak oczywista<sup>469</sup>. Wskazują na to także stanowiska innych przedstawicieli doktryny. Według T. Bojarskiego bowiem prawo dyscyplinarne nie należy do prawa karnego, gdyż reguluje ono naruszenie reguł postępowania przez pracownika w ramach określonej służby lub w innych sytuacjach. Jego zdaniem można mówić o odpowiedzialności jedynie w ramach profesji (nauczycieli, urzędników państwowych, prawników) czy choćby nawet studentów. W odpowiedzialności dyscyplinarnej chodzi bowiem „o naruszenie zasad wykonywania pewnych obowiązków lub reguł zachowania odbiegających od wymagań związanych z daną

---

<sup>465</sup> W. Wolter, *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, Kraków 1933, s. 1–2.

<sup>466</sup> K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 30.

<sup>467</sup> W. Świda, *Prawo karne*, Wrocław 1989, s. 16–17.

<sup>468</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 23.

<sup>469</sup> Zob. uwagi w tym zakresie P. Skuczyński, *Granice...*, *op. cit.*, s. 11–12.

służbą lub statusem wynikającym z wykonywanych czynności”. Nie można mówić zatem o jednym wspólnym prawie dyscyplinarnym dla ogółu obywateli. Odpowiedzialność karną może ponosić każdy człowiek, odpowiedzialność dyscyplinarną zaś jedynie wąska grupa osób wykonujących ten sam zawód. Odpowiedzialności dyscyplinarnej nie można postrzegać zatem jako odpowiedzialności karnej, gdyż jest ona od niej niezależna. Autor nadto stanowczo konstatuje, że „prawo dyscyplinarne jest raczej bliższe prawu administracyjnemu niż karnemu”, tym samym „wykazuje bliższe więzi z prawem administracyjnym niż prawem karnym, podobnie jak formy administracyjnej odpowiedzialności pieniężnej lub kary porządkowe”<sup>470</sup>.

W literaturze przedmiotu można również spotkać się z łączeniem odpowiedzialności dyscyplinarnej z prawem pracy. Autorzy wyrażający takie stanowisko biorą jednak pod uwagę wyłącznie odpowiedzialność osób, które pozostają w stosunku pracy, co zdaje się nietrafne, gdyż nie wyczerpuje to zakresu podmiotowego odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>471</sup>.

Mając na uwadze tak niespójne stanowiska przedstawicieli doktryny warto odnieść się do problemu rodzajowej przynależności prawa dyscyplinarnego. Ustalenie tego wymaga jednak wcześniejszego odniesienia się do kryteriów wyodrębnienia gałęzi prawa.

Powszechnie przyjmuje się, że przy wyodrębnieniu gałęzi prawa fundamentalne znaczenie ma kryterium przedmiotowe, przez które należy pojmować dziedzinę stosunków społecznych, które regulują określone normy prawne. Pomocniczo zastosowanie znajduje również kryterium metody regulacji prawnej, odnoszące się do równorzędności bądź nierównorzędności stron stosunków społecznych<sup>472</sup>. Zauważyć jednak trzeba, że kryteria te cechuje znaczny stopień ogólności, co w praktyce może prowadzić do nieporozumień. Dla przykładu, zastosowanie kryterium przedmiotowego w przypadku prawa cywilnego wskazuje, że jest to gałąź prawa regulująca stosunki majątkowe. Konstatacja taka nie jest jednak do końca trafna, gdyż stosunki majątkowe stanowią przedmiot zainteresowania również innych gałęzi prawa. Podobnie rzecz się ma w przypadku kryterium metody regulacji.

---

<sup>470</sup> T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2008, s. 34-35.

<sup>471</sup> M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 364-365; zob. też Z. Sypniewski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna jako odpowiedzialność prawa pracy*, [w:] *Odpowiedzialność pracownicza*, pod red. W. Sanetry, Wrocław 1984, s. 108 i n.

<sup>472</sup> A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1997, s. 264-265; A. Redalbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 230-232; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 85-86.

Ta sama metoda może być bowiem wykorzystana w kilku różnych gałęziach prawa, np. metodę opartą na nierównorzędności stron stosunku społecznego odnajdujemy w prawie administracyjnym, ale ma ona także zastosowanie w prawie pracy oraz prawie karnym procesowym. Z drugiej strony zaś możemy mieć do czynienia z sytuacją, że w jednej gałęzi prawa mają zastosowanie różne metody, co znajduje szczególnie wyraz w prawie pracy<sup>473</sup>.

Pewnym rozwiązaniem na niedoskonałości kryteriów wydzielenia gałęzi prawa mogłoby stać się spostrzeżenie dokonane przez R. Giętkowskiego. Autor ten zaprezentował własną, oryginalną definicję gałęzi prawa, którą oparł na koncepcji prawa ustrojowego administracji publicznej stworzonej przez W. Dawidowicza<sup>474</sup>. Ten podniósł bowiem, że charakter podmiotów, jakie występują w stosunkach społecznych, wpływa na charakter tych stosunków. Tym samym stosując kryterium przedmiotowe, dokonał przesunięcia akcentu z treści stosunków społecznych na właściwości ich podmiotów. Autor swoje spostrzeżenie odniósł do szeroko pojmowanego prawa administracyjnego, co uczynił podstawą do wyodrębnienia z niego norm ustrojowych, lecz można by przyjąć, że ma ono uniwersalną wartość oraz może przyczynić się do uporządkowania całego systemu prawnego. Radosław Giętkowski, uwzględniając to założenie, określił gałąź prawa jako „zespół norm prawnych stanowiących podstawy prawne do nawiązania stosunków prawnych pomiędzy określonymi rodzajami podmiotów prawnych i o specyficznym, związanym z nimi charakterze, jak również norm powiązanych z tymi stosunkami (np. określającymi ich treść)”<sup>475</sup>.

Cytowany autor podniósł nadto, że podmioty poddane odpowiedzialności dyscyplinarnej są zawsze związane stosunkiem prawnym z określoną organizacją. Stosunek ten jest warunkiem ponoszenia przez nie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Organizacją może być podmiot administracji państwowej, samorząd zawodowy, zakład administracyjny, czy w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – sąd.

---

<sup>473</sup> Tak R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 64; zob. C. Jackowiak, *Przydatność instytucji prawa cywilnego w prawie pracy*, dostępne na stronie: <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20066/1/003%20CZES%C5%81AW%20JACKOWIAK%20RPEiS%2022%284%29%2C%201960.pdf>, dostęp z dnia 06.11.2020, s. 24.

<sup>474</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 27–29, cyt. za R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 65.

<sup>475</sup> R. Giętkowski, *W sprawie koncepcji prawa ustrojowego (uwagi na tle problematyki podziału systemu prawa na gałęzie)*, [w:] *Gdańskie studia prawnicze. Tom XXIV: Zagadnienia nauki prawa. W 40-lecie Wydziału Prawa i Administracji uniwersytetu Gdańskiego*, pod red. J. Warylewskiego, Gdańsk 2010, s. 132; oraz *idem*, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, *op. cit.*, s. 65.

Pierwsze z trzech organizacji należą do wspólnej kategorii podmiotów administracji publicznej, sądy zaś to władza sądownicza, która w świetle Konstytucji jest niezależna od innych władz. Obydwie ze wskazanych kategorii można by jednak zaliczyć do szerzej pojmowanej grupy podmiotów publicznych przez wzgląd na wykonywanie zadań publicznych. Z drugiej strony omawianego stosunku prawnego znajdują się osoby fizyczne, będące członkami takich podmiotów. Ów stosunek prawny może mieć zróżnicowany charakter. Może to być bowiem stosunek organizacyjny, jak w przypadku samorządów zawodowych, zwykły stosunek pracy, stosunek administracyjnoprawny bądź jak w przypadku sędziów – stosunek służbowy. Jak zauważa autor, w każdym ze wskazanych przypadków można mówić z o jednorodnym stosunku prawnym – stosunku o charakterze ustrojowym (organizacyjnym)<sup>476</sup>. Pytanie jednak, jakie się nasuwa, sprowadza się do tego, czy istnieje możliwość przyporządkowania wszystkich wskazanych stosunków ustrojowoprawnych do jednej gałęzi prawa. Odpowiedzi na nie można by udzielić, odnosząc się do przywoływanej już koncepcji W. Dawidowicza. Koncepcja ta sprowadza się do wydzielenia prawa ustrojowego administracji publicznej jako odrębnej gałęzi prawa. Tradycyjnie bowiem przyjmuje się, że prawo administracyjne ma swoje trzy działy: prawo materialne, procesowe oraz ustrojowe. Przywołany autor opowiedział się jednak za wydzieleniem prawa ustrojowego z tak pojmowanego prawa administracyjnego z uwagi na to, że jest ono oparte na odmiennym niż w przypadku prawa materialnego (oraz subsydiarnym względem niego prawie proceduralnym) stosunku prawnym. Za typowy dla prawa ustrojowego stosunek prawny należałby uznać stosunek pomiędzy jednym z podmiotów administracji publicznej a innym podmiotem tej administracji, organizacyjnie z nim powiązany, podczas gdy przedmiotem regulacji materialnego prawa administracyjnego są stosunki prawne pomiędzy podmiotem administracji publicznej a podmiotami organizacyjnie od niego niezależnymi (np. obywatelami). Mając na względzie zaprezentowany pogląd W. Dawidowicza, trzeba zauważyć, że stosunek prawny charakteryzujący prawo

---

<sup>476</sup> Spojrzenie takie jest możliwe, zakładając, że regulację stosunków pomiędzy zakładem administracyjnym a jego użytkownikami uzna się za przedmiot nie prawa administracyjnego materialnego, lecz prawa ustrojowego. Dodatkowo należy przyjąć, że podlegający odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownicy administracji publicznej pozostają jednocześnie w dwóch stosunkach prawnych z jednostką, w której są zatrudnieni. Pierwszym z nich jest regulowany przepisami k.p. stosunek pracy. Z chwilą jego nawiązania powstaje jednocześnie z mocy prawa stosunek ustrojowoprawny pomiędzy daną osobą fizyczną jako członkiem podmiotu administracji publicznej a tym podmiotem, który oparty jest na jednostronnym władztwie tego podmiotu. Treścią tego stosunku są regulowane przez ustawy szczególne obowiązki, których wypełnianie przez członka podmiotu ma służyć właściwej realizacji zadań publicznych tego podmiotu. Zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 66–67.



ustrojowe administracji publicznej jest podobny do stosunku prawnego typowego dla prawa konstytucyjnego. Normy prawa konstytucyjnego co do zasady regulują stosunki pomiędzy podmiotami państwowymi, a także między państwem a obywatelami. Nie ulega wątpliwości, że normy pierwszego rodzaju mają charakter ustrojowy, ale taki charakter mają również stosunki drugiego typu. Relacje bowiem, jakie zachodzą pomiędzy państwem a obywatelami, stanowią element ustroju państwa, a co więcej – samych obywateli należy uznać w omawianym kontekście za element szeroko rozumianej organizacji państwa. Rozumowanie takie pozwala na to, aby mówić o typowym dla prawa konstytucyjnego stosunku prawnym, a mianowicie stosunku ustrojowym. Jest to zatem stosunek pomiędzy państwem (bądź podmiotem państwowym) a podmiotem organizacyjnie (ustrojowo) z nim powiązany. Skoro zaś na podstawie definicji R. Giętkowskiego zostało przyjęte, że rodzaj stosunku prawnego jest fundamentalnym kryterium wyróżnienia gałęzi prawa, a zarówno w prawie administracji publicznej, jak i w prawie konstytucyjnym mamy do czynienia z tego samego rodzaju stosunkami prawnymi, będącymi stosunkami o charakterze ustrojowym, to obie te dziedziny prawa można by teoretycznie traktować jako jedną gałąź prawa i określić mianem publicznego prawa ustrojowego<sup>477</sup>.

Mając powyższe na względzie zasadne byłoby zatem przyjąć na potrzeby niniejszego opracowania definicję odpowiedzialności dyscyplinarnej zaproponowaną przez R. Giętkowskiego, zgodnie z którą „odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością prawną regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego rangi ustawowej i określaną przez nie tą nazwą, ponoszona przez wskazane w tych normach osoby fizyczne za naruszenie obowiązków prawnych wynikających z przynależności do właściwych podmiotów publicznych, mającą na celu zapewnienie prawidłowej realizacji przez te podmioty przypisanych im zadań publicznych i realizowaną przez orzekanie sankcji wywołujących bezpośredni skutek wyłącznie w sferze stosunku między takim podmiotem a ukaranym”<sup>478</sup>.

#### **4. Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej**

Kluczowym zagadnieniem z punktu widzenia omawianej materii jest kwestia podstaw prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej. Aby bowiem mogła ona zostać

---

<sup>477</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 69–71.

<sup>478</sup> *Ibidem*.

urzeczywistniona, a zatem by można było zastosować środki tej odpowiedzialności – muszą być spełnione określone warunki prawne<sup>479</sup>. W doktrynie wyodrębnia się następujące przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej:

- 1) czyn:
  - a) objęty formalnym zakazem dyscyplinarnym,
  - b) nieobjęty kontratypem dyscyplinarnym,
- 2) dyscyplinarnie bezprawny,
- 3) społecznie szkodliwy w stopniu więcej niż znikomym,
- 4) zawiniony tzn.:
  - a) popełniony w jednej z czterech tzw. form winy,
  - b) przy braku okoliczności wyłączających winę.

Pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej możliwe jest wyłącznie w przypadku kumulatywnego spełnienia powyższych przesłanek. Innymi słowy ich łączne zaistnienie konieczne jest, by można było mówić o przewinieniu dyscyplinarnym<sup>480</sup>.

W tym miejscu należałoby jeszcze dokonać pewnego rozróżnienia terminologicznego. Dotyczy to pojęć: „przewinienie dyscyplinarne” oraz „delikt dyscyplinarny”. Zdaniem R. Giętkowskiego pomiędzy tymi pojęciami zachodzi podobna relacja jak między pojęciami czynu zabronionego (jako zachowania o znamionach określonych w ustawie karnej) oraz przestępstwa (szczególnego rodzaju czynu zabronionego, tzn. czynu zabronionego o społecznej szkodliwości wyższej niż znikoma, zawinionego oraz popełnionego w sytuacji, w jakiej nie zachodzą okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną). Czyn zabroniony to czyn objęty formalnym zakazem karnym, przestępstwo zaś to czyn kryminalnie bezprawny, szkodliwy społecznie w stopniu większym niż znikomy oraz zawiniony. Niewątpliwie każde przestępstwo jest czynem zabronionym, aczkolwiek nie każdy czyn zabroniony musi być przestępstwem, np. dlatego że może nie być zawiniony. Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Otóż delikt dyscyplinarny jest pojęciem natury ogólnej, które oznacza każdy czyn objęty formalnym zakazem dyscyplinarnym. Przewinienie dyscyplinarne zaś należy postrzegać jako odpowiednik przestępstwa w prawie karnym. W konsekwencji przez to pojęcie należy rozumieć czyn

---

<sup>479</sup> W dalszej części opracowania nazywane także przesłankami odpowiedzialności dyscyplinarnej.

<sup>480</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 184; por. W. Koziół, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, *op. cit.*

dyscyplinarnie bezprawny, społecznie szkodliwy w stopniu większym niż znikomy oraz zawiniony<sup>481</sup>.

Dla przejrzystości prowadzonych wywodów warto także wyjaśnić pojęcie typu deliktu dyscyplinarnego. Zauważyć bowiem trzeba, że zarówno delikty, jak i przewinienia dyscyplinarne są konkretnymi czynami jednostek. W ustawach korporacyjnych zaś delikty określane są w sposób abstrakcyjny, ogólny. Dla przykładu formułowane są jako „postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontologii”<sup>482</sup> lub „niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków zawodowych określonych prawem”<sup>483</sup>. Takie też właśnie abstrakcyjne określenie deliktu dyscyplinarnego, które wskazuje na cechy, jakie musi posiadać czyn, by móc stać się podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, w ramach niniejszej pracy będzie nazywane typem deliktu dyscyplinarnego<sup>484</sup>.

Jak wcześniej wykazano, aby osoba mogła zostać pociągnięta do odpowiedzialności dyscyplinarnej, jej zachowanie musi być czynem. Pojęcie to nie jest wyjaśnione na gruncie ustaw korporacyjnych. Te bowiem posługują się nim zazwyczaj w opisie typu deliktu dyscyplinarnego, stanowiąc, że np. przedstawiciele określonej profesji ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za „czyny sprzeczne z zasadami etyki zawodowej”<sup>485</sup>. Z uwagi na to, że w piśmiennictwie dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej brak jest pogłębionej refleksji nad tym pojęciem, konieczne jest skorzystanie z dorobku nauki prawa karnego. Szeroką akceptację postrzegania czynu w polskiej nauce prawa karnego zyskała teoria socjologiczna zaprezentowana przez B. Kunicką-Michalską. Według tej autorki czyn to uzewnętrznione zachowania się człowieka, sterowane jego psychiką i mające znaczenie społeczne<sup>486</sup>. Na owo znaczenie społeczne zwraca uwagę również M. Cieślak, zdaniem którego przez czyn należy rozumieć społecznie doniosły i odpowiednio spójny fragment zewnętrznego zachowania się człowieka, przejawiający się w działaniu lub zaniechaniu<sup>487</sup>. Niektórzy z autorów dowodzą także, że o czynie możemy mówić wtedy, gdy zachowanie człowieka zostaje podjęte w sytuacji

---

<sup>481</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 185.

<sup>482</sup> Art. 45 Lek.Wet.U.

<sup>483</sup> Art. 64 ust. 1 pkt 1 Dor.Pod.U.

<sup>484</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 185.

<sup>485</sup> Art. 64 ust. 1 pkt 2 Dor.Pod.U.

<sup>486</sup> B. Kunicka-Michalska, *Zasady...*, s. 55, cyt. za: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiaka, wydanie 6, Warszawa 2019, LEGALIS.

<sup>487</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1994, s. 143.

możliwości psychicznego kierowania swoimi ruchami<sup>488</sup>. W judykaturze z kolei przyjmuje się, że „czynem może być tylko uzewnętrznione zachowanie człowieka. Nie jest po temu wystarczająca sama bierna obecność przy dokonaniu przestępstwa przez inną osobę. Z obecności tej, póki nie polega na popełnieniu roli niezbędnej czy użytecznej dla dokonania przestępstwa przez inną osobę, nie można czynić zarzutu zachowania nagannego, bo brak w tym traktowania działania sprawcy jak własnego”<sup>489</sup>. Bez względu jednak na przyjmowaną teorię uważa się, że zachowanie człowieka, które w prawie karnym nazywa się czynem, musi być wyrazem aktywności jego woli, choćby jej treść ukształtowana była patologicznie. A zatem czynem będzie zachowanie człowieka, pomimo że podmiot tego zachowania nie ma zdolności do zawinienia, a jego wola jest zdeterminowana patologicznie. Z kolei kierunek woli i treść świadomości rozważa się w ramach winy bądź strony podmiotowej przestępstwa<sup>490</sup>. Poczynione uwagi mają także swoje zastosowanie do czynu, który jest przedmiotem zainteresowania prawa dyscyplinarnego.

Kolejną ze wskazywanych przesłanek jest bezprawność czynu. Oznacza to, że dany czyn musi być zakazany przez prawo dyscyplinarne, objęty formalnym zakazem dyscyplinarnym, wypełniający znamiona typu deliktu dyscyplinarnego. Analiza ustaw korporacyjnych prowadzi do wniosku, że typy deliktów dyscyplinarnych są ujmowane w zasadzie na trzy sposoby. W pierwszym z nich mamy do czynienia z sytuacją, w której osoba podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za „postępowanie sprzeczne z prawem”<sup>491</sup>. Przy założeniu jednak, że postępowanie sprzeczne z prawem jest tożsame ze sprzecznością z przepisami prawa powstaje następująca niejasność: czy dotyczy to wszystkich przepisów oraz każdych okoliczności? Czy zatem odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają np. działania sprzeczne z przepisami prawa administracyjnego czy cywilnego. Odczytanie przepisu w sposób literalny byłoby niekonstytucyjne oraz prowadziłyby do zbyt rozległego ujęcia podstaw odpowiedzialności. W myśl bowiem art. 17 ust. 1 Konstytucji RP samorząd zawodowy ma wyraźnie określone granice władczego działania, które sprowadza się do reprezentowania osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz do sprawowania pieczy nad ich należytych wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Dosłowne

---

<sup>488</sup> W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 164; por. też J. Giezek, *Kodeks karny. Część ogólna*, Wrocław 2007, s. 24.

<sup>489</sup> Wyrok SA w Krakowie z dnia 30.11.2011, sygn. II Aka, 163/11, LEX nr 1147591.

<sup>490</sup> *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiąka, Warszawa 2012, s. 23–24; szerzej zob. także: P. Konieczniak, *Czyn jako podstawa odpowiedzialności w prawie karnym*, Kraków 2002, s. 29 i n.

<sup>491</sup> Art. 80 Pr.Adw.U., art. 64 ust. 1 Rad.Pr.U.

odczytywanie tak określonej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej byłoby pozorne. W konsekwencji bowiem prowadziłyby do rozszerzenia podstaw odpowiedzialności na sfery niepoddane kontroli organów korporacyjnych. Karanie dyscyplinarne jest możliwe wyłącznie za postępowanie sprzeczne z prawem, jednak musi mieć ono związek z działaniem osoby podejmowanym w ramach wykonywanego zawodu zaufania publicznego. Nie jest konieczne, by związek ten miał charakter ścisły, co oznacza, że nie musi on występować jako konsekwencja podejmowanych czynności zawodowych. Wystarczające jest, aby postępowanie danej osoby można było skojarzyć z jej statusem zawodowym czy społecznym. Dlatego też ze względów funkcjonalnych należałoby pojęcie „sprzeczności z prawem” zawęzić do regulacji mających ze swej natury charakter punityny. W odniesieniu z kolei do zachowań sprzecznych z normami pochodzącymi z innych sfer prawnych, np. cywilnymi lub administracyjnymi, zasadne byłoby rozpatrywanie ich w kontekście działań sprzecznych z zasadami etyki lub godnością zawodu<sup>492</sup>.

Za kolejną z przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej ustawodawca uznaje postępowanie sprzeczne z zasadami etyki bądź ujmowane nieco szerzej – postępowanie sprzeczne z zasadami etyki lub godnością zawodu.

Jako postępowanie sprzeczne z zasadami etyki należy przyjąć zachowanie nieuwzględniające podstawowych zakazów oraz nakazów, które wynikają z ogólnie obowiązujących norm etycznych, poniżające przedstawiciela danej profesji w oczach opinii publicznej, godzące w zaufanie do zawodu czy też niezgodne z ugruntowanym orzecznictwem dyscyplinarnym. Ponadto zasady etyki zawodu mogą wynikać z historycznie ukształtowanych zwyczajów środowiska zawodowego, norm zwyczajowo przyjętych czy być właśnie uregulowane w pragmatykach zawodowych. Jak zatem widać, omawiane pojęcie jest szersze i wykracza poza zbiór przepisów zawartych w kodeksach etyk zawodowych. Obszerniejsze rozważania w tej materii zostały zawarte przeze mnie w rozdziale II<sup>493</sup>.

Warto jednak w tym miejscu odnieść do znaczenia terminu „godność zawodowa”. Pojęcie to co prawda nie ma swej definicji legalnej, choć niewątpliwie jest ono pojęciem normatywnym, prawnym. Należy zatem zauważyć, że godność zawodowa jest

---

<sup>492</sup> T. Scheffler, komentarz do art. 64, [w:] *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, pod red. T. Schefflera, Warszawa 2018, Legalis; por. też K. Kosiński, *Odpowiedzialność zawodowa radcy prawnego*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, pod red. P. Rączki i K. Rokickiej-Murszewskiej, Toruń 2020, s. 193.

<sup>493</sup> Por. uwagi poczynione w stosunku do art. 80 Pr.Adw.U. na gruncie orzeczenia WSD z 26.04.2014 r., WSD 17/14, Legalis nr 1515078; zob. też art. 11 KERP.

szczególным rodzajem godności człowieka. Ogólnie przez godność rozumie się poczucie świadomości własnej wartości, szacunek dla siebie samego<sup>494</sup>. Godność zawodu zaś nawiązuje do znaczenia godności w klasycznym znaczeniu jako do swego rodzaju dostojęstwa (*dignitas*). Jest ona atrybutem wynikającym z przepisów prawa, nabywanym w chwili uzyskania prawa wykonywania określonego zawodu. Można ją naruszyć, uchybić jej, a nawet ją utracić. Godność zawodowa jest ściśle związana z pojęciem godności osobowościowej, a zatem tym rodzajem godności, którą każdy człowiek, bez względu na wykonywany zawód, może nabyć bądź utracić, która to wiąże się z dobrą sławą, dobrym imieniem, honorem, szacunkiem, gotowością do obrony uznawanych wartości oraz gotowością poświęcenia się im. Godność zawodowa, jako godność o charakterze osobowościowym, również jest związana z poczuciem własnej wartości oraz oczekiwaniem szacunku ze strony innych osób oraz poczuciem dumy z przynależności do danej grupy zawodowej. Jednak trzeba zauważyć, że godność osób pełniących doniosłe funkcje społeczne, a do takich niewątpliwie należy zaliczyć przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, nie jest wyłącznie pochodną ich godności jako jednostek, lecz także atrybutem wynikającym z dążenia ustawodawcy do zagwarantowania rzetelności działania oraz zaufania do określonych zawodów oraz instytucji. To jednak, czy godność zawodu jest zachowana, czy też dochodzi do jej naruszenia, jest zależne od godności osobowościowej poszczególnych jednostek. W tym znaczeniu godność zawodowa oraz osobowościowa osoby wykonującej określony zawód pozostają ze sobą w ścisłym związku<sup>495</sup>.

Wykonywanie zatem zawodu z godnością to wykonywanie go w ramach określonych standardów zachowania, wynikających z zawartych w różnych przepisach nakazów oraz zakazów, nieobowiązujących innych osób, lecz także wpływających z nieskodyfikowanych reguł postępowania, obyczajów, które łącznie stawiają przedstawicielowi danego zawodu wymagania wyższe aniżeli przeciętnemu obywatelowi. Te z kolei kreują pewien wzorzec postępowania, którym w swych działaniach powinna kierować się osoba wykonująca dany zawód oraz który ma być podstawą autorytetu reprezentowanej przez nią instytucji. Godność zawodowa winna

---

<sup>494</sup> *Słownik języka polskiego. Tom I*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978, s. 673; szerzej zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Godność człowieka jako wyznacznik etycznego postępowania*, [w:] *Etyka. Deontologia. Prawo*, pod red. P. Steczkowskiego, Rzeszów 2008, s. 195–208.

<sup>495</sup> Postanowienie SN z dnia 27 lipca 2016 r., sygn.. SDI 6/16, OSNKW 2016, nr 11, poz. 73. Szeroko w tym zakresie wypowiada się M. Laskowski, zob. 2. *Godność zawodu*, [w:] *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, LEX; oraz *idem*, *Granice deliktu dyscyplinarnego*, „Przegląd Praw Konstytucyjnego” 2020, nr 4(56), s. 176–177.

być zatem rozumiana jako pewien standard zachowania w różnych zawodowych oraz pozazawodowych sytuacjach. Standard obejmujący wyższe wymagania wobec określonych grup zawodowych sprawia, że ich przedstawiciele sami winni stanowić pewien rodzaj wzorca dla innych. Uchybianie godności zawodowej to zaś takie zachowanie przedstawiciela określonego zawodu, które poniża go w oczach opinii publicznej<sup>496</sup> lub podrywa zaufanie do zawodu<sup>497</sup>. Trzeba bowiem pamiętać, że to szacunek i zaufanie są niezbędne dla przedstawiciela danego zawodu, aby w sposób właściwy mógł wykonywać powierzone mu zadania.

Ostatnią z typowych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej jest naruszenie obowiązków zawodowych. Należy przez to rozumieć postępowanie niezgodne z zasadami właściwego wykonywania danego zawodu zaufania publicznego. Chcąc określić, czy w danym przypadku doszło do naruszenia obowiązków zawodowych, trzeba sobie wyobrazić, jakiego typu czynności w konkretnym stanie faktycznym winna podjąć jednostka profesjonalnie wykonująca dany zawód, aby powierzoną jej pracę uznać za należycie zrealizowaną, a następnie odnieść do tak wytworzonego wzorca działanie podlegające ocenie. Chodzi zatem o wyznaczenie takiego poziomu świadczenia usługi, który będzie niezbędny dla zabezpieczenia interesów klienta w określonych okolicznościach. Zakres wymaganych obowiązków jest określany nie tylko przez przepisy ustaw korporacyjnych, lecz także ustaw i rozporządzeń kształtujących proceduralne zasady prowadzenia postępowań oraz określających obowiązki i prawa podmiotów, które zleciły osobie wykonującej dany zawód ochronę własnych interesów<sup>498</sup>.

Trzeba zauważyć, że w przypadku deliktów dyscyplinarnych niemożliwa jest precyzyjna typizacja czynów zabronionych. Ustawowe niedookreślenie jest zabiegiem celowym, mającym na względzie obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań, które mogą zagrażać właściwemu wykonywaniu obowiązków zawodowych czy też uchybiać etyce lub godności zawodu<sup>499</sup>.

---

<sup>496</sup> Zachowania poniżające przedstawiciela zawodu w oczach opinii publicznej, to takie, w których sprzeniewierza się on swemu zawodowemu powołaniu bądź wzbudza moralny sprzeciw, oburzenie, odrazę, potępienie moralne lub obyczajowe. Zob. wyrok SN z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn. II DSI 14/19, OSNID 2020, poz. 2.

<sup>497</sup> Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. SDI 49/15 (LEX nr 1918834) podniósł, że „godność zawodu radcy prawnego wiąże się z takim postępowaniem osoby wykonującej tę profesję, które nie prowadzi do poniżenia go w oczach opinii społecznej oraz podważenia autorytetu i zaufania do tego zawodu”.

<sup>498</sup> Por. T. Scheffler, komentarz do art. 64, [w:] *Ustawa o radcach prawnych...*, *op. cit.*

<sup>499</sup> Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48.

Omawiając kwestię bezprawności czynu, warto zauważyć, że nie ma przeszkód do stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym instytucji kontratypu. Na płaszczyźnie dyscyplinarnej jawi się ona jako typowa okoliczność wyłączająca bezprawność dyscyplinarną. W przepisach dyscyplinarnych brak jest jednak dosłownego odniesienia do tej instytucji. Jej obowiązywanie można jednak wyprowadzić z zasady odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów k.p.k., co z kolei pociąga za sobą konieczność odpowiedniego stosowania fundamentalnych instytucji materialnego prawa karnego<sup>500</sup>. Doktryna prawa karnego posługuje się pojęciami kontratypów ustawowych i pozaustawowych. Ze względu na zakres stosowania kontratypy można podzielić na ogólne, odnoszące się do bliżej nieoznaczonej liczby typów rodzajowych przestępstw, np. stan wyższej konieczności, obrona konieczna, oraz szczególne, odnoszące się do określonej grupy czynów, np. dozwolona krytyka. Z kolei zaś na rodzaj bezprawności, jaki wyłączają, można je podzielić na bezwzględne, czyli takie, które wyłączają wszelką bezprawność czynu w obszarze wszystkich gałęzi prawa, a zatem także w zakresie prawa dyscyplinarnego, do których należą obrona konieczna, stan wyższej konieczności, działanie w granicach uprawnień i obowiązków oraz zgoda pokrzywdzonego, a także względne wyłączające jedynie odpowiedzialność karną<sup>501</sup>.

Aby czyn dyscyplinarnie bezprawny mógł stanowić podstawę odpowiedzialności, musi być szkodliwy społecznie w stopniu większym niż znikomy. Trzeba jednak zauważyć, że kwestia ta nie jest do końca klarowna, czego dowodem są odmienne stanowiska zajmowane w judykaturze oraz literaturze przedmiotu. Sąd Najwyższy początkowo przyjmował, że niemożliwe jest umorzenie postępowania dyscyplinarnego z powodu znikomego stopnia społecznej szkodliwości. Uzasadniając takie stanowisko, stwierdził, że przewinienia dyscyplinarne z reguły nie zawierają jednocześnie znamion

---

<sup>500</sup> Większość ustaw korporacyjnych zawiera regulacje wskazujące *expressis verbis* na odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k. oraz k.k.; zob. art. 223 ust 1 i 2 Kom.Sąd.U., art. 741 pkt 1 i 2 Rad.Pr.U., art. 95n pkt 1 i 2 Pr.Adw.U., art. 171 pkt 1 i 2 Bieg.Rew.U., art. 70a pkt 1i 2 Diag.Lab.U., art. 112 pkt 1 i 2 Izb.Lek.U., art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Lek.Wet.U., art. 88 pkt 1 i 2 Samorz.Piel.Poł.U., art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Izb.Apt.U., art. 135 pkt 1 i 2 Zaw.Fiz.U. W przypadku regulacji dotyczących zawodów: notariusza, doradcy podatkowego oraz rzecznika patentowego brak jest odesłania w zakresie stosowania przepisów prawa karnego materialnego. Ustawodawca wypowiada się jedynie w kwestii odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. Zob. odpowiednio; art. 69 Pr.Not.U., art. 79 Dor.Pod.U., art. 67b Rzec.Pat.U. Nie oznacza to jednak, że przepisy prawa karnego materialnego nie mają zastosowania w odpowiednim zakresie. Należy je w tym przypadku stosować na zasadzie *analogia iuris*. Poważnym niedostatkim legislacyjnym jest z kolei zupełny brak uregulowań dotyczących odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. oraz k.k. w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec psychologów oraz architektów i inżynierów budownictwa.

<sup>501</sup> W. Koziół, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, op. cit., LEX.



przestępstw, a zatem stopień ich społecznej szkodliwości jest w takim stopniu niski, że uzasadnia wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną związaną ze szczególnymi wymaganiami, jakie ustawa wiąże z wykonywaniem określonego zawodu. Innymi słowy przewinienie dyscyplinarne ze swej natury zawiera ładunek społecznego niebezpieczeństwa mieszczący się poniżej granicy, od której można mówić o przestępstwie<sup>502</sup>. Takie stanowisko podzielane jest także w piśmiennictwie, gdzie podnosi się, że pojęcie społecznej szkodliwości winno być stosowane wyłącznie w odniesieniu do przestępstw oraz wykroczeń<sup>503</sup> bądź że przewinienie dyscyplinarne może stanowić czyn, który w ogóle pozbawiony jest społecznej szkodliwości<sup>504</sup>.

Przedstawione poglądy nie zyskały jednak aprobaty w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych. Analizujący tę kwestię Sąd Dyscyplinarny w Warszawie, w wyroku z dnia 9 stycznia 1995 r., sygn. SD 1/94 (niepubl.)<sup>505</sup>, podkreślił, że przekonanie o tym, iż każde nawet najdrobniejsze przewinienie służbowe skutkuje odpowiedzialnością dyscyplinarną, byłoby nie tylko nierealne, ale i szkodliwe dla służby i godności urzędu sędziego<sup>506</sup>. Jako odpowiednik społecznego niebezpieczeństwa czynu (obecnie społecznej szkodliwości) w postępowaniu dyscyplinarnym należy przyjąć ujemny wpływ przewinienia na wykonywaną służbę i (albo) godność urzędu<sup>507</sup>. Z kolei Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. SNO 46/2008, oprócz podniesionej wyżej argumentacji podniósł, że delikt dyscyplinarny zaistnieje wyłącznie wtedy, gdy stanowiący go czyn zawiera określony stopień społecznej szkodliwości, właściwy dla danej kategorii przewinień dyscyplinarnych. Skoro zatem w tej kategorii czyn ten cechuje się znikomym stopniem społecznej szkodliwości, to nie stanowi on przewinienia dyscyplinarnego. W takim wypadku postępowanie dyscyplinarne należy umorzyć na podstawie art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.<sup>508</sup>

W odniesieniu do omawianej kwestii warto również zwrócić uwagę na tzw. szkodliwość korporacyjną. Terminem tym posłużył się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. SNO 31/11, podnosząc, że oznacza on szkodliwość społeczną

---

<sup>502</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 1989 r., sygn. VI KZP 23/88, OSNKW 1989, nr 3–4, poz. 23.

<sup>503</sup> T. Bojarski, *Kilka uwag na temat relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną*, PiP 2005, nr 3, s. 100–101.

<sup>504</sup> J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 277.

<sup>505</sup> Cyt. za W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, op. cit., LEX.

<sup>506</sup> Uwaga ta co prawda dotyczy zawodu sędziego, ale należy ją odnosić do wszystkich zawodów zaufania publicznego.

<sup>507</sup> Stanowisko takie zostało podzielone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 stycznia 2003 r., sygn. SNO 52/02, LEX nr 472163.

<sup>508</sup> LEX nr 1288909.

w rozumieniu powszechnego prawa karnego, uzupełnioną elementami szkodliwości mierzonej wobec środowiska zawodowego. A zatem, przy ocenie czynu należy uwzględnić także wizerunek oraz autorytet całej korporacji zawodowej. Istotne przy tym są oczywiście także pierwiastki podmiotowe dotyczące obwinionego, rozmiar szkody, sposób oraz okoliczności popełnienia czynu, jak również rodzaj i znaczenia naruszonych reguł<sup>509</sup>.

Powyższy pogląd należy uznać za zasadny. Urzeczywistnia się on szczególnie w przypadku zbiegu reżimów odpowiedzialności karnej oraz dyscyplinarnej. Nie zawsze bowiem będzie tak, że przyjęcie przez sąd karny znikomego stopnia społecznej szkodliwości czynu będzie obligowało sąd dyscyplinarny do przyjęcia identycznej oceny odnośnie do stopnia szkodliwości korporacyjnej tego samego czynu jako przewinienia dyscyplinarnego. Dzieje się tak ze względu na to, że oceny te są oparte na podobnych, ale nie identycznych kryteriach. *Signum specificum* będzie w tym przypadku kontekst określonego zachowania, który w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej przybiera postać ogólnospołecznego, a w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej ma wymiar korporacyjny<sup>510</sup>.

Czyn dyscyplinarnie bezprawny oraz szkodliwy społecznie w stopniu większym niż znikomy musi być także zawiniony. W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że wina jest koniecznym elementem przypisania sprawcy popełnienia deliktu dyscyplinarnego. Ponadto wskazuje na to choćby sama terminologia stosowana w ustawach korporacyjnych. Mowa bowiem o zachowaniach „zawinionych”, „obwinionym” czy „przewinieniu dyscyplinarnym”. Ustawy korporacyjne w większości zawierają ponadto regulację wskazującą *expressis verbis* na odpowiednie stosowanie postanowień kodeksu karnego<sup>511</sup>. A zatem na zasadzie analogii do art. 1 § 3 k.k. należy przyjąć, że nie popełnia przewinienia dyscyplinarnego obwiniony, jeśli nie można mu przypisać winy w czasie czynu. Za niedopuszczalne należałoby także przyjąć,

---

<sup>509</sup> LEX nr 1288859.

<sup>510</sup> S. Krajnik, *Przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego zawierającego znamiona przestępstwa a zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego*, „Ius Novum” 2020, nr 3, s. 124, LEX.

<sup>511</sup> Zob. art. 223 ust. 1 Kom.Sąd.U., art. 741 pkt 2 Rad.Pr.U., art. 95n pkt 2 Pr.Adw.U., art. 171 pkt 2 Bieg.Rew.U., art. 70a pkt 2 Diag.Lab.U., art. 112 pkt 2 Izob.Lek.U., art. 62 pkt 2 Lek.Wet.U., art. 88 pkt 2 Samorz.Piel.Poł.U., art. 62 ust. 1 pkt 2 Zaw.Farm.U., art. 135 pkt 2 Zaw.Fiz.U.

aby w demokratycznym państwie prawnym możliwe było stosowanie środków, których treścią jest dolegliwość wobec osoby, której nie można przypisać winy za dany czyn<sup>512</sup>.

Co do samego pojęcia winy w prawie dyscyplinarnym to za R. Giętkowskim można przyjąć, że winą „jest zarzucalny (ujemnie oceniany) z punktu widzenia wymogów tego prawa oraz analogicznie lub odpowiednio stosowanego prawa karnego stosunek sprawcy do realizacji deliktu dyscyplinarnego, wyrażający się w zamiarze popełnienia deliktu albo w lekceważeniu przez sprawcę reguł wymaganej w danych okolicznościach ostrożności, których zachowanie zabezpieczyć go miało przed popełnieniem deliktu, czyli – mówiąc inaczej – w umyślności lub nieumyślności”<sup>513</sup>. Rozumiana w ten sposób zarzucalność zachodzi wówczas, kiedy na podstawie zebranego materiału dowodowego można obwinionemu postawić zarzut, że dopuścił się czynu w jednej z czterech form winy oraz przy braku okoliczności ją wyłączających<sup>514</sup>.

Formy winy determinuje treść regulacji zawartych w art. 9 k.k. Należą do nich: zamiar bezpośredni – gdy sprawca chce popełnić dany czyn, a to „chcenie” oznacza świadome skierowanie przez sprawcę swego zachowania na urzeczywistnienie danego czynu; zamiar ewentualny – gdy sprawca przewiduje możliwość popełnienia danego czynu zabronionego i na to się godzi; lekkomyślność – gdy sprawca przewiduje możliwość popełniania czynu zabronionego, lecz bezpodstawnie przypuszcza, że tego uniknie; oraz niedbalstwo – gdy sprawca nie przewiduje możliwości popełnienia czynu zabronionego, choć powinien i może przewidzieć<sup>515</sup>.

Analogicznie do prawa karnego należałoby wskazać także na okoliczności wyłączające winę w odniesieniu do przewinienia dyscyplinarnego. Zaliczamy do nich:

- 1) niepoczytalność – czyli sytuację, w której nie popełnia deliktu dyscyplinarnego, kto z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego lub innego zakłócenia czynności psychicznych nie mógł w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub kierować swoim postępowaniem (por. art. 31 § 1 k.k.). Zastrzec przy tym trzeba, że nie dotyczy to sytuacji, w jakiej sprawca wprawił się w stan nietrzeźwości lub odurzenia, powodujący wyłączenie lub ograniczenie poczytalności, które przewidywał albo mógł przewidzieć (por. art. 31 § 3 k.k.);

---

<sup>512</sup> Tak R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 225; Z. Czeszejko, Z. Krzemiński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów*, Warszawa 1971, s. 8; E. Warzocha, *Niektóre zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, NP 1988, nr 1, s. 53.

<sup>513</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 230.

<sup>514</sup> *Ibidem*.

<sup>515</sup> Szerzej zob. M. Cieślak, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1994, s. 300–315.

- 2) błąd co do okoliczności wyłączającej bezprawność albo winę – nie popełnia przewinienia dyscyplinarnego, kto dopuszcza się popełnienia czynu w usprawiedliwionym, błędnym przekonaniu, że zachodzi okoliczność wyłączająca bezprawność albo winę (por. 29 k.k.);
- 3) błąd co do okoliczności stanowiącej znamię typu deliktu dyscyplinarnego, przy czym wyłącza on winę wyłącznie w formach umyślnych (por. art. 28 k.k.);
- 4) nieświadomość bezprawności – nie popełnia przewinienia dyscyplinarnego, kto dopuszcza się czynu w usprawiedliwionej nieświadomości jego bezprawności (por. art. 30 k.k.);
- 5) stan wyższej konieczności niestanowiący kontratypu (por. art. 26 § 2 k.k.)<sup>516</sup>;
- 6) przymus nieprzewycięzalny – przymus fizyczny wyłączający możliwość działania, np. popchnięcie, skrępowanie<sup>517</sup>.

## 5. Środki odpowiedzialności dyscyplinarnej

W przypadku łącznego spełnienia przesłanek dyscyplinarnych, czyli w momencie, gdy zostanie stwierdzone popełnienie deliktu dyscyplinarnego, zachodzi konieczność pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności poprzez wymierzenie przewidzianej prawem sankcji. Sankcje takie możemy nazwać środkami odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przez wzgląd na zasadę praworządności środki odpowiedzialności dyscyplinarnej winny być określone w przepisach prawa, w akcie prawnym o randze

---

<sup>516</sup> Należy zwrócić uwagę, że kodeks karny, określając tzw. stan wyższej konieczności, obejmuje dwie niejednolite instytucje, których nie rozdziela tj. kontratyp wyższej konieczności (art. 26 § 1 k.k.) oraz stan wyższej konieczności wyłączający bycie winnym (art. 26 § 2 k.k.). W pierwszym przypadku mamy do czynienia z okolicznością wyłączającą bezprawność czynu. Wówczas przesłanką decydującą, która wyłącza ową bezprawność, jest społeczna opłacalność poświęcenia jednego z chronionych dóbr dla ratowania w sytuacji kolizji dóbr innego dobra, wartościowszego, jeśli jest to konieczne w kategoriach ocen użytecznych i społeczno-etycznych. Z kolei u podstaw stanu wyższej konieczności, wyłączającego bycie winnym, należy upatrywać tzw. niewymagalności zgodnego z prawem zachowania w sytuacjach wyjątkowych, charakteryzujących się przymusem psychicznym oddziałującym na sprawcę, powodującym, że sprawca nie jest w stanie motywować się nakazami prawa. Prawo bowiem musi się liczyć z granicami odporności na nacisk sytuacji motywacyjnej, będącej bezpośrednim niebezpieczeństwem dla chronionego przez nie dobra, jego lub innej osoby, albo dobra społecznego. Także trzeba zwrócić uwagę, że bezprawność czynu nie daje tytułu do stosowania obrony koniecznej przeciwko działaniom osoby poświęcającej cudze dobro, ponieważ działanie to nie jest bezprawne. Z kolei, gdy traktuje się stan wyższej konieczności jako okoliczność wyłączającą winę, to możliwe jest przeciwstawienie się takiemu poświęceniu dobra, odwołując się do obrony koniecznej. Tak K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 268; por. też A. Grześkowiak, komentarz do art. 26, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiaka, *op. cit.*

<sup>517</sup> W takim przypadku nie możemy określonego zachowania postrzegać jako czynu, zob. M. Cieślak, *op. cit.*, s. 156; por. Ł. Pohl, komentarz do art. 1, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. R. Stefańskiego, Warszawa 2021, Legalis; zob. również wyrok SA w Warszawie z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. II AKa 154/99, OSA 2000, nr 7–8, poz. 50.

ustawy. Jest to niewątpliwie uzasadnione tym, że środki te wpływają na korzystanie z praw przewidzianych w ustawie poprzez ich ograniczenie bądź czasem nawet pozbawienie<sup>518</sup>.

