

Sławomir Patyra*

Joanna Smarż**

Idea pluralizmu samorządów zawodowych – refleksje na tle wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy o izbach lekarskich

The Idea of Pluralism of Professional Self-Regulatory Bodies – Reflections on the Applications Submitted to the Constitutional Tribunal to Examine the Compliance with the Constitution of the Republic of Poland of the Act on Advocates, the Act on Legal Advisers and the Act on Medical Chambers

The article focuses on the role and importance of self-regulatory bodies of public trust professions, in the light of Article 17 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, in the context of applications submitted to the Constitutional Tribunal to examine the compliance with the Constitution of the Republic of Poland of the provisions guaranteeing the pluralism of the functioning of these self-regulatory bodies. Based on the analysis of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the views of the doctrine and the positions expressed in the judgements of the Constitutional Tribunal issued between 1997 and 2015, the authors prove that the initiative to question the existing regulations adopted in relation to the professions of a lawyer, legal adviser, doctor and dentist is intended to serve solely by questioning their independence from the political authorities. At the same time, the authors indicate threats related to questioning the status of other professional self-regulatory bodies, including those of architects and construction engineers.

Keywords: Constitutional Tribunal, Constitution of the Republic of Poland, professions of public trust, independence of professional self-regulatory bodies

Artykuł koncentruje się na problematyce roli i znaczenia samorządów zawodów zaufania publicznego w świetle art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

* **Dr hab. Sławomir Patyra, prof. URad.**

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Casimir Pulaski Radom University, Faculty of Law and Administration, Poland
s.patyra@urad.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6331-9006>

** **Dr hab. Joanna Smarż, prof. URad.**

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Casimir Pulaski Radom University, Faculty of Law and Administration, Poland
j.smarz@urad.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2450-8162>



w kontekście wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z Konstytucją RP przepisów gwarantujących pluralizm funkcjonowania tych samorządów. Na podstawie analizy postanowień Konstytucji RP, poglądów doktryny i stanowisk wyrażonych w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych w latach 1997–2015 autorzy dowodzą, że inicjatywa podważenia dotychczasowych regulacji przyjętych w odniesieniu do zawodu adwokata, radcy prawnego, lekarza i lekarza dentystry ma służyć wyłącznie zakwestionowaniu ich niezależności wobec władzy politycznej. Jednocześnie autorzy sygnalizują zagrożenia, które dotyczą kwestionowania statusu innych samorządów zawodowych, m.in. samorządu architektów i inżynierów budownictwa.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, zawody zaufania publicznego, niezależność samorządów zawodowych

I. Wstęp

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP¹ w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Przepis ten stanowi punkt odniesienia i podstawę wielu interpretacji związanych z funkcjonowaniem samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego, które nierzadko są sprzeczne nie tylko z *ratio legis* ustawodawcy, lecz także z aksjologią demokratycznego systemu ustrojowego, w którym samorządy zawodowe odgrywają szczególną rolę.

Mimo długiej tradycji działania wskazanych samorządów w ostatnim czasie dość dużo uwagi poświęca się idei wprowadzenia pluralizmu w ramach działania samorządu zawodowego reprezentującego osoby wykonujące określony zawód zaufania publicznego i sprawującego pieczę nad należytym wykonywaniem tego zawodu w miejsce istniejącego obecnie jednego samorządu. Rozwiązanie to jest bardzo niebezpieczne, gdyż docelowo może prowadzić do utraty niezależności przez samorządy. Może powodować także naruszenie zasady równości wobec prawa, dlatego warto dokonać analizy pojawiających się propozycji zmian w zakresie zasad funkcjonowania samorządów zawodowych. Analiza tytułowego zagadnienia została przeprowadzona z wykorzystaniem metody dogmatycznoprawnej, ze szczególnym uwzględnieniem dorobku doktryny prawa oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego [dalej też: TK]. Poczynione w artykule refleksje odnoszą się do wniosków skierowanych do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy Prawo o adwokaturze², ustawy o radcach prawnych³ oraz ustawy o izbach lekarskich⁴.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

² Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.

³ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166, ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1342, ze zm.

II. Geneza koncepcji wprowadzenia pluralizmu w ramach samorządów zawodowych

Na temat samorządów zawodowych oraz zasad ich funkcjonowania wypowiedziano się już wielokrotnie w doktrynie i orzecznictwie, w szczególności TK. W zakresie tytułowego zagadnienia szczególnego znaczenia nabiera wyrok z dnia 18 października 2010 r., K 1/09⁵, w którym TK zauważył, że przepisy zarówno Konstytucji RP, jak i ustaw, a także orzecznictwo TK nie dają podstaw do formułowania nakazu ujednolicenia lub zróżnicowania wszystkich zasad dotyczących zawodów zaufania publicznego. Jak wynika z tego orzeczenia, jedyny przepis ustawy zasadniczej, który bezpośrednio dotyczy zawodów zaufania publicznego, to art. 17 ust. 1 Konstytucji RP określający wyłącznie podstawowe zadania tych samorządów i ich ograniczenia. Jak wskazał wówczas TK, użyta w tym przepisie liczba mnoga sugeruje, że ustrojodawca dopuszcza nie tylko odrębne samorządy dla poszczególnych zawodów, lecz także powoływanie kilku samorządów dla tego samego zawodu, które np. różniłyby się pod względem światopoglądowym. Jak wskazał TK, zakładano to podczas prac Komisji Konstytucyjnej⁶.

Analizując stenogramy dyskusji nad treścią tego przepisu, na które powołuje się TK we wskazanym wyroku, należy uznać, że w tym przypadku dokonano zbyt dużego uogólnienia. Warto więc przywołać fragmenty wspomnianej dyskusji, aby zauważyć, że sprawa nie jest tak jednoznaczna, jak to widzi TK. Jak bowiem stwierdził Ryszard Kalisz: „Chodzi o to, aby odrębnymi ustawami były powoływane poszczególne samorządy: lekarski, adwokacki itd.”. Z kolei Piotr Winczorek jako ekspert Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego powiedział wówczas: „Proponuję rozważenie formuły mówiącej o tym, że ustawa może powołać samorządy zawodowe reprezentujące [...] itd. Cały przepis byłby wówczas ujęty w liczbie mnogiej”. To wzbudziło obawy poseł Ireny Lipowicz, która przedstawiła podczas tego posiedzenia propozycję zmiany treści przepisu dotyczącego samorządów zawodów zaufania publicznego. Pani poseł zapytała wówczas P. Winczorka, „[...] czy przy przyjęciu jego propozycji nie ma niebezpieczeństwa polegającego na tym, że jedna ustawa będzie powoływała kilka samorządów”. W odpowiedzi P. Winczorek stwierdził: „Uważam, że nie ma niebezpieczeństwa, o którym mówiła poseł Irena Lipowicz. Proszę zwrócić uwagę, że w konstytucjach, gdy jest mowa o ustawie, to zawsze wyraz ten jest stosowany w liczbie pojedynczej. Jest tak również wówczas, gdy w grę wchodzi liczne ustawy – każda dla innego typu samorządu”. Z kolei poseł Ryszard Grodzicki stwierdził: „Chcę podnieść inny problem, który nasuwa się na tle diskutowanego przepisu. Chodzi mi o to, czy musi być tak, że możliwy jest tylko jeden samorząd w ramach określonego zawodu, czy też nie. Ostatnie sformułowanie, które zaproponowała poseł I. Lipowicz zmierza właśnie w takim kierunku. Jeżeli w przypadku określonego zawodu przy wykonywaniu powinności zawodowych występuje zasadniczy rozdzwiek w sferze ocen moralnych,

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76.

