

JOANNA KIELIN-MAZIARZ¹

Świadczenie pomocy prawnej poza zawodami zaufania publicznego²

Wpłynął: 1.04.2025. Akceptacja: 29.04.2025

Streszczenie

Artykuł dotyczy aktualnego problemu funkcjonowania kancelarii odszkodowawczych, w których pomoc prawną świadczą prawnicy często niezrzeszeni w samorządzie zawodowym adwokatów czy radców prawnych. Nie mają do nich zatem zastosowania przepisy ustaw regulujące działalność tych samorządów, jak również ich zasady etyki. Oznacza to, że dobro osób, które korzystają z ich usług, może być naruszone. W tekście zawarta została próba dowiedzenia, że regulacja dotycząca obowiązku wykonywania zawodów zaufania publicznego przez osoby świadczące pomoc prawną nie jest sprzeczna ze swobodą działalności gospodarczej, wolnością wyboru i wykonywania zawodu czy też wolnością zrzeszania się.

Słowa kluczowe: zawód zaufania publicznego, swoboda działalności gospodarczej, wolność wykonywania zawodu, wolność zrzeszania się.

¹ Dr hab. Joanna Kielin-Maziarz, prof. ALK – Akademia Leona Koźmińskiego (Polska); e-mail: jkielin@kozminski.edu.pl; ORCID: 0000-0003-1728-3361.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

JOANNA KIELIN-MAZIARZ

Provision of Legal Assistance Outside the Professions of Public Trust³

Abstract

The article concerns the current problem of the functioning of compensation law firms, in which legal assistance is provided by lawyers, often not affiliated with the professional self-government of advocates or legal counsellors. Therefore, the provisions of the laws governing the activities of these self-governments, as well as their principles of ethics, do not apply. This means that the welfare of people who use their services may be violated. The text contains an attempt to prove that the regulation concerning the obligation to exercise professions of public trust by persons providing legal assistance is not contrary to the freedom of economic activity, the freedom to choose and pursue a profession or the freedom of association.

Keywords: profession of public trust, freedom of economic activity, freedom to pursue a profession, freedom of association.

³ The research in this article has not been supported financially by any Institution.

Wprowadzenie

Najczęstszą, a od reformy rozszerzającej dostęp do zawodów prawniczych przeprowadzonej przed niemal 20 laty, formą świadczenia pomocy prawnej, są zawody określane jako zawody zaufania publicznego. Zgodnie z art. 17 ust.1 Konstytucji zawody zaufania publicznego skupione są w samorządach zawodowych.

Przedmiotem badań jest relacja art. 17 ustawy zasadniczej do jej art. 65. Podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, czy istnieje możliwość ograniczenia form świadczenia pomocy prawnej wyłącznie do tych wykonywanych w ramach zawodów zaufania publicznego. Kanwą rozważań jest funkcjonowanie kancelarii odszkodowawczych, w których pomoc prawna jest świadczona przez prawników niewykonywających swych zadań w ramach zawodów zaufania publicznego. Celem artykułu jest wpisanie się w toczącą się zarówno wśród samorządów zawodów świadczących pomoc prawną, jak i w Ministerstwie Sprawiedliwości debatę nad regulacją działalności kancelarii odszkodowawczych, poprzez nie tyle wskazanie postulatów *de lege ferenda*, ile ukazanie, że taka regulacja może i powinna być wprowadzona. Rozważania będą zatem miały na celu wskazanie argumentów dających ku temu podstawy poprzez analizę pojęcia zawodu zaufania publicznego, ochrony interesu publicznego oraz konstytucyjnie dopuszczalnych form świadczenia pomocy prawnej również w kontekście swobody działalności gospodarczej i możliwości jej ograniczenia.

W tekście zastosowana zostanie metoda dogmatyczno-prawna, a także historyczno-prawna, przede wszystkim w odniesieniu do prac KKZN nad treścią art. 17 i założeń, jakie przyświecały twórcom ustawy zasadniczej w odniesieniu do samorządów zawodowych. Dokonana zostanie również analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

Zawód zaufania publicznego

Rozważania należy rozpocząć od próby zdefiniowania, czym jest zawód zaufania publicznego. Należy przy tym wskazać, że nie ma oficjalnej definicji tego terminu, ale posiada on cechy charakterystyczne, które go wyróżniają na tle innych zawo-

dów⁴. Sam zawód zgodnie z jego słownikową definicją⁵ oznacza wyuczoną umiejętność prowadzenia pewnej działalności przynoszącej dochód materialny. Zawód zaufania publicznego w założeniu wykonywany jest nie dla zysku, lecz przede wszystkim dla zaspokojenia interesu publicznego. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego opiera się na pewnych desygnatach⁶ – świadczenia usług wobec konkretnej, zindywidualizowanej osoby, dopuszczenia do sfery prywatności osób korzystających z ich usług, które wiąże się z obdarzeniem osoby wykonującej ten zawód wysokim zaufaniem, z wiarą, że nie zostanie ono nadużyte⁷. Zawody zaufania publicznego polegają na świadczeniu jakiegoś rodzaju pomocy innym podmiotom, często w sytuacji zagrożenia ich pewnych dóbr⁸. Służenie ich ochronie „uznawane jest za realizację istotnych wartości i potrzeb społecznych”⁹, choćby dobra te miały jedynie subiektywnie mierzoną wysoką wartość. Dlatego też można stwierdzić, że wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest realizacją funkcji publicznej. Istotne jest także zachowanie tajemnicy zawodowej. To z kolei wiąże się z wyłączeniem odpowiedzialności karnej za nieujawnienie powierzonych informacji.

W doktrynie można odnaleźć próbę zdefiniowania „zawodu zaufania publicznego” jako zawodu polegającego na „obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążących się przyjmowaniem informacji, dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób, uzasadniających przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi”¹⁰. Te wykształcone przez doktrynę elementy budujące pojęcie zawodu zaufania publicz-

⁴ R. Jastrzębski, *Analiza prawnoustrojowa samorządów zawodów prawniczych w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2018, s. 11; P. Sobański [w:] *Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów*, red. A. Bisztyga, J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2024, Legalis.

⁵ Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zaw%C3%B3d.html>

⁶ O czym pisał P. Sarnecki, *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności 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, P. Sarnecki: *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Z. Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 161.

⁷ J. Smarż, *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia samorządów zawodowych*, „*Studia Prawnicze*” 2013, 3, s. 7–8.

⁸ W doktrynie zwraca się również uwagę na pewnego rodzaju quasi-misyjność, czyli zdystansowanie się wobec kryterium zysku i pozamaterialną legitymację, będącą jednym z wyznaczników zawodów zaufania publicznego, K. Jadach, *Kurator sądowy jako zawód zaufania publicznego*, [w:] *Pomiędzy kryminologią, penitencjarystyką i prawem. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Stępniaaka*, red. A. Cybał-Michalska, J.P. Céré, T. Kalisz, W. Zalewski, Legalis 2024; W.J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] S. Legat (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 22.

⁹ P. Sarnecki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r.*, „*Palestra*” 2002, 46/5–6, s. 186.

