

**„Zawody zaufania publicznego – demokracja – praworządność”**

**wykład dr Jacka Skrzydło, prawnika z Uniwersytetu Łódzkiego  
otwierający ogólnopolską konferencję przedstawicieli zawodów zaufania  
publicznego, która odbyła się 29 września 2007 roku w Łodzi.**

Art. 17.

1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

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

Podstawowe pytanie dotyczy modelu państwa: scentralizowanego, w którym najważniejsze kompetencje leżą w gestii organów państwa, czy też zdecentralizowanego, tj. takiego, które deleguje – tak daleko jak to jest możliwe – kompetencje na podmioty niepubliczne, powierzając im w ten sposób część władztwa publicznego. Innymi słowy, chodzi tu o zasadę subsydiarności, zgodnie z którą państwo powinno wykonywać kompetencje w danej dziedzinie tylko wtedy, gdy zrobi to lepiej niż organ niepaństwowy.

Polski ustawodawca wybrał model zdecentralizowany. Odzwierciedleniem tego modelu państwa jest m. in. koncepcja samorządów zrzeszających zawody zaufania publicznego. „Pieczę”, jaką sprawują te samorządy (w tym samorząd adwokacki) nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego jest:

- a)** sposobem realizacji zasady pomocniczości, zawartej wprost w Preambule do Konstytucji;
- b)** wyrazem demokratycznego państwa prawnego, które zgodnie z Preambułą do Konstytucji opiera się na zasadzie pomocniczości.

Praworządność (rządy prawa) i subsydiarność są w polskim modelu konstytucyjnym nierozzerwalne, stanowiąc elementy demokratycznego państwa prawnego.

W demokratycznym państwie prawnym poszczególne jego elementy nawzajem się równoważą - dotyczy to nie tylko trzech podstawowych segmentów

władzy państwowej ale także takich instytucji, którym ustawodawca powierzył określone funkcje publiczne (chodzi tu na przykład o Najwyższą Izbę Kontroli lub Rzecznika Praw Obywatelskich) nie zaliczając ich jednakże do żadnej z władz. Dzięki temu władza wykonawcza nie może uzyskać nadmiernej przewagi nad innymi organami władzy publicznej, a także nad instytucjami samorządowymi. Należy to postrzegać jako przejaw zasady powściągliwości władz, zgodnie z którą współdziałanie niezależnych podmiotów sprawujących władztwo publiczne jest pojmowane jako hamulce władzy publicznej.

Konsekwencją takiego modelowania instytucji ustrojowych jest unikanie koncentracji władzy w państwie. Proces ten dotyczy także wymiaru sprawiedliwości, czego przykładem jest powoływanie sędziów przez Prezydenta ale na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do której Minister Sprawiedliwości deleguje przedstawicieli - nie mając jednak w niej większości.

Na czym polega istota samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego wielokrotnie wyjaśniał TK (np. w wyroku z dnia 22 listopada 2004 r. (SK 64/03)):

- *dopuszczenie funkcjonowania samorządów zawodowych stanowi wyraz demokratyzacji życia publicznego.*

- *ustawodawca, dając możliwość kreowania samorządów zawodowych wyznacza im określoną rolę publiczną.*

wynika z tego, że *"piecza" samorządów zawodów zaufania publicznego nad "należytym wykonywaniem zawodów" wynika z powierzenia samorządom funkcji o cechach władztwa publicznego".*

Oczywiście „piecza” nie jest wykonywana w interesie samorządów ani ich członków: piecza jest wykonywana w interesie publicznym i TK szczególnie mocno zwraca na to uwagę, tym bardziej, że istnienie takich samorządów uzasadnia bardzo daleko idące ograniczenia jeśli chodzi o swobodę działalności gospodarczej.

Samorzady inne niż samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Samorzady reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego z istoty powołane są celem ograniczania swobody działalności gospodarczej ale w imię wyższych racji, a mianowicie interesu publicznego.

Wyjaśnić to można na przykładzie samorządów prawniczych (ale jest to aktualne także przy innych samorządach zawodowych), *"dla państwa jakość świadczonych obywatelom usług prawniczych nie może być sprawą obojętną", a pewna monopolizacja zawodów prawniczych, dokonana poprzez stworzenie samorządów, stanowi gwarancję należytej jakości obsługi prawnej. Dlatego naturalny jest tu wymóg posiadania bardzo wysokich kwalifikacji zawodowych.*

Konstytucyjna „piecza” spełnia zatem dwie funkcje:

- *reprezentowanie na zewnątrz osób wykonujących tego rodzaju zawody (wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa)*
- *podejmowanie starań o zapewnienie należytego wykonywania tych zawodów, zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.*

Mówiąc bardziej szczegółowo, od strony samorządu zawodowego piecza sprowadza się do następujących kwestii:

- *zlecający powierza istotny zakres informacji, posiadających osobisty (prywatny) charakter, które stanowią następnie przedmiot tajemnicy zawodowej – kwestia zaufania na tym właśnie polega „zaufanie publiczne”.*
- *prawo stawia bariery chroniące nieograniczony dostęp do wykonywania każdego z tych zawodów (wymóg odbycia szkolenia, zdania egzaminu zawodowego). Oznacza to reglamentację wykonywania określonego zawodu, gdyż to samorząd decyduje o prawie do wykonywania zawodu (znów publicznoprawny element „pieczy”). Wiąże się z tym uprawnienie do wydawania świadectw i dyplomów niezbędnych do podjęcia wolnego zawodu.*
- *specjalne władztwo publiczne spełniane przez korporacje - kontrola i nadzór nad wykonywaniem zawodu przez członków korporacji (np. w drodze sądownictwa dyscyplinarnego, zawieszanie uprawnień do wykonywania zawodu i.t.p.).*
- *uchwalanie kodeksów etycznych wiążących członków samorządu.*
- *niemożność wykonywania określonej działalności poza samorządem zawodowym;*
- *uprawnienie do prowadzenia szkoleń przygotowujących do wykonywania zawodu (TK: mając na uwadze długoletni dorobek korporacji adwokackiej i radcowskiej oraz – przede wszystkim – potrzebę profesjonalnego przygotowania*

*do „należytego wykonywania zawodu, Trybunał Konstytucyjny nie podnosi wątpliwości co do kwalifikacji samorządu adwokackiego oraz samorządu radców prawnych w sferze prowadzenia szkolenia zawodowego, w tym szkolenia kandydatów do zawodu, w formie aplikacji...”*

Oddajmy znów głos TK: *„przekazanie upoważnienia do ingerencji w pewne wolności osób wykonujących zawód odpowiednim samorządom zawodowym może być w określonych warunkach uzasadnione, a nawet – uznane za zgodne z potrzebami „należytego wykonywania” zawodów reglamentowanych.”*

Reasumując, wykonywanie przez samorzady „pieczy” bez elementów władztwa publicznego jest niemożliwe. Każda regulacja pozbawiająca samorząd posiadanych uprawnień z dziedziny władztwa publicznego jest automatycznie podejrzana o niekonstytucyjność.

Nabór na aplikację adwokacką – temat szczególnie drażliwy. Z pewnością da się znaleźć argumenty przemawiające za powierzeniem naboru adwokaturze (chodzi o model, w którym ten sam podmiot decyduje o przyjęciu na aplikację, następnie ją przeprowadza i weryfikuje umiejętności podczas egzaminu zawodowego).

Jednakże TK uznał, że osoby przystępujące do konkursu nie pozostają jeszcze w sferze władztwa organów samorządu i nabór można (co nie znaczy, że trzeba) powierzyć organom państwowym.

Od strony członka samorządu:

- weryfikacja przydatności do zawodu w formie egzaminu korporacyjnego (z udziałem, czynników państwowych) dopuszczającego do jego wykonywania,
- obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego, sprawującego pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu,
- podleganie zasadom etyki zawodowej,
- związanie tajemnicą zawodową,
- odpowiedzialność dyscyplinarna,
- obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

Zgodnie z ustawą z 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (tj. Dz. U. nr 5 z 2001 roku, poz. 42 ze zm.), prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, a do kompetencji samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów należy nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych.

Ustawa z 8 czerwca 2001 roku o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. nr 73 z 2001 roku, poz. 763 ze zm.) określa wykonywanie zawodu psychologa jako świadczenie usług psychologicznych, w szczególności takich jak diagnoza psychologiczna, opiniowanie, orzekanie (o ile przepisy odrębne tak stanowią), psychoterapia i udzielanie pomocy psychologicznej, a także prowadzenie przez psychologa badań naukowych w dziedzinie psychologii lub działalność dydaktyczną w tym zakresie. Psychologowie tworzą samorząd zawodowy, osoby wykonujące zawód psychologa stają się członkami samorządu psychologów z mocy prawa, prawo wykonywania zawodu psychologa powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę psychologów Regionalnej Izby Psychologów, członkowie samorządu psychologów podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej przez organami samorządu zawodowego. Ustawa zawiera także przepis karny, przewidując odpowiedzialność za wykroczenie polegające na świadczeniu usług psychologicznych przez osoby nie mające prawa wykonywania zawodu psychologa.

Ustawa z 11 kwietnia 2001 roku o rzecznikach patentowych (Dz. U. nr 49 z 2001 roku, poz. 509 ze zm.) wprost przewiduje, że zawód rzecznika patentowego jest zawodem zaufania publicznego, który polega na świadczeniu pomocy w sprawach własności przemysłowej osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Prawo wykonywania tego zawodu powstaje po złożeniu ślubowania, z dniem dokonania wpisu na listę rzeczników patentowych. Przynależność rzeczników patentowych do Polskiej Izby Rzeczników Patentowych jest obowiązkowa, podlegają oni odpowiedzialności dyscyplinarnej przed organami samorządowymi.

