

# Studia PRAWNICZE

----- Zeszyt 3 (191) 2012 -----  
Warszawa 2012

*Joanna Smarż* ■

## DEFINIOWANIE POJĘCIA „ZAWÓD ZAUFANIA PUBLICZNEGO”

### I. Wstęp

Nie ma zapewne obecnie zawodów, których wykonywanie pozostawałoby poza zainteresowaniem prawa, są jednak też takie, których wykonywanie odgrywa szczególną rolę w społeczeństwie. Do nich należą „zawody zaufania publicznego” obejmujące grupę osób wykonujących czynności, które wymagają wysokich kwalifikacji, odbycia odpowiedniej praktyki oraz pozostawienia im samodzielności w wykonywaniu zawodu.

Pojęciem „zawód zaufania publicznego” posługuje się Konstytucja RP z 1997 r., która w art. 17 ust. 1 wyodrębnia „samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego”, natomiast w ust. 2 tego przepisu stanowi „o innych rodzajach samorządu”.

Przepisy ustawy zasadniczej ani innych ustaw nie definiują jednak tego rodzaju zawodów, nie wskazują też katalogu zawodów, które można byłoby uznać za „zawody zaufania publicznego”, pozostawiając powyższe kwestie uznaniu ustawodawcy, co stwarza liczne problemy praktyczne.

### II. Zasady definiowania pojęcia „zawód zaufania publicznego”

„Zawód zaufania publicznego” poprzez przepis art. 17 Konstytucji stał się w Polsce instytucją konstytucyjną. Jednak na tle tradycji i doświadczeń polskiego konstytucjonalizmu, instytucja zawodu zaufania publicznego jest zupełnie nową, niezdefiniowaną dokładnie przez doktrynę i niezinterpretowaną przez

orzecznictwo. Podobnie jest w innych państwach europejskich, gdzie w ustawach zasadniczych nie znajdujemy nawet tak wyrażonego *expressis verbis* określenia „zawód zaufania publicznego”, jak ma to miejsce w przypadku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W Konstytucji RFN, w art. 9 ust. 3, znajduje się jedynie postanowienie, z mocy którego: „zapewnia się każdemu człowiekowi i wszystkim zawodom prawo zakładania organizacji mających na celu ochronę i poprawę warunków pracy oraz warunków ekonomicznych”. Konstytucja Portugalii w art. 47 ust. 1 stwierdza, że: „wszyscy mają prawo do swobodnego wyboru zawodu i rodzaju pracy, z zastrzeżeniem ograniczeń ustawowych, narzuconych przez interes zbiorowy lub wynikających ze zdolności danej osoby”. Natomiast Konstytucja Hiszpanii w art. 35 ust. 1 stanowi, że „wszyscy Hiszpanie mają prawo swobodnego wyboru zawodu lub zajęcia...”.

Z kolei, analizując zapisy w konstytucjach innych państw europejskich, można stwierdzić, iż np. w konstytucjach: Macedonii, Słowenii i Chorwacji również nie znajdujemy wyraźnego *expressis verbis* określenia „zawód zaufania publicznego”, które dawałoby podstawy do interpretacji tego pojęcia. Na podstawie przepisów wskazanych konstytucji można jedynie przez dorozumienie sformułować pogląd, że do grupy tych zawodów należą m.in. zawody adwokata i notariusza<sup>1</sup>.

Użyty przez polskiego ustawodawcę zwrot o zaufaniu publicznym jest więc niewątpliwie wielce wymowny i jest rzeczą jasną, że ten szczególny przymiot nie może przysługiwać wszystkim zawodom<sup>2</sup>.

Definiując interesujące nas pojęcie „zawód zaufania publicznego”, podobnie jak i treść innych terminów konstytucyjnych, należy pamiętać, że pojęcia użyte w ustawie zasadniczej posiadają znaczenie możliwie najszersze, najbardziej zbliżone do znaczenia występującego w języku potocznym, a wyrażane są w języku prawniczym - nie prawnym. Przepisy Konstytucji stosuje się bowiem bezpośrednio, chyba że co innego wynika z jej treści.

Trzeba mieć też na uwadze, że muszą być uwzględnione ustawowe wytyczne do treści aktu, przede wszystkim aspekt podmiotowy, przedmiotowy i treściowy ustaw traktujących o zawodach zaufania publicznego<sup>3</sup>. Zwracał na to uwagę P. Sarnecki, twierdząc, że twórca Konstytucji kształtował samorządy zawodowe

---

<sup>1</sup> W. J. Wołpiuk, *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 129.

<sup>2</sup> J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego* w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 118.

<sup>3</sup> Zob. R. Bugnicki, *Konstytucja to nie tylko polski problem*, Rzeczpospolita z 17.03.2006 r., nr 65.

w sytuacji, w której, w jego przekonaniu, funkcjonowały już zawody zaufania publicznego. Dlatego też stworzył możliwość powołania dla nich samorządów zawodowych oraz przedłużenia ich funkcjonowania, z uwagi na szczególne cechy tych zawodów, tudzież szczególną troskę o właściwe ich spełnianie. Zdaniem cytowanego autora, mniej więcej wiadomo, w czym cechy te się wyrażają, na czym więc ma polegać działalność ustawodawcy i jakie treści zawierać powinny odpowiednie ustawy.

Wynikają z tego dwie istotne okoliczności:

- po pierwsze - wprowadzając kategorię „zawodu zaufania publicznego”, ustawodawca inkorporował do ustawy zasadniczej cechy zawodów istniejących w momencie uchwalenia Konstytucji, których przedstawiciele byli zorganizowani w samorzady zawodowe.
- po drugie - definiowanie pojęcia „zawód zaufania publicznego” dokonywać się musi na poziomie konstytucyjnym, co wynika z przyjętych założeń reguł interpretacji przepisów Konstytucji.

Z tych właśnie względów za całkowicie nieuzasadniony należy uznać pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r.<sup>4</sup>, w którym uznano, iż 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.

Przyjęcie takiego poglądu i uznanie, że „zawodami zaufania publicznego” są tylko te, którym kwalifikację taką nadaje ustawodawca zwykły, w sposób oczywisty naruszałoby wspomniane wyżej reguły. W istocie bowiem czyniłoby przepis konstytucyjny zbędnym i otwierałoby drogę do interpretowania przepisów konstytucyjnych poprzez treść aktów niższego rzędu. Tymczasem - na co zwracał uwagę P. Sarnecki - „to przepisy ustawowe wyjaśniane muszą być w świetle treści ustalonych dla przepisów konstytucyjnych”<sup>5</sup>.

P. Sarnecki, nie zgadzając się z przywołanym wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., napisał do niego krytyczną glosę<sup>6</sup>. Zdaniem przywoła

<sup>4</sup> Sygn. akt ICKN 1217/98, OSNC 2002, nr 1, poz. 13.

<sup>5</sup> P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury w: Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 154; M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych - reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2004, t. XII, s. 100; wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 29. «

<sup>6</sup> P. Sarnecki, *Glosa do wyroku SN z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98*, Palestra 2002, nr 5-6, s. 185.

nego autora, konsekwencją tego orzeczenia może być sytuacja, w której jedynie ustawodawca kwalifikuje określone zawody jako zawody zaufania publicznego, a przecież nieodzowne jest istnienie w pierwszej kolejności grupy zawodowej, której członkowie wykonują zawód zaufania publicznego i tym samym różnią się od innych wykonywanych zawodów, a dopiero później tworzenie ram prawnych jej działania i organizowania jej w samorząd zawodowy Adresatem normy art. 17 ust. 1 Konstytucji jest ustawodawca. Jego zadaniem jest tworzenie m.in. samorządów zawodowych. Ustawodawca nie ma jednak prawa decydować, które z zawodów można zaliczyć do zawodów zaufania publicznego, a które nie.

W tym miejscu należy również zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym jedynie art. 1 ust. 2 ustawy o rzecznikach patentowych<sup>7</sup> *expressis verbis* stanowi, iż „zawód rzecznika patentowego jest zawodem zaufania publicznego”. Natomiast użyte w art. 2 ustawy - Prawo o notariacie<sup>8</sup> sformułowanie, według którego notariusz w zakresie swoich uprawnień działa jako osoba zaufania publicznego nie odnosi się do statusu zawodu, ale wskazuje, że przy dokonywaniu czynności notarialnych notariusz nie jest osobą prywatną, lecz osobą wykonującą przewidziane prawem zadania państwa w zakresie przymusu dokumentacji<sup>9</sup>. Zatem przyjęcie poglądu Sądu Najwyższego ograniczałoby ilość „zawodów zaufania publicznego” do rzecznika patentowego, ponieważ tylko w tym przypadku ustawa zwykła stanowi wprost, iż zawód rzecznika patentowego jest „zawodem zaufania publicznego”. Jednak nie taka była prawdopodobnie intencja ustawodawcy, a poza tym jest to całkowicie niezgodne zarówno z językową, jak i funkcjonalną wykładnią ustawy zasadniczej.