¹⁰ P. Sarnecki, *Pojęcie...*, s. 155.

nego zostały zebrane przez Trybunał Konstytucyjny i wyliczone w uzasadnieniu do wyroku K 19/14¹¹. Do cech tych Trybunał zaliczył: 1) konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie, 2) udzielanie świadczeń i wchodzenie przez przedstawicieli omawianych zawodów w kontakty z osobami fizycznymi w razie wystąpienia potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze, 3) staranność i dbałość przedstawicieli omawianych zawodów o interesy osób korzystających z ich usług, a także zapewnienie ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek, 4) wymaganie szczególnych kwalifikacji, obejmujących nie tylko odpowiednie, formalne wykształcenie, ale także doświadczenie oraz rękojmię należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, z uwzględnieniem norm deontologii zawodowej, 5) pozyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z usług przedstawicieli tego zawodu (informacje te stanowią tajemnicę zawodową, a zwolnienie z niej może nastąpić na zasadach określonych w przepisach ustawy), 6) samodzielność wykonywania zawodu¹².

Można zadać pytanie, czy istnieje ustawowe wyliczenie zawodów zaufania publicznego. Zdaniem P. Sarneckiego, gdyby to ustawy miały kwalifikować pewne zawody jako „zawody zaufania publicznego”, wówczas normatywne treści Konstytucji sprowadziłyby się do ustawy, a normy konstytucyjne pozbawione były ich wiążącej mocy „skierowanej w pierwszym rzędzie pod adresem ustawodawcy”¹³. Uważa on bowiem, że to, co jest zawodem zaufania publicznego „wie” Konstytucja (jej twórca). Można to również odczytać z prac nad treścią ustawy zasadniczej. Twórcy Konstytucji, co wynika z analizy prac nad art. 17 zawartych w „Biuletynie KKZN” poddawali analizie desygnaty, które miałyby kształtować pojęcie zawodu zaufania publicznego oraz funkcje i charakter samorządu zawodowego, co pozwala na stwierdzenie, że zasady rządzące samorządem zawodowym były jednak przedmiotem prac, które ukształtowały treść art. 17¹⁴. Natomiast należy zgodzić się ze zdaniem wyrażonym przez M. Strzępka, że nie można zrekonstruować przyczyn

¹¹ Wyrok TK z 24.03.2015 r., K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

¹² O istniejących ujęciach zawodu zaufania publicznego szerzej pisał: K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022, s. 7–30.

¹³ P. Sarnecki, *Glosa...*, s. 185.

¹⁴ Wydaje się, że nieco odmienny pogląd wyraża M. Strzępek, *Konstytucyjny status samorządu zawodowego*, s. 7–8. Pozyskano z: <https://www.wpia.uw.edu.pl/uploads/media/632b17188367e/autoreferat-michal-strzeppek.pdf> (dostęp: 29.04.2025). Obszerna analiza prac Komisji Konstytucyjnej zawarta jest [w:] K. Dąbrowski, *Zawody...* Autor ten wskazuje, że nazwa „zawód zaufania publicznego” była od początku prac „pojęciem nieostrym i rozumianym intuicyjnie”, ale nie mieli wątpliwości, że obejmuje zawody z dotychczas powołanym samorządem zawodowym.

regulacji statusu samorządu zawodowego w Konstytucji, jak również jednolitego znaczenia zawodu zaufania publicznego¹⁵.

Odmienne stanowisko wyraził SN w orzeczeniu z 2011r. (I CKN 1217/98), wskazując, że „nie można zgodzić się z twierdzeniem, że samorząd adwokacki jest samorządem reprezentującym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sądu Najwyższego status taki może nadawać samorządowi zawodowemu tylko ustawa, jak to ma miejsce w przypadku samorządu notariuszy (...) Ustawa Prawo o advokaturze nie nadaje adwokatom takiego statusu”. Sąd Najwyższy argumentował, że status ten nie może być wywodzony z treści ustawy Prawo o advokaturze, ze względu na to, że adwokat nie jest bezstronnym uczestnikiem wymiaru sprawiedliwości. Co za tym idzie, do samorządu adwokackiego miałyby zastosowanie art. 17 ust. 2, który dotyczy samorządów gospodarczych. Samorząd adwokacki jest w tym ujęciu samorządem zawodowym, określonym w art. 17 ust. 2 Konstytucji. Z tezą tą nie można się zgodzić. Słusznie zauważa P. Sarnecki, że przecież najpierw istniały grupy zawodowe, których członkowie wykonywali zawód zaufania publicznego, oraz kręgi zawodowe osób, wykonujących inne zawody¹⁶. Później zaś ich status został określony w art. 17 Konstytucji. Z brzmienia art. 17 Konstytucji, wynika, że to dla zawodów zaufania publicznego można tworzyć w drodze ustawy „samorządy zawodowe”. Utworzenie samorządu zawodowego jest więc wtórne w stosunku do istnienia zawodu zaufania publicznego. O zawodach zaufania publicznego można mówić z uwagi na szczególne cechy, które je tworzą. Zaś ustawodawca zwykły nie może dowolnie kwalifikować danego zawodu jako zawodu zaufania publicznego. Należy przychylić się do stwierdzenia, że w tym przypadku przepisy ustawowe wyjaśniane muszą być w świetle treści ustalonych dla przepisów konstytucyjnych (odwrotna wykładnia)¹⁷.

Samorządy reprezentują swoich członków i sprawują pieczę na należytych wykonywaniu tych zawodów. Tylko dla zawodów zaufania publicznego ustawa zasadnicza przewiduje możliwość tworzenia samorządu zawodowego. Nie istnieje potrzeba organizowania wszystkich zawodów w formie samorządu zawodowego. Treść art. 17 ust.1 nakłada bowiem obowiązek stworzenia samorządu niejako na ustawodawcę zwykłego. Zatem, przyjmując, że zawodami zaufania publicznego,

¹⁵ W trakcie prac definicja zawodów zaufania stworzona została przez I. Lipowicz: „(...) chodzi o takie zawody, w 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 stosunek zaufania”, „Biuletyn XXVII Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, s. 65.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ P. Sarnecki, *Pojęcie...*, s. 154.

są tylko te zawody, które przewidział ustawodawca zwykły, art. 17 Konstytucji nie miałby racji bytu.

Zawody zaufania publicznego – w tym zawody świadczące pomoc prawną – stanowią emanację zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynika to z prawa do obrony z urzędu, zawartego w art. 42 ust. 2 Konstytucji („Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”). Oznacza to, że istnienie obrońcy z urzędu ma swoją podstawę konstytucyjną. Nie ma przy tym znaczenia, czy obywatele korzystają lub nie z tej pomocy, „muszą posiadać pewność, że takie instytucje funkcjonują, że zawsze w razie potrzeby są na ich usługi, a w cięższych procesach nawet wówczas, gdyby nie było ich stać finansowo na ponoszenie związanych z tym kosztów”¹⁸. Zawody te pełnią zatem ważną funkcję publiczną. Obecność zawodów świadczących pomoc prawną stanowi element państwa prawnego. Podobne stanowisko wypowiada J. Roszkiewicz, który twierdzi, że dla niektórych zawodów zaufania publicznego istnieje konieczność utworzenia samorządu ze względu na inne normy konstytucyjne interpretowane w związku z tym przepisem, jak wspomniane wyżej prawo do obrony, a także prawo do niezależnego sądu (art. 45 ust. 1 konstytucji), które wymaga utworzenia samorządu zawodowego dla sędziów, ponieważ taka forma autonomii organizacyjnej stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 konstytucji)¹⁹.

