

Sławomir Pawłowski\*

## **DECENTRALIZACJA PRZEZ SAMORZĄDY ZAWODOWE – EWOLUCJA REGULACJI PRAWNEJ PO ZMIANACH USTROJOWYCH**

### **1. Wprowadzenie**

Problematyka centralizacji i decentralizacji w największym stopniu dotyczy samorządu terytorialnego. Jednakże ewolucja regulacji prawnych normujących ustrój samorządów zawodowych z racji upływu już ponad 25 lat od transformacji ustrojowej oraz 20 lat od uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji RP także umożliwia ocenę i odpowiedź na pytanie, w jakim kierunku zmierza model ustrojowy administracji publicznej w Polsce. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie ustawy z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze<sup>1</sup> oraz ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych<sup>2</sup>, które zostały uchwalone w poprzednim reżimie prawnym. Z racji doniosłych zmian, jakie nastąpiły po 1989 r., w szczególności związanych z oparciem ustroju na nowej aksjologii, jednostka, jej wolności i prawa wyznaczyły nowe konstytucyjne standardy. W celu uwzględnienia przyjętego systemu wartości zmieniły się też pod-

---

\* Sławomir Pawłowski – doktor habilitowany nauk prawnych, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1184 ze zm. – dalej jako: pr. ad.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2115 ze zm. – dalej jako: u.r.p.

stawowe zasady ustrojowe. W przypadku wspomnianych ustaw w niektórych rozwiązaniach prawnych zaistniała konstytucyjna niezgodność następcza, a jej usunięcie wymagało niekiedy wielu lat. Tu ważne staje się pytanie, czy proces ten został zakończony. Niemniej zmiany, jakie wymusiła obowiązująca Konstytucja RP, ukazują także na ich przykładzie kształtowanie się relacji i określanie proporcji pomiędzy strukturami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi.

Istnienie samorządów zawodowych związane jest z przekazaniem im na zasadzie decentralizacji dbałości o należyte wykonywanie najważniejszych zawodów dla stabilnego rozwoju i wzrostu państwa. Pierwotnie było to zadanie państwa, jednak tworzenie korporacji zawodowych ma już ugruntowaną tradycję<sup>3</sup> i dziś nie ulega wątpliwości, że jest to właściwy sposób realizacji tych zadań. Niemniej ze względu na treść art. 17 ust. 1 Konstytucji RP w najnowszym orzecznictwie akcentuje się swobodę ustawodawcy co do określenia zakresu pieczy powierzonej samorządom. Jednocześnie podnosi się, że system prawny powinien zapewnić adekwatne środki zagwarantowania należytego poziomu usług świadczonych przez członków korporacji zawodowej<sup>4</sup>. Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, czy – jak to określił J. Starościek – działanie dwóch sprzecznych ze sobą sił, odśrodkowej i dośrodkowej<sup>5</sup>, jest nieustannym elementem każdego ustroju, czy też możliwe jest jednak odkodowanie ich obiektywnej treści w konkretnych warunkach. Ukazanie powyższych relacji nastąpi poprzez przedstawienie ewolucji zakresu samodzielności przekazanej samorządom zawodowym, przede wszystkim na przykładzie samorządów prawniczych.

<sup>3</sup> Zob. np. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy – zawodowy-wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 52; J. Starościek, *Samorząd adwokatury*, Wrocław–Wilno 1939, s. 20.

<sup>4</sup> Wyrok TK z 25.07.2012 r., K 14/10, LEX nr 1191972; wyrok TK z 24.03.2015 r., K 19/14, LEX nr 1659372; wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, LEX nr 1271750.

<sup>5</sup> J. Starościek, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 15.

## 2. Tworzenie i znoszenie samorządów zawodowych

Samorząd zawodowy, podobnie jak samorząd terytorialny, jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej<sup>6</sup> oraz jest również jednocześnie jedną z form partycypacji obywateli w wykonywaniu zadań publicznych. Jest zatem także wyrazem budowania społeczeństwa obywatelskiego. Przekazywanie do samodzielnego wykonywania zadań publicznych w ramach nadzoru jest także wspomagane zasadą pomocniczości (subsydiarności), umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot, zawartą we wstępie do Konstytucji RP. W wyroku TK z 7.03.2012 r. wprost stwierdzono, że „decentralizacja za pomocą samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą”<sup>7</sup>. Z pewnością celem utworzenia samorządów nie może być stworzenie określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz mają one służyć interesowi publicznemu, a ich zakres powinien być odpowiedni do ochrony tego interesu<sup>8</sup>. W Polsce warunkiem wykonywania zawodów zaufania publicznego jest przynależność do samorządu zawodowego, jeśli wołą ustawodawcy został ustanowiony, a niedopuszczalne jest ich wykonywanie i pozostawanie jednocześnie poza korporacją zawodową<sup>9</sup>.