Należy więc przyjąć, iż ustawodawca zwykły nie może dysponować całkowitą swobodą w kwalifikowaniu zawodów, jako zawodów zaufania publicznego. Powyższe potwierdził także J. Kochanowski, według którego ustawodawca nie ma pełnej swobody w przyjmowaniu, że konkretny zawód jest „zawodem zaufania publicznego”. Określenie w ten sposób danej profesji odpowiadać musi zarówno wyobrażeniom społecznym, jak i musi być zgodne z wypracowaną już definicją wskazującą, że osobom wykonującym zawód zaufania publicznego powierza się informacje dotyczące życia prywatnego osób korzystających z ich usług. Informacje te, odnoszące się do zasadniczych spraw jednostki, decydujących o jej statusie społecznym, stają się jednocześnie tajemnicą zawodową świadczącego usługi. W szczególności zawód taki polega na obsłudze osobistych lub gospodar

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2011 r., Nr 155, poz. 925).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1158 z późn. zm).

<sup>9</sup> A. Oleszko, *Z zagadnień ustrojonych notariatu*, Rejent 1993, nr 9, s. 9.

czych potrzeb i może być wykonywany wyłącznie przez osoby dopuszczone do jego wykonywania po sprawdzeniu niezbędnej wiedzy i umiejętności. Ponadto czynności zawodowe mają miejsce bez stosowania zasady kierownictwa, określonej w przepisach prawa pracy, przy zachowaniu niezależności zawodowej<sup>10</sup>.

Dlatego też należy zgodzić się z wnioskiem wysuwanym przez P. Sarneckiego, że przepisy nie muszą stanowić wprost o zaliczeniu określonego zawodu do „zawodów zaufania publicznego”. Istotne jest jednak, by z treści ustaw tworzących konkretny samorząd dawało się wyprowadzić cechy tego zawodu, jako „zawodu zaufania publicznego”, a są to:

- świadczenie usług w sytuacji zagrożenia dóbr traktowanych jako dobra ogólnospołeczne,
- realizacja istotnych wartości i potrzeb społecznych,
- przyjmowanie informacji dotyczących życia osobistego, a nawet intymnego,
- obowiązek zachowania tajemnicy,
- legitymowanie się zasadami etycznymi<sup>11</sup>.

Dodatkowo, podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii „zawodu zaufania publicznego” powinno być zawsze uznanie, że nałożenie pewnych 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. Konstytucja wymaga obdarzenia szczególnym statusem osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, a jednocześnie wymaga, aby regulacja prawna sposobu ich wykonywania potwierdzała i instytucjonalizowała zaufanie do nich<sup>12</sup>.

Natomiast w piśmiennictwie uznano, że Konstytucja nie określa kryteriów, na podstawie których ustawodawca może kwalifikować poszczególne zawody jako zawody zaufania publicznego. Wskazuje ona natomiast cechy samorządów tego typu zawodów. Dla zaliczenia danego zawodu do grupy zawodów zaufania publicznego nie jest więc decydujący fakt, czy dany zawód powinien zostać zakwalifikowany do tej grupy wprost w ustawie, czy też regulacja ustawowa milczy w tej kwestii<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> J. Kochanowski, *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. o stwierdzenie niezgodności 20 ustaw z przepisami Konstytucji*, znak: RPO-598261-I/08/ AK.

<sup>11</sup> M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy*, Poznań 2005, s. 60.

<sup>12</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17 w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2.

<sup>13</sup> E. Gierach, *Dostęp do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego w świetle orzecznictwa TK*, *Zeszyty Prawnicze Biuro Analiz Sejmowych* 2009, nr 3-4.

Przyjęto, że zawarte w art. 17 Konstytucji sformułowanie „osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” świadczy o indywidualnym wykonywaniu zawodu zaufania publicznego przez jednostkę. Konstytucja podkreśla bowiem indywidualny charakter pracy wykonywanej w ramach tego rodzaju zawodów oraz na jej związek z osobą, która ją świadczy. Nie jest zatem możliwe wykonywanie zawodu zaufania publicznego ani przez osobę prawną, ani przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej<sup>14</sup>.

W świetle powyższych uwag ustalenie cech charakteryzujących „zawody zaufania publicznego” wymaga analizy wspólnych elementów dla zawodów zorganizowanych w samorządy zawodowe w chwili uchwalenia Konstytucji. Zdaniem P. Sarneckiego można wskazać na cztery wspólne elementy „zawodów zaufania publicznego”:

- Po pierwsze - ich wykonywanie wymaga posiadania określonych kwalifikacji, a tym samym ma gwarantować wysoki stopień merytorycznego przygotowania (profesjonalizmu) osób należących do takiej grupy zawodowej.
- Po drugie - wszystkie osoby posiadające prawo wykonywania takich zawodów poddane są odpowiedzialności dyscyplinarnej.
- Po trzecie - istotnym elementem relacji między wykonującymi zawód a odbiorcą usług jest zachowanie w tajemnicy informacji uzyskanych w toku podejmowanych czynności zawodowych.
- Po czwarte - zawody te są istotne dla obywateli, gdyż ich wykonywanie polega na swoistej służbie w ochronie ich rozmaitych dóbr - poczynając od tych najcenniejszych (zdrowia, a nawet życia), poprzez rozmaite dobra osobiste i materialne, osiągnięcia intelektualne (wynałazki, patenty), a kończąc na ochronie dóbr o innym charakterze, często czysto emocjonalnym<sup>15</sup>.

Wszystkie wskazane cechy szczególnie „zawodów zaufania publicznego” uwzględnił P. Sarnecki w swojej definicji, stanowiącej dotychczas, jak się wyda - je, najpełniejsze ujęcie w literaturze przedmiotu. Przywołany autor wskazał, że „zawodami zaufania publicznego” są takie, które zawsze polegają na świadczeniu pomocy innym ludziom, z reguły w sytuacjach zagrożenia dla ich rozmaitych dóbr. Dobra te są również w wymiarze ogólnospołecznym uznawane jako dobra, a służenie ich ochronie uznawane jest za realizację istotnych wartości

---

<sup>14</sup> J. Pitera, *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2007, nr 4, s. 146.

<sup>15</sup> P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, Radca Prawny 2002, nr 4-5.

i potrzeb społecznych. Z tych też względów świadczenie tego typu pomocy jest traktowane jako pewna służba publiczna, a nie działalność nastawiona na zysk. Z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego łączy się również przyjmowanie informacji dotyczących sfery życia osobistego, czy też nawet intymnego. Wiąże się z tym zarówno konieczność zachowania tajemnicy zawodowej, jak i wysoki poziom etyki osób wykonujących ten zawód. Niewątpliwie zabezpieczeniem poziomu świadczenia zawodu jest też wymóg wysokich kwalifikacji, gwarantowany poprzez obowiązek ukończenia odpowiedniego szkolenia (aplikacji, stażu itp.)<sup>16</sup>.

W innym miejscu cytowany autor - bardziej syntetycznie - definiował „zawód zaufania publicznego” jako zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji, dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostek wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wobec powyższej szczególnej sytuacji wykonywania pewnych zawodów, bardzo istotną sprawą jest dochowanie pewnych kanonów etycznych przy ich praktykowaniu oraz wymóg posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych<sup>17</sup>. Jednym słowem „zawód zaufania publicznego” to zawód, gdzie w szczególnym natężeniu potrzebne jest zagwarantowanie „zaufania” usługobiorcy do świadczącego usługi<sup>18</sup>.

Podsumowując, zdaniem P. Sarneckiego<sup>19</sup>, możliwość zakwalifikowania danego zawodu do kategorii „zawodów zaufania publicznego” determinowana jest szczególnymi cechami tego zawodu, które można opisać w następujący sposób:

- Są to zawody wykonywane ze szczególnym natężeniem spełnienia również pewnej funkcji publicznej, chociaż to spełnienie odbywa się bardzo często w formie kontaktów indywidualnych, wynikających z istoty większości tych zawodów. Chodzi tu o funkcjonowanie za-

---

<sup>16</sup> P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2, s. 75.

<sup>17</sup> P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury w: Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 157; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17 w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2.

<sup>18</sup> P. Sarnecki, *Glosa do wyroku SN z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98*, Państwo 2002, nr 5-6 J. Jacyszyn, *Piecza i nadzór nad notariuszami*, Rejent 2003, nr 1, s. 139.

<sup>19</sup> P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji) w: Ekspertyzy i Opinie Prawne*, Biuletyn 2000, nr 5, s. 31.

wodów szczególnie pożądanym dla prawidłowego biegu całego życia społecznego i wyrobienie w społeczeństwie zaufania co do prawidłowego ich spełnienia, analogicznie do pożądanego zaufania wobec organów państwowych. Chodzi przy tym o wykonywanie tego zawodu w sposób, który określano w przeszłości określeniem „wolny zawód”.

