Monika Pawłowska[1]
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koszalinie

ZAWODY ZAUFANIA PUBLICZNEGO NA RYNKU PRACY

Wprowadzenie

„Zawód zaufania publicznego" to profesja o wysokim znaczeniu społecznym, wymagająca odpowiednio wysokich kwalifikacji nie tyko zawodowych, ale także moralnych i etycznych. „Zawód zaufania publicznego" funkcjonuje w polskim prawie od 1997 r. Pojęcie to formalnie pojawiło się po raz pierwszy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 17. Artykuł ten wiąże wykonywanie „zawodu zaufania publicznego" z istnieniem samorządów zawodowych, które reprezentują osoby wykonujące „zawody zaufania publicznego" i sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Analogicznie istnieje również prawna możliwość pozbawienia zawodu statusu „zawodu publicznego zaufania" wraz z likwidacją danego samorządu zawodowego. Lista „zawodów zaufania publicznego" jest zamknięta i ograniczona kryteriami określonymi w Konstytucji RP, do „zawodów zaufania publicznego" należą przedstawiciele takich zawodów jak: adwokat, aptekarz, architekt, doradca podatkowy, inżynier budownictwa, komornik, kurator sądowy, lekarz i inne. Pojęcie „zawodu zaufania publicznego" nakłada się z pojęciem „wolnego zawodu" choć nie jest z nim tożsame. Przedstawiciele „wolnych zawodów", którzy nie są zrzeszeni w samorządach zawodowych, tym samym nie są przedstawicielami „zawodu zaufania publicznego". Profesje uznawane za „zawody zaufania publicznego" wiązane są z pewnym szacunkiem z racji zajmowanej w społeczeństwie pozycji.

Celem pracy jest przestawienie charakteru i istoty „zawodów zaufania publicznego" w odniesieniu do polskiego i europejskiego ustawodawstwa, zaznaczenie różnic pojęciowych między „zawodem zaufania publicznego", „wolnym

[1] dr, m.pawlowska@pwsz-koszalin.pl, ORCID: 0000-0002-7185-915X.

zawodem" a „zawodem regulowanym". Wskazanie „zaufania" jako abstrakcyjnej kategorii pojęciowej oraz determinanty zarządzania kapitałem ludzkim i elementu interakcji społecznej. Uwypuklenie znaczenia samorządu zawodowego jako gwaranta zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług przez przedstawicieli „zawodów zaufania publicznego". Rozdział oparty jest na źródłach wtórnych, przyczynek empiryczny stanowią wybrane wyniki badań Centrum Badania Opinii Publicznej prezentujące opinie Polaków na temat zawodów cieszących się zaufaniem i prestiżem społecznym z 2004 i 2019 roku.

Zaufanie – element kapitału społecznego i fundament interakcji społecznych

„Zaufanie" jest elementem kapitału społecznego, stanowi fundament interakcji społecznych i jest stanem wyrażającym się pozytywnymi oczekiwaniami, co do motywu postępowania innych osób. „Zaufanie" jest fundamentem społecznych interakcji, jest cennym i wartościowym zasobem umiejscowionym w stosunkach organizacyjnych i międzyludzkich[2].

Pojęcie „zaufanie" może być postrzegane jako cecha osobowości, jak i przekonanie. Według A. Giddensa „zaufanie" oparte jest na zawierzeniu, które równoważy niewiedzę lub brak informacji oraz poleganiu na osobach lub abstrakcyjnych systemach[3]. P. Sztompka wyróżnia rodzaje „zaufania": *osobiste* – do konkretnych ludzi; *pozycyjn*e – do określonych ról społecznych, zawodów lub stanowisk; *komercyjne* – do produktów, marki lub firmy; *technologiczne* – do różnego rodzaju systemów technicznych, komunikacyjnych, energetycznych, informatycznych; *instytucjonaln*e – do złożonych organizacji, angażujących licznych, anonimowych uczestników, np. do banku, giełdy czy uczelni; *systemowe* – do całego systemu społecznego i jego uczestników, np. ustroju, cywilizacji czy gospodarki. „Zaufanie" łączy ze sobą przekonanie oraz oparte na nim działanie[4]. Jest ono nie tylko osobistą postawą, ale odnosi się do całego współczesnego społeczeństwa, stając się elementem kultury oraz najcenniejszą odmianą kapitału społecznego[5].

---

[2] Weber, M.J., Deepak, M., Murninghan K. (2005). Normal acts of irrational trust: motivated attributions and the trust development process. *Reasearch in Organizational Behavior*, No. 2(26).