Niewątpliwie zakres decentralizacji poprzez samorządy zawodowe w Konstytucji RP jest inny niż w przypadku samorządu terytorialnego. O ile ten ostatni rodzaj samorządu jest obligatoryjnym elementem ustroju RP (art. 15 ust. 1) i ma wykonywać istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2), o tyle zgodnie z art. 17 ust. 1 *ab initio* Konstytucji RP w drodze ustawy „można” tworzyć samorządy zawo-

<sup>6</sup> Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 1.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 7.03.2012 r., K 3/10, LEX nr 1124353.

<sup>8</sup> Zob. wyrok TK z 19.04.2006 r., K 6/06, OTK-A 2006/4, poz. 45; SN w wyroku z 13.05.1999 r., III SZ 1/99, OSNP 2000/22, poz. 840, podniósł, że z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wynika, iż samorząd notarialny w wykonywaniu swoich ustawowo określonych zadań powinien kierować się nie tylko i nie przede wszystkim interesem zrzeszonych w nim osób, lecz interesem publicznym.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 22.05.2001 r., K 37/00, LEX nr 48039.

dowe. Oznacza to, że to w gestii ustawodawcy pozostaje kompetencja zarówno w kwestii ustanowienia nowej korporacji prawa publicznego, jak i ewentualnie jej zniesienia, z zastrzeżeniem, że nie jest w tej kwestii nieograniczony<sup>10</sup>. Mimo iż, jak zauważył P. Sarnecki, ustawodawca niejako „wie”, kiedy należy utworzyć kolejną reprezentację wolnych zawodów (zawodów zaufania publicznego)<sup>11</sup> – w szczególności zagadnienie to było przedmiotem dyskursu w związku z utworzeniem samorządu zawodowego doradców podatkowych<sup>12</sup>, to interesujące jest przesądzenie, w jakiej sytuacji dopuszczalne jest ich zniesienie. Powyższa kwestia zaktualizowała się w związku z ustawą z 9.05.2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych<sup>13</sup>, która mocą art. 29 ust. 1 zlikwidowała samorząd zawodowy urbanistów.

W świetle całokształtu postanowień Konstytucji RP można postawić tezę, że jeśli dana profesja nie jest zawodem zaufania publicznego, to w konsekwencji należy uznać, że niedopuszczalne jest utworzenie dla niej samorządu zawodowego, gdyż ograniczałoby to wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1) lub prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22)<sup>14</sup>. *A contrario*, zgodnie „z duchem” zasady decentralizacji, jeśli istnieje zawód należący do tych, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, to termin „może” należałoby interpretować jako „powinien”. Stanowisko to wspiera zasada subsydiarności, która nakazuje na jak najniższy szczebel przekazywać prawo zarządzania „swoimi” sprawami<sup>15</sup>. Niemniej TK w wyroku z 30.11.2011 r. opowiedział się za daleko idącą swobodą ustawodawcy w kwestii pod-

<sup>10</sup> Jak zauważyli J. Hausner, D. Długosz, „jeśli ustawodawca zwykły nie byłby ograniczony w swej swobodzie kwalifikowania zawodów jako zawodów zaufania publicznego, to otwarta byłaby droga do państwa korporacyjnego” – zob. J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 121.

<sup>11</sup> P. Sarnecki, *Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29.05.2001 r. I CKN 1217/98*, „Palestra” 2000/5–6, s. 187.

<sup>12</sup> M. Kulesza, *Pozycja ustrojowa i funkcje samorządów zawodów zaufania publicznego*, „Rzeczypospolita” z 9.02.1996 r.

<sup>13</sup> Dz.U. poz. 768.

<sup>14</sup> Podobnie TK w wyroku z 24.03.2015 r., K 19/14, LEX nr 1659372.

<sup>15</sup> D. Milczarek, *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 319.

jęcia decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego<sup>16</sup>. Stąd *prima facie* problem sprowadza się do oceny, czy dana profesja jest zawodem zaufania publicznego. Brak kryteriów wyodrębnienia takiego zawodu w Konstytucji RP wymaga sięgnięcia do poglądów ukształtowanych przez doktrynę i judykaturę, które wielokrotnie formułowały wymogi stawiane przed przedstawicielami tych profesji<sup>17</sup>.

W przypadku zawodu urbanisty można podnosić niespełnienie niektórych z jego istotnych cech, do których zaliczyć należy brak istnienia więzi opartej na zaufaniu, która powinna nawiązać się pomiędzy przedstawicielami tego zawodu a odbiorcami ich usług (osobiste świadczenie usług). Tym samym także tajemnica zawodowa jako gwarant powyższej więzi, co do zasady nieograniczona w czasie, również nie jest immanentną cechą wykonywania czynności zawodowych przez urbanistów. Jest to związane z faktem, że ich praca polega przede wszystkim na sporządzaniu projektów aktów planistycznych, zarówno generalnych, jak i indywidualnych, a ich odbiorcą są głównie jednostki samorządu terytorialnego podstawowego szczebla. Nadto TK w wyroku z 24.03.2015 r. stwierdził, że „w wyniku działalności urbanistów zasadniczo nie są zagrożone zindywidualizowane dobra jednostek”. Z poglądem tym nie tak łatwo się zgodzić, między innymi ze względu na art. 6 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup>. Doniosłość miejscowych planów w zakresie publicznoprawnej ingerencji w jedno z podstawowych praw człowieka – prawo własności – jest nie do przecenienia, gdyż akty te stanowią m.in. funkcję prognostyczną w stosunku do realizacji inwestycji celu publicznego i tym samym mogą oznaczać pierwszy etap w kierunku wywłaszczenia nieruchomości, czy też jej ograniczenia.

