

Jacek Wiatrowski*

Możliwość wykonywania profesji zaufania publicznego poza samorządem zawodowym w świetle postanowień zawartych art.17ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹.

The possibility of exercising the profession of the public confidence outside the local government work in light of the provisions of art.17Act 1of The Polish Constitution

Abstract. *The Constitution of the Republic of Poland does not put on the legislator of the duty of creating the councils of the professions of the public confidence, but in the case when the legislator uses this possibility, he has to appoint structures having all features of the proper professional self-governments of . That although regulation of art. 17 Act 1of The Polish Constitution leaves the autonomy in defining to the legislator, and stating which of them are the professions of the public confidence, the legislator should take into consideration the long-standing tradition and social expectations.*

Streszczenie. *Konstytucja RP nie nakłada na ustawodawcę obowiązku tworzenia samorządów zawodów zaufania publicznego, ale w przypadku gdy skorzysta z tej możliwości, musi powołać struktury noszące wszystkie cechy właściwe samorządności zawodowej. Choć przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP pozostawia ustawodawcy swobodę w określaniu, które*

* dr Jacek Wiatrowski Adwokat, Koordynator, Instytutu Prawa i Administracji Akademii Polonijnej w Częstochowie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz.U. z 1997 nr.78 poz.483) z póź. zmianami

z nich są zawodami zaufania publicznego, to jednak winien brać pod uwagę ukształtowaną w tym względzie długoletnią tradycję i oczekiwania społeczne.

Egzemplifikacja zasadności uformowania samorządu zawodowego wyrażona jest w konstytucyjnym jego zakotwiczeniu w artykuł 17 ust.1 Konstytucji RP. Tym samym, istota samorządu zawodowego zostaje wzmocniona przez konstytucyjne sformułowanie zawarte w wymienionym powyżej unormowaniu. Określenie takie jest wymowne, przez co pozwala stwierdzić, że przymiot zawodów zaufania publicznego nie może przysługiwać ogółowi zawodów, a nawet większości z nich. Zważywszy na powyższe wywody, należy postawić tezę, iż nie można i nie powinno się odmawiać prawa ustawodawcy do takiego ukształtowania modelu samorządności korporacyjnej, który uważa za słuszny i właściwy dla dobra i bezpieczeństwa obywateli.

Literalna egzegeza konstytucyjnych zapisów dotyczących korporacyjności pozwala wnioskować, że z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wynika charakterystyka „podmiotowej strony” samorządów zawodowych. Są one jednostkami organizacyjnymi zrzeszającymi osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Organizacja taka jest zatem zrzeszeniem osób fizycznych predestynowanych do czynienia określonej działalności zawodowej. Warunkiem *sine qua non* jest osobiste działanie, co wyklucza zakwalifikowanie w ramach samorządu osób prawnych. Przymiotami osób wchodzących w skład takiego samorządu pozostają specyficzne predyspozycje. Osoby tworzące i należące do takiej grupy zawodowej zobligowane są do przestrzegania norm deontologicznych i kierowania się w działalności dobrze pojętym interesem osób korzystających

z usług, które obdarzają świadczeniodawców zaufaniem². Tylko dla zawodów zaufania publicznego, Konstytucja RP przewiduje możliwość tworzenia samorządu zawodowego w określonej w art.17 ust.1 w formie organizacyjnej.

Uważam jednak, że nie wszystkie zawody zaufania publicznego muszą być objęte korporacjami samorządowymi. Wynika to z ujęcia, konstytucyjnej wykładni i stylizacji art. 17 ust. 1 zawartej w sformułowaniu „można.” Takie przedstawienie tego przepisu, w mojej ocenie, pozwala na zróżnicowane rozwiązania. W pierwszej kolejności należy wyartykułować opinię, iż zawody nie mające przymiotu „zaufania publicznego” nie mogą być organizowane w formie samorządu sprawującego pieczę nad ich wykonywaniem. Proponowane rozumowanie pozostaje zgodne z wykładnią językową art.17 ust.2 Konstytucji, która wyraża przekonanie, iż w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Jednak w moim odczuciu, właściwą dla nich formułą organizacyjną pozostaje pewien rodzaj samorządu gospodarczego, w innej postaci: cechów albo też dobrowolnych zrzeszeń zawodowych.

Sądzę także, że podejmując aspekt ograniczeń w dostępności do wykonywania zawodów zaufania publicznego, należy rozważyć zarówno argumenty przemawiające za obowiązkową przynależnością do struktur samorządowych zawodów zaufania publicznego, oraz racje strony przeciwnej.

Winno się również przedstawić stanowisko, iż ustawodawca tworząc samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego, cedeje na niego swoje władztwo. Wyraża się to w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania i funkcjonowania zawodu. Rola samorządu zawodowego polega na udzieleniu przez ustawodawcę sa-

² H. Zięba-Załucka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, *Monitor Prawniczy*, 10/2005, s.497

modzielności w zakresie organizacji wypełniania zawodu, dookreślenia warunków i istoty jego wykonywania oraz kontroli nad należytą formą jego realizacji. Organy władzy publicznej zachowują prawo odebrania uprawnień do wykonywania zawodu, w warunkach szczególnych, w wyniku sprecyzowanych okoliczności, a granice samodzielności i niezależności samorządu zawodowego precyzują ustawy. Podstawową limitacją w dostępności do zawodu zaufania publicznego, jest działanie w interesie publicznym. Przynależność do struktur organizacyjnych samorządu zawodowego nie powinna pozostać dobrowolna. W interesie publicznym i dla ochrony danej korporacji zawodowej, samorząd musi sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu i czynić to w imieniu władzy publicznej. Ustrojodawca nie przewiduje obowiązku tworzenia samorządu osób wykonujących zawód zaufania publicznego, pozostawia to uznaniu ustawodawcy.