[3] Giddens, A. (2002). *Nowoczesność i tożsamość. „Ja" i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 38.

[4] Sztompka, P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak, s. 111.

[5] Tamże, s. 71.

R. Putnam zaznacza, że „zaufanie" i „normy społeczne" należy łączyć z cechami sprawnej organizacji społeczeństwa[6]. F. Fukuyama postrzega „zaufanie" jako mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wyznawanych normach. A także na przesłance, w jakim dana grupa uznaje wspólne normy i wartości za swoje oraz na ile członkowie tej społeczności są w stanie poświęcić lub też odłożyć w czasie zaspokojenie własnego partykularnego dobra na rzecz dobra grupy[7].

A. Matysiak „zaufanie" utożsamia z określoną strukturą społeczną lub dynamicznie. W ujęciu dynamicznym jest to ciąg działań, których podstawą jest zaufanie i wiarygodność. Autor wyróżnia dwa rodzaje „zaufania" w sferze życia prywatnego i publicznego. W tym zakresie „zaufanie rynkowe" w sferze prywatnej jest ważne ze względu na zakres wymiany rynkowej i kwestie organizacyjne. Natomiast w „zaufaniu publicznym" podmiotami są obywatele oraz organy stanowiące prawo[8].

„Zaufanie" stanowi atrybut kapitału społecznego, wartość w ujęciu subiektywnym, organizacyjnym, jak i całego społeczeństwa. Na tworzenie „zaufania uogólnionego" ma wpływ życie społeczne i polityczne, zdobywane przez ludzi poprzez doświadczenie. Brak takiego zaufania wynika także z własnych postaw[9]. „Zaufanie uogólnione" jest jednym z wymiarów tzw. „zaufania społecznego", bez którego nie ma „zaufania instytucjonalnego", które obejmuje relacje z ludźmi zajmującymi pozycję na różnych poziomach władzy, relacje między grupami mogącymi różnić się od siebie zarówno funkcją, wielkością, charakterem oraz miejscem w hierarchii społecznej[10].

„Zaufanie" odgrywa bardzo ważną rolę w relacjach międzyludzkich, jest czynnikiem kluczowym podejmowanych działań i postaw ludzkich, ma wpływ na społeczną integrację, współpracę, stabilność i rozwój demokracji. Stanowi ono fundament życia społecznego, zapewniając skuteczność i efektywność zbiorowych działań mający na celu dobro całego społeczeństwa, bez „zaufania" do głosu dochodzą partykularne interesy i motywy. Ryzyko związane z „zaufaniem" polega na tym, że motywy działania innych nie zawsze są nam znane. Chcemy wierzyć, że to

---

6 Putnam, R. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, s. 264.

7 Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 20, 38.

8 Matysiak, A. (2011). Społeczny kapitał rynkowy. *Polityka Społeczna*, Nr 5-6.

9 Nowakowski, K. (2008). Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczn*y, z.1.

10 Onyx J., Bullen, P. (2000). Measuring Social Capital in Five Communities. *The Journal of Applied Behavioral Science*, No 36/1, s. 12.

postępowanie i podejmowane decyzje będą oparte na zasadach etycznych[11]. „Zaufanie" jest oczekiwaniem, co do wyników interakcji, które charakteryzują się niepewnością, ale przy założeniu, że pojedyncze lub grupowe obietnice, ustne czy pisemne zobowiązania będą postrzegane i realizowane[12]. „Zaufanie" jest gotowością do akceptowania zachowań drugiej strony, bez konieczności przeprowadzania kontroli i monitoringu zachowań. Chcemy, aby ktoś postępował w taki sposób, jaki jest dla nas ważny[13]. Jest postawą opartą o przeszłość, ale rozciągającą się na przyszłość[14].

Definiowanie pojęcia „zawód zaufania publicznego"

Pojęcie „zawodu zaufania publicznego" nie występuje w prawie Unii Europejskiej ani systemach prawnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej. „Zawód zaufania publicznego" poprzez przepis art. 17 Konstytucji stał się instytucją konstytucyjną, ale nie zdefiniowaną prawnie. Tymczasem określenie znaczenia tego pojęcia jest bardzo ważne z kilku powodów. Przede wszystkim z przypisaniem do tej grupy określonego zawodu wiążą się pewne skutki prawne, takie jak nadanie szczególnych praw i obowiązków osobom wykonującym taki zawód. „Zawód zaufania publicznego" funkcjonuje w polskim prawie od 1997 r. Pojęcie to formalnie pojawiło się po raz pierwszy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 17. Artykuł ten wiąże wykonywanie „zawodu zaufania publicznego" z istnieniem samorządów zawodowych, który reprezentują osoby wykonujące „zawody zaufania publicznego" i sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony[15]. Z kolei w wyroku z 18 lutego 2004 r. Trybunał dodał, że ważna jest też bezinteresowność, powiązana z misyjnością zawodu[16].