Do podstawowych środków odpowiedzialności dyscyplinarnej zalicza się kary dyscyplinarne. Są to środki samoistne, które powinny realizować wszystkie cele odpowiedzialności dyscyplinarnej. Poza nimi ustawodawca przewiduje również inne środki oddziaływania na sprawców, o których będzie mowa w dalszej części podrozdziału.

Każda ustawa korporacyjna zawiera własny katalog kar, aczkolwiek można wskazać na pewne prawidłowości. Cechą wspólną sformułowanych przez ustawodawcę katalogów jest to, że kary są uporządkowane według stopnia dolegliwości – od najłagodniejszej do najsurowszej. Wspólna jest również część samych kar określonych przez ustawodawcę. Do typowych zaliczają się:

- 1) upomnienie,
- 2) nagana,
- 3) kara pieniężna,
- 4) zawieszenie w prawie do wykonywania zawodu,
- 5) pozbawienie prawa do wykonywania zawodu.

Karę upomnienia stosuje się za przewinienia o najmniejszym ciężarze gatunkowym. Jest ona środkiem wychowawczym, który dotykać ma sfery psychicznej i zawodowej osoby wykonującej dany zawód zaufania publicznego. Jej zastosowanie doprowadza do uszczuplenia dobra osobistego, jakim jest m.in. posiadanie opinii osoby rzetelnie oraz sumiennie praktykującej w swoim zawodzie<sup>519</sup>. Innymi słowy dolegliwość tej kary objawia się w pewnym napiętnowaniu osoby, przez sam wzgląd na jej status osoby ukaranej, której zachowanie zostało uznane za niepoprawne i która w konsekwencji tego utraciła dobrą opinię<sup>520</sup>. Owo napiętnowanie pozostaje tutaj w sferze moralno-wychowawczej<sup>521</sup>. Upomnienie ma charakter kary honorowej, która oddziaływać ma na dobre imię osoby oraz stanowić pewnego rodzaju pouczenie dla niej, że musi liczyć się z konsekwencjami naruszeń swoich obowiązków<sup>522</sup>.

---

<sup>518</sup> Jak np. stosowanie najsurowszej kary, jaką jest pozbawienie prawa do wykonywania zawodu.

<sup>519</sup> P. Rączka, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 102.

<sup>520</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 269.

<sup>521</sup> Zob. komentarz do art. 67, [w:] M. Mintera, M. Rojewski, E. Rojowska, *Ustawa o prokuraturze...*, *op. cit.*

<sup>522</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 269.

Charakter kary nagany jest podobny jak kary upomnienia<sup>523</sup>, gdyż rzutuje ona na opinię o osobie. Wiąże się co prawda z silniejszym niż w przypadku upomnienia napiętnowaniem sprawcy, mocniejszym „pouczeniem” oraz utratą dobrego imienia w zdecydowanie większym stopniu<sup>524</sup>.

Kolejną karą stosowaną wobec członków samorządu zawodowego jest kara pieniężna. Jej występowanie jest uzasadnione potrzebą istnienia środka odpowiedzialności dyscyplinarnej o charakterze pośrednim pomiędzy karami honorowymi a karami wprost wpływającymi na prawo do wykonywania zawodu. Ponadto poprzez brak zatrudnienia członków w samorządach niemożliwe jest stosowanie wobec nich innych kar wpływających na sferę majątkową, jak np. obniżenie wynagrodzenia lub stopnia czy przeniesienie na niższe stanowisko<sup>525</sup>. Analiza ustaw korporacyjnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca wysokość kar pieniężnych ustala na kilka różnych sposobów. Po pierwsze, można mieć do czynienia z sytuacją, w której wysokość kary jest ustalana jako krotność składki członkowskiej na samorząd zawodowy<sup>526</sup>. Po drugie, inny możliwy sposób przewiduje określenie kary pieniężnej jako krotności minimalnego<sup>527</sup> bądź przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia<sup>528</sup>. Po trzecie, to określenie granic kwotowych przedmiotowej kary<sup>529</sup>. Stopień dolegliwości kary pieniężnej należy ocenić jako niewątpliwie znaczny. Obrazuje to doskonale przykład biegłego rewidenta, gdzie górna granica kary to dwieście pięćdziesiąt tysięcy złotych<sup>530</sup> lub komornika sądowego, wobec którego maksymalna wysokość kary to sto tysięcy złotych<sup>531</sup>.

---

<sup>523</sup> Podobnie jak w przypadku upomnienia karę tę można określić mianem kary honorowej.

<sup>524</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 269.

<sup>525</sup> *Ibidem*, s. 282.

<sup>526</sup> Takie rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do zawodu rzeczownika patentowego. Ustawodawca w art. 58 ust. 1 pkt 3 Rzecz.Pat.U. stanowi bowiem, że kara pieniężna nie powinna być niższa od 10-krotności i nie wyższa od 50-krotności miesięcznej składki członkowskiej obowiązującej w dacie orzeczenia dyscyplinarnego.

<sup>527</sup> Takie rozwiązanie zastosowano wobec adwokatów, radców prawnych oraz biegłych rewidentów, zob. odpowiednio: art. 82 ust 1 Pr.Adw.U., art. 65 ust. 2 ba Rad.Pr.U., art. 31 ust. 5 Bieg.Rew.U.

<sup>528</sup> Przypadek ten odnosi się do notariuszy oraz lekarzy, zob. odpowiednio: art. 51 § 1 pkt 3 Pr.Not.U., art. 85 ust. 1 Izb.Lek.U.

<sup>529</sup> Na przykład wobec komornika sądowego lub pielęgniarki/położnej: zob. odpowiednio: art. 224 ust. 1 pkt 3 Kom.Sąd.U., art. 62 ust. 1 Samorz.Piel.Poł.U.

<sup>530</sup> Art. 159 ust. 5 Bieg.Rew.U. w szczególnych przypadkach górna granica kary pieniężnej przewidzianej dla biegłego rewidenta to nawet pięćset tysięcy złotych. Ustawodawca określa ją w odniesieniu do następujących sytuacji: 1) jeżeli przewinienie dyscyplinarne dotyczyło usługi świadczonej w związku z przygotowaniem lub przeprowadzeniem emisji, wystawieniem lub zbyciem instrumentu finansowego, lub 2) jeżeli przewinienie dyscyplinarne było związane z badaniem ustawowym jednostki zainteresowania publicznego, art. 159 ust. 5a pkt 1 i 2 Bieg.Rew.U.; uwagi w tym zakresie zob. też A. Krakówka, J. Matuszczak, *Wybrane zagadnienia postępowania dyscyplinarnego wobec biegłych*

Niejednolitość regulacji jest zauważalna również w odniesieniu do celu, na jaki może być przeznaczona kara pieniężna. W przypadku notariuszy ustawodawca uznaje, że powinna być przeznaczona na rzecz Skarbu Państwa, w odniesieniu do adwokatów – na rzecz adwokatury, a lekarzy i pielęgniarek – na cel społeczny związany z ochroną zdrowia. W odniesieniu do pozostałych zawodów zaufania publicznego ustawodawca milczy w tej kwestii. Mając na względzie, że to organ samorządu orzeka oraz wykonuje karę, należałoby przyjąć, że to właśnie na samorząd będzie przekazana kwota pochodząca z kary pieniężnej.

Do braku jednolitości w zakresie celu należy odnieść się krytycznie z kilku względów. Pierwszemu z omawianych przypadków, przewidującym przekazanie kary pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa, należy zarzucić naruszenie art. 17 Konstytucji RP, który gwarantuje samorządność zawodową. Rozwiązanie takie ponadto powieli karę grzywny przewidzianą przez prawo karne, która może się przecież kumulować z karą pieniężną w przypadku, gdy dana osoba popełni czyn stanowiący jednocześnie przewinienie dyscyplinarne oraz przestępstwo lub wykroczenie. W kontekście przekazywania kar na samorząd zawodowy należy podnieść, że zasądzanie pieniędzy na jego rzecz grozi przedkładaniem jego interesu finansowego ponad realizację funkcji odpowiedzialności dyscyplinarnej. Niewątpliwie zaś najlepszym wyjściem z sytuacji jest wiązanie kary pieniężnej z celem społecznym, a dokładnie z dobrami, jakie chronić ma dany samorząd<sup>532</sup>.

Kolejne kary wiążą się typowo ze sferą prawa do wykonywania zawodu zaufania publicznego. Przy ich stosowaniu wymagana jest szczególna ostrożność przez wzgląd na konstytucyjną rangę wolności wyboru oraz wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Jej ograniczenie, a wręcz pozbawienie winno mieć – w świetle Konstytucji – wyjątkowy charakter.

Zawieszenie w prawie do wykonywania zawodu wiąże się z czasowym brakiem możliwości jego praktykowania, aczkolwiek bez konieczności skreślenia z prowadzonej przez samorząd listy osób uprawnionych do jego wykonywania. Określając wymiar tej kary, ustawodawca wskazuje jej dolną oraz górną granicę. Pierwszą z nich z reguły

---

*rewidentów po wejściu w życie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym*, MoP 2018, nr 24, Legalis.

<sup>531</sup> Art. 224 ust. 1 pkt 3 Kom.Sąd.U.

<sup>532</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 283.

stanowi okres trzech miesięcy<sup>533</sup>, choć zdarzają się wypadki, w których ustawodawca ustanawia ją na poziomie sześciu<sup>534</sup> lub dwunastu miesięcy<sup>535</sup>. Drugą z kolei stanowi okres trzech<sup>536</sup> lub pięciu lat<sup>537</sup>. Najniższa górna granica jest ustanowiona dla zawodów architekta oraz inżyniera budownictwa i wynosi dwa lata<sup>538</sup>. Odnosząc się do kwestii terminologicznych trzeba zauważyć, że ustawodawca w trzech przypadkach używa dość swoistego nazewnictwa. Mowa tu o karze zawieszenia w czynnościach zawodowych w przypadku adwokata, karze zakazu wykonywania czynności rewizji finansowej w przypadku biegłego rewidenta oraz o karze zawieszenie w prawach członka izby w przypadku architekta. O ile w dwóch ostatnich przypadkach, mimo odmienności w nazewnictwie, treść kary jest tożsama do kary zawieszenia prawa do wykonywania zawodu, o tyle w pierwszym przypadku sprawa ma się nieco inaczej. Rzecz w tym, że zawieszenie adwokata nie ma charakteru bezwzględnego, a dotyczy wyłącznie jego podstawowej działalności. Ustawodawca zastrzega bowiem, że adwokat zawieszony w czynnościach zawodowych nie może występować przed sądami lub organami państwowymi i samorządowymi. W okresie zawieszenia natomiast może on wykonywać inne czynności, na które uzyskał zezwolenie dziekana<sup>539</sup>.

Najsurowszą karą dyscyplinarną stosowaną wobec członków samorządów zawodowych jest pozbawienie prawa do wykonywania zawodu. W ustawodawstwie spotyka się również ją pod alternatywami nazwami, tj. skreślenie z listy członków izby – w przypadku architektów oraz inżynierów budownictwa<sup>540</sup>, pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii – w przypadku notariuszy<sup>541</sup>, wydalenie z adwokatury<sup>542</sup> czy

---

<sup>533</sup> W odniesieniu do zawodu adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego, lekarza weterynarii, farmaceuty; zob. odpowiednio art. 81 ust. 1 pkt 4 Pr.Adw.U., art. 65 ust. 1 pkt 4 Rad.Pr.U., art. 58 ust. 1 pkt 4 Rzecz.Pat.U., art. 46 ust. 1 pkt 3 Lek.Wet.U., art. 46 ust. 1 pkt 3 Izb.Apt.U.

<sup>534</sup> W odniesieniu do zawodu komornika sądowego, doradcy podatkowego oraz lekarza; zob. odpowiednio art. 224 ust. 1 pkt 5 Kom.Sąd.U., art. 64 ust. 2 pkt 3 Dor.Pod.U., art. 83 ust. 1 pkt 6 Izb.Lek.U.

<sup>535</sup> W odniesieniu do zawodu biegłego rewidenta, pielęgniarki/położnej oraz diagnosty laboratoryjnego; zob. odpowiednio art. 31 ust. 1 pkt 4 Bieg.Rew.U., art. 60 ust. 1 pkt 7 Samorz.Piel.Poł.U., art. 50 ust. 1 pkt 3 Diag.Lab.U.

<sup>536</sup> W odniesieniu do zawodu komornika sądowego, biegłego rewidenta, doradcy podatkowego, lekarza weterynarii oraz farmaceuty; zob. odpowiednio art. 224 ust. 1 pkt 5 Kom.Sąd.U., art. 31 ust. 1 pkt 4 Bieg.Rew.U., art. 64 ust. 2 pkt 3 Dor.Pod.U., art. 46 ust. 1 pkt 3 Lek.Wet.U., art. 46 ust. 1 pkt 3 Izb.Apt.U.

<sup>537</sup> W odniesieniu do zawodu adwokata, radcy prawnego, lekarza, pielęgniarki/położnej oraz diagnosty laboratoryjnego; zob. odpowiednio art. 81 ust. 1 pkt 4 Pr.Adw.U., art. 65 ust. 1 pkt 4 Rad.Pr.U., art. 83 ust. 1 pkt 6 Izb.Lek.U., art. 60 ust. 1 pkt 7 Samorz.Piel.Poł.U., art. 50 ust. 1 pkt 3 Diag.Lab.U.

<sup>538</sup> Art. 54 ust. 1 pkt 3 Samorz.Arch.Inż.U.

<sup>539</sup> Art. 4d ust. 1 Pr.Adw.U.

<sup>540</sup> Art. 54 ust. 1 pkt 4 Samorz.Arch.Inż.U.

<sup>541</sup> Art. 51 § 1 pkt 4 Pr.Not.U.

<sup>542</sup> Art. 81 ust. 1 pkt 6 Pr.Adw.U.



wydalenie ze służby komorniczej<sup>543</sup>. Kara ta różni się od zawieszenia w prawie do wykonywania zawodu tym, że oprócz pozbawienia samego prawa pociąga za sobą także skreślenie z listy osób uprawnionych do jego wykonywania. Jej orzeczenie następuje ponadto na czas dłuższy niż w przypadku zawieszenia, a w niektórych<sup>544</sup> przypadkach ma bezterminowy charakter. Przyjąć jednak trzeba, że z reguły pozbawienie prawa do wykonywania zawodu następuje do czasu zatarcia tej kary. Polega ono na uznaniu kary za niebyłą po upływie wskazanego przez ustawodawcę czasu liczonego od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego.

Analizując kwestię kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, właśnie w kwestii jej zatarcia, warto zwrócić uwagę, że niebagatelny wpływ na ustawodawstwo korporacyjne w tym zakresie miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09<sup>545</sup>. W orzeczeniu tym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją RP regulacje korporacyjne, które umożliwiały dożywotnie pozbawianie prawa do wykonywania określonych zawodów. W uzasadnieniu podniesiono, że regulacje te nie są zgodne z zasadą proporcjonalności, jak również ingerują w gwarantowaną konstytucyjnie wolność wyboru oraz wykonywania zawodu. Uznano nadto, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest konieczne tak drastyczne ograniczenie konstytucyjnej wolności jak dożywotnie zamknięcie drogi powrotu do praktykowania w zawodzie po to, by chronić praw i wolności ich potencjalnych „klientów”. Wystarczającym środkiem do osiągnięcia takiego celu byłoby poddanie osób powtórnie ubiegających się o uzyskanie prawa do wykonywania zawodu ocenie pod kątem dawania rękojmi należytego wykonywania zawodu oraz nieskazitelnego charakteru. Alternatywnie można by zastosować wymóg ponownego zdania egzaminu zawodowego lub odbycia odpowiedniego szkolenia. Źle zatem wyważono proporcje pomiędzy konkurującymi wartościami, czyli ochroną praw „klientów” osób zaufania publicznego i osób usuniętych dyscyplinarnie z samorządu zawodowego.

Trybunał zwrócił też uwagę na nadmierny rygoryzm oraz automatyzm przepisów przewidujących możliwość dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu. Powodują one, że osoby wydalone z samorządów zawodowych nawet po

---

<sup>543</sup> Art. 224 ust. 1 pkt 6 Kom.Sąd.U.

<sup>544</sup> Wyjątki w tym zakresie obejmują zawód lekarza oraz komornika sądowego, zob. odpowiednio art. 110 ust. 5 Izb.Lek.U oraz art. 224 ust. 4 Kom.Sąd.U.

<sup>545</sup> OTK-A 2010, nr 8, poz. 76; postępowanie w tej sprawie zainicjował wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustaw odnoszących się do zawodów: adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego, pielęgniarki/położnej oraz lekarza weterynarii w zakresie, w jakim stanowią one o możliwości zastosowania kary dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu.

upływie kilku lat oraz całkowitym odstąpieniu od czynów, które były powodem ich ukarania, jak i naprawieniu ich skutków nie mają szansy rehabilitacji oraz powrotu do zawodu. To z kolei budzi wątpliwość z uwagi na godność tych osób, której to gwarantowana jest konstytucyjna nienaruszalność i poszanowanie przez władze publiczne<sup>546</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje także nieproporcjonalność przepisów regulujących omawianą kwestię do ich celu. Za oczywiste należy uznać, że dostęp do zawodów zaufania publicznego winien podlegać ograniczeniom, ponieważ w interesie publicznym leży to, aby były one należycie wykonywane. Brak możliwości przywrócenia prawa do wykonywania zawodu powinien wynikać jednak z niespełnienia przez jednostkę warunków merytorycznych (np. wykształcenia, cech osobistych), a nie sztucznych przeszkód natury formalnej. Ponadto – zdaniem Trybunału – zastosowane rozwiązania należało ocenić jako nieracjonalne i nieekonomiczne. Kształcenie bowiem osób wykonujących niektóre z zawodów zaufania publicznego (np. wykonujących zawody medyczne) jest finansowane ze środków publicznych. Zastosowanie zatem rozwiązania, które przewiduje możliwość dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu powoduje, że środki przeznaczone w przeszłości na kształcenia zostają bezpowrotnie zmarnowane, mimo że w niektórych przypadkach przywrócenie do zawodu mogłoby leżeć nawet w interesie społecznym<sup>547</sup>.

Treść powyższego orzeczenia w znacznym stopniu wpłynęła na kształt obecnie obowiązujących przepisów, które w większości zawierają rozwiązania przewidujące zatarcie omawianej kary. Zauważyć jednak trzeba, że o dożywotnim pozbawieniu prawa do wykonywania zawodu nadal traktują ustawy określające status lekarza oraz komornika sądowego<sup>548</sup>. Do takiego stanu rzeczy należy odnieść się krytycznie. Zdziwienie budzi bowiem już sam fakt, że dożywotnie pozbawienie prawa do wykonywania zawodu w trybie dyscyplinarnym jest dotkliwszym środkiem niż pozbawienie tego prawa na gruncie prawa karnego<sup>549</sup>. Nie sposób także nie podzielić argumentacji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim o możliwości uzyskania bądź nieuzyskania ponownego prawa do wykonywania zawodu winny decydować

---

<sup>546</sup> Art. 30 Konstytucji RP.

<sup>547</sup> Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76.

<sup>548</sup> Zob. odpowiednio art. 110 ust. 5 Izb.Lek.U oraz art. 224 ust. 4 Kom.Sąd.U.

<sup>549</sup> Środek karny z art. 39 pkt 2 k.k. orzeka się na okres od roku do 10 lat, natomiast zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, określony w art. 39 pkt 2a k.k., na okres do lat 15, a dożywotnio wyłącznie wyjątkowo, w sytuacjach wyraźnie w ustawie wskazanych – zob. art. 43 § 1 i 1b k.k.

przesłanki natury merytorycznej, a nie formalnej<sup>550</sup>. Ponadto różnicowanie skutków prawnych orzeczenia kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodu w poszczególnych samorządach zawodowych zdaje się naruszać zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto należy zauważyć, że w przypadku zawodu psychologa ustawodawca w ogóle nie reguluje kwestii zatarcia kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodu<sup>551</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozwiązanie takie należy ocenić jako nieproporcjonalne naruszenie zasady wolności wykonywania zawodu wywodzonej z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>552</sup>.

Mając na względzie powyższe uwagi, uprawniona zdaje się konstatacja, że w omawianej kwestii panuje legislacyjny chaos, który wydaje się być bardziej dziełem przypadku niż przemyślanych decyzji ustawodawcy<sup>553</sup>. Stąd zasadne byłoby podjęcie przez ustawodawcę kroków mających na celu znowelizowanie przepisów zamykających drogę powrotu do zawodu po dyscyplinarnym wydaleniu z danej korporacji<sup>554</sup>.

Omówiony powyżej katalog kar, nie jest katalogiem zamkniętym. Na gruncie poszczególnych ustaw korporacyjnych uzupełniany jest o kary determinowane rodzajem wykonywanych czynności zawodowych. Dla przykładu: wobec lekarza sąd lekarski może orzec karę zakazu pełnienia funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych ochrony zdrowia na okres od roku do pięciu lat. Wobec komornika sądowego z kolei można zastosować karę w postaci zakazu przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela na okres od roku do trzech lat.

Warto ponadto zwrócić uwagę, że z omówionymi karami mogą również wiązać się dodatkowe konsekwencje, które aktualizują się z mocy prawa oraz stanowią elementy treściowe tych kar. Typowym przykładem jest czasowa utrata biernego<sup>555</sup> lub czynnego i biernego prawa wyborczego<sup>556</sup> do organów samorządu zawodowego. Tego rodzaju

---

<sup>550</sup> Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK-A, nr 8, poz. 76.

<sup>551</sup> Ta uwaga w zasadzie nie dotyczy wyłącznie kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodu. W odniesieniu bowiem do wskazanych zawodów brak jest regulacji w zakresie zatarcia w odniesieniu do jakichkolwiek kar.

<sup>552</sup> Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK-A, nr 8, poz. 76.

<sup>553</sup> Dla przykładu w uzasadnieniu projektu ustawy o komornikach sądowych, brak jest jakiegokolwiek, choćby skrótowego odniesienia się do kwestii zatarcia kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodu. Tekst uzasadnienia dostępny na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1582>, dostęp z dnia 05.01.2021 r.

<sup>554</sup> Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 288.

<sup>555</sup> Zob. np. art. 81 ust. 4 Pr. Adw. U.

<sup>556</sup> Zob. np. art. 58 ust. 3 Rzec. Pat. U.

konsekwencje są dość istotne, gdy łączą się z najłagodniejszymi karami, tj. upomnienie lub nagana, albowiem ich istnienie zapobiega odczuwaniu dolegliwości takich kar jako znikomej<sup>557</sup>.

Jak podniesiono we wstępie podrozdziału, system środków odpowiedzialności dyscyplinarnej tworzą nie tylko kary. Ustawodawca przewiduje bowiem inne narzędzia oddziaływania na sprawców, które można nazwać pozostałymi środkami odpowiedzialności dyscyplinarnej. Mają one niejednolity charakter, przez co trzeba rozumieć, że występują one incydentalnie na gruncie ustaw korporacyjnych, w odniesieniu tylko do wybranych zawodów. Przeprowadzona analiza wskazuje, że można do nich zaliczyć: ostrzeżenie, odstąpienie od ukarania, kary dodatkowe oraz wniosek o przeprowadzenie określonego postępowania.

Pierwszy z nich występuje na gruncie ustawy o radcach prawnych, a ustawodawca przewiduje go za „przewinienie mniejszej wagi”. Możliwość jego udzielenia ma dziekan okręgowej izby radców prawnych, w przypadku gdy w świetle okoliczności sprawy będzie on uznany za wystarczający środek odpowiedzialności dyscyplinarnej. W przypadku zastosowania go wobec radcy prawnego dziekan ma prawo jednocześnie zobowiązać radcę prawnego do przeproszenia pokrzywdzonego lub innego odpowiedniego postępowania.

Status ostrzeżenia w świetle przepisów Rad.Pr.U. nie jest do końca klarowny. Nieujęcie go przez ustawodawcę w katalogu kar powoduje, że nie ma konieczności dołączania go do akt osobowych radcy prawnego. Ustawodawca bowiem kreuje taki obowiązek wyłącznie co do odpisu prawomocnego orzeczenia, czyli rozstrzygnięcia co do ukarania dyscyplinarnego. Przepisy nie regulują również kwestii zatarcia się faktu zastosowania tego środka. Ponadto Rad.Pr.U. nie sytuuje postępowania przed dziekanem jako fazy postępowania dyscyplinarnego, co w praktyce oznacza, że występuje ono poza tym postępowaniem. Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawca przewidział możliwość odwołania się od ostrzeżenia, a wobec rzecznika dyscyplinarnego wprowadził obowiązek poinformowania Ministra Sprawiedliwości o skierowaniu wniosku do dziekana o wydanie ostrzeżenia wobec radcy prawnego.

Należałoby przyjąć, że ostrzeżenie ma pełnić głównie funkcję szczególnie-prewencyjną oraz wychowawczą. Jego dolegliwość wyraża się w oddziaływaniu na poczucie godności sprawcy, w uszczerbku jego dobrej opinii w środowisku

---

<sup>557</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 289.

zawodowym, jak również w obciążającej świadomości, że kolejne popełnienie deliktu może skutkować poważniejszą reakcją dyscyplinarną<sup>558</sup>.

Kolejnym środkiem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest odstąpienie od ukarania. Wśród przepisów odnoszących się do odpowiedzialności dyscyplinarnej w poszczególnych ustawach korporacyjnych dostrzec go można jedynie w odniesieniu do zawodu rzecznika patentowego<sup>559</sup> oraz biegłego rewidenta<sup>560</sup>. Ustawodawca w stanowi bowiem, że sąd dyscyplinarny może odstąpić od wymierzenia kary dyscyplinarnej, jeżeli przewinienie jest mniejszej wagi. Środek ten ma zatem charakter fakultatywny. W orzecznictwie podnosi się<sup>561</sup>, że jeżeli przepisy dyscyplinarne nie przewidują dla danej grupy zawodowej możliwości odstąpienia od ukarania, wyrażonej *expressis verbis* w ustawie, to zastosowanie tego środka na zasadzie *analogia iuris* jest niedopuszczalne, choćby nawet było to z przyczyn praktycznych uzasadnione<sup>562</sup>.

Do pozostałych środków odpowiedzialności dyscyplinarnej należą kolejno kary dodatkowe. Są to środki mające z reguły charakter fakultatywny, choć mogą być wyjątkowo stosowane obligatoryjnie. Wzmacniają dolegliwość oraz funkcje „głównych” kar dyscyplinarnych. Możemy zaliczyć do nich podanie orzeczenia do wiadomości publicznej oraz zakaz wykonywania patronatu.

Pierwszy ze wskazanych środków pełni funkcję afirmacyjną oraz ogólnoprewencyjną. Poza tym istotnie zwiększa on dolegliwość kary, gdyż powoduje utratę dobrego imienia przez ukaranego, dlatego nie powinien być orzekany obok kar najłagodniejszych. Drugi środek to zakaz wykonywania patronatu, który może być orzekany obok kary nagany i kary pieniężnej – ma wówczas charakter fakultatywny, ponadto stosuje się go w przypadku, gdy orzekana jest kara zawieszenia prawa do wykonywania zawodu – jego charakter jest wtedy obligatoryjny.

Ostatnim z pozostałych środków odpowiedzialności dyscyplinarnej, który należy omówić, jest wniosek o przeprowadzenie określonego postępowania. Aktualizuje się on na gruncie przepisów określających status lekarza. Ściślej rzecz ujmując, jeśli rzecznik odpowiedzialności zawodowej lub sąd lekarski uzna, że przyczyną popełnienia przewinienia zawodowego przez lekarza było jego niedostateczne przygotowanie

---

<sup>558</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 297.

<sup>559</sup> Art. 63 ust. 3 Rzecz.Pat.U.

<sup>560</sup> W przypadku biegłego rewidenta mowa o „umorzeniu postępowania w wypadkach mniejszej wagi”, zob. art. 161 Bieg.Rew.U.

<sup>561</sup> Wyrok SN z dnia 18 lutego 1994 r., sygn. I PLN 1/94, OSNP 1994, nr 1, poz. 16.

<sup>562</sup> Por. E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 152.

zawodowe, to występuje z wnioskiem do właściwej okręgowej rady lekarskiej o przeprowadzenie postępowania mającego na celu zobowiązanie lekarza do odbycia uzupełniającego przeszkolenia. W przypadku gdy przyczyna popełnienia przewinienia jest determinowana stanem zdrowia lekarza, wniosek taki dotyczy postępowania mającego na celu stwierdzenie ewentualnej niezdolności do pracy lub ograniczenia w wykonywaniu określonych czynności medycznych. W konsekwencji może to wiązać się z czasowym zawieszeniem prawa do wykonywania zawodu bądź ograniczeniem w wykonywaniu czynności medycznych<sup>563</sup>.

## 6. Postępowanie dyscyplinarne

Sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego jest – obok kompetencji do orzekania o prawie wykonywania zawodu – podstawowym instrumentem służącym realizacji konstytucyjnej pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego sprawowanej przez samorzady zawodowe<sup>564</sup>. Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby samorząd pozbawiony kontroli nad respektowaniem zasad rzetelnego, uczciwego oraz zgodnego z wypracowanymi od lat regułami etyki zawodowej postępowania członków korporacji mógł działać właściwie. Wynika to ze specyfiki tej instytucji, której istota tkwi w samodzielności i niezależności w wykonywaniu zadań publicznych<sup>565</sup>. Słusznie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, że „wyodrębnienie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadanie im pozasądowego charakteru, może znajdować podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności”<sup>566</sup>.

Poprzez postępowanie dyscyplinarne rozumiem prawnie zorganizowaną działalność właściwych organów z udziałem zainteresowanych podmiotów, której celem jest urzeczywistnienie norm dyscyplinarnego prawa materialnego. Wobec przedstawicieli zawodów zaufania publicznego zostało ono ukształtowane jako postępowanie

---

<sup>563</sup> Art. 93 Izb.Lek.U. w zw. z art. 11 i 12 Zaw.Lek.U.

<sup>564</sup> Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „[...] wyodrębnienie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadanie im – najpierw – pozasądowego charakteru, znajdować może podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności”. Zob. wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117; por. także wyroki TK: z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76; z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99; oraz z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 66.

<sup>565</sup> Por. J. Smarż, *Samorząd zawodowy...*, *op. cit.*, s. 188.

<sup>566</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.

pozasądowe, odbywające się – co do zasady<sup>567</sup> – przed organami samorządu zawodowego. Są nimi sądy dyscyplinarne działające na szczeblu okręgowym – w pierwszej instancji, oraz na szczeblu centralnym – w drugiej instancji. Podnieść przy tym jednak trzeba, że organy te, mimo iż są nazywane „sądami”, to w rozumieniu Konstytucji sądami nie są. Ustawa zasadnicza rezerwuje to pojęcie wyłącznie dla organów funkcjonujących w ramach władzy sądowniczej i sprawujących wymiar sprawiedliwości. Ten z kolei, w myśl regulacji zawartej w art. 175 ust. 1 Konstytucji, sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Władza sądownicza, sprawowana przez konstytucyjne organy, działa w ramach monopolu władzy państwowej oraz feruje wyroki w imieniu RP<sup>568</sup>. Taki stan rzeczy nie wyklucza jednak legalności działania innych, niepaństwowych organów utworzonych w celu rozstrzygania sporów o prawa, o ile ustawa stwarza taką możliwość. Dotyczy to m.in. sądów dyscyplinarnych, które tworzone są na podstawie ustaw szczególnych lub w ramach korporacyjnych struktur

---

<sup>567</sup> Wyjątkowe rozwiązanie w tym zakresie zostało zastosowane przez ustawodawcę wobec komorników sądowych. W myśl regulacji zawartych w Kom.Sąd.U. organy samorządu zawodowego są właściwe wyłącznie w postępowaniu dyscyplinarnym pierwszoinstancyjnym. W drugiej instancji orzekanie w sprawach dyscyplinarnych pozostawiono w kompetencji sądów apelacyjnych. Takie rozwiązanie trudno jednak uznać za właściwe. Sądownictwo dyscyplinarne pełni bowiem konstytucyjną funkcję w zakresie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Odebranie go samorządowi zawodowemu, choćby w drugiej instancji, istotnie ogranicza możliwość sprawowania pieczy w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ponadto oczywiste jest, że osoby zasiadające w składach orzekających winny doskonale orientować w problematyce etosu zawodowego. Muszą to być zatem osoby wykonujące tę samą profesję co obwiniony. Posiadają bowiem kompetencje pozwalające im właściwie określić wymagania etyczne i profesjonalne stawiane osobom podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej, a przez to dokonać oceny, czy doszło do przewinienia dyscyplinarnego, zob. P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, PiP 1998, z. 8, s. 5; P. Rączka, *Odpowiedzialność dyscyplinarna komornika sądowego*, PPE 2006, nr 12, s. 106; oraz *idem*, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 111–112; J. Jagiełła, *Odpowiedzialność dyscyplinarna komorników, asesorów i aplikantów komorniczych*, [w:] *Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych*, pod red. A. Marciniaka i in., Sopot 2013, Lex; K. Kosiński, *Rola samorządu zawodowego komorników sądowych w demokratycznym państwie prawnym*, PPE 2016, nr 6, s. 82–83; T. Niedziński, *Nadzór sądów i Ministra Sprawiedliwości nad postępowaniem dyscyplinarnym wobec radców prawnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 2(3), s. 87; P. Skuczyński, *Nierepresyjne...*, *op. cit.*, s. 47; K. Dudka, *Aksjologia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom i asesorom sądów powszechnych na tle niektórych regulacji działu II rozdziału III ustawy z 27 lipca 2001 r. – prawo o sądach powszechnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4(17), s. 46, zdaniem Autorki „[...] istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest oddanie sprawcy deliktu dyscyplinarnego pod osąd członków własnej korporacji zawodowej, co wynika z potrzeby ochrony jej samorządności i autonomii. Tylko członkowie danej grupy zawodowej są w stanie ocenić, czy standardy etyczne i zawodowe zostały naruszone i w jakim stopniu ten czyn miał wpływ na społeczne postrzeganie korporacji jako całości”; W. Mojski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych. Wybrane aspekty konstytucyjne i międzynarodowe*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4(17), s. 26, autor wskazuje na „[...] konieczność stworzenia systemu samorządowego postępowania dyscyplinarnego”.

<sup>568</sup> Art. 174 Konstytucji RP; jak podnosi Trybunał Konstytucyjny, postępowanie dyscyplinarne ma charakter represyjny. Różni się ono od postępowania karnego w szczególności naturą czynów nagannych, kwalifikowanych jako delikty dyscyplinarne, jak również tym, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej, zob. wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119.

organizacyjnych. Rozstrzygnięcia podejmowane przez tego typu podmioty nie są orzeczeniami w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, ale ich legalność podlega kontroli państwowej władzy sądowniczej<sup>569</sup>. Na temat formy, zakresu oraz podmiotów uprawnionych przeprowadzania kontroli będzie mowa w dalszej części podrozdziału.

Postępowanie dyscyplinarne składa się z trzech etapów: dochodzenia<sup>570</sup>, postępowania przed sądem oraz postępowania wykonawczego<sup>571</sup>. Dochodzenie jest pierwszym, obligatoryjnym etapem postępowania dyscyplinarnego, który ma na celu stwierdzenie, czy zachodzą podstawy uzasadniające wniesienie do sądu dyscyplinarnego wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Na jego etapie obwiniony ma prawo do ustanowienia obrońcy, zapoznania się z aktami sprawy oraz składania wniosków dowodowych. Jest ono prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego z zastrzeżeniem, że na jego etapie rzecznik nie występuje w charakterze strony. Jego rola sprowadza się do wstępnego ustalenia, czy popełniono czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, zgromadzenia materiału będącego podstawą do orzekania na późniejszych etapach, jak również złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jeśli przeprowadzone czynności uzasadniają taką potrzebę<sup>572</sup>.

Regulacje ustaw korporacyjnych związane z wyodrębnieniem tego etapu postępowania nie są jednak wolne od nieprawidłowości. Wątpliwości autora budzą przede wszystkim rozwiązania zastosowane w ustawie o komornikach sądowych. Wprawdzie ustawodawca przewidział tam dochodzenie jako etap postępowania dyscyplinarnego, ale dużej mierze ograniczył tę instytucję. Ograniczenia są związane z możliwością złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przez Ministra Sprawiedliwości, prezesa właściwego sądu apelacyjnego, prezesa właściwego sądu okręgowego, prezesa właściwego sądu rejonowego, sędziego wizytatora, organ

---

<sup>569</sup> A. Wasilewski, *Władza sądownicza*, PiP 1998, z. 7, s. 3 i n.; K. Kosiński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna radcy prawnego*, [w:] *Prawnicze zawody zaufania publicznego. Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, pod red. P. Rączki oraz K. Rokickiej-Murszewskiej, s. 205 i n.; zob. też wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.

<sup>570</sup> W ustawach korporacyjnych również jako „postępowanie wyjaśniające”. Mimo rozbieżności terminologicznych zasadne zdaje się traktowanie tych stadiów jako tożsamy, mających te same cele.

<sup>571</sup> Pod względem poprawności legislacyjnej zastrzeżenia budzi fakt, że tylko część ustaw korporacyjnych ma przepis, który wyraźnie wskazuje na etapy postępowania dyscyplinarnego. Za poprawne należy przyjąć rozwiązania przyjęte w ustawach określających status radcy prawnego, adwokata, lekarza, pielęgniarki, położnej, architekta oraz inżyniera budownictwa. W pozostałych przypadkach o etapach postępowania dyscyplinarnego można wywnioskować jedynie kontekstowo z treści poszczególnych przepisów. Taki stan rzeczy z pewnością nie przyja przejrystości tekstu prawnego oraz uchybia zasadom techniki prawodawczej (m.in. wywodzonej z § 6 ZTP zasady komunikatywności przepisów prawa oraz zasady precyzji przepisów prawa).

<sup>572</sup> Por. P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne...*, *op. cit.*, s. 312.



samorządu komorniczego oraz komornika wizytatora. Złożenie takiego wniosku wszczyna postępowanie przed komisją dyscyplinarną. Jest to zatem równoznaczne z pominięciem etapu dochodzenia, który – jak już podniesiono – winien występować obligatoryjnie. Taka konstrukcja jawi się przede wszystkim jako niezgodna z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Pominięcie etapu dochodzenia narusza bowiem przysługujące obwinionemu prawo do obrony, pozbawiając go możliwości wykazania niezasadności wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym. Jak słusznie podniósł Trybunał Konstytucyjny<sup>573</sup>, „[...] wszystkie gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszystkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także postępowań dyscyplinarnych”. To oznacza, że na każdym etapie postępowania dyscyplinarnego winna być zagwarantowana realizacja prawa do obrony, o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji. *De lege ferenda* należy postulować zmianę regulacji w tym zakresie. Zasadne byłoby, aby kompetencje do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przyznane wskazanym wyżej organom ograniczyć do możliwości złożenia przez nie wniosku o wszczęcie dochodzenia dyscyplinarnego. Taki zabieg pozwoliłby na zachowanie gwarancji konstytucyjnych i wzmocnił znacznie zmarginalizowaną obecnymi regulacjami pozycję rzecznika dyscyplinarnego.

Postępowanie przed sądem dyscyplinarnym jest wszczynane na wniosek właściwego oskarżyciela. Oskarżycielami w postępowaniu dyscyplinarnym są rzecznicy dyscyplinarni (lub ich zastępcy). Ustawodawca różnicuje te organy, uwzględniając szczebel, na jakim działają. Na poziomie lokalnym bowiem ustanawiani są rzecznicy dyscyplinarni, którzy są oskarżycielami przed sądami pierwszoinstancyjnymi. Liczba rzeczników determinowana jest liczbą poszczególnych jednostek lokalnych działających w danym samorządzie. W postępowaniu przed sądem drugiej instancji oskarżycielem jest rzecznik dyscyplinarny (lub jego zastępcy) działający jako pojedynczy organ na szczeblu centralnym. W ustawach korporacyjnych określany jest mianem Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego<sup>574</sup>, Naczelnego Rzecznika<sup>575</sup> czy

---

<sup>573</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.

<sup>574</sup> Zob. art. 61<sup>1</sup> Rad.Pr.U.

<sup>575</sup> Zob. art. 47 ust. 1 Samorz.Piel.Poł.U.

Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej<sup>576</sup>. Rzecznikowi dyscyplinarnemu jako oskarżycielowi przysługuje status strony w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym.

Stronami postępowania dyscyplinarnego na wszystkich jego etapach są również obwiniony i pokrzywdzony. Obwiniony, jako kluczowy uczestnik postępowania dyscyplinarnego, posiada podmiotowość prawną, zdolność do czynności sądowych, a tym samym występuje w procesie jako pełnoprawna strona procesowa. W ustawach korporacyjnych spotykamy się z określeniem obwinionego jako przedstawiciela danego zawodu zaufania publicznego, przeciwko któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne<sup>577</sup>, względnie osoby, przeciwko której złożono wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego<sup>578</sup>. Obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym jest chroniony domniemaniem niewinności, które stanowi jeden z elementów prawa do obrony. Domniemanie to oznacza, że fakt popełnienia określonego przewinienia dyscyplinarnego musi być udowodniony, a zatem wykazany przez organ procesowy, na podstawie całokształtu zebranego materiału dowodowego. Inaczej rzecz ujmując, zasada domniemania niewinności w postępowaniu dyscyplinarnym oznacza, że obwinionego należy uznawać za niewinnego, jeśli jego wina nie zostanie udowodniona oraz stwierdzona orzeczeniem dyscyplinarnym<sup>579</sup>.

W kontekście określenia pozycji obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym niezbędne jest wskazanie jego uprawnień, a tym samym zaprezentowanie poszczególnych przejawów prawa do obrony w znaczeniu materialnym. Otóż przez obronę w znaczeniu materialnym należy rozumieć każde działanie podejmowane przez obwinionego, jego obrońcę czy też innego uczestnika postępowania dyscyplinarnego w celu ochrony interesów obwinionego. Prawo do obrony należy rozumieć niezwykle szeroko, ponieważ jego emanacją stanowi fakt, że członkowie sądu dyscyplinarnego, kierując się obowiązkiem zapewniania bezstronności, czuwają nad należytym przestrzeganiem przepisów prawa, przez co również chronią interesy obwinionego<sup>580</sup>.

---

<sup>576</sup> Zob. art. 47 ust. 1 Samorz.Arch.Inż.U.

<sup>577</sup> Dla przykładu w postępowaniu przeciwko adwokatom i aplikantom adwokackim obwinionym jest „adwokat lub aplikant adwokacki, przeciwko któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne”, zob. art. 93 ust. 3 Pr.Adw.U., tożsama w zasadzie jest regulacja art. 68 ust. 3 Rad.Pr.U., który stanowi, że obwinionym jest „radca prawny lub aplikant radcowski, przeciwko któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne”.

<sup>578</sup> Dla przykładu art. 235 ust. 3 Kom.Sąd.U. stanowi, że „obwinionym jest komornik, asesor albo aplikant, przeciwko któremu złożono wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego”.

<sup>579</sup> P. Czarnecki, *op. cit.*, s. 320–322, zasada ta wyrażana jest *expressis verbis* w ustawach korporacyjnych, zob. np. art. 61b ust. 1 Izb.Lek.U.

<sup>580</sup> P. Czarnecki, *op. cit.*, s. 324–324.

Mając na względzie odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym trzeba przyjąć, że obwinionemu przysługuje prawo do: milczenia, składania wyjaśnień, odmowy składania wyjaśnień lub odpowiedzi na pytania, informacji procesowej, składania wniosków o dokonanie określonych czynności jako realizacja inicjatywy dowodowej, udziału w czynnościach dowodowych, udziału w postępowaniu, kontroli odwoławczej czy uzyskania końcowego rozstrzygnięcia w danej sprawie. Tym samym zakres realizacji poszczególnych uprawnień w postępowaniu dyscyplinarnym nie może być węższy od realizacji uprawnień przysługujących oskarżonemu w postępowaniu karnym<sup>581</sup>.

Realizując prawo do obrony formalnej z kolei, obwiniony ma prawo do korzystania z pomocy obrońcy. W tym zakresie należy stosować odpowiednio regulacje kodeksu postępowania karnego, a ściślej rzecz biorąc art. 84. A zatem ustanowienie obrońcy lub wyznaczenie obrońcy z urzędu uprawnia go do działania w całym postępowaniu, nie wyłączając czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia, jeżeli nie zawiera ograniczeń. Wyznaczenie obrońcy z urzędu nakłada na niego obowiązek podejmowania czynności procesowych do prawomocnego zakończenia postępowania. Ponadto w postępowaniu po uprawomocnieniu się orzeczenia obrońca z urzędu jest zobligowany do sporządzenia i podpisania kasacji lub poinformowania sądu, że w jego opinii nie ma podstaw do wniesienia tego środka zaskarżenia.