⁶ *Confer* „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1996, nr 30, s. 16–17.

to mogę sobie wyobrazić, że w ramach tego zawodu będą istniały dwa samorządy dopuszczające realizację obowiązków zawodowych w ramach dwóch różnych systemów ocen moralnych. Przykładem może być problem aborcji. Chcę dodać, że w wielu państwach tak jest, że w ramach jednego zawodu istnieją dwa samorządy”. Na powyższą wypowiedź odpowiedziała poseł I. Lipowicz: „Wydaje mi się, że im bardziej mnożymy nasze propozycje, tym większe powstają trudności. Mogę sobie wyobrazić, że jedna ustawa powoła jeden samorząd zawodowy reprezentujący dwa zawody zaufania publicznego. Przykładem może być samorząd pielęgniarek i położnych. Przypominam sobie teraz, że taka była pierwotna motywacja. Nie chciałabym, aby z tego powodu ktoś głosował przeciwko mojej wersji. Zgłaszam gotowość ponownego rozważenia w dalszych etapach prac, czy lepsze będzie użycie liczby pojedynczej, czy liczby mnogiej. Ostatecznie proponuję pozostawienie formuły takiej jak w druku, a więc z użyciem liczby mnogiej. Przyjęcie liczby pojedynczej oznaczałoby konieczność powołania np. odrębnego samorządu zawodowego położnych i odrębnego samorządu zawodowego pielęgniarek. Uważam, że dla obu tych zawodów mógłby istnieć jeden samorząd”.

Fragment tej dyskusji został wykorzystany przez TK w przywołanym wyroku. Na tej podstawie TK uznał, że ustrojodawca dopuszcza nie tylko odrębne samorządy dla poszczególnych zawodów, lecz także powoływanie kilku samorządów dla tego samego zawodu. Z zastrzeżeniem, że byłoby to możliwe tylko pod warunkiem przestrzegania wszystkich konstytucyjnych wytycznych dla samorządów zawodów zaufania publicznego, wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Przede wszystkim ewentualny pluralizm samorządów zawodowych musiałyby mieć na celu ochronę interesu publicznego, w szczególności musiałyby wynikać z przekonania ustawodawcy, że interes ten będzie lepiej chroniony przez kilka samorządów dla danego zawodu niż – jak to jest obecnie – przez jeden. Poza tym powoływane równoległe struktury musiałyby mieć cechy umożliwiające im reprezentację osób wykonujących dany zawód i sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem tego zawodu, a ich powołanie musiałyby nastąpić w drodze ustawy. Oznaczałoby to więc utrzymanie zasady obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, lecz z prawem wyboru konkretnej organizacji. Dodatkowo konieczne byłoby takie uregulowanie praw i obowiązków osób wykonujących ten sam zawód, lecz należących do różnych samorządów zawodowych, aby była poszanowana zasada ich równości wobec prawa. Powinno to dotyczyć także określania zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jednocześnie TK podkreślił to, co stwierdził już wielokrotnie, a mianowicie że decyzja o stopniu ewentualnego ujednolicenia samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące różne zawody należy do ustawodawcy. Powinna zatem nastąpić w formie ustawy.

Powyższe rozważania TK stanowią obecnie uzasadnienie zaskarżania do TK kolejnych rozwiązań przyjętych w ustawach regulujących działanie poszczególnych samorządów zawodowych jako niezgodnych z Konstytucją RP. Dotyczy to już trzech samorządów zawodowych – radców prawnych, adwokatów (K 6/22)⁷ oraz lekarzy

⁷ Wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego dnia 22 kwietnia 2022 r. przez grupę posłów na Sejm IX kadencji [dalej: Wniosek grupy posłów z dnia 22 kwietnia 2022 r.].

i lekarzy dentystów (K 22/23)⁸. Dodatkowo pojawiły się propozycje zmian legislacyjnych w odniesieniu do funkcjonowania samorządów zawodów architektów i inżynierów budownictwa forsowane w inny sposób niż przez zaskarżenie obowiązującej ustawy do TK, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

III. Argumenty wnioskodawców przemawiające za pluralizmem w ramach samorządów zawodowych

Pierwszy wniosek kwestionujący jednolitość samorządu zawodowego odnosił się do samorządów zawodowych radców prawnych i adwokatów. We wniosku skierowanym do TK 22 kwietnia 2022 r. wnioskodawcy, powołując się na wskazany powyżej wyrok K 1/09, zarzucili, że: „[...] z Konstytucji nie wynika obowiązek powołania jednego samorządu zawodowego dla jednego zawodu zaufania publicznego. [...] ustawodawca, określając kształt samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, niezasadnie przyjął jedynie terytorialne kryterium tworzenia poszczególnych jednostek tych samorządów. Ponadto ustawodawca przyznał organom samorządów adwokackiego i radcowskiego kompetencje do określenia kształtu struktur terytorialnych tych samorządów, a jednocześnie oparł przynależność danego adwokata lub radcy prawnego do danej jednostki samorządu na jednym tylko kryterium odpowiednio siedziby zawodowej lub miejsca zamieszkania. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania przekraczają więc wyznaczony mu przez ustrojodawcę zakres swobody legislacyjnej co do możliwości ukształtowania ustroju samorządu zawodowego i wymóg ustawowego jego uregulowania (art. 17 ust. 1 Konstytucji), jak również w sposób niezgodny z ustawą zasadniczą (art. 20 w zw. z art. 22 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), ograniczają prawo wykonywania zawodu, wolność działalności gospodarczej i wolność zrzeszania się”.