Do „zawodów zaufania publicznego" zalicza się profesje, których przedstawiciele wykonują zadania o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia troski o realizację interesu publicznego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2002 r. wskazał, że polegają one na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się

---

[11] Hosmer, L.T. (1995). Trust: the connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review,* No 20(2).

[12] Rotter, J.B. (1980). Interpersonal trust, trustworthiness and gullibility. *American Psychologist*, No. 35(1).

[13] Mayer, R. C., Davis, J. H., Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, No. 20(3), s. 712.

[14] Busch, S. J., Hantusch, N. (2000). I don`t trust you, but why don`t you trust me? *Dispute Resolution Journal*, No. 55(3), s. 56.

[15] Dz. U. z 1997 nr 78, poz. 483.

[16] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, P 21/02, OTK nr 2/A/2004, poz. 9.

przyjmowanie informacji dotyczących życia osobistego, a ich wykonywanie określone jest dodatkowo normami etyki zawodowej, dedykowaną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej, czy też szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji. Ustawodawca stawia wysokie wymagania osobom wykonującym taki zawód, z uwagi na szczególny charakter lub doniosłość wykonywanych czynności zawodowych, z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego, czy gwarancji wolności i praw jednostki[17].

Najbardziej czytelną charakterystykę „zawodu zaufania publicznego" zaprezentował Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 lipca 2007 r. Przede wszystkim zdefiniowano „zawód zaufania publicznego" jako

zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi.

Podkreślił, że:

wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji, zaznaczając, że ustawodawca ma prawo uzależniać wykonywanie takiego zawodu od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych i moralnych.

Określił, że:

przymiot zawodu zaufania publicznego charakteryzujący zawody, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, polega nie tylko na objęciu ich wykonywania zakresem pieczy nad prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i (najczęściej) osobistym znaczeniu dla osób korzystających z usług w sferze zawodów zaufania publicznego i nie wyczerpuje się też w podejmowaniu ważnych – w wymiarze publicznym – czynności zawodowych, wymagających profesjonalnego przygotowania, doświadczenia, dyskrecji oraz taktu i kultury osobistej.

Wskazał, że warunkiem społecznej aprobaty ich wykonywania jest

realne zaufanie publiczne, na które składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu dobrej woli przez wykonującego ten zawód, właściwej motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu[18].

---

[17] Tamże.

[18] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, SK 41/05;OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72.

Trybunał podkreślił nadanie pewnym zawodom charakteru „zawodu zaufania publicznego", ale w rozumieniu Konstytucji oznacza to także ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego[19]. Tym samym Trybunał Konstytucyjny wskazał na samorząd zawodowy jako podstawową cechę definiującą „zawody zaufania publicznego", wprowadził nową w polskim prawie kategorię „zawodu zaufania publicznego" i przesądził, o tym, że to właśnie istnienie samorządu zawodowego jest istotnym elementem określającym ten zawód.

Jak podkreśla J. Smarż w literaturze przedmiotu znajdziemy szereg interpretacji, które wskazują, obecność samorządu zawodowego jako warunku koniecznego istnienia „zawodu zaufania publicznego", m.in. u K. Wojtczaka, C. Basińskiego. Zadaniem tych autorów, za „zawody zaufana publicznego" można uznać wyłącznie te, które mogą tworzyć samorządy zawodowe i które sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego[20]. Niemniej jednak, jak zaznacza P. Sarnecki, podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii „zawodu zaufania publicznego" powinno być uznanie, że nałożenie pewnych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń powinien być adekwatny do ochrony rzeczonego interesu[21]. Powyższe z kolei może pociągać za sobą konieczność wprowadzania wielu obostrzeń w zakresie wolności wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania działalności gospodarczej[22].

Lista „zawodów zaufania publicznego" jest zamknięta i ograniczona kryteriami określonymi w Konstytucji RP, do „zawodów zaufania publicznego" należą przedstawiciele takich zawodów jak: adwokat, aptekarz, architekt, biegły rewident, diagnosta laboratoryjny, doradca podatkowy, farmaceuta, fizjoterapeuta, inżynier budownictwa, komornik, kurator sądowy, lekarz, lekarz dentysta, lekarz weterynarii,

---

[19] Smarż, J. (2021). Relacja pojęć „wolny zawód" i „zawód zaufania publicznego", o którym mowa w art. 17 ust.1 Konstytucji RP. Cz. II. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego.* DOI 10.15804/ppk.2021.01.10, Nr 1 (59).