Warto zwrócić uwagę, że w postępowaniu dyscyplinarnym przedstawiciele zawodów zaufania publicznego mamy do czynienia z pewnym charakterystycznym modelem obrony formalnej. Otóż w większości przypadków ustawodawca przyjmuje, że obrońcą może być adwokat, radca prawny lub przedstawiciel danego zawodu. Takie rozwiązanie należy ocenić jako funkcjonalne, gdyż zapewnia obwinionemu możliwość uzyskania obrony na merytorycznie najwyższym poziomie. Z jednej strony bowiem doświadczenie zawodowe profesjonalnego pełnomocnika pozwala w wysokim stopniu zagwarantować prawa obwinionego – z drugiej zaś – w przypadku pozaprawniczych postępowań dyscyplinarnych obecność osoby doskonale znającej etos zawodowy w znacznym stopniu przyczynia się do uchronienia obwinionego od negatywnych skutków orzeczenia. Tego typu konstrukcja ma szczególne zastosowanie w przypadku występowania więcej niż jednego pełnomocnika. Zastrzeżenia autora budzą jednak regulacje zawarte w ustawie o doradcach podatkowych i w ustawie

---

<sup>581</sup>*Ibidem.*

o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów. W stosunku do omawianej materii ustawodawca ograniczył się bowiem do dość nieprecyzyjnych stwierdzeń, stanowiąc, że „obwiniony może ustanowić obrońcę”<sup>582</sup>, czy też „[...] obwiniony psycholog ma prawo do obrońcy”<sup>583</sup>. Tym samym nie zawarł regulacji stanowiącej o tym, kto może sprawować tę funkcję. Taką konstrukcję należy ocenić jako wadliwą. Uchybia ona bowiem wywodzonej z § 6 ZTP zasadzie precyzji tekstu aktu normatywnego. Uzasadniona byłaby zatem interwencja ustawodawcy w omawianym zakresie. Zdaniem autora warto byłoby skorzystać ze sprawdzonych i jak podnoszono – funkcjonalnych rozwiązań – stosowanych na gruncie innych ustaw korporacyjnych. Zasadne byłoby zatem przyjęcie modelu przewidującego, że obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym są adwokat, radca prawny lub przedstawiciel danej profesji.

Status pokrzywdzonego jako strony w postępowaniu dyscyplinarnym przedstawicieli zawodów zaufania publicznego został uregulowany dość lapidarnie. Ustawodawca bowiem w zakresie tej problematyki ogranicza się do określenia definicji *notabene* analogicznej do regulacji art. 49 KPK, przyjmując, że np. „pokrzywdzonym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przewinienie zawodowe” bądź milczy w tej kwestii<sup>584</sup>. Podobnie wygląda kwestia uprawnień i obowiązków pokrzywdzonego, które są uregulowane na poziomie ustaw korporacyjnych kontekstowo, fragmentarycznie bądź nie są uregulowane w ogóle<sup>585</sup>. Dla przykładu na gruncie ustawy prawo o adwokaturze

---

<sup>582</sup> Art. 66 Dor.Pod.U.

<sup>583</sup> Art. 24 Zaw.Psych.U.

<sup>584</sup> Dobrym przykładem jest regulacja zawarta w art. 235 Kom.Sąd.U., gdzie ustawodawca wskazuje na strony postępowania tj. podmiot, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, oskarżyciela, obwinionego i pokrzywdzonego, przy czym na poziomie tej regulacji definiuje wyłącznie dwa z nich, tj. oskarżyciela oraz obwinionego. O ile niezdefiniowanie „podmiotu, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego” zdaje się zabiegiem celowym, gdyż jego status możemy wywieść wprost z innych regulacji (np. art. 228 Kom.Sąd.U.), o tyle niezdefiniowanie „pokrzywdzonego” należy przyjąć jako działanie niekonsekwentne.

<sup>585</sup> Do kwestii uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym (wobec braku regulacji ustawowych) odnosi się jednak rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do diagnostów laboratoryjnych z dnia 24 września 2004 r. (Dz.U. Nr 226, poz. 2295). W regulacji zawartej w § 16 określono, że pokrzywdzony w toku postępowania uprawniony jest do zgłoszenia wniosków dowodowych, wniesienia zażalenia na postanowienie Rzecznika Dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego i o umorzeniu postępowania, wniesienia odwołania od orzeczenia sądu dyscyplinarnego kończącego postępowanie oraz przeglądania akt sprawy. Podobnego typu zapisy można odnaleźć w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów z dnia 31 października 2002 r. (Dz.U. Nr 194, poz. 1635). W § 6 zawarto wskazano bowiem

przyjmuje się, że pokrzywdzonemu przysługuje prawo do składania skargi na zachowanie adwokata lub aplikanta, możliwość zaskarżenia postanowienia o umorzeniu postępowania, składania wniosków dowodowych, czy wnoszenia środków odwoławczych. Wydaje się, że zasadne byłoby, aby te uprawnienia odnosić do wszystkich postępowań dyscyplinarnych dotyczących osób wykonujących zawody zaufania publicznego. W tym kontekście należy zastanowić się, czy pokrzywdzonemu przysługują uprawnienia wyraźnie wskazane w ustawie, czy też wszystkie, jakie przysługują stronom. Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że wystarczające jest wskazanie uprawnienia dla strony, a skoro pokrzywdzony jest stroną, to wtedy nie jest konieczne, aby wyraźnie wymieniać go jako osobę uprawnioną do dokonywania określonych czynności. Niemniej jednak, mając na uwadze wzmocnienie przejrzystości funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego, zasadne byłoby precyzyjne uregulowanie kwestii statusu pokrzywdzonego<sup>586</sup>.

Drugim etapem procedury dyscyplinarnej jest postępowanie przed sądem dyscyplinarnym. Rozpoczyna je wniesienie przez właściwy organ do sądu pierwszej instancji wniosku o wszczęcie postępowania. Co do zasady sąd dyscyplinarny składający się z przedstawicieli samorządu zawodowego orzeka w trzyosobowym składzie. Do orzekania w konkretnej sprawie sędziowie są wyznaczani przez przewodniczącego sądu dyscyplinarnego w sposób zapewniający rozpoznanie sprawy bez zbędnej zwłoki oraz mając na uwadze równomierne obciążenie sprawami składów sądów. Członkowie sądów dyscyplinarnych są w zakresie orzekania niezawiśli i podlegają tylko ustawom. Właściwość miejscową sądu determinuje przynależność danego przedstawiciela zawodu zaufania publicznego do danej jednostki lokalnej samorządu zawodowego. W sytuacji gdy przewinienie dyscyplinarne zostało popełnione przez dwóch lub więcej obwinionych, którzy należą do odrębnych jednostek lokalnych, właściwość miejscową sądu determinuje miejsce popełnienia przewinienia. Postępowanie przed sądem dyscyplinarnym jest dwuinstancyjne. W pierwszej instancji sprawę rozpoznaje okręgowy sąd dyscyplinarny. W jego gestii spoczywa także rozpoznawanie odwołań od postanowień rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu

---

na uprawnienia pokrzywdzonego sprowadzające się do zgłoszenia wniosków dowodowych, wglądu do akt oraz ustanowienia pełnomocnika. Mając jednak na uwadze, że uprawnienia i obowiązki stron są kwestiami zasadniczymi dla postępowania dyscyplinarnego, to usytuowanie ich na poziomie aktu prawnego, jakim jest rozporządzenie, zdaje się nietrafne. Rozporządzenie winno bowiem konkretyzować regulację ustawą i nie może regulować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. U 2/00, OTK 2000, nr 8, poz. 296).

<sup>586</sup> P. Czarnecki, *op. cit.*, s. 331–332.

postępowania czy też o odmowie wszczęcia postępowania. W ten sposób sprawowana jest kontrola nad prawidłowością oraz zasadnością wydania tego typu postanowień w poszczególnych sprawach. Sądy działające w drugiej instancji noszą miano krajowych<sup>587</sup>, naczelnych<sup>588</sup> czy też wyższych<sup>589</sup> sądów dyscyplinarnych. W ich kompetencji leży rozpoznawanie odwołań od orzeczeń sądów okręgowych oraz rozpoznawanie określonej kategorii spraw w pierwszej instancji, np. dotyczących członków poszczególnych organów działających na szczeblach lokalnych oraz krajowych.

Postępowanie przed sądem dyscyplinarnym odbywa się na rozprawie jawnej<sup>590</sup>. Nad jej prawidłowym przebiegiem czuwa przewodniczący składu orzekającego. Powinnością sądu jest dążenie do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy. W tym celu może dopuszczać z urzędu wszystkie dowody, jeśli uzna, że są one potrzebne do uzupełnienia materiału. Wymierzając karę, sąd bierze pod uwagę naruszenie przepisów prawa, zasad etyki, stopień winy, skutki czynu, jak również zachowanie się obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego oraz po jego popełnieniu. W przypadku jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych sąd wymierza kary za poszczególne przewinienia, a następnie wymierza karę łączną za wszystkie czyny. Rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych mają formę postanowień lub orzeczeń. Te ostatnie wydawane są jedynie na rozprawie. Orzeczenie winno zawierać oznaczenie sądu, który je wydał, sędziów, rzecznika dyscyplinarnego, protokolanta, sygnaturę akt, datę i miejsce rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia, dane określające tożsamość obwinionego i opis zarzucanego mu czynu, rozstrzygnięcie, informację o kosztach oraz uzasadnienie. Orzeczenie skazujące winno ponadto zawierać dokładne określenie przewinienia dyscyplinarnego<sup>591</sup> oraz rozstrzygnięcie co do kary.

---

<sup>587</sup> Zob. art. 54 ust. 3 Arch.Inż.U.

<sup>588</sup> Zob. art. 78 ust. 1 Izb.Lek.U.

<sup>589</sup> Zob. art. 91 ust. 1 Pr.Adw.U.

<sup>590</sup>W perspektywie zaufania jawność postępowania ma doniosłe znaczenie. Jak słusznie bowiem podnosi A. Korzeniewska-Lasota „[...] społeczeństwo powinno mieć możliwość obserwowania tegoż postępowania w celu sprawowania kontroli społecznej nad jego tokiem, a przez to budowania większego zaufania do organów orzekających i samorządów zawodowych”, zob. A. Korzeniewska-Lasota, *Jawność postępowań dyscyplinarnych*, „Studia Łęckie” 2012, nr 14, s. 523.

<sup>591</sup> Sąd Najwyższy wskazuje na blankietowy charakter regulacji ustawowych dotyczących materialnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dla przyjęcia odpowiedzialności dyscyplinarnej konieczne jest zatem nie tylko określenie, w której z ustawowych przesłanek sąd upatruje odpowiedzialności, ale również wskazanie normy konkretyzującej. Na przykład – w przypadku postępowania sprzecznego z prawem – wskazania przepisu, jaki został przez sprawcę naruszony, w przypadku sprzeczności postępowania z zasadami etyki lub godnością zawodu – wskazania obowiązku wynikającego z kodeksu

Ostatnim z etapów postępowania dyscyplinarnego jest postępowanie wykonawcze. Za jego istotę należy przyjąć urzeczywistnienie orzeczonej wobec obwinionego przez sąd dyscyplinarny kary. W większości przypadków ustawodawca kompetencje w tym zakresie powierza organom wykonawczym samorządu zawodowego działającym na szczeblu lokalnym. I tak np. wykonanie kar dyscyplinarnych wobec adwokatów należy do dziekana okręgowej rady adwokackiej, wobec lekarzy – do prezesa właściwej okręgowej rady lekarskiej, wobec architektów i inżynierów budownictwa zaś – do okręgowej rady izby. Wyjątki w omawianym zakresie sprowadzają się do usytuowania kompetencji do wykonania kary na szczeblu administracji rządowej. W przypadku bowiem komornika sądowego oraz notariusza karę pozbawienia prawa do wykonywania zawodu wykonuje Minister Sprawiedliwości.

Kwestią, do której niewątpliwie należy odnieść się w kontekście rozważań nad postępowaniem dyscyplinarnym, jest kontrola orzeczeń dyscyplinarnych. Poprzez nią urzeczywistnia się bowiem realizacja prawa do sądu jednostek, o których prawach decydują pozasądowe instytucje orzecznicze. Przyjąć bowiem trzeba, że skoro sądy same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych. O ile bowiem dopuszcza się orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe, odstępując tym samym od stosowania w tych postępowaniach standardów, które obowiązują w postępowaniu karnym *sensu stricto*, o tyle w sposób konsekwentny i zdecydowany trzeba przyjąć, że gwarancją poszanowania wolności oraz praw obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. Ponadto za istotne należy uznać, że we wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni szczególną rolę, która sprowadza się do gwarantowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny oraz niezawisły sąd<sup>592</sup>. Trybunał Konstytucyjny zasadnie przyjmuje, że „niekonstytucyjne są

---

etyki, historycznie ukształtowanego zwyczaju czy też potwierdzonego jednolitą linią orzecniczą w sprawach dyscyplinarnych. Konsekwencją zaś przyjęcia zasady opierania odpowiedzialności dyscyplinarnej na przepisach rangi ustawowej, przy konkretyzującej oraz posiłkowej roli regulacji o charakterze podstawowym, zarówno na etapie formułowania zarzutu, jak i samego orzekania, istnieje konieczność precyzyjnego opisu zachowania uznawanego za delikt dyscyplinarny, a także określenia, która z podstaw ma zastosowanie w tym konkretnym przypadku. Zob. wyrok SN z dnia 29 października 2009 r., sygn. SDI 22/09, LEX nr 1615502; por. też wyrok SN z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. SDI 32/14, LEX nr 1541265; jak również orzeczenie WSD z dnia 26 kwietnia 2014 r., sygn. WSD 17/14, Legalis nr 1515078.

<sup>592</sup> Wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK 2001, nr 6, poz. 165; zob. też wyrok TK z dnia 06 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119. W orzeczeniu tym Trybunał podnosi, że „[...] ze względu na swój represyjny charakter gwarancją konstytucyjnej ochrony osób

te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu, czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego, czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego, ani szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb), nie mogą uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu”<sup>593</sup>.

Co do samego modelu kontroli, to przyjmuje się, że dwuinstancyjność nie ma w tym przypadku charakteru obligatoryjnego. Ta konstytucyjna gwarancja odnosi się bowiem wyłącznie do spraw przekazanych do kognicji sądów powszechnych. Sądowa kontrola postępowania dyscyplinarnego może zatem ograniczyć się do orzekania przez sąd państwowy wyłącznie w jednej instancji. Tak ograniczony zakres postępowania kontrolnego pozostaje w związku z konstytucyjną normą powierzającą samorządom zawodowym sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego realizacja normy zawartej w art. 17 ust. 1 Konstytucji „następuje przez określenie w przepisach prawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, która również tworzy funkcję ochronną i w ten sposób zapewnia członkom danej korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu. To pozwala na inne wyznaczenie zakresu kontroli sądowej, bo kontrolę tę należy postrzegać nie tylko w zakresie kontroli praw jednostki, ale też jako instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi, a tych uprawnień nie należy zakreślać zbyt szeroko<sup>594</sup>”. Zważywszy na rolę, jak i konstytucyjne umocowanie samorządów zawodowych, ustawodawca powierzył im ustalenie i egzekwowanie norm deontologicznych. Postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy samorządów zawodów zaufania publicznego jest istotnym elementem wypełniania przez nie funkcji sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji za zasadne należy uznać wyznaczenie ograniczonego zakresu kontroli sądowej orzeczeń wydawanych w sprawach

---

podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przyznanie im możliwości wniesienia odwołania do sądu, który kontroluje poprawność postępowania dyscyplinarnego i jest upoważniony, by uchylić orzeczenie wydane przez organy dyscyplinarne [...], sądowa kontrola poprawności postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych jest gwarancją ochrony konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby, a dodatkowo – jeżeli wykonuje ona zawód zaufania publicznego – stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego”. Zob. też wyroki TK: z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94; z dnia 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 25; oraz z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 120.

<sup>593</sup> Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; por. też wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158.

<sup>594</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.



dyscyplinarnych, gdy sprawy te podlegały wcześniejszemu dwuinstancyjnemu i w istocie pełnemu rozpoznaniu przez kolegialne ograny quasi-sądowe.

Sądowa kontrola postępowania dyscyplinarnego zawodów zaufania publicznego urzeczywistnia się poprzez możliwość wniesienia kasacji od orzeczenia wydanego przez sąd dyscyplinarny, który rozpoznawał sprawę w drugiej instancji. Jej podstawy ustawodawca upatruje co do zasady w dwóch przesłankach: rażącego naruszenia przepisów prawa oraz rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej. Kasację wnosi się do Sądu Najwyższego za pośrednictwem sądu, który wydał orzeczenie. Do czasu wniesienia kasacji lub bezskutecznego upływu terminu do jej wniesienia orzeczenie dyscyplinarne nie podlega wykonaniu. W przypadku wniesienia kasacji orzeczenie nie podlega wykonaniu do momentu jej rozpoznania.

W orzecznictwie podnosi się, że w postępowaniach dotyczących kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych odpowiednio należy stosować dorobek orzecznictwa kasacyjnego, jaki ukształtował się na gruncie kodeksu postępowania karnego<sup>595</sup>. Formulowana przez ustawodawcę podstawa kasacji w postaci „rażącego naruszenia prawa” może dotyczyć zarówno przepisów proceduralnych, jak i przepisów prawa materialnego. Zachodzi ona wówczas, gdy został naruszony przepis o takim znaczeniu dla właściwego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia sprawy, że mogło to mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, które zaskarżono kasacją<sup>596</sup>. Inaczej rzecz ujmując, naruszenie prawa może być oceniane jako rażące, jeśli sposób procedowania sądu, względnie przyjęta przez niego interpretacja przepisu lub sposób zastosowania przez niego prawa, są w sposób oczywisty wadliwe<sup>597</sup>. Zauważyć przy tym trzeba, że w ramach omawianej podstawy kasacyjnej Sąd Najwyższy, co do zasady, nie może dokonywać ponownej oceny dowodów i na podstawie dokonanej przez siebie oceny kontrolować poprawność poczynionych wcześniej w sprawie ustaleń faktycznych. Jednak do jego oceny należy badanie, czy orzekające w obu instancjach sądy dyscyplinarne, dokonując ustaleń faktycznych, nie dopuściły się rażącego naruszenia reguł postępowania. To bowiem mogłoby mieć wpływ na same ustalenia faktyczne,

---

<sup>595</sup> Postanowienie SN z dnia 1 października 2004 r., sygn. SDI 5/04, OSNKW 2004, nr 10, poz. 95; por. też postanowienie z dnia 1 października 2004 r., sygn. SDI 7/04, LEX nr 568870.

<sup>596</sup> Postanowienie SN z dnia 16 czerwca 2005 r., sygn. SDI 13/05, LEX nr 568797.

<sup>597</sup> P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2012, s. 233.

a w konsekwencji również na treść wyroku<sup>598</sup>. Innymi słowy kontroli nie podlegają same ustalenia faktyczne, ale sposób ich dokonania<sup>599</sup>.

Wyznaczane treścią ustaw korporacyjnych ramy kontroli kasacyjnej winny determinować właściwe określenie przez stronę zarzutów. Ta bowiem nie może ograniczyć się do wyrażenia ocen, że czuje się pokrzywdzona zaskarżonym orzeczeniem, czy też do polemiki z dokonanymi przez sąd korporacyjny ustaleniami faktycznymi, bez jednoczesnego określenia, które z przepisów zostały w toku postępowania dyscyplinarnego naruszone, oraz wykazania, że owo naruszenie miało rażący charakter<sup>600</sup>.

Samoistną przesłanką kasacyjną występującą w postępowaniach dyscyplinarnych przedstawicieli zawodów zaufania publicznego jest również „rażąca niewspółmierność kary dyscyplinarnej”. Urzeczywistnia się ona wówczas, kiedy na podstawie okoliczności, które winny mieć wpływ na wymiar kary, można przyjąć, że zachodzi wyraźna dysproporcja pomiędzy karą orzeczoną a karą, jaką należałby wymierzyć sprawcy w następstwie prawidłowego zastosowania dyrektyw wymiaru kary<sup>601</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku rozpoznawania zarzutu „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” nie można unikać ustaleń faktycznych w kontekście rozpatrywania dyrektyw wymiaru kary, takich jak np. rodzaj winy i zamiaru oraz sposób zachowania się obwinionego<sup>602</sup>.

W judykaturze podnosi się, że przyjęcie modelu kontroli, w jakim kasacja może być wniesiona wyłącznie z powodu „rażącego naruszenia prawa”, jak również „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” mieści się w granicach swobody stanowienia prawa przez ustawodawcę zwykłego oraz nie narusza zasady sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i wynikającej z niej obowiązku odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Potwierdzają to następujące okoliczności: po pierwsze – kształt postępowania kasacyjnego, które umożliwia rzeczywistą i efektywną kontrolę orzeczeń

---

<sup>598</sup> Postanowienie SN z dnia 1 października 2004 r., sygn. SDI 5/04, OSNKW 2004, nr 10, poz. 95.

<sup>599</sup> Wyrok SN z dnia 6 września 1996 r., sygn. II KKN 63/96, OSNKW 1997, nr 1-2, poz. 11.

<sup>600</sup> Specyfika postępowania kasacyjnego nie dopuszcza możliwości podnoszenia zarzutów nawiązujących jedynie np. do błędnej oceny postępowania przedstawiciela określonego zawodu zaufania publicznego, do której to miałyby dojść w postępowaniu toczącym się przed innym organem i w innym trybie. Pamiętać bowiem trzeba, że nie można identyfikować kontroli kasacyjnej prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych z odmienną w swych założeniach oraz o wiele szerszą kontrolą odwoławczą nieprawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych. Zob. postanowienie SN z dnia 1 października 2004 r., sygn. SDI 5/04, OSNKW 2004, nr 10, poz. 95; zob. też wyrok SN z dnia 30 maja 1996 r., sygn. V KKN 29/96, OSNKW 1996, nr 7-8, poz. 44.

<sup>601</sup> Wyrok SN z dnia 14 listopada 1973 r., sygn. III KR 254/73, LEX nr 1674340; por. też wyrok SA w Katowicach z dnia 30 września 2010 r., sygn. II AKa 266/10, LEX nr 686862.

<sup>602</sup> Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 66.

sądów dyscyplinarnych, po drugie – charakter i funkcje postępowania przed sądami dyscyplinarnymi, w którym zapewniono obwinionemu szereg gwarancji wynikających z prawa do sądu, oraz po trzecie – ścisły związek sądownictwa dyscyplinarnego ze sprawowaniem pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, co znajduje umocowanie w art.17 ust. 1 Konstytucji RP<sup>603</sup>.

## 7. Uwagi podsumowujące

W perspektywie zaufania publicznego fundamentalne znaczenie mają instytucje prawne powołane do jego ochrony i umacniania. Przeprowadzone w niniejszym rozdziale rozważania prowadzą do wniosku, że odpowiedzialność dyscyplinarną niewątpliwie należy traktować jako tego typu instytucję. Bez niej bowiem nie sposób wyobrazić sobie właściwego funkcjonowania zawodów zaufania publicznego. Stanowi ona swego rodzaju dopełnienie dotychczasowych reżimów odpowiedzialności prawnej. Ten aspekt niewątpliwie jest nie do przecenienia, gdyż trudno wyobrazić sobie sytuację, że osoba wykonująca zawód zaufania publicznego na skutek dokonania czynu uchybiającego zawodowej etyce czy godności nie podlegałaby żadnej odpowiedzialności, jeśli dany czyn nie wypełniałby znamion przestępstwa czy wykroczenia. Taki stan rzeczy byłby niewątpliwie nie do zaakceptowania<sup>604</sup>.

Przeprowadzona analiza wykazała, że system środków odpowiedzialności dyscyplinarnej jest dość bogaty oraz zróżnicowany. Jest to rozwiązanie pożądane z uwagi na dużą różnorodność możliwych przewinień dyscyplinarnych. W ramach tego systemu istnieje możliwość zastosowania środków o charakterze upominawczym, które są właściwe dla najlżejszych przewinień, oraz środków o charakterze silnie prewencyjnym, których efektem może być odsunięcie od zajmowania określonych stanowisk, funkcji, zawieszenie w prawach wykonywania określonego zawodu czy nawet utrata prawa do jego wykonywania. W konsekwencji odpowiedzialność dyscyplinarna jest zdolna służyć jej wykazanym w opracowaniu celom<sup>605</sup>.

*De lege ferenda* należałoby postulować jednak poprawę jakości legislacyjnej regulacji związanych z omawianą materią. Jak wykazano bowiem, częstokroć ma się do czynienia z sytuacją, w której ustawodawca w sposób bardzo lakoniczny i mało

---

<sup>603</sup> *Ibidem*.

<sup>604</sup> P. Czarnecki, *op. cit.*, s. 476.

<sup>605</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, *op. cit.*, s. 332.

zrozumiały reguluje istotne z punktu widzenia omawianej materii kwestie. Jakkolwiek odpowiedzialność dyscyplinarna jest instytucją z natury rzeczy niejednorodną, to w żadnej mierze nie uprawnia to ustawodawcy do kształtowania jej w sposób dowolny. Pilnej interwencji ustawodawczej wymagają zatem kwestie: ujednoczenia regulacji dotyczących przeznaczania środków pochodzących z kary pieniężnej, zatarcia kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodów lekarza oraz komornika sądowego, możliwości pominięcia etapu dochodzenia w postępowaniu dyscyplinarnym komorników sądowych czy doprecyzowania statusu obrońcy w postępowaniu wobec doradcy podatkowego oraz psychologa.

Trzeba także pamiętać, że określenie ram prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej to tylko pewien krok mający służyć budowaniu oraz umacnianiu zaufania do przedstawicieli określonych zawodów oraz samorządów zawodowych. Należy dołożyć wszelkich starań do tego, aby jego następstwem było właściwe, potwierdzające dbałość o wysokie standardy zawodowe, funkcjonowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej w praktyce.

## Kwalifikacje w zawodach zaufania publicznego

### 1. Uwagi wprowadzające

Konstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego zakłada *implicite* wymóg posiadania przez kandydata do określonej profesji odpowiednio wysokich kwalifikacji, przy czym określenie kryteriów dostępu do wykonywania zawodów zaufania publicznego, a w szczególności określenie wymaganego poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych oraz sposobu ich weryfikacji należy do ustawodawcy. Treść art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie daje podstaw do wyprowadzenia jakichkolwiek szczegółowych zasad dotyczących wymaganego przygotowania do wykonywania zawodu, które wiązałyby ustawodawcę w rozważanym zakresie. Prawodawca konstytucyjny nie określił więc standardów dotyczących kwalifikacji do wykonywania poszczególnych zawodów zaufania publicznego, świadomie pozostawiając unormowanie tej kwestii ustawodawcy zwykłemu. Ten jednak nie korzysta z pełnej swobody w zakresie. Pamiętać bowiem trzeba, że dobro podmiotów korzystających z usług przedstawicieli zawodów zaufania publicznego obliguje do ustanowienia kwalifikacji odpowiadających wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonych z pojęciem zaufania publicznego<sup>606</sup>. Konieczna jest bowiem szczególna ochrona odbiorców usług, które wiążą się ze szczególnym ryzykiem. Z tego też powodu kwestie takie jak nabór do danego zawodu czy weryfikacja przygotowania do jego wykonywania nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie sił rynkowych, bez jakiegokolwiek regulacji i stawiania wymogów profesjonalnych i etycznych<sup>607</sup>. Jak bowiem trafnie podniósł Trybunał Konstytucyjny, „kryteria i forma dopuszczenia do zawodu wpływają na odbiór społeczny reprezentantów danej grupy zawodowej (zaufanie publiczne)”<sup>608</sup>. Ponadto zawody zaufania publicznego muszą być poddane stosownej reglamentacji oraz gwarancjom, a to z uwagi na fakt, że takiego ochronnego rozwiązania wymaga interes publiczny<sup>609</sup>.

<sup>606</sup> Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.

<sup>607</sup> Wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.

<sup>608</sup> Wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.

<sup>609</sup> Wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.

W tej części pracy uwaga zostanie skupiona właśnie na kwestii kwalifikacji jako istotnej gwarancji administracyjnoprawnej zaufania jednostki do przedstawicieli zawodów zaufania publicznego. Celem rozdziału są analiza i ocena obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych. Chcąc jednak bliżej przyjrzeć się problematyce kwalifikacji, niezbędne jest w pierwszej kolejności wyjaśnienie istoty zjawiska, które prowadzi do wyodrębnienia przez ustawodawcę przedmiotowego kryterium, a mianowicie zjawiska reglamentacji. Ogólne uwagi w tym zakresie pozwolą na pełniejsze zrozumienie analizowanej materii. Kolejno należy określić treść znaczeniową pojęcia „kwalifikacje”, aby w konsekwencji płynnie przejść do szczegółowej ich analizy na gruncie normatywnym. Całość rozważań dopełnią uwagi na temat wzajemnego uznawania kwalifikacji na terytorium Unii Europejskiej.

## 2. Reglamentacja wykonywania zawodów

Termin „reglamentacja” nie jest jednolicie definiowany w nauce i praktyce oraz nie ma normatywnych desygnatów. Pojęcie to służy realizacji różnorodnych celów oraz używane jest w przeróżnych znaczeniach. Inne znaczenie przypisuje się temu terminowi w naukach administracyjnych, inne np. na gruncie nauk o zarządzaniu. Sens tego pojęcia postrzega się także inaczej w zależności od typu płaszczyzny naukowej, mając na względzie to, jakich podmiotów czy sfer działania dotyczy, jak również przy użyciu jakich form prawnych oraz środków jest wprowadzona<sup>610</sup>. W rozumieniu słownikowym kategoria ta oznacza „ograniczenie, podporządkowanie jakiejś działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawne” czy też „ograniczenie praw i wolności obywatelskich”<sup>611</sup>.

Poddawanie reglamentacji przeróżnych sfer aktywności ludzkiej nabiera szczególnego znaczenia, gdyż w bezpośredni i integralny sposób łączy się z realizowaniem funkcji policyjnej państwa. Jej istotą jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie całego kraju. Stąd reglamentacja staje się nie tylko wyrazem troski o interesy państwa (np. gospodarcze), lecz także o interesy poszczególnych obywateli<sup>612</sup>.

---

<sup>610</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, *op. cit.*, s. 123-124.

<sup>611</sup> *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 634; zob. też *Słownik języka polskiego*, t. 3, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1981, s. 34; zob. też *Słownik języka polskiego PWN*, dostępny na <https://sjp.pwn.pl/sjp/reglamentacja;2573714.html>, dostęp z dnia 14.02.2021.

<sup>612</sup> D. Chaba, *Reglamentacja jako funkcja państwa*, Kraków 2018, s. 11.

W literaturze przedmiotu reglamentacja rozpatrywana jest w wąskim oraz w szerokim ujęciu. W pierwszym z nich określa się, że reglamentacja dotyczy wprowadzenia norm o charakterze administracyjnoprawnym, których zadaniem jest zastępowanie bądź uzupełnianie regulacji cywilnoprawnych. Z kolei w szerokim ujęciu podkreśla się, że reglamentacja to obejmowanie regulacjami prawnymi tych dziedzin życia społecznego, których dotychczas państwo oraz jego organy nie normowały<sup>613</sup>.

Zauważyć należy także, że termin ten nierozdzielnie związany jest ze zjawiskiem władzy<sup>614</sup>, ponieważ to właśnie władza – w rozumieniu podmiotowym – poprzez korzystanie z „władzy” (rozumianej jako *imperium*) reglamentuje różnego rodzaju działalności poszczególnych jednostek. Dlatego też, po pierwsze – swoboda owych jednostek w podejmowaniu i prowadzeniu poszczególnych rodzajów działalności zostaje ograniczona, po drugie – mechanizm reglamentacji umożliwia zachowanie faktycznej kontroli nad określoną działalnością. Istotne przy tym jest, aby zachować należytą proporcję między „liczbą” reglamentacji a stopniem swobody obywateli. W sytuacji bowiem, gdy owa swoboda zostaje znacznie zachwiana, może dojść do nadmiernej biurokratyzacji państwa, a w konsekwencji do hamowania rozwoju gospodarczego. Z kolei celem tego typu działań państwa jest ochrona szeroko pojętego interesu publicznego<sup>615</sup>.

Zdaniem T. Bocia precyzyjne ustalenie treści analizowanego pojęcia przysparza trudności poprzez wzgląd na różnorodność jego traktowania przez przedstawicieli nauki. Autor podkreśla, że rozbieżność przejawia się w nazywaniu reglamentacji rodzajem, metodą, sposobem, instrumentem, funkcją czy sferą administracji. Zauważa również, że termin ten jest na tyle ogólny, że trudno znaleźć istotne różnice między nim a na przykład koordynacją, której podstawy prawne określają motywację działań podmiotów koordynujących w postaci ochrony interesu wyższego, od jednostkowych interesów podmiotów koordynowanych<sup>616</sup>.

---

<sup>613</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>614</sup> Jak zauważa M. Krawczyk „[...] każde działanie reglamentacyjne (ograniczające swobodę gospodarczą) ze względu na swoją istotę – niezależnie od przypisanej prawem formy – będzie nosiło w sobie pierwiastek władczości”. Zob. M. Krawczyk, *Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w kontekście władztwa administracyjnego i prowadzenia działalności gospodarczej*, Lublin 2013, s. 20.

<sup>615</sup> K. Dąbrowski, [w:] *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, pod red. M. Karpiuka, Warszawa 2011, tekst dostępny na <https://depot.ceon.pl>, dostęp z dnia 14.02.2021. Ograniczenie działalności gospodarczej (pojmowane jako reglamentacja) jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny – zob. art. 22 Konstytucji RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>616</sup> J. Boć, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2004, s. 243–244.

Próbie uporządkowania omawianych kwestii podejmuje T. Kocowski. Autor, konkludując rozważania nad przedmiotowym pojęciem, podnosi, że reglamentacja to forma bezpośredniej administracyjnoprawnej ingerencji państwa w procesy gospodarcze, której celem jest preferowanie i niesienie ochrony dla interesu społeczno-gospodarczego państwa, przez wgląd na ochronę uznanych dóbr<sup>617</sup>.

Zdaniem T. Gawlika reglamentacja administracyjnoprawna może odnosić się do podstawowych praw oraz wolności obywateli. Może wówczas przyjmować postać różnorodnych ograniczeń odnoszących się do nich. Jest to motywowane głównie względami, które wiążą się z koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, ochroną tegoż porządku, jak również ochroną moralności, zdrowia czy też wolności innych osób. Istotne przy tym jest, że reglamentacja może dotyczyć wyłącznie tych aspektów, na które zezwalają najważniejsze akty normatywne obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej, czyli Konstytucja, ustawy oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe<sup>618</sup>

Krystyna Wojtczak podkreśla z kolei, że to, co należy uznać za wspólne dla wszystkich definicji reglamentacji, to fakt, że za jej istotę uważa się ograniczenie swobody określonej działalności oraz podporządkowanie regułem ustalonym przez prawo, przy jednoczesnym założeniu, że owo ograniczenie wyraża się w ustaleniu nieodzownych nakazów oraz zakazów, jak i na wyznaczeniu obowiązków co do określonego zachowania się w postaci działań lub zaniechań<sup>619</sup>.

Założenie działalności reglamentacyjnej państwa polega – najogólniej rzecz biorąc – na określeniu norm prawnych oraz warunków wykonywania praw podmiotowych, przyznawanych różnym kategoriom podmiotów na podstawie generalnych norm ustawowych. Wyraża się ona w możliwości podjęcia w konkretnych przypadkach, doraźnej ingerencji w sferę prawnie zastrzeżonej samodzielności jednostek. Administracja bowiem ma prawo ingerować w wolność jednostki, wyłącznie gdy prawo jej na to pozwala, a jednostka może czynić to wszystko, co nie jest prawnie zabronione<sup>620</sup>.

---

<sup>617</sup> T. Kocowski, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieras, T. Kocowski, Wrocław 2000, s. 70 i n., oraz *idem*, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 60–111.

<sup>618</sup> T. Gawlik, *Analizowanie wybranych zagadnień prawa materialnego*, Radom 2006, s. 25.

<sup>619</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, *op. cit.*, s. 124; zob. też K. Małgieś, *Działalność regulowana jako forma reglamentacji wolności gospodarczej – uwagi konstrukcyjne*, „*Studia Gdańskie*” 2010, t. VII, s. 322.

<sup>620</sup> J. Jaworski, *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości*, Warszawa 2010, s. 21.



W przedstawionym wyżej rozumieniu można również mówić o reglamentacji wykonywania zawodu. Jest to szczególna funkcja regulacji administracyjnoprawnej. Na gruncie prawa administracyjnego bowiem dokonuje się szerokiej ingerencji w uregulowania dotyczące uprawnień poszczególnych zawodów. Dostęp do nich warunkowany jest spełnieniem wymogów określonych w stosownych przepisach. W myśl art. 65 ust. 1 Konstytucji RP każdemu obywatelowi zapewniona jest wolność wykonywania oraz wyboru zawodu, a także wyboru miejsca pracy. Wyjątki w tej sferze mogą być wprowadzane jedynie w drodze ustawy. Uwzględniając tę kwestię, można odnieść wrażenie, że jakiegokolwiek ograniczenie w dostępie do zawodu godzi w przywołaną konstytucyjną regulację. Tymczasem intencją reglamentacji nie jest ograniczenie wolności jednostki. Prawo materialne nie nakazuje bowiem obywatelowi np. wykonywania określonego rodzaju zawodu. Ograniczenia w sferze wykonywania poszczególnych profesji wyrażają się poprzez określenie w obowiązujących przepisach zasad oraz warunków, które dany kandydat jest zobligowany spełnić, aby uzyskać prawo do wykonywania zawodu. Jednak każdy z zastosowanych wymogów musi pozostawać w zupełnej zgodzie z prawami oraz wolnościami gwarantowanymi na mocy obowiązującego porządku prawnego. Wolność wyboru zawodu reglamentowanego pozostaje zatem w gestii jednostki chcącej go praktykować. Wszakże nie zmienia to faktu, że owa jednostka musi spełniać wszelkie warunki dostępu do danej profesji, zawarte w przepisach prawa. Ustawodawca bowiem stoi na stanowisku, że swobodny dostęp do tego rodzaju zawodu byłby sprzeczny z interesem publicznym. Pozostawienie aspektów organizacyjnych wyłącznie wolnemu rynkowi mogłoby znacznie naruszyć dobra chronione prawem, takie jak zdrowie, wolność czy bezpieczeństwo<sup>621</sup>.

Jako cel reglamentacji wykonywania zawodów przyjmuje się więc ochronę interesów państwa, społeczeństwa oraz poszczególnych obywateli przed skutkami wykonywania zawodu w sposób niewłaściwy – czyli uchylający normom prawnym bądź etycznym oraz ochronę osób praktykujących w poszczególnych profesjach przed

---

<sup>621</sup> L.J. Żukowski, *Zawód psychologa w ochronie zdrowia. Reglamentacja prawno-administracyjna*, Warszawa 2017, s. 6, Legalis. Wolność wyboru zawodu ustanowiona w art. 65 Konstytucji RP doznaje ograniczenia w zakresie, w jakim, zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, konieczne jest to celem ochrony interesu publicznego. Można zatem przyjąć, że działając w imię interesu publicznego, zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu następujących wartości: bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego, ochrony moralności publicznej czy też ochrony wolności i praw innych osób.

różnymi zagrożeniami, których prawdopodobieństwo powstania jest związane bezpośrednio z ich wykonywaniem<sup>622</sup>.

Reglamentacja wykonywania zawodów przez państwo następuje w drodze wprowadzenia stosownych przepisów prawnych, które upoważniają poszczególne organy do dokonywania regulacji szczegółowych, jak i egzekwowania podlegających reglamentacji zachowań osób zamierzających lub już praktykujących dany zawód<sup>623</sup>. Administracja bowiem w znaczeniu podmiotowym funkcjonuje w zakresie prawa, a fundamentem jej działania mogą być wyłącznie czynności, które mają swe źródło w powszechnie obowiązujących przepisach. Stąd sama reglamentacja wykonywana jest w drodze przepisów prawnych, które określają jej granice<sup>624</sup>.

Krystyna Wojtczak wyróżnia dwa rodzaje warunków dostępu, czy też wymagań prawnych, które wchodzi w skład reglamentacji zawodu. Należą do nich ograniczenia natury materialnoprawnej oraz formalnoprawnej. Regulacje dotyczące pierwszego z nich znajdują się w aktach prawnych materialnego prawa administracyjnego rangi ustawowej. Ich charakter jest niejednorodny, a ich zróżnicowanie jest wyrazem odmiennego spektrum aktywności określonego rodzaju zawodów, różnego wymiaru ryzyka łączącego się z ich wykonywaniem bądź zakresu prawnie ustanowionej odpowiedzialności. Wymagania te odnoszą się do danej osoby, a więc mają charakter podmiotowy. Mogą dotyczyć m.in. posiadania obywatelstwa polskiego, określonego wieku, etyki zawodowej, odpowiednich kwalifikacji zawodowych itp.<sup>625</sup> Ostatni z przywołanych czynników jest często najbardziej związany z wykonywaniem poszczególnego typu profesji. Pełnienie bowiem określonych ról społecznych, które wiążą się z danym zawodem, bazuje zawsze na posiadaniu konkretnych kwalifikacji oraz umiejętności. Reglamentacja dostępu do zawodu będzie zatem najczęściej sprowadzać się do wykazania lub potwierdzenia ich istnienia. Obowiązek udowodnienia posiadania niezbędnych kwalifikacji spoczywa na tym, kto ubiega się o prawo wykonywania zawodu reglamentowanego oraz jest zazwyczaj poświadczany dowodem formalnym (np. dyplomem, zaświadczeniem bądź innym dokumentem przez prawo wymaganym). Zależnie od rodzaju profesji ustawodawca konkretyzuje warunki podmiotowe, ich ilość, treść oraz charakter<sup>626</sup>.

---

<sup>622</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, *op. cit.*, s. 124.

<sup>623</sup> *Ibidem*.

<sup>624</sup> J. Jaworski, *op. cit.*, s. 24.

<sup>625</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, *op. cit.*, s. 134–135.

<sup>626</sup> L.J. Żukowski, *op. cit.*, s. 6.

Wymagania materialne o charakterze przedmiotowym również nie mają jednolitego charakteru. Od ich spełnienia może być uzależnione nabycie prawa do wykonywania zawodu, a ich spełnienie może być też potrzebne do wykonywania zawodu w określonej formie organizacyjno-prawnej. Dotyczą one najczęściej ochrony przed skutkami niewłaściwego czy też niegodnego wykonywania danej profesji oraz ochrony przed naruszeniem praw odbiorcy usługi lub świadczenia. Wypełnienia tychże warunków ustawodawca wymaga od tych zawodów, których wykonywanie wiąże się z odpowiedzialnością cywilną bądź jest to konieczne przez wzgląd na stworzenie właściwych warunków do wykonywania zawodu<sup>627</sup>.

Należy podkreślić, że wypełnienie warunków materialnoprawnych, zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych, nie wiąże się ewidentnie z gotowością do wykonywania danego zawodu. Ustawodawca bowiem dla wielu profesji wprowadza również ograniczenia o charakterze formalnoprawnym. Ich charakter również nie jest jednolity. Jednak w tej niejednolitości można dostrzec pewną prawidłowość. Otóż, wiele zawodów podlega tym samym (lub zbliżonym) kryteriom formalnoprawnym. Dają one podstawę do wyszczególnienia co najmniej trzech podstawowych kategorii zawodów: (1) zawody, do wykonywania których wymagana jest decyzja organu administracyjnego, (2) zawody, do których dostęp jest określany przez korporacje zawodowe, (3) oraz zawody, do wykonywania których niewymagane jest spełnienie jakichkolwiek formalnoprawnych warunków. W ostatnim przypadku mowa o zawodach, do których dostęp i których wykonywanie nie podlegają regulacji publicznoprawnej. Osoby praktykujące w tych profesjach podlegają jedynie regulacji cywilnoprawnej<sup>628</sup>.

W dalszej części rozdziału zamierzam skupić uwagę na sferze reglamentacji, jaką są kwalifikacje osób zamierzających wykonywać zawody zaufania publicznego. Rozważania w tym zakresie należy rozpocząć od określenia istoty kryterium kwalifikacji.

### **3. Kryterium kwalifikacji**

Sięgając do dorobku literatury przedmiotu, można zauważyć, że w definiowaniu pojęcia „kwalifikacje” poglądy zabierających głos autorów są dość niejednolite. Przykładowo

---

<sup>627</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego...*, *op. cit.*, s. 135, 165.

<sup>628</sup> *Ibidem*, s. 181.

T. Nowacki termin ten definiuje jako „opanowanie przez daną osobę lub grupę osób jednego lub więcej układów umiejętności umysłowych i praktycznych, odpowiadających im układów wiedzy teoretycznej i praktycznej, dostosowanych do skutecznego rozwiązywania różnych, lecz określonych klas zadań zawodowych, wspieranych przez układy osobowości”<sup>629</sup>.

Z kolei zdaniem J.E. Karney kwalifikacje to „te sprawności, które są związane z konkretnymi czynnościami występującymi podczas wykonywania pracy na określonym stanowisku. Są to systemy umiejętności wymaganych dla rozwiązania konkretnego zadania, całość umiejętności i sprawności, które pozwalają jednostce na wykonywanie właściwego działania lub pełnienia odpowiednich funkcji w procesie pracy”<sup>630</sup>.

Złożoną w swej treści z wielu elementów definicje proponuje T. Tomaszewski. Jak zauważa autor: „Przez kwalifikacje rozumie się zarówno poziom wykształcenia zawodowego, jak i zdolności, takie jak inteligencja ogólna, właściwości psychofizjologiczne związane z funkcjami organów zmysłowych i mięśni, oraz zdolności specjalne, takie jak pamięć liczb, wyobraźnia przestrzenna, uwaga, zdolności techniczne”<sup>631</sup>.

Szeroka pojemność znaczeniowa analizowanego terminu znalazła także odzwierciedlenie w *Leksykonie pedagogiki pracy*<sup>632</sup>, gdzie kwalifikacje zdefiniowano jako „postawy, warunki fizyczne i struktury umiejętności sensomotorycznych, praktycznych i umysłowych, pozwalające rozwiązywać zadania znajdujące się w jakimś polu działania”.

W *Słowniku języka polskiego PWN*<sup>633</sup> termin „kwalifikacje” został zdefiniowany jako „wykształcenie i uzdolnienia potrzebne do pełnienia jakiejś funkcji lub wykonywania jakiegoś zawodu”. Podobnie kwestię tę ujęto w *Wielkim słowniku języka polskiego*, gdzie przez „kwalifikacje” rozumie się „wiedzę i umiejętności” potrzebne do właściwego wykonywania zawodu.

Przechodząc na grunt normatywny, trzeba zauważyć, że ustawodawca nie definiuje pojęcia „kwalifikacji”. Na gruncie obowiązujących przepisów możemy jedynie spotkać

---

<sup>629</sup> T. Nowacki, *Podstawy dydaktyki zawodowej*, Warszawa 1977, s. 58.