- W drodze wspomnianych indywidualnych kontaktów, na ogół odbywa się również powierzenie przez zlecającego osobie wykonującej ten zawód istotnego zakresu informacji, posiadających osobisty, prywatny charakter. Stanowią one tajemnicę zawodową, którą wykonujący zobowiązany jest zatrzymać jedynie dla swojej wiadomości. Stanowi to może najważniejszy, ale nie jedyny wymóg pewnych „kodeksów etycznych” przyjmowanych przez naczelne organy poszczególnych korporacji regulujących dodatkowo, w ramach przepisów prawnych, wykonywanie danego zawodu. Niezwykle istotnie społecznie jest więc to, aby powierzenie informacji dokonywało się wobec osób, do których posiada się zaufanie, a poszczególne regulacje ustawowe powinny stwarzać warunki stabilizowania się tego zaufania.
- Dostęp do tych zawodów jest chroniony poprzez określenie wysokich barier, obejmujących nie tylko wymogi ukończenia zazwyczaj odpowiednich studiów wyższych, lecz również odpowiedniego poziomu etycznego.
- W stosunku do omawianych zawodów istnieje też potrzeba, szerszego niż w innych formach samorządu, zakresu władztwa publicznego, spełnianego przez te samorzady, czyli owej konstytucyjnej „pieczy”.
- Szczególną cechą samorządów zawodowych „zawodów zaufania publicznego” winno być również, wobec konstytucyjnego oddzielenia go od samorządu gospodarczego, swoiste traktowanie czynności zarobkowych ich członków. Korzyści uzyskiwane z wykonywania danego zawodu, będąc podstawowym źródłem utrzymania, nie mogą nie być w polu widzenia organów tego samorządu i podejmowanych przez nich działań. Pamiętać jednak należy, że nie jest to samorząd gospodarczy i główną troską tych organów nie może być tworzenie sytuacji osiągnięcia przez członków samorządu jak najwyższych dochodów z tytułu prowadzenia działalności zawodowej.

Nie mniej istotne jest, co podniesiono w doktrynie, odwołanie się do pewnych wyobrażeń społecznych, zgodnie z zasadą, iż pojęcia stosowane w ustawie zasadniczej posiadają znaczenie możliwie najbardziej zbliżone do znaczenia



występującego w języku potocznym<sup>20</sup>. Natomiast w świadomości większości osób pojęcie „zawodu zaufania publicznego” prawie zawsze interpretowane jest w kategoriach moralno-etycznych wykonujących je osób. Rzadko kiedy myśli się o uregulowaniach ustawowych, które definiują to zagadnienie w sposób odmienny od potocznego rozumowania.

Warto w tym miejscu powołać się też na wyniki badań opinii publicznej<sup>21</sup>, według której pojęcie „zawód zaufania publicznego” kojarzy się Polakom przede wszystkim z zawodem wymagającym od wykonujących go osób specjalnych standardów etycznych, moralnych oraz wysokiej jakości usług. Obowiązkowa przynależność do korporacji zawodowej nie jest natomiast, w opinii publicznej, immanentną cechą tego typu zawodów.

W powszechnym przekonaniu warunkiem uznania jakiegoś zawodu za „zawód zaufania publicznego” jest to, aby osoby wykonujące go cechowała nienaganna postawa moralna i etyczna oraz świadczenie usług wysokiej jakości. Ze zdecydowanym poparciem badanych spotkały się także opinie, że zawód ten powinien być istotny dla ogółu społeczeństwa, a osoby wykonujące go powinny obowiązywać tajemnicą zawodową. Większość ankietowanych zaakceptowała też stwierdzenie, że między klientem a osobą wykonującą dany zawód powinna istnieć szczególna więź zaufania.

Z powyższych rozważań wynika, jak trudna jest sprawa jednoznacznego zdefiniowania pojęcia „zawodu zaufania publicznego”. Określenie zakresu znaczeniowego tego pojęcia jest jednak szczególnie istotne, gdyż z zaliczeniem określonego zawodu do tej grupy wiąże się skutki prawne w postaci przyznawania szczególnych uprawnień i obowiązków osobom wykonującym „zawody zaufania publicznego”. Dlatego też, z uwagi na brak w polskim systemie prawnym legalnej definicji, która w sposób ogólny i wyczerpujący przedstawiłaby elementy podmiotowo i przedmiotowo istotne dla „zawodów zaufania publicznego” powstaje konieczność skorzystania z jego określenia formułowanego w literaturze prawniczej i orzecznictwa<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury w: Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 187.

<sup>21</sup> Wyniki badań dostępne są na stronie internetowej [http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2004/K\\_073\\_04.PDF](http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2004/K_073_04.PDF).

<sup>22</sup> Zob. np. M. Kulesza, *Zawód zaufania publicznego w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 151.

Problem wyjaśnienia zakresu pojęcia „zawód zaufania publicznego” wielokrotnie podnoszony był też w literaturze. B. Zawadzka pisała np., że „gdy określonej grupie obywateli nadaje się określone uprawnienia lub obowiązki, kryteria wydzielenia tej grupy nie powinny budzić wątpliwości”. Kategoria zaś „osób wykonujących zawody zaufania publicznego” nie wydaje się jednoznaczna, brakuje bowiem kryterium wyodrębnienia tych zawodów<sup>23</sup>.

Jak podkreśla autorka, we współczesnej nauce prawa znane są różnorodne konstrukcje pojęcia „zawodu zaufania publicznego”, w których uwzględnia się różne elementy znaczeniowe. Ogólnie za „zawody zaufania publicznego” uważa się te zawody, których wykonywanie jest szczególnie istotne z punktu widzenia różnie rozumianych racji publicznych oraz szczególnej pozycji, którą prawo gwarantuje klientom osób wykonujących zawody zaufania publicznego. O ile drugie kryterium nie budzi większych wątpliwości, o tyle pierwsze, jako dość nieostre, pozwala włączyć w zakres pojęcia „zawód zaufania publicznego” szeroki wachlarz profesji, również takich, których wykonanie nie podlega rygorom wynikającym z zorganizowania ich w samorząd zawodowy<sup>24</sup>.

Treść pojęcia „zawód zaufania publicznego” była również przedmiotem analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 maja 2002 r.<sup>25</sup>, określając status takich zawodów na przykładzie adwokatury, Trybunał wskazał, że polegają one na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się przyjmowanie informacji dotyczących życia osobistego, a ich wykonywanie określone jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacje). Jednocześnie wyrażono pogląd, że spełnienie wysokich wymagań stawianych przez ustawodawcę osobom wykonującym „zawód zaufania publicznego” jest uzasadnione tym, iż powierzone są im zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki<sup>26</sup>.

Natomiast w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r.<sup>27</sup> Trybunał definiując pojęcie „zaufania publicznego” orzekł, że: „Na zaufanie to składa się szereg czynników,

---

<sup>23</sup> B. Zawadzka, *Zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 209.

<sup>24</sup> M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2663, Przegląd Prawa i Administracji 2004, Tom 62, s. 289.

<sup>25</sup> Sygn. akt SK20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

<sup>26</sup> Analogiczne stanowisko TK zajął w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU, 2003, nr 9, poz. 97 oraz wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A, 2004, nr 2, poz. 9.

<sup>27</sup> Sygn. P 21/02, OTK-A, 2004, nr 2, poz. 9.

wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu. W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy pełne i integralne respektowanie prawa w tym zwłaszcza - przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania. Dotyczy to, w szczególności, zawodu adwokata (...). Doktryna do tej charakterystyki dodaje kolejne cechy: przede wszystkim funkcją zawodów zaufania publicznego jest ochrona istotnych dóbr człowieka, takich jak życie, zdrowie czy prawa i wolności obywatelskie. Zdaniem Trybunału kolejną cechą zawodów zaufania publicznego jest bezinteresowność, powiązana z misyjnością zawodu. Przyjmuje się, że sprzeczna z zasadami deontologii zawodowej lekarza czy adwokata byłaby odmowa udzielenia pomocy tylko ze względu na niewypłacalność klienta.

W przypadku zawodu zaufania publicznego z reguły nie jest też dopuszczalny bezpośredni nadzór nad świadczonymi usługami czy też inna forma hierarchicznego podporządkowania. Zawód ten wykonywany jest bowiem w warunkach moralnej i rzeczowej samodzielności oraz niezależności, co oczywiście powoduje także wzmożoną odpowiedzialność. Jednak „wolność” określonego zawodu, jego niezależność od czynników administracyjnych w efekcie sprzyja właśnie odbiorcom usług: to właśnie dobro tych osób ma pierwszorzędne znaczenie w działaniach osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Inne względy, w tym nawet potrzeba ochrony interesu publicznego, schodzą na plan dalszy. Dlatego podkreśla się, iż prawidłowe funkcjonowanie zawodów zaufania publicznego możliwe jest tylko w państwach demokratycznych, w systemach szanujących prawa człowieka<sup>28</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, iż nie ulega wątpliwości, iż wykonywanie zawodu zaufania publicznego, poza odpowiednim przygotowaniem merytorycznym wymaga także określonej postawy etycznej. Powinna przejawiać się ona w cechach i zachowaniach wysokiej moralnej próby, godnych i zasługujących na powszechny szacunek. Są to właśnie te przymioty, które ustawodawca często określa jako „nieskazitelny charakter” i „rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu”, chociaż w zakres tego ostatniego pojęcia wchodzi również odpowiedni poziom kwalifikacji zawodowych.