Zawody zaufania publicznego mogą, zgodnie z treścią art. 17 Konstytucji, zrzeszać się w samorządzie zawodowym. W drodze ustawy można powołać samorząd zawodowy z zastrzeżeniem obowiązkowej przynależności. Wprowadzenie obowiązkowej przynależności może być uzasadnione wymogami wypływającymi z demokratycznego państwa prawnego oraz z interesu społecznego – dla zapewnienia bezpieczeństwa państwowego i porządku publicznego, a więc dla ochrony zdrowia, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób²⁰. W art. 17 użyte zostało słowo „mogą”, co oznacza, że nie wszystkie takie zawody muszą być w nich skupione. Czy zatem można tworzyć samorzady zawodowe zawodów innych niż zawody zaufania publicznego? Należy stwierdzić, że jeżeli nie jest to zawód zaufania publicznego, wówczas nie może być on zorganizowany w ramach samorządu zawodowego (co wynika również z treści art. 17 ust. 1). Mogą się natomiast zrzeszać w dobrowolne zrzeszenia zawodowe lub w ramach samorządu gospodarczego.

¹⁸ *Ibidem*, s. 150.

¹⁹ Uważa przy tym, że z art. 17 ust. 1 nie wynika obowiązek ustanowienia i utrzymywania samorządu dla wszystkich zawodów zaufania publicznego; J. Roszkiewicz, *Prawnicze samorzady zawodowe w orzecznictwie sądu najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca Prawny” 2021, 1(26), s. 12.

²⁰ L. Wiśniewski, „Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, s. 38.

Art. 17 Konstytucji nie daje podstawy do stwierdzenia, że istnieje możliwość stworzenia korporacji zawodowych innych zawodów niż zawody zaufania publicznego.

Można wskazać na formy samorządu inne niż samorząd terytorialny – samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, samorząd rolniczy. Jaki jest zatem cel zrzeszenia w samorządzie zawodowym? Jest nim ochrona istotnych wartości interesu publicznego. Ich zadaniem jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu – to podstawowa funkcja samorządu zawodowego. Przez to bowiem przyczynia się do zapewnienia tejże ochrony. Z drugiej zaś strony wykonują oni na podstawie ustaw zadania publiczne – ale w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność²¹.

Samorząd zawodowy zapewnia zatem ochronę interesu publicznego z jednej strony, ale również daje tę ochronę swoim członkom. Ochronę tę daje również obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Równocześnie można stwierdzić, że przynależność do samorządu zawodowego przyczynia się do lepszego zapewnienia ochrony praw i wolności obywatelskich. Chroni bowiem tak zrzeszonych w nim, jak podmioty, wobec których osoby wykonujące zawody zaufania publicznego pełnią swoją funkcję (na przykład poprzez zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej).

Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej

Należy odnieść się do problemu, na który zwrócił uwagę w trakcie prac nad art. 17 Konstytucji W. Cimoszewicz²² i z którym do tej pory się mierzymy. Zauważył on, że wprowadzając ograniczenia w wykonywaniu zawodów zaufania publicznego (zawodów prawniczych), dochodzi się do sprzeczności z regulacją dotyczącą wolności działalności gospodarczej. Z jednej strony usługi prawnicze poddane są reżimowi tej regulacji, z drugiej zaś są one poddawane (z zasady) pewnym ograniczeniom, a ich wykonywanie związane jest ze spełnieniem określonych warunków, z uwagi na ochronę dobra publicznego i gwarancji dotyczących tych usług, do których zaliczyć można np. złożenie egzaminu zawodowego. Te progi z pewnością ograniczają wolność działalności gospodarczej. Wynika to jednak z realizacji celu, którym jest ochrona dobra publicznego i gwarancji odpowiedniej jakości świadczenia tych usług²³. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej poprzez określony przez ustawę reżim wykonywania zawodów zaufania publicznego można oceniać jako formę ograniczenia wolności i praw. Uważam jednak, że i tę argumentację można przeciwstawić szczególnym zadaniem, które wiąże się z wykonywa-

²¹ M. Kulesza, „Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, s. 29.

²² W. Cimoszewicz, „Biuletyn XXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, s. 32.

²³ *Ibidem*.

niem tego rodzaju zawodów – przeważa tutaj bowiem interes publiczny. Zawody te nie tylko dają gwarancję (tak przynajmniej powinno być w założeniu) prawidłowego ich wykonywania, lecz także zobowiązują członków zrzeszonych w samorządzie zawodowym do przestrzegania wiążących ich norm etycznych. Skutki nieetycznego zachowania wywierają w tym przypadku znacznie poważniejsze konsekwencje aniżeli w innych zawodach. Przede wszystkim z uwagi na zaufanie, jakim są obdarzeni wykonujący te zawody, w związku z powierzeniem np. adwokatowi informacji o życiu osobistym. Należy podzielić pogląd W. Ciapały, który uważa, że „interes publiczny wyznacza sens i granice pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów, zaś art. 17 ust. 1 *in fine* – poprzez werbalizację wymogu działania »w granicach interesu publicznego« – nie pozostawia wątpliwości co do jego priorytetowego traktowania”²⁴. „Piecza” nie oznacza jedynie nadzoru nad legalnością, ale także czynności odnoszone do oceny wykonywania zawodu, postaw etycznych, przestrzegania dobrych obyczajów²⁵.

Ważne jest to, że świadczenie pomocy prawnej jest czymś więcej aniżeli tylko wykonywaniem działalności gospodarczej. Nie jest to zatem jedynie kontrakt, pomiędzy wykonującym zawód zaufania publicznego, a korzystającym z jego usług. Ma na to wpływ po pierwsze charakter wykonywanych zadań – obowiązuje tutaj tajemnica zawodowa – która jest obwarowana nie tylko odpowiedzialnością dyscyplinarną, ale jej naruszenie powoduje pociągnięcie adwokata do odpowiedzialności karnej (na wniosek klienta), jak również do odpowiedzialności cywilnej. Obowiązek zachowania tajemnicy wynika, w odniesieniu do adwokatów – z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze²⁶. Adwokat obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie może być ograniczony w czasie. Podobnie ukształtowany jest obowiązek zachowania tajemnicy w odniesieniu do radców prawnych. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych²⁷. Tutaj również obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie może być ograniczony w czasie (art. 3 ust. 4 ustawy o radcach prawnych).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 64/03 z dnia 22 listopada 2004 r. powiązał obowiązek zachowania tajemnicy z pełnieniem w tym przypadku przez radcę prawnego funkcji zaufania publicznego (patrząc na tożsamość regulacji, stanowisko to należy odnieść również do adwokatów). Istnienie

²⁴ J. Ciapała, Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, 22, s. 207.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564.