W świetle powyższego odpowiedź na pytanie, czy Konstytucja RP formułuje „prawo do samorządu zawodowego”, nie jest wprost przesądzona, a językowa wykładnia wspiera suwerenność ustawodawcy

<sup>16</sup> Wyrok TK z 30.11.2011 r., K 1/10, LEX nr 1074544.

<sup>17</sup> Zob. K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999; S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.

<sup>18</sup> Dz.U. 2018 r. poz. 1945.

w tym zakresie. Jednak zasada subsydiarności, zgodnie z którą państwo nie powinno wykonywać tych zadań publicznych, które mogą być realizowane w sposób bardziej czy nawet tak samo efektywny przez wspólnoty terytorialne, czy zawodowe<sup>19</sup>, wspiera jednak tezę na korzyść tego poglądu. Tym bardziej że kryteria przekazania zadań to nie tylko sprawności i efektywność ich wykonywania, ale także realizowanie postulatów „tyle społeczeństwa, ile można; tyle państwa, ile koniecznie trzeba”<sup>20</sup>, a zatem tyle samodzielności, ile można. Jak słusznie zauważono w wyroku TK z 7.03.2012 r., państwo, rozdzielając w drodze ustaw konkretne zadania publiczne, musi wybierać optymalne podmioty, które je zrealizują, a zasada pomocniczości zakłada samodzielne wykonywanie zadań publicznych przez poszczególne wspólnoty w społeczeństwie. Jednocześnie podniesiono, że „państwo nie powinno rezygnować z bezpośredniej realizacji tych zadań publicznych, których poszczególne wspólnoty nie są w stanie realizować w sposób wystarczająco efektywny, a które mogą być wykonywane sprawniej przez państwo”<sup>21</sup>. Rozumienia zasady pomocniczości przyjętego w poprzednim zdaniu nie można jednak przyjąć bezkrytycznie, gdyż jest ono wyrazem niebezpiecznego kierunku pojmowania jej istoty. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednostki wyższego rzędu, co do zasady zasobniejsze w środki rzeczowe i osobowe, są w stanie sprawniej i efektywniej realizować powierzone zadania<sup>22</sup>. Jednak istota zasady pomocniczości zasadza się na tym, by to jednostki najniższego rzędu wykonywały zadania publiczne. Jeśli natomiast nie są w stanie ich realizować, to państwo powinno stworzyć ku temu odpowiednie warunki, niejako „nauczyć” je, a następnie wycofać się<sup>23</sup>. Tym samym kierunek przekazywania zadań „w dół” w świetle tej zasady jest jednoznacznie określony. Dopiero, kiedy jednostki te nie są w stanie podołać nałożonym obowiązkom, uzasadnione jest przekazanie ich jednostkom wyższego rzędu. W związku

<sup>19</sup> Wyrok TK z 25.07.2012 r., K 14/10, LEX nr 1191972.

<sup>20</sup> E. Popławska, *Zasada pomocniczości w projekcie Konstytucji RP*, „Jurysta” 1997/4, s. 6.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 7.03.2012 r., K 3/10, LEX nr 1124353.

<sup>22</sup> Zob. A. Dyllus, *Idea subsydiarności, a integracja Europy*, PiP 1995/5, s. 69.

<sup>23</sup> L. Schneider, *Subsidiäre Gesellschaft*, Paderborn–München–Wien–Zürich 1983, s. 27–35.

z powyższym, dopiero jeśli samorząd zawodowy nie podoła realizacji nałożonych zadań, to wtedy uzasadniona jest ich realizacja przez centralne organy administracji publicznej. Wydaje się, że taka sytuacja może mieć miejsce w odniesieniu do samorządu zawodowego psychologów, który mimo uchwalenia stosownej ustawy nie ukonstytuował się<sup>24</sup>, choć zaznaczyć należy, że to organy centralne nie wydały dotychczas niezbędnych rozporządzeń wykonawczych.