<sup>630</sup> J.E. Karney, *Psychopedagogika pracy. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa 2007, s. 32.

<sup>631</sup> T. Tomaszewski, *O porównywalności zawodów*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965, s. 29.

<sup>632</sup> T. Nowacki, *Leksykon pedagogiki pracy*, Radom–Warszawa 2004, s. 115.

<sup>633</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, dostępny na stronie internetowej: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kwalifikacje.html> (dostęp z dnia 21.05.2021).

się z kwalifikowaną formą omawianego terminu, a mianowicie z pojęciem formalnych kwalifikacji. Ustawodawca posługuje się nim na gruncie Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W myśl regulacji zawartej w art. 5 pkt 1 cytowanej ustawy przez pojęcie formalnych kwalifikacji należy rozumieć kwalifikacje zawodowe potwierdzone dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem poświadczającym posiadanie specjalistycznej wiedzy, umiejętności i kompetencji do wykonywania zawodu albo działalności lub uprawnienie do posługiwania się tytułem ustalonym dla danego zawodu lub danej działalności.

Pewną wskazówkę co do kwestii pojmowania analizowanego zagadnienia można odnaleźć jednak na gruncie regulacji historycznych (nieobowiązujących). Otóż prawodawca w Ustawie z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych dokonał podziału kwalifikacji na kwalifikacje osobiste oraz kwalifikacje zawodowe. Mając na względzie pierwsze kryterium, określił, że pracownikiem może być osoba, która – posiada obywatelstwo polskie, ukończyła 18 lat i ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z praw publicznych oraz ze względu na poziom ideowo-moralny daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika rady narodowej. Z kolei uwzględniając drugie ze wskazanych kryteriów, prawodawca twierdzi, że pracownikiem może być osoba posiadająca przepisane kwalifikacje w zakresie wykształcenia i przygotowania praktycznego, niezbędne do pełnienia funkcji na określonym stanowisku.

Trzeba podkreślić, że takie – systematyzujące – rozumienie pojęcia kwalifikacji zyskało aprobatę w doktrynie. Dowodem na to może być stanowisko zajmowane przez K. Wojtczak, zdaniem której pojęcie kwalifikacji należy sprowadzać do wiadomości oraz umiejętności potrzebnych do wykonywania określonego zawodu. Wiadomości to pewien zasób wiedzy w jakiejś dziedzinie, umiejętności zaś to znajomość czegoś, biegłość. Za istotne trzeba jednak uznać – o czym pisze autorka – że na pojęcie kwalifikacji składają się „kwalifikacje zawodowe”, czyli przygotowanie teoretyczne (potwierdzone stosownym dokumentem – np. dyplomem ukończenia studiów wyższych) i przygotowanie praktyczne (potwierdzone odbyciem praktyki zawodowej) oraz „kwalifikacje osobiste”, w skład których wchodzi kwestie, jak: posiadanie przez osobę odpowiednich predyspozycji moralno-etycznych, zdolności do czynności prawnych, pełni praw publicznych, odpowiedniego wieku itp.

Zaprezentowany podział ma niewątpliwie charakter porządkujący i zdaje się przydatny na potrzeby dalszych rozważań. Skłania ponadto do postawienia tezy, że przez pojęcie kwalifikacji należy rozumieć ogół wymogów (kryteriów) stawianych kandydatom do wykonywania określonych zawodów zaufania publicznego, warunkujących uzyskanie przez nich prawa do wykonywania zawodu. W ich skład wchodzi kwalifikacje zawodowe oraz kwalifikacje osobiste (w omówionym wcześniej znaczeniu).

W dalszej części rozdziału uwagę skoncentrować należy na wykazaniu oraz przeanalizowaniu kwalifikacji do wykonywania zawodów zaufania publicznego z zachowaniem wyodrębnionego wyżej podziału.

### **3.1. Kwalifikacje zawodowe**

Do podstawowych warunków stawianych kandydatom chcącym wykonywać zawody zaufania publicznego należy wymóg posiadania stosownych kwalifikacji zawodowych. Przesłanka ta została uregulowana przez ustawodawcę w sposób niejednolity, co znajduje swoje uzasadnienie w specyfice poszczególnych zawodów. Analizując przepisy poświęcone kwestii dostępu do poszczególnych zawodów zaufania publicznego można jednak dojść do wniosku, że kwalifikacje zawodowe koncentrują się wokół dwóch obszarów. Pierwszy z nich dotyczy stosownego przygotowania teoretycznego kandydata do zawodu, potwierdzonego dowodem formalnym, np. dyplomem ukończenia właściwych studiów. Drugi z kolei odnosi się do odpowiedniego przygotowania praktycznego, potwierdzonego odbyciem praktyki zawodowej.

Mając na względzie pierwszy z sygnalizowanych obszarów, należy zauważyć, że co do zasady od osób zamierzających wykonywać zawód zaufania publicznego wymaga się ukończenia studiów wyższych na odpowiednim kierunku. Do wyjątków w tym zakresie należą zawody pielęgniarstwa oraz położnej, w przypadku których za wystarczające uznaje się ukończenie szkoły pielęgniarstwa lub położnych. Dowodem ukończenia studiów jest dyplom, który zgodnie z regulacją zawartą w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>634</sup> jest dokumentem urzędowym.

---

<sup>634</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1915.

Kwestia stosownego przygotowania teoretycznego nie wyczerpuje się oczywiście na uzyskaniu dyplomu ukończenia studiów. Należy ją bowiem płynnie łączyć z drugą sferą przygotowania do wykonywania zawodu zaufania publicznego, jaką jest praktyka zawodowa. Wiąże się ona ze zdobywaniem doświadczeń zawodowych przez odbycie aplikacji (radcowie prawni, adwokaci, notariusze, komornicy sądowi, rzecznicy patentowi), stażu (lekarze, psychologzy) czy praktyki (doradcy podatkowi, farmaceuci, fizjoterapeuci, architekci, inżynierowie budownictwa)<sup>635</sup>.

Kandydat do zawodu podczas odbywania praktyki (aplikacji, stażu) ma możliwość zaznajomienia się z całokształtem pracy wykonywanej w ramach określonej profesji, co wiąże się z koniecznością przygotowania go do należytego oraz samodzielnego jej wykonywania.

Zdobycie wiedzy oraz pewnego doświadczenia zawodowego nie gwarantują jeszcze należytego wykonywania zawodu zaufania publicznego. Konieczne jest bowiem wyposażenie korporacji zawodowej bądź organu państwowego w kompetencje do weryfikowania umiejętności zawodowych kandydatów do określonych profesji. Formę tej weryfikacji stanowi egzamin zawodowy. W większości przypadków egzaminy organizują oraz przeprowadzają odpowiednie samorządy zawodowe. W przypadku jednak zawodów lekarza, doradcy podatkowego, komornika sądowego oraz notariusza weryfikacji dokonują komisje egzaminacyjne powoływane przez właściwego ministra<sup>636</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że niekiedy prawodawca pozwala pewnym kategoriom osób wykonywać określone zawody zaufania publicznego bez uprzedniego wymogu odbycia praktyki oraz zdania egzaminów. Dla przykładu kryterium to nie jest stosowane wobec

---

<sup>635</sup> Nabywanie uprawnień do wykonywania wolnych zawodów, PiP 2002, nr 7, s. 55.

<sup>636</sup> W wyroku z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10 (OTK-A 2011, nr 9, poz. 99) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że egzamin może być uznany za jeden z elementów sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, ponieważ ma wpływ na weryfikację posiadania odpowiednich kwalifikacji do wykonywania zawodu. Zastrzegł przy tym jednak, że kwestia jego przygotowania oraz przeprowadzenia nie musi zawsze leżeć po stronie samorządu zawodowego. Przekazanie określonemu podmiotowi (państwu lub korporacji) uprawnienia do przygotowania i przeprowadzanie egzaminu leży bowiem w gestii ustawodawcy, który ma względną swobodę w tym zakresie. Niemniej jednak w przypadku przyjęcia państwowej procedury rekrutacyjnej za niezbędne należy uznać wprowadzenie choćby „elementu usamorządowienia”. Jak podniesiono bowiem w wyroku TK z dnia 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10 (OTK-A 2012, nr 3, poz. 25) organy danego samorządu powinny mieć ustawowo zagwarantowane instrumenty wywierania wpływu na kształt egzaminu. W szczególności powinny mieć wpływ na jego merytoryczny zakres przez uczestnictwo w określaniu zakresu przedmiotowego egzaminu, a ponadto adekwatną reprezentację w składach komisji egzaminacyjnych, co miałyby zapewnić sprawdzenie umiejętności kandydata i jego przygotowania do wykonywania zawodu zaufania publicznego. Zob. też wyroki TK: z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45; z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149; oraz z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. K 6/12, OTK-A 2013, nr 2, poz. 16.

osób posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy profesora nauk prawnych, a chcących wykonywać zawody: komornika sądowego, radcy prawnego, adwokata, oraz notariusza<sup>637</sup>. Tożsame rozwiązanie zastosowano w stosunku do osób wykonujących uprzednio zawód prokuratora lub sędziego, a chcących wykonywać jedną z wymienionych wyżej profesji<sup>638</sup>.

Warto zauważyć, że ustawodawca w zakresie regulacji poświęconych kwalifikacjom zawodowym nie poprzestaje jedynie na wymogach kierowanych w stosunku do osób chcących wykonywać określoną profesję. Dużą wagę przywiązuje także do kwestii podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez osoby wykonujące już zawód zaufania publicznego. Uwagi w tym zakresie zostaną jednak zawarte w podrozdziale rozdziału VI pt. *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych środowiska*.

### **3.2. Kwalifikacje osobiste**

Odrębną kategorią kwalifikacji są kwalifikacje osobiste. Do tej grupy należą kryteria stawiane wobec kandydatów chcących wykonywać daną profesję, jak: korzystanie w pełni z praw publicznych, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych, obywatelstwa polskiego, odpowiedniego stanu zdrowia, stosownego wieku czy właściwych kwalifikacji moralno-etycznych.

#### **3.2.1. Korzystanie w pełni z praw publicznych**

Pierwszym z wyodrębnionych kryteriów stawianych kandydatom chcącym wykonywać zawody zaufania publicznego jest korzystanie w pełni z praw publicznych. Spełnienia tej przesłanki wymaga się od adwokatów, radców prawnych, notariuszy, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, rzeczników patentowych oraz farmaceutów<sup>639</sup>.

Chcąc sprecyzować znaczenie tej przesłanki, należy odnieść się do regulacji zawartej w ustawie karnej, która stanowi o pozbawieniu praw publicznych. Owo pozbawienie praw publicznych jest bowiem środkiem karnym, który swym

---

<sup>637</sup> Zob. odpowiednio: art. 11 ust. 2 pkt 1 Kom.Sąd.U., art. 25 ust. 1 pkt 1 Rad.Pr.U., art. 66 ust. 1 pkt 1 Pr.Adw.U., art. 11 § 1 pkt 1 Pr.Not.U.

<sup>638</sup> Zob. art. 11 ust. 2 pkt 3 Kom.Sąd.U., art. 25 ust. 1 pkt 3 Rad.Pr.U., art. 66 ust.1 pkt 3 Pr.Adw.U., art. 12 § 1 pkt 2 Pr.Not.U.

<sup>639</sup> Zob. odpowiednio: art. 65 pkt 2 Pr.Adw.U., art. 24 ust. 1 pkt 3 Rad.Pr.U., art. 4 ust. 2 pkt 1 Bieg.Rew.U., art. 6 ust. 1 pkt 3 Dor.Pod.U., art. 19 ust. 1 pkt 2 Rzec.Pat.U., art. 13 ust. 1 pkt 7 Zaw.Farm.U.



zakresem obejmuje: utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, utratę prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego, jak również utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego; pozbawienie praw publicznych obejmuje ponadto utratę orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw. Sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie.

W konsekwencji, aby dana osoba spełniła zadość omawianej przesłance, nie może być wobec niej zastosowany omawiany środek karny.

### **3.2.2. Pełna zdolność do czynności prawnych**

Z analizy ustaw korporacyjnych wynika, że kolejnym kryterium wykonywania zawodów zaufania publicznego jest posiadanie przez danego kandydata pełnej zdolności do czynności prawnych. Wyjątkami w tym zakresie są zawody architekta oraz inżyniera budownictwa, wobec których prawodawca nie zdecydował się na ustanowienie takich wymogów.

Przesłanka zdolności do czynności prawnych winna być rozumiana jako kwalifikacja osoby do dokonywania swoistych działań konwencjonalnych, jakimi są czynności prawne, którą osoby te uzyskują dopiero po osiągnięciu odpowiedniej dojrzałości umysłowej, niezbędnej do podejmowania decyzji co do kształtowania wiążących je stosunków prawnych, a tracą z kolei w przypadku zaniku tej cechy<sup>640</sup>.

Zdolność do czynności prawnych określają przepisy kodeksu cywilnego. W myśl regulacji zawartej w art. 11 k.c. pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletniości, a zatem w wieku osiemnastu lat<sup>641</sup>, względnie w związku z zawarciem małżeństwa przez małoletniego<sup>642</sup>. Stan pełnej zdolności do

---

<sup>640</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 139.

<sup>641</sup> Art. 10 § 1 k.c.

<sup>642</sup> Art. 10 § 2 k.c.

czynności prawnych człowiek utrzymuje do końca życia, z wyjątkiem sytuacji ubezwłasnowolnienia częściowego<sup>643</sup> lub całkowitego<sup>644</sup>.

Przyjąć trzeba, że wyłącznie osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych mogą być pełnoprawnymi uczestnikami obrotu cywilnoprawnego. Czynność prawną dokonaną przez osobę pozbawioną zdolności do czynności prawnych należy uznać za nieważną. Z kolei osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych, która chce zaciągnąć zobowiązanie lub rozporządzać prawem, potrzebuje zgody swojego przedstawiciela ustawowego. Z pewnością takie osoby nie mogłyby samodzielnie świadczyć usług w ramach wykonywania któregośkolwiek z zawodów zaufania publicznego. Trudno bowiem przyjąć za możliwy taki obrót spraw, aby klient mógł oprzeć swoje stosunki z taką osobą na więzi zaufania, charakterystycznej dla tego typu relacji (ubezwłasnowolnienie orzeka się m.in. z takich przyczyn jak choroba psychiczna czy niedorozwój umysłowy)<sup>645</sup>.

### **3.2.3. Posiadanie obywatelstwa polskiego**

Kolejnym wymogiem ustawodawcy w stosunku do osób chcących wykonywać zawód zaufania publicznego jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Zdaniem M. Szydło obywatelstwo można określić jako instytucję wyrażającą istnienie trwałego w czasie i przestrzeni związku na płaszczyźnie społeczno-politycznej i prawnej, pomiędzy osobą fizyczną – obywatelem a państwem<sup>646</sup>.

Zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, jak również potwierdzenia jego posiadania lub utraty określa Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim<sup>647</sup>. W myśl regulacji w niej zawartych obywatelstwo polskie nabywa się: z mocy prawa, przez nadanie obywatelstwa polskiego, przez uznanie za obywatela polskiego lub przez przywrócenie obywatelstwa polskiego.

W obowiązującym stanie prawnym można wskazać na jeden zawód zaufania publicznego, którego wykonywanie warunkowane jest posiadaniem obywatelstwa polskiego. Chodzi mianowicie o zawód komornika sądowego. Zauważyć w tym miejscu jednak trzeba, że jest to zawód specyficzny, wiążący się z dokonywaniem czynności

---

<sup>643</sup> Art. 16 § 1 i 2 k.c.

<sup>644</sup> Art. 13 § 1 i 2 k.c.

<sup>645</sup> M. Szydło, *Nabywanie...*, op. cit., s. 56.

<sup>646</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>647</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 347.

urzędowych. W interesie państwa leży, by zadania o takim charakterze, realizowane były wyłącznie przez obywateli naszego kraju. Warto zauważyć, że wymóg legitymowania się przez kandydatów do tego zawodu obywatelstwem polskim jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, ponieważ zasada swobody przemieszczania się oraz podejmowania zatrudnienia została wyłączona w stosunku do stanowisk wiążących się bezpośrednio lub pośrednio z udziałem w wykonywaniu władzy publicznej lub obowiązkami, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub władz publicznych<sup>648</sup>.

Mając na względzie jedną z reguł wykładni językowej, a mianowicie regułę *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, podnieść trzeba, że ustawodawca w przypadku omawianej profesji nie ustanawia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego. Nie ma zatem przeszkód, by zawód komornika mogła wykonywać osoba, która poza obywatelstwem polskim legitymuje się także obywatelstwem innych państw.

#### **3.2.4. Odpowiedni stan zdrowia**

Istotnym kryterium dostępu do niektórych zawodów zaufania publicznego jest odpowiedni stan zdrowia. Dotyczy to w szczególności zawodów związanych z branżą medyczną, a zatem lekarzy i lekarzy dentyków, farmaceutów, pielęgniarek i położnych, lekarzy weterynarii, diagnostów laboratoryjnych oraz fizjoterapeutów<sup>649</sup>. Powodem wprowadzenia przez prawodawcę takich uregulowań jest niewątpliwie fakt, że wykonywanie czynności zawodowych łączących się z udzielaniem świadczeń zdrowotnych czy opieka nad chorymi mogą być wykonywane prawidłowo wyłącznie wtedy, gdy nie stoją na przeszkodzie względy zdrowotne. Dowodem na to, jak wielką wagę ustawodawca przykładają do tego warunku, może być regulacja zawarta w art. 12 Zaw.Lek.U. Przepis ten stanowi bowiem, że jeżeli okręgowa rada lekarska stwierdzi, że istnieje uzasadnione podejrzenie niezdolności lekarza do wykonywania zawodu lub ograniczenia w wykonywaniu ściśle określonych czynności medycznych ze względu na stan zdrowia uniemożliwiający wykonywanie zawodu lekarza, powołuje komisję

---

<sup>648</sup> K. Sadowski, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks etyki zawodowej komorników sądowych. Komentarz*, pod red. J. Świeczkowskiego oraz M. Świeczkowskiej-Wójcikowskiej, Warszawa 2020, s. 116.

<sup>649</sup> Zob. odpowiednio: art. 5 ust. 1 pkt 4 Zaw.Lek.U., art. 13 ust. 1 pkt 3 Izb.Apt.U., art. 28 pkt 3 Zaw.Piel.Poł.U., art. 2 ust. 1 pkt 4 Lek.Wet.U., art. 7 ust. 1 pkt 7 Diag.Lab.U., art. 13 ust. 1 pkt 2 Zaw.Fiz.U.

złożoną z lekarzy specjalistów z odpowiednich dziedzin medycyny. Komisja ta wydaje orzeczenie w przedmiocie niezdolności lekarza do wykonywania zawodu albo ograniczenia w wykonywaniu ściśle określonych czynności medycznych. Na podstawie orzeczenia komisji okręgowa rada lekarska może podjąć uchwałę o zawieszeniu prawa do wykonywania zawodu na okres trwania niezdolności albo o ograniczeniu wykonywania określonych czynności medycznych na okres trwania niezdolności.

Zawodem spoza branży medycznej, wobec którego ustawodawca zdecydował o zastosowaniu analizowanego kryterium, jest zawód komornika sądowego<sup>650</sup>. Stan zdrowia w przypadku kandydata do wykonywania tej profesji należy pojmować szeroko – zarówno jako kondycję fizyczną, jak i psychiczną<sup>651</sup>. W literaturze podnosi się, że jest to związane z koniecznością uzyskania najwyższego możliwego poziomu prawdopodobieństwa, że do służby komorniczej będą trafiać jednostki zdrowe psychicznie oraz o takim stanie zdrowia fizycznego, który pozwoli im wykonywać osobiście powierzone przez ustawodawcę zadania. Trzeba bowiem pamiętać, że pełnieniu służby komorniczej towarzyszy bez wątpienia wysoki poziom stresu związany z wykonywaniem czynności w sytuacjach konfliktowych oraz ekspozycja na często trudne do przewidzenia reakcje stron postępowania, w szczególności dłużników poddanych przymusowi egzekucyjnemu<sup>652</sup>.

### 3.2.5. Kryterium wieku

Kolejną przesłanką stosowaną wobec kandydatów chcących wykonywać zawody zaufania publicznego jest cenzus wieku. Obecnie ustawodawca posługuje się tym kryterium w odniesieniu do zawodów notariusza oraz komornika sądowego. W przypadku pierwszej ze wskazanych profesji minimalny wiek kandydata do zawodu to 26 lat, w przypadku drugiej – 28 lat<sup>653</sup>.

W piśmiennictwie podnosi się<sup>654</sup>, że kryterium wieku należy wiązać z koniecznością posiadania nie tylko odpowiedniego wykształcenia, lecz także doświadczenia

---

<sup>650</sup> Zob. art. 11 ust. 1 pkt 7 Kom.Sąd.U.

<sup>651</sup> N. Stojanowska, komentarz do art. 11, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, pod red. G. Sikorskiego, Sopot 2019, Legalis.

<sup>652</sup> R. Reiwer, komentarz do art. 11, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych, Komentarz*, pod red. R. Reiwer, Warszawa 2019, Legalis.

<sup>653</sup> Zob. odpowiednio: art. 11 pkt 7 Pr.Not.U. oraz art. 11 ust. 1 pkt 11 Kom.Sąd.U.

<sup>654</sup> K. Sadowski, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks etyki zawodowej komorników sądowych. Komentarz*, pod red. J. Świeczkowskiego oraz M. Świeczkowskiej-Wójcikowskiej, Warszawa 2020, s. 119.

życiowego, które co do zasady nabywa się wraz z upływem lat. Notariusz, jako osoba zaufania publicznego, komornik zaś jako funkcjonariusz publiczny, wyposażeni są przez państwo w daleko idące kompetencje o charakterze władczym, co wymaga posiadanie pewnego doświadczenia życiowego.

Doświadczenie życiowe jest pojęciem nieostrym i niezdefiniowanym na podstawie konkretnych kwantyfikatorów. Przyjąć jednak można, że chodzi tu o posiadanie pewnego zbioru wiadomości zdobytych na podstawie obserwacji i przeżyć, znajomości życia, rzeczy i ludzi wiążących się z funkcjonowaniem jednostki w społeczeństwie<sup>655</sup>. Doświadczenie życiowe to ponadto znajomość stosunków społecznych, a także motywy postępowania ludzi w kontekście wykonywanego zawodu<sup>656</sup>.

### **3.2.6. Kwalifikacje moralno-etyczne**

Omówione dotychczas wymagania kwalifikacyjne mają charakter zobiektywizowany, co oznacza, że są łatwe do zweryfikowania i dotyczą okoliczności tego typu, że w zasadzie brak tutaj jakiegokolwiek pola do dokonania przez organy samorządowe oceny opartej na uznaniowości. Uwaga ta jednak nie odnosi się do przesłanek o charakterze moralno-etycznym. Przesłanki te bowiem mają charakter uznaniowy i służą dokonaniu przez organy samorządowe oceny kandydata co do kwestii przyszłego, należytego wykonywania określonego zawodu zaufania publicznego. Analiza ustaw korporacyjnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca różnicuje je w odniesieniu do konkretnych zawodów. W konsekwencji na gruncie normatywnym można spotkać się z następującymi kryteriami: posiadania przez kandydata do zawodu nieskazitelnego charakteru oraz dawania rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu, legitymowania się nieposzlakowaną opinią czy też wykazywania nienagannej postawy etycznej. Warto w tym miejscu podjąć próbę ustalenia zakresu treściowego powyższych wymogów.

Przechodząc do analizy problemu, na wstępie należy zauważyć, że pojęcia „nieskazitelnosc charakteru”, „rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu”, „nieposzlakowana opinia” oraz „nienaganna postawa etyczna” nie mają definicji

---

<sup>655</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 maja 2018 r., sygn. II AKa 113/18, LEX nr 2514669.

<sup>656</sup> K. Sadowski, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks etyki zawodowej komorników sądowych. Komentarz*, pod red. J. Świeczkowskiego oraz M. Świeczkowskiej-Wójcikowskiej, Warszawa 2020, s. 119.

normatywnych. Należą one do kategorii pojęć niedookreślonych<sup>657</sup>, których funkcja w procesie stanowienia i stosowania prawa sprowadza się do wyposażenia podmiotu decydującego w możliwość reagowania na sytuacje faktyczne doniosłe prawnie, społecznie i gospodarczo, niemieszczące się w ramach oceny typowych jednostkowych stanów faktycznych. Ujmując rzecz innymi słowy, prawodawca przez pojęcie niedookreślone przerzuca pomost decyzyjny na podmiot stanowiący lub stosujący prawo do szeroko rozumianego otoczenia normatywnego w imię słusznego rozstrzygnięcia określonych spraw. Tak rozumiana funkcja pojęć niedookreślonych nie przekreśla oczywiście możliwości ich treściowej analizy, a zwłaszcza wprowadzenia kryteriów porządkujących oraz systematyzujących elementy ich struktury znaczeniowej oraz zarysowania elementarnych warunków właściwego ich pojmowania<sup>658</sup>. Jak podkreśla się w doktrynie, względny charakter treści pojęć niedookreślonych nie oznacza oczywiście ich dowolności, dlatego wszelkie próby, nawet te, które zmierzają do określenia minimum pewności znaczenia danego pojęcia, muszą być powitane z uznaniem<sup>659</sup>.

### 3.2.6.1. Nieskazitelnosc charakteru

Poszukując treści znaczeniowej pierwszego ze wskazanych terminów, warto rozpocząć od ustalenia jego konotacji językowych. Za punkt wyjścia należy przyjąć zatem wyjaśnienie znaczenia słowa „charakter”. W rozumieniu słownikowym charakter to zespół stałych cech psychicznych, którymi odznacza się dany człowiek. Charakter może być słaby, mocny, niezłomny, silny, twardy, trudny bądź – jak występuje to w analizowanym znaczeniu – nieskazitelnym. Sformułowanie „nieskazitelnym” ma z kolei silną podbudowę aksjologiczną. Człowiek z nieskazitelnym charakterem to człowiek doskonały pod względem moralnym, niemający żadnej skazy moralnej.

Powyższe ujęcie analizowanej kwestii, choć bez wątpienia przydatne do zakreślenia ogólnych ram jej pojmowania, zdaje się jednak zbyt wyidealizowane. Przemawia za tym choćby doświadczenie życiowe – wszak nie ma ludzi idealnych. Stąd literalny

---

<sup>657</sup> Szerzej na temat pojęć niedookreślonych zob. M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunał Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13, s. 216–272, zob. też wyrok TK z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 83.

<sup>658</sup> Wyrok TK z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. K 13/07, OTK-A 2010, nr 9, poz. 98.

<sup>659</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 47, podaję za A. Żurawik, „Interes publiczny”, „Interes społeczny” i „Interes społecznie uzasadniony”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, r. nr LXXV, z. 2, s. 58.

wydzźwięk wyrażenia „nieskazitelny charakter” należy ocenić jako fikcję, stan niemożliwy do zrealizowania<sup>660</sup>. Celem ustalenia jego właściwej treści konieczne zdaje się zatem odniesienie do poglądów prezentowanych w orzecznictwie oraz doktrynie. Te bowiem wyrażane są w sposób ekstensywny, dążący raczej do skatalogowania cech tworzących paradygmat rozumienia analizowanego pojęcia, co w praktyce zdaje się dużo bardziej przydatne.

W judykaturze podnosi się<sup>661</sup>, że przez nieskazitelność charakteru należy rozumieć całokształt cech indywidualnych, zdarzeń i okoliczności składających się na wizerunek osoby chcącej wykonywać określony zawód zaufania publicznego. Nieskazitelność charakteru oznacza bowiem pełną wiarygodność i odpowiedzialność, całkowite zaufanie oraz brak okoliczności negatywnych podważających tę cechę. Na pojęcie „nieskazitelnego charakteru” składają się cechy wartościujące konkretną osobę, lecz nie w sferze intelektualnej i profesjonalnej, ale wyłącznie etyczno-moralnej. Są nimi zatem przymioty osobiste, takie jak: szlachetność, prawość<sup>662</sup>, uczciwość w życiu prywatnym i zawodowym, uczynność, pracowitość, poczucie odpowiedzialności za własne słowa i czyny, stanowczość, odwaga cywilna, samokrytycyzm, czyli cechy wartościujące kandydata w sferze etyczno-moralnej<sup>663</sup>. O posiadaniu takich cech mogą świadczyć opinie i okresy dotychczasowego zatrudnienia, aplikacji, a także wymagane rekomendacje. Ocenie winno podlegać postępowanie i zachowanie danej osoby zarówno w sferze zawodowej, jak i prywatnej w dłuższym okresie czasu. Wobec braku określenia przez ustawodawcę cech dotyczących nieskazitelnego charakteru, o tym, czy dana osoba chcąca wykonywać określony zawód zaufania publicznego spełnia tę przesłankę, rozstrzygają każdorazowo organy właściwe w sprawie<sup>664</sup>.

Jak podnosi się w piśmiennictwie<sup>665</sup>, należy przyjąć, że każdy kandydat dysponuje nieskazitelnym charakterem i wyłącznie w drodze dowodzenia domniemanie takie

---

<sup>660</sup> Tak też G. Ławnikowicz, S. Pilipiec, *Nieskazitelność charakteru i nieposzlakowana opinia w prawie prawniczych samorządów zawodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, vol. LXIII, nr 2, s. 236.

<sup>661</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 1999 r., sygn. II SA 1131/99, LEX nr 46696.

<sup>662</sup> Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2001 r., sygn. II SA 1610/00, LEX nr 53475.

<sup>663</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2001 r., sygn. II SA 725/00, LEX nr 53476; wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2017 r., sygn. II GSK 3350/15, LEX nr 2399469; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. II GSK 1791/16, LEX nr 2522332; wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., sygn. II GSK 3404/16, LEX nr 2562774; wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. II GSK 1125/17, LEX nr 2722510.

<sup>664</sup> Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2011 r., sygn. II GSK 458/10, LEX nr 1081519.

<sup>665</sup> M. Laskowski, *op. cit.*, s. 58. Autor zauważył ponadto, że w nieco inny sposób trzeba oceniać kwestię posiadania nieskazitelnego charakteru u kandydatów do wykonywania określonych zawodów i u osób dany zawód wykonujących. Jak podkreśla, w szczególnie rygorystyczny sposób należy dokonywać oceny nieskazitelnego charakteru w momencie początkowym w stosunku do kandydata.

można obalić. Celem ustalenia nieskazitelnosci charakteru kandydata do wykonywania zawodu zaufania publicznego właściwe organy mogą posługiwać się wszelkimi środkami dowodowymi, które nie są zakazane ustawowo. Będą to m.in. dane o niekaralności, informacje uzyskane od policji, lecz także rekomendacje czy referencje z poprzednich miejsc pracy.

Jak sygnalizowano na wstępie, analizowanemu pojęciu należałoby nadać charakter względny. Potwierdza to zresztą NSA w jednym z judykatów<sup>666</sup>, gdzie podnosi, że pojęcie nieskazitelnosci nie może być pojmowane jako brak jakiegokolwiek skazy, czy też negatywnych okolicznosci w dotychczasowej postawie kandydata do zawodu. Podejście takie byłoby zbyt restrykcyjne. We wszystkich zawodach zaufania publicznego istnieje bowiem możliwość ich wykonywania przez osoby, które np. dopuściły się przewinienia dyscyplinarnego w wykonywaniu innego zawodu<sup>667</sup>. Sam fakt ukarania osoby nie implikuje konieczności przyjęcia, że nie spełnia ona wymogu „nieskazitelnego charakteru”. Wniosek w tym zakresie winna wyznaczać wszechstronna i szczegółowa analiza całokształtu dotychczasowej postawy kandydata z uwzględnieniem, że ukaranie w postępowaniu dyscyplinarnym, choć dotyczy czynów nagannych, nie zawsze jest przeszkodą do wykonywania określonego zawodu.

### **3.2.6.2. Rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu**

W judykaturze podnosi się, że przez pojęcie rękojmi należy rozumieć uroczyste poręczenie, zapewnienie, zagwarantowanie, że z racji posiadanych cech przez konkretną osobę określony zawód zaufania publicznego będzie wykonywany w sposób prawidłowy. Zwraca się nadto uwagę, że „rękojmia” należytego wykonywania zawodu to zespół cech osobistych charakteru i zachowań składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego, na której nie ciąży żadne zarzuty podważające jej wiarygodność. Składają się na nią cechy charakteru oraz dotychczasowe zachowanie osoby chcącej wykonywać zawód zaufania publicznego. Pierwszą ze wskazanych przesłanek należy odnosić do właściwości charakteru kandydata, który zgodnie z założonym wzorcem ustawowym winien spełniać kryterium „nieskazitelnosci”. W tym przypadku przedmiotem oceny jest postawa kandydata, która weryfikowana jest pod kątem wzorców uczciwości w życiu prywatnym oraz zawodowym, sumiennosci, rzetelnosci,

---

<sup>666</sup> Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. II GSK 325/07 LEX nr 489599.

<sup>667</sup> Oczywiście o wadze, która nie kwalifikowała do wydalenia z zawodu.



pracowitości, odpowiedzialności za własne słowa i czyny, samokrytycyzmu, umiejętności zgodnego współżycia z otoczeniem itp. Druga ze wskazanych przesłanek dotyczy takiego dotychczasowego zachowania kandydata, które daje gwarancję, że będzie w przyszłości wykonywał określony zawód zaufania publicznego „prawidłowo”, a zatem zgodnie z prawem oraz zasadami etyki zawodowej. Przedmiotem oceny jest suma dotychczasowych zachowań pozwalających na ocenę z punktu widzenia obiektywnie istniejących uwarunkowań osobistych kandydata, które decydują, czy daje on rękojmię prawidłowego wykonywania danego zawodu zaufania publicznego. „Dotychczasowe zachowanie” oznacza postępowanie osoby chcącej wykonywać określony zawód zaufania publicznego do czasu uzyskania przez nią prawa do jego wykonywania, postępowanie odpowiadające ocenom moralnym i etycznym, gwarantujące właściwe wykonywanie określonego zawodu. Trzeba zauważyć, że przesłanka „rękojmi” należytego wykonywania zawodu ma charakter klauzuli generalnej. „Rękojmię” należytego wykonywania zawodu daje ten, wobec kogo można sformułować uzasadnione przekonanie, że obowiązki zawodowe będzie wykonywał w sposób należyty. Termin ten ma charakter prognostyczny – chodzi o dokonanie oceny, czy na gruncie dostępnej wiedzy o dotychczasowym postępowaniu danej osoby istnieją dostatecznie silne podstawy, aby sądzić, że sprosta ona obowiązkom, jakie będą na niej ciążyły w związku z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Innymi słowy, czy dana osoba poradzi sobie w określonym zawodzie zaufania publicznego.

Trudno w tym miejscu rozważań nie zauważyć, że przesłanka „rękojmiowa” ma służyć ocenie kandydata pod kątem jego walorów etyczno-moralnych i na tej podstawie postawieniu prognozy co do tego, czy będzie on należycie wykonywał zawód zaufania publicznego<sup>668</sup>. W tym miejscu jawi się jednak pytanie, czy „rękojmia” obejmuje swoim zakresem wyłącznie ocenę etyczno-moralną osoby chcącej wykonywać określony zawód zaufania publicznego, czy należy oceniać również jej przygotowanie praktyczne. Kluczowe dla rozstrzygnięcia tej kwestii zdaje się przytoczenie poglądów wyrażonych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r. wydanym w sprawie o sygn. K/06<sup>669</sup>. Trybunał dokonał tam oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy prawo o adwokaturze, które znowelizowano z myślą otwarcia

---

<sup>668</sup> W. Studziński, *Rękojmia należytego wykonywania zawodu adwokata w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i zmian ustawodawczych*, „Palestra” 2010, nr 5–6, s. 84.

<sup>669</sup> Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.

dostępu do zawodów prawniczych. Nowelizacją wprowadzono wówczas szereg możliwości ubiegania się o wpis na listę adwokatów przez osoby, które co prawda posiadały wykształcenie prawnicze, lecz wobec których prawodawca nie przewidział wymogu posiadania jakiegokolwiek praktyki w świadczeniu pomocy prawnej. Takiego rodzaju uprawnienie zostało przyznane m.in. osobom, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski lub notarialny<sup>670</sup>. Na tle takich rozwiązań Trybunał Konstytucyjny dobitnie zaakcentował potrzebę posiadania praktycznego przygotowania przez osobę chcącą wykonywać zawód adwokata. Jak zauważono: „W toku postępowania zainicjowanego wnioskiem osoby wymienionej w art. 66 ust. 1 pkt 2 o wpis na listę adwokatów samorząd adwokacki może, a nawet winien, badać, czy konkretna osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów daje rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że możliwy jest (także w świetle zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu, ustanowionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji) przepływ z jednego do innego zawodu prawniczego. Nie oznacza to, że taki przepływ ma następować automatycznie, bez oceny umiejętności niezbędnych dla należytego wykonywania nowego dla danej osoby zawodu prawniczego. W warunkach obowiązywania konstytucyjnej zasady równości i równego traktowania, przesłankami oceny powinny być m.in. czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy szkolenia oraz praktyczny kontakt z wykonywaniem danego zawodu prawniczego”<sup>671</sup>. W konsekwencji Trybunał uznał, że wskazany przepis „w zakresie, w jakim stwarza możliwość dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata osób, które po złożeniu wskazanych w nim egzaminów nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP”<sup>672</sup>.

---

<sup>670</sup> Zob. art. 66 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 163, poz. 1361 ze zm.

<sup>671</sup> Jak nadto podniesiono, „Mankamentem art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej jest brak ustawowego wymogu jakiegokolwiek stażu zawodowego, a nadto –nieokreślenie maksymalnego okresu, jaki upłynął od momentu złożenia –przez ubiegającego się o wpis na listę adwokatów –innego niż adwokacki egzaminu prawniczego. Dopuszcza to ubieganie się o wpis na listę adwokatów przez osoby, które uzyskały przed wielu laty dyplom ukończenia wyższych studiów prawniczych i odbyły inną niż adwokacka aplikację w całkowicie odmiennym systemie prawnym, bez jakiegokolwiek weryfikacji znajomości aktualnie obowiązującego prawa. Nadto umożliwia dostęp do zawodu adwokata osobom bez jakiegokolwiek praktycznego doświadczenia prawniczego, w tym –profilującej umiejętności praktyczne aplikacji zakończonej egzaminem. Sytuacja ta stwarza niebezpieczeństwo nienależytego wykonywania zawodu”. Zob. wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.

<sup>672</sup> Tożsame rozstrzygnięcie, dotyczące zawodu radcy prawnego, zawarte zostało w wyroku TK z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.

W świetle powyższych uwag zasadny zdaje się wniosek, że posiadanie odpowiednich kwalifikacji praktycznych jest przy ocenie wypełnienia przesłanki „rękojmiowej” nie mniej ważne niż sfera etyczno-moralna. Rację należy przyznać W. Studzińskiemu<sup>673</sup>, którego zdaniem „[...] nie można już przy interpretacji przesłanki rękojmiowej sięgać wyłącznie do kryteriów natury etyczno-moralnej”. Jak autor podkreśla: „Obecnie nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że organy samorządów zawodowych, oceniając spełnienie przez osobę ubiegającą się o wpis tzw. przesłanki rękojmiowej, są zobligowane do badania zakresu i rodzaju praktyki zawodowej takiej osoby”.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że rękojmię należytego wykonywania określonego zawodu zaufania publicznego daje osoba, która została oceniona pozytywnie w sferze moralno-etycznej oraz która spełnia wymagania co do umiejętności wykonywania określonego typu zawodu<sup>674</sup>. Wyłącznie kompleksowe zbadanie wskazanych elementów pozwala stwierdzić, czy dany kandydat dzięki nieskazitelnemu charakterowi i przez wzgląd na swoje dotychczasowe zachowanie daje rękojmię należytego wykonywania określonego zawodu zaufania publicznego<sup>675</sup>.

### 3.2.6.3. Nieposzlakowana opinia

Przesłanka „rękojmiowa” jest – jak już sygnalizowano – co do zasady łączona z omawianym wcześniej wymogiem „nieskazitelności charakteru”. Analiza ustaw korporacyjnych prowadzi jednak do wniosku, że w jednym z przypadków występuje ona w połączeniu z innym kryterium stawianym wobec kandydata, a mianowicie posiadaniem „nieposzlakowanej opinii”. Wyjątek ten odnosi się do zawodu biegłego rewidenta, w przypadku którego ustawodawca określił w art. 4 ust. 1 pkt 2 Bieg.Rew.U., że do rejestru (biegłych rewidentów – przyp. K.K.) może być wpisana osoba fizyczna, która ma nieposzlakowaną opinię i swoim dotychczasowym

---

<sup>673</sup> W. Studziński, *Rękojmia...*, *op. cit.*, s. 96–97.

<sup>674</sup> Por. R. Stankiewicz, komentarz do art. 24 ustawy o radcach prawnych, [w:] *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, pod red. T. Scheffera, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>675</sup> Na marginesie warto zauważyć, że w przypadku zawodu fizjoterapeuty przesłanka rękojmiowa ulega swoistej konkretyzacji. Ustawodawca w art. 13 ust.1 pkt 4 Zaw.Fiz.U. mówi bowiem, że prawo do wykonywania zawodu fizjoterapeuty przysługuje osobie, która swoim dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu fizjoterapeuty, w szczególności nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko zdrowiu i życiu, przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz za czyny określone w art. 207 i art. 211 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444, ze zm.).

postępowaniem, w tym w trakcie postępowania kwalifikacyjnego, daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu biegłego rewidenta. Warto zatem w tym miejscu poświęcić kilka uwag kwestii pojmowania terminu „nieposzlakowana opinia”.

Trzeba przypomnieć, że pojęcie „nieposzlakowana opinia” należy – podobnie jak omówione już terminy „nieskazitelność charakteru” oraz „rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu” do kategorii pojęć niedookreślonych. W orzecznictwie przyjmuje się<sup>676</sup>, że na pojęcie nieposzlakowanej opinii składają się dwa elementy. Po pierwsze, chodzi o postawę określonej jednostki w życiu zawodowym, publicznym i społecznym. Ocenie podlega więc dotychczasowy przebieg jej kariery zawodowej, prezentowane postawy na forum publicznym oraz wywiązywanie się z funkcji społecznych i obywatelskich. Jako kryteria decydujące o posiadaniu nieposzlakowanej opinii można by wskazać: lojalność, koleżeńskość, życzliwość, umiejętność przedkładania interesów ogólnych nad prywatne, umiejętność współpracy z innymi ludźmi, powściągliwość w odwoływaniu się do zajmowanego stanowiska, cierpliwość. Ocenie będzie także podlegać realizowanie ogólnospołecznych przyjętych standardów moralnych i etycznych. Jest to główny obszar wpływający na uznanie, że dana jednostka cechuje się nieposzlakowaną opinią. Obok wskazanego aspektu pod uwagę należy także brać zachowanie kandydata w jego życiu prywatnym. W tym przypadku jednak należałoby zachować daleko posuniętą ostrożność. Organ właściwy, badając tę kwestię, winien ograniczyć się do tych informacji o sferze prywatnej danego kandydata, które są mu znane (np. w wyniku przekazania przez inne osoby czy też znane publicznie). Niemniej jednak takie fakty z życia prywatnego kandydata, jak np. nadużywanie alkoholu, uzależnienie od narkotyków, hazardu, nieuczciwość czy stosowanie przemocy wobec rodziny bez wątplenia będą odgrywały kluczową rolę w ocenie danej osoby.

Należy podkreślić, że pojęcie nieposzlakowanej opinii jest wprawdzie pojęciem niedookreślonym, dającym duży margines swobody, to jednak brak wyraźnych granic, w jakich ocena ma być dokonywana, nie powinien być wykorzystywany w celu interpretacji rozszerzającej, wykraczającej poza powszechnie akceptowane standardy moralne i etyczne. W szczególności niedopuszczalne jest wykorzystywanie omawianego kryterium do oceny poglądów ideologicznych, światopoglądowych, politycznych, o ile mieszczą się one w akceptowalnych standardach (dla przykładu

---

<sup>676</sup> Wyrok SR Gdańsk-Południe w Gdańsku z dnia 20 listopada 2017 r., sygn. VI P 661/16, LEX nr 2427961.

przynależność do partii politycznych co do zasady nie będzie rzutować na posiadanie nieposzlakowanej opinii, może jej jednak pozbawić przynależność do partii skrajnych, prezentujących np. poglądy rasistowskie)<sup>677</sup>.

*Prima facie* wydaje się, że zakresy pojęciowe terminów „nieposzlakowana opinia” i „nieskazitelną charakter” są bardzo zbliżone. Nie oznacza to jednak, że pojęcia te należy traktować jako tożsame. Wniosek taki należy wyprowadzić z podstawowej dyrektywy wykładni, mianowicie zakazu wykładni synonimicznej, czyli że różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia<sup>678</sup>. Na tym tle powstaje jednak pytanie, co w zasadzie różnicuje analizowane terminy. Otóż, odnosząc się do zaprezentowanego wcześniej rozumienia pojęcia „charakter”, należy wnioskować, że termin „nieskazitelną charakter” dotyczy rzeczywistych cech jednostki, nazwa zaś „nieposzlakowana opinia” odwołuje się do zewnętrznego odbioru określonego kandydata, bez względu na jego rzeczywiste cechy charakteru<sup>679</sup>. W pierwszym przypadku przedmiotem oceny jest charakter, w drugim zaś opinia o kandydacie, w tym opinia o jego charakterze<sup>680</sup>, co w praktyce może okazać się dość problematyczne. Prawdopodobna bowiem staje się okoliczność, że dana jednostka w rzeczywistości cechująca się nieskazitelną charakterem nie cieszy się nieposzlakowaną opinią na przykład wskutek pomówień czy też stawiania publicznie nieprawdziwych zarzutów, poprzez które w opinii publicznej nie jest uznawana za osobę bez skazy<sup>681</sup>.

Jak podnosi się w piśmiennictwie, wymóg nieskazitelnego charakteru jest pojęciem szerszym od wymogu nieposzlakowanej opinii<sup>682</sup>. Można powiedzieć, że nieskazitelną charakter to forma doskonalsza, zawierająca w sobie z reguły nieposzlakowaną

---

<sup>677</sup> *Ibidem*.