²⁷ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499.

obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, które, jak wspomniano, obwarowane jest sankcją karną, stanowi dla osób poszukujących pomocy prawnej, gwarancję poufności. Zachowanie tajemnicy zawodowej, co również podkreślił Trybunał, nie służy osobom wykonującym zawody zaufania publicznego lecz ich klientom²⁸. W innym wyroku²⁹ Trybunał również zwrócił uwagę na konieczność zapewnienia szczególnej ochrony odbiorców usług świadczonych przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Korzystający z pomocy prawnej świadczonej przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego dopuszczają je do sfery swej prywatności. Relacja ta oparta jest na zaufaniu, stąd ten próg odpowiedzialności dla podmiotów świadczących tego rodzaju pomoc powinien być wyższy. Świadczenie pomocy prawnej bez gwarancji wynikających z ustaw kreujących zawody zaufania publicznego oraz ich z deontologii powoduje, że klienci nie są chronieni w sposób wystarczający. W wyroku K 6/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zawody zaufania publicznego wymagają szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług, w oparciu na przykład o kodeksy etyki zawodowej.

W tym kontekście można również przeprowadzić analizę ustępów 1 i 2 art. 17 Konstytucji. W ust. 2 określona została możliwość tworzenia w drodze ustawy innych rodzajów samorządu. W zdaniu drugim wskazano przy tym, że nie mogą one naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Takiego ograniczenia nie przewidziano zaś w ust.1, który dotyczy tworzenia samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. W ustępie tym nie występuje zakaz, o którym mowa w ustępie drugim. Stąd też należy zgodzić się z poglądem, że samorządy zawodów zaufania publicznego mogą tę wolność i swobodę ograniczać, co czynią³⁰. Zdaniem ustrojodawcy swoboda wykonywania zawodu oraz wolność działalności gospodarczej w tej sytuacji ustępuje potrzebie „nieczynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu”³¹, którym zawody zaufania są obdarzone.

Konstytucyjna wolność wyboru i wykonywania zawodu

Mówiąc o relacji konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65) do kwestii obowiązku przynależności do samorządów zawodów zaufania publicznego, należy zauważyć istniejącą kolizję. Przynależność do samorządu zawodowego

²⁸ Wyrok TK z 22.11.2004 r., SK 64/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 107.

²⁹ Wyrok TK z 19.04.2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.

³⁰ P. Sarnecki, *Glosa...*, s. 186.

³¹ P. Sarnecki *Pojęcie...*, s. 153.

nie stanowi przejawu wskazanej wolności konstytucyjnej. Art. 65 Konstytucji, można uznać za *ex definitione* ograniczenie tej zasady³². Również art. 17 Konstytucji dopuszcza to ograniczenie w ramach samorządu zawodowego. Stąd też w doktrynie istnieje pogląd, że jest to konstytucyjne *lex specialis* wobec *lex generalis* zawartego w art. 65³³. Inaczej o relacji tej mówiła w trakcie dyskusji w KKNZ I. Lipowicz³⁴, która wskazywała na równorzędność regulacji art. 17 i 65. Wydaje się jednak, że miała na myśli nie argumentację przeciwną, lecz to, że przepisy konstytucyjne nie stoją w opozycji do przepisów ograniczających swobodę wykonywania zawodu przez określenie kryteriów przynależności do nich.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 21/02³⁵, odnosząc się do relacji art. 65 do art. 17 Konstytucji, stwierdził, że „art. 65 ust. 1 zawiera postanowienia „równorzędne – co do ich mocy prawnej – postanowieniom art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego winny być one stosowane (»współstosowane«) w tym samym zakresie. Stosowanie każdego z nich nie wyłącza obowiązywania czy stosowania postanowień pozostałych. Interpretacja ta, w pełni uzasadniona koniecznością integralnego stosowania całości postanowień Konstytucji, powoduje – *ipso iure* – niedopuszczalność ustanawiania, bez konkretnego upoważnienia konstytucyjnego, innych niż ustawowe unormowań, następstwem zastosowania których mogłaby stać się ingerencja ograniczająca zakres korzystania z wolności konstytucyjnie gwarantowanych jednostce”. Trybunał Konstytucyjny uznał również, że „w sytuacji, gdy art. 65 ust. 1 Konstytucji mieści konstytucyjne zagwarantowanie trzech odrębnych wolności: wyboru zawodu, wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, tylko druga z nich (tj. wolność wykonywania zawodu), pozostając w leksykalnym związku z ujęciem art. 17 ust. 1 Konstytucji, może doznawać – na podstawie tego przepisu – ograniczeń wskutek »pieczy« samorządu korporacji zawodowej »nad należyтым wykonywaniem zawodu«. Brak przesłanek, by uznać, że »piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu« stanowiła – *per se* – przesłankę prawną dla każdej ingerencji w swobodę wyboru zawodu czy też w sferę konstytucyjnie gwarantowanej swobody wyboru miejsca pracy”³⁶.

W tym samym wyroku uznał także, że „samorzędy zawodów zaufania publicznego »mogą«, a niekiedy nawet powinny ograniczać w pewnych zakresie wolność

³² Takiego zdania jest P. Sarnecki, *Glosa...*, s. 185.

³³ P. Sarnecki, *Glosa...*, s. 185.

³⁴ E. Lipowicz, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, XXIX, s. 62.

³⁵ Wyrok TK z 18.02.2004 r., P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9.

³⁶ Tezy tego wyroku zostały następnie powtórzone m.in. w wyroku z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06 (Wyrok TK z 19.04.2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził dodatkowo, że „nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji)”.

wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane, zawsze w granicach interesu publicznego i jego ochrony". Jaka jest zatem konstytucyjna podstawa do uzasadnienia obligatoryjności przynależenia do samorządu osób wykonujących zawody zaufania publicznego? Można uznać, że brak tej obligatoryjnej przynależności spowodowałby sytuację, w której wykonywanie przez korporacje samorządowe powierzonej im konstytucyjnie funkcji, jaką jest „piecza nad należytym wykonywaniem tych zawodów (art. 17 ust.1)” byłoby niemożliwe³⁷. Obligatoryjność przynależności i przełamanie wolności zrzeszania się, uzasadnione są, co podkreślił Trybunał – granicami interesu publicznego i jego ochroną. Tylko bowiem w ramach samorządów zawodowych, w szczególnym wymiarze występuje potrzeba działania w interesie publicznym, w celu ochrony pewnych dóbr publicznych i jedynie w tych strukturach samorządu nieterytorialnego powinny występować elementy władztwa publicznego³⁸. Samorządy zawodów zaufania publicznego otrzymują z mocy ustaw część imperium państwa, tak, aby mogły „w sposób odpowiedzialny kreować i odpowiadać za wykonywanie tych zawodów”³⁹. Rozumienie art. 65 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego Trybunał Konstytucyjny najpełniej wyjaśnił w wyroku z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99⁴⁰, stwierdzając, że „w odniesieniu zaś do tzw. wolnych zawodów treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie 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 świadczenie 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. Innymi słowy, konstytucyjna gwarancja »wolności wykonywania zawodu« nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, XXIX, s. 29 oraz 59, 61 i n.; P. Sarniecki, *W sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, 2(43), s. 74–75.

³⁹ R. Kalisz, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, XXIX, s. 29 oraz 59, 61 i n.

⁴⁰ Wyrok TK z 19.10.1999 r., SK 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 119.

(...) Z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje w szczególności ustalanie przez prawo sytuacji prawnej osób zawod ten wykonujących (...). Zarazem jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu – jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki – dopuszczalne są tylko w ograniczonym wymiarze, stosownie do ogólnych zasad i kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁴¹.