### 3. Głębokość decentralizacji a piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu – ograniczanie zakresu decentralizacji rzeczowej

Zakres zadań publicznych wykonywanych przez samorzady zawodowe od momentu uchwalenia Konstytucji RP nieustannie podlegał zmianom, zarówno przez ich zwiększanie w niektórych sferach, jak i ograniczanie w innych. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jeśli z woli ustawodawcy zostanie utworzony samorząd zawodowy, to jest on zobowiązany przekazać mu takie kompetencje, które umożliwią sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego – jest to jeden z głównych celów ich powoływania. Nadmienić należy, że termin „piecza” nie jest tożsamy z terminem „nadzór” – jest to pojęcie szersze, nieobejmujące wyłącznie władczego oddziaływania na członków samorządu zawodowego, ale wiąże się m.in. także z udzielaniem wsparcia (pomocy) członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków<sup>25</sup>. W doktrynie podnosi się, że zadanie to ma szeroki zakres, na który składają się różne kompetencje o charakterze reglamentacyjnym, kontrolnym i nadzorczym<sup>26</sup>. Do szczegółowych przejawów owej pieczy właściwym organom samorządu przekazano szereg uprawnień władczych, do których można zaliczyć:

---

<sup>24</sup> Zob. L.J. Żukowski, *Psycholog jako zawód zaufania publicznego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017/3, s. 39–49; A. Świątek-Kolera, *Prace nad ustawą o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów*, <http://www.poznan-ptp.pl/?prace-nad-ustawa-o-zawodzie-psychologa-i-samorzadzcie-zawodowym-psychologow,78> (dostęp: 12.11.2018 r.).

<sup>25</sup> Zob. wyrok TK z 14.12.2010 r., K 20/08, LEX nr 653615.

<sup>26</sup> Por. P. Sarnecki, *Komentarz...*, s. 3.

- dokonywanie czynności związanych z decydowaniem lub współdecydowaniem o dopuszczeniu do wykonywania zawodu;
- prowadzenie przez organy samorządu rejestru osób aktualnie wykonujących dany zawód zaufania publicznego<sup>27</sup>;
- ustalanie zasad etyki (deontologii) zawodowej, których naruszenie stanowi odrębną, samodzielną przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej, np. art. 80 pr. ad.<sup>28</sup>;
- prawo odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad przygotowania zawodowego oraz na ustalanie merytorycznego zakresu egzaminu zawodowego<sup>29</sup>;
- obowiązek organizacji i prowadzenie aplikacji<sup>30</sup>, w tym zorganizowania szkolenia aplikantów<sup>31</sup>;
- sprawowanie orzecznictwa dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych – jest to jedno z tych uprawnień, w których szczególnie silnie uwidacznia się wykonywanie konstytucyjnej pieczy;
- opiniowanie niektórych wniosków, np. u notariuszy opiniowanie wniosków w sprawie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych.

<sup>27</sup> Zob. wyrok TK z 22.05.2001 r., K 37/00, LEX nr 48039.

<sup>28</sup> TK w wyroku z 25.06.2012 r., K 9/10, LEX nr 1168109, stwierdził, że: „zważywszy rolę oraz konstytucyjne umocowanie samorządów zawodowych ustawodawca powierzył im ustalanie oraz egzekwowanie norm deontologicznych. Postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy samorządów zawodów zaufania publicznego jest istotnym elementem wypełniania przez nie funkcji sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem tych zawodów, która znajduje wyraz w art. 17 ust. 1 Konstytucji”; zob. także wyroki pełnego składu TK z 18.10.2010 r., K 1/09, OTK-A 2010/8, poz. 76, oraz z 30.11.2011 r., K 1/10, LEX nr 1074544.

<sup>29</sup> Zob. S. Pawłowski, *Ustrój...*, s. 99–111; zob. wyrok TK z 19.04.2006 r., K 6/06, OTK-A 2006/4, poz. 45; wyrok TK z 8.11.2006 r., K 30/06, OTK-A 2006/10, poz. 149; wyrok TK z 22.05.2001 r., K 37/00, LEX nr 48039, a także zob. H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe [w:] Zawody...*, red. S. Legat, M. Lipińska, s. 35, oraz M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 111.

<sup>30</sup> Zob. wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, LEX nr 1271750.

<sup>31</sup> Zob. wyrok SN z 3.02.2011 r., III ZS 22/10, LEX nr 829158.



Sprawowanie pieczy odbywa się na dwóch płaszczyznach – obejmuje członków samorządu zawodowego, a także, poprzez ograniczone uprawnienia w sferze procesu naboru do tego samorządu, potencjalnych, a zatem jego przyszłych członków.

Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji RP wyznacza cel i granice tej pieczy – ma być sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jej nadrzędnym celem jest zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług, co niewątpliwie leży w interesie publicznym. Chroniąc zatem ten interes, w orzecznictwie podnosi się, że każde działanie samorządu zawodowego w zakresie „sprawowania pieczy” podlega konstytucyjnej ocenie<sup>32</sup>. Właściwe wykonywanie tej pieczy ma szczególną doniosłość przejawiającą się w tym, że służy ona budowaniu zaufania publicznego do tych zawodów<sup>33</sup>.