Ustawa z 13 października 1994 roku o biegłych rewidentach i ich samorządzie (tj. Dz. U. nr 31 z 2001 roku, poz. 359 ze zm.) powierza badanie sprawozdań finansowych tylko osobom spełniającym wymagania określone ustawą i uzależnia je od zdania egzaminu przed komisją wyłanianą przez samorząd, złożenia ślubowania i wpisaniu do rejestru biegłych rewidentów.

Absolwent wydziału lekarskiego lub stomatologicznego uczelni medycznej nie może od razu za uzyskaniem dyplomu rozpocząć wykonywania praktyki. Zgodnie z ustawą z 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tj. Dz. U. nr 226 z 2005 roku, poz. 1943 ze zm.), udzielanie świadczeń zdrowotnych zastrzeżone jest dla osób wpisanych do właściwego rejestru, którym okręgowa rada lekarska przyzna prawo wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentysty (jednym z warunków jest odbycie stażu podyplomowego, kończącego się egzaminem).

Najważniejsze tezy wyroku TK z 19 kwietnia 2006 roku:

- pieczęć samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego sprawowana być winna w „granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Interes ten nie może być przy tym utożsamiany z interesem korporacji zawodowej czy też jej członków

- wybór modelu zawodów prawniczych należy do ustawodawcy. Dla dobra wymiaru sprawiedliwości stanowiącego element interesu publicznego i dla dobra osób (podmiotów) korzystających z pomocy prawnej model przygotowania do zawodu powinien odpowiadać kryteriom wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonej z pojęciem zaufania publicznego.

- przyjęte rozwiązania cechować musi wszakże koherencja i brak sprzeczności, równe traktowanie osób wykonujących poszczególne zawody prawnicze lub aspirujących do ich wykonywania, unikanie rozwiązań sprzyjających omijaniu prawa, a także eliminacja przerzucania ryzyka niewłaściwie świadczonych usług prawniczych na odbiorców tych świadczeń (w tym zwłaszcza: gorzej sytuowanych).

- konieczność szczególnej ochrony odbiorców usług. Z tego powodu tak weryfikacja przygotowania do zawodu, jak i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie gry rynkowej, bez jakichkolwiek regulacji i wymogów profesjonalnych i etycznych. Określenie wymogów należy do

ustawodawcy, który ponosi społeczną i polityczną odpowiedzialność za dokonany wybór.

- nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego.

- podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu.

Jeśli chodzi o zawody prawnicze, ustawodawca:

- określił poszczególne, odrębne zawody prawnicze zaufania publicznego oraz sprecyzował zasady ich wykonywania

- potraktował aplikacje jako stadium przygotowujące do konkretnego, wybranego zawodu prawniczego.

- w przypadku każdego z zawodów prawniczych przewidziany egzamin ukształtowany został jako egzamin o charakterze zawodowym, sprawdzający przygotowanie i przydatność do konkretnego zawodu prawniczego

- ustawodawca nie sformułował, jako założenia generalnego, swobodnego „przepływu” pomiędzy poszczególnymi zawodami prawniczymi.

Mając powyższe na względzie, konieczne jest zagwarantowanie organom samorządu adwokackiego odpowiedniego wpływu na:

- kształtowanie zasad odbywania aplikacji oraz na

- zakres merytoryczny egzaminu adwokackiego, stanowiącego sprawdzian umiejętności w zakresie wykonywania zawodu adwokata.

Wymaga to zagwarantowania samorządowi zawodowemu odpowiedniego uczestnictwa w określaniu zakresu przedmiotowego egzaminu adwokackiego, a nadto – adekwatnej reprezentacji tego samorządu w składzie komisji do przeprowadzenia egzaminu. Nie chodzi tu o większościowy udział przedstawicieli samorządu adwokatów w składzie komisji do przeprowadzenia egzaminu. Wymóg

odpowiedniego (adekwatnego) udziału winien być rozumiany jako gwarancja uczestniczenia w działaniach merytorycznych związanych z określeniem zakresu egzaminu adwokackiego, a ponadto – zgodnie z naturą egzaminu – sprawdzenia umiejętności zawodowych, predysponujących do wykonywania zawodu adwokata. Winien on ponadto odpowiadać zasadzie samorządności, tj. kształtowania przez samorząd zawodowy, jego reprezentacji w składach komisji. Wykonywanie przez samorząd zawodowy adwokatów funkcji określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji wymaga ponadto uczestnictwa przedstawicieli samorządu w postępowaniu odwoławczym po przeprowadzeniu egzaminu adwokackiego.