Samorząd zawodowy został powołany jako podmiot prawa publicznego. Konstytucja reguluje samorządy zawodów zaufania publicznego oraz samorządy gospodarcze. Różni je kwestia obligatoryjności przynależności do nich. Uczestnictwo w samorządzie zawodu zaufania publicznego nie stanowi zatem przejawu wolności zrzeszania się (o relacji tej będzie mowa niżej). Istnieje możliwość ograniczenia swobody zrzeszania się na rzecz „pewnej obligatoryjności, jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony interesu publicznego”⁴². Działając zaś dla ochrony interesu publicznego, samorządy zawodowe mogą wprowadzić progi uczestnictwa w nim, ale bez blokowania dostępu do zawodu, przy czym musi być to określone w ustawie.

Uważam, że wątpliwość tę powinna rozwiązać następująca konstatacja – „przynależność do samorządów zawodowych nie jest związkiem tego rodzaju, że jest to z samej definicji czynnik ograniczający wykonywanie zawodu. Wykonywanie zawodu ogranicza to, co dla zawodu przewidują akty normatywne, o wykonywaniu tego zawodu”⁴³. Ponadto, jeżeli samorząd ma osobowość prawa publicznego, to jest to tożsame z przekazaniem mu zadań publicznych. Stąd wynika obowiązkowa przynależność do samorządu zawodu zaufania publicznego⁴⁴. Natomiast konstytucyjna wolność wyboru i wykonywania zawodu nie może być ograniczana na mocy uchwał i innych przepisów prawa wewnętrznego. Wykonywanie zawodu lub wolność wykonywania zawodu, co słusznie podkreślił M. Granat, może być normowane przez korporacje jedynie wewnątrz – wobec podmiotów, które są już jej członkami⁴⁵.

⁴¹ Co jest powtórzeniem stanowiska zawartego w wyroku TK z 7.05.2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

⁴² L. Wiśniewski, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, XXIX, s. 62.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ W. Cimoszewicz, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, XXIX s. 22. Na uwagę zasługuje stanowisko, zgodnie z którym „wykonywanie zawodu zaufania publicznego – z uwagi na zadekretowane w art. 17 ust. 1 Konstytucji zadania – jest częściowo wyłączone spod zakresu obowiązywania art. 20, 22 oraz 65 ust. 1 Konstytucji”. Zdaniem J. Mrożka samorząd zawodowy jest niezależną od struktur państwowych, organizacją administracyjną, uregulowaną w drodze odrębnej ustawy. Organizacja ta zaś ma prawo do reglamentowania – w ramach interesu publicznego – wykonywania danego zawodu zaufania publicznego; J. Mrozek, *Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, 2, s. 133.

⁴⁵ M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, 1, s. 102.

Kancelarie prawne (kancelarie odszkodowawcze) a zawody zaufania publicznego.

Można zadać pytanie, czy jednak kancelarie prawne (odszkodowawcze) mogą dawać gwarancję świadczenia pomocy prawnej w sposób należyty. Wydaje się, że mogłyby, gdyby w społeczeństwie istniało zaufanie do prawidłowego wykonywania przez nich ich funkcji (pod warunkiem świadomości, że osoby, które świadczą w nich pomoc prawną, nie wykonują zawodu zaufania publicznego). Osoby wykonujące zawody zaufania publicznego pełnią bowiem pewną funkcję publiczną. Powierza się im ponadto prywatne, osobiste informacje. Informacje te, w przypadku osób wykonujących zawody zaufania publicznego, objęte są chronioną tajemnicą zawodową (o konsekwencjach jej naruszenia była mowa wyżej). Prócz braku odpowiedzialności za naruszenie tajemnicy podmioty świadczące pomoc prawną poza zawodami zaufania publicznego, nie są objęte kodeksami etyki zawodowej. Ten wysoki poziom etyczny, który podlega ochronie, stanowi również barierę wśród wykonujących zawód zaufania publicznego, z czym wiąże się szeroki zakres władztwa publicznego samorządów zawodowych – piecza, o której mowa w art. 17 *us.1* Konstytucji. Istotą działania samorządu nie jest przy tym tworzenie warunków do osiągania wysokich dochodów, lecz zapewnienie najlepszego poziomu ochrony podmiotów, wobec których pomoc prawna jest świadczona – czyli dla zapewnienia interesu publicznego. W przypadku świadczenia pomocy prawnej interesem publicznym⁴⁶ jest to, że, osoba zwracająca się do wykonującego zawód zaufania publicznego ma gwarancję, że otrzyma właściwą poradę prawną (a przynajmniej powinna ją mieć).

Można spróbować przyrównać zawód zaufania publicznego do zawodu, który nim nie jest. Czy i przypadku innych zawodów ich rola jest tak samo doniosła społecznie? Czy zawsze powierzamy informacje o charakterze prywatnym, a każdy z zawodów cieszy się wysokim stopniem zaufania publicznego, oraz wymaga wysokiego poziomu wykształcenia? Należy zgodzić się, że nie każdy zawód może być zawodem zaufania publicznego. Samorządy skupiające inne zawody mogą być więc samorządem gospodarczym, który nie sprawuje pieczy, wykonując pewien zakres władztwa publicznego, ale jego troską pozostaje zapewnienie dochodowości członkom w nim skupionym⁴⁷.

Osoba korzystająca z usług podmiotów świadczących pomoc prawną, a niebędących zawodem zaufania publicznego, nie może oczekiwać, że świadczący tę pomoc będzie przestrzegał norm etycznych wiążących niemalże od zawsze adwokatów

⁴⁶ R. Kalisz, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, XXIX, s. 29–44.

⁴⁷ P. Sarnecki, *W sprawie...*, s. 77.

czy radców prawnych, do których należy zakaz udzielania porady prawnej, jeśli taka porada został już udzielona stronie przeciwnej, zakaz wypowiedzenia pełnomocnictwa ze skutkiem natychmiastowym, niepołączalność funkcji z innymi funkcjami w wymiarze sprawiedliwości. Należy podkreślić, że kodeksy etyki (na przykładzie „Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu”)⁴⁸ stawiają często wymogi wyższe w zakresie etyki aniżeli wymogi ustawowe i są obwarowane reżimem odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ponadto oczywistą przesłanką wykonywania zawodu zaufania publicznego jest niekaralność. W ramach tych zawodów nie można mówić także o hierarchii urzędniczej i związanej z tym konsekwencji.

Dodatkową kwestią jest to, że zadania korporacji zawodowych (w tym przede wszystkim adwokatów i radców prawnych oraz notariuszy) wykraczają poza kwestie przynależności ich członków i świadczenia przez nich pomocy prawnej. I tak np. w ustawie Prawo o adwokaturze wskazane są jej zadania, do których jest powołana, a do których należy, prócz świadczenia pomocy prawnej, współdziałanie w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 1 ust. 1 ustawy)⁴⁹. Oznacza to, że współuczestniczą one również w sprawowaniu pewnej funkcji publicznej.