<sup>678</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 117-119.

<sup>679</sup> M. Laskowski, *op. cit.*, s. 57.

<sup>680</sup> G. Ławnikowicz, S. Pilipiec, *Nieskazitelną...*, *op. cit.*, s. 234.

<sup>681</sup> M. Laskowski, *op. cit.*, s. 57. Na marginesie warto wspomnieć, że przesłanka „nieposzlakowanej opinii” była niegdyś wymogiem stawianym wobec osób chcących wykonywać zawód komornika sądowego. W myśl bowiem obowiązującej do dnia 31.12.2018 r. Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1309 ze zm.), a ściślej rzecz ujmując – jej art. 10 ust.1 pkt 3 na stanowisko komornika –mogła zostać powołana osoba posiadająca nieposzlakowaną opinię. Z uwagi jednak na problematyczny charakter tej przesłanki (szerzej na ten temat zob. Z. Knypl, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Sopot 2007, s. 57–58) prawodawca zdecydował w obecnej regulacji, tj. Ustawie z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 850, ze zm.) dokonać zmiany na rzecz przesłanki posiadania przez kandydata „nieskazitelnego charakteru”. Jak podniesiono w uzasadnieniu projektu do ustawy: „Zmiana polega na tym, że wprowadzona cecha odnosi się do rzeczywistych właściwości danego kandydata, podczas gdy »nieposzlakowana opinia« dotyczy jedynie przekonań środowiska, w praktyce komorniczego, o opiniowanym”. Projekt do ustawy o komornikach sądowych dostępny na stronie internetowej: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1582> (dostęp z dnia 18.05.2021).

<sup>682</sup> A. Durda, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, komentarz do art. 10, Warszawa 2016, Legalis.

opinię<sup>683</sup>. Wymóg posiadania nieskazitelnego charakteru jest *sui generis* metapowinnością, wstępną i zarazem fundamentalną przesłanką z woli prawodawcy przesądzającą o dysponowaniu przez kandydata odpowiednimi kompetencjami moralnymi, niezbędnymi do wykonywania danego zawodu zaufania publicznego<sup>684</sup>. Jak podkreślają bowiem G. Ławnikowicz i S. Pilipiec, „[...] nieposzlakowana opinia jest »młodszą siostrą« nieskazitelnego charakteru, inną i w domyśle niższą »kwalifikacją moralną«<sup>685</sup>.

#### 3.2.6.4. Nienaganna postawa etyczna

Obok omówionych wyżej terminów ustawodawca używa w stosunku do sfery wymogów o charakterze moralno-etycznym również innego określenia. Chodzi mianowicie o stosowane wobec zawodów związanych z ochroną zdrowia, a ściślej rzecz ujmując, wobec lekarzy i lekarzy dentyków<sup>686</sup>, lekarzy weterynarii<sup>687</sup>, pielęgniarek i położnych<sup>688</sup> oraz farmaceutów<sup>689</sup> kryterium wykazywania przez kandydata do zawodu „nienagannej postawy etycznej”. Co do zasady występuje ono jako samodzielna przesłanka warunkująca uzyskanie prawa do wykonywania zawodu. Wyjątkiem jest zawód farmaceuty, w przypadku którego wymóg wykazania się przez kandydata nienaganną postawą etyczną został wzmocniony przez ustawodawcę przesłanką rękojmiovą<sup>690</sup>.

Dokonując interpretacji analizowanego pojęcia, warto sięgnąć do słownika języka polskiego. Wynika z niego, że „nienaganna postawa” to taka, która nie zasługuje na krytykę lub karę, do której nie ma zarzutów. Przez „postawę etyczną” z kolei należy rozumieć postępowanie zgodne z powszechnie obowiązującymi normami określającymi, co jest dobre, a co złe<sup>691</sup>.

W wyroku z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie o sygn. VII SA/Wa 595/06 WSA w Warszawie sąd wskazał, według jakich kryteriów należy oceniać „nienaganną

---

<sup>683</sup> M. Laskowski, *op. cit.*, s. 57.

<sup>684</sup> G. Ławnikowicz, S. Pilipiec, *Nieskazitelnosc...*, *op. cit.*, s. 235.

<sup>685</sup> *Ibidem*, s. 245.

<sup>686</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 5 Zaw.Lek.U.

<sup>687</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 6 Lek.Wet.U.

<sup>688</sup> Art. 28 pkt 4 Zaw.Piel.Poł.U.

<sup>689</sup> Art. 13 ust. 1 pkt 4 Zaw.Farm.U.

<sup>690</sup> Art. 13 ust. 1 pkt 4 Zaw.Farm.U.

<sup>691</sup> M. Bańko, *Słownik języka polskiego*, t. I, s. 482 oraz t. III s. 150, cyt. za G. Rączka, komentarz do art. 5 [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Komentarz*, pod red. L. Ogiegló, Warszawa 2015, Legalis.

postawę etyczną”, podając, że „postępowanie etyczne powinno być rozumiane jako postępowanie odpowiadające akceptowanym w społeczeństwie wzorom. Określa ono podstawowe standardy zachowania, jakie powinny być przestrzegane przez wszystkich, gdyż chronią podstawowe dobra całej społeczności lub poszczególnych jej członków”<sup>692</sup>.

Należy przyjąć, że wobec kandydatów objętych przedmiotowym kryterium zastosowanie ma domniemanie wykazywania się nienaganną postawą etyczną<sup>693</sup> – podobnie z resztą jak w przypadku analizowanej wcześniej przesłanki „nieskazitelności charakteru”. Domniemanie to może zostać obalone przez podmiot, który wywodzi z tego skutki prawne (właściwy organ samorządowy). W przypadku bowiem, gdy organ uzyska wiarygodną informację dotyczącą postawy nieetycznej, po jej sprawdzeniu oraz określeniu jej wagi może podjąć uchwałę o odmowie przyznania prawa do wykonywania zawodu. W kwestii tej jednak należy zachować daleko posuniętą ostrożność. Sam fakt, że „nienaganna postawa etyczna” jest pojęciem ocennym, a rozstrzygnięcie organu w tym zakresie pozostaje w sferze tzw. uznania administracyjnego, nie uprawnia oczywiście do dowolności interpretacyjnej<sup>694</sup>.

---

<sup>692</sup> Zob. też wyrok WSA z dnia 14 kwietnia 2008 r., sygn. VII SA/Wa 181/08, LEX nr 534481.

<sup>693</sup> W przypadku zawodów lekarza oraz lekarza dentystry wynika to wprost z przepisów prawa. Według art. 6 ust. 2 pkt 2 Zaw.Lek.U. za wystarczające w zakresie spełnienia wymagania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5 (wykazywania przez kandydata nienagannej postawy etycznej), uznaje się złożenie oświadczenia następującej treści – „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, oświadczam, że nie byłem karany za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz że nie toczy się przeciwko mnie postępowanie karne w sprawie o umyślne popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, oraz że nie zachodzą okoliczności, które zgodnie z Kodeksem Etyki Lekarskiej oraz innymi przepisami prawa, w rozumieniu wymogu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, mogłyby mieć wpływ na wykonywanie zawodu lekarza lub lekarza dentystry na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Oświadczenie powinno również zawierać imię i nazwisko lekarza, oznaczenie miejsca i datę złożenia oświadczenia oraz podpis lekarza. Jak podnosi się w orzecznictwie (zob. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 1949/16, LEX nr 2285988), tak złożone oświadczenie korzysta z domniemania prawidłowości. Dodać jednak należy, że w przypadku niezłożenia oświadczenia zgodnego z zapisem ustawy nie powstaje domniemanie, że dany kandydat ubiegający się o przyznanie prawa wykonywania zawodu wykazuje nienaganną postawę etyczną. W konsekwencji prawem, a wręcz obowiązkiem organu samorządowego jest badanie, czy spełnia on omawianą przesłankę określoną w art. 5 ust. 1 pkt 5 Zaw.Lek.U. (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. VI SA/Wa 1351/09, LEX nr 2928790).

<sup>694</sup> W orzecznictwie sądowoadministracyjnym kładzie się bardzo duży nacisk na konieczność uzasadniania decyzji o charakterze uznaniowym. Brak prawidłowego uzasadnienia uniemożliwia bowiem ustalenie, czy organ nie przekroczył granic przyznanego mu uznania administracyjnego, gdyż to swobodne uznanie nie może być utożsamiane z dowolnością. Zob. wyrok NSA OZ w Katowicach z dnia 23 października 1998 r., sygn. I SA/Ka 225/97, Biul. Skarb. 1999, nr 1, poz. 20; wyrok NSA z dnia 8 września 1998 r., sygn. IV SA 893/97, LEX nr 45905; wyrok WSA z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. VI SA/Wa 1351/09, LEX nr 2928790. W tej kwestii wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, którego zdaniem „Im bardziej nieokreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe, pełne i przekonujące musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia. [...] organ stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia

Zastrzec trzeba, że niedopuszczalne jest dokonywanie automatycznej, jednolitej oceny spełnienia przesłanki nienagannej etycznej bez uwzględnienia wszystkich towarzyszących danej sprawie okoliczności. Podczas oceny, czy przesłanka ta uzasadnia odmowę uzyskania prawa do wykonywania zawodu, niewątpliwie należy brać pod uwagę stopień społecznej szkodliwości czynu, jakiego dany kandydat miał się dopuścić, rodzaj oraz rozmiary wyrządzonej szkody, postać zamiaru itp.<sup>695</sup>W każdym przypadku należy zatem dokładnie rozstrzygnąć, na czym dokładnie polegało uchybienie wzorcom etycznym.

#### **4. Zawody zaufania publicznego jako zawody regulowane**

Materią, która pozostaje do omówienia w kontekście kwalifikacji w zawodach zaufania publicznego, jest kwestia wzajemnego ich uznawania na terytoriach państw członkowskich Unii Europejskiej. Wiąże się to z wyodrębnieniem kwalifikowanej formy pojęcia „zawód”, jaką jest pojęcie zawodu regulowanego.

Zawód regulowany jest kategorią prawną, która do polskiego porządku prawnego trafiła z gruntu prawa unijnego. Pojęcie to ma swą legalną definicję zawartą w art. 3 ust. 1 pkt a Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. W myśl tejże regulacji zawodem regulowanym jest „działalność zawodowa lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych; w szczególności używanie tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi sposób wykonywania działalności zawodowej. W przypadkach, w których nie stosuje się pierwszego zdania niniejszej definicji, działalność zawodowa, o której mowa w ust. 2, traktowana jest jako zawód regulowany”.

---

poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania. Poprawność rozumowania organu stosującego prawo podlega pełnej kontroli, zarówno w postępowaniu instancyjnym (zasadność i legalność), jak w zakresie kontroli legalności w postępowaniu sądownoadministracyjnym”. Zob. wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3 poz. 29.

<sup>695</sup> Por. G. Rączka, komentarz do art. 5, [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Komentarz*, pod red. L. Ogiegło, Warszawa 2015, Legalis.



Poprzez kwalifikacje zawodowe należy rozumieć kwalifikacje potwierdzone stosownym dokumentem. Mowa to o dyplomach, świadectwach lub innych dokumentach wydawanych przez organ państwa członkowskiego, wyznaczonych zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi tego państwa. Potwierdzają one ukończenie kształcenia zawodowego, odbywanego w przeważającej części na terytorium Unii Europejskiej.

Celem dyrektywy było ustanowienie zasad, na podstawie których każde państwo członkowskie, które warunkuje dostęp do zawodu regulowanego, bądź jego wykonywanie na swoim terytorium, od posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych uznaje w celu dostępu do tego zawodu i jego wykonywania kwalifikacje zawodowe nabyte w innym bądź innych państwach członkowskich. Te z kolei umożliwiają ich posiadaczowi wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu.

Implementacja omawianej dyrektywy do krajowego porządku prawnego nastąpiła wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 18 marca 2008 roku o zasadach uznawania kwalifikacji nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie materię tę normuje Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 roku o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>696</sup>. Według jej zapisów pojęcie „zawód regulowany” oznacza „zespół czynności zawodowych, których wykonywanie jest uzależnione od posiadania określonych w przepisach regulacyjnych, formalnych kwalifikacji niezbędnych do wykonywania tych czynności zawodowych oraz, o ile jest to wymagane, od spełnienia innych warunków określonych w tych przepisach”.

Chcąc podjąć pracę w innym niż Polska kraju Unii Europejskiej, w zawodzie, który jest zawodem regulowanym, konieczne jest uprzednie wystąpienie do właściwych organów o oficjalne uznanie posiadanych kwalifikacji zawodowych. Podobnie, jeśli dany zawód jest zawodem regulowanym w Polsce, to osoba chcąca go wykonywać potrzebuje oficjalnego uznania swych kwalifikacji przez właściwe organy krajowe. W przypadku, gdy przez właściwy organ zostaną stwierdzone znaczne różnice w poziomie kształcenia lub że okres kształcenia był krótszy niż ten wymagany w danym kraju bądź że zakres zawodu w państwie wnioskodawcy różni się w znacznym stopniu od zakresu tego zawodu w Polsce, może on uzależnić wydanie decyzji w sprawie uznania kwalifikacji od odbycia przez podmiot wnioskujący stażu adaptacyjnego bądź

---

<sup>696</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1646, dalej jako Ustawa o uznawaniu kwalifikacji zawodowych.

przystąpienia przez niego do testu umiejętności. Wybór co do wspomnianych form należy do wnioskującego<sup>697</sup>. Decyzja organu może być również uwarunkowana stanowiskiem właściwych organów organizacji zawodowych. Jeśli zatem wykonywanie danej profesji wiąże się z udziałem w korporacji zawodowej, a stosowne przepisy do uzyskania prawa do jej wykonywania wymagają decyzji bądź opinii organu organizacji zawodowej, organ ten występuje w procedurze uzyskania kwalifikacji na prawach strony. Przepisy regulacyjne mogą również uzależniać uzyskanie prawa do wykonywania zawodu w danym państwie od dostarczenia przez wnioskodawcę innych istotnych dokumentów. Mogą one dotyczyć w szczególności: niekaralności, braku ogłoszenia upadłości, potwierdzenia postawy etycznej czy braku zawieszenia bądź zakazu wykonywania określonego zawodu<sup>698</sup>.

Należy zauważyć, iż istnieją sytuacje, że dany zawód jest zawodem regulowanym w innym kraju Unii Europejskiej, a nie jest regulowany w Polsce i odwrotnie. W pierwszym przypadku, chcąc podjąć pracę w takim zawodzie, konieczne jest, by udowodnić, że w Polsce odbyło się w jego ramach praktyki trwające minimum rok w przeciągu ostatnich dziesięciu lat. Z kolei w przypadku, gdy dany zawód jest regulowany w Polsce, a nie jest regulowany w innym kraju członkowskim, to osoba ma prawo wykonywać go na takich samych zasadach jak obywatele tego kraju<sup>699</sup>.

W odniesieniu do zawodów zaufania publicznego trzeba zauważyć, że zdecydowana większość z nich zalicza się do kategorii zawodów regulowanych. Wyjątkami w tym zakresie są zawód komornika sądowego oraz notariusza, których swoboda wykonywania została ograniczona z uwagi na ich udział w wykonywaniu władzy publicznej. W pozostałym zakresie trzeba zauważyć, że dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej zostały przewidziane specjalne procedury do uznawania ich kwalifikacji w zależności od tego, czy nabyli oni umiejętności zgodnie z unijnymi wytycznymi, jak również w wypadku, gdy nie wszystkie kryteria zostały spełnione. W pierwszej sytuacji kwalifikacje uznane w innym kraju są równoznaczne

---

<sup>697</sup> Wybór formy należy co do zasady do wnioskującego, jednak to uprawnienie może być w przypadkach niektórych zawodów wyłączone. W myśl obecnie obowiązujących przepisów takimi zawodami są zawody doradcy podatkowego oraz rzecznika patentowego. Zob. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu zawodów regulowanych, których wykonywanie wymaga dokładnej znajomości prawa polskiego, w przypadku których uprawnienie do dokonania wyboru między odbyciem stażu adaptacyjnego a przystąpieniem do testu umiejętności jest wyłączone, Dz.U. z 2016 r., poz. 1356.

<sup>698</sup> Zob. w szczególności art. 6, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 15 oraz art. 23 ustawy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych.

<sup>699</sup><https://europa.eu>. (dostęp z dnia 05.12.2020).

z polskimi. W odniesieniu do pozostałych istnieją przepisy szczegółowe, umożliwiające dopuszczenie do wykonywania określonych profesji. Oprócz uznania kwalifikacji zawodowych poszczególne jednostki mogą być zobowiązane do przedstawienia stosownych zaświadczeń. Mogą one dotyczyć stwierdzenia prawa do wykonywania zawodu na terenie państwa, z którego pochodzi dana osoba, niekaralności czy potwierdzenia faktu, że przeciwko osobie nie toczy się postępowanie o pozbawienie prawa albo zawieszenie prawa do wykonywania zawodu. Organy samorządów zawodowych mogą żądać ponadto zaświadczeń potwierdzających odpowiednie predyspozycje moralno-etyczne danego kandydata, co – jak dowodzą przeprowadzone dotychczas rozważania – ma w przypadku zawodów zaufania publicznego niebagatelne znaczenie<sup>700</sup>.

## 5. Uwagi podsumowujące

Kwalifikacje w zawodach zaufania publicznego są kategorią niejednorodną. Ich zakres z natury rzeczy może być zróżnicowany przez wzgląd na specyfikę określonych profesji. Nie zmienia to jednak faktu, że dobro podmiotów korzystających z usług przedstawicieli zawodów zaufania publicznego obliguje do ustanowienia kwalifikacji odpowiadających wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonych z pojęciem zaufania publicznego.

Chcąc odnieść się do poczynionych w niniejszym rozdziale ustaleń, kilka uwag należałoby poświęcić kwestii intensywności kryteriów o charakterze moralno-etycznym. Zasadnicze wątpliwości budzi bowiem fakt, że wobec przedstawicieli niektórych zawodów zaufania publicznego ustawodawca rezygnuje z ustanawiania tego typu wymogów. Ściślej rzecz ujmując, dotyczy to zawodu diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty, psychologa, architekta oraz inżyniera budownictwa. Brak regulacji w tym zakresie powoduje w konsekwencji to, że samorząd zawodowy nie jest w stanie dokonać oceny predyspozycji etycznych kandydata. Do takiego stanu rzeczy należy odnieść się zdecydowanie krytycznie. Właściwie funkcjonujący samorząd musi być w stanie ocenić stopień spełniania przez danego kandydata wymogów o takim charakterze. Sfera etyki w zawodach zaufania publicznego odgrywa bowiem fundamentalne znaczenie i dotyczy to zarówno osób wykonujących już dany zawód,

---

<sup>700</sup> S. Pawłowski, *Zawody zaufania publicznego jako zawody regulowane*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 421.

jak i tych, które dopiero zamierzają go praktykować. *De lege ferenda* należałoby zatem postulować wprowadzenie do ustaw korporacyjnych regulujących wykonywanie wspomnianych profesji przepisów normujących omawianą materię. Jako wzór mogłoby posłużyć występujące na gruncie wielu ustaw regulujących status zawodów zaufania publicznego kryterium posiadania przez kandydata nieskazitelnego charakteru oraz dawania przez niego rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu.

Trudno także znaleźć uzasadnienie dla rezygnacji przez ustawodawcę w wielu wypadkach ze stosowania przesłanki rękojmowej. Dla przykładu jest ona stosowana wobec wszystkich z analizowanych zawodów prawniczych, oprócz zawodu komornika sądowego. Równie kuriozalnie wygląda sytuacja wśród zawodów z grupy medycznej. Kryterium rękojmi należytego wykonywania zawodu zastosowano bowiem wobec zawodu fizjoterapeuty oraz farmaceuty, natomiast zaniechano go wobec zawodu lekarza, lekarza weterynarii, pielęgniarki oraz położnej. Patrząc przez pryzmat umocnienia pozycji samorządu zawodowego w zakresie decydowania o tym, kto może wykonywać określony zawód zaufania publicznego, funkcjonowanie przesłanki rękojmowej ma kapitalne znaczenie. W mojej opinii wymogi w tym zakresie powinny urzeczywistniać się na gruncie wszystkich ustaw korporacyjnych.

Warto także zwrócić uwagę, że zastosowane na gruncie Bieg.Rew.U. kryterium nieposzlakowanej opinii zdaje się wątpliwe z uwagi na swój subiektywny charakter. Zasadne byłoby zrezygnowanie z niego na rzecz przesłanki nieskazitelnego charakteru jako miernika obiektywnego wobec kandydata do wykonywania danego zawodu zaufania publicznego. Pojęcie to odnosi się bowiem do rzeczywistych właściwości danej osoby, podczas gdy „nieposzlakowana opinia” dotyczy wyłącznie przekonań środowiska na jej temat.

## *Rozdział VI*

### **Samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego**

#### **1. Uwagi wprowadzające**

Z przeprowadzonej w rozdziale I analizy na temat pojęcia zawodu zaufania publicznego wynika, że źródeł zaufania jednostki do przedstawicieli zawodów zaufania publicznego należy upatrywać w ustanowionych na gruncie prawa publicznego gwarancjach administracyjnoprawnych. To zadaniem ustawodawcy jest bowiem zapewnienie takiego kształtu regulacji prawnych, który stworzy warunki do istnienia takiego zaufania. Do fundamentalnych gwarancji mających przysłużyć się kreowaniu zaufania obywateli do zawodów zaufania publicznego z pewnością należy instytucja samorządu zawodowego. Stanowi ona bowiem konstytucyjnie umocowany podmiot, którego głównym zadaniem jest dbanie o należyte wykonywanie określanych tym mianem profesji.

W tej części opracowania uwagę należy zatem skoncentrować na wykazaniu roli, jaką prawodawca konstytucyjny przypisuje samorządom zawodowym. Aby tego dokonać, niezbędne jest w pierwszej kolejności wyjaśnienie istoty zjawiska, które prowadzi do wyodrębnienia w strukturach państwa podmiotów, jakimi są samorzady zawodowe. Chodzi mianowicie o zjawisko decentralizacji administracji publicznej. W następstwie niezbędne jest wyjaśnienie pojęcia „samorząd” oraz przedstawienie jego typologii.

Trzon rozważań zawartych w niniejszym rozdziale skupia się na określeniu istoty samorządu zawodowego ze szczególnym naciskiem na analizę jego konstytucyjnych funkcji oraz ustawowo wyodrębnionych zadań, które mają służyć realizacji tychże funkcji<sup>701</sup>.

---

<sup>701</sup> Przez pojęcie funkcji samorządów zawodowych rozumiem pewne zgeneralizowane (ogólne, kierunkowe) rodzaje działań samorządów, wynikające z przepisów prawa i będące swoistymi drogami, poprzez które samorząd zawodowy oddziałuje na życie społeczne. Tak rozumianymi funkcjami samorządów zawodowych są zatem te rodzaje działań samorządów zawodowych, które wynikają wprost z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem: 1) reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego, oraz 2) sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z kolei przez zadania samorządów zawodowych rozumiem prawne obowiązki osiągania przez te samorzady pewnych pożądaných stanów rzeczy, czyli prawne obowiązki urzeczywistniania pewnych celów lub wartości. Zob. M. Szydło, komentarz do art. 17,

Rozważania uzupełnia analiza treści znaczeniowej konstytucyjnego pojęcia interesu publicznego, które w istocie determinuje wszelkie działania samorządów zawodowych.

## 2. Decentralizacja

Nie jest możliwe, by na obecnym etapie struktur rozwoju państwa cała administracja mogła być wykonywana wyłącznie przez jeden podmiot. Zadania w tym zakresie są bowiem realizowane przez cały szereg podmiotów, które przez wzgląd na pełnienie podobnych funkcji tworzą wspólny aparat administracyjny. Tworzy on pewną organiczną całość zbudowaną w sposób niejednolity i wewnątrznie zróżnicowany. Pomiędzy poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w jego skład zachodzą bowiem różnorodne stosunki. Często różnią się one między sobą diametralnie w zależności od roli, jaką mają odgrywać poszczególne struktury w administrowaniu. Stosunki te co do zasady mogą być kształtowane na podstawie dwóch koncepcji budowy struktury organizacyjnej administracji, a mianowicie centralizacji oraz decentralizacji. Koncepcje te, choć z natury rzeczy przeciwstawne, nie wykluczają się wzajemnie, a wręcz uzupełniają. Jak słusznie bowiem podnosi P. Rączka: „[...] nie ma obecnie administracji do końca scentralizowanej czy zdecentralizowanej. Oba te procesy przebiegają w tym samym aparacie równoległe, dotyczą jedynie różnych jego części. Tym samym oceniając organizację administracji, można jedynie mówić o stopniach scentralizowania czy zdecentralizowania”<sup>702</sup>.

Jak twierdzi J. Filipek, pojęcie centralizacji nawiązuje do treści oraz zakresu zależności hierarchicznej, na którą składają się zależność osobowa i służbowa. Pierwsza z nich obejmuje m.in. zależność z zakresu decydowania o przyjęciu do służby, upoważnienie w sprawie zawieszenia w urzędowaniu, stosowanie środków odpowiedzialności służbowej, wszczynanie oraz popieranie postępowania dyscyplinarnego, przyznawanie awansów czy decydowanie w sprawach urlopów. Druga z kolei obejmuje swym zakresem upoważnienie do wydawania instrukcji i poleceń służbowych, wyznaczanie celów, kierunków działania, a także zadań podmiotów podporządkowanych w ramach służby itp.<sup>703</sup> Zdaniem J. Bocia kierowanie

---

[w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana oraz L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>702</sup> P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 11–12.

<sup>703</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków, s. 79-80; por. też J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 64.

organem niższym w ramach podległości służbowej odbywa się za pomocą dwojakiego rodzaju aktów: generalnych (okólników, instrukcji, wytycznych, zarządzeń) oraz indywidualnych (poleczeń służbowych, rozkazów). Prawu ich wydawania przez organ wyższy odpowiada obowiązek ich respektowania przez organ niższy<sup>704</sup>. Centralizacja zatem polega na takim zorganizowaniu aparatu administracji, gdzie organ niższego szczebla jest hierarchicznie podporządkowany organowi szczebla wyższego. Ponadto, co istotne, organy niższego szczebla charakteryzuje brak samodzielności oraz uzależnienie od organów wyższego szczebla<sup>705</sup>.

Z uwagi na przedmiot podejmowanych w tym rozdziale rozważań o wiele istotniejsze jest jednak zjawisko decentralizacji administracji publicznej. Jak zaznacza Z. Rybicki i S. Piątek, decentralizacja oznacza „prawne wyodrębnienie zakresu kompetencji polegających na wykonywaniu zadań państwa, związaniu tych kompetencji z określoną strukturą organizacyjną oraz określeniu sfery nadzoru nad wykonywaniem tych kompetencji przez organ nadrzędny<sup>706</sup>”.

W podobnym tonie zjawisko to opisuje J. Boć. Według tego autora decentralizacja jest taką formą organizacyjną administracji, w której „poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych<sup>707</sup>”.

Zdaniem S. Fundowicza przez decentralizację należy rozumieć „rozdzielenie zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego<sup>708</sup>”.

Z kolei J. Filipek podkreśla, że w przypadku administracji zdecentralizowanej nie może być mowy o istnieniu zależności osobowej oraz służbowej. Ich miejsce zajmuje bowiem charakterystyczne dla tego układu domniemanie na rzecz samodzielności i niezależności jednostki zdecentralizowanej. Owa samodzielność wyraża się w tym, że dana jednostka nie może być adresatem instrukcji i poleceń służbowych.

---

<sup>704</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 183.

<sup>705</sup> P. Antkowiak, *op. cit.*, s. 30.

<sup>706</sup> Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 177.

<sup>707</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 138, cyt za: P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 19.

<sup>708</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

Niezależność z kolei oznacza, że jej decyzje nie mogą być uchylane lub zmieniane w trybie nadzoru<sup>709</sup>.

Zdaniem P. Rączki samodzielność i niezależność, jako cechy decentralizacji, wynikają z wyodrębnienia podmiotowego, którego konsekwencją jest stworzenie własnej struktury organów realizujących przekazane zadania. Niezwykle istotne, według autora, jest stworzenie podmiotom zdecentralizowanym gwarancji owej samodzielności i niezależności na poziomie prawnym oraz faktycznym. Gwarancji prawnych należy upatrywać w szczególności w ustawowych gwarancjach istnienia podmiotów zdecentralizowanych (np. samorządy tworzone są w formie regulacji ustawowej), jak i w ustawowym przekazaniu im zadań oraz kompetencji. Fundamentalne znaczenie przy zapewnieniu samodzielności oraz niezależności ma ranga regulacji prawnej, którą są one gwarantowane, a mianowicie gwarancje takie muszą mieć rangę ustawową. Dzięki takiemu rozwiązaniu organy administracji rządowej muszą ograniczyć swoją ingerencję wyłącznie do środków przewidzianych w ustawach. Gwarancje faktyczne z kolei winny urzeczywistniać się przede wszystkim w stworzeniu niezależnych od administracji rządowej podstaw finansowania działalności podmiotów zdecentralizowanych. Innymi słowy chodzi o ich wyposażenie w niezależne od budżetu państwa źródła finansowania. Jest to niezwykle istotne, gdyż brak takich niezależnych źródeł mógłby istotnie zakłócić niezależność działania podmiotów zdecentralizowanych. Nie do przyjęcia byłaby bowiem sytuacja, w której poprzez sterowanie dopływem środków do jednostek zdecentralizowanych wywierany byłby wpływ na podejmowane przez nie decyzje. Samodzielność i niezależność podmiotu zdecentralizowanego w takim przypadku stałyby się iluzoryczne<sup>710</sup>.

Należy jednak zaznaczyć, że sama decentralizacja i podstawowe jej cechy w postaci samodzielności i niezależności mają charakter względny. Takie rozumienie zdaje się oczywiste choćby z tego względu, że przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłyby

---

<sup>709</sup> J. Filipek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 80.

<sup>710</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 32 i n. Słuszną uwagę w zakresie samodzielności finansowej samorządów zawodowych poczyniła M. Tabernacka. Zdaniem autorki bowiem „samorządy zawodowe jako instytucje powołane przez prawodawcę do wykonywania funkcji publicznych powinny działać w warunkach zabezpieczenia finansowego. Państwo, powierzając zadania publiczne strukturze od siebie niezależnej, powinno zapewniać wprawdzie środki na jego realizację, jednak podmiot realizujący zadanie publiczne powinien działać w warunkach regulacji prawnej umożliwiającej mu egzystencję poprzez zagwarantowanie prawne możliwości pozyskiwania środków finansowych. Gdyby samorządy zawodowe nie posiadały osobowości prawnej i zdolności posiadania majątku i gospodarowania nim i działalność ich opierałaby się jedynie na środkach finansowych przekazanych przez państwo w celu wykonania zadań publicznych, to nie byłby w ogóle samorządem, tylko agendą państwa powołaną do realizacji zadań poruczonych przez państwo”. Zob. M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 63.



do wniosku, zgodnie z którym podmiot zdecentralizowany bezwzględnie byłby autonomiczny wobec danego państwa<sup>711</sup>. Ponadto, jak podkreśla się w doktrynie, konieczność prawnego ograniczenia samodzielności podmiotów zdecentralizowanych wynika, po pierwsze, z konieczności zagwarantowania, że zadania publiczne przekazane danej jednostce będą w ogóle realizowane, po drugie, z konieczności zagwarantowania, że działania jednostki związane z wykonywaniem tych zadań będą zgodne z prawem, oraz po trzecie, że działania całego aparatu administracyjnego będą jednorodne, co wiąże się z korzystaniem przez administrację zdecentralizowaną z tych samych form działania, z których korzysta administracja scentralizowana<sup>712</sup>. Ową jednorodność działań aparatu administracyjnego można wyprowadzić z zasady jednolitości (unitarności) państwa, która ma istotne znaczenie dla zrozumienia zasady decentralizacji. Należy bowiem pamiętać, że podmioty zdecentralizowane działają na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a ich samodzielność wyznaczona jest przepisami prawa ustanowionymi przez suwerena, jakim jest Naród. Jednostki zdecentralizowane nie mogą wykraczać poza zakres samodzielności określony regulacjami ustanowionymi przez suwerena. Utworzenie podmiotów zdecentralizowanych przez parlament pozwala im działać na obszarze wyznaczonym przez parlament w imieniu Narodu<sup>713</sup>.

Instrumentem, który ogranicza samodzielność i niezależność jednostek zdecentralizowanych, jest instytucja nadzoru. Polega na możliwości władczego wkroczenia w działalność jednostki nadzorowanej w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa. Zakres oraz środki nadzoru wymagają szczegółowej podstawy prawnej. Nie może on być realizowany na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej<sup>714</sup>. Jak podnosi J. Filipek, wszelkie środki prawne, jakie organ nadzoru ma prawo zastosować wobec jednostki zdecentralizowanej, winny być szczegółowo i taksatywnie określone w przepisach i ustanawiać jedynie wyjątek od

---

<sup>711</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 186.

<sup>712</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 34–35.

<sup>713</sup> Tak S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, *op. cit.*, s. 24; zob. także wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48. W orzeczeniu tym podniesiono, że „Konstytucja gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednakże zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą TK, samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek. Do ustawodawcy należy uregulowanie ustroju jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów do organów samorządowych. Wola mieszkańców danej jednostki samorządowej nie jest jedynym źródłem władzy organów stanowiących. Władza ta ma również swoją podstawę w ustawie wyrażającej wolę całego Narodu i powierzającej danej jednostce wykonywanie zadań administracji publicznej w określonym zakresie”.

<sup>714</sup> Z. Rybicki, S. Piątek, *op. cit.*, s. 263.

zasady – wyjątek potwierdzający zasadę<sup>715</sup>. Trafnie omawianą instytucję przedstawia P. Rączka, według którego „[...] nadzorem można określić opartą na przepisach ustawy, potencjalną możliwość władczej ingerencji organów administracyjnych, działających w imieniu państwa i w jego interesie (przede wszystkim organów administracji rządowej), w proces wykonywania przez podmioty zdecentralizowane zadań należących do sfery administracji publicznej w celu zapewnienia ich realizacji i stosowania przy ich wykonywaniu zasad postępowania właściwych dla organów państwa”<sup>716</sup>.

W nauce prawa administracyjnego można spotkać się z dwoma podziałami decentralizacji. W ramach pierwszego z nich wskazuje się na decentralizację w znaczeniu funkcjonalnym oraz ustrojowym (strukturalnym). W znaczeniu funkcjonalnym wiąże się ona z oparciem relacji nadrzędności oraz podporządkowania na normach prawnych, które wyznaczają organowi podporządkowanemu sferę wyłącznej właściwości chronionej prawem, natomiast organowi nadrzędnemu zakres dopuszczalnej ingerencji w działalność organu podporządkowanego. Wyznaczenie sfery wkroczeń polega na określeniu przypadków uzasadniających ich konieczność, jak również prawną formę środków, jakie mogą być zastosowane. Należy jednak zwrócić uwagę, że stosunek łączący organ nadrzędny z organem podporządkowanym w układzie zdecentralizowanym określa się mianem nadzoru. Rozwiązanie takie jest przeciwstawne hierarchicznemu podporządkowaniu. Spektrum samodzielności organu podporządkowanego może być różne; kluczowe jednak jest to, że granice tej samodzielności są prawnie – z reguły ustawowo – określone, a organ dysponuje odpowiednimi środkami prawnymi służącymi ochronie jego kompetencji<sup>717</sup>.

Ustrojowe (strukturalne) znaczenie pojęcia decentralizacji wiąże się z kolei z przypisywaniem cech decentralizacji podmiotom wyodrębniającym się z aparatu państwa, które na podstawie i w granicach prawa podejmują się wykonywania administracji publicznej<sup>718</sup>. Zatem istota decentralizacji w znaczeniu ustrojowym polega na przekazaniu określonych zadań, które dotychczas skupione były w centrum,

---

<sup>715</sup> J. Filipek, *op. cit.*, s. 80, zob. też J. Boć, *op. cit.*, s. 185–186.

<sup>716</sup> P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 106.

<sup>717</sup> Z. Rybicki, S. Piątek, *op. cit.*, s. 176–177.

<sup>718</sup> *Ibidem*, s. 177.

czyli pierwotnym podmiocie administrującym, jakim jest państwo, innym podmiotom zdolnym do ich skutecznej realizacji<sup>719</sup>.

Kwestia drugiego podziału decentralizacji sprowadza się do wyodrębnienia decentralizacji terytorialnej oraz rzeczowej. Pierwsza z nich urzeczywistnia się w przekazaniu zadań państwa na poszczególne jednostki terytorialne. W tym przypadku o tworzeniu konkretnych podmiotów zdecentralizowanych nie decyduje w sposób najistotniejszy rodzaj zadań, lecz podział administracyjny. Innymi słowy przedmiot zdecentralizowanych zadań nie stanowi pierwotnej przyczyny utworzenia jednostek podziału. Za cel tego rodzaju decentralizacji trzeba przyjąć zbliżenie wykonywania określonego wycinka administracji do społeczności lokalnych poprzez przekazanie go jednostkom o mniejszym niż dotychczas zasięgu terytorialnym. Owo zbliżenie polega na włączeniu społeczeństwa do wykonywania zadań przekazanych oraz zagwarantowaniu organom je reprezentującym samodzielności w ich pełnieniu. Za typowy przykład decentralizacji terytorialnej trzeba oczywiście uznać samorząd terytorialny<sup>720</sup>.

Jak zauważa P. Rączka „[...] decentralizacją rzeczową jest natomiast decentralizacja nie ukierunkowana na przekazanie zadań o różnorodnym charakterze podmiotom o zasięgu mniejszym niż zasięg działania centrum, ale na przekazaniu pewnego stanowiącego określoną całość wycinka administracji podmiotom, które gwarantują ich lepsze wykonanie. [...] Celem tego rodzaju decentralizacji jest przekazanie podmiotom samodzielnym i niezależnym wykonywania określonego rodzaju funkcji państwa”<sup>721</sup>. Przykładem decentralizacji rzeczowej są niewątpliwie samorządy zawodowe.

### 3. Pojęcie samorządu

System administracji zdecentralizowanej wyraża się w tym, że obok administracji rządowej istnieje wiele innych podmiotów, które wykonują administrację samodzielnie. Należy do nich zaliczyć w szczególności związki publicznoprawne, czyli samorząd. Jak podnosi się w doktrynie, określenie „samorząd” służy oznaczeniu pewnego sposobu administrowania, a mianowicie administracji sprawowanej samodzielnie przez związki

---

<sup>719</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 30–31; oraz *idem*, *Nadzór nad samorządami zawodów medycznych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Marana oraz G. Łaszczyca, Zakamycze 1999, s. 94–95.

<sup>720</sup> Tak P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 26–27; zob. też M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Prawo administracyjne. Część I*, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, s. 45–47.

<sup>721</sup> *Ibidem*.

publicznoprawne. W publicystyce oraz języku potocznym słowa „samorząd” używa się również celem nazwania samego podmiotu administrującego<sup>722</sup>.

Mimo że w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji pojęcia „samorząd” uznawanych przez przedstawicieli doktryny, na potrzeby opracowania posłużę się tą zaproponowaną przez T. Rabską, jako że w mojej ocenie najlepiej oddaje ona istotę tego zjawiska. Zdaniem autorki na pojęcie samorządu składają się następujące elementy:

- wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa,
- powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej,
- posiadająca własną organizację, ustalona w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała,
- organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji; działając na podstawie prawa pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych,
- organy samorządu, nie będąc organami administracji państwowej, wchodzi jednak w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości<sup>723</sup>.

Dana jednostka nosi zatem miano samorządu, jeżeli charakteryzuje się wszystkimi wskazanymi wyżej elementami.

Odnosząc się syntetycznie do wymienianych przez T. Rabską komponentów definicji, trzeba zauważyć, że na pierwszy plan wysuwa się kryterium podmiotowe. Decentralizacja następuje bowiem na rzecz określonych grup społecznych. Ów element uspołecznienia pozwala na traktowanie samorządu jako jednej z form jednolitego procesu demokratyzacji zarządzania. Niezbędnym elementem samorządu jest substrat osobowy, dlatego można mówić o jego korporacyjnym charakterze. Nie mniej istotne jest również to, że działalność samorządu opiera się na przepisach prawa. Samorząd podlega bowiem stosunkowo szerokiej regulacji prawnej, określającej krąg jego uczestników, cele działania, organizację wewnętrzną, kompetencje oraz prawne formy działania organów samorządu. Członkostwo w samorządzie powstaje z mocy prawa,

---

<sup>722</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 227–228.

<sup>723</sup> T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Starościała, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1997, s. 349–350.

przez sam fakt przynależności do określonej grupy społecznej determinowanej np. miejscem zamieszkania czy wykonywaniem określonego zawodu. Podstawą działania samorządu jest określona prawem sfera zadań i kompetencji. Z reguły polegają one na samodzielnym zarządzaniu sprawami społeczności zorganizowanej w samorząd<sup>724</sup>. Należy również zwrócić uwagę, że samorząd stanowi o tyle kwalifikowaną formę decentralizacji, o ile przekazywanie zadań nie następuje bezpośrednio na rzecz organów, a właśnie na rzecz określonej grupy osób, w imieniu której działają powołane przez nią organy. Z uwagi na to szczególnego znaczenia w konstrukcji samorządu nabiera organizacja i jej przedstawicielski charakter<sup>725</sup>. Szeroko pojmowany aparat wykonawczy jest bez wątpienia niezbędnym elementem służącym do wykonywania zadań publicznych. Wyposażając określoną grupę społeczną we własną organizację, państwo musi jej jednocześnie zapewnić niezbędną dla decentralizacji niezależność. W związku z tym aparat wykonawczy jest w całości przekazany do dyspozycji grupy, którą ma on reprezentować w wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej. To powoduje, że organy samorządu mają w stosunku do danej grupy społecznej charakter przedstawicielski, ponieważ wykonując powierzone przez państwo zadania, działają w imieniu tej grupy, pozostając jednocześnie pod jej pełną kontrolą<sup>726</sup>. Istotnym elementem definicji artykułowanym przez T. Rabską jest fakt, że organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji i działając na podstawie prawa, pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych. Ów nadzór wyraża się w możliwości władczego wkroczenia w działalność jednostki nadzorowanej w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa. Zakres oraz środki nadzoru wymagają szczegółowej podstawy prawnej<sup>727</sup>. Ostatni zaś z elementów eksponowanych przez autorkę nie tyle określa kryteria kwalifikacji organizacji jako samorządów, co wskazuje na konsekwencje odszukania w danej strukturze wcześniej wymienionych cech. T. Rabska podkreśla bowiem, że organy samorządu, mimo że nie są organami administracji państwowej, wchodzą w skład jednolitego aparatu administracyjnego. Bez znaczenia pozostaje zatem, czy administracja publiczna sprawowana jest w strukturach hierarchicznego podporządkowania czy też przez podmiot zdecentralizowany. Wszystkie te części

---

<sup>724</sup> Z. Rybicki, S. Piątek, *op. cit.*, s. 445.

<sup>725</sup> T. Rabska, *op. cit.*, s. 346–347; M. Cherka, *Samorząd zawodowy a wolność zrzeszania się obywateli*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 63.

<sup>726</sup> Tak P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 35.

<sup>727</sup> Z. Rybicki, S. Piątek, *op. cit.*, s. 263.

stanowią bowiem łącznie pewną całość aparatu administracyjnego państwa, z czego wynikają dla podmiotów do niego należących pewne konsekwencje. Dla przykładu konieczne jest, aby w jego ramach stosowane były te same zasady postępowania w sferze zewnętrznej, które są uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>728</sup>.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że definicja zaprezentowana przez T. Rabską nie rozstrzyga ważnej kwestii dotyczącej samorządu, a mianowicie jego osobowości prawnej zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i publicznego. W literaturze przedmiotu różnie zapatrywano się na tę kwestię. Zdaniem T. Bigo podmiotem samorządu jest zawsze osoba prawna, gdyż samorząd jest podmiotem praw i obowiązków, które wykonuje we własnym imieniu<sup>729</sup>. Odmienne zdanie prezentował w tej kwestii J. Panejko. Autor bowiem stanowczo nie zgadzał się z twierdzeniem, że samorząd ma odrębną osobowość prawną w sferze prawa publicznego. Według niego wyłącznie władza państwowa jest władzą pierwotną i nieograniczoną. Z tego też względu osobowość prawna może istnieć wyłącznie na podstawie woli władzy państwowej<sup>730</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się również M. Jaroszyński, który stwierdził, że „[...] poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych”<sup>731</sup>. W koncepcji samorządu zaprezentowanej w 1977 roku przez T. Rabską można również zaobserwować negację konieczności wyposażenia samorządów w osobowość prywatnoprawną. Jak podnosi bowiem autorka „[...] we współczesnej [rok 1977 – przyp. K.K.] literaturze nikt [...] nie stawia formalnego wymogu osobowości prawnej [...]. Wynika to zarówno z braku wyodrębnienia majątku w niektórych formach samorządu (np. robotniczego), jak i ze zmniejszenia się roli stosunków umownych w działalności samorządu. Z tych względów nie rodzi się większa potrzeba konstrukcji osobowości w obrocie cywilnoprawnym”<sup>732</sup>. W podobnym tonie autorka ta wypowiedziała się co do kwestii podmiotowości publicznoprawnej, podnosząc, że „likwidacja [...] dualizmu administracyjnego i wprowadzenie jednolitego systemu organizacyjno-prawnego

---

<sup>728</sup> P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 36.

<sup>729</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152, cyt. za: P. Antkowiak, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 34.

<sup>730</sup> *Ibidem*.

<sup>731</sup> M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7, cyt. za: P. Antkowiak, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 34.