---

<sup>28</sup> E. Zielińska, *Kompetencje w zakresie przyznawania i odbierania prawa wykonywania zawodu jako wyznacznik stopnia samorządności organów dyscyplinarnych*, w: *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 32.

Powyższe potwierdza bogate orzecznictwo, które przyznaje że wyjaśnianie wskazanych pojęć ma charakter uznaniowy<sup>29</sup>, jednak należy starać się określić ich zakres. Zgodnie z powyższym, pojęcie „nieskazitelny charakter” jest poddawane analizie w orzecznictwie i literaturze prawniczej bardzo szeroko, szczególnie w odniesieniu do zawodów prawniczych. W tym kontekście wymienia się zestaw pozytywnych cech, świadczących o nieskazitelnym charakterze kandydatów na stanowiska radców prawnych, sędziego czy notariusza<sup>30</sup>. O tym, czy dana osoba cechuje się nieskazitelnym charakterem, rozstrzygają każdorazowo organy właściwe w sprawie<sup>31</sup>. O nieskazitelności charakteru świadczą jednak z pewnością takie przymioty osobiste, jak: uczciwość w życiu prywatnym i zawodowym, uczynność, pracowitość, poczucie odpowiedzialności za własne słowa i czyny, stanowczość, odwaga cywilna, samokrytycyzm, umiejętność zgodnego współżycia z otoczeniem<sup>32</sup>. Są to zatem cechy wartościujące konkretną osobę nie w sferze intelektualnej i profesjonalnej, ale wyłącznie etyczno-moralnej. W opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego<sup>33</sup>, o posiadaniu tego rodzaju przymiotów mogą świadczyć opinie i okresy dotychczasowego zatrudnienia, aplikacji, jak i wymagane. Ocenie winno podlegać postępowanie i zachowanie danej osoby zarówno w sferze zawodowej, jak i prywatnej w dłuższym okresie czasu.

Na temat oceny nieskazitelny charakteru, w odniesieniu do zawodu sędziego, wypowiedział się także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 marca 2010 r., sygn. akt I CSK 291/2009<sup>34</sup>, stanowiąc, iż: „Ten walor sędziego oceniać należy nie tylko w odniesieniu do pełnionej funkcji, lecz także w życiu osobistym. Sędzia powinien postępować godnie i uczciwie w każdej sferze życia, pozostając poza zakresem wszelkich, najmniejszych nawet wątpliwości co do jego uczciwości i bezstronności”.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 23 lutego 1999 r. II SA 1888/98, niepubl.

<sup>30</sup> Por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2001 r., sygn. akt II SA 725/2000, niepubl. oraz T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwuński, *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 167-168.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt II GSK 231/2007, LexPolonica nr 1757483, ONSAiWSA 2009/1 poz. 10, OSP 2009/12 poz. 132.

<sup>32</sup> Wyrok WSA z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 2011/2008, LexPolonica nr 2062676.

<sup>33</sup> Wyrok z dnia 18 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA 1610/2000, niepubl. Co do zbliżonego pojęcia „nieskazitelny charakter” por. także wyroki NSA z dnia 16 grudnia 2007 r., sygn. akt II GSK 231/2007, ONSAiWSA 2009/1, poz. 10; OSP 2009/12 poz. 132 z glosą A. Gomułowicza i z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt II GSK 325/2007, LexPolonica nr 2322221 oraz wyrok WSA z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 2011/2008, LexPolonica nr 2062676. Por. też w literaturze M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelność charakteru”*, Prokuratura i Prawo 2008, nr 6, s. 50.

<sup>34</sup> LexPolonica nr 2299852.

Natomiast, przy wyjaśnianiu pojęcia „rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu”, wprawdzie w grę wchodzi przesłanka prawna podlegająca ocenie, tym niemniej ocena ta nie może być dowolna, w każdym wypadku musi opierać się na ustalonych faktach i podlegać kontroli sądownoadministracyjnej co do jej zgodności z prawem<sup>35</sup>.

Wobec braku definicji pojęcia nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu notariusza, o której stanowi art. 11 pkt 2 Prawa o notariacie, Wojewódzki Sąd Administracyjny<sup>36</sup> przyjął, iż rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu daje osoba posiadająca zweryfikowaną w przewidzianym prawem trybie wiedzę, której postępowanie odpowiada przyjętym w społeczeństwie normom etycznym, moralnym i której dotychczasowe zachowanie dotyczące tak sfery zawodowej, jak też prywatnej składa się na wizerunek osoby zaufania publicznego, na której nie ciąży żadne zarzuty podważające jej wiarygodność. W ocenie Sądu, uznanie, że dana osoba daje rękojmię, powinno opierać się na rozważeniu całokształtu jej cech, jak również jej postępowania w życiu zawodowym i prywatnym, odnoszących się do okoliczności stanowiących prognozę co do należytego wykonywania obowiązków notariusza jako zawodu zaufania publicznego.

Przyjmuje się więc, że rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu daje osoba posiadająca wiedzę zweryfikowaną w trybie przewidzianym prawem, której postępowanie odpowiada przyjętym w społeczeństwie normom etycznym, moralnym, której dotychczasowe zachowanie w sferze zawodowej i prywatnej składa się na wizerunek osoby zaufania publicznego i na której nie ciąży żadne zarzuty podważające jej wiarygodność. Ocena spełnienia warunku rękojmi dotyczy prognozowania przyszłych zachowań wnioskodawcy, o tych zaś nie sposób wywnioskować inaczej niż z prezentowanej postawy etycznej i moralnej, a także z dotychczasowego sposobu postępowania, zwłaszcza oceny wykonywania dotychczasowego zawodu<sup>37</sup>.

Z powyższego wynika, że pojęcia „nieskazitelny charakter” i „rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu” nie są tożsame i nie mogą być traktowane zamiennie. Kryterium nieskazitelnego charakteru ma zagwarantować odpowied

---

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 324/2009, LexPolonica nr 2148693 oraz wyrok SN z dnia 4 listopada 1998 r., sygn. akt III RN 162/98, LexPolonica nr 333098.

<sup>36</sup> Wyrok z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 504/2011, LexPolonica nr 3933252. Podobnie orzekł WSA w wyroku z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 196/2010, LexPolonica nr 2496427.

<sup>37</sup> Wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II GSK 479/2011, LexPolonica nr 3921575 oraz z dnia 14 lutego 2007 r., sygn. akt II GSK 294/2006, LexPolonica nr 1192702.

ni poziom moralny członka korporacji, a rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu odnosi się do odpowiedniego poziomu zawodowego<sup>38</sup>.

Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 324/2009<sup>39</sup>, w którym skład orzekający stwierdził, iż należy przyjąć, że „dawanie rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego” jest powiązane z „nieskazitelny charakterem”, ale nie jest z nim tożsame. Prognozowanie prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego, oparte na dotychczasowym zachowaniu kandydata, niewątpliwie wynika z oceny jego charakteru, ale się do niej nie ogranicza.

Biorąc pod uwagę powyższe przymioty osobiste i zawodowe, jakimi powinny charakteryzować się osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, należy zgodzić się z ustawodawcą, iż powierza przedstawicielom tych zawodów pełnienie funkcji publicznej, związanej z władztwem publicznym. Dlaczego też nadanie pewnym zawodom charakteru zawodu zaufania publicznego, w rozumieniu Konstytucji, 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.

Natomiast wskazanie przez Trybunał Konstytucyjny na samorząd zawodowy, jako istotną cechę „zawodów zaufania publicznego”, zmusza do rozstrzygnięcia zagadnienia traktowania samorządu zawodowego jako elementu definiującego zawody o takim statusie.

W literaturze przedmiotu za traktowaniem samorządu zawodowego jako elementu *sine qua non* pojęcia „zawodu zaufania publicznego” opowiedziała się np. K. Wojtczak<sup>40</sup>. Według wskazanej autorki za zawody zaufania publicznego można uznać te, dla których mogą być tworzone samorzady zawodowe sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II GSK 479/2011, LexPolonica nr 3921575.

<sup>39</sup> LexPolonica nr 2148693.

<sup>40</sup> Zob. 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 wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 40 i nast.

<sup>41</sup> K. Wojtczak, *Reglamentacja zawodów zaufania publicznego ze względu na prawną formę ich wykonywania w świetle rozwiązań polskich i państw członkowskich Wspólnot Europejskich w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 157.