Argumenty powyższe świadczą o braku możliwości świadczenia pomocy prawnej poza zawodami zaufania publicznego. Inne stanowisko zostało zawarte we wniosku złożonym do TK w 2009 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Jego zdaniem występowanie w czyimś imieniu może nie wymagać przynależności do pewnej struktury. Rzecznik stwierdził bowiem, że konstytucyjne wyodrębnienie samorządów osób wykonujących zawody zaufania publicznego, jak również ich szczególna rola społeczna nie są wystarczającymi przesłankami do wywodzenia z Konstytucji zasady obowiązkowej do nich przynależności. Uważa, że również art. 17 ust. 1 Konstytucji nie stwarza takich podstaw, wskazując, że ustawa zasadnicza mówi o samorządach osób wykonujących zawody zaufania publicznego, których zadaniem jest „reprezentowanie” osób wykonujących te profesje oraz „piecza” nad należytym ich wykonywaniem. Stąd też jego zdaniem przynależność do samorządu zawodu zaufania publicznego powinna być pozostawiona swobodnemu uznaniu wykonującemu ten zawód, zaś reprezentacja – „występowanie i działanie w czyimś imieniu może się bowiem odbywać bez konieczności przynależności do pewnej struktury”. Uznaje za wystarczający sam fakt istnienia pewnego środowiska zawodowego, które posiada swój samorząd, a przynależność,

⁴⁸ Samorząd tworzy standardy etyczno-zawodowe wykonywania zawodu w drodze kodeksów etycznych: W. Jedlecka, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, [w:] K. Mularczyk, M. Pyrz, T. Scheffler, A. Zalesińska (red.), *Wykonywanie zawodu radcy prawnego. 40-lecie samorządu radcowskiego. Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość*, Legalis 2022.

⁴⁹ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564.

do którego pozostawiona jest swobodnemu uznaniu osoby zainteresowanej⁵⁰. Podobnie w odniesieniu do pieczy – ta, w opinii Rzecznika również nie zakłada i nie wymaga obligatoryjnej przynależności do samorządu.

Powstają w tym miejscu dwie wątpliwości. Po pierwsze, takie rozumienie spowodowałoby pewien dualizm, część osób wykonywałaby swoją funkcję, będąc zrzeszonymi w samorządzie, część poza nim. Wystarczająca byłaby zatem przynależność do zawodu zaufania publicznego, zaś swobodnemu uznaniu osoby ten zawód wykonującej pozostawiona byłaby przynależność do samorządu. Rzecznik argumentował, że takie stanowisko jest zgodne z treścią art. 17 ust. 1, w którym nie użyto sformułowania „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, zrzeszające osoby wykonujące zawody zaufania publicznego”, co oznaczałoby obowiązkową przynależność, lecz wskazuje jedynie na możliwość reprezentacji. Uważa zatem, że obligatoryjność przynależenia do struktury jedynie „reprezentującej” osoby wykonujące doniosły społecznie zawód „powinna być odczytywana jako wykroczenie poza stosunek reprezentacji oraz naruszenie granic interesu publicznego, ze względu na który utworzono dany samorząd”⁵¹. Pogląd ten powtarza E. Tkaczyk⁵², twierdząc, że osoba reprezentująca klienta nie musi należeć do samorządu zawodowego, a reprezentowanie, jej zdaniem, w żaden sposób nie łączy się z obowiązkową przynależnością do samorządu.

Myślę jednak, że kluczowe jest tutaj również pojęcie interesu publicznego, zaś wykonywanie zawodów zaufania publicznego stanowi jego emanację. Celem samorządów zawodowych zaufania publicznego jest ochrona zarówno osób do niego należących, jak i podmiotów, które korzystają z pomocy prawnej przez nich świadczonej. Korzystający z pomocy prawnej osób niezrzeszonych w tychże samorządach, nie są zatem chronieni w sposób tożsamy. Jeśli pomoc ta nie jest świadczona *pro bono*, to wydaje się, że naruszony jest interes korzystających z tej pomocy. Korzystając z ich usług, nie mają bowiem gwarancji zachowania tajemnicy zawodowej czy należytego wykonywania swych funkcji (obwarowanej ochroną jaką daje samorząd zawodowy, np. poprzez odpowiedzialność dyscyplinarną). Należy pamiętać również, że nie zawsze klienci są świadomi różnicy pomiędzy kancelarią prawną (np. kancelarią odszkodowawczą) a kancelarią, w której pomoc prawną świadczą osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Stąd też teza, że osoba zaintere-

⁵⁰ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, RPO-598261-I/08/AK, dostępne na stronie: <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2008/09/598261/1357448.pdf>, s. 14, 26.03.2025.

⁵¹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, RPO-598261-I/08/AK. Pozyskano z: <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2008/09/598261/1357448.pdf>, s. 14 (dostęp: 26.03.2025).

⁵² E. Tkaczyk, *Obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego na przykładzie Polskiej Izby Rzeczników Patentowych*, „Przegląd Sądowy” 2011, 7–8, s. 147.

sowana powinna samodzielnie dokonać wyboru, nie jest do końca trafna. Jeżeli nawet przyjąć, że osoby wykonujące zawód zaufania publicznego wykonują go poza samorządem, to trudno zaakceptować wniosek, że akty wydawane przez organy samorządu, działałyby poza podmiotami w nim skupionymi⁵³.

Cytowana autorka jest zdania, że sprawowanie pieczy, o której mowa w ust. 1 art. 17 odnosi się do zawodów zaufania publicznego, nie zaś do samorządu ich skupiającego. Oznaczałoby to, że do sprawowania pieczy nie jest konieczna obligatoryjna przynależność do samorządu. Autorka argumentuje, że przekazanie pewnego zakresu władztwa publicznego, „które następuje z mocy ustawy i z mocy wyraźnej dyspozycji konstytucyjnej, ma w tym sensie skutek *erga omnes* wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego, a nie wobec osób będących członkami korporacji.” Skuteczność sprawowania pieczy nie jest natomiast zależna od faktu bycia członkiem samorządu. Nie można się zgodzić z tą argumentacją. Kto w takiej sytuacji będzie sprawował pieczę? I kto w takim razie wykonuje zawód zaufania publicznego? Myślę, że przytoczona argumentacja, wywiedziona z wyroku K 25/99, nie jest właściwa. Zarówno RPO, jak i E. Tkaczyk odnieśli koncepcję „podległości funkcjonalnej”, która została przez wyrok ukształtowana w odniesieniu do banków komercyjnych i ich zależności od banku centralnego do relacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego, które podlegają podległości funkcjonalnej (jako rozszerzone rozumienie podległości organizacyjnej, o której mowa w art. 93 Konstytucji). Uważają zatem, że osoby nieskupione w samorządzie zawodów zaufania publicznego i tak poprzez podległość funkcjonalną jemu podlegają. Argumentacja ta jest trudna do przyjęcia. Po pierwsze dlatego, że konstrukcja przyjęta w wyroku K 25/99 odnosi się jedynie do relacji pomiędzy bankami komercyjnymi a bankiem centralnym. W wyroku tym jest mowa o tym, że banki komercyjne podlegają bankowi centralnemu na podstawie funkcjonalnej podległości w odniesieniu do polityki pieniężnej. Po drugie zaś, „Trybunał Konstytucyjny ogranicza możliwość takiej interpretacji do specyficznej sytuacji, gdy mianowicie podmiotem jest konstytucyjna instytucja – Narodowy Bank Polski – zaś przedmiotem konstytucyjnie określone zadania publiczne. Tylko więc spełnienie łącznie obu przesłanek, podmiotowej i przedmiotowej, pozwala na przyjęcie ich jako kryteriów podległości organizacyjnej do wydawania aktów normatywnych o wewnętrznym charakterze”⁵⁴. Ograniczenia te nie pozwalają zatem na rozszerzenie ich na relację pomiędzy samorządem zawodowym a osobami wykonującymi zawody zaufania publicznego. Gdyby nawet spróbować przyjąć taką argumentację, to bez wątpienia doszłoby do nadmiernej ingerencji w sfery wolności konstytucyjnie chro-

⁵³ Tak również M. Granat, *Uwagi...*, s. 102.