W ostatnich latach zakres tej pieczy był wielokrotnie analizowany. Zasadniczo nie ma sporu co do tego, że „należyte wykonywanie konstytucyjnych funkcji samorządu zawodowego wymaga zapewnienia mu możliwości nie tylko decydowania albo współdecydowania o tym, kto może wykonywać dany zawód, lecz także kontrolowania sposobu jego wykonywania”<sup>34</sup>. Pojawia się natomiast pytanie, jaki wpływ powinien mieć samorząd na określanie kryteriów dostępu do tych zawodów, w tym na określanie poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych, a także sposób ich weryfikacji. Obecnie akcentowane jest stanowisko, że standardy przygotowania zawodowego dla poszczególnych zawodów zaufania publicznego zostały pozostawione ustawodawcy<sup>35</sup>. Po 2000 r. problem ten dotyczył w szczególności zasad ustalania naboru na aplikacje prawnicze. Istotne zmiany ustawodawcze wynikłe na podstawie przełomowego wyroku TK z 18.02.2004 r.<sup>36</sup>, przyczyniły się do

<sup>32</sup> Wyrok TK z 25.07.2012 r., K 14/10, LEX nr 1191972.

<sup>33</sup> Na zaufanie to składa się wiele czynników: przekonanie o profesjonalnym przygotowaniu wykonującego ten zawód, jego doświadczeniu, dyskrecji, takcie i kulturze osobistej, zachowaniu dobrej woli, a także właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz przestrzeganiu wartości istotnych dla profilu danego zawodu – zob. wyrok TK z 18.02.2004 r., P 21/02, LEX nr 84273.

<sup>34</sup> Wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, LEX nr 1271750.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, LEX nr 1271750.

<sup>36</sup> Wyrok TK z 18.02.2004 r., P 21/02, LEX nr 84273.

wprowadzenia m.in. pozaaplikacyjnego trybu uzyskania pełni uprawnień zawodowych w prawniczych zawodach zaufania publicznego, a merytoryczne przygotowywanie egzaminu zostało przesunięte do kompetencji administracji centralnej<sup>37</sup>. Mimo że obecnie zespół do przygotowywania pytań testowych działa przy Ministrze Sprawiedliwości, a czynnik państwowy dominuje nad czynnikiem samorządowym, to zdaniem TK nie jest tak, że obecny model uniemożliwia samorządowi zawodowemu sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, np. adwokata, gdyż ustawodawca zachował istotny wpływ samorządu w tym przedmiocie<sup>38</sup>. Tu silnie akcentuje się swobodę ustawodawcy w tej mierze. Trybunał Konstytucyjny wywodzi to z faktu, że dbałość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest zadaniem państwa i zadanie to może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu w całości lub w części, zależnie od decyzji prawodawcy<sup>39</sup>. Jednocześnie podnosi się, że organy danego samorządu powinny mieć ustawowo zagwarantowane instrumenty wywierania wpływu na kształt egzaminu<sup>40</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19.04.2006 r. stwierdził, że Konstytucja RP nie przesądza jednoznacznie trybu kształcenia teoretycznego oraz przygotowania praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych, stąd wybór modelu naboru do zawodów prawniczych należy do ustawodawcy działającego na gruncie obowiązujących unormowań konstytucyjnych<sup>41</sup>. Podnosi się raczej, że przygotowanie to winno odpowiadać kryteriom wysokiej

<sup>37</sup> Nowelizacje z 2005 i 2009 r., tj. ustawa z 30.06.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 163, poz. 1361 ze zm.) i ustawa z 20.02.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 37, poz. 286). Z racji nieprecyzyjnego skonstruowania przesłanek alternatywnych dróg uzyskania uprawnień zawodowych (ustawa zmieniająca z 30.06.2005 r. zagwarantowała dostęp do egzaminu wieniącego aplikację osobom o niesprawdzonych umiejętnościach zawodowych, co ograniczyło możliwość sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem przez nie zawodu) przepisy te w kolejnych latach zostały zanegowane przez sąd konstytucyjny; wyrok TK z 19.04.2006 r., K 6/06, LEX nr 189582; wyrok TK z 8.11.2006 r., K 30/06, OTK-A 2006/10, poz. 149; wyrok TK z 26.03.2008 r., K 4/07, LEX nr 358045.

<sup>38</sup> Wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, LEX nr 1271750.

<sup>39</sup> Wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, LEX nr 1271750.

<sup>40</sup> Zob. wyrok TK z 7.03.2012 r., K 3/10, LEX nr 1124353.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 19.04.2006 r., K 6/06, OTK-A 2006/4, poz. 45.

jakości i wiarygodności związanej z tymi profesjami. Wyrazem powyższego ujęcia jest pogląd TK wyrażony w wyroku z 30.11.2011 r., że forma egzaminu (tu notarialnego) nie mieści się w zakresie normowania art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż będąca elementem modelu naboru do zawodów prawniczych, pozostaje w gestii ustawodawcy działającego w granicach znacznej swobody<sup>42</sup>. W tym samym wyroku sąd konstytucyjny doszedł do wniosku, że brak części ustnej egzaminu notarialnego jest „świadomym wyborem prawodawcy, indyferentnym z punktu widzenia granic jego kompetencji wyznaczonych art. 17 ust. 1 Konstytucji”. Stanowisko to odczytywać należy zatem także w ten sposób, że nie ma również przeciwwskazań, by egzamin składał się zarówno z części pisemnej, jak i ustnej. Tym samym szczegółowy zakres zadań powierzony samorządom zawodowym, wydaje się, nie jest ostatecznie przesądzony i może podlegać zmianom.