Podobny pogląd wyraził C. Banasiński, wskazując, że „do cech koniecznych zawodu zaufania publicznego należy występowanie samorządu zawodowego gwarantującego wykonywanie zawodu zgodne z interesem publicznym i w celu jego ochrony”<sup>42</sup>. Ze stanowiska przywołanych autorów zdaje się jednoznacznie wynikać, iż w sytuacji braku zorganizowanego samorządu zawodowego nie można mówić o istnieniu „zawodu zaufania publicznego”.

Definiowanie „zawodu zaufania publicznego” przez pryzmat utworzenia w drodze ustawy samorządu zawodowego ponownie otwierałoby jednak drogę do ustalania treści instytucji konstytucyjnej na podstawie aktów niższej rangi. Stylizacja art. 17 ust. 1 Konstytucji jest natomiast wyraźnie inna. Tworzenie samorządu zawodowego, którego jednym z konstytucyjnych celów jest reprezentowanie osób wykonujących „zawody zaufania publicznego” warunkowane jest realnym istnieniem zawodu spełniającego wskazane merytoryczne kryteria pozwalające na zakwalifikowanie go do grupy „zawodów zaufania publicznego”. Innymi słowy musi istnieć grupa zawodowa, by utworzony samorząd miał kogo reprezentować.

Z drugiej strony, wątpliwości powstają ze względu na fakultatywny charakter decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego. Można przyjąć bowiem, że nie wszystkie „zawody zaufania publicznego” muszą posiadać taką formułę organizacyjną. Wówczas trudno byłoby uznać formalny element, jakim jest samorząd, za cechę definiującą pojęcie dla „zawodu zaufania publicznego”.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także, że zawody zaufania publicznego wykonywane są w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne „zaufanie publiczne”, na które składa się szereg czynników. Wśród nich na plan pierwszy wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu<sup>43</sup>.

Wracając jeszcze do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy przywołać wyrok z dnia 2 lipca 2007 r.<sup>44</sup>, który jest bardzo istotny dla przedmiotowych rozważań. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż:

---

<sup>42</sup> C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy w: Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski i M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 191.

<sup>43</sup> Zob. wyrok z 18 lutego 2004, sygn. akt P 21/02, OTK ZU-A 2004, nr 2, poz. 9; wyrok z 2 lipca 2007, sygn. akt K 41/05, OTK-A ZU 2007, nr 7, poz. 72.

<sup>44</sup> Sygn. akt K 41/05, OTK-A ZU 2007, nr 7, poz. 72. W przedmiotowym wyroku TK przywołał tezy zawarte w swoich wcześniejszych orzeczeniach, takich jak: wyrok z: 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 29 oraz 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/2005, OTK-A ZU 2007.

- „Zawód zaufania publicznego” to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi.
- Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególnie treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja, staż, praktyka). Ustawodawca ma prawo uzależnić prawo wykonywania zawodu zaufania publicznego od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych i moralnych, w tym wymagania cechy „nieskazitelnego charakteru” i „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu”.
- Przymiot zawodu „zaufania publicznego”, jaki charakteryzuje zawody poddane unormowaniom art. 17 ust. 1 Konstytucji, polega nie tylko na objęciu zakresem ich wykonywania pieczy nad prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i najczęściej osobistym znaczeniu dla osób korzystających z usług w sferze zawodów zaufania publicznego. Nie wyczerpuje się też w podejmowaniu ważnych, w wymiarze publicznym, czynności zawodowych, wymagających profesjonalnego przygotowania, doświadczenia, dyskrecji oraz taktu i kultury osobistej.

Wagę cytowanego wyroku z dnia 2 lipca 2007 r. wzmacnia fakt, iż Trybunał pokusił się w nim niejako o podsumowanie dorobku nauki prawa w tytułowej dziedzinie poprzez wyliczenie najczęściej pojawiających się w literaturze cech „zawodu zaufania publicznego”<sup>45</sup>, do których zalicza się:

- szczególną doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania - istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją praw podmiotowych jednostki,

---

<sup>45</sup> J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 119; M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2663, s. 302, Przegląd Prawa i Administracji 2004, Tom 62; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2, s. 75-76.



- powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług,
- uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona; objęcia osób dysponujących taką tajemnicą, w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia, immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji,
- korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie wystąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię),
- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej,
- występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękopmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, gwarantowanej z jednej strony przez wysokie bariery dostępu do wykonywania każdego z zawodów zaufania publicznego, obejmujące nie tylko wymóg ukończenia odpowiedniego szkolenia, lecz również reprezentowanie odpowiedniego poziomu etycznego, z drugiej - sprawowaną w interesie publicznym pieczęcią organów samorządu zawodowego.

Dodatkowo, jak podkreśla A. Bierć, za „zawód zaufania publicznego” może być uznany taki zawód, z którym łączy się także pewien etos zawodowy, czyli związanie z tradycjami, a nawet swojego rodzaju misją<sup>46</sup>. W tym kontekście pojawia się kryterium zaufania społecznego, zaufania publicznego, z którym musi się łączyć wykonywanie zawodu<sup>47</sup>. Zawody te polegają bowiem na świadczeniu pomocy obywatelom, z reguły w sytuacji zagrożenia różnych dóbr osobistych. Dobra te, oprócz wymiaru indywidualnego, muszą być uznane za cenne społecznie, dlatego ochrona ich realizacji traktowana jest jako funkcja publiczna<sup>48</sup>. Takie stanowisko prezentuje m.in. W. J. Wołpiuk, który „quasi-misyjność” uważa za istotny element wolnego zawodu<sup>49</sup>. Wynika z tego, że „za

---

<sup>46</sup> A. Bierć, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy w:*, M. Bączyk, A. Bierć, K. Kruczałak, R. Mastalski, M. Tarska, K. Piasecki, A. Szajkowska, *Podstawy prawa przedsiębiorstw*, Warszawa 1999, s. 72.

<sup>47</sup> A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999, s. 31 i nast.; J. Preussner-Zamorska, *Uwagi na temat zakazu reklamowania wolnych zawodów*, Rejent 1994, nr 3, s. 54.

<sup>48</sup> K. Brunetko, *Zawody zaufania publicznego. Fachowcy pod własnym nadzorem*, *Polityka* 2006, nr 23, s. 100.

<sup>49</sup> W. J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjne-*

wodem zaufania publicznego” jest zawód, który posiada związek z interesem publicznym.

Według W. J. Wołpiuka, cechą osób wykonujących „zawód zaufania publicznego” jest zdolność do wykonywania go na poziomie i w zakresie, który może być uznany za wystarczający, aby spełniał kryteria zaufania publicznego. Owe kryteria to zwłaszcza poziom profesjonalnego przygotowania i praktyki zawodowej, przestrzeganie norm deontologicznych, kierowanie się w działalności zawodowej interesem osób korzystających z usług, które obdarzają świadczeniodawców zaufaniem<sup>50</sup>.

Podobne stanowisko zajął C. Banasiński, wywodząc, że „istotą zawodu zaufania publicznego jest wymagające wykształcenia świadczenie usług wyższego rzędu, przy czym świadczenie tych usług zakłada występowanie szczególnego zaufania między osobą świadczącą usługę a usługobiorcą, w tym niejednokrotnie konieczność zachowania tajemnicy zawodowej”<sup>51</sup>.

Natomiast zdaniem A. Wiktorowicz<sup>52</sup>, do najczęściej wymienianych atrybutów zawodu zaufania publicznego zaliczyć można:

- powierzenie uprawiającym taki zawód informacji dotyczących życia prywatnego osób korzystających z tych usług,
- uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona,
- objęcie osób dysponujących tajemnicą immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji,
- korzystanie ze świadczeń tych zawodów następuje często w razie realnego lub potencjalnego zagrożenia dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze,
- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej,
- występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej.

Podobnie cechy „zawodów zaufania publicznego” formułuje J. Hausner<sup>53</sup>.

---

go w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 22.

<sup>50</sup> W. J. Wołpiuk, *Samorząd zaufania publicznego a interes publiczny w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 144

<sup>51</sup> C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy w: Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski i M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.

<sup>52</sup> A. Wiktorowicz, *Makler giełdowy i doradca inwestycyjny*, www.edukacjaprawnicza.pl, z 6.11.2009 r.

<sup>53</sup> J. Hausner, *Zawody zaufania publicznego*, *Gazeta Prawna* z 9.05.2002 r., nr 89, E. Bednarek, *Zawód zaufania publicznego. Między profesjonalizmem a fuszerką*, *Gazeta Prawna* 2002, nr 89, s. 24. Por. także R. Kmiecik, *Asymetria w rozwoju samorządu zawo*

Natomiast jak podkreśla P. Winczorek, świadczenie usług przez osoby wykonujące „zawód zaufania publicznego” oparte jest na zaufaniu, jakim świadczeniobiorca obdarza tego, komu powierza swoje sprawy, mające często charakter osobisty<sup>54</sup>.

Można zatem przyjąć, iż punktem wyjścia dla określenia definicji „zawód zaufania publicznego” jest ustalenie znaczenia konstytucyjnego pojęcia „zaufanie publiczne”. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego jest ono rozumiane jako przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu<sup>55</sup>.