Mimo że adwokaci i radcy prawni mogą wykonywać swój zawód na terenie całej Polski bez względu na przynależność do izby, zdaniem wnioskodawców aspekt terytorialny należy postrzegać jako istotny element ograniczający swobodę działalności gospodarczej i wolność wykonywania zawodu przez przedstawicieli tych grup zawodowych. Wnioskodawcy twierdzą, że ograniczenie to wpływa też na możliwość realizacji wolności zrzeszania się w takim zakresie, w jakim wolność ta może być odniesiona do organizacji i funkcjonowania samorządu zawodowego. Inicjatorzy postępowania przed TK starają się dowieść, że zróżnicowanie interesów wewnątrz tych grup zawodowych byłoby celowe i mogłoby przebiegać według innych kryteriów niż tylko terytorialne, takich jak: forma wykonywania zawodu (indywidualna kancelaria, zespół, spółka), specjalizacja w określonej gałęzi prawa czy światopogląd, co realnie gwarantowałoby swobodę ekspresji poglądów.

⁸ Wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego dnia 16 listopada 2023 r. przez Prokuratora Generalnego, znak: 1001-8.TK.84.202 [dalej: Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 16 listopada 2023 r.].

Drugi wniosek, złożony do TK 16 listopada 2023 r., dotyczył przepisów ustawy o izbach lekarskich (K 22/23). Zostały w nim zawarte analogiczne (w sensie dosłownym) argumenty natury prawnej w zakresie zakwestionowania art. 20, art. 22, art. 58 oraz art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dodatkowo we wniosku tym prokurator generalny wskazał, że ustawodawca, określając kształt samorządu zawodowego lekarzy, niezasadnie przyjął jego pełną uniformizację. „Przejawia się ona na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, dla zawodu lekarskiego utworzono jedynie jeden samorząd. Po drugie, jako jedyne kryterium tworzenia poszczególnych jednostek samorządu przyjęto kryterium terytorialne (z wyjątkiem Wojskowej Izby Lekarskiej). Jednocześnie ustawodawca – mimo świadomości istnienia wśród członków tego samorządu różnic światopoglądowych, a także różnic w poglądach naukowych i terapeutycznych – zobowiązał członków izb lekarskich do przestrzegania jednolitych, obowiązujących cały samorząd zasad etyki lekarskiej, których naruszenie naraża lekarza na poniesienie odpowiedzialności zawodowej. W konsekwencji prowadzi to do kolizji z wynikającymi z art. 17 Konstytucji RP zasadami tworzenia i funkcjonowania samorządu zawodowego oraz nieproporcjonalnego ograniczenia praw i wolności przysługujących lekarzom z mocy art. 20 w zw. z art. 22 oraz art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP”. Jednocześnie – jak zauważa wnioskodawca – „przestrzeganie zasad zawartych w Kodeksie Etyki Lekarskiej jest obowiązkiem każdego lekarza, za ich nieprzestrzeganie grozi lekarzowi postępowanie z zakresu odpowiedzialności zawodowej”.

Prokurator generalny podkreślił: „Zawód lekarski jest zawodem szczególnym, a pojawiające się w nim dylematy etyczne są nieraz ekstremalne, gdyż dotyczą życia i zdrowia ludzkiego, a więc wartości postrzeganych jako dobra podstawowe, które domagają się szczególnej ochrony i promocji. Konsekwentnie rodzi to zobowiązania do stosownego moralnego działania”. Ponadto wskazał: „Lekarze związani są jednym korpusem (gorsetem) prawnym obowiązującym cały samorząd lekarski – mimo istniejących wśród członków tego samorządu różnic światopoglądowych, a także różnic w poglądach naukowych i terapeutycznych. Tenże «gorset prawny» skutkuje w tym kontekście ograniczeniem konstytucyjnych praw i wolności, w tym wolności sumienia i wolności wyrażania poglądów. Jednocześnie, jak już wspomniano, naruszenie zasad etyki lekarskiej oraz zasad wykonywania zawodu skutkuje możliwością pociągnięcia lekarza do odpowiedzialności przed sądem lekarskim, a w konsekwencji zastosowaniem wobec niego środków o charakterze represyjnym, bezpośrednio wpływających na jego sytuację zawodową”⁹.

Tymczasem, jak wskazał wnioskodawca, aby zapewnić standard niezależności, lekarze orzekający w składach sądów lekarskich, rozstrzygając sprawę, nie powinni kierować się w sferze moralnej i zawodowej wyłącznie własną aksjologią. „Obowiązkiem sędziego jest bowiem przewyższenie elementów swojego światopoglądu w wydawaniu decyzji i kierowanie się wyłącznie przepisami prawa oraz poczuciem sprawiedliwości, czyli ogólnie akceptowalnymi standardami słuszności. Wydaje się

⁹ Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 16 listopada 2023 r., s. 36.

jednak, że całkowita uniformizacja struktur samorządu lekarskiego nie sprzyja takiej właśnie postawie sędziów-lekarzy, co w kontekście wspomnianej niedookreśloności znamion czynów zabronionych prowadzić może do naruszenia standardów gwarancyjnych przy egzekwowaniu odpowiedzialności zawodowej”¹⁰.

W konsekwencji powyższego zdaniem wnioskodawcy: „Przedstawione wyżej okoliczności wskazują na to, że istniejące obecnie rozwiązania w zakresie organizacji samorządu lekarskiego stanowią istotną przeszkodę w realizacji zadań samorządu zawodowego wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca, korzystając z przyznanej mu kompetencji do powołania samorządu zawodowego i względnej swobody ukształtowania jego struktur, tworząc samorząd lekarski, zrezygnował z modelu pluralistycznego i postawił na model jednorodny, obejmując cały kraj jednym samorządem zawodowym, co samo w sobie może istotnie utrudniać osiągnięcie konstytucyjnych zadań owego samorządu. Ponadto scedował na organ samorządu uprawnienie do przyjęcia norm deontologicznych, które w niedookreślony i nieakceptowany przez ogół środowiska sposób ograniczają prawa i wolności obywatelskie członków samorządu lekarskiego. Jednocześnie egzekwowanie przestrzegania tych norm prawodawca powierzył organom samorządu lekarskiego”¹¹.

Według prokuratora generalnego wątpliwości konstytucyjne budzi skrajna uniformizacja samorządu lekarskiego, gdyż trudno wykazać przydatność tego rodzaju rozwiązania do realizacji celu uzasadniającego jego wprowadzenie, jakim jest zapewnienie wykonywania zadań samorządu zawodowego wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. „Jednocześnie ustawodawca, zezwalając na przyjęcie KEL, w części zrezygnował z ustawowego uregulowania sposobu realizacji konstytucyjnej zadań samorządu, cedując swoje kompetencje w znacznym stopniu na stosujące prawo organy samorządu”¹². Jak przekonuje wnioskodawca: „Zaskarżone rozwiązania, zamiast umożliwiać realizowanie funkcji reprezentacji środowiska zawodowego, prowadzą wręcz do marginalizacji nie tylko pojedynczych członków samorządu, lecz całych grup lekarzy, umożliwiając rozwój zjawiska określanego jako «tyrania większości». Problem ten jest wyraźnie dostrzegalny, kiedy zwróci się uwagę na pojawiające w przestrzeni publicznej społecznie nośne problemy związane z podejmowaniem przez organy samorządu lekarskiego kontrowersyjnych uchwał i działań represyjnych wobec całych grup lekarzy”¹³.