Po niezbędnych poprawkach ostatecznie art. 66 pr. ad., art. 25 u.r.p., art. 10 ust. 5 u.k.s.e.<sup>43</sup>, art. 12 pr. not.<sup>44</sup>, stały się trwałym elementem systemu prawnego RP<sup>45</sup>, a TK wielokrotnie potwierdził konstytucyjność tych regulacji. Przykładowo w wyroku z 12.02.2013 r. TK podniósł, że zmiany wprowadzone w 2005 r. nie oznaczają, że korporacje te utraciły możliwość weryfikacji spełnienia ustawowych przesłanek wpisu na listę – wręcz przeciwnie – ta kompetencja nie uległa zmianie<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Wyrok TK z 30.11.2011 r., K 1/10, LEX 1074544.

<sup>43</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.) – dalej jako: u.k.s.e.

<sup>44</sup> Ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2291 ze zm.) – dalej jako: pr. not.

<sup>45</sup> Zob. wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, LEX 1271750.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, LEX nr 1271750 (adwokatura). Zob. także wyrok TK z 25.07.2012 r., K 14/10, LEX nr 1191972; wyrok TK z 7.03.2012 r., K 3/10, LEX nr 1124353 (komornicy sądowi); wyrok TK z 30.11.2011 r., K 1/10, LEX nr 1074544 (radcowie prawni).

## 4. Inne przykłady kształtowania się zakresu samodzielności samorządów zawodowych w realizacji zadań publicznych

Jedną z najprostszych definicji decentralizacji stanowi, że jest to samodzielność w realizacji zadań publicznych w ramach nadzoru (weryfikacyjnego), którego jedynym kryterium jest zgodności działania z prawem<sup>47</sup>. Tym samym rzeczywisty zakres uprawnień organów nadzoru świadczy o poprawnym zastosowaniu tej zasady. Próbą zmniejszenia zakresu samodzielności samorządu adwokatury w sprawowaniu sądownictwa dyscyplinarnego było zwiększenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości poprzez umożliwienie mu nie tylko polecenia wszczęcia dochodzenia, etapu wstępnego postępowania dyscyplinarnego, ale także polecenia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu z pominięciem dochodzenia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1.12.2009 r. uznał takie rozszerzenie jego uprawnień za niezgodne z Konstytucją RP<sup>48</sup>. Zdaniem sądu powyższe uprawnienie organu nadzoru naruszało przysługujące obwinionemu prawo do obrony, pozbawiając go możliwości wykazania niezasadności wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym, a także umożliwiało ministrowi polecenie wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym niezależnie od wyniku przeprowadzonego dochodzenia. Tym samym czynności dokonane przez organ samorządu, rzeczownika odpowiedzialności dyscyplinarnej w znacznym stopniu zostały pozbawione ostateczności, a samorząd został pozbawiony istotnej części samodzielności w sprawowaniu sądownictwa dyscyplinarnego. Zakwestionowana regulacja była zatem wyrazem narastającej ingerencji władzy państwowej (scentralizowanej) w tę dziedzinę funkcjonowania państwa, które w wykonaniu zasady subsydiarności przekazane zostały podmiotom niepaństwowym.

<sup>47</sup> Zob. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia w administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. J. Starościk, t. 1, Ossolineum 1977, s. 317–318.

<sup>48</sup> Wyrok TK z 1.12.2009 r., K 4/08, LEX nr 562822.

Interesującym zagadnieniem w ramach rozważań o zakresie uprawnień przekazanych samorządowi zawodowemu jest kwestia możliwości rozszerzania tych uprawnień w oparciu o wykładnię funkcjonalną. Zasadniczo możliwość taką w niektórych sytuacjach uznać należy za dopuszczalną. W orzecznictwie został zaprezentowany pogląd, odnoszący się do samorządu notariuszy, że osoba wyznaczona na patrona dla aplikanta jest zobowiązana do przyjęcia tej funkcji nawet wtedy, jeśli nastąpi to bez jej zgody, co jednak, z racji istoty relacji pomiędzy aplikantem a patronem, powinno następować wyjątkowo. Jak podniesiono w wyroku SN z 3.02.2011 r., obowiązek przyjęcia funkcji patrona przez notariusza wyznaczonego uchwałą właściwej rady izby notarialnej jest obowiązkiem publicznoprawnym notariusza jako osoby zaufania publicznego i członka samorządu notarialnego jako korporacji prawa publicznego. Powyższy pogląd oznacza *de facto* zwiększenie uprawnień organu samorządu zawodowego, co nastąpiło jednakże w ramach ogólnego zakresu działania wprost wyrażonego w ustawie – organizowania i rzeczywistego zapewnienia możliwości prowadzenia szkolenia. Tego typu działania w istocie służą realizacji konstytucyjnego zadania sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