[20] Tamże, za: Wojtczak, K. (2002). Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej, W: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*. Warszawa, s. 40; Banasiński, C. (2001). Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy. W: M., Wierzbowski, M., Wyrzykowski (red.). *Prawo gospodarcze. Zagadnienia admini*stracyjne. Warszawa: Wolter Kluwer, s. 191.

[21] Sarnecki, P. (2005). Komentarz do art. 17. W: L., Garlicki (red.). *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 2.

[22] Smarż, J. (2019). O możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zaufania publicznego. *Inżynieria i Budownictwo*, Nr 5, s. 246-248.

notariusz, pielęgniarka, położna, psycholog, radca prawny, rzecznik patentowy, syndyk, urbanista. Wśród najważniejszych cech charakteryzujących „zawody zaufania publicznego" należy wymienić:

- cechy moralne i etyczne charakterystyczne dla danego zawodu;
- obowiązek przejścia odpowiedniej drogi do zawodu (np. aplikacja, specjalizacja);
- odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe oraz doświadczenie;
- dawanie rękojmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu;
- priorytetem wykonywania zawodu nie powinna być chęć zysku;
- priorytetem jest zaspakajanie najważniejszych potrzeb społeczeństwa oraz ochrona podstawowych wartości i interesów majątkowych;
- ochrona praw podmiotowych jednostek gwarantowanych przez Konstytucję;
- świadczenie usług przez osobę fizyczną, osobiście;
- powiązanie obu stron tajemnicą zawodową, z której zwolnienie może nastąpić na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
- pewna samodzielność wykonywania zawodu;
- wykonywanym usługom powinno towarzyszyć zaufanie publiczne;
- preferencyjne warunki oferowane przez banki w przypadku chęci zaciągnięcia kredytu hipotecznego;
- posiadanie immunitetu materialnego oraz prawa uwierzytelnienia dokumentów;
- przynależność do samorządów zawodowych.

Często również profesje uznawane za „zawody zaufania publicznego" wiązane są z pewnym szacunkiem z racji zajmowanej w społeczeństwie pozycji.

„Zawody zaufania publicznego" są obecne na stałe na polskim rynku pracy. Przykładowe wyniki badań Centrum Badania Opinii Publicznej na temat „zawodów zaufania publicznego" z 2004 r. wskazywały, że pojęcie „zawód zaufania publicznego" kojarzyło się Polakom przede wszystkim z zawodem o specjalnych standardach etycznych, moralnych oraz wysokiej jakości usług. W społeczeństwie przeważały opinie o konieczności ograniczenia uprawnień samorządów w kwestii określania zasad deontologii zawodowej, na rzecz niezależnych komitetów etycznych. Respondenci przyznali status „zawodu zaufania publicznego" zawodom medycznym, takim jak: lekarz – 94%, pielęgniarka i położna – 88%, oraz prawniczym, takim jak: notariusz – 87%, adwokat – 87%, radca prawny – 87%. Zdecydowana większość badanych za „zawód zaufania publicznego" uznawało psychologa – 85%, tłumacza przysięgłego – 85%, farmaceutę – 84%, dziennikarza – 80%,

doradcę podatkowego – 77% i diagnostę laboratoryjnego – 75%. Większość ankietowanych do zawodów takich skłonna była także zaliczać pracownika socjalnego – 70%, biegłego rewidenta – 68%, inżyniera budownictwa – 61%, lekarza weterynarii – 60%, maklera giełdowego – 59%, rzecznika patentowego – 58%, komornika – 58%, architekta – 58%, fizjoterapeutę – 55% i syndyka – 54%[23].

W badaniu przeprowadzonym blisko piętnaście lat później w 2019 r. przez Centrum Badania Opinii Publicznej[24] pytano, jakim poważaniem darzą Polacy poszczególne zawody i funkcje. Badanie nie odnosiło się jedynie do zawodów z grupy „zawodów zaufania publicznego". Ranking zawodów cieszących się największym społecznym uznaniem otwiera strażak – 94% deklaracji dużego poważania społecznego, na drugim miejscu znajduje się pielęgniarka – 89% deklaracji dużego szacunku. Oba te zawody cechuje wysoka użyteczność społeczna i związane są bezpośrednio z niesieniem pomocy innym. Warto zaznaczyć, że stosunek do tych profesji jest dosyć słabo zróżnicowany społecznie i cieszą się one ogromnym uznaniem respondentów zarówno młodszych, jak i starszych, lepiej i gorzej wykształconych, znajdujących się w dobrej i złej sytuacji materialnej.