<sup>732</sup> T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, *op. cit.*, s. 347, cyt. za: P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 38.

eliminuje konstrukcję osobowości publicznoprawnej<sup>733</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że poglądy te były przez autorkę formułowane w innej rzeczywistości ustrojowo-politycznej. Po transformacji systemu politycznego, do której doszło w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w., stanowiska takie są trudne do zaakceptowania. Jak trafnie zauważa P. Rączka: „Obecnie konieczność wyposażenia samorządów w osobowość prawną jest oczywista i niezbędna dla właściwego zagwarantowania ich samodzielności”<sup>734</sup>. Jest to szczególnie istotne dla zachowania samodzielności majątkowej. Dzięki posiadaniu osobowości prawnej w sferze prawa prywatnego samorządy mogą być takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego, jak inne podmioty gospodarcze. Podobnie rzecz się ma w kwestii osobowości publicznoprawnej. Zasadniczo bowiem samorządom przyznaje się osobowość prawną o charakterze publicznym. Dzięki temu mogą one posiadać katalog własnych zadań i wykonywać je w sposób samodzielny. Tym samym stają się podmiotami tych zadań, a nie jedynie strukturą organizacyjną, której powierzono wykonywanie zadań w imieniu innego podmiotu<sup>735</sup>.

Dokonując typizacji samorządu, można zauważyć, że jeśli podstawą wyodrębnienia grupy społecznej tworzącej go jest zamieszkanie na wspólnym terenie, to wówczas mamy do czynienia z samorządem terytorialnym, nazywanym także komunalnym bądź powszechnym. Poza nim należy wyróżnić jeszcze samorząd specjalny. W jego ramach zaś samorząd gospodarczy, łączący ludzi o wspólnych interesach gospodarczych, samorząd wyznaniowy, łączący ludzi wspólnego wyznania religijnego, samorząd narodowościowy, łączący ludzi przyznających się do tej samej narodowości, oraz samorząd zawodowy, jednoczący grupy społeczne wykonujące ten sam zawód<sup>736</sup>.

#### 4. Pojęcie samorządu zawodowego

Pojęciem, które przez wzgląd na przedmiot rozważań wymaga sprecyzowania, jest pojęcie samorządu zawodowego. Jak wcześniej podniesiono, samorząd zawodowy jest jedną z rodzajowych form samorządu specjalnego. Można powiedzieć, że samorząd

---

<sup>733</sup>*Ibidem*.

<sup>734</sup> P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 38, zob. też P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 30.

<sup>735</sup>*Ibidem*, zob. też S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 99, szerzej na temat osobowości prawnej w prawie publicznym zob. S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, r.VII, nr 2(31), s. 64–86, oraz *idem*, *Decentralizacja...*, *op. cit.*, s. 31–33.

<sup>736</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 229.

zawodowy to organizacyjna forma zrzeszania się jednostek, ukształtowana na zasadzie więzi zawodowej, powstała celem reprezentowania ich interesów zarówno wobec instytucji państwa, jak i innych obywateli oraz sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem przez nich określonego zawodu zaufania publicznego<sup>737</sup>.

Podkreślenia niewątpliwie wymaga, że samorząd zawodowy jest instytucją konstytucyjną, której zasadnicze zręby określa przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Umieszczenie regulacji w strukturze ustawy zasadniczej (rozdział I – *Rzeczpospolita*) uzasadnia tezę, że prawodawca konstytucyjny dostrzega szczególną rolę samorządów zawodowych w kształtowaniu ogólnych zasad regulujących ustroj Rzeczypospolitej Polskiej<sup>738</sup>. Przypomnieć bowiem trzeba, że rozdział I Konstytucji RP zawiera najistotniejsze dla państwa polskiego rozstrzygnięcia ustrojowe. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>739</sup>, rozdział I Konstytucji RP wyraża najbardziej fundamentalne zasady ustrojowe, na których opiera się państwo polskie. Sam fakt umiejscowienia określonej normy prawnej w rozdziale I ustawy zasadniczej świadczy o niezwykle wysokiej randze oraz ogromnym znaczeniu, jakie prawodawca konstytucyjny przypisuje danej normie<sup>740</sup>. Z całą stanowczością należy zatem przyjąć, że konstytucyjne unormowanie instytucji samorządu zawodowego w rozdziale I Konstytucji RP jest wyrazem tego, że prawodawca konstytucyjny uznaje go za fundamentalną instytucję prawną oraz jeden z filarów, na którym ma się opierać ustroj Rzeczypospolitej Polskiej<sup>741</sup>. W orzecznictwie zresztą wprost przyznano, że postanowienia zawarte w art. 17 Konstytucji RP zawierają normy ustrojowe<sup>742</sup>.

Jak podnosi się w piśmiennictwie, ustrojowy charakter samorządów zawodowych oznacza, po pierwsze, że podmioty te składają się na strukturę instytucjonalną państwa,

---

<sup>737</sup> Por. H. Zięba-Załużska, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, MP 2005, nr 10, s. 493.

<sup>738</sup> M. Szydło, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja RP. Tom I...*, *op. cit.*

<sup>739</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5; z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 19/07, OTK-A 2007, nr 8, poz. 94; z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09, OTK-A 2012, nr 1, poz. 1.

<sup>740</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 116; oraz z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK-A, nr 7, poz. 82.

<sup>741</sup> M. Szydło, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja RP. Tom I...*, *op. cit.*

<sup>742</sup> Wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 107; wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45; zob. też postanowienie TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK-A 2012, nr 2, poz. 20.



a zatem na ustrój państwa w znaczeniu instytucjonalnym. Inaczej rzecz ujmując, korporacje zawodowe stanowią w swym założeniu istotny komponent instytucjonalno-ustrojowej struktury kraju, a więc mają i powinny mieć swe ustalone miejsce w obrębie struktury administracji publicznej. Po wtóre zaś, ustrojowy charakter samorządów zawodowych oznacza, że mają przesądzać o praktycznym kształcie ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego państwa. Podmioty te mają zatem wpływać w swym założeniu na procesy polityczne, gospodarcze i społeczne w kraju, będące wyrazem określonych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego oraz mają te procesy, we współpracy z innymi władzami publicznymi, współkształtować. Można zatem powiedzieć, że konstytucyjna rola samorządów zawodowych winna przejawiać się na wpływaniu na praktyczny kształt oraz funkcjonowanie ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>743</sup>.

Unormowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji przewiduje jedną z form decentralizacji rzeczowej, jaką w tym przypadku jest samorząd zawodowy. *Ratio legis* tej regulacji było utworzenie samorządów zawodowych jako zdecentralizowanego komponentu administracji publicznej, któremu powierzono rolę pomocniczą w wykonywaniu władztwa w celu realizacji zadań publicznych zarówno dla członków samorządowych, jako tzw. korporacji prawa publicznego, jak i dla dobra wszystkich obywateli, czyli szeroko pojętego interesu publicznego<sup>744</sup>. Można zatem powiedzieć, że celem jest swoistego typu „deetatyzacja” pewnej funkcji publicznej poprzez przekazanie jej korporacji samorządowej<sup>745</sup>. Jak podnosi się w orzecznictwie<sup>746</sup>: „[...] samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, polegającej na ustawowym powierzeniu określonej korporacji zawodowej realizacji określonych zadań publicznych w formach władczych dla administracji publicznej. Państwo, dokonując przesunięcia ciężaru administrowania sprawami związanymi z określoną grupą zawodową na samorzady zawodowe, przekazuje im ograniczone rzeczowo władztwo publiczne, zobowiązując jednocześnie do wykonywania powierzonych zadań w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

---

<sup>743</sup> Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.

<sup>744</sup> J. Szymański, *Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji we współpracy z Mazowieckim Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego*, Warszawa 2014, s. 22 i n.

<sup>745</sup> Wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.

<sup>746</sup> Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK-A 2013, nr 5, poz. 65.

Adresatem normy wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP jest ustawodawca zwykły, któremu konstytucja daje prawo tworzenia samorządów zawodowych w zależności od rzeczywiście występujących potrzeb społecznych. Jak podnosi się w orzecznictwie, tworząc samorząd zawodowy, organy państwowe cedują na niego swoje władztwo w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania zawodu zaufania publicznego. Dbłość o należyte wykonywanie zawodu jest bowiem pierwotnie zadaniem państwa, które może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu<sup>747</sup>.

Podkreślenia wymaga, że treść art. 17 ust. 1 Konstytucji wyraźnie sugeruje pewną swobodę ustawodawcy w przypadku podejmowania decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego. Jak już wcześniej wykazano (zob. podrozdział – *Samorząd zawodowy jako cecha definiująca*), wynika to z użycia we wspomnianym przepisie sformułowania „w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe”. Podjęcie decyzji w tym zakresie jest zatem suwerennym rozstrzygnięciem ustawodawcy, gdyż ustawa zasadnicza nie formułuje jako takiego prawa do samorządu zawodowego. Norma wynikająca z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ma bowiem charakter ustrojowy, a jej adresatem jest ustawodawca zwykły, który decyduje zarówno o zasadności utworzenia, jak i zniesienia samorządu zawodowego<sup>748</sup>. Co prawda w świetle literalnego brzmienia art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej utworzenie samorządów zawodowych nie jest obligatoryjne i spoczywa w gestii ustawodawcy, niemniej podejmując tego typu decyzję, prawodawca musi mieć świadomość, że powołując do życia konkretne samorzady zawodowe, tworzy jedną z fundamentalnych instytucji polskiego porządku konstytucyjnego, która ma mieć w swym założeniu charakter ustrojowy w opisywanym wcześniej dwojakim znaczeniu<sup>749</sup>.

Istotą samorządu zawodowego jest udzielona przez ustawodawcę samodzielność w zakresie organizacji wykonywania zawodu, określenia warunków jego wykonywania oraz kontroli nad należytym jego wykonywaniem, łącznie z odebraniem prawa jego wykonywania. Granice samodzielności samorządu zawodowego określa ustawa. O ile celem działania samorządu jest ochrona zawodu, o tyle granicą tej swobody musi być jego działanie w interesie publicznym<sup>750</sup>.

---

<sup>747</sup> *Ibidem*.

<sup>748</sup> Por. wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.

<sup>749</sup> M. Szydło, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja RP. Tom I...*, *op. cit.*.

<sup>750</sup> Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, Dz.U. Nr 54, poz. 573.

Tworząc samorząd zawodowy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, państwo powierza pewnej grupie zawodowej realizację określonych zadań publicznych oraz wyposaża ją w tym celu w odpowiednie kompetencje władcze<sup>751</sup>. Można powiedzieć, że samorząd upodmiotawia pewną grupę zawodową oraz umożliwia jej samodzielne rozstrzygnięcie w określonych granicach o swoich sprawach. W konsekwencji sprawuje on władztwo publiczne nad kwestiami tej grupy zawodowej. Samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, fachową wiedzę oraz zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot celem optymalnej realizacji zadań publicznych. Decentralizacja za pomocą samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając tym samym zainteresowanym korporacjom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą<sup>752</sup>. Jedną z głównych funkcji samorządów zawodowych tworzonych na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Uzasadnia to obowiązkową przynależność do samorządu wszystkich osób, wykonujących wspomniane profesje<sup>753</sup>.

---

<sup>751</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1991 r., sygn. II SA 298/91, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 61.

<sup>752</sup> Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25.

<sup>753</sup> Kwestia obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym zdaje się nie budzić wątpliwości. Była szeroko dyskutowana podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad kształtem regulacji dotyczącej możliwości tworzenia samorządów zawodowych. Dyskutanci co do zasady wypowiadali się, że obowiązek przynależności jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania instytucji samorządu zawodowego. I tak np. zdaniem K. Janika: „Istotą samorządu jest, po pierwsze – przymus, a nie dobrowolność”. Zob. Biuletyn Nr XI KKZN, Warszawa 1995, s. 143; jak podniósł z kolei L. Wiśniewski: „Samorządy zawodowe są formą zarządu publicznego, gdyż powołane są z mocy ustawy, zaś przynależność do nich jest obligatoryjna”. Zob. Biuletyn Nr XI KKZN, Warszawa 1995, s. 205; zdaniem J. Ciemnińskiego: „Istotą samorządu zawodowego nie jest zrzeszanie się, lecz wykonywanie władzy publicznej przez organizmy oparte na zasadzie przymusowego członkostwa”. Zob. Biuletyn Nr XIII KKZN, Warszawa 1995, s. 78; w podobnym tonie wypowiedział się P. Winczorek, którego zdaniem samorządy zawodowe „opierają się na zasadzie obejmowania wszystkich osób wykonujących dany zawód. Nieprzynależenie do korporacji zawodowej oznacza dla tych osób niemożność wykonywania zawodu”. Zob. Biuletyn KKZN Nr XXIX, Warszawa 1996, s. 31. Tożsame stanowiska wyrażane są obecnie w orzecznictwie. Zob. np. wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32. Mimo to jednak zdarzają się w piśmiennictwie odosobnione poglądy dotyczące tej materii. Przykładem może być stanowisko W. Skrzydło, który stwierdził, że „Z reguły przynależność do samorządu zawodowego nie jest obowiązkowa, a osoba wykonująca określony zawód może przystąpić do tej organizacji”. Zob. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydanie VII*, Warszawa 2013, LEX, komentarz do art. 17. Względy racjonalności przemawiają jednak za odrzuceniem takiego poglądu. Trzeba bowiem zauważyć, że wykluczenie przymusowego charakteru zrzeszenia samorządowego oraz przyjęcie dobrowolnej organizacji zawodowej oznaczałoby brak egzekutywy w ramach wykonywania funkcji samorządowych oraz poważnie ograniczyłoby nadzór państwa. Zob. T. Woś, *Samorząd zawodowy notariuszy w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2012, vol. LIX, s. 101.

## 5. Funkcje i zadania samorządów zawodowych

Dopuszczając ustawowe tworzenie samorządów zawodowych dla zawodów określanych mianem zawodów zaufania publicznego prawodawca konstytucyjny określił im dwie fundamentalne funkcje. Pierwsza z nich sprowadza się do reprezentowania na zewnątrz osób wykonujących tego typu zawody, druga natomiast do starań o zapewnienie należytego ich wykonywania, zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>754</sup>. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, obydwie te funkcje są jednakowo ważne, gdyż w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie nie ma powodów, aby którejkolwiek z nich przyznawać pierwszeństwo<sup>755</sup>. Ponadto podnosi się także<sup>756</sup>, że w praktyce jednoczesne wypełnianie funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie jest wolne od napięć czy też konfliktów między patrykularnymi interesami grupy wykonującej określony zawód a interesem publicznym, w granicach którego i dla którego ochrony samorząd sprawuje pieczę nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Nie zmienia to jednak istoty samorządu, wyrażającej się w nałożeniu na niego obowiązku harmonijnego łączenia wskazanych funkcji. Postanowienia Konstytucji należy rozumieć bowiem w ten sposób, że samorząd zawodowy ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych.

### 5.1. Reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego

Fundamentalną funkcją samorządu zawodowego, której umocowanie wynika wprost z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest reprezentowanie środowiska zawodowego. Jak podnosi się w piśmiennictwie, owo „reprezentowanie” przez korporacje zawodowe osób wykonujących zawody zaufania publicznego w żadnym razie nie powinno być utożsamiane wyłącznie z wąsko rozumianą reprezentacją w znaczeniu

---

<sup>754</sup> O ile reprezentowanie to funkcja skierowana na zewnątrz, o tyle sprawowanie pieczy należy łączyć z wewnętrzną sferą funkcjonowania samorządu zawodowego. Zob. P. Tuleja, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, LEX. Zob. także wyrok TK z dnia 22.05.2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

<sup>755</sup> Wyrok TK z dnia 22.05.2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86; zob. też R. Kmieciak, *Samorząd zawodowy w strukturze administracji państwa*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s. 24.

<sup>756</sup> Wyrok TK z dnia 22.05.2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

cywilnoprawnym. Reprezentację tę należy bowiem rozumieć możliwie szeroko jako ogół działań korporacji zawodowych w sferze zewnętrznej, podejmowanych w interesie osób wykonujących zawody zaufania publicznego, przy czym chodzi tutaj zarówno o reprezentowanie osób wykonujących tego typu profesje, rozpatrywanych w ujęciu jednostkowym (indywidualnym), jak i reprezentowanie ich jako pewnej zbiorowości charakteryzującej się jasno zdefiniowaną wspólnotą interesów i innymi ścisłymi więziami środowiskowymi<sup>757</sup>. Reprezentacja taka może objawiać się zatem w formułowaniu wobec innych podmiotów określonych oczekiwań, potrzeb, interesów istniejących po stronie osób wchodzących w skład określonej korporacji (zarówno w ujęciu indywidualnym, jak i zbiorowym), załatwianiu istotnych dla przedstawicieli danych zawodów spraw, w tym podejmowaniu się obrony ich interesów, występowaniu w roli rzeczników korporacji czy poszczególnych członków w jej skład wchodzących, a także występowaniu w roli odbiorcy określonych skarg, żądań, zażaleń, pretensji itp.<sup>758</sup>

Jak podnosi się w orzecznictwie, omawiana funkcja odnosi się do reprezentowania na zewnątrz osób wykonujących zawody zaufania publicznego, a więc reprezentowania ich zarówno wobec obywateli, jak i przed organami państwa<sup>759</sup>. W pierwszym ze wskazanych przypadków działalność taka może urzeczywistniać się poprzez konsultacje samorządów zawodowych z innymi środowiskami społecznymi w kwestiach będących przedmiotem ich wspólnego zainteresowania oraz organizowanie z nimi pewnych wspólnych przedsięwzięć, np. konferencji naukowych czy prac nad projektami przyszłych rozwiązań prawnych. W zakres reprezentowania jednostek wykonujących zawody zaufania publicznego wobec obywateli wpisuje się także występowanie przez przedstawicieli samorządu zawodowego w mediach oraz prezentowanie tam poszczególnych poglądów i stanowisk<sup>760</sup>. Działania takie winny służyć podnoszeniu prestiżu zawodowego zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej<sup>761</sup>. Z kolei reprezentacja samorządu zawodowego wobec organów państwa może przybierać postać uczestnictwa przedstawicieli samorządów w konsultacjach z odpowiednimi organami władzy publicznej, poprzedzających

---

<sup>757</sup> *Ibidem.*

<sup>758</sup> *Ibidem.*

<sup>759</sup> Wyrok TK z dnia 22.05.2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

<sup>760</sup> M. Szydło, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja RP. Tom I...*, *op. cit.*

<sup>761</sup> Por. J. Smarż, *Samorząd zawodowy...*, *op. cit.* s. 199.

ustanowienie aktów prawnych<sup>762</sup>, występowania do określonych organów z petycjami, wnioskami, skargami czy udziału w postępowaniach sądowych (przed sądami powszechnymi, administracyjnymi, Trybunałem Konstytucyjnym) lub postępowań administracyjnych, które dotyczą spraw poszczególnych (pojedynczych) osób wykonujących zawody zaufania publicznego, spraw grup takich osób, czy też wreszcie spraw całej korporacji zawodowej<sup>763</sup>.

## **5.2. Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego**

Zważyć trzeba, że regulacja zawarta w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP upoważnia samorządy zawodów zaufania publicznego do sprawowania „pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów”. Owa piecza ma być sprawowana – z wyraźnego nakazu prawodawcy – „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Sformułowanie to, po pierwsze – precyzuje cel oraz granice sprawowanej „pieczy”. Celem tym jest przestrzeganie właściwej jakości – w sensie merytorycznym i prawnym – czynności składających się na wykonywanie zawodów. Stan docelowy prawodawca określił zwrotem: „należyte wykonywanie zawodów”. Po drugie zaś, cytowane sformułowanie wyznacza ramy oraz ukierunkowanie sprawowanej pieczy. Ramy te determinuje bowiem „interes publiczny”. A zatem sprawowana piecza winna służyć – mocą postanowienia konstytucyjnego – ochronie tego interesu. Jakikolwiek działanie samorządu zawodowego w zakresie sprawowania pieczy podlega konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, która jest dokonywana z punktu widzenia interesu publicznego i ukierunkowana jest na jego ochronę<sup>764</sup>.

Zakres przedmiotowy „pieczy” określa konstytucyjny termin „należyte wykonywanie zawodu”. Wskazuje on, że „pieczę” objęte zostały te czynności, które należą do zakresu zadań realizowanych w ramach wykonywania zawodu. Podkreślić

---

<sup>762</sup> Dla przykładu do zakresu działania Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych należy „udzielanie opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków dotyczących unormowań prawnych z zakresu ochrony zdrowia”. Zob. art. 47 pkt 3 Diag.Lab.U., zob. też S. Pawłowski, *Zawody zaufania publicznego jako zawody regulowane*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 412; por. także P. Rączka, *Rola samorządów zawodowych w kształtowaniu relacji między państwem a korporacjami zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, pod red. L. Bieleckiego, Warszawa 2018, s. 413.

<sup>763</sup> M. Szydło, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja RP. Tom I...*, *op. cit.*

<sup>764</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9.

przy tym należy, że „piecza” nie jest tożsama z „nadzorem” nad należyтым wykonywaniem zawodu. Jest to bowiem pojęcie znacznie szersze, które swym zakresem obejmuje m.in. udzielanie wsparcia (pomocy) członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków, lecz także egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania zawodu. W aspekcie podmiotowym „piecza” odnosi się do wszystkich członków samorządu zawodowego jako osób wykonujących zawód zaufania publicznego.

Trzeba przy tym zastrzec, że owo sprawowanie „pieczy” winno odbywać się w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jak podnosi się w literaturze<sup>765</sup>, zwrot „piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego” winien być rozumiany szeroko. Nazbyt wąskie jego tłumaczenie może bowiem w kontekście art. 17 ust. 1 Konstytucji RP spowodować brak uwzględnienia fundamentalnych cech tego samorządu.

Trafnie w analizowanym zakresie wypowiada się J. Smarż, zdaniem której przez „pieczę” należy rozumieć „[...] wyrażenie przez ustawodawcę obowiązku ciążącego na samorządzie, którego zadaniem jest zapewnienie przez członków samorządu wysokiej jakości wykonywanego zawodu w stopniu, który nie uszczuplałby w społeczeństwie zaufania do jego przedstawicieli, a ponadto wykonywanie zawodu w sposób gwarantujący ochronę interesu publicznego”<sup>766</sup>. Ponadto, jak podkreśla autorka, w zakresie konstytucyjnej „pieczy” znajduje się „[...] realizacja dobra własnego samorządu i jego członków, przejawiająca się w dbałości o przychylną opinię społeczeństwa oraz dobra publicznego poprzez służebność wobec interesu publicznego (wykonywanie zawodu w granicach interesu publicznego)”<sup>767</sup>.

Z orzecznictwa zaś wynika, że sprawowanie przez samorzady zawodowe „pieczy” nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego odgrywa szczególną rolę w zapewnieniu realnego „zaufania publicznego”, które winno towarzyszyć wykonywaniu tego typu profesji<sup>768</sup>. W kontekście prowadzonych rozważań zachodzi zatem konieczność określenia zakresu tej konstytucyjnej funkcji oraz charakteru wykonywanych w jej ramach zadań przez samorzady zawodowe.

---

<sup>765</sup> H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorzady zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes...*, op. cit., s. 35.

<sup>766</sup> J. Smarż, *Samorząd zawodowy...*, op. cit. s. 170.

<sup>767</sup> *Ibidem*.

<sup>768</sup> Wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.

### 5.2.1. Reglamentacja działalności zawodowej

Dbłość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest pierwotnie zadaniem państwa. Może być ono przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu<sup>769</sup>. Wówczas to na jego barkach spoczywa zapewnienie właściwego wykonywania tego typu profesji. Jest to o tyle istotne, o ile wykonywanie danego zawodu ma szczególne znaczenie społeczne<sup>770</sup>. Nie należy bowiem zapominać, że to właśnie w korporacjach zawodowych kształtowane są zasady uznawane w danym zawodzie za wartości. To samorzady zawodowe kreują oraz dbają o wizerunek profesjonalisty wykonującego swój zawód zgodnie z oczekiwaniami społecznymi i we wskazanym przez państwo obszarze. A zatem ciężar odpowiedzialności zarówno za poziom, jak i jakość wykonywania określonego zawodu spoczywa na władzach samorządowych<sup>771</sup>.

Trzeba jednak zauważyć, że aby samorząd zawodowy mógł być w pełni odpowiedzialny za działania bądź zaniechania swoich członków, konieczne jest wyposażenie go w podstawowy środek służący realizacji tej funkcji, którym bez wątplenia jest możliwość wydawania decyzji w przedmiocie stwierdzenia prawa do wykonywania zawodu<sup>772</sup>. Już bowiem sama istota decentralizacji zakłada konieczność powierzenia samorządowi zawodowemu kompetencji oraz zadań o charakterze *stricte* publicznym, w tym władczym, sprawowanym wobec wszystkich osób wykonujących określony zawód zaufania publicznego<sup>773</sup>. Jak podnosi się w judykaturze<sup>774</sup>, w skład takich kompetencji niewątpliwie wchodzi decydowanie o prawie wykonywania zawodu.

Przechodząc na grunt regulacji odnoszących się do poszczególnych zawodów zaufania publicznego, można dostrzec, że ustawodawca z reguły kwestię decydowania o prawie wykonywania zawodu pozostawia w gestii samorządu zawodowego. Do nielicznych wyjątków w tym zakresie należy zawód komornika sądowego.

---

<sup>769</sup> *Ibidem*, zob. też wyrok TK z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 83.

<sup>770</sup> P. Rączka, *Funkcje i zadania samorządu komorników sądowych*, [w:] *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000, s. 224.

<sup>771</sup> K. Pol, *O samorządzie zawodowym zawodu zaufania publicznego*, NC 2005, nr 3/90/198, s. 78–79; zob. też K. Kosiński, *Rola...*, *op. cit.*, s. 72; oraz E. Zielińska, *Kompetencje w zakresie przyznawania i odbierania prawa wykonywania zawodu jako wyznacznik stopnia samorządności organów dyscyplinarnych*, [w:] E. Zielińska, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 55–58, cyt. za J. Smarż, *Samorząd zawodowy...*, *op. cit.* s. 189.

<sup>772</sup> S. Pawłowski, *Ustrój i zadania...*, *op. cit.* s. 97; *idem*, *Zawody zaufania...*, *op. cit.*, s. 412; zob. też wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

<sup>773</sup> K. Kosiński, *Rola...*, *op. cit.*, s. 72.

<sup>774</sup> Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.



Zgodnie bowiem z treścią art. 12 ust. 1 Kom.Sąd.U. to Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego powołuje go na stanowisko komornika, w drodze decyzji, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej o zainteresowanym. Rada izby komorniczej nie ma statusu strony w toczącym się postępowaniu administracyjnym<sup>775</sup>.

Wobec takiego stanu rzeczy zasadny zdaje się wniosek, że ustawodawca przekazuje samorządowi komorniczemu w kwestii powołania na stanowisko komornika sądowego funkcję wyłącznie doradczą. Udział korporacji w tej procedurze sprowadza się jedynie do wyrażenia opinii o kandydacie<sup>776</sup>. Jak bowiem podnosi się w judykaturze, „[...] opinie samorządu komorniczego są jednym z dowodów oceny przydatności kandydata do wykonywania zawodu komornika sądowego, nie są jednak dla Ministra wiążące”<sup>777</sup>.

Wydaje się jednak, że do takiego rozwiązania należy odnieść się krytycznie. Bez wątplenia bowiem kompetencje, by stwierdzać prawo do wykonywania zawodu, stanowią w dużej mierze o randze samorządu. Już sama treść konstytucyjnej regulacji mówi wprost o „sprawowaniu pieczy nad właściwym wykonywaniem zawodu”. Jednak do realizacji tej fundamentalnej funkcji warunkiem *sine qua non* jest wyposażenie samorządu zawodowego w kompetencje władcze w kwestii powoływania jego członków. W mojej opinii przekazanie kompetencji do powołania komornika sądowego wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości jest wyrazem zbyt daleko idącej ingerencji w autonomię samorządu zawodowego oraz jest niedostateczne w kontekście art. 17 ust. 1 Konstytucji. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd NSA, który w wyroku z dnia 16 lutego 1994 e., sygn. II SA 1297/93, zasadnie podniósł, że „[...] nie powinna być akceptowana w państwie taka interpretacja obowiązujących przepisów, która dopuszcza nałożenie na organizację samorządu zawodowego obowiązków w zakresie zapewnienia przez jego członków poszanowania prawa i rzetelności wykonywanych zadań, a jednocześnie pozbawia go realnego wpływu na to, kto będzie jego członkiem”.

---

<sup>775</sup> Podobne rozwiązanie przewidziane jest w stosunku do zawodu notariusza. Z regulacji zawartej w art. 10 § 1 Pr.Not.U. wynika bowiem, że notariusza powołuje i wyznacza jego siedzibę Minister Sprawiedliwości na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej.

<sup>776</sup> K. Kosiński, *Rola...*, *op. cit.*, s. 73.

<sup>777</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. VI SA/Wa 2154/05. W przypadku gdy opinia samorządu zawodowego nie ma charakteru wiążącego, samorząd nie ma nawet możliwości „współdecydowania”, w konsekwencji nie można mówić o realnym wpływie na decyzję centralnego organu administracji publicznej. Zob. S. Pawłowski, *Ustrój i zadania...*, *op. cit.*, s. 108.

### 5.2.2. Prawodawstwo wewnątrzsamorządowe

Do istoty konstytucyjnej instytucji samorządu zawodowego należy określony przepisami ustawy zakres samodzielności prawodawczej<sup>778</sup>. Chodzi zatem o „[...] podejmowanie czynności prawnych mających na celu ukształtowanie sytuacji prawnej ich adresatów poprzez kształtowanie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”<sup>779</sup>. Uprawnienia uchwałodawcze określone przepisami poszczególnych ustaw korporacyjnych są bez wątpienia wyrazem tej samodzielności.

Oczywiście działalność prawodawcza korporacji zawodowych stanowi jedynie pewną część całej aktywności tych podmiotów, mającej na celu realizację przekazanych im w procesie decentralizacji zadań publicznych. Jest to bez wątpienia jednak część niezwykle istotna, która ma podstawowe znaczenie zarówno dla bytu i właściwego funkcjonowania poszczególnych organów samorządowych, jak i dla całych korporacji zawodowych, które prowadzą swą aktywność zawodową w zakresie wykonywania zawodów zaufania publicznego. Regulacje prawne stanowione przez korporacje służą głównie dookreśleniu regulacji ustawowych. Uwzględniają specyfikę środowisk zawodowych, wykonywania czynności zawodowych oraz interesów członków korporacji. Dzięki możliwości stanowienia prawa samorząd może np. wyznaczać standardy prawidłowego i przede wszystkim etycznego wykonywania zawodu, czy też wypełniać luki w regulacjach ustawowych dotyczących struktur samorządowych<sup>780</sup>.

Należy jednak zauważyć, że prawodawstwo wewnątrzkorporacyjne nie jest podstawową działalnością prawodawczą skierowaną na członków samorządów zawodowych. Ma ono bowiem charakter subsydiarny wobec podstawowej działalności organów państwowych w tym zakresie, zarówno ustawodawczych, jak i tych administrujących sprawami korporacji, np. poszczególnych ministrów nadzorujących działalność zawodową<sup>781</sup>. Warto przy tym pamiętać, że samodzielność prawodawcza może być urzeczywistniana wyłącznie w granicach ustawowego porządku, w związku z czym i te przejawy działalności samorządu zawodowego są poddawane kontroli organów państwowych. Z tak rozumianą samodzielnością pozostają w sprzeczności działania normodawcze samorządu, które przekraczają zakres upoważnień

---

<sup>778</sup> Wyrok SN z dnia 13 maja 1999 r., sygn. III SZ 1/99, OSNP 2000, nr 22, poz. 840.

<sup>779</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 13.

<sup>780</sup> *Ibidem*, s. 13, 116.

<sup>781</sup> *Ibidem*, s. 13, 117.

prawotwórczych i są wykorzystywane do celów sprzecznych z interesem publicznym, a zwłaszcza te, które zmierzają do faktycznego derogowania przepisów ustawowych<sup>782</sup>.

### 5.2.3. Prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego

Kolejnym zadaniem publicznym, które w kontekście funkcjonowania korporacji zawodowych należy uznać za podstawowe, jest prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego<sup>783</sup>. Mimo że szeroko zakrojone rozważania dotyczące postępowania dyscyplinarnego oraz samej odpowiedzialności dyscyplinarnej zostały zawarte w rozdziale pt. *Odpowiedzialność dyscyplinarna w zawodach zaufania publicznego*, to jednak warto w tym miejscu syntetycznie odnieść się do tej materii.

Nie sposób wyobrazić sobie, by samorząd pozbawiony kontroli nad respektowaniem zasad rzetelnego, uczciwego oraz zgodnego z wypracowanymi od lat regułami etyki zawodowej postępowania członków korporacji mógł działać właściwie. Wynika to ze specyfiki tej instytucji, której istota tkwi w samodzielności i niezależności w wykonywaniu zadań publicznych. Jak istotnie wskazuje się w orzecznictwie „[...] wyodrębnienie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadanie im pozasądowego charakteru znajdować może podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności”<sup>784</sup>.

Analiza ustaw korporacyjnych prowadzi do wniosku, że sądownictwo dyscyplinarne z reguły pozostaje w całości w kompetencjach samorządu. Wyjątek w tym zakresie stanowi samorząd komorniczy. W myśl bowiem regulacji zawartych w Kom.Sąd.U. organy samorządu zawodowego są właściwe wyłącznie w postępowaniu dyscyplinarnym pierwszoinstancyjnym. W drugiej instancji orzekanie w sprawach dyscyplinarnych pozostawiono w kompetencji sądów apelacyjnych. Takie rozwiązanie trudno jednak uznać za właściwe. Sądownictwo dyscyplinarne pełni bowiem konstytucyjną funkcję w zakresie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Odebranie go samorządowi zawodowemu, choćby w drugiej instancji istotnie ogranicza możliwość sprawowania pieczy w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ponadto oczywiste jest, że osoby zasiadające w składach orzekających

---

<sup>782</sup> Wyrok SN z dnia 13 maja 1999 r., sygn. III SZ 1/99, OSNP 2000, nr 22, poz. 840.

<sup>783</sup> Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76; wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 66; por. wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 5; zob. też S. Pawłowski, *Zawody zaufania...*, *op. cit.*, s. 412.

<sup>784</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.

muszą doskonale orientować się w problematyce etosu zawodowego. Powinny to być zatem osoby wykonujące tę samą profesję co obwiniony. Posiadają one bowiem kompetencje pozwalające im właściwie określić wymagania etyczne i profesjonalne stawiane osobom podlegającym odpowiedzialności dyscyplinarnej, a przez to dokonać oceny, czy doszło do przewinienia dyscyplinarnego. Rację zatem należy przyznać K. Dudce, według której „[...] istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest oddanie sprawcy deliktu dyscyplinarnego pod osąd członków własnej korporacji zawodowej, co wynika z potrzeby ochrony jej samorządności i autonomii. Tylko członkowie danej grupy zawodowej są w stanie ocenić, czy standardy etyczne i zawodowe zostały naruszone i w jakim stopniu ten czyn miał wpływ na społeczne postrzeganie korporacji jako całości”<sup>785</sup>.

Zadaniem wewnątrzkorporacyjnym, które niejako wiąże się z sądownictwem dyscyplinarnym, jest sprawowanie sądownictwa polubownego. Jego realizacja służyć ma rozwiązywaniu konfliktów powstałych pomiędzy członkami samorządu zawodowego. Kompetencje w tym zakresie nie przysługują jednak wszystkim korporacjom. Jak podnosi się w doktrynie<sup>786</sup>, w odniesieniu do tego typu konfliktów konieczne przy tworzeniu regulacji prawnych oraz decydowaniu czy samorząd jako podmiot publiczny, jest właściwy do decydowania w kwestiach wewnątrzkorporacyjnych sporów, jest rozstrzygnięcie problemu, na ile tego rodzaju kwestie winny być przedmiotem orzekania przez organy samorządowe, a na ile tego typu spory należy traktować jako mające charakter prywatny i pozostawić ewentualnej kognicji sądownictwa powszechnego. Można by jednak przyjąć, że w tych przypadkach, gdzie dla należytego wykonywania zawodów zaufania publicznego konieczne jest posiadanie autorytetu, który może zostać podważony uwikłaniem w procesy pomiędzy członkami tej samej korporacji – a jest tak w gruncie rzeczy w zdecydowanej większości tego typu profesji – tam wszelkie spory winno rozstrzygać się wewnątrz samorządu zawodowego i jeśli to tylko możliwe, bez angażowania organów zewnętrznych.

---

<sup>785</sup> K. Dudka, *Aksjologia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom i asesorum sądów powszechnych, na tle niektórych regulacji działu II rozdziału III ustawy z 27 lipca 2001 r. – prawo o sądach powszechnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4(17), s. 46; zob. także P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, PiP 1998, z. 8, s. 5; P. Rączka, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 106; oraz *idem*, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 111–112; J. Jagieła, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*; K. Kosiński, *Rola...*, *op. cit.*, s. 82–83; T. Niedziński, *op. cit.*, s. 87; P. Skuczyński, *Nierepresyjne...*, *op. cit.*, s. 47; W. Mojski, *op. cit.*, s. 26, autor wskazuje na „[...] konieczność stworzenia systemu samorządowego postępowania dyscyplinarnego”.

<sup>786</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 113.

#### 5.2.4. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych środowiska

Wysokie kwalifikacje zawodowe osób wykonujących zawody zaufania publicznego stanowią, obok kwalifikacji etycznych, gwarancję realizacji ich doniosłej roli społecznej. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych jest niezbywalnym prawem i obowiązkiem każdego z przedstawicieli tego typu profesji, wynikającym wprost z regulacji ustawowych i zbiorów etyk zawodowych dotyczących poszczególnych zawodów<sup>787</sup>. Z realizacją tego prawa i obowiązku skorelowany jest obowiązek prowadzenia przez samorządy zawodowe doskonałości zawodowych<sup>788</sup>. Wychodząc naprzeciw temu, samorządy zawodowe prowadzą działalność edukacyjną poprzez organizację szkoleń, konferencji oraz kursów. Odbywają się one zarówno w formie stacjonarnej, jak i e-learningowej. Działania te samorząd może realizować we własnym zakresie lub zlecić ich przeprowadzenie uniwersytetom lub innym wyspecjalizowanym instytucjom. Szkolenia powinny być zorganizowane w sposób tematycznie zróżnicowany. Wiele korporacji zawodowych prowadzi również działalność wydawniczą w zakresie publikowania opracowań monograficznych oraz czasopism zawodowych. Wydawnictwa korporacyjne częstokroć zajmują się także kompleksowym wdrażaniem technologii informatycznych (np. programów komputerowych) wspomagających wykonywanie czynności zawodowych, czy ułatwiających komunikację<sup>789</sup>. Elementem wyróżniającą działalność niektórych samorządów zawodowych jest też funkcjonowanie w ich ramach ośrodków naukowych. Ich zadania sprowadzają się m.in. do prowadzenia prac badawczych, opiniowania projektów aktów prawnych, zajmowania stanowisk w przedmiocie aktualnych problemów danego środowiska zawodowego czy naukowego wspierania działalności organów samorządu zawodowego<sup>790</sup>. Ponadto samorządy uczestniczą aktywnie w przeprowadzaniu szkoleń aplikacyjnych (zawody prawnicze) bądź związanych z uzyskaniem stopni specjalizacji (jak np. zawód lekarza). Wiele korporacji zawodowych wprowadza również systemy weryfikacji podnoszenia kwalifikacji zawodowych wiążące się ze zdobyciem określonej liczby punktów z tytułów odbytych

---

<sup>787</sup> Zob. np. art. 30 Diag.Lab.U.

<sup>788</sup> Zob. np. art. 10 ust. 2 pkt. 12 Lek.Wet.U., jak również art. 5 pkt 7 Izb.Lek.U.

<sup>789</sup> Dla przykładu do zakresu działania Krajowej Rady Komorniczej należy m.in. utworzenie i prowadzenie systemu teleinformatycznego obsługującego elektroniczne licytacje publiczne, zob. art. 202 ust. 1 pkt 19 Kom.Sąd.U.

<sup>790</sup> Zob. np. Statut Ośrodka Naukowo-Szkoleniowego przy Krajowej Radzie Komorniczej, dostępny na stronie: [https://www.komornik.pl/?page\\_id=177#menu](https://www.komornik.pl/?page_id=177#menu) (dostęp z dnia 24.04.2021).

szkoleń<sup>791</sup> czy wydanych publikacji<sup>792</sup>. Dzięki temu mogą czuwać nad realizacją obowiązku doskonalenia zawodowego przez ich członków, a w przypadku stwierdzenia umyślnego naruszenia tego obowiązku – podejmować przewidziane prawem działania dyscyplinujące, w tym także wszczynać postępowanie dyscyplinarne.

Bez wątpienia ogół wskazanych wyżej działań ma niebagatelne znaczenie dla podnoszenia rangi zawodu oraz uczestniczy w tworzeniu prawidłowej praktyki zawodowej.

### 5.2.5. Ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej

Problematyka dotycząca etyki zawodowej była już przedmiotem wcześniejszych rozważań. Szeroko zakrojona analiza tej materii została przeprowadzona w rozdziale II pt. *Etyka zawodowa w zawodach zaufania publicznego*. Niemniej jednak przez okoliczność, że ustalanie i krzewienie etyki zawodowej należy do normatywnie wyznaczonych samorządom zawodowym zadań publicznych, trzeba uznać za zasadne ogólne odniesienie się do tej kwestii.

Etyka zawodowa jest swego rodzaju odmianą etyki. Wyraża się przez zespół norm odpowiadających na pytanie, jak ze względów moralnych przedstawiciele poszczególnych profesji powinni lub nie powinni się zachowywać<sup>793</sup>. Nazywana bywa także deontologią zawodową ze względu na postrzeganie jej jako zbioru obowiązków związanych z należyтым etycznie wykonywaniem określonego zawodu<sup>794</sup>.

Śmiało można stwierdzić, że etyka zawodowa w przypadku zawodów zaufania publicznego wyznacza normy postępowania równie istotne jak normy prawne. Gwarantuje przez to prawidłowe wykonywanie tego typu profesji, czyli umożliwia prawidłową realizację zadań państwa w zakresie zagwarantowania obywatelom możliwości korzystania z usług na odpowiednim do rozwoju państwa oraz stosunków społecznych poziomie<sup>795</sup>.

Jak zasadnie podnosi się w literaturze przedmiotu: „Niewątpliwie rolą samorządu zawodowego jest kształcenie elit narodowych, kształtowanie w nich nie tylko wiedzy

---

<sup>791</sup> Zob. np. art. 18 ust. 4 Zaw.Lek.U.

<sup>792</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 110; zob. też Uchwała nr 30/B/VII/2008 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 6 czerwca 2008 r. w sprawie określenia zasad wypełniania przez radcę prawnego obowiązku brania udziału w szkoleniach zawodowych.

<sup>793</sup> I. Łazari-Pawłowska, *Etyka. Pisma wybrane*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 84.

<sup>794</sup> I. Bogucka, [w:] *Etyka w administracji publicznej*, pod red. I. Boguckiej i T. Pietrzykowskiego, Warszawa 2012, s. 80.

<sup>795</sup> P. Rączka, *Funkcje i zadania...*, *op. cit.*, s. 234.

i umiejętności, ale także najwyższych zasad etycznych i deontologicznych [...]”<sup>796</sup>. Z tego powodu ustalanie zasad etycznych staje się jednym z fundamentalnych zadań publicznych przekazywanych samorządom zawodowym<sup>797</sup>.

Normy etyczne powstają w długotrwałym procesie. Są bowiem kształtowane oddolnie przez środowiska zawodowe, które akceptując pewne wzorce zachowań, zaczynają je w końcu traktować jako standardy prawidłowego wykonywania zawodu. Na samorządzie zawodowym spoczywa obowiązek ich ustalania, krzewienia oraz dbania o ich przestrzeganie. Odbywa się to przede wszystkim poprzez wydawanie adresowanych do członków korporacji zasad etycznego wykonywania zawodu, zwanych również kodeksami etyki zawodowej.

Podkreślenia jednak wymaga fakt, że o ile sama konieczność przekazania samorządom zawodowym zadania ustalenia zasad etycznych nie budzi wątpliwości, to już sam sposób dokonania tego przez ustawodawcę jest wielce problematyczny. Wątpliwości wzbudzają m.in. kwestie stosowanej przez ustawodawcę terminologii czy właściwości poszczególnych organów do ustalenia samych reguł etycznych. W tym miejscu pozostawię to jednak bez komentarza, odsyłając jednocześnie do ustaleń zawartych w podrozdziale pt. *Legalizacja etyki zawodowej*.

#### **5.2.6. Nadzór i kontrola samorządu nad wykonywaniem zawodu**

Kolejnym tradycyjnym zadaniem samorządów zawodowych jest czuwanie nad właściwym poziomem wykonywania zawodu poprzez sprawowanie nadzoru<sup>798</sup> i kontroli<sup>799</sup>. Bez wątplenia bowiem w przypadku zawodów zaufania publicznego istotne jest, by czynności zawodowe wykonywane były w sposób poprawny, reprezentujący pożądaną poziom. Celem realizacji tego zadania ustawodawca wyposaża organy samorządowe w kompetencje do przeprowadzania weryfikacji działań członków samorządów zawodowych pod względem fachowości podejmowanych czynności. Weryfikacji podlegają zatem m.in. rzetelność, terminowość oraz skuteczność podejmowanych czynności czy ich zgodność z prawem oraz zasadami etyki zawodowej. W tym zakresie korporacje zawodowe są uprawnione do przeprowadzania wizytacji

---

<sup>796</sup> S. Pawłowski, L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 94.

<sup>797</sup> M. Kulesza, *Pozycja ustrojowa i funkcje samorządów zawodów zaufania publicznego. Wyzwanie dla ustawodawcy*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 34(4288), s. 18.

<sup>798</sup> Zob. np. art. 35 pkt 1 Diag.Lab.U., jak również art. 7 ust. 1 pkt 5 Izb.Apt.U.

<sup>799</sup> Zob. np. art. 22<sup>1</sup> Rad.Pr.U.

w kancelariach oraz innych jednostkach, w których wykonywane są czynności zawodowe<sup>800</sup>.

Działania nadzorcze i kontrolne korporacji zawodowych stanowią jedynie pewien element weryfikacji działalności zawodowej osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Obok działań podejmowanych przez samorządy zawodowe wykonywanie czynności zawodowych poddane jest również weryfikacji ze strony administracji rządowej. Uprawniony organ, którym jest z reguły właściwy minister, może inicjować stosowanie środków kontroli czy nadzoru nawet takie jak postępowanie mające na celu ustalenie przewinień dyscyplinarnych<sup>801</sup>.