Zdaniem prokuratora generalnego całkowita uniformizacja samorządu lekarskiego jest istotnym ograniczeniem zarówno wolności działalności gospodarczej, jak i swobody wykonywania zawodu, rzutując bezpośrednio i pośrednio na sytuację lekarza w tych sferach. Następstwem powyższego jest bowiem realne zagrożenie arbitralnością działań i rozstrzygnięć, które organy samorządu lekarskiego mogą podejmować wobec lekarzy, przy czym te działania i rozstrzygnięcia mogą skutkować nawet utratą prawa do wykonywania zawodu. Co więcej, prokurator generalny wskazuje: „Istnieją

¹⁰ Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 16 listopada 2023 r., s. 37.

¹¹ Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 16 listopada 2023 r., s. 38.

¹² Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 16 listopada 2023 r., s. 39.

¹³ Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 16 listopada 2023 r., s. 39.

natomiast podstawy do przyjęcia, że przyjęte rozwiązania jawią się jako wręcz kontraproduktywne, sprzyjając pojawianiu się szkodliwych zjawisk w funkcjonowaniu tego samorządu”¹⁴.

Trzecia grupa przepisów regulujących działanie samorządów zawodowych, w odniesieniu do których próbuje się wprowadzić pluralizm samorządów, to przepisy Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa¹⁵. Zmian próbowano dokonać jednak nie poprzez zaskarżenie tych przepisów do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodnych z Konstytucją RP, ale na mocy przepisów projektu ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych¹⁶. W przepisach tego projektu zaproponowano dodanie regulacji dopuszczających istnienie obok odpowiednio samorządu architektów i samorządu inżynierów budownictwa bliżej nieokreślonych „organizacji zawodowych” o identycznych uprawnieniach i zadaniach co wskazane samorządy zawodowe.

Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że organizacje te nie byłyby powołane na mocy ustawy jak samorządy zawodowe, czego wymaga art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, lecz na mocy decyzji administracyjnej właściwego ministra.

IV. Ocena propozycji wprowadzenia pluralizmu wśród samorządów zawodowych

Pojawiające się próby wprowadzenia pluralizmu w działalności samorządów zawodowych powołanych na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP należy uznać za próbę destabilizacji istniejących od wielu lat samorządów zawodowych, która nie znajduje uzasadnienia i budzi poważne zastrzeżenia natury prawnej.

Należy bowiem zauważyć, że ani z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, ani z orzecznictwa TK nie wynikają żadne ograniczenia ustawodawcy w zakresie kryteriów tworzenia jednostek samorządów zawodowych. Wręcz przeciwnie – wskazuje się szeroką swobodę ustawodawcy zarówno w zakresie samej decyzji o utworzeniu w drodze ustawy określonego samorządu zawodowego reprezentującego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, jak i co do określenia kształtu ustrojowego powołanego w drodze ustawy samorządu zawodowego. Potwierdzenie powyższego znajdujemy m.in. w wyroku K 1/10¹⁷, w którym TK wskazał, że treść art. 17 ust. 1 Konstytucji RP sugeruje daleko idącą swobodę ustawodawcy w zakresie podjęcia decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego, co wynika z użycia w tym przepisie sformułowania: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe”. TK podkreślił jednocze-

¹⁴ Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 16 listopada 2023 r., s. 41.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, Dz.U. z 2023 r. poz. 551.

¹⁶ Projekt ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych z dnia 5 lipca 2023 r., druk 3502.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 99.

śnie, że decyzja ta jest suwerennym rozstrzygnięciem ustawodawcy, a Konstytucja nie formułuje prawa do samorządu zawodowego. Wydaje się, że dostrzegają to też sami autorzy wniosku K 6/22, którzy wskazują: „Ustawodawca, korzystając z przyznanej mu swobody do powołania samorządu zawodowego i jego ukształtowania, w zakresie samorządu adwokatów i radców prawnych, zrezygnował z modelu pluralistycznego i postawił na model jednorodny, obejmując cały kraj jednym samorządem zawodowym, co samo w sobie może istotnie utrudniać osiągnięcie konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego”.

W świetle powyższego nie można mówić o przekroczeniu uprawnień przez ustawodawcę, lecz raczej o realizacji przysługujących mu uprawnień. Jak wskazał TK w przywołanym już wyroku K 1/09, wprowadzenie pluralizmu w ramach samorządu zawodowego byłoby możliwe przy spełnieniu licznych wymagań. „Przede wszystkim ewentualny pluralizm samorządów zawodowych musiałby mieć na celu ochronę interesu publicznego, a w szczególności wynikać z przekonania ustawodawcy, że interes ten będzie lepiej chroniony przez kilka samorządów dla danego zawodu niż – jak to jest obecnie – przez jedną organizację”. Podkreśla to swobodę regulacyjną ustawodawcy i pozostawienie wyłącznie jego ocenie i przekonaniu, czy pluralizm samorządu zawodowego w obrębie jednego zawodu będzie lepiej chronił interes publiczny. W tym miejscu warto jednak podkreślić, że przekonanie to powinno zostać wyrażone w ramach postępowania ustawodawczego, a nie w regulacjach wewnętrznych samorządu zawodowego.

Wobec braku pluralizmu w przepisach rangi ustawowej, którego istnienie wymagałoby spełnienia wielu innych warunków wskazanych przez TK, należy uznać, że ustawodawca świadomie wybrał i ukształtował jeden rodzaj samorządu. Być może jest to wynik m.in. bardzo restrykcyjnych, trudnych do spełnienia przesłanek umożliwiających wprowadzenie pluralizmu samorządów zawodowych, takich jak konieczność wyposażenia ich w cechy umożliwiające im reprezentację osób wykonujących dany zawód i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu, a ich powołanie musiałoby nastąpić w drodze ustawy. Dodatkowo, jak wskazuje TK, konieczne byłoby także takie uregulowanie praw i obowiązków osób wykonujących ten sam zawód, lecz należących do różnych samorządów zawodowych, aby była poszanowana zasada ich równości wobec prawa. Powinno to dotyczyć również określania zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Autorzy wniosków nie wykazali jednak, że istnienie wyłącznie jednego samorządu zawodowego w analizowanych grupach samorządów powstałych na podstawie jedynie kryterium terytorialnego „samo w sobie może istotnie utrudniać osiągnięcie konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego” czy – jak twierdzą wnioskodawcy – wręcz „stanowią przeszkodę w realizacji zadań samorządu”. Nie wykazali też, że ograniczenia te – jak utrzymują – zamiast realizować funkcję reprezentacji danego środowiska zawodowego, mogą prowadzić do marginalizacji niektórych członków samorządów lub ich grup, a więc umożliwiają rozwój zjawiska określanego jako tyrania większości. Należy ponadto zauważyć, że działalność wszystkich samorządów