Oczywiście zdarza się niekiedy i tak, że samorzady zawodowe przekraczają zakres konstytucyjnego upoważnienia do zarządzania własnymi sprawami. Może być to wynikiem przekroczenia ustawowej delegacji do szczegółowego normowania zadań przekazanych samorządowi. O takie naruszenie nietrudno w przypadku kodyfikowania zasad etyki i deontologii zawodowej. Problem ten w mniejszym stopniu dotyczył dotychczas prawniczych samorządów zawodowych, częściej natomiast odnosił się do samorządów medycznych<sup>49</sup>. Niemniej wyrok zakresowy TK z 23.04.2008 r. znajduje zastosowanie do każdego rodzaju samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

---

<sup>49</sup> Zob. także spory na tle art. 37 Kodeksu Etyki Lekarskiej uchwalonego przez II Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Lekarzy 14.12.1991 r., w których orzekał TK – postanowienie TK z 7.10.1992 r., U 1/92, OTK 1992/2, poz. 38, oraz uchwała TK z 17.03.1993 r., W 16/92, OTK 1993/1, poz. 16, w sprawie wykładni art. 41 w zw. z art. 15 pkt 1 ustawy z 17.05.1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. poz. 158 ze zm.) oraz art. 23a ustawy z 19.04.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1993 r. poz. 103).

tucji RP. Wywieść można z niego ogólną regułę, że przepisy takich kodeksów w zakresie, w jakim zakazują zgodnych z prawdą i uzasadnionych ochroną interesu publicznego wypowiedzi publicznych na temat działalności zawodowej innego przedstawiciela zawodu zaufania publicznego (prawo do krytyki) są niedopuszczalne<sup>50</sup>. Artykuł 17 Konstytucji RP nie stanowi bowiem podstawy do konstruowania odrębnego prawa lub wolności konstytucyjnej<sup>51</sup>, a każde działanie samorządu zawodowego musi podlegać ocenie z punktu widzenia granic wyznaczonych m.in. przez ten przepis.

Naruszenie przepisów ustawy zasadniczej może być także konsekwencją następczej niezgodności konstytucyjnej. Sytuacja taka miała m.in. miejsce w tych samorządach zawodowych, w tym u radców prawnych i adwokatów, w których najsurowsza z kar dyscyplinarnych, skreślenie z listy osób uprawnionych do wykonywania zawodu, oznaczała w istocie dożywotni zakaz wykonywania zawodu. Skreślenie z listy było bowiem powiązane z brakiem możliwości ubiegania się o ponowny wpis. Ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności, w szczególności nadmierny rygoryzm i automatyzm tego rozwiązania, uznano je za niekonstytucyjne<sup>52</sup>. Brak szansy na rehabilitację i powrót do zawodu budził także wątpliwości z punktu widzenia godności tych osób, nakazu jej poszanowania oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu.

## 5. Zakończenie

Z zaprezentowanych tez, stawianych przede wszystkim przez TK, wynika, że zakres konstytucyjnej pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego przekazany samorządom zawodowym może ulegać zmianie – pozostaje to w gestii ustawodawcy. Od jego decyzji zależy szczegółowe określenie zadań tych samorządów,

<sup>50</sup> Wyrok TK z 23.04.2008 r. SK 16/07, LEX nr 371847.

<sup>51</sup> M. Zubik, *Glosa do wyroku TK z 23.04.2008 r., SK 16/07*, „Przegląd Sejmowy” 2008/6, s. 234–242.

<sup>52</sup> Wyrok TK z 18.10.2010 r., K 1/09, OTK-A 2010/8, poz. 76.

w tym tych mieszczących się w ramach wspomnianej pieczy<sup>53</sup>. Jak podniósł TK w wyroku z 30.11.2011 r., zakres zdecentralizowanych zadań publicznych wykonywanych przez organy samorządu zawodowego zawsze określa ustawa<sup>54</sup> – dominuje zatem ujęcie formalne. W doktrynie i orzecznictwie przeważający jest pogląd, że decentralizacja rzeczowa, której wyrazem jest między innymi samorząd zawodowy, ma ograniczony zakres, gdyż Konstytucja RP nie wprowadziła wymogu, aby obejmowała ona „istotną część zadań publicznych”, jak to nastąpiło w przypadku decentralizacji terytorialnej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>55</sup>. Z powyższego wywodzi się, że zakres pieczy może być nawet bardzo ograniczony. Tymczasem z wyliczenia spraw przekazanych samorządowi zawodowemu do samodzielnego zarządzania wynika raczej, że realizuje on wiele doniosłych zadań publicznych. Poglądy związane z ograniczaniem zakresu jego samodzielności są w znacznym stopniu związane z legitymizowaniem alternatywnych dróg dostępu do zawodów prawniczych. W tym kontekście obecnie dominującym jest pogląd, że zespół instrumentów w ramach pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, przekazany przez ustawodawcę korporacji zawodowej, może być nawet bardzo wąski, o ile zapewniono inne adekwatne środki zagwarantowania należytego poziomu usług świadczonych przez członków korporacji<sup>56</sup>.