### 5.2.7. Prowadzenie list członków samorządów zawodowych

Podstawowym obowiązkiem pozostającym w gestii korporacji zawodowych jest także prowadzenie rejestru osób wykonujących odpowiedni zawód zaufania publicznego<sup>802</sup>. Zadanie to ma w gruncie rzeczy charakter techniczno-organizacyjny, a jego realizacja z reguły przekazywana jest na organy szczebla terenowego. W ramach tych czynności istnieje oczywiście obowiązek informowania zainteresowanych jednostek o posiadaniu bądź nieposiadaniu przez osobę wykonującą określony zawód zaufania publicznego uprawnień zawodowych<sup>803</sup>.

### 5.2.8. Inne zadania

Katalog wyżej omówionych zadań przekazywanych samorządom zawodowym nie jest zamknięty. Wyodrębnione zostały bowiem zadania uchodzące za „wspólne” dla wszystkich korporacji. Jak jednak podkreśla się w judykaturze<sup>804</sup>, powierzenie określonego samorządowi realizacji zadania, które nie należy do wspólnego dla

---

<sup>800</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 110–111. Szczegółowe zasady przeprowadzania wizytacji regulowane są aktami wewnątrzsamorządowymi; zob. np. Uchwałę nr 27/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 17 września 2011 r. ze zm. –Regulamin w sprawie zakresu działania oraz zasad wynagradzania wizytatorów, dostępny na stronie:

<http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/562/?page=1&sort=4> (dostęp z dnia 26.04.2021); por. także Uchwałę nr 848/IV Krajowej Rady Komorniczej z dnia 7 września 2011 r. – Regulamin wizytacji kancelarii komorniczych, LEX.

<sup>801</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 110; w zakresie możliwości inicjowania postępowań dyscyplinarnych zob. np. art. 228 ust. 1 Kom.Sąd.U., jak również art. 68<sup>1</sup> ust. 1a Rad.Pr.U.

<sup>802</sup> Zob. wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

<sup>803</sup> P. Rączka, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 70.

<sup>804</sup> Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129.



wszystkich samorządów zawodów zaufania publicznego obszaru „pieczy”, nie oznacza naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jeżeli nastąpiło w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, co wymaga każdorazowej oceny. Przesłanka interesu publicznego precyzuje bowiem cel i granice sprawowanej pieczy nad wykonywaniem zawodu.

Wspomniane zadania konkretyzują się na gruncie poszczególnych ustaw korporacyjnych i w dużej mierze są determinowane specyfiką określonej działalności zawodowej. Przykładem może być tutaj obowiązek przechowywania przez Krajową Radę Komorniczą akt spraw, w których postępowanie zostało zakończone, oraz zamkniętych urzędów ewidencyjnych<sup>805</sup>.

Do szczególnych zadań o charakterze publicznym należałoby także zaliczyć prowadzenie instytucji samopomocowych oraz innych form pomocy materialnej dla osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Jak podkreśla S. Pawłowski<sup>806</sup>, mimo że jedynie nieliczne ustawy wspominają o tym zadaniu<sup>807</sup>, to nie ma przeciwwskazań, by było one wykonywane również przez pozostałe samorzady.

Z członkostwem w samorządzie nierozzerwalnie wiąże się także kwestia obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Obowiązek ten dotyczy wszystkich czynnie działających członków danej korporacji zawodowej i wynika wprost z regulacji ustawowych<sup>808</sup>. Organy samorządu zawodowego są zobowiązane do przeprowadzenia kontroli obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Niezawarcie umowy ubezpieczenia jest poważnym przewinieniem, które może wiązać się nawet z pozbawieniem prawa do wykonywania zawodu<sup>809</sup>.

## 6. Interes publiczny

Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji *in fine* – poprzez werbalizację wymogu działania „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” – nie pozostawia wątpliwości co do priorytetowego traktowania interesu publicznego w ramach sprawowanej „pieczy”.

---

<sup>805</sup> Art. 202 ust. 1 pkt 15 Kom.Sąd.U.

<sup>806</sup> S. Pawłowski, *Ustrój i zadania...*, *op. cit.*, s. 97.

<sup>807</sup> Zob. np. art. 5 pkt 19 Izb.Lek.U.

<sup>808</sup> Zob. np. art. 8a ust. 1 Pr.Adw.U., czy np. art. 22<sup>7</sup> ust. 1 Rad.Pr.U.

<sup>809</sup> Dla przykładu, w myśl regulacji zawartej w art. 19 ust. 1 pkt 4 Kom.Sąd.U. Minister Sprawiedliwości z urzędu odwołuje, w drodze decyzji, komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik nie zawarł umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej lub utracił to ubezpieczenie z zawinionych przez siebie przyczyn.

Przesłanka interesu publicznego, jak już zostało powiedziane, precyzuje cel i granice sprawowanej pieczy przez samorządy zawodowe nad osobami wykonującymi zawody zaufania publicznego. Piecza ta winna służyć – z wyraźnego nakazu prawodawcy konstytucyjnego – ochronie tego interesu. Wszelkie działania korporacji zawodowych w zakresie sprawowania pieczy podlegają zatem konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i zorientowanej na jego ochronę. Na tej płaszczyźnie jawi się jednak podstawowe pytanie, a mianowicie – co należy rozumieć przez pojęcie interesu publicznego.

Przechodząc do analizy problemu, na wstępie warto zauważyć, że „interes publiczny” jest pojęciem niedookreślonym<sup>810</sup>, którego funkcja w procesie stanowienia i stosowania prawa sprowadza się do wyposażenia podmiotu decydującego w możliwość reagowania na sytuacje faktyczne doniosłe prawnie, społecznie i gospodarczo, niemieszczące się w ramach oceny typowych jednostkowych stanów faktycznych. Obrazując temat, można by powiedzieć, że prawodawca przez pojęcie niedookreślone przerzuca pomost decyzyjny na podmiot stanowiący lub stosujący prawo do szeroko rozumianego otoczenia normatywnego w imię słusznego rozstrzygnięcia określonych spraw. Zarysowana w tenże sposób funkcja pojęcia niedookreślonego nie przekreśla oczywiście możliwości jego treściowej analizy, a zwłaszcza wprowadzenia kryteriów porządkujących i systematyzujących elementy struktury znaczeniowej tego pojęcia, jak również zarysowania elementarnych warunków właściwego rozumienia pojęcia „interesu publicznego”<sup>811</sup>. Jak słusznie zaznacza M. Wyrzykowski: „względny charakter treści interesu publicznego nie oznacza jej dowolności. Dlatego wszelkie próby, nawet te, które zmierzają do określenia minimum pewności znaczenia pojęcia, muszą być powitane z uznaniem. Są to bowiem próby określenia nienaruszalnych, w danych warunkach społecznych i ustrojowych, granic interesu publicznego jako dobra wspólnego”<sup>812</sup>.

W judykaturze podnosi się, że jeśliby przyjąć, że typowa regulacja prawna, aksjologicznie i prakseologicznie uzasadniona przez ustawodawcę odnosi się do stypizowanych sytuacji jednostkowych, których integralnym elementem jest „interes jednostkowy” (w rzeczywistości zróżnicowany; np. interes osoby fizycznej,

---

<sup>810</sup> Szerzej na temat pojęć niedookreślonych zob. M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunał Konstytucyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2010, nr 13, s. 216–272, zob. też wyrok TK z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 83.

<sup>811</sup> Wyrok TK z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. K 13/07, OTK-A 2010, nr 9, poz. 98.

<sup>812</sup> M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 58.

grupy społecznej, rodziny, gminy, interes wyrażany w kategoriach przedmiotowych – środowiska, kultury narodowej, dziedzictwa), to „interes publiczny” nie tylko wykracza poza wymiar jednostkowy, lecz w swoisty sposób go dopełnia, nadając właściwy kierunek słusznego i prawidłowego rozstrzygnięcia.

Celem konkretyzacji powyższej tezy warto zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02<sup>813</sup>. Przyjęto tam bowiem, że pojęcie „interesu publicznego” należy łączyć z przesłanką porządku publicznego zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może prowadzić do wniosku, że wyrażają one wszystkie koncepcje interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Mimo że ustawa zasadnicza posługuje się pojęciem „interesu publicznego” (zob. np. art. 17, art. 22), to przy redagowaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji za właściwe uznano „rozpisanie” ogólnej kategorii interesu publicznego na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze. Przez „porządek publiczny” jako przesłankę ograniczenia wolności i praw jednostki należy rozumieć dyrektywę takiej organizacji życia publicznego, która ma zapewniać minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego – i tym samym – nie jest wyłącznie powiązana z „państwem”. Porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach podzielanych przez to społeczeństwo. Jak zauważono zaś w wyroku z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02: „odwołanie się do kategorii interesu publicznego [...] nie oznacza pozostawienia ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustaleniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie do kategorii „interesu publicznego” należy zaliczyć te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym też ochronę wolności i praw innych osób”<sup>814</sup>. Generalnie rzecz ujmując, można by zatem przyjąć, że działając w imię interesu publicznego zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości :

- bezpieczeństwa prawnego,

---

<sup>813</sup> OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.

<sup>814</sup> Zob. także wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212; oraz wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK-A 2012, nr 2, poz. 16.

- porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- ochrony zdrowia publicznego,
- ochrony moralności publicznej,
- ochrony wolności i praw innych osób<sup>815</sup>.

W literaturze przedmiotu<sup>816</sup> podkreśla się, że katalog ten nie wyczerpuje się jednak we wskazanych wyżej przesłankach, ponieważ za wchodzące w skład interesu publicznego trzeba również przyjąć inne wartości, jak np. jawność życia publicznego<sup>817</sup>, przeciwstawianie się oszustwom i nadużyciom podatkowym<sup>818</sup>, ochrona autorytetu państwa<sup>819</sup> czy obronność państwa<sup>820</sup>. Można zatem powiedzieć, że w odniesieniu do interesu publicznego nadrzędną rolę odgrywają te wartości, które w hierarchii społecznej można umiejscowić na najwyższym poziomie<sup>821</sup>.

Poszukując treści omawianego pojęcia, warto także zwrócić uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 12 lutego 2003 r., III SA 1838/01, podniósł, że „[...] przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp.<sup>822</sup>”.

Pewne wskazówki w zakresie pojmowania omawianego terminu można także odnaleźć na gruncie regulacji unijnych. We wstępie do dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zawarto bowiem definicję pojęcia, które ze swej natury stanowi kwalifikowaną formę terminu „interes publiczny”. Chodzi o pojęcie nadrzędnego interesu publicznego. Pojęcie to, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości, obejmuje co najmniej następujące elementy: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, w rozumieniu art. 46 i 55 Traktatu, utrzymanie porządku społecznego, cele polityki społecznej, ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne

<sup>815</sup> A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 50.

<sup>816</sup> *Ibidem*.

<sup>817</sup> Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK-A, nr 3, poz. 19.

<sup>818</sup> Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK-A, nr 4, poz. 46.

<sup>819</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK-A, nr 9, poz. 93.

<sup>820</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK-A, nr 9, poz. 96.

<sup>821</sup> A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 50.

<sup>822</sup> LEX nr 78576; zob. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. I SA/Po 1205/17, LEX nr 2481276.

pracowników, dobrostan zwierząt, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo drogowe, ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania różnych poglądów, w szczególności, społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa, potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie, utrzymanie zróżnicowania prasy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego oraz politykę weterynaryjną.

Zdaniem R. Stankiewicza interes publiczny jako pojęcie zmienne w czasie z uwagi na dynamikę procesów społeczno-ekonomicznych czy politycznych, wymaga ciągłej redefinicji<sup>823</sup>. Jest on wciąż zmieniającą się wypadkową różnych wartości społeczeństwa w danym miejscu i czasie. Konieczne jest zatem każdorazowe jego określanie na tle okoliczności konkretnej sprawy o zakwalifikowanie danego zawodu do kategorii zawodów zaufania publicznego z punktu widzenia wartości, jakie mogą się kryć pod tym pojęciem. Najogólniej rzecz biorąc, chodzi w tym przypadku o interes całego społeczeństwa, a zatem taki stan rzeczy, w którym zapewniona jest realizacja interesu ogółu z poszanowaniem interesu jednostki<sup>824</sup>.

Interes publiczny, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, polega przede wszystkim na prawidłowym zaspokajaniu potrzeb osób korzystających z usług członków korporacji zawodowych. Warunkiem *sine qua non* zagwarantowania prawidłowości zaspokajania tych potrzeb jest należyta ochrona zawodów zaufania publicznego. Jest ona obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej<sup>825</sup> oraz organów samorządu zawodowego. Powinna uwzględniać prawa osób, które wykonują zawody zaufania publicznego, jak również osób korzystających z ich usług<sup>826</sup>.

---

<sup>823</sup> R. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 16.

<sup>824</sup> Tak K. Lubiński, *Status...*, *op. cit.* s. 52.

<sup>825</sup> Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że dbałość o należyte wykonywanie zawodów zaufania publicznego jest pierwotnie zadaniem państwa, które może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu. Zob. wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.

<sup>826</sup> P. Tuleja, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod. red. P. Tulei, LEX.

## 7. Uwagi podsumowujące

W odniesieniu do przeprowadzonych rozważań warto sformułować kilka podsumowujących wniosków. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że samorządy zawodowe zajmują bardzo ważne miejsce w systemie władzy publicznej. Poświadczą to ich niezwykle silne umocowanie wywodzące się wprost z najwyższego aktu prawnego, jakim jest Konstytucja RP.

Institucję samorządu zawodowego należy postrzegać jako prawną gwarancję zaufania obywateli do zawodów zaufania publicznego. Należy podzielić pogląd J.Z. Szymańskiego, który stwierdza, że „Generalnie wprowadzenie do Konstytucji RP samorządów zawodów zaufania publicznego było wyrazem kreowania zaufania obywateli do określonego zawodu ze względu na jego istotną rolę społeczną i znaczenie ustrojowe”<sup>827</sup>. To na samorządzie spoczywa bowiem obowiązek – jak wynika wprost z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP – budowania wizerunku profesjonalisty wykonującego swe zadania należycie, a zatem zgodnie z literą prawa, zasadami etyki zawodowej, w sposób budujący zaufanie.

Ponadto samorządy zawodowe są, z teoretycznego punktu widzenia, podmiotami najbardziej predysponowanymi do czuwania nad właściwym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Wynika to z faktu, że zrzeszając całe środowisko zawodowe, mają bezpośredni kontakt z praktyką zawodową oraz mogą w pełnym zakresie obserwować i porównywać poziom wykonywania danego zawodu. Ponadto oceny prawidłowości wykonywania określonych czynności zawodowych, jak również wyznaczania pewnych standardów w zakresie jakości świadczonych usług dokonują członkowie określonego samorządu zawodowego, a zatem osoby doskonale zorientowane w specyfice praktyki zawodowej<sup>828</sup>. Nie sposób przyjąć, by w tak fundamentalnych zadaniach, jak np. prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego samorząd, mógłby być zastąpiony przez państwo. Te bowiem na szczeblu lokalnym jest zbyt odległe i nieefektywne. Ponadto, jak zakłada konstytucyjna zasada subsydiarności wyrażona w preambule, państwo nie powinno wykonywać tych zadań publicznych, które mogą być realizowane w sposób bardziej czy nawet tak samo efektywny jak wspólnoty terytorialne czy zawodowe. Kryterium brany pod uwagę podczas

---

<sup>827</sup> J.Z. Szymański, *Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2014, s. 162.

<sup>828</sup> P. Rączka, *Działalność...*, *op. cit.*, s. 108.

rozdzielania zadań publicznych pomiędzy różne podmioty w świetle zasady pomocniczości powinna być zatem sprawność i efektywność ich działania w danym obszarze zadaniowym. Prawodawca winien brać pod uwagę konieczność zapewnienia ochrony interesu publicznego związanego z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego na możliwie jak najwyższym poziomie<sup>829</sup>.

Ustawodawca, decydując się na utworzenie samorządu zawodowego, powinien w myśl wspomnianej zasady przekazać mu możliwie jak najszerszy zakres zadań publicznych, a dopiero w momencie niewywiązywania się z nałożonych nań obowiązków w sposób właściwy zastosować jako remedium ograniczenie zakresu powierzonej pieczy<sup>830</sup>.

Mając powyższe na względzie, z niepokojem należy patrzeć na działania ustawodawcy zmierzające do zmniejszenia samodzielności i niezależności samorządów zawodowych w zakresie wykonywanych przez nie zadań publicznych. Wszelkie przejawy przekazywania na poziom państwa kluczowych dla samorządów zawodowych zadań, takich jak sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego czy wydawanie decyzji w przedmiocie prawa do wykonywania określonego zawodu, należy uznać za zupełnie niezrozumiałe. Regulacje ustawowe związane z tego rodzaju zadaniami winne być jak najbliższe idei samorządu, a nie z nią sprzeczne. *De lege ferenda* konieczne jest postulowanie wzmocnienia pozycji samorządów zawodowych ograniczanych przez ustawodawcę w zakresie wykonywania kluczowych dla korporacji zadań publicznych<sup>831</sup>. Owo wzmocnianie pozycji powinno spoczywać nie tylko w gestii korporacji, ale przede wszystkim w interesie Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego<sup>832</sup>.

---

<sup>829</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 83. Zob. też S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, *op. cit.*, s. 21–22.

<sup>830</sup> K. Kosiński, *Rola...*, *op. cit.*, s. 84. Warto również zwrócić uwagę na pogląd Trybunału Konstytucyjnego zawarty w wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129, zgodnie z którym „Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje przedstawione w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zawodów zaufania publicznego twierdzenie, że to od decyzji ustawodawcy zależy szczegółowe określenie zadań samorządu zawodowego mieszczących się w pojęciu »pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu«. Jednocześnie Trybunał podkreśla, że swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest ograniczona (por. wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 149). Mimo że postanowienia Konstytucji nie przesądzają jednego modelu zadań i kompetencji samorządu zawodowego, pozostawiając tym samym ustawodawcy pewną swobodę w jego ukształtowaniu, to konieczne jest, aby prawodawca, określając ten model, zachował istotę »pieczy« oraz wypełnił przesłankę sprawowania jej »w interesie publicznym i dla jego ochrony«.

<sup>831</sup> Uwaga ta dotyczy akcentowanych w tekście głównym niedostatków w funkcjonowaniu samorządu zawodowego komorników sądowych oraz notariuszy.

<sup>832</sup> K. Kosiński, *Rola...*, *op. cit.*, s. 85.

## Zakończenie

Podstawowym celem badawczym dysertacji było określenie istoty konstytucyjnego pojęcia zawodu zaufania publicznego oraz dokonanie na tym tle analizy i oceny regulacji prawnych związanych z wyodrębnieniem tej szczególnej kategorii prawnej, a dotyczących profesji, dla których ustawodawca zdecydował się na utworzenie samorządu zawodowego. Trzeba podkreślić, że cel ten został osiągnięty, choć konkluzje, do jakich doprowadziła szczegółowa analiza regulacji prawnych, można w wielu wypadkach uznać za niepokojące.

Podstawą do formułowania wniosków była przekrojowa praca analityczna zasadzająca się zarówno na teoretycznych koncepcjach poszczególnych instytucji, jak i na obszernym materiale normatywnym. Z założenia zadaniem rozważań o charakterze teoretycznym było stworzenie czystego, „nieskażonego praktyką” wizerunku pojmowania określonych kwestii. Pozwoliło to na obserwację poszczególnych instytucji przez pryzmat ich istoty, a tym samym konfrontowanie zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych z poczynionymi ustaleniami teoretycznymi. Znaczna liczba wniosków była już formułowana w każdym rozdziale oraz podrozdziale rozprawy, a także w podsumowaniach do rozdziałów. Bez wątpienia jednak zasadne jest wskazanie w tym miejscu na najważniejsze konstatacje z całej dysertacji.

W pierwszej kolejności trzeba podnieść, że wprowadzenie przez prawodawcę konstytucyjnego pojęcia „zawód zaufania publicznego” do ustawy zasadniczej miało na celu oznaczenie odrębnej kategorii zawodów, dla których przewiduje się możliwość tworzenia samorządów zawodowych. Przeprowadzona w pracy analiza prowadzi do wniosku, że zawód zaufania publicznego jest autonomicznym pojęciem konstytucyjnym, mającą określoną i podlegającą ochronie treść konstytucyjną, stanowiącą podstawę do oceny z tego punktu ustawodawstwa zwykłego. Przedmiotowego pojęcia nie można definiować na gruncie normatywnym. Treści konstytucyjnych nie należy bowiem sprowadzać do poziomu ustawy, gdyż to właśnie one narzucają sposób i kierunek wykładni przepisów niższego rzędu, a nie odwrotnie. Odmiennie stanowisko stałoby w sprzeczności z założeniem hierarchiczności systemu prawnego. Z uwagi na to należy krytycznie odnieść się do wszelkich prób



formułowania ustawowych definicji zawodu zaufania publicznego, czy też nazywania przez ustawodawcę poszczególnych profesji wprost zawodami zaufania publicznego w treści określonych aktów normatywnych. Regulacje w tym zakresie są zbędne, co więcej – mogą rodzić poważne problemy interpretacyjne.

Odnosząc się do kwestii rozumienia pojęcia „zawód zaufania publicznego”, można zauważyć, że determinują je trzy elementy. Po pierwsze – ustalenie treści pojęcia „zawód”, po drugie – ustalenie treści pojęcia „zaufanie publiczne” oraz po trzecie – kontekst, w jakim przedmiotowy termin został osadzony. Tylko łączne uwzględnienie wyników analiz przeprowadzonych na wskazanych trzech płaszczyznach daje podstawy do właściwego pojmowania analizowanego zagadnienia. Opierając się zatem na przeprowadzonych we wskazanym zakresie badaniach, należy potwierdzić postawioną we wstępie pracy hipotezę, że wykonywanie zawodu zaufania publicznego wiąże się z istnieniem szczególnej sfery zaufania pomiędzy osobą wykonującą dany zawód a osobą korzystającą z jej świadczeń, zaufania, którego źródłem należy upatrywać w utworzeniu przez ustawodawcę na gruncie prawa publicznego jego gwarancji administracyjnoprawnych. Te winny przejawiać się na warunkowaniu wykonywania zawodu z odpowiednio wysokimi kwalifikacjami, wprowadzeniu obowiązku przestrzegania zasad etyki zawodowej oraz wiążącego się z przyjmowaniem przez osoby wykonujące dany zawód informacji na temat osób trzecich obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej, podleganiu szczególnemu rodzajowi odpowiedzialności prawnej, jaką jest odpowiedzialność dyscyplinarna, oraz funkcjonowaniu instytucji, których celem jest dbałość o należyte wykonywanie zawodu. Ponadto trzeba przyjąć, że zawód zaufania publicznego to zawód polegający na osobistym wykonywaniu zadań o szczególnie istotnym z uwagi na interes publiczny i jego ochronę znaczeniu, systematycznie i odpłatnie oraz na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego.

Szczególna kategoria zaufania, o którym mowa, to zaufanie kreowane oraz wzmacniane przez państwo w drodze jego gwarantowania, a ściślej rzecz ujmując – gwarantowania wiarygodności przedstawicieli określonych profesji, które owym zaufaniem mają być obdarzone. Korzystający z usług przedstawicieli zawodów zaufania publicznego muszą mieć pewność, opartą na obiektywnych kryteriach, że osobom tym można zaufać. Stąd to właśnie zadaniem ustawodawcy jest zapewnienie takiego kształtu regulacji prawnych, który stworzy warunki do istnienia takiego zaufania.

Oczywiście zaufanie w potocznym tego słowa znaczeniu winno istnieć wobec wszystkich zawodów. Społeczeństwo ma bowiem prawo oczekiwać, że działania osób wykonujących jakiegokolwiek profesje będą odpowiadać wymogom solidności, rzetelności, fachowości itp. Trzeba jednak podkreślić, że zawody zaufania publicznego to zawody o wyjątkowej doniosłości społecznej, polegające na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych oraz troski o realizację interesu publicznego. Trudno sobie wyobrazić, aby zaufanie do takich profesji mogło opierać się wyłącznie na wątpliwym „przekonaniu”, że czynności zawodowe będą wykonywane w sposób prawidłowy. W sytuacji, gdy innej osobie powierza się tak istotne wartości, jak np. zdrowie czy bezpieczeństwo prawne, muszą istnieć wyraźne gwarancje zaufania, których urzeczywistnienie spoczywa w gestii ustawodawcy.

Analiza przepisów regulujących funkcjonowanie poszczególnych gwarancji administracyjnoprawnych zaufania daje podstawę do sformułowania szeregu wniosków szczegółowych. Można je proponować i odnosić do różnych zagadnień związanych z analizowaną materią. Systematyzując ich przedstawianie, warto ująć je według porządku zagadnień rozważanych w pracy.

W perspektywie zaufania rolę nie do przecenienia odgrywa etyka zawodowa. W przypadku zawodów zaufania publicznego podlega ona jurydyzacji, czyli swoistemu zabiegowi organizacyjnemu mającemu na celu zarówno skryształizowanie, ustalenie oraz wyartykułowanie charakterystycznych dla danej korporacji wzorców etycznych, jak i stworzenie ram prawnych regulujących kwestię obowiązków ich przestrzegania, ustalania przez odpowiednie organy, edukowania środowiska zawodowego oraz wprowadzania sankcji za ich nieprzestrzeganie. O ile sam proces jurydyzacji służy osiągnięciu pewnych celów pragmatycznych, to jego poprawność legislacyjna budzi uzasadnione wątpliwości. Porównanie regulacji poszczególnych ustaw korporacyjnych poświęconych etyce zawodowej pozwoliło na wykazanie wyjątkowej niespójności oraz niejasności rozwiązań poświęconych tej materii. Objawia się to na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, za rażące należy uznać stosowanie błędnej terminologii. Wprowadzenie do ustaw korporacyjnych całej palety określeń wyrażających kompetencję poszczególnych organów do ustalania zasad etyki zawodowej, jak np. „określanie”, „ustanawianie”, „uchwalanie”, jest przejawem daleko posuniętej niefrasobliwości i niestaranności językowej ustawodawcy. Przemawia to za uporządkowaniem przepisów prawnych we wskazanym obszarze i tam, gdzie jest to możliwe i potrzebne, za ujednoczeniem

aparatury pojęciowej, dostosowując ją do teoretycznej koncepcji etyki zawodowej. Kolejną kwestią wzbudzającą wątpliwości jest różnicowanie rozwiązań prawnych w zakresie legitymacji poszczególnych organów do ustalania zasad etyki zawodowej. Również w tym przypadku poprawność legislacyjna winna być determinowana istotą etyki zawodowej, z której najzwyczajniej można wyprowadzić wnioski co do tego, który z organów jest bardziej predysponowany do posiadania kompetencji w omawianym zakresie. Warto byłoby skorzystać z wzorców proponowanych w opracowaniu i uporządkować kwestie związane z tą materią. *De lege ferenda* należy także postulować wzmocnienie roli edukacji etycznej w zawodach zaufania publicznego. Z przeprowadzonych badań wynika, że ustawowy obowiązek weryfikacji wiedzy z zakresu etyki jest zauważalny zaledwie w sześciu ustawach regulujących status zawodów zaufania publicznego. Analiza pozostałych regulacji wskazuje na niedostatki w tym zakresie. Warto byłoby skorzystać z funkcjonujących wzorców i przenieść zastosowane tam rozwiązania na grunt ustaw regulujących status pozostałych zawodów zaufania publicznego.

Za szczególną gwarancję administracyjnoprawną zaufania do osób wykonujących zawody zaufania publicznego należy kolejno uznać instytucję tajemnicy zawodowej. Obowiązek jej dochowania jest niezbędnym elementem zdobycia zaufania, gdyż dzięki niemu jednostka ma czuć się zapewniona, że informacje, które zostały przez nią udostępnione przedstawicielowi określonego zawodu, nie zostaną ujawnione. Tajemnicę zawodową należy traktować jako obowiązek ciążyący na przedstawicielach korporacji zawodowych, a nie jako ich prawo. Instytucja ta bowiem została ukształtowana nie w interesie osób wykonujących zawody zaufania publicznego, lecz ma na celu ochronę słuszných interesów oraz praw osób trzecich, które korzystają z pomocy przedstawicieli tych profesji. Zauważyć trzeba, że prawodawca nie traktuje obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w sposób bezwzględny, co wcale nie świadczy o jego deprecjacji. Mogą bowiem zachodzić sytuacje uzasadniające potrzebę zwolnienia z obowiązku zawodowej dyskrecji. Jednak istotne przy tym jest, by owo zwolnienie miało charakter wyjątkowy. *De lege ferenda* należałoby postulować uregulowanie przez ustawodawcę kwestii możliwości zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez osobę korzystającą z usług przedstawiciela danego zawodu zaufania publicznego. Jak dowodzą przeprowadzone badania, kwestia ta budzi kontrowersje w judykaturze i piśmiennictwie. Sam prawodawca nie operuje także klarowną koncepcją w tym zakresie. Na uwadze należałoby przy tym mieć

formułowane wyżej fundamentalne założenie, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej został wprowadzony celem ochrony interesu jednostki, a w demokratycznym państwie prawnym to właśnie ona jest jedynym podmiotem władnym oceniać, co służy jej interesom.

Fundamentalną gwarancją administracyjnoprawną zaufania do osób wykonujących zawody zaufania publicznego jest instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej. Stanowi ona swego rodzaju dopełnienie pozostałych reżimów odpowiedzialności prawnej, stwarzając możliwość realnego reagowania środowiska zawodowego na zachowania przedstawicieli poszczególnych zawodów zaufania publicznego sprzeczne z etyką czy godnością zawodu. Patrząc przez pryzmat jej celów, można stwierdzić, że niewątpliwie służy ona ochronie oraz umacnianiu zaufania publicznego.

Przeprowadzona w pracy analiza systemu środków odpowiedzialności dyscyplinarnej pozwala skonstatować, że jest on dość bogaty i zróżnicowany. Do takiego rozwiązania należy odnieść się z aprobatą, choćby ze względu na dużą różnorodność oraz wagę możliwych przewinień dyscyplinarnych. W systemie tym możliwe jest zastosowanie środków o charakterze upominawczym, właściwych przewinieniom o najmniejszym ciężarze gatunkowym, jak i środków o charakterze silnie prewencyjnym, których efektem może być odsunięcie od zajmowania określonych stanowisk, funkcji, zawieszenie w prawach wykonywania danego zawodu, czy nawet utrata prawa jego wykonywania. W konsekwencji odpowiedzialność dyscyplinarna jest zdolna służyć wykazanym w opracowaniu celom, na czele z celem konfidencyjnym.

Formułując postulaty *de lege ferenda* dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej, uwagę należałoby skupić przede wszystkim na poprawie jakości legislacyjnej poświęconych jej regulacji. Te bowiem, jak wykazały przeprowadzone badania, wyrażane są przez ustawodawcę w wielu wypadkach w sposób lakoniczny i mało zrozumiały. Jakkolwiek odpowiedzialność dyscyplinarna jest instytucją z natury rzeczy niejednorodną, to w żadnej mierze nie uprawnia to prawodawcy do kształtowania jej w sposób dowolny. Pilnej interwencji ustawodawczej wymagają kwestie: ujednoczenia regulacji dotyczących przeznaczenia środków pochodzących z kar pieniężnych, zatarcia kary pozbawiania prawa do wykonywania zawodu lekarza oraz komornika sądowego, możliwości pominięcia etapu dochodzenia w postępowaniu dyscyplinarnym komorników sądowych oraz doprecyzowania statusu obrońcy w postępowaniu wobec doradcy podatkowego oraz psychologa.

Kolejną gwarancją administracyjnoprawną stanowiącą podstawę zaufania jednostki do działań podejmowanych przez przedstawicieli określonych zawodów zaufania publicznego jest wymóg posiadania przez nich odpowiednich kwalifikacji. Należy przy tym mieć na uwadze, że dobro podmiotów korzystających z usług osób wykonujących daną profesję obliuguje do ustanowienia przez ustawodawcę kwalifikacji odpowiadających wysokiej jakości oraz wiarygodności kojarzonych z pojęciem zaufania publicznego.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, przyjęte przez prawodawcę rozwiązania sprowadzają się do ustanowienia wobec przedstawicieli poszczególnych zawodów zaufania publicznego wymogów o charakterze zawodowym oraz osobistym. Co do zasady kryteria o charakterze zawodowym koncentrują się wokół dwóch obszarów. Pierwszy z nich dotyczy stosownego przygotowania teoretycznego, którym z reguły jest ukończenie odpowiednich studiów wyższych. Drugi zaś odnosi się do odpowiedniego przygotowania praktycznego, potwierzonego odbyciem praktyki zawodowej. Jeśli chodzi zaś o kwalifikacje osobiste, to należy do nich zaliczyć następujące kryteria: korzystanie w pełni z praw publicznych, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych, obywatelstwa polskiego, odpowiedniego stanu zdrowia, stosownego wieku czy właściwych predyspozycji moralno-etycznych.

Analiza materiału normatywnego dotyczącego kwalifikacji w zawodach zaufania publicznego prowadzi jednak do kilku wniosków krytycznych. Zasadnicze wątpliwości budzi fakt, że wobec zawodów: diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty, psychologa, architekta oraz inżyniera budownictwa ustawodawca rezygnuje z ustanowienia wymogów o charakterze moralno-etycznym. Jak wynika z podjętych w opracowaniu rozważań, w perspektywie zaufania sfera etyki odgrywa pierwszoplanową rolę. Taki stan rzeczy jest zatem zdecydowanie niepożądany. *De lege ferenda* należałoby postulować wprowadzenie do ustaw regulujących wykonywanie wskazanych profesji przepisów normujących omawianą materię. Mając na względzie wzorcowe regulacje funkcjonujące na gruncie innych ustaw korporacyjnych, zasadne byłoby wprowadzenie przez prawodawcę kryterium posiadania przez kandydata do danego zawodu „nieskazitelnego charakteru” oraz dawania przez niego „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu”. Ponadto trzeba zauważyć, że uzupełnienie niedostatków w tym zakresie umocniłoby pozycję odpowiednich samorządów zawodowych, które wobec braku uregulowań nie są w stanie dokonać oceny predyspozycji etycznych kandydata do zawodu.

Trudno także znaleźć racjonalne uzasadnienie dla rezygnowania przez prawodawcę w wielu wypadkach ze stosowania przesłanki rękojmowej. Przeprowadzone w niniejszej pracy rozważania prowadzą do wniosku, że jest ona silnym narzędziem w rękach samorządów zawodowych, dzięki któremu są one w stanie oceniać predyspozycje danego kandydata do wykonywania w sposób właściwy określonego zawodu zaufania publicznego. Brak rozwiązań prawnych statuujących obowiązek dawania rękojmi należytego wykonywania zawodu wobec zawodu komornika sądowego, lekarza, lekarza weterynarii, pielęgniarki oraz położnej należy ocenić krytycznie. Taki stan rzeczy pozbawia bowiem w pewnym zakresie samorząd zawodowy realnego wpływu na to, kto będzie jego członkiem. Moim zdaniem kryterium dawania przez kandydata do wykonywania zawodu zaufania publicznego rękojmi należytego wykonywania zawodu powinno funkcjonować na gruncie wszystkich ustaw korporacyjnych.

Zauważyć także trzeba, że zastosowane na gruncie Bieg.Rew.U. kryterium nieposzlakowanej opinii zdaje się wątpliwe ze względu na swój subiektywny charakter. *De lege ferenda* należałoby rozważyć opcję zrezygnowania z niego na rzecz przesłanki „nieskazitelnego charakteru” jako miernika obiektywnego wobec kandydata do wykonywania danego zawodu zaufania publicznego. Pojęcie to odnosi się bowiem do rzeczywistych właściwości danej osoby, podczas gdy „nieposzlakowana opinia” dotyczy wyłącznie przekonań środowiska na jej temat.

Do fundamentalnych gwarancji administracyjnoprawnych mających przysłużyć się kreowaniu zaufania do zawodów zaufania publicznego należy w końcu zaliczyć instytucję samorządu zawodowego. Stanowi on bowiem konstytucyjnie umocowany podmiot, którego głównym zadaniem jest dbanie o należyte wykonywanie określanych tym mianem profesji. To na samorządzie zawodowym spoczywa obowiązek budowania wizerunku profesjonalisty wykonującego swe zadania należycie, a zatem zgodnie z literą prawa, zasadami etyki zawodowej, w sposób budujący zaufanie. Jako komponent zdecentralizowanej administracji publicznej samorząd zawodowy wykonuje szereg zadań publicznych, do których w szczególności należą: reglamentacja działalności zawodowej, sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego, prawodawstwo wewnątrzsamorządowe, podnoszenie kwalifikacji zawodowych środowiska, ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej, nadzór i kontrola nad wykonywaniem zawodu i prowadzenie list członków korporacji. To właśnie zakres przekazanych samorządowi zawodowemu zadań publicznych stanowi o jego sile. Im jest on większy, tym silniejszy

jest sam samorząd. A jak trafnie podniosła J. Smarż: „Tylko silny, dobrze zorganizowany, posiadający niezbędne kompetencje i niezależny samorząd może wypełniać obowiązek sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji RP”<sup>833</sup>.

Z przeprowadzonych badań wynika, że co do zasady samorzady zawodowe mają szeroki zakres przyznanych im przez państwo do wykonania zadań publicznych. Taki stan rzeczy bez wątpienia należy uznać za pożądany. Niepokój jednak wzbudzają działania ustawodawcy zmierzające do zmniejszenia samodzielności i niezależności samorządu zawodowego notariuszy oraz komorników sądowych. Dotyczy to kwestii przekazywania na poziom państwa kluczowych dla samorządów zawodowych zadań, a mianowicie wydawania decyzji w przedmiocie prawa do wykonywania zawodu<sup>834</sup> oraz sprawowania sądownictwa dyscyplinarnego<sup>835</sup>. *De lege ferenda* należy postulować wzmocnienie pozycji tych samorządów we wskazanym zakresie. Regulacje ustawowe winny być bowiem jak najbliższe idei samorządu, a nie z nią sprzeczne. Ograniczanie samorządu w zakresie wykonywania podstawowych zadań jest niczym innym jak utrudnianiem sprawowania konstytucyjnej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu i tym samym naruszeniem Konstytucji RP. Trudno bowiem wymagać od samorządu zawodowego sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, pozbawiając go jednocześnie realnego wpływu na to, kto będzie jego członkiem.

Warto jednak mimo wszystko podnieść, że zauważalne są pozytywne tendencje w prawodawstwie dotyczącym zawodów zaufania publicznego. Wiele wymaga jeszcze w nim zmian i udoskonaleń, lecz należy oczekiwać, że w najnowszych regulacjach zostanie utrzymany stosunkowo wysoki poziom legislacyjny, a także unormowania w zakresie gwarancji administracyjnoprawnych zaufania w coraz szerszym zakresie będą stawały się spójne i wyczerpujące. Autor wyraża nieśmiałą nadzieję, że przedmiotowe opracowanie może się w pewnej mierze do tego przyczynić.

---

<sup>833</sup> J. Smarż, *Samorząd zawodowy...*, *op. cit.*, s. 313.

<sup>834</sup> Dotyczy tak notariuszy, jak i komorników sądowych.

<sup>835</sup> Dotyczy komorników sądowych, w jakim zakresie organem drugiej instancji w postępowaniu dyscyplinarnym nie jest organ samorządu zawodowego, a właściwy sąd apelacyjny.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003.
2. Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012.
3. Banasiński C., *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz oraz M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017.
4. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
5. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
6. Baran J., *Wychowawcza rola środowiska pracy*, Warszawa 1989.
7. Baszuk R., *Pomiędzy prawem i etyką. Odpowiedzialność dyscyplinarna za ujawnienie tajemnicy adwokackiej*, [w:] *Ochrona tajemnicy adwokackiej (radcy prawnego) a działania władzy*, Warszawa 2019.
8. Bauman Z., *Zarys socjologii. Zagadnienia i pojęcia*, Warszawa 1963.
9. Boć J., [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2004.
10. Bogucka I., *Minimalistyczne i maksymalistyczne cele edukacji etycznej prawników*, [w:] *Edukacja etyczna prawników. Cele i metody*, pod red. H. Izdebskiego i P. Skuczyńskiego, Warszawa 2010.
11. Bogucka I., [w:] *Etyka w administracji publicznej*, pod red. I. Boguckiej i T. Pietrzykowskiego, Warszawa 2012.
12. Bojarski T., *Kilka uwag na temat relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną*, PiP 2005, z. 3.
13. Bojarski T., *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2008.
14. Bokszańska G., *Etyka – biznes – zarządzanie*, Łódź 2011.
15. Bourke V.J., *History of ethics*, New York 1970.



16. Buchała K., *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980.
17. Buchała K., Zoll A., *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997.
18. Bujko W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia i zasady jego wykonywania*, pod red. A. Berezy, Warszawa 2010.
19. Ceglarska-Piłat K., *Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim*, „*Studia Prawnicze*” 2015, z. 2(202).
20. Chaba D., *Reglamentacja jako funkcja państwa*, Kraków 2018.
21. Cherka M., *Samorząd zawodowy a wolność zrzeszania się obywateli*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003.
22. Cherka M., *Broker jako zawód zaufania publicznego*, dostępne na stronie: <http://zanotowane.pl/1006/324/113018972.htm> (dostęp z dnia 08.08.2020).
23. Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994.
24. Complak K., komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczykowskiej, Warszawa 2014.
25. Czarnecki P., *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013.
26. Czarnota D., *Bank jako instytucja zaufania publicznego w dobie kryzysu – mit czy rzeczywistość ?*, dostępne na stronie: [file:///C:/Users/Karol/Downloads/12\\_D.Czarnota\\_Bank\\_jako\\_instytucja....pdf](file:///C:/Users/Karol/Downloads/12_D.Czarnota_Bank_jako_instytucja....pdf), (dostęp z dnia 25.05.2020).
27. Czeszejko Z., Krzemiński Z., *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów*, Warszawa 1971.
28. Daniluk-Jarmoniuk A., *Charakter prawny kodeksu etyki lekarskiej*, „*Kontrola Państwowa*” 2012, nr 3.
29. Dąbrowski K., [w:] *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, pod red. M. Karpiuka, Warszawa 2011, tekst dostępny na <https://depot.ceon.pl> (dostęp z dnia 21.01.2020).

30. Domański H., *Rola klasyfikacji zawodów w analizie struktury społecznej*, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
31. Dudka K., *Aksjologia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom i asesorum sądów powszechnych na tle niektórych regulacji działu II rozdziału III ustawy z 27 lipca 2001 r. – prawo o sądach powszechnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4(17).
32. Dudkiewicz A., P. Piątek, *Zakaz reklamy w zawodach zaufania publicznego*, MoP 2006, nr 4.
33. Durda A., komentarz do art. 10, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
34. *Encyclopedia of social sciences*, New York 1937.
35. Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995.
36. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
37. Fundowicz S., *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, r. VII, nr 2(31).
38. Galewicz W., [w:] *Moralność i profesjonalizm, Spór o pozycję etyk zawodowych*, pod red. W. Galewicza, Kraków 2010.
39. Gałęski B., *Społeczne osobliwości zawodu rolnika*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965.
40. Gawlik T., *Analizowanie wybranych zagadnień prawa materialnego*, Radom 2006.
41. Gensikowski P., komentarz do art. 180, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz*, pod red. D. Drajewicza, Legalis.
42. Gierach E., *Dostęp do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2009, r. V, nr 3–4(23–24).
43. Giezek J., *Kodeks karny. Część ogólna*, Wrocław 2007.
44. Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.

45. Giętkowski R., *W sprawie koncepcji prawa ustrojowego (uwagi na tle problematyki podziału systemu prawa na gałęzie)*, [w:] *Gdańskie studia prawnicze. Tom XXIV: Zagadnienia nauki prawa. W 40-lecie Wydziału Prawa i Administracji uniwersytetu Gdańskiego*, pod red. J. Warylewskiego, Gdańsk 2010.
46. Górnicka J., *W obronie kodeksów etyki zawodowej*, „Etyka” 1994, nr 27.
47. Graff G., *Etyczne aspekty zaufania*, „Prakseologia” 2003, nr 143.
48. Grint K., *The sociology of work*, Malden 1998.
49. Gruza M., Hordyjewicz T., *Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy. Tworzenie i stosowanie*, Warszawa 2014.
50. Grzonka L., Kosturbiec J., *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. IX.
51. Gutowski M., *Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej do projektu ustawy autorstwa Ministerstwa Sprawiedliwości o zmianie ustawy kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Poznań 2018.
52. Hansen E., *Tajemnica zawodowa adwokata*, „Palestra” 1962, nr 6/9(57).
53. Hansen G., *Etyka zawodu biznesmena*, „Etyka” 1994, nr 27.
54. Hardin R., *Trustworthiness*, „Ethics” 1996, vol. 107, iss. 1.
55. Hardin R., *Trust & trustworthiness*, New York 2002.
56. Hausner J., Długosz D., *Tezy w sprawie zawodów 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.*, Warszawa 2002.
57. Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012.
58. Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorzędy zawodowe*, [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., Warszawa 2002.*

59. Izdebski H., *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, pod red. H. Izdebskiego i P. Skuczyńskiego, Warszawa 2006.
60. Jabłoński M., Węgrzyn J., *Ochrona tajemnicy zawodowej komornika sądowego*, PPIA 2014, nr XCVII.
61. Jackowiak C., *Przydatność instytucji prawa cywilnego w prawie pracy*, [www.repozytorium.amu.edu.pl](http://www.repozytorium.amu.edu.pl) (dostęp z dnia 06.11.2020).
62. Jacyszyn J., *Pojęcie wolnego zawodu. Analiza aktów prawnych i doktryny*, PPH 2000, nr 10.
63. Jacyszyn J., *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004.
64. Jacyszyn J., *Czy zmierzch wolnego zawodu ?*, [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie prawa europejskiego*, pod red. E. Drozda, A. Oleszki i M. Pazdana, Kluczbork 2007.
65. Jacyszyn J., *Wolny zawód – anachronizm czy istotne pojęcie prawne?*, PPH 2015, nr 11.
66. Jacyszyn J., *Wolny zawód w doktrynie prawa*, „Rejent” 2016, nr 9(305).
67. Jagieła J., *Odpowiedzialność dyscyplinarna komorników, asesorów i aplikantów komorniczych*, [w:] *Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych*, A. Marciniak i in., Sopot 2013, LEX.
68. Jankowski H., *Kilka uwag na temat etyki zawodowej*, „Etyka” 1994, nr 27.
69. Jarco J., *Etyka a moralność* [w:] *Etyka. Świat wartości moralnych*, J. Jarco, Z. Kalita, M. Stemp, Warszawa–Wrocław 1994.
70. Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.