zawodowych podlega nadzorowi właściwych ministrów. W ramach sprawowanego nadzoru nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu samorządów zawodowych, w odniesieniu do których obecnie składane są wnioski do TK w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją RP przepisów, na podstawie których wykonują one swoje ustawowe zadania czy też składają propozycje zmian ustawowych.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów, należy zacząć od analizy zarzutu złamania przepisów dotyczących naruszenia wolności działalności gospodarczej. Jak wynika z orzecznictwa TK, istotą wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako publiczne prawo podmiotowe jest swoboda podmiotu prawa prywatnego podjęcia oraz wykonywania tej działalności¹⁸, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Działalność gospodarcza z założenia ma bowiem zarobkowy charakter. Wolność działalności gospodarczej polega zatem na możliwości podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji, oraz z natury rzeczy prowadzenia różnego rodzaju działań faktycznych czy też dokonywania w sposób „zawodowy” określonych czynności¹⁹, a także podejmowania decyzji w odniesieniu do terytorialnego zakresu prowadzonej działalności²⁰.

Jak wynika z art. 22 Konstytucji RP, wolność działalności gospodarczej nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, które mogą zostać wprowadzone tylko w drodze ustawy (aspekt formalny) i tylko ze względu na ważny interes publiczny (aspekt materialny). Dodatkowo ograniczenia te muszą spełniać wymagania wynikające z zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie mogą naruszać istoty tej wolności²¹.

Wnioskodawcy nie wykazali, dlaczego obowiązujące obiektywne kryterium terytorialne jest ich zdaniem niezgodne z normami konstytucyjnymi w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej. Jednocześnie propozycja wprowadzenia dodatkowych, oprócz terytorialnego, subiektywnych kryteriów tworzenia samorządów zawodowych ze względu na podglądy polityczne, światopogląd czy przekonania wydaje się zmierzać w bardzo niebezpiecznym kierunku. Należy bowiem pamiętać o wymogu wskazanym przez TK w zakresie realizacji zasady równości. Wymóg ten zostałby spełniony, gdyby dopuszczono możliwość wprowadzania różnych kodeksów etycznych (jak proponuje prokurator generalny we wniosku K 22/23) czy wysokości składki (jak proponują autorzy wniosku K 6/22).

Kwestionując zgodność z Konstytucją RP zaskarżonych regulacji, wnioskodawcy wskazują, że są one niezgodne z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP (wolność wyboru

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08, OTK ZU 2010, nr 2A, poz. 16.

¹⁹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33, oraz z dnia 27 lipca 2004 r., sygn. akt SK 9/03, OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 71.

²⁰ A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga Jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 34.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt SK 33/15, Legalis nr 2438699.

i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy) w związku z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP (wolność zrzeszania się), w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zasada proporcjonalności). W uzasadnieniu wniosku wskazano, że „ustawodawca, określając kształt samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, niezasadnie przyjął jedynie terytorialne kryterium tworzenia poszczególnych jednostek tych samorządów”²². Sformułowano zarzut, że ustawodawca przyznał organom samorządu kompetencje do określania kształtu struktur terytorialnych samorządu, a jednocześnie oparł przynależność danego radcy prawnego do konkretnej jednostki samorządu na jednym tylko kryterium, tj. kryterium miejsca zamieszkania. W ocenie wnioskodawców formuła ta ogranicza „prawo wykonywania zawodu, wolność działalności gospodarczej i wolność zrzeszania się”²³. W dalszej części wniosku autorzy ponownie podnoszą: „Istnienie jednego tylko terytorialnego kryterium tworzenia jednostek samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych [...] należy więc postrzegać jako istotny element ograniczający swobodę działalności gospodarczej i wolność wykonywania zawodu przez przedstawicieli tych grup zawodowych. Ograniczenie to wpływa też na możliwość realizacji wolności zrzeszania się w takim zakresie, w jakim wolność ta może być odniesiona do organizacji i funkcjonowania samorządu zawodowego”²⁴.

Przywołany w przedmiotowym wniosku art. 65 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Przepis ten nakazuje ustawodawcy zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji w jak najszerszym zakresie²⁵. Zgodnie z ugruntowanym poglądem doktryny i orzecznictwa, na treść tak określonej wolności w odniesieniu do tzw. wolnych zawodów składają się trzy zasadnicze komponenty: po pierwsze, swobodny dostęp do wykonywania zawodu, uwarunkowany tylko talentem i kwalifikacjami; po drugie, rzeczywista możliwość wykonywania wybranego zawodu; po trzecie, wykonywanie zawodu poza rygiem podporządkowania, charakterystycznym dla stosunku pracy²⁶. Treść art. 65 ust. 1 Konstytucji RP akcentuje możliwość ograniczania przez ustawodawcę zakresu wolności wykonywania zawodu, w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności ustawa może określać przesłanki, od spełnienia których zależy możliwość wykonywania danego zawodu, zwłaszcza w interesie osób, na rzecz których zawód ten jest wykonywany²⁷. Ograniczenia w tym zakresie powinny być ustanowione w ustawie w sposób

²² *Confer* Wniosek grupy posłów z dnia 22 kwietnia 2022 r., s. 18.

²³ *Confer* Wniosek grupy posłów z dnia 22 kwietnia 2022 r., s. 18.

²⁴ *Confer* Wniosek grupy posłów z dnia 22 kwietnia 2022 r., s. 21–22.

²⁵ Tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w Wyroku z dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50, oraz w Wyroku z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05, OTK ZU 2008, nr 2A, poz. 27.

²⁶ *Vide* L. Garlicki, *Komentarz do art. 65, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 5–6, a także Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119.

²⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już wyroku z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10.

precyzyjny, a więc zakazane może być jedynie to, co w ustawie zostało wyraźnie i jednoznacznie wyłączone, tj. np. zastrzeżone jedynie dla osób spełniających określone ustawowo kryteria. W przeciwnym wypadku dochodziłoby do odwrócenia sensu konstytucyjnej zasady wolności wykonywania zawodu, skoro zakazane byłoby każde działanie, które nie zostało wyraźnie dozwolone przez obowiązującą normę prawną²⁸.