W kontekście rozważanych zagadnień pojawia się dodatkowe pytanie o relację pojęcia „zawodu zaufania publicznego” do kategorii przyjętej w prawie wspólnotowym, jaką jest „zawód regulowany”. Termin ten został wprowadzony do prawa europejskiego dyrektywą z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów szkół wyższych, przyznawanych na zakończenie przynajmniej trzyletniego kształcenia i szkolenia zawodowego<sup>56</sup>. Przedmiotowa dyrektywa została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych<sup>57</sup>, która została następnie zastąpiona obowiązującą obecnie ustawą z 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>58</sup>. W świetle przywołanej ustawy przez zawód regulowany rozumie się „zespół czynności zawodowych, których wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymagań kwalifikacyjnych i warunków określonych w odrębnych polskich przepisach”.

Ze względu na fakt definiowania „zawodów zaufania publicznego” m.in. w oparciu o cechę istnienia cenzusu wykształcenia gwarantującego wysoki

---

dowego i gospodarczego w Polsce w: *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 93-94.

<sup>54</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 30; M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych - reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XII, 2004, s. 95 i nast.

<sup>55</sup> Por. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 9.

<sup>56</sup> Dyrektywa 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwających co najmniej trzy lata (Dz. Urz. WE L 19 z 24.01.1989).

<sup>57</sup> Dz. U. Nr 87, poz. 954 z późn. zm.

<sup>58</sup> Dz. U. Nr 63, poz. 394.

poziom kwalifikacji zawodowych (wymóg wyższego wykształcenia i ukończenie dodatkowych szkoleń zawodowych, np. aplikacji) posiadanych przez osoby wykonujące te zawody, mogą być one uznane za szczególną kategorię „zawodu regulowanego”<sup>59</sup>.

Jak wynika z powyższych rozważań, w literaturze przedmiotu próby definiowania pojęcia „zawodów zaufania publicznego” idą w bardzo różnych kierunkach. Analizując bogatą literaturę przedmiotu, można bowiem znaleźć też wypowiedzi, według których konstytucyjne pojęcie „zawodów zaufania publicznego” traktuje jako kwalifikowaną postać „wolnych zawodów”, której istotnym elementem, różnicującym ją od wolnego zawodu, jest szczególnie charakter stosunku łączącego osobę wykonującą zawód zaufania publicznego z usługobiorcą, nadzór nad wykonywaniem zawodu i związana z nim odpowiedzialność dyscyplinarna oraz własna korporacja. Tak twierdzi np. C. Banasiński<sup>60</sup>.

Odmienne natomiast ujmuje tę kwestię M. Szydło, uznając, iż „wolne zawody” to „zawody zaufania publicznego”, które posiadają własną korporację zawodową<sup>61</sup>. Można z tego wnioskować, że autor, odmiennie niż C. Banasiński, za kwalifikowaną kategorię zawodów uważa „wolne zawody”.

Tak zasadnicze rozbieżności wyraźnie wskazują na niemożliwość ustalenia jednolitej treści pojęcia „zawodów zaufania publicznego” oraz jego relacji do kategorii „wolnego zawodu” jedynie w oparciu o wynik językowej wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to więc konieczność sięgnięcia do genezy tego terminu, a tym samym odwołania się do funkcjonalnych reguł wykładni. Na trudności związane z interpretacją pojęcia „zawodu zaufania publicznego” z pewnością ma wpływ stosunkowo późne pojawienie się go w piśmiennictwie prawniczym<sup>62</sup>.

Zdaniem M. A. Waligórskiego i S. Pawłowskiego wprowadzenie przez ustawodawcę do porządku konstytucyjnego terminu „zawodu zaufania publicznego” bez bliższego określenia tego pojęcia spowodowało trudności w pojmowaniu tej instytucji, gdyż w doktrynie prawa administracyjnego posługiwano się od lat pojęciem „wolnego zawodu”. Skoro jednak w celu sprawowania należytej pieczy i reprezentacji interesów został powołany samorząd zawodowy skupiający

---

<sup>59</sup> M. Cherka, *Broker jako zawód zaufania publicznego, zagadnienia wybrane*, XIV Kongres Brokerów, 27.06.2011 r.

<sup>60</sup> C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy w. Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne* red. M. Wierzbowski i M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 191.

<sup>61</sup> M. Szydło, *Nabywanie uprawnień do wykonywania wolnych zawodów*, Państwo i Prawo 2002, nr 7, s. 52.

<sup>62</sup> M. Cherka, *Broker jako zawód zaufania publicznego, zagadnienia wybrane*, XIV Kongres Brokerów, 27.06.2011 r.

osoby wykonujące „zawody zaufania publicznego”, a z porównania z dorobkiem doktryny wynika, iż samorzady skupiają osoby wykonujące zawody uznane dotąd za wolne zawody, to można by wnioskować, iż należy postawić znak równości pomiędzy tymi pojęciami<sup>63</sup>.

S. Pawłowski twierdzi dalej, że gdyby porównać przedstawione cechy pojęcia „zawody zaufania publicznego” do definicji „wolnego zawodu”, to można uznać, że jeżeli nie są to pojęcia tożsame, to są one co najmniej zbliżone do siebie. Wykonywanie bowiem „wolnego zawodu” cechuje także szczególny charakter aktywności, tzn. zawód ten powinien mieć charakter intelektualny, z czym wiąże się często prestiż społeczny, wymagane są przy tym wysokie kwalifikacje zawodowe. Poza tym są to zawody o dużym znaczeniu społecznym, wykonywane samodzielnie, w sposób niezależny, wiążące się ze szczególnym charakterem stosunku łączącego osobę go wykonującą z odbiorcą świadczenia lub usługi, polegające na zaufaniu, przekazywaniu informacji dotyczących często życia prywatnego. Osoby wykonujące je powinny przedkładać interes klienta nad interes własny. Ponoszą także szczególną odpowiedzialność za szkody będące skutkiem błędu, niezależnie od odpowiedzialności karnej, zawodowej czy dyscyplinarnej. Ponadto, często warunkiem wykonywania „wolnego zawodu” jest przynależność do samorządu zawodowego. Wszystkie wymienione cechy „wolnego zawodu” odnoszą się także do „zawodów zaufania publicznego”<sup>64</sup>.

Podobnie wypowiada się M. Tabernacka, według której pojęcia „zawodu zaufania publicznego” i „wolnego zawodu” pokrywają się częściowo w zakresie znaczeniowym, z całą pewnością nie są jednak całkowicie tożsame<sup>65</sup>. Część zawodów uznawana za zawody wolne nie odpowiada bowiem normatywnemu sensowi i doktrynalnemu ujęciu „zawodów zaufania publicznego”. Podobnie niektóre zawody, które można uznać za „zawody zaufania publicznego” niezależnie od tego, czy mają zorganizowany ustawą samorząd, czy też ich wykonywanie odbywa się bez funkcjonującego samorządu, nie są zawodami, które uznalibyśmy za wolne ze względu na sposób ich wykonywania.

Można też spotkać się z opinią, iż skoro istnieją dwa różne pojęcia, to nie są one tożsame. Na przykład M. Kulesza twierdzi, że kategoria zaufania publicznego odnosi się nie tyle do samego zawodu, do jego cech, co do stopnia zorga

---

<sup>63</sup> M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy*, Poznań 2005, s. 62.

<sup>64</sup> S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 61-63.

<sup>65</sup> M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2663, Przegląd Prawa i Administracji 2004, Tom 62, s. 293 M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, s. 48.

nizowania<sup>66</sup>. Wskazany autor silnie akcentuje dwie istotne cechy konstytuujące grupę „zawodów zaufania publicznego”, a są to:

- w pierwszym rzędzie niemożliwość oceny prawidłowości ich wykonywania, zwłaszcza w sensie deontologicznym, z zewnątrz tzn. przez osoby niewykonyjące takich zawodów,
- po drugie, zawody te muszą być istotne z punktu widzenia interesu publicznego<sup>67</sup>.

Można zauważyć, że obie te cechy stanowią równoległe elementy tradycyjnie definiujące pojęcie „wolnego zawodu”. Przyznaje to zresztą sam autor stwierdzając, że niegdyś mówiono o „wolnych zawodach”, wiążąc tym pojęciem czynnik deontologiczny z działalnością na własny rachunek. Z drugiej jednak strony warto odnotować brak bezpośredniego odwołania się przez M. Kuleszę przy definiowaniu „zawodu zaufania publicznego” do najistotniejszej cechy „wolnego zawodu”, jaką jest samodzielność wykonywania czynności zawodowych. Niewątpliwie daje to podstawy wyjściowe do odmiennej interpretacji obu pojęć.