71. Jaroszyński M., Zimmermann M., *Prawo administracyjne. Część I*, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952.
72. Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000.
73. Jawłowska A., *Życie i kodeksy*, „Etyka” 1994, nr 27.
74. Jaworski J., *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości*, Warszawa 2010.
75. Jełowicki M., *Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędnika państwowego*, „Organizacja. Metody. Technika” 1985, nr 4 i 5.
76. Jeruszka U., *Człowiek i zawód. Wybrane zagadnienia z pedagogiki pracy*, Warszawa 2010.
77. Kaczmarczyk-Kłak K., *Godność człowieka jako wyznacznik etycznego postępowania*, [w:] *Etyka. Deontologia. Prawo*, pod red. P. Steczkowskiego, Rzeszów 2008.
78. Kafal A., *Procesowe zagadnienia tajemnicy adwokackiej*, „Palestra” 1970, nr 14/1(145).
79. Kardas P., *Konstytucyjne i ustawowe aspekty ochrony tajemnicy zawodowej powierzanej przedstawicielom zawodów zaufania publicznego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, r. XVIII, z. 4.
80. Karney J.E., *Psychopedagogika pracy. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa 2007.
81. Kiciński K., *Etyka zawodowa a kodeks*, „Etyka” 1994, nr 27.
82. Kidyba A., *Radca prawny: zawód wolny, regulowany czy przedsiębiorca?*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2014, nr 1.
83. Kidyba A., *Wolny zawód w kodeksie spółek handlowych*, „Rejent” 2014, numer specjalny.
84. Klusek P., *Państwo a samorzady zawodów zaufania publicznego*, PPIA2015, CIII.
85. Kmiecniak R., *Samorząd zawodowy w strukturze administracji państwa*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmiecniaka, Poznań 2010.

86. Knypl Z., *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Sopot 2007.
87. Kocowski T., [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2000.
88. Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
89. *Kodeks karny. Komentarz*, pod A. Grześkowiak, K. Wiaka, Wydanie 6, Warszawa 2019.
90. *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. R.A. Stefańskiego, Warszawa 2020, Legalis.
91. Kolny K., *Wolny zawód a zawód zaufania publicznego na gruncie prawa polskiego*, „Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej” 2008, nr 37.
92. Kołakowski L., *Etyka bez kodeksu*, „Twórczość” 1962, nr 7.
93. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydły, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009.
94. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego oraz M. Zubika, Warszawa 2016.
95. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019.
96. Korzeniewska-Lasota A., *Jawność postępowań dyscyplinarnych*, „Studia Łęckie” 2012, nr 14.
97. Kosiński K., *Odpowiedzialność zawodowa radcy prawnego*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, pod red. P. Rączki, K. Rokickiej-Murszewskiej, Toruń 2020.
98. Kosiński K., *Rola samorządu zawodowego komorników sądowych w demokratycznym państwie prawnym*, PPE 2016, nr 6.
99. Kowalewska S., *Definicje i klasyfikacje zawodów*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965.

100. Kowalewski Z., *Kultura zawodu a pozycja społeczna inżyniera*, [w:] *Kształtowanie postaw zawodowych. Wybrane zagadnienia kultury pracy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1964.
101. Kowalewski Z., *Trudności definicji pojęcia zawód*, [w:] *Zawody. Materiały i studia*, pod red. A Sarapaty, Wrocław–Warszawa–Kraków 1964.
102. Kozielowicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, LEX.
103. Kozielowicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy – problematyka materialnoprawna i procesowa*, „Rejent” 2006, nr 9(185).
104. Kozłowski M., *Sankcje za naruszenie tajemnicy medycznej*, dostępne na stronie: <http://prawnieomedycynie.pl/sankcje-za-naruszenie-tajemnicy-medycznej/> (dostęp z dnia 06.06.2020).
105. Krajnik S., *Przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego zawierającego znamiona przestępstwa a zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego*, „Ius Novum” 2020, nr 3.
106. Krakówka A., Matuszczak J., *Wybrane zagadnienia postępowania dyscyplinarnego wobec biegłych rewidentów po wejściu w życie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym*, MoP 2018, nr 24, Legalis.
107. Kraszewski J., *Zachować prestiż zawodu*, „Etyka” 1994, nr 27.
108. Krawczyk M., *Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w kontekście władztwa administracyjnego i prowadzenia działalności gospodarczej*, Lublin 2013.
109. Krawiel T., *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji?*, PUG 2007, nr 12.
110. Kruk E., *Dziennikarz jako zawód zaufania publicznego*, „Annales Universitatis Mariae-Skłodowska Lublin – Polonia” 2017, vol. LXIV/2.
111. Kulesza M., *Pozycja ustrojowa i funkcje samorządów zawodów zaufania publicznego. Wyzwanie dla ustawodawcy*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 34(4288).

112. Kulesza M., *Zawód 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.*, Warszawa 2002.
113. Kunicka-Michalska B., *Ochrona tajemnicy zawodowej w polskim prawie karnym*, Warszawa 1972.
114. Kupczakiewicz D., *Wieloznaczność terminów etyka i moralność*, dostępne na stronie: [https://www.profesor.pl/mat/pd7/pd7\\_d\\_kupczakiewicz\\_20070222\\_2.pdf](https://www.profesor.pl/mat/pd7/pd7_d_kupczakiewicz_20070222_2.pdf) (dostęp z dnia 25.05.2020).
115. Kustra A., *Koncepcja „złożonej normy ustawowej” w kontekście orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących kodeksu etyki lekarskiej*, [w:] *Konstytucjonalizm polski i czeski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*, Toruń 2009.
116. Laskowski M., *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019.
117. Laskowski M., *Granice deliktu dyscyplinarnego*, PPK2020, nr 4(56).
118. Lazari-Pawłowska I., *Etyki zawodowe jako role społeczne*, [w:] *Etyka zawodowa*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1971.
119. Lazari-Pawłowska I., *Etyka zawodowa bez kodeksu*, „Etyka” 1994, nr 27.
120. Lazari-Pawłowska I., *Etyka. Pisma wybrane*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992
121. *Leksykon PWN*, pod red. A. Karwowskiego, Warszawa 1972.
122. Lelińska K., *Zawodownawstwo w planowaniu kariery*, Warszawa 2006.
123. Lubiński K., *Status konstytucyjnoprawny zawodu komornika sądowego*, [w:] *W poszukiwaniu prawa dobrego i sprawiedliwego. Księga pamiątkowa ku czci Jana Tredera*, Warszawa 2013.
124. Łabaniec P., *Etyka – etyka zawodowa – prawo*, „Prokurator” 2002, nr 2(10).



125. Łabaniec P., *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej*, [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*, pod red. H. Izdebskiego, P. Skuczyńskiego, Warszawa 2008.
126. Ławnikowicz G., Pilipiec S., *Nieskazitelność charakteru i nieposzlakowana opinia w prawie prawniczych samorządów zawodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, vol. LXIII, nr 2.
127. Łętowski J., *O problemach odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej w administracji*, PiP 1971, nr 8–9.
128. Łojewski K., *Problematyka tajemnicy zawodowej adwokata (na marginesie uchwały Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 10 listopada 1966 r.)*, „Palestra” 1967, nr 11/3(111).
129. Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1997.
130. K. Lubiński, *Konstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga jubileuszowa z okazji 75 urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, Warszawa 2014.
131. Ładosz J., *Klasa a zawód*, Warszawa 1980.
132. MacIntyre A., *Krótką historia etyki*, Warszawa 2002.
133. Małgieś K., *Działalność regulowana jako forma reglamentacji wolności gospodarczej – uwagi konstrukcyjne*, „Studia Gdańskie” 2010, t. VII.
134. Mariański J., *Socjologia moralności*, Lublin 2006.
135. Maroń G., *Instytucja ślubowania adwokackiego w polskim porządku prawnym*, dostępne na stronie:  
[https://www.researchgate.net/publication/309619279\\_Instytucja\\_slubowania\\_adwokackiego\\_w\\_polskim\\_porzadku\\_prawnym\\_Institution\\_of\\_Advocate's\\_Oath\\_of\\_Office\\_in\\_the\\_Polish\\_Legal\\_Order](https://www.researchgate.net/publication/309619279_Instytucja_slubowania_adwokackiego_w_polskim_porzadku_prawnym_Institution_of_Advocate's_Oath_of_Office_in_the_Polish_Legal_Order) (dostęp z dnia 05.10.2020).
136. Marquardt P., *Nadzór nad działalnością samorządów zawodowych – analiza rozwiązań projektowanej reformy*, PUG 2003, nr 8.
137. Makarczuk A., *Zawód w ujęciu socjologicznym*, Warszawa 1986.

138. *Mały słownik języka polskiego*, pod red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1968.
139. Michalik M., *Spoleczne przesłanki, swoistość i funkcje etyki zawodowej*, [w:] *Etyka zawodowa*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1971.
140. Mintera M., Rojewski M., Rojowska E., *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2011, Legalis.
141. Młynkowska-Sobaczewska A., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydły, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009.
142. Mojski W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych. Wybrane aspekty konstytucyjne i międzynarodowe*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” nr 4(17).
143. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002.
144. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009.
145. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014.
146. Nais A., Florence C., Morgane E., *A comparative analysis of disciplinary system for european judges and prosecutors*, dostępne na stronie:  
<https://www.ejtn.eu/Documents/Themis%202012/THEMIS%202012%20ERFURT%20DOCUMENT/Written%20paper%20France%203.pdf> (dostęp z dnia 02.06.2020).
147. Naumann J., *Zbiór zasad etyki adwokackiej. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.
148. Nawrocka A., *Etos w zawodach medycznych*, Kraków 2008.
149. Niedzielski T., *Postępowanie dyscyplinarne wobec radcy prawnego*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2014, nr 1.
150. Niedziński T., *Nadzór sądów i Ministra Sprawiedliwości nad postępowaniem dyscyplinarnym wobec radców prawnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 2(3).
151. Nordby J.S., *The burdened privilege: defending lawyers in disciplinary proceedings*, “South Carolina Review” 1979, vol. 30, iss. 2.

152. Nowacki T., *Leksykon pedagogiki pracy*, Radom–Warszawa 2004.
153. Nowacki T.W., *Zawodoznawstwo*, Radom 2003.
154. Nowacki T.W., Korabiowska-Nowacka K., Baraniak B., *Nowy słownik pedagogiki pracy*, Warszawa 1999.
155. Nowacki T.W., *Podstawy dydaktyki zawodowej*, Warszawa 1979.
156. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002.
157. Olejnik S., *W kręgu moralności chrześcijańskiej*, Warszawa 1985.
158. Ossowska M., *Podstawy nauki o moralności*, Warszawa 1947.
159. Parsons T., *The professions and social structures*, „Social Forces” 1939, nr 4.
160. Pawlik W., *Niecnota uregulowana*, „Etyka” 1994, nr 27.
161. Pawłowski S., Waligórski M.A., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
162. Pawłowski S., Staniszevska L., *Szkolenie i doskonalenie zawodowe aplikantów adwokackich – postulaty de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, pod red. P. Rączki oraz K. Rokickiej-Murszewskiej, Toruń 2020.
163. Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
164. Pawłowski S., *Zawody zaufania publicznego jako zawody regulowane*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. K. Wojtczak, Wrocław 2005.
165. Piłat R., *Kodeks heroizmu*, „Etyka” 1994, nr 27.
166. Pitera J., *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych*, *Kwartalnik prawa publicznego* nr 4/2007.
167. Płocka J., *Kultura zawodu*, Toruń 2003.
168. Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.

169. Podrez E., *Aksjologiczne i normatywne aspekty zaufania*, „Prakseologia” 2003, nr 143.
170. Pogonowska B., *Instytucjonalizacja etyki zawodowej*, dostępne na stronie: [www.researchgate.net/publication/298496648](http://www.researchgate.net/publication/298496648) (dostęp z dnia 05.05.2020).
171. Pol K., *O samorządzie zawodowym zawodu zaufania publicznego*, NC 2005, nr 3/90/198.
172. Poręba M., *Zaufanie i zarządzanie przez wartości w kontekście wybranych etyk zawodowych*, [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 3*, pod red. H. Izdebskiego i P. Skuczyńskiego, Warszawa 2013.
173. Przybysz P., *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, PiP 1998, z. 8.
174. Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom I*, pod red. J. Starościaka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1997.
175. Rachalska W., *Problemy orientacji zawodowej*, Warszawa 1987.
176. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2017.
177. Radziszewski E., *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, Warszawa 2013.
178. Rączka G., komentarz do art. 5, [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, pod red. L. Ogiegło, Warszawa 2015, Legalis.
179. Rączka P., *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013.
180. Rączka P., *Funkcje i zadania samorządu komorników sądowych*, [w:] *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000.
181. Rączka P., *Legitymacja organów samorządu komorniczego do uchwalania kodeksu etyki zawodowej*, [w:] *Etyka zawodowa komornika sądowego*, pod red. A. Marciniaka, Sopot 2016.
182. Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.

183. Rączka P., *Nadzór nad samorządami zawodów medycznych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Marana oraz G. Łaszczycy, Zakamycze 1999.
184. Rączka P., *Odpowiedzialność dyscyplinarna komornika sądowego*, PPE 2006, nr 12.
185. Rączka P., *Odpowiedzialność dyscyplinarna komornika sądowego z tytułu niedozwolonej reklamy w ujęciu materialno-prawnym*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2013, t. 3.
186. Rączka P., *Rola samorządów zawodowych w kształtowaniu relacji między państwem a korporacjami zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, pod red. L. Bieleckiego, Warszawa 2018.
187. Reber A.S., *Słownik psychologii*, Warszawa 2000.
188. Redalbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993.
189. Reiwer R., komentarz do art. 11, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, pod red. R. Reiwera, Warszawa 2019, Legalis.
190. Rękawek-Pachwicewicz M.B., *Determinanty prawne nadania statusu „zawodu zaufania publicznego” – podstawowe definicje i cechy*, „Administracja Publiczna” 2009, nr 2(14).
191. Romer T., Najda M., *Etyka dla sędziów. Rozważania*, Warszawa 2007.
192. Rusinek M., *Tajemnica zawodowa i jej ochrona w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007.
193. Rusinek M., *Z problematyki zakazów dowodowych w prawie karnym*, Warszawa 2019.
194. Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.

195. Sadowski K., [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks etyki zawodowej komorników sądowych. Komentarz*, pod red. J. Świeczkowskiego, M. Świeczkowskiej-Wójcikowskiej, Warszawa 2020.
196. Sarapata A., *Zawód jako wyznacznik miejsca w społeczeństwie*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965.
197. Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Kraków 1996.
198. Sarnecki P., *W sprawie znaczenia pojęcia „zawód zaufania publicznego z art. 17 Konstytucji*, „Biuletyn – ekspertyzy i opinie prawne” 1998, nr 2(28).
199. Sarnecki P., *W sprawie znaczenie konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego”*, „Biuletyn – ekspertyzy i opinie prawne” 2000, nr 5(41).
200. Sarnecki P., *W sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2(43).
201. Sarnecki P., *Glosa do wyroku Sądy Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r.*, „Palestra” nr 46/5–6.
202. Sarnecki P., *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5.
203. Sarnecki P., komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2016.
204. Sillamy N., *Słownik psychologii*, Katowice 1989.
205. Skarga B., *Usankcjonowanie niecnoty*, „Etyka” 1994, nr 27.
206. Skórecki M., [w:] *Człowiek wobec wartości etycznych. Badania i praktyka*, pod red. A. Chudzickiej-Czupały, Katowice 2013.
207. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydanie VII*, Warszawa 2013, LEX.
208. *Słownik języka polskiego. Tom I*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978.
209. *Słownik języka polskiego. Tom III*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1981.
210. *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, dostępny na stronie: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski> (dostęp z dnia 05.12.2020).

211. *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Bańki, t. VI, „Biblioteka Gazety Wyborczej”, Warszawa 2007.
212. *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.
213. Skoczek Z., *Spór o tajemnicę adwokacką*, „Palestra” 1969, nr 13/2(134).
214. Skorecki M., *Etyka zawodowa i moralność w hierarchii wartości osób pełniących służbę publiczną*, [w:] *Człowiek wobec wartości etycznych. Badania i praktyka*, pod red. A. Chudzickiej-Czupały, Katowice 2013.
215. Skuczyński P., *Aktualne problemy odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych*, dostępne na stronie:  
[https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11296/Aktualne\\_problemy\\_odpowiedzialnosc\\_dyscyplinarnej\\_zawodow\\_prawniczych.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11296/Aktualne_problemy_odpowiedzialnosc_dyscyplinarnej_zawodow_prawniczych.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp z dnia 11.11.2020).
216. Skuczyński P., *Etyka adwokatów i radców prawnych*, Warszawa 2016.
217. Skuczyński P., *Granice odpowiedzialności dyscyplinarnej*, dostępne na stronie:  
[https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11379/Granice\\_odpowiedzialnosc\\_dyscyplinarnej.pdf?sequence=1](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11379/Granice_odpowiedzialnosc_dyscyplinarnej.pdf?sequence=1) (dostęp z dnia 16.09.2020).
218. Skuczyński P., *Metoda i przedmiot etyki prawniczej*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006.
219. Skuczyński P., *Nierepresyjne funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej a model postępowania w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3(101).
220. *Słownik pedagogiki pracy*, pod red. L. Koczniewskiej-Zagórskiej, T.W. Nowackiego, Z. Wiatrowskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986.
221. Smarż J., *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013.
222. Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego” o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Część I*, PPK 2020, nr 4(56).

223. Sobczak J., *Korporacje prawnicze – potrzeba czy iluzja*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmiecika, Poznań 2010.
224. Sroka T., *Przestępstwo jako przewinienie dyscyplinarne w perspektywie celów postępowania dyscyplinarnego wobec studentów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, z. 1.
225. Sroka T., *Realizacja zasady określoności czynu zabronionego z art. 42 ust. 1 konstytucji na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej*, „Forum Prawnicze” 2013.
226. Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011.
227. Stankiewicz R., *W imię realizacji interesu publicznego. Radca prawny gwarantem bezpieczeństwa prawnego jednostki*, [w:] *Samorząd zawodowy gwarantem bezpieczeństwa jednostki*, Warszawa 2017.
228. Stankiewicz R., komentarz do art. 24, [w:] *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, pod red. T. Scheffera, Legalis.
229. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
230. Stawecki M., *Problematyka wymogów etycznych dotyczących osoby notariusza i sporządzanych przez niego czynności*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2008, vol. 11, nr 2.
231. Stecko J., *Kultura zaufania jako fundament społecznego życia etycznego*, [w:] *Zaufanie w życiu publicznym*, pod red. W. Zuziaka, J. Mysony-Byrskiej, Kraków 2014.
232. Stojanowska N., komentarz do art. 11, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, pod red. G. Sikorskiego, Sopot 2019, Legalis.
233. Studziński W., *Rękojmia należytego wykonywania zawodu adwokata w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i zmian ustawodawczych*, „Palestra” 2010, nr 5–6.
234. Sykuna S., *Etyka prawnicza – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2019.



235. Sypniewski Z., *Odpowiedzialność dyscyplinarna jako odpowiedzialność prawa pracy*, [w:] *Odpowiedzialność pracownicza*, pod red. W. Sanetry, Wrocław 1984.
236. Szczepański J., [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965.
237. Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
238. Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
239. Szydło M., *Nabywanie uprawnień do wykonywania wolnych zawodów*, PiP 2002, nr 7.
240. Szydło M., komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
241. Szymański J.Z., *Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji we współpracy z Mazowieckim Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego*, Warszawa 2014.
242. Śliwka M., *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunał Konstytucyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2010, nr 13.
243. Święicki M., *Prawo pracy*, Warszawa 1968.
244. Świda W., *Prawo karne*, Wrocław 1989.
245. Świerad A., *Etyka prawnicza – przedmiotem nauczania studentów prawa*, [w:] *Etyka. Deontologia. Prawo*, pod red. P. Steczkowskiego, Rzeszów 2008.
246. Tabernacka M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, PPIA 2004, t. LXII.
247. Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007
248. Tkaczyk E., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Przegląd Sejmowy*” 2011, nr 6(107).
249. Tkaczyk E., *Ustawa o rzecznikach patentowych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX.

250. T. Tomaszewski, *O porównywalności zawodów*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965.
251. Trubalski A., *Samorząd zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 21.
252. Trzcíński J., Wiącek M., komentarz do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, LEX.
253. Tuleja P., komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, LEX.
254. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. IV, Warszawa 2003.
255. Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004.
256. Warzocha E., *Niektóre zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, NP 1988, nr 1.
257. Wasilewski A., *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „*Przegląd Sądowy*” 2001, nr 9.
258. Wasilewski A., *Władza sędziowska*, PiP 1998, z. 7.
259. Wesołowski W., *Prestiż zawodów – system wartości – uwarstwienie społeczne*, [w:] *Socjologia zawodów*, pod red. A. Sarapaty, Warszawa 1965.
260. Wiatr J.J., *Spółeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1981.
261. Widerszpil S., *Przeobrażenia struktury społecznej w Polsce Ludowej*, Warszawa 1973.
262. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
263. Winczorek P., Stawecki T., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, „*Palestra*” 2006, nr 7–8.

264. Wojtczak K., *Rozważania nad zawodem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu”, r. I, nr 1/96, Poznań 1996.
265. Wojtczak K., *Pojęcie wolnego zawodu w świetle prawa*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 3–4(133–134).
266. Wojtczak K., *Co to jest wolny zawód?*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1997, nr 2.
267. Wojtczak K., *Wykonywanie zawodu a prowadzenie działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1998, nr 1(3).
268. Wojtczak K., *Publicznoprawna reglamentacja wykonywania wolnych zawodów*, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998.
269. Wojtczak K., *Administracyjnoprawna reglamentacja wolnych zawodów*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998.
270. Wojtczak K., *Wykonywanie wolnego zawodu a praca najemna*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1999, nr 1(6).
271. Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
272. 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.*, Warszawa 2002.
273. Wojtyś E., *Odpowiedzialność zawodowa i cywilnoprawna tłumacza przysięgłego. Zawód tłumacza przysięgłego a zawody zaufania publicznego. Glosa do wyroku s.apel. z dnia 12 marca 2013 r., III Apa 5/13, OSP nr 57/6/2019, LEX.*
274. Wolter W., *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, Kraków 1933.
275. Woleński P., Hartman J., *Wiedza o etyce*, Warszawa–Bielsko-Biała 2008.

276. Wołpiuk W.J., *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [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., Warszawa 2002.
277. Wołpiuk W.J., *Zaufanie jako pojęcie prawnokonstytucyjne (na przykładzie instytucji zawodów zaufania publicznego)*, „Prakseologia” 2003, nr 143.
278. Woś T., *Samorząd zawodowy notariuszy w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2012, vol. LIX.
279. Wróbel J., *Etyka lekarska, etyka medyczna i bioetyka. Próba metodologicznego rozróżnienia*, „Rocznik Teologii Moralnej” 2012, t. 4(59).
280. Wronkowska S., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO Materiały” 2000, z. 38.
281. Wroński K., Okraszewski J., Bocian R., *Prawne konsekwencje ujawnienia tajemnicy lekarskiej*, „Nowotwory. Journal of Oncology” 2008, nr 2.
282. Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010.
283. Wykrętowicz S., *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym*, pod red. R. Kmiecika, Poznań 2010.
284. Zacharias C., *The purpose of lawyer discipline*, “William & Mary Law Review” 2003, vol. 45.
285. Zacharzewski K., *Znaczenie kodeksów deontologicznych w dziedzinie prawa prywatnego*, PPH 2011, nr VI.
286. Zdrenka M.T., *Barbary Skargi lekcja etyki*, „Ruch Filozoficzny” 2010, t. LXVII, nr 1.
287. Zielińska E., *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001.
288. Zieliński T., *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, vol. XLVII, nr 3.

289. Zięba-Załucka H., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, MoP 2005, nr 10.
290. Zięzio M., *Etyka prawnicza z elementami nauki o etyce studenckiej jako przedmiot obligatoryjnego nauczania studentów na wydziałach prawa w Polsce*, [w:] *Etyka. Deontologia. Prawo*, pod red. P. Steczkowskiego, Rzeszów 2008.
291. Zubik M., *Glosa do wyroku TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
292. Zubik M., Wiącek M., *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 3.
293. Żukowski L.J., *Zawód psychologa w ochronie zdrowia. Reglamentacja prawno-administracyjna*, Warszawa 2017, Legalis.
294. Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*Interes społeczny*” i „*Interes społecznie uzasadniony*”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr LXXV, z. 2.

### **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

1. Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10.
2. Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13.
3. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 1992 r., sygn. U 1/92, OTK 1992, nr 2, poz. 38.
4. Uchwała TK z dnia 17 marca 1993 r., sygn. W 16/92, OTK 1993, nr 1, poz. 16.
5. Wyrok TK z dnia 7 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37.
6. Postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 41.
7. Orzeczenie TK z dnia 16 maja 1995 r., sygn. K 12/93, OTK 1995, nr 1, poz. 14.
8. Uchwała TK z dnia z dnia 28 maja 1996 r., sygn. W 8/95, OTK 1996, nr 3, poz. 24.
9. Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

10. Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.
11. Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.
12. Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.
13. Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.
14. Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94.
15. Wyrok TK a dnia 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 119.
16. Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158.
17. Postanowienie TK z dnia 14 grudnia 1999r., sygn. U 7/99, OTK 1999, nr 7, poz. 170.
18. Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn.P 6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 164.
19. Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.
20. Postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn.P 13/99, OTK 2000, nr 2, poz. 68.
21. Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89.
22. Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.
23. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.
24. Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. U 2/00, OTK 2000, nr 8, poz. 296.
25. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.
26. Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.
27. Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48.
28. Wyrok TK z dnia 13 marca 2001 r., sygn. K 21/00, OTK 2001, nr 3, poz. 49.
29. Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.
30. Wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01 , OTK 2001, nr 5, poz. 127.
31. Wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK 2001, nr 6, poz. 165.
32. Wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212
33. Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.
34. Wyrok TK z dnia 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 32.
35. Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46.
36. Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.
37. Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

38. Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 97.
39. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9.
40. Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56.
41. Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK-A, nr 9, poz. 93.
42. Wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 107.
43. Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 116.
44. Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 42.
45. Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 64.
46. Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 132.
47. Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.
48. Wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.
49. Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 , OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.
50. Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz.72.
51. Wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 19/07, OTK-A 2007, nr 8, poz. 94.
52. Wyrok TK z dnia 26 marca 2008 r., K 4/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 28.
53. Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.
54. Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK-A, nr 5, poz. 76.
55. Wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 120.
56. Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK-A 2009, nr 6, poz. 86.
57. Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76.
58. Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2009 r., K 4/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 162.
59. Wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09, OTK-A, nr 2, poz. 13.

60. Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK-A, nr 8, poz. 76.
61. Wyrok TK z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. K 13/07, OTK-A 2010, nr 9, poz. 98.
62. Wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99.
63. Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129.
64. Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK-A 2011, nr 10, poz. 116.
65. Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09, OTK-A 2012, nr 1, poz. 1.
66. Wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK-A 2012, nr 2, poz. 16.
67. Postanowienie TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK-A 2012, nr 2, poz. 20.
68. Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25.
69. Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 66
70. Wyrok TK z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK-A, nr 7, poz. 82.
71. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 83.
72. Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 110.
73. Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119.
74. Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 5.
75. Wyrok TK z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. K 6/12, OTK-A 2013, nr 2, poz. 16.
76. Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK-A 2013 nr 5, poz. 65.
77. Wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80.
78. Wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32
79. Wyrok TK z dnia 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK-A 2015, nr 9, poz. 151.
80. Wyrok TK z dnia 27 września 2016 r., SK 11/14, OTK-A 2016, poz. 74.
81. Postanowienie TK z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. Tw 15/16, OTK-B 2017, poz. 247.



## **Orzecznictwo Sądu Najwyższego**

1. Orzeczenie SN z dnia 31 marca 1933 r., sygn. III C 361/32, OSN(C) 1933, nr 3, poz. 189.
2. Orzeczenie SN z dnia 25 listopada 1938 r., sygn. III C 3104/37, LEX nr 1636097.
3. Wyrok SN z dnia 18 grudnia 1964 r., sygn. RAdw 74/64, LEX nr 1672653.
4. Wyrok SN z dnia 3 marca 1971 r., sygn. II CR 8/71, OSNC 1971, nr 10, poz. 183.
5. Wyrok SN z dnia 13 czerwca 1972 r., sygn. V KRN 170/72, OSNKW 1972, nr 12, poz. 188.
6. Wyrok SN z dnia 23 sierpnia 1973 r., sygn. II KR 69/73, OSNKW 1972, nr 2, poz. 29.
7. Wyrok SN z dnia 14 listopada 1973 r., sygn. III KR 254/73, LEX nr 1674340.
8. Uchwała SN z dnia 18 października 1974 r., sygn. VI KZP 17/74, OSNKW 1975, nr 1, poz. 1.
9. Wyrok SN z dnia 24 kwietnia 1975 r., sygn. II KR 364/74, OSNKW 1975, nr 8, poz. 111.
10. Wyrok SN z dnia 15 marca 1978 r., sygn. V KR 25/78, OSNKW 1978, nr 9, poz. 103.
11. Wyrok SN z dnia 13 grudnia 1982 r., sygn. Rw 1070/82, OSNKW 1983, nr 4–5, poz. 29.
12. Wyrok SN z dnia 20 listopada 1985 r., sygn. V KRN 841/85, OSNKW 1986, nr 9–10, poz. 79.
13. Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 24 marca 1989 r., sygn. VI KZP 23/88, OSNKW 1989, nr 3–4, poz. 23.
14. Uchwała SN z dnia 26 kwietnia 1990 r., sygn. III PZP 2/90, OSCN 1990, nr 12, poz. 142.
15. Wyrok SN z dnia 18 lutego 1994 r., sygn. I PLN 1/94, OSNP 1994, nr 1, poz. 16.
16. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., sygn. I KZP 5/94, OSNKW 1994, nr 7–8, poz. 41.
17. Uchwała SN z dnia 19 stycznia 1995 r., sygn. I KZP 15/94, OSNKW 1995, nr 1–2, poz. 1.

18. Wyrok SN z dnia 15 lutego 1995 r., sygn. II CRN 165/94, OSNC 1995, nr 6, poz. 101.
19. Wyrok SN z dnia 30 maja 1996 r., sygn. V KKN 29/96, OSNKW 1996, nr 7–8, poz. 44.
20. Wyrok SN z dnia 6 września 1996 r., sygn. II KKN 63/96, OSNKW 1997, nr 1–2, poz. 11.
21. Wyrok SN z dnia 24 września 1997 r., sygn. III SZ 9/97, OSNP 1998, nr 14, poz. 442.
22. Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 1999 r., sygn. III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201.
23. Wyrok SN z dnia 13 maja 1999 r., sygn. III SZ 1/99, OSNP 2000, nr 22, poz. 840.
24. Wyrok SN z dnia 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1217/98, OSNC 2002, nr 1, poz. 13.
25. Postanowienie SN z dnia 1 października 2004 r., sygn. SDI 5/04, OSNKW 2004, nr 10, poz. 95.
26. Postanowienie SN z dnia 1 października 2004 r., sygn. SDI 7/04, LEX nr 568870.
27. Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. III KK 278/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 28.
28. Postanowienie SN z dnia 16 czerwca 2005 r., sygn. SDI 13/05, LEX nr 568797.
29. Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. SNO 46/2008, LEX nr 1288909.
30. Wyrok SN z dnia 29 października 2009 r., sygn. SDI 22/09, LEX nr 1615502.
31. Wyrok SN z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. SNO 31/11, LEX nr 1288859.
32. Postanowienie SN z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. SDI 32/12, Legalis nr 549636.
33. Postanowienie SN z dnia 29 października 2014 r., sygn. SDI 28/14, Legalis nr 1765474.
34. Wyrok SN z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. SDI 32/14, LEX nr 1541265.
35. Wyroku SN z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. SDI 49/15, LEX nr 1918834.
36. Postanowienie SN z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. SDI 71/15, Legalis nr 1433064.
37. Postanowienie SN z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. SDI 6/16, Legalis nr 1488745.
38. Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. IV KK 277/16, LEX nr 2216092.

39. Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn. II DSI 14/19, OSNID 2020, poz. 2.
40. Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. I KK 7/18, LEX nr 2621067.
41. Wyrok SN z dnia 29.10.2019 r., sygn. SDI 22/09, LEX nr 1615502.

### **Pozostałe orzecznictwo**

1. Orzeczenie WKD z dnia 11 października 1958 r., sygn. WKD 57/58, Legalis nr 1523186.
2. Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1991 r., sygn. II SA 298/91, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 61
3. Matter of Berk, 602 A.2d 946 (1991), <https://www.courtlistener.com/opinion/2104816/in-re-berk/> (dostęp z dnia 06.11.2020).
4. Matter of Agosttini, 632 A.2d 80 (1993), <https://law.justia.com/cases/delaware/supreme-court/1993/632-a-2d-80-5.html> (dostęp z dnia 02.11.2020).
5. Matter of McLendon, 845 P.2d 1006, (1993), <https://www.courtlistener.com/opinion/1202174/matter-of-discipline-proceeding-against-mclendon/> (dostęp z dnia 06.11.2020).
6. Wyrok SA w Łodzi z dnia 28 lipca 1993 r., sygn. II AkR 128/93, LEX nr 1680559.
7. Wyrok SA w Poznaniu z dnia 11 czerwca 1996 r., sygn. II AKa 180/96, OSA 1997, nr 7-8, poz. 25.
8. Wyrok NSA z dnia 8 września 1998 r., sygn. IV SA 893/97, LEX nr 45905.
9. Wyrok NSA OZ w Katowicach z dnia 23 października 1998 r., sygn. I SA/Ka 225/97, Biul. Skarb. 1999, nr 1, poz. 20.
10. Wyrok SA w Warszawie z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. II AKa 154/99, OSA 2000, nr 7-8, poz. 50.
11. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 1999 r., sygn. II SA 1131/99, LEX nr 46696.
12. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2001 r., sygn. II SA 725/00, LEX nr 53476.
13. Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2001 r., sygn. II SA 1610/00, LEX nr 53475.

14. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. VI SA/Wa 2154/05, LEX nr 281937.
15. Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. II GSK 325/07 LEX nr 489599.
16. Wyrok WSA z dnia 14 kwietnia 2008 r., sygn. VII SA/Wa 181/08, LEX nr 534481.
17. Postanowienie SA w Krakowie z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. II AKz 651/08, LEX nr 884573.
18. Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 marca 2009 r., sygn. II AKz 64/09, LEX nr 1222109
19. Postanowienie SA w Krakowie z 30 marca 2009, II AKz 110/09, Legalis nr 178196.
20. Postanowienie SA w Krakowie z dnia 30 marca 2009 r., sygn. II AKo 26/09, LEX nr 517084.
21. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. VI SA/Wa 1351/09, LEX nr 2928790.
22. Postanowienie SA w Krakowie z 16 czerwca 2010 r., sygn. II AKz 198/10, LEGALIS nr 287215
23. Wyrok SA w Katowicach z dnia 30 września 2010 r., sygn. II AKa 266/10, LEX nr 686862.
24. Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. II AKz 588/10, LEGALIS nr 357840.
25. Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2011 r., sygn. II GSK 458/10, LEX nr 1081519.
26. Wyrok SA w Krakowie z dnia 30 listopada 2011, sygn. II AKa 163/11, LEX nr 1147591.
27. Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II AKz 330/13, LEX nr 1451899
28. Postanowienie WSD z dnia 26 kwietnia 2014 r., sygn. WSD 17/14, Legalis nr 1515078.
29. Orzeczenie WSD z dnia 5 lipca 2015 r., sygn. WSD 52/14, Legalis nr 1515064.
30. Postanowienie SA w Katowicach z dnia 5 sierpnia 2015, sygn. II AKz 443/15, LEX nr 1809515.

31. Postanowienie SA w Krakowie a dnia 12 października 2015 r., sygn. II AKz 348/15, LEX nr 1997433.
32. Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 września 2016 r., sygn. I ACa 66/16, LEX nr 2137005.
33. Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 1949/16, LEX nr 2285988.
34. Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2017 r., sygn. II GSK 3350/15, LEX nr 2399469.
35. Postanowienie SA w Krakowie z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. II AKz 432/17, LEX nr 2402517.
36. Wyrok SR Gdańsk-Południe w Gdańsku z dnia 20 listopada 2017 r., sygn. VI P 661/16, LEX nr 2427961.
37. Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. II GSK 1791/16, LEX nr 2522332.
38. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. I SA/Po 1205/17, LEX nr 2481276.
39. Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 maja 2018 r., sygn. II AKa 113/18, LEX nr 2514669.
40. Wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., sygn. II GSK 3404/16, LEX nr 2562774.
41. Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. II GSK 1125/17, LEX nr 2722510.

### **Akty prawne**

1. Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania izb lekarskich (Dz.U. z 1921 r.Nr 105, poz. 763.).
2. Ustawa z dnia 17 stycznia 1922 r. o państwowym podatku przemysłowym (Dz.U. z 1922 r. Nr 17, poz. 140.).
3. Ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o Państwowym Banku Odbudowy (Dz.U. z 1922 r. Nr 27, poz. 217).
4. Ustawa z dnia 14 maja 1923 r. w przedmiocie państwowego podatku przemysłowego (Dz.U. z 1923 r. Nr 58, poz. 412).
5. Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. Ordynacja Podatkowa (t.j. Dz.U. z 1936 r. Nr 14, poz. 134 ze zm.).

6. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).
7. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1651, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 75, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1140).
10. Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1192, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1850).
12. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1128).
13. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1915)
14. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2117).
15. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1540, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1309 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1993).
18. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1526, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1117).
20. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 944 ze zm.).

21. Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1026).
22. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 866 ze zm.).
23. Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1342).
24. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 628).
25. Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 553 ze zm.)
26. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1646)
27. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1415, ze zm.).
28. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162).
29. Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 850, ze zm.).
30. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 października 1946 r. o księgach handlowych, uproszczonych i podatkowych, wydane co do §§ 2–11 w porozumieniu z Ministrami Przemysłu oraz Apropowizacji i Handlu (Dz.U. z 1946 r. Nr 65, poz. 365)
31. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 14 marca 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i ziem Odzyskanych o dowodach zwolnienia od rejestracji w wykonywaniu dekretu z dnia 8 stycznia 1946 r. o rejestracji i obowiązku pracy (Dz.U. z 1947 r. Nr 34, poz. 160).
32. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 29 lipca 1993 r. w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii (Dz.U. Nr 79, poz. 371).

33. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego wobec rzeczników patentowych i aplikantów (Dz.U. Nr 67, poz. 618 ze zm.)
34. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. Nr 194, poz. 1635).
35. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej farmaceutów (Dz.U. Nr 65, poz. 612).
36. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 września 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do diagnostów laboratoryjnych (Dz.U. Nr 226, poz. 2295).
37. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania rejestru ukaranych pielęgniarek i położnych oraz sposobu i trybu wykonywania prawomocnych orzeczeń sądów pielęgniarek i położnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 545).
38. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 227).
39. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz.U. z 2016 r., poz. 2094).
40. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu zawodów regulowanych, których wykonywanie wymaga dokładnej znajomości prawa polskiego, w przypadku których uprawnienie do dokonania wyboru między odbyciem stażu adaptacyjnego a przystąpieniem do testu umiejętności jest wyłączone (Dz.U. z 2016 r., poz. 1356).
41. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu prowadzenia rejestru ukaranych fizjoterapeutów oraz sposobu i trybu wykonania prawomocnych orzeczeń sądów dyscyplinarnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1312).



42. Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Węgierskim w celu zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w dziedzinie podatków bezpośrednich podpisanej w Warszawie dnia 12 maja 1928 r. (Dz.U. z 1931 r. Nr 75, poz. 104), konwencja ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 17 marca 1931 r. (Dz.U. Nr 37, poz. 279).
43. Dekret z dnia 8 stycznia 1946 r. o rejestracji i obowiązku pracy (Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 24).
44. Uchwała nr 17/2021 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 26 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeksu Etyki Adwokackiej).
45. Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologów zatwierdzony przez Walne Zgromadzenie Delegatów Polskiego Towarzystwa Psychologicznego w 1991 r.
46. Uchwała Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 14 grudnia 1991 r. Kodeks Etyki Lekarskiej.
47. Uchwała nr 630/2003 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie przyjęcia stanowiska dotyczącego projektu ustawy o sprawowaniu przez samorządu zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych ustaw, LEX.
48. Uchwała nr 9 IV Krajowego Zjazdu Pielęgniarek i Położnych z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Kodeksu Etyki Zawodowej Pielęgniarki i Położnej.
49. Uchwała nr 1 III Sprawozdawczego Krajowego Zjazdu Architektów z dnia 18 czerwca 2005 r. Kodeks Etyki Zawodowej Architektów.
50. Uchwała nr 6/07 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 2 lutego 2007 r. Kodeks Etyki Zawodowej Członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.
51. Uchwała nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z dnia 26 stycznia 2008 r. Kodeks Etyki Lekarza Weterynarii.
52. Uchwała nr 30/B/VII/2008 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 6 czerwca 2008 r. w sprawie określenia zasad wypełniania przez radcę prawnego obowiązku brania udziału w szkoleniach zawodowych.

53. Uchwała nr 2 VII Nadzwyczajnego Zjazdu Rzeczników Patentowych z dnia 12 stycznia 2011 r. Zasady Etyki Zawodowej Rzecznika Patentowego.
54. Uchwała nr VII/21/2011 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 5 marca 2011 r. Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza.
55. Uchwała nr 848/IV Krajowej Rady Komorniczej z dnia 7 września 2011 r. – Regulamin wizytacji kancelarii komorniczych.
56. Uchwała nr 27/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 17 września 2011 r. ze zm. – Regulamin w sprawie zakresu działania oraz zasad wynagradzania wizytatorów.
57. Uchwała nr VI/25/2012 Krajowego Zjazdu Aptekarzy z dnia 22 stycznia 2012 r. w sprawie przyjęcia Kodeksu Etyki Aptekarza Rzeczypospolitej Polskiej.
58. Uchwała nr 3/14 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego.
59. Uchwała nr 31/2014 IV Krajowego Zjazdu Diagnostów Laboratoryjnych z dnia 6 grudnia 2014 r. Kodeks Etyki Diagnosty Laboratoryjnego.
60. Uchwała nr 1603/V Krajowej Rady Komorniczej z dnia 6 września 2016 r. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego.
61. Uchwała nr 20/IKZF/2016 Krajowego Zjazdu Fizjoterapeutów z dnia 29 grudnia 2016 r. Zasady Etyki Zawodowej Fizjoterapeuty.
62. Uchwała nr 237/2018 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 22 maja 2018 r. Zasady Etyki Doradców Podatkowych.
63. Uchwała nr 3431/52a/2019 Krajowej Rady Biegłych Rewidentów z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie przyjęcia Międzynarodowego Kodeksu Etyki Zawodowej Księgowych jako Zasad Etyki Zawodowej Biegłych Rewidentów.

### **Inne źródła**

1. Bisztyga A., *Opinia prawna w przedmiocie konstytucyjności projektu ustawy o ułatwianiu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, w zakresie w jakim przewiduje faktyczną de reglamentację zawodu urbanisty i znosi samorząd zawodowy urbanistów*, dokument dostępny na stronie:

- <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/9F88F8A9814D2A86C1257BC200360C98/%24File/1576-001.pdf> (dostęp z dnia 01.03.2021).
2. Biuletyny Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr: VIII, X, XI, XIII, XIV, XXVII, XXIX, XXXIX, XLIV, dostępne na stronie: [https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000007248&find\\_code=SYS&local\\_base=BIS01](https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000007248&find_code=SYS&local_base=BIS01) (dostęp z dnia 01.03.2021)
  3. [https://wsjp.pl/index.php?id\\_hasla=2104&id\\_znaczenia=516870&l=29&ind=0](https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=2104&id_znaczenia=516870&l=29&ind=0) (dostęp z dnia 25.01.2021).
  4. <https://europa.eu>. (dostęp z dnia 05.12.2020).
  5. Projekt roboczy ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych z dnia 27 września 2002 r., „Palestra” 2003, nr 47/1–2, s. 239–248.
  6. Projekt ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, wersja z dnia 30 lipca 2004 r. (wraz z uzasadnieniem), projekt uzyskany z Rządowego Centrum Legislacji w trybie dostępu do informacji publicznej (wniosek z dnia 11.01.2021 r.).
  7. Projekt do ustawy o komornikach sądowych dostępny na stronie internetowej: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1582> (dostęp z dnia 18.05.2021).
  8. Skotnicki K., *Opinia prawna przygotowana na zlecenie Krajowej Izby Urbanistów w sprawie konstytucyjności projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 25 czerwca 2013 r.*, dokument dostępny na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/9F88F8A9814D2A86C1257BC200360C98/%24File/1576-001.pdf> (dostęp z dnia 01.03.2021).
  9. Stanowisko nr 2 Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 20 września 2003 r. w sprawie projektu ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych ustaw, LEX.

10. Stanowisko prezesów samorządów zawodowych z dnia 15 września 2004 r. w sprawie projektu ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, dostępne na: <https://vetpol.org.pl/dmdocuments/Stnowisko%20Samorzadow%20Zawodowych%20w%20spr.%20projektu%20ustawy%20o%20zawodach%20zaufania%20publicznego%20oraz%20o%20zm.%20niektorych%20ustaw.pdf> (dostęp z dnia 18.01.2021)
11. Statut Ośrodka Naukowo-Szkoleniowego przy Krajowej Radzie Komorniczej, dostępny na stronie: [https://www.komornik.pl/?page\\_id=177#menu](https://www.komornik.pl/?page_id=177#menu) (dostęp z dnia 24.04.2021).