W odniesieniu do samorządów zawodów zaufania publicznego w doktrynie przyjmuje się, że brak jest przeszkód, aby administrowały one dostępem do wykonywania zawodu, zwłaszcza przez badanie kwalifikacji kandydatów, a nawet ilościowe regulowanie tego dostępu, pod warunkiem że działania te opierają się wyłącznie na kryterium talentu oraz kwalifikacji i nie prowadzą do faktycznego zamknięcia dostępu do zawodu²⁹. Nie każda regulacja zawodu stanowi zatem ograniczenie wolności jego wykonywania³⁰. Ustalając relacje zachodzące pomiędzy art. 65 ust. 1 a art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, w wyroku z dnia 22 maja 2001 r. TK nawiązał do kategorii interesu publicznego. Stwierdził: „Ustawodawca, powołując samorząd danego zawodu i określając zakres jego działania, uznaje jednocześnie, że zawód ten mogą wykonywać osoby o wysokiej wiedzy specjalistycznej, odpowiednim poziomie etycznym (zob. np. regulacje dotyczące zawodu lekarza – ustawa z 5 grudnia 1996 r.; zawodu architekta – ustawa z 15 grudnia 2000 r.; zawodu farmaceuty – ustawa z 19 kwietnia 1991 r.). Przyjmuje zatem, że dopuszczenie innych osób do wykonywania danego zawodu jest sprzeczne z interesem publicznym”³¹.

Z kolei wyjaśniając treść normatywną art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w kontekście wolności wyboru i wykonywania zawodu, TK zwrócił uwagę na istotne różnice zachodzące pomiędzy samorządem zawodowym zrzeszającym osoby wykonujące zawody zaufania publicznego a innymi rodzajami samorządu zawodowego. Podkreślił, że w odniesieniu do samorządów zaufania publicznego Konstytucja RP określiła główny cel ich funkcjonowania, jakim jest „sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. W ocenie TK pociąga to za sobą przymus przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody. Z tego powodu TK przyjął, że samorządy te mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, do realizacji których zostały powołane. Ograniczenia te wynikają z charakteru samorządów, o których stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji RP – w ich przypadku wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej „winna, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, ustępować

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 97.

²⁹ *Vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8.

³⁰ *Confer* K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2022, s. 60 i n., oraz J. Smarż, *Ograniczenia prawa wykonywania zawodu inżyniera. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., K 39/15*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 6, s. 134 i n.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 86.

[...] potrzebie nieczynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane”³². Powyższy pogląd zasadną czyni konstatację, że z uwagi na szczególne zadania, o których stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, samorządy zawodowe określone w tym przepisie ustawy zasadniczej – w tym samorząd radców prawnych – mogą ingerować w wolność wykonywania zawodu ich członków, w przeciwieństwie do samorządów, o których stanowi art. 17 ust. 2 Konstytucji RP³³.

Kwestionując zgodność z Konstytucją RP przepisów ustaw dotyczących samorządów zawodowych zawodów prawniczych, wnioskodawcy wskazują ponadto, że zaskarżone regulacje są niezgodne z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Przywołany przepis ustawy zasadniczej stanowi, że każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Emanacją tej wolności stanowi prawo zrzeszeń do swobodnego działania, w tym określania celu, rodzaju, struktury władz i nazwy³⁴. Zarówno w stanowiącym prawie, jak i w krajowej oraz lokalnej polityce organów władzy publicznej państwo zobowiązane jest sprzyjać zrzeszeniom, m.in. w zakresie kształtowania procedur umożliwiających tym organizacjom efektywne funkcjonowanie w granicach wolności gwarantowanej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP³⁵.

Samorządy zawodowe określone w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zasadniczo różnią się od zrzeszeń, o których stanowi art. 58 ust. 1 Konstytucji RP³⁶. Specyfika pierwszych z wymienionych – w tym samorządu zawodowego radców prawnych – sprowadza się przede wszystkim do oparcia ich organizacji na obowiązkowym członkostwie. Obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej wzorce ustrojowe kształtujące obowiązkową przynależność do samorządu zawodowego radców prawnych nie kolidują z wzorcami konstytucyjnie gwarantowanej wolności zrzeszania się. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie zaznacza się bowiem jednoznacznie, że ustrojodawca i ustawodawca mogą wskazywać konkretne formy zrzeszania się, jeżeli znajduje to uzasadnienie w ochronie innych wartości istotnych prawnie, a także przyznawać tym szczególnym zrzeszeniom określone kompetencje ustrojowe³⁷. W odniesieniu do

³² *Ibidem*. Na ten temat *vide* również P. Samecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (Art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Liber, Warszawa 2000, s. 153.

³³ *Vide* J. Ciapała, *Samorządy osób wykonujących zawody prawnicze w kontekście postanowień art. 17 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 324.

³⁴ *Vide* W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 58*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 17, a także A. Wróbel, *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń*, [w:] *Teksty wykładów*, z. 4, red. E. Łętowska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka „Exit”, Warszawa 1998, s. 167–169.

³⁵ *Confer* P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych Polski*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2002, s. 396.

³⁶ J. Smarż, *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 202.

³⁷ *Vide* W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 12, a także przywołany Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, OTK-A 2015, nr 6, poz. 80.

samorządu radców prawnych wartość szczególnie istotną prawnie stanowi obowiązek sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w celu ochrony interesu publicznego. Immanentnym elementem interesu publicznego jest ochrona wolności i praw podmiotów korzystających z pomocy prawnej świadczonej przez adwokatów i radców prawnych. Okoliczność ta implikuje po stronie obydwu samorządów szczególną dbałość zarówno o profesjonalizm osób wykonujących zawód radcy, jak i o ich odpowiednią postawę moralną i etyczną (deontologia zawodu). Obowiązkowa przynależność do samorządu radców prawnych, a także regulowana ustawowo odpowiednia procedura kwalifikująca do wykonywania zawodu stanowią jedną z najistotniejszych gwarancji efektywnej realizacji zadań samorządu wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Szczegółowa analiza dotychczasowego dorobku doktryny oraz orzecznictwa TK nie pozostawia wątpliwości, że zakwestionowane przedmiotowym wnioskiem przepisy są zgodne zarówno z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, jak i z jej art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustrojowy i wyraźnie określony w ustawie obowiązek przynależności do samorządu zawodowego radców prawnych nie narusza zasad konstytucyjnych dotyczących wolności zrzeszania się oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu. Nie narusza również warunków dopuszczalności ograniczeń określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż zakwestionowane przez wnioskodawców regulacje nie noszą cech arbitralności, są sformułowane w sposób precyzyjny i znajdują uzasadnienie jako chroniące interes publiczny, w istocie tożsame z porządkiem publicznym, o którym stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zaskarżone przepisy nie budzą również wątpliwości w świetle standardów międzynarodowych, w szczególności orzecznictwa strasburskiego. Prawny obowiązek przynależności do danej formy zrzeszenia jest dopuszczalny, jeżeli znajduje to uzasadnienie w ochronie innych wartości i nie ma charakteru nieproporcjonalnego³⁸. Również w prawie Unii Europejskiej przyjmuje się, że wprowadzanie przepisów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub ich wykonywanie jest dopuszczalne, o ile ograniczenia są odpowiednie (proporcjonalne) do zapewnienia osiągnięcia założonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia³⁹. W odniesieniu do konstytucyjnie zdefiniowanej funkcji samorządu zawodowego radców prawnych obowiązkowa przynależność do organizacji jest niewątpliwie adekwatna i proporcjonalna w sytuacji, w której państwo powierza samorządowi radcowskiemu zadanie ochrony interesu publicznego.