Zatem należy wyraźnie zaakcentować konieczność uznania „zawodu zaufania publicznego” jako pojęcia mającego treść merytoryczną, definiowaną w oparciu o wyodrębnione i omówione wyżej cechy konstytutywne. Ta grupa zawodów nie jest przy tym tożsama z „wolnymi zawodami”, które to pojęcie jest również kategorią języka prawnego. Wniosek taki nie wypływa jedynie z podstawowej zasady językowej wykładni tekstów prawnych, zgodnie z którą terminom różnobrzmiącym nie należy nadawać jednakowego znaczenia.

Podstawowe znaczenie ma tu porównanie poszczególnych elementów składających się na kategorię „zawodu zaufania publicznego” oraz „wolnego zawodu”. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych grup zawodów na dalszy plan schodzi podstawowa dla „wolnych zawodów” cecha, jaką jest swoboda (niezależność) wykonywania poszczególnych czynności zawodowych (korzystanie zgodnie z własną wolą z umiejętności fachowych, wiedzy, doświadczenia itp.). Można bowiem wskazać takie „zawody zaufania publicznego”, gdzie swoboda ta jest znacznie ograniczona. Poza tradycyjnie spornym zawodem notariusza, który nie przez wszystkich zaliczany był do grupy „wolnych zawodów”, a jest „zawodem zaufania publicznego”, będzie to zawód komornika sądowego, niewątpliwie mający status „zaufania publicznego”, ale nie dający się wtłoczyć w ramy „wolnego zawodu”.

---

<sup>66</sup> M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 29.

<sup>67</sup> M. Kulesza, *Opinia odnośnie kwestii uznania izby notarialnej za stronę postępowania administracyjnego w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii*, Rejent 1995, nr 12, s. 34 i nast.

W tej sytuacji jasnym jest, iż zakresy treściowe obu analizowanych pojęć się przecinają. Istnieje grupa „zawodów wolnych”, będących jednocześnie „zawodami zaufania publicznego”, ale nie mogą one być na płaszczyźnie ustrojowo-prawnej używane zamiennie<sup>68</sup>.

Z powyższego wynika, że definiowanie pojęcia „zawodu zaufania publicznego” przysparza wiele problemów. Trudno też wypracować kompromis co do katalogu cech charakterystycznych dla tej grupy zawodów mimo, iż pewne jego atrybuty powtarzają się u poszczególnych autorów wypowiadających się na ten temat, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Z uwagi jednak na istotę tego zagadnienia i potrzebę jednoznacznego zdefiniowania interesującego nas pojęcia, próbę zbudowania normatywnej definicji „zawodu zaufania publicznego” podjął rząd w projekcie ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych<sup>69</sup>. W projekcie tym zdefiniowano zawód zaufania publicznego jako zawód, któremu powierza się zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań publicznych, troski o realizację interesu publicznego lub gwarancji wolności oraz praw człowieka i obywatela, i który, w szczególności:

1. polega na obsłudze osobistych lub gospodarczych potrzeb i wiąże się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego lub tajemnicy przedsiębiorstwa,
2. zorganizowany jest 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 wykonywaniu czynności zawodowych dotyczą sfery prywatności lub tajemnicy

---

<sup>68</sup> A. Zwara, *Ryzyko związane z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, Fiskus 2006, nr 17. Por. także K. Kubuj, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych* (druk sejmowy nr 680), Warszawa, Instytut Nauk Prawnych PAN, dnia 13 listopada 2008 r. Por. także P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17 Konstytucji w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, tom IV; idem *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2, s. 75-76; M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2663, Przegląd Prawa i Administracji 2004, Tom 62, s. 302.

<sup>69</sup> Por. *Projekt IV roboczy z 12 marca 2003 r. o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i publicznym nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych innych ustaw* (art. 2), wcześniejszy projekt roboczy o tym samym tytule pochodzi z 27 września 2002 r., Państwa 2003, nr 1-2, s. 239 i nast.

przedsiębiorstwa korzystających z usług wykonującego zawód stanowią tajemnicę zawodową podlegającą ujawnieniu jedynie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu,

3. 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,
4. czynności zawodowe są wykonywane bez stosowania zasady kierownictwa, określonej w przepisach prawa pracy,
5. wymaga do należytego wykonywania określenia sformalizowanych zasad etycznych jego wykonywania (deontologia zawodowa) i szczególnego ślubowania.

Z kolei w ustępie 2 art. 2 omawianego projektu nastąpiło enumeratywne wyliczenie samorządów zawodowych. Zaproponowana definicja była bardzo obszerna, ponieważ - można powiedzieć - składała się z dwóch części: w pierwszej nastąpiło wyliczenie ogólnych cech zawodów zaufania publicznego, natomiast w drugiej nastąpiło enumeratywne wyliczenie samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego, co spotkało się z ostrą krytyką przedstawicieli samorządów nieujętych na przedmiotowej liście.

Trzeba też zgodzić się z J. Jacyszynem, że przedstawiona propozycja była wielce niedoskonała i raziła brakiem precyzyjności<sup>70</sup>. Ponadto, o ile można zgodzić się z chęcią sformułowania definicji poprzez wyliczenie cech charakterystycznych dla grypy zawodów zaufania publicznego, chociaż katalog ten należałoby zweryfikować, to trudno zaakceptować próbę dokonania wyliczenia w ustawie zamkniętej listy samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego, jak zaproponowano w omawianym projekcie ustawy. Z drugiej strony, mimo krytyki przedmiotowego projektu, pozytywnie należy ocenić próbę uchwalenia jednej ustawy wspólnej dla wszystkich samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego, która określałaby ogólne zasady ich funkcjonowania. Natomiast uszczegółowienie tych ogólnych zasad, z uwagi na specyfikę poszczególnych zawodów, powinno następować w ustawach samorządowych.

Z uwagi jednak na brak omawianych unormowań prawnych, nie pozosta- je nam nic innego, jak spróbować sformułować własną definicję składającą się z cech pojawiających się najczęściej przy definiowaniu pojęcia „zawodu zaufania publicznego”, które należy uznać za charakterystyczne dla tych zawodów. Zgodnie z powyższym, za „zawód zaufania publicznego” należy uznać zawód, który:

---

<sup>70</sup> J. Jacyszyn, *Piecza i nadzór nad notariuszami*, Rejent 2003, nr 1, s. 143.



- 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 potrzeb 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 do należytego wykonywania określenia sformalizowanych zasad etycznych jego wykonywania (deontologia zawodowa) i szczególnego ślubowania,
- łączy się z nim pewien etos zawodowy, czyli związanie tradycjami, a nawet swego rodzaju misją,
- 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, naruszenie których wiąże się z pociągnięciem do odpowiedzialności dyscyplinarnej,
- wiąże się z obowiązkową przynależnością do samorządu zawodowego, którego zadaniem jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony

Katalog tych cech należy oczywiście dopracować w uzgodnieniu z istniejącymi samorządami zawodowymi, dążąc ostatecznie do normatywnego ujęcia omawianego pojęcia. Bez jego jednoznacznego, prawnego sformułowania zawsze będą bowiem pojawiać się rozbieżności w jego interpretacji, co nie powinno mieć miejsca, ponieważ zaliczenie zawodu do kategorii „zawodów zaufania publicznego” wiąże się z przyznaniem mu istotnych przywilejów. Chodzi m.in. o możliwość tworzenia dla niego samorządu zawodowego upoważnionego do reprezentowania osób wykonujących zawód zaufania publicznego i sprawującego pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego

i dla jego ochrony. Powyższe z kolei może pociągać za sobą konieczność wprowadzenia wielu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałyby się wiązać.

### III. Podsumowanie

Przepisami Konstytucji ustawodawca wprowadził nową w polskim prawie kategorię „zawodu zaufania publicznego”, która stanowi w chwili obecnej istotny element charakterystyki instytucji samorządu zawodowego.

**Przepisy** ustawy zasadniczej **ani innych ustaw** nie definiują jednak tego rodzaju zawodów, nie wskazują też katalogu zawodów, które można byłoby uznać za „zawody zaufania publicznego”, pozostawiając powyższe kwestie uznaniu ustawodawcy, co stwarza liczne problemy praktyczne.

Próbę zdefiniowania pojęcia „zawód zaufania publicznego” podjęła doktryna oraz orzecznictwo, co prowadzi do powstawania różnorodnych konstrukcji omawianego pojęcia, a także określania różnego rodzaju katalogu cech charakteryzujących osoby wykonujące takie zawody.

Podjęte starania nie rozwiązują jednak istniejących problemów, dlatego też należy dążyć do prawnej charakterystyki pojęcia „zawodów zaufania publicznego” dla których tworzone są samorządy zawodowe umocowane w art. 17 Konstytucji.

Z całą pewnością chodzi tu o zawody, w których pomyślność powszechna i dobro społeczne są powierzone pewnej grupie zawodowej, a w związku z tym wymagają one wysokiego poziomu etycznego. Co więcej, relacje między wykonującymi zawód a ich odbiorcami cechuje pewien stosunek zaufania, poświadczony przez prawo karne oraz przez pewne przywileje w postępowaniu administracyjnym. Osoby wykonujące takie zawody podlegają swoistym kodeksom deontologicznym. Działają one w interesie publicznym i dla ochrony pewnych dóbr publicznych.