Relevantnym pozostaje, że uznanie zawodów adwokata i radcy prawnego za zawody zaufania publicznego, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie oznacza monopolu tych osób na świadczenie usług prawnych w ogóle.

Uważam jednak, że prawnicy nienależący do korporacji, podobnie jak adwokaci i radcowie prawni, powinni zostać zakwalifikowani do grupy zawodów zaufania publicznego. Dlatego też stwierdzam, że w świetle przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji osoby świadczące pozakorporacyjne usługi prawne powinny być zrzeszone w formie samorządu zawodowego. Brak takiego rozwiązania sprawi, że przedstawiciele tego „nowego zawodu prawniczego” nie będą posiadać jakichkolwiek organów, które ich reprezentują. Konstytucja nie zobowiązuje ustawodawcy do tworzenia korporacji zawodowych. W przypadku prawników, których zakres kompetencji byłby tożsamy z uprawnieniami adwokackimi i radcowskimi

powołanie samorządu byłoby wskazane. Jednak, odstąpienie od takiego uregulowania nie stanowi podstawy do zarzutu niekonstytucyjności, niezgodności z art.17 ust. 1 Konstytucji RP.

W konsekwencji przedstawionej argumentacji, należy uznać, iż przesłaniem działań ustawodawcy była i jest koncepcja realizacji modelu o charakterze zdecentralizowanym. Dlatego też, pierwszoplanowym odzwierciedleniem takowego funkcjonowania jest wizja samorządów zrzeszających przedstawicieli zawodów zaufania publicznego. Dodatkowo, należy stwierdzić, że obecność w obrocie prawnym samorządności korporacyjnej stanowi realizację zasady subsydiarności, wyrażoną w Preambule Konstytucji RP. Takie założenia stanowią odzwierciedlenie demokratyzacji życia publicznego, a w szerszym ujęciu także, wyraz demokratycznego państwa prawnego, które znajduje podstawy w przywołanej zasadzie³.

Oczywiście predykcja taka nie ignoruje racji przeciwników obowiązkowej przynależności prawników do struktur samorządowych. Jednocześnie nie podzielam stwierdzenia, iż trudno jest przyjąć, by system korporacyjny spełniał test konstytucyjny w najwyższym stopniu, ponieważ jego jedynym oparciem jest bardzo rozszerzająca interpretacja art.17 ust.1 Konstytucji i lekceważenie innych praw i wartości konstytucyjnych. Nie podzielam oceny, iż model samorządowy nie spełnia testu sprawiedliwości - ponieważ przywileje korporacji adwokackich chronią przede wszystkim interesy ich członków i zamykając dostęp do wielu zawodów prawniczych oraz podnosząc ceny usług są wyraźnie niezgodne z interesem społecznym⁴. Rozpatrując aspekt dotyczący zasadności obowiązkowej

³ M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Wydawnictwo C.H.Beck, 2011, s. 110.

⁴ L.Morawski, *Demokracja a przywileje korporacyjne*, Państwo i Prawo, Nr 6/2007

przynależności do korporacji zawodowych, sądzę iż należy przeanalizować postrzeganie modelu samorządności prawników w hierarchicznie zbudowanych korporacjach zagranicznych funkcjonujących na rynku polskim. W mojej ocenie, zasadnym jest postawienie pytania: czy i w jakim zakresie samorząd zawodowy ma wpływ na adwokatów i radców prawnych pracujących w takich korporacjach, czy jest tam potrzebny? Uważam, iż w omawianej kwestii rola samorządu wynikająca z art.17 ust.1 Konstytucji jest ograniczona bądź zupełnie wyeliminowana. Można pokusić się o opinię, iż przynależność polskich prawników świadczących swoje usługi w korporacjach zagranicznych stanowi przejaw wykonywania prawniczego zawodu zaufania publicznego, jednak bez wpływu struktur samorządowych działających w oparciu o art. 17 ust.1 Konstytucji.

Konkludując, stoję na stanowisku, że obranie ostatecznego kształtu i formuły funkcjonowania prawników świadczących pomoc prawną, ze względu na różnorodność proponowanych zmian wydaje się nadal sprawą otwartą. Uważam jednak, że jedynie aplikacja oraz egzamin zawodowy przygotowują w należyty sposób do wykonywania zawodów zaufania publicznego. Przyjmuję także rozwiązania obowiązujące w niektórych państwach skandynawskich, w których nie istnieje przymus przynależności do korporacji prawniczej. Poddaję analizie, iż nie ma żadnych dowodów na to, że usługi prawne świadczone w Polsce w ramach systemu monopoli korporacyjnych pozostają na wyższym poziomie, aniżeli w wymienionych państwach. Za trafnie też, uważam spostrzeżenie, iż w wielu zawodach takich jak naukowcy, artyści nie ma potrzeby przymusu korporacyjnego.

Eksplikacja znaczenia samorządów zawodowych jako czynnika współbudującego i współtworzącego porządek społeczeństwa obywatelskiego wydaje się nader ważna i potrzebna. Równocze-

śnie, należy wyeksponować swoisty dualizm ich funkcjonowania poprzez definicję interesu publicznego i uznać, iż „*samorząd zawodowy zrzesza obywateli pewnych obszarów ze względu na ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe*”⁵.

Opowiadam się zdecydowanie za obowiązkową przynależnością osób, które wykonują prawnicze zawody zaufania publicznego do samorządów zawodowych, uznając takową formułę jako podstawowy kazus independentyzmu i wolności istoty korporacjonizmu.

⁵M. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001, s.331