Odnosząc się bezpośrednio do argumentacji przywołanej w przedmiotowych wnioskach, należy podkreślić, że sformułowane w ich uzasadnieniach zarzuty dotyczące rzekomej niezgodności z art. 58 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie zasługują na uwzględnienie co najmniej z kilku powodów.

³⁸ *Vide* m.in. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 1981 r. w sprawie *Le Compte, Van Leuven i de Meyere vs. Belgia*, skargi nr 6878/75 oraz 7238/75.

³⁹ Artykuł 7 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 28 czerwca 2018 r. (2018/958).

Po pierwsze, wymienione w tytule opracowania samorządy zawodowe jako zrzeszenia prawa publicznego regulowane w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie mogą podlegać ocenie z punktu widzenia art. 58 ust. 1 ustawy zasadniczej, co jednoznacznie wskazuje na błąd wnioskodawców w zakresie dotyczącym określenia wzorca kontroli.

Po drugie, nawet przy założeniu, że wybrany przez wnioskodawców wzorzec kontroli mógłby stanowić podstawę merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku przez TK, w świetle przywołanych poglądów doktryny i orzecznictwa nie może budzić wątpliwości okoliczność, że obowiązek przynależności do poszczególnych samorządów nie narusza zasady proporcjonalności ograniczeń wolności zrzeszania się oraz wolności wykonywania zawodu, a tym bardziej nie podważa istoty wskazanych wolności. W istocie służy bowiem ochronie interesu publicznego, m.in. w zakresie dotyczącym gwarantowania skutecznej i niezależnej pomocy prawnej dla podmiotów korzystających z usług radców prawnych.

Po trzecie, absolutnie nietrafna jest argumentacja wnioskodawców, jakoby przyznanie przez ustawodawcę kompetencji organom samorządów zawodowych do określenia kształtu struktur terytorialnych samorządu, a jednocześnie oparcie przynależności członków tych samorządów do danej jednostki samorządu na tylko jednym kryterium – miejsca zamieszkania – ograniczało prawo wykonywania zawodu i wolność zrzeszania się⁴⁰. Nie oznacza ono bowiem – wbrew twierdzeniom wnioskodawców⁴¹ – że członkowie samorządów nie mogą sami dokonać wyboru izby, do której chcą należeć.

Po czwarte, za równie chybiony – zarówno z formalnego, jak i merytorycznego punktu widzenia – należy uznać zarzut naruszenia zasady wolności wykonywania zawodu poprzez brak regulacji ustawowej dotyczącej kwestii tzw. przeniesienia wpisu, czyli zmiany izby, sformułowany w uzasadnieniu wniosku⁴². W wymiarze formalnym zarzut ten jest obarczony istotną wadą prawną jako niesprecyzowany w petitum wniosku. Natomiast w wymiarze merytorycznym nie tylko nie ma on żadnego związku z zasadą wolności wykonywania zawodu radcy prawnego, lecz także dowodzi głębokiej niewiedzy wnioskodawców odnośnie do procedury tzw. przeniesienia wpisu. W praktyce stosowanie tej instytucji nie wiąże się bowiem z żadnymi ograniczeniami dla członków samorządów, którzy chcą z niej skorzystać. Należy jednoznacznie podkreślić, że inicjatorem postępowania w przedmiotowej sprawie jest wyłącznie zainteresowany członek samorządu, a izba, z której zamierza odejść, nie posiada żadnych uprawnień, które mogłyby uniemożliwić zainteresowanemu zmianę przynależności w strukturze samorządu. Oznacza to, że procedura tzw. przeniesienia wpisu ma wyłącznie techniczny charakter, zatem zarówno nie ogranicza wolności wykonywania zawodu, jak i nie stoi w sprzeczności z jego wolnością zrzeszania się, *ergo* nie wymaga uregulowania ustawowego.

⁴⁰ *Confer* Wniosek grupy posłów z dnia 22 kwietnia 2022 r., s. 18 oraz s. 21–22.

⁴¹ *Confer* Wniosek grupy posłów z dnia 22 kwietnia 2022 r., s. 22.

⁴² *Confer* Wniosek grupy posłów z dnia 22 kwietnia 2022 r., s. 23.

Na marginesie głównego nurtu rozważań prowadzonych w przedmiotowym opracowaniu należy zwrócić uwagę na szczególny charakter rozwiązań, które były projektowane w odniesieniu do samorządów architektów oraz inżynierów budownictwa. W ich przypadku inicjatorzy nowych rozwiązań zaproponowali bowiem jednocześnie istnienie w ramach wskazanych zawodów izb samorządów zawodowych powołanych w drodze ustawy na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP oraz „organizacji zawodowych” powołanych na mocy decyzji administracyjnej właściwego ministra, a realizujących te same zadania co samorządy zawodowe.

Wdrożenie tych propozycji skutkowałoby istnieniem swoistego dualizmu prawnego: w obrocie prawnym występowałyby bowiem dwie kategorie podmiotów, tj. z jednej strony byłyby to izby samorządu zawodowego, z drugiej zaś bliżej nieokreślone organizacje zawodowe wykonujące ustawowe zadania samorządu nie na mocy ustawy, lecz na podstawie zgody ministra wyrażonej w formie decyzji administracyjnej. Zaproponowane rozwiązanie należy uznać za niedopuszczalne. Należy bowiem zauważyć, że organizacja zawodowa wykonująca zadania samorządu zawodowego na podstawie zgody ministra wyrażonej w decyzji nie byłaby samorządem zawodowym utworzonym w drodze ustawy w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Wobec tego nie można by jej było przekazać tych samych kompetencji co samorządom zawodowym powołanym na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy też zauważyć, że w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP utworzenie w drodze ustawy samorządu zawodowego wywołuje ten skutek, że sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem danego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony należy do wyłącznej kompetencji tego samorządu⁴³. W takiej sytuacji zadania ustawowe, dla których wspólnym mianownikiem jest sprawowanie tej pieczy, są wyłączone ze sfery rządowej; zadania te nie wchodzą w zakres działań administracji rządowej. Zatem ani Rada Ministrów, ani tym bardziej minister nie są dysponentami tych zadań i w związku z tym w ogóle nie mogą tymi zadaniami rozporządzać, w tym przekazywać lub wyrażać zgody na ich wykonywanie przez organizację zawodową lub jakiegokolwiek inny podmiot, który nie jest samorządem zawodowym.