⁵⁴ Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

nionych, które można ograniczać tylko aktami prawa powszechnie obowiązującego⁵⁵. Dodać równocześnie należy, na co zwrócił uwagę L. Garlicki, że interpretacja, której w tym wyroku dokonał Trybunał „prowadzi do ostatecznej granicy, jakie możliwości interpretacyjnym stwarza tekst Konstytucji i historia jego powstawania”⁵⁶

Nie widzę zatem podstawy do rozciągnięcia zakresu stosowania aktów wydawanych przez samorządy zawodów zaufania publicznego, poza podmioty w nim skupione. Co oznacza, że osoby świadczące pomoc prawną, a nienależące do jednego z samorządów zawodu zaufania publicznego, nie mogą być adresatami np. zasad etyki, przyjmowanych przez ten samorząd. Realizacja norm przyjmowanych przez samorządy, nie może prowadzić do „refleksu w stosunku do obywatela i jego organizacji, ponieważ nie może zobowiązywać jednostki organizacyjnie podporządkowanej organowi wydającemu akt do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli”⁵⁷.

Trudny do zaakceptowania jest także dualizm form wykonywania zawodu. Argumentacja Rzecznika zakładała możliwość stosowania w stosunku do osób nienależących do samorządu zawodu zaufania publicznego wprost art. 17 ust.1. Uważa bowiem, że możliwość sprawowania pieczy, na którą składa się współdecydowanie o dopuszczeniu do zawodu, ustalanie zasad etyki i deontologii zawodowej, jak również orzekanie w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu – następuje z mocy wyraźnego postanowienia konstytucyjnego⁵⁸. Można jednak zadać pytanie, czy w ramach przekazanego przez państwo w ramach „decentralizacji rzeczowej” władztwa publicznego samorządom zawodowym mogą oni oddziaływać poprzez sprawowanie pieczy na osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, niebędące ich członkami. Samorząd zawodowy jest podporządkowany wymogom funkcjonowania państwa polskiego jako „dobra wspólnego” (art.1 Konstytucji) oraz zasadzie legalizmu (art. 7)⁵⁹. Piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu sprawowana jest jedynie nad członkami odpowiednich korporacji zawodowych. Samorządy zawodów zaufania publicznego nie mogą sprawować władztwa publicznego wobec

⁵⁵ J. Ciapała, *Wpływ...*, s. 214, L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 126.

⁵⁶ L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały konferencyjne z XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów 1–3 czerwca 2000 roku*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 55.

⁵⁷ S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, Warszawa 2000, 38, s. 89 i n.

⁵⁸ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, RPO-598261-I/08/AK. Pozyskano z: <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2008/09/598261/1357448.pdf>, s. 14, (dostęp: 26.03.2025).

⁵⁹ P. Sarnecki, *Komentarz...*, s. 484.

innych podmiotów. Oznacza to, że bez obligatoryjnej przynależności wykonywanie przez samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego „pieczy” byłoby niemożliwe⁶⁰. Takie samo stanowisko wyraża S. Pawłowski, uważając, że niedopuszczalna jest w państwie prawa sytuacja, aby nałożeniu przez ustawodawcę obowiązków na samorządy zawodowe towarzyszyło pozbawienie ich realnej możliwości wykonywania tych obowiązków⁶¹. Brak członkostwa w samorządzie oznaczałby bowiem brak możliwości wykonywania władztwa publicznego w stosunku do osób, które nie są jego członkami⁶². Wraca więc pytanie o to, kto posiadałby uprawnienia do nadzorowania osób w nim niezrzeszonych. Jeżeli byłby to organ państwowy, powstałby dualizm regulacji. Natomiast, jak słusznie zauważa cytowany autor, jeżeli takim organem byłby organ samorządu zawodowego, to powstawałoby pytanie o legitymizację jego działań w stosunku do osób, które nie są jego członkami. Samorząd przecież posiada uprawnienia władcze wyłącznie w stosunku do swoich członków⁶³. Na ten sam problem zwraca uwagę J. Smarż. Uważa, że dobrowolna przynależność do samorządów zawodowych pozbawiłaby samorządy narzędzi do wykonywania ich misji publicznej, którą jest nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Należy się zgodzić, że „kontrola nad osobami niezrzeszonymi byłaby niemożliwa i doprowadziłaby do chaosu i kompletnej samowoli w kształtowaniu przestrzeni publicznej”⁶⁴.

Wolność zrzeszania się

Wydaje się, że źródłem problemu jest również łączenie pojęć wolności zrzeszania się i przynależności do samorządu zawodowego. Nie każde ugrupowanie tworzone przez pewną liczbę osób jest zrzeszeniem, ale tylko takie, które działa w celu osiągnięcia wspólnego celu, a ponadto spełnia pewne przesłanki zorganizowania, trwałości i dobrowolności⁶⁵. Samorząd zaś to wyodrębniona grupa społeczna określona przez państwo, której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo

⁶⁰ *Ibidem*, s. 486.

⁶¹ S. Pawłowski, *Wolność wyboru i wykonywania zawodu na przykładzie zawodów zaufania publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 2003, 16, s. 91; 92.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ R. Kmiecik, *Samorząd zawodowy w strukturze administracji państwa*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, red. R. Kmiecik, Poznań 2010, s. 23 i 25.

⁶⁴ J. Smarż, *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013, s. 255.

⁶⁵ P. Kuczma, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 313.

określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej, posiadająca własną organizację ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostająca pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała⁶⁶.

Powstawanie samorządów zawodowych nie jest przejawem wolności zrzeszania się, lecz przejawem „prawa do samorządu”⁶⁷. Tak też twierdzi W. Sokolewicz⁶⁸. Uważa bowiem, że zarówno samorząd zawodowy, jak i inne rodzaje samorządu mają swoje umocowanie konstytucyjne w art. 16 i 17. Z uwagi na to, że są zrzeszeniami prawa publicznego, nie obejmuje ich ochrona konstytucyjna wynikająca z art. 58. Stąd też nie można tutaj mówić o wolności zrzeszania się, ponieważ „do terytorialnej wspólnoty należy się z mocy prawa, zaś w wypadku samorządu zawodowego – przynależność stanowi warunek wykonywania określonego zawodu bądź następuje wyrażnie, przez podjęcie określonej działalności zawodowej”. W ten sam sposób o relacji art. 17 do art. 58 piszą P. Czarny i B. Naleziński⁶⁹. Wskazują na brak zasadności włączania do zakresu wolności zrzeszania się takich struktur i instytucji, w których członkostwo nie opiera się na zasadzie dobrowolności, czego przykładem są samorządy zawodowe. Zauważyć zatem można zasadniczą różnicę pomiędzy zrzeszeniem a samorządem. Rozróżnienie tych pojęć można odnaleźć zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Zdaniem J. Ciapały termin „zrzeszenie” powinniśmy odnosić wyłącznie do organizacji opartych na dobrowolnej przynależności (art. 12 i 58 Konstytucji)⁷⁰. Odmienne stanowisko przedstawiają L. Wiśniewski⁷¹ i M. Zubik⁷². Odnosząc się do wyroku SK 16/07⁷³, M. Zubik podkreślił, że art. 17 określa jedynie możliwość ustanowienia takiego samorządu i powierzenia mu sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Jego zdaniem takie zadanie samorząd może wykonywać, na podstawie i w granicach art. 17 ust. 1 Konstytucji, zarówno w stosunku do własnych członków, jak i innych podmiotów, jeśli prawo pozwoliłoby

⁶⁶ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, wyd. 1, Wrocław 1977, s. 332.