**Bibliografia:**

C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy* w: *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski i M. Wyrzykowski Warszawa 2001.

E. Bednarek, *Zawód zaufania publicznego. Między profesjonalizmem a fuszerką*, Gazeta Prawna 2002, nr 89.

A. Bierć, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy* w: M. Bączyk, A. Bierć, K. Kruczalak, R. Mastalski, M. Tarska, K. Piasecki, A. Szajkowska, *Podstawy prawa przedsiębiorstw*, Warszawa 1999.

K. Brunetko, *Zawody zaufania publicznego. Fachowcy pod własnym nadzorem*, Polityka 2006, nr 23.

R. Bugnicki, *Konstytucja to nie tylko polski problem*, Rzeczpospolita z 17.03.2006 r., nr 65.

M. Gierka, *Broker jako zawód zaufania publicznego, zagadnienia wybrane*, XIV Kongres Brokerów, 27.06.2011 r.

T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002.

E. Gierach, *Dostęp do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego w świetle orzecznictwa TK*, Zeszyty Prawnicze, Biuro Analiz Sejmowych 2009, nr 3-4.

Ml. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych - reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2004, t. XII.

J. Hausner, *Zawody zaufania publicznego*, Gazeta Prawna z 9.05.2002 r., nr 89.

J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.

J. Jacyszyn, *Piecza i nadzór nad notariuszami*, Rejent 2003, nr 1.

R. Kmiecik, *Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego, w Polsce* w: *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005.

J. Kochanowski, *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. o stwierdzenie niezgodności 20 ustaw z przepisami Konstytucji*, znak: RPO- 598261-I/08/AK

K Kubuj, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych* (druk sejmowy nr 680), Warszawa, Instytut Nauk Prawnych PAN, dnia 13 listopada 2008 r.

M. Kulesza, *Zawód zaufania publicznego w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.

ML Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.

ML Kulesza, *Opinia odnośnie kwestii uznania izby notarialnej za stronę postępowania administracyjnego w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii*, Rejent 1995, nr 12.

ML. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelność charakteru”*, Prokuratura i Prawo 2008, nr 6.

A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999.

A. Oleszko, *Z zagadnień ustrojowych notariatu*, Rejent 1993, nr 9.

S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.

J. Pitera, *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2007, nr 4.

P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury w: Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji) w: Ekspertyzy i Opinie Prawne*. Biuletyn 2000, nr 5.

P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2.

P. Sarnecki, *Glosa do wyroku SN z 29 maja 2001 r, I CKN 1217/98*, Palestra 2002, nr 5-6

P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, Radca Prawny 2002, nr 4-5.

P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17 w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

ML. Szydło, *Nabywanie uprawnień do wykonywania wolnych zawodów*, Państwo i Prawo 2002, nr 7.

ML. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2663, Przegląd Prawa i Administracji 2004, Tom 62.

ML. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007.

- M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy* Poznań 2005.
- A. Wiktorowicz, *Makler giełdowy i doradca inwestycyjny*, www.edukacja-prawnicza.pl, z 6.11.2009 r.
- P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- W J. Wołpiuk, *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- W J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- 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 wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- K. Wojtczak, *Reglamentacja zawodów zaufania publicznego ze względu na prawną formę ich wykonywania w świetle rozwiązań polskich i państw członkowskich Wspólnot Europejskich w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolności wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- J. Preussner-Zamorska, *Uwagi na temat zakazu reklamowania wolnych zawodów*, Rejent 1994, nr 3.
- B. Zawadzka, *Zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy w: Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.
- E. Zielińska, *Kompetencje w zakresie przyznawania i odbierania prawa wykonywania zawodu jako wyznacznik stopnia samorządności organów dyscyplinarnych w: Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001.
- A. Zwara, *Ryzyko związane z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, Fiskus 2006, nr 17.

## Orzecznictwo TK

- Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt ICKN 1217/98, OSNC 2002, nr1,poz. 13.
- Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 29.

- Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU, 2003, nr 9, poz. 97.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A, 2004, nr 2, poz. 9.
- Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007, sygn. akt K 41/05, OTK-A ZU 2007, nr 7, poz. 72.
- Wyrok SN z dnia 4 marca 2010 r., sygn. akt ICSK 291/2009, LexPolonica nr 2299852.

## Orzecznictwo Sądów Administracyjnych

- Wyrok SN z dnia 4 listopada 1998 r., sygn. akt III RN 162/98, LexPolonica nr 333098.
- Wyrok NSA z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt II SA 1888/98, niepubl. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2001 r., sygn. akt II SA 725/2000, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2001 r., sygn. akt, II SA 1610/2000, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2007 r., sygn. akt II GSK 294/2006, LexPolonica nr 1192702.
- Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2007 r., sygn. akt II GSK 231/2007, ONSAiWSA 2009/1 poz. 10; OSP 2009/12 poz. 132 z glosą A. Gomułowicza.
- Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt II GSK 325/2007, LexPolonica nr 2322221.
- Wyrok WSA z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 2011/2008, LexPolonica nr 2062676.
- Wyrok SN z dnia 4 marca 2010 r., sygn. akt I CSK 291/2009, LexPolonica nr 2299852.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 324/2009, LexPolonica nr 2148693.
- Wyrok WSA z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 196/2010, LexPolonica nr 2496427.
- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II GSK 479/2011, LexPolonica nr 3921575.
- Wyrok WSA z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 504/2011, LexPolonica nr 3933252.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1158 z późn. zm).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 201 l., Nr 155, poz. 925).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz. U. Nr 87, poz. 954 z późn. zm.).

Ustawa z 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 63, poz. 394).

Dyrektywa 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwających co najmniej trzy lata (Dz. Urz. WE L 19 z 24.01.1989).

## Inne

Wyniki badań opinii publicznej

[http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K\\_073\\_04.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_073_04.PDF).

Por. Projekt IV roboczy z 12 marca 2003 r. o sprawowaniu przez samorzady zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i publicznym nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych innych ustaw (art. 2), wcześniejszy projekt roboczy o tym samym tytule pochodzi z 27 września 2002 r., Palestra 2003, nr 1,,2, s. 239 i nast.

## DEFINING TERM OF „THE PROFESSION OF PUBLIC TRUST”

The legislature introduced a new category in the Polish law with the provisions of the Constitution. This category is „the profession of public trust”, which is currently an important element of the professional body characteristic.

The provisions of the Basic law or other laws do not define this type of event, they do not indicate a list of professions that could be considered as „the professions of public trust”, leaving these issues to the legislature’s recognition, creates a number of practical problems.

The attempt to define „the professions of public trust” is undertaken by doctrine and case law, which leads to formation of various structures of this definition, as well as determine various characteristics of people who perform such profession.

In general, it is assumed that definition of the profession should respond both social idea and needs to be worked out in accordance with the definition, indicating that individuals who practice profession of public trust entrust with information about the private life of people who are provided by their services. This information, that are essential issues of the individual, determine its social status, are also professional secrecy of the person providing services. In particular, such profession is to handling personal or business needs, and can be performed only by persons permitted to practice this profession after checking the necessary knowledge and skills.

The Constitutional wording “professionals of public trust” indicate also an individual providing the profession by the public trust by a person. It is not therefore possible to pursue the profession of public trust neither by a legal person or an organizational unit without a legal personality.

Individuals performing that professions are entrusted with public functions, who are associated with public powers. Therefore, to give some professions a character of the profession of public trust, within the meaning of the Constitution, is the statutory imposition of certain restrictions in the scope of the constitutional freedom of access to the profession and for its providing, and the inclusion of persons providing such professions obligation membership of professional body. Imposition of certain restrictions is not for creating a specific group of professional privilege, but serving the public interest, and the scope of the restrictions should be adequate to protect that interest.

An attempt to build a normative definition of „the profession of public trust” has been also taken by the government in the draft law of the professional body custody of the proper providing the professions of public trust and supervision of the activities of professional bodies. The draft met with sharp criticism and as a result that has not been adopted.

As a consequence of above, in spite of the rich literature and case law, it is difficult to clearly define the term „profession of public trust”. It has been unable



to work out a compromise as the catalog of the characteristics of group of professions, even though some of its attributes are repeated by authors expressing their opinion on this subject, as well as the case law of the Constitutional Tribunal.

However semantic range of the term is particularly important because allocating a specific profession in the group is related to the legal consequences by granting specific rights and obligations of parties executing „profession of public trust”.

There is a need, again, to take an effort in the performance of legal concepts of „the professions of public trust” for which professional bodies are established in Article 17 of the Constitution.

Certainly, this is a contest in which the general well-being and social welfare are entrusted to the professional group, and therefore they require a high level of ethics. Moreover, the relations between the persons performing the profession and their customers are characterized by a relationship of trust, certified by the criminal law, and by certain privileges in administrative proceedings. People performing such professions come under specific codes of deontological ethics. They act in the public interest and to protect certain public goods.