Biorąc pod uwagę proponowany pluralizm samorządów zawodowych, których istnienie miałoby zagwarantować poszanowanie zasady równości ich członków wobec prawa, należy zauważyć, że niemożliwe będzie np. utrzymanie jednolitych standardów wykonywania zawodu, gdyż każdy z tych samorządów będzie władny uchwalić własne zasady etyki zawodowej, które mogłyby się zasadniczo różnić od siebie. Duża liczba samorządów zawodowych stwarzałaby też możliwość łatwego uniknięcia odpowiedzialności zawodowej, choćby poprzez zmianę członkostwa w organizacji zawodowej po dokonaniu deliktu zawodowego, co może skutkować m.in. utratą właściwości do prowadzenia w tym zakresie postępowań dyscyplinarnych.

Istnienie ewentualnego pluralizmu samorządów zawodowych zrzeszających ten sam zawód zaufania publicznego byłoby szkodliwe i skutkowałoby również m.in.:

⁴³ J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69), s. 93 i n.

powstaniem wątpliwości w zakresie właściwości, która decyduje o ważności wydawanych decyzji; brakiem jednolitego orzecznictwa i równości w zakresie zasad przyznawania uprawnień do wykonywania zawodu oraz standardów wykonywania zawodu, a także prowadzonych postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej; powstaniem negatywnej konkurencji między organizacjami, która skutkowałaby obniżeniem jakości wykonywania zawodu; konkutowaniem o członków poprzez obniżenie poziomu wymogów stawianych członkom samorządu i mniej rygorystycznym sądownictwem dyscyplinarnym. Przede wszystkim jednak istnienie tak pojmowanego pluralizmu organizacji zrzeszających przedstawicieli określonego zawodu zaufania publicznego skutkowałoby naruszeniem zasady równości w odniesieniu do członków tych organizacji, wykonujących ten sam zawód.

V. Zakończenie

Samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego mają w Rzeczypospolitej Polskiej długoletnią tradycję. Obecnie odgrywają istotną rolę w procesie decentralizacji administracji publicznej i umacniania mechanizmów partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Podstawowym zadaniem samorządów utworzonych na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów przez swoich członków w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Wszystkie istniejące samorządy zawodowe zostały powołane do życia na mocy ustawy, która określa jednocześnie ich zadania i zasady działania. Funkcjonujące obecnie samorządy z powodzeniem wykonują powierzone im zadania. Mimo to w ostatnim czasie pojawiło się wiele inicjatyw mających na celu podważenie niezależności funkcjonowania samorządów zawodowych w kształcie nadanym im na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP pod pozorem zwiększenia poziomu pluralizmu w ich działalności. Rozwiązania te nie są niczym uzasadnione, co więcej – proponowane są w formach, które nie powinny występować w demokratycznym państwie prawa. Argumentacja inicjatorów postępowań przed TK w przedmiotowych sprawach jest nacechowana skrajnym brakiem rzetelności. Od ponad 25 lat, tj. od momentu wejścia w życie art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., samorządy zawodowe objęte wnioskami do TK skutecznie wywiązują się z nałożonych na nie przez ustrojodawcę obowiązków dbania o należyte wykonywanie przez ich członków zadań związanych z ochroną interesu publicznego. To właśnie ów – jak określają to wnioskodawcy – „jednorodny model, obejmujący cały kraj jednym samorządem zawodowym” przez ostatnie ćwierćwiecze stanowił i nadal stanowi jeden z zasadniczych determinantów skutecznej realizacji tego zadania. Gdyby ukształtowana przez ustawodawcę formuła organizacji samorządów zawodowych rzeczywiście utrudniała wykonywanie ich konstytucyjnych funkcji, samorządy te same inicjowałyby działania zmierzające do zmiany stanu prawnego, korzystając z przyznanych im uprawnień do

sygnalizowania stosownym organom potrzeby zmian legislacyjnych lub inicjowania kontroli konstytucyjności prawa w sprawach objętych ich zakresem działania.

Inicjatywy dotyczące stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustaw Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy o izbach lekarskich jedynie pozornie mają służyć ochronie konstytucyjnych wartości oraz wolności i praw wskazanych we wniosku, w rzeczywistości zaś zmierzają do wywołania niezgodnego z Konstytucją RP skutku w postaci podważenia zasady niezależności funkcjonowania samorządu zawodowego radców prawnych w kształcie nadanym jej w art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Z tych powodów TK będący rzeczywistym strażnikiem obowiązywania w Rzeczypospolitej Polskiej zasady państwa prawnego i zasady suwerenności narodu nie powinien podzielić argumentacji wnioskodawców.

Bibliografia

Źródła

- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1996, nr 30.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 28 czerwca 2018 r. (2018/958).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Projekt ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych z dnia 5 lipca 2023 r., druk nr 3502.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166, ze zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, Dz.U. z 2023 r. poz. 551.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1342, ze zm.
- Wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego dnia 22 kwietnia 2022 r. przez grupę posłów na Sejm IX kadencji.
- Wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego dnia 16 listopada 2023 r. przez Prokuratora Generalnego, znak: 1001-8.TK.84.2023.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 1981 r. w sprawie *Le Compte, Van Leuven i de Meyere vs. Belgia*, skargi nr 6878/75 oraz 7238/75.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 86.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2003 r. sygn. akt SK 22/02, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 97.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2004 r., sygn. akt SK 9/03, OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 71.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05, OTK ZU 2008, nr 2A, poz. 27.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08, OTK ZU 2010, nr 2A, poz. 16.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, OTK-A 2015, nr 6, poz. 80.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt SK 33/15, Legalis nr 2438699.

Piśmiennictwo

- Ciapała J., *Samorzady osób wykonujących zawody prawnicze w kontekście postanowień art. 17 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
- Dąbrowski K., *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2022.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 65*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Krzywoń A., *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga Jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Policastro P., *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych Polski*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2002.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (Art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Liber, Warszawa 2000.
- Smarż J., *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74).
- Smarż J., *Ograniczenia prawa wykonywania zawodu inżyniera. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., K 39/15*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 6.
- Smarż J., *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69).
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 58*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Wróbel A., *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń*, [w:] *Teksty wykładów*, z. 4, red. E. Łętowska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka „Exit”, Warszawa 1998.