⁶⁷ P. Sarnecki, *Komentarz...*, 484.

⁶⁸ W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, tom II, uwagi do art. 58 Konstytucji, s. 369.

⁶⁹ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 592.

⁷⁰ J. Ciapała, *Wpływ...*, s. 206

⁷¹ L. Wiśniewski, *Wolność czy przymus zrzeszania się w związkach zawodowych*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 113.

⁷² M. Zubik, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 16/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, 6(89), s. 241.

⁷³ Wyrok TK z 23.04.2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.

im wykonywać ten zawód. Oznaczałoby to, że „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu nie wymaga ograniczania wolności zrzeszania się”. Tezę o braku obowiązku przynależności do samorządu zawodowego, który sprawuje pieczę nad prawidłowością jego wykonywania popiera L. Wiśniewski.

Z punktu widzenia prawidłowości realizacji interesu publicznego myślę, że nie można się z tym stanowiskiem zgodzić. Patrząc w ten sposób, można byłoby wyróżnić 3 grupy świadczące pomoc prawną – prawnicy wykonujący zawód zaufania zrzeszeni w samorządzie zawodowym, prawnicy wykonujący zawód zaufania publicznego, którzy nie są zrzeszeni w samorządzie zawodowym oraz prawnicy świadczący pomoc prawną w kancelariach odszkodowawczych poza zawodami zaufania publicznego, świadcząc tę pomoc bez gwarancji, jaką za sobą niesie wykonywanie zawodu w tych ramach⁷⁴. Trybunał Konstytucyjny dość jednoznacznie podtrzymuje tezę o niedopuszczalności istnienia w ramach jednego zawodu dwóch grup o odmiennych reżimach prawnych, ponieważ byłoby to niezgodne z istotą samorządu zawodowego, wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowiłoby też, co podkreśla cytowana autorka, naruszenie zasady równości wobec prawa, którą należy rozumieć jako nakaz traktowania podmiotów podobnych w podobny sposób⁷⁵.

Podsumowanie

Mając na uwadze wskazane argumenty, należy stwierdzić, że świadczenie pomocy prawnej przez podmioty, które nie wykonują zawodu zaufania publicznego oraz nie są zrzeszone w jednym z samorządów zawodowych powoduje sytuację, w której interes publiczny nie jest chroniony w sposób wystarczający. Klienci, którzy zwracają się o pomoc prawną, mogą być wprowadzeni w błąd, nie będąc zawsze świadomi, że osoby, które tę pomoc świadczą nie są objęte ani zasadami, którymi kierują się wykonujący zawody zaufania publicznego – w tym przede wszystkim wynikającymi z ustaw je regulujących, a także kodeksów etyki zawodowej (nakładających niekiedy wyższe standardy aniżeli te, które wynikają z samej ustawy). Jak wskazałam w tekście, przeszkodą nie jest wolność wykonywania działalności gospodarczej czy też wykonywania zawodu. Uważam, że wystarczającym uzasadnieniem jest kryterium interesu publicznego. Osoba zwracająca się o pomoc prawną musi mieć pewność, że będzie ona udzielona w jej najlepszym interesie, przez podmiot

⁷⁴ Pogląd taki wypowiada J. Smarż, *Samorząd...*, s. 251.

⁷⁵ Orzeczenie TK z 9.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1; Wyrok TK z 6.05.1998 r., K 37/97, OTK 1998, nr 3, poz. 33.

do tego odpowiednio przygotowany, którego działalność jest chroniona poprzez wymogi stawiane osobom wykonującym zawody zaufania publicznego zrzeszone w samorządzie zawodowym.

Bibliografia

- Ciapała J., *Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, 22. <https://doi.org/10.17951/sil.2014.22.0.199>
- Cimoszewicz W., Kalisz R., Kulesza M., Lipowicz E., Wiśniewski L., P. Winczorek, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, XXIX.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Dąbrowski K., *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Garlicki L., *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały konferencyjne z XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów 1–3 czerwca 2000 roku*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- Granat M., *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*”, 2004, 1.
- Jadach K., *Kurator sądowy jako zawód zaufania publicznego w: Pomiędzy kryminologią, penitencjarystyką i prawem. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Stępniaika*, red. A. Cybał-Michalska, J.P. Céré, T. Kalisz, W. Zalewski, Legalis 2024.
- Jastrzębski R., *Analiza prawnoustrojowa samorządów zawodów prawniczych w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2018.
- Jedlecka W., *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, [w:] K. Mularczyk, M. Pyrz, T. Scheffler, A. Zalesińska (red.), *Wykonywanie zawodu radcy prawnego. 40-lecie samorządu radcowskiego. Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość*, Legalis 2022.
- Kmiecik R., *Samorząd zawodowy w strukturze administracji państwa*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, red. R. Kmiecik, Poznań 2010.
- Kuczma P., *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Mrozek J., *Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej*, „*Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2019. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.2.10>
- Pawłowski S., *Wolność wyboru i wykonywania zawodu na przykładzie zawodów zaufania publicznego*, „*Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu*” 2003, 16.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, wyd. 1, Wrocław 1977.

- Roszkiewicz J., *Prawnicze samorządy zawodowe w orzecznictwie sądu najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca Prawny” 2021, 1(26). <https://doi.org/10.4467/23921943RP.21.001.13889>
- Sobański P. [w:] *Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów*, red. A. Bisztyga, J. Ciapała, A. Pyrżyńska, Warszawa 2024, Legalis.
- Smarż J., *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia samorządów zawodowych*, „Studia Prawnicze” 2013, 3, s. 7–8.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Z. Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Sarnecki P., *W sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, 2(43).
- Sarnecki P., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r.*, „Palestra” 2002, 46/5–6.
- Sarnecki P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, tom I, uwagi do art. 17 Konstytucji.
- Sarnecki P., *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolności 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.
- Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, tom II, uwagi do art. 58 Konstytucji.
- Strzępek M., *Konstytucyjny status samorządu zawodowego*. Pozyskano z: <https://www.wpia.uw.edu.pl/uploads/media/632b17188367e/autoreferat-michal-strzepek.pdf>
- Tkaczyk E., *Obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego na przykładzie Polskiej Izby Rzeczników Patentowych*, „Przegląd Sądowy” 2011, 7–8.
- Wiśniewski L., *Wolność czy przymus zrzeszania się w związkach zawodowych*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.
- Wołpiuk W.J., *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] S. Legat (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Wronkowska S., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, Warszawa 2000, z. 38.
- Zubik M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 16/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, 6(89).