Powyższe wpisuje się w tezę postawioną już wiele lat temu przez T. Bigo, iż nie ma spraw, które z natury swej należą do jednego z dwóch typów organizacji państwa (centralizacji i decentralizacji), gdyż to od woli ustawodawcy zależy, jakie przyjmie rozwiązania oraz jakie zadania zostaną przypisane formom zdecentralizowanym<sup>57</sup>. I ile jednak spory może budzić, które z zadań publicznych realizowane będą przez podmioty zdecentralizowane, a które pozostaną w gestii organów centralnych, o tyle nie powinno ulegać wątpliwości, że współcześnie decentralizacja poprzez samorząd zawodowy powinna ulegać pogłębianiu.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 14.12.2010 r., K 20/08, LEX nr 653615.

<sup>54</sup> Wyrok TK z 30.11.2011 r., K 1/10, LEX nr 1074544.

<sup>55</sup> Wyrok TK z 30.11.2011 r., K 1/10, LEX nr 1074544.

<sup>56</sup> Wyrok TK z 30.11.2011 r., K 1/10, LEX nr 1074544.

<sup>57</sup> T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 123.

Wywodzić to należy m.in. z zasady pomocniczości, która, jak wskazał T. Mazowiecki, ma wyznaczać kierunek kształtowania ustroju RP<sup>58</sup>. Jest to idea, którą powinny być „natchnione” poszczególne instytucje prawne<sup>59</sup>. Przykładowo, skoro samorządom zawodowym przekazano uprawnienia do prowadzenia szkolenia zawodowego (praktyk, aplikacji, stażów), to wiąże się z tym obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu gwarantującego koherencję tego kształcenia z tematyką pytań stawianych na egzaminie wieńczącym aplikację, aby nie nastąpiły rozbieżności między zakresem przedmiotowym i profilem kształcenia w trakcie aplikacji a zakresem przedmiotowym egzaminu<sup>60</sup>, gdyż skutkować mogą brakiem efektywnie sprawowanej pieczy.

Reasumując wydaje się, że w przypadku samorządu zawodowego, odmiennie niż terytorialnego, zakres spraw, które można przekazać na jego rzecz, jest ściślej określona. Poza istotną zmianą w zasadach przeprowadzania egzaminów wstępnych i końcowych oraz alternatywnych dróg dostępu do zawodu w samorządach prawniczych, w pozostałym zakresie ustawodawca nie powinien już ograniczać ich samodzielności. Ewolucja szczegółowych rozwiązań prawnych, która dokonała się w ostatnich dwóch dekadach, ma zapewnić zgodność ustaw samorządowych z art. 17 ust. 1, art. 30, 31 ust. 3 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

## Bibliografia:

- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928  
Dyllus A., *Idea subsydiarności, a integracja Europy*, PiP 1995/5  
Grelowski Z., *Samorząd specjalny: gospodarczy – zawodowy-wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947

<sup>58</sup> Por. stenogram z posiedzenia komisji redakcyjnej zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję – Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 23.10.1996 r., s. 10.

<sup>59</sup> Wypowiedź posła J. Ciemieniowskiego, wskazany wyżej stenogram.

<sup>60</sup> Uprawnienia w tym przedmiocie nie mogą być przekazane wyłącznie do kompetencji całkiem innego podmiotu, działającego ponadto bez uzgodnienia lub porozumienia czy konsultacji z instytucją prowadzącą aplikację; zob. wyrok TK z 26.03.2008 r., K 4/07, LEX 358045; wyrok TK z 8.11.2006 r., K 30/06, OTK-A 2006/10, poz. 149.



- Hausner J., Długosz D., *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002
- Izdębski H., *Sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002
- Kulesza M., *Pozycja ustrojowa i funkcje samorządów zawodów zaufania publicznego*, „Rzeczpospolita” z 9.02.1996 r.
- Milczarek D., *Subsydiarność*, Warszawa 1998
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009
- Popławska E., *Zasada pomocniczości w projekcie Konstytucji RP*, „Jurysta” 1997/4
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia w administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. J. Starościek, t. 1, Ossolineum 1977
- Sarnecki P., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29.05.2001 r. I CKN 1217/98*, „Palestra” 2000/5–6
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 17* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005
- Schneider L., *Subsidiäre Gesellschaft*, Paderborn–München–Wien–Zürich 1983
- Starościek J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960
- Starościek J., *Samorząd adwokatury*, Wrocław–Wilno 1939
- Świątek-Kolera A., *Prace nad ustawą o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów*, <http://www.poznan-ptp.pl/?prace-nad-ustawa-o-zawodzie-psychologa-i-samorzadzcie-zawodowym-psychologow,78>
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999
- Zubik M., *Glosa do wyroku TK z 23.04.2008 r., SK 16/07*, „Przegląd Sejmowy” 2008/6
- Żukowski L.J., *Psycholog jako zawód zaufania publicznego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017/3