Zaufanie i prestiż poszczególnych zawodów kształtowany jest przez sytuację na rynku pracy, uwarunkowania środowiskowe, czy sytuację społeczno-gospodarczą – zauważalna jest obecnie tendencja do większego doceniania tzw. zawodów deficytowych[25].

Rola samorządów zawodowych

Zdaniem J. Roszkiewicza Konstytucja nie precyzuje dla jakich zawodów należy utworzyć samorządy zawodowe. Z tego powodu w doktrynie i w interpretacji przedmiotu wykształciły się dwa poglądy. Wedle pierwszego z nich, nie każdy „zawód zaufania publicznego" musi posiadać organy samorządu[26]. Ponadto, nawet w razie utworzenia samorządu przez ustawodawcę nie musi on wiązać się z obowiązkiem członkostwa osób wykonujących dany zawód[27]. Natomiast, zgodnie z drugim stanowiskiem, z art. 17 ust. 1 Konstytucji wynika prawo „zawodów

[23] CBOS. (2004). Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_073_04.PD (dostęp: 08.02.2023).

[24] Omyła-Rudzka, M. (2019). Jakie zawody poważamy? Komunikat z badań. Nr 157, Warszawa: CBOS. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_157_19.PDF (dostęp: 08.02.2023).

[25] Tamże.

[26] Roszkiewicz, J. (2014). Prawnicze samorządy zawodowe w orzecznictwie sądu najwyższego w sprawach dyscyplinarnych, za: H., Izdebski (red.). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustrojowe i działalność*. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 48.

[27] Tamże.

zaufania publicznego" do samorządu zawodowego, któremu odpowiadać musi stosowny obowiązek ustawodawcy utworzenia[28].

Samorządy zawodowe stanowią istotną formę decentralizacji administracji publicznej w Polsce. Powierzone im zadania publiczne samorządy realizują w sposób samodzielny, pozostając pod nadzorem państwa. Z punktu widzenia prawnego samorząd jest kategorią jednolitą. Ustawodawca nie ustanowił jednak, w odróżnieniu od jednostek samorządu terytorialnego, sądowych gwarancji ochrony samodzielności jednostek samorządu zawodowego. Kwestią problematyczną zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądowym, pozostaje określenie zakresu i granic przysługującej zrzeszeniom zawodowym samodzielności i niezależności w wykonywaniu zadań publicznych. Zastrzeżenia dotyczą w szczególności uchwalania korporacyjnych kodeksów etycznych, stanowiących podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej członków samorządów zawodowych[29].

W opinii M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewskiego korporacje zawodowe muszą mieć zapewniony odpowiedni stopień samodzielności działania przy realizowaniu powierzonych mu ustawowo zadań publicznych. Samodzielność ta dotyczy określania praw i obowiązków, w tym obowiązków o charakterze etycznym członków samorządów zawodowych. Wynikająca z samej istoty samorządu niezależność w wykonywaniu zdecentralizowanych na jego rzecz zadań publicznych nie oznacza, iż zrzeszenia te nie podlegają sądowej kontroli. Wręcz przeciwnie, kontrola ta powinna z jednej strony czuwać nad przestrzeganiem prawa przez same korporacje zawodowe, a z drugiej strony – stanowić gwarancję ważnej ustrojowej pozycji samorządów zawodowych w demokratycznym państwie prawnym. Kompetencja samorządu zawodowego do kształtowania zachowań jego członków wymaga podstawy ustawowej, jednakże z istoty samorządu jako zdecentralizowanej administracji wynika, że wystarczy tutaj generalna podstawa ustawowa. Wymaganie, aby ustawy samorządowe wyraźnie określały zachowania, które następnie mają być określone w kodeksach etycznych godzi w ugruntowaną konstytucyjnie oraz ustawowo w istotę decentralizacji samorządu zawodowego, a ponadto prowadzi do tworzenia podwójnej regulacji – ustawowej i samorządowej – z których samorządowa, de facto, byłaby zbędna, ponieważ stanowiłaby powtórzenie. Tymczasem koncepcja decentralizacji zakłada, że to właśnie regulacje samorządowe stanowią właściwe źródło norm regulujących niektóre zachowania członków samorządu zawodowego. Konstytucja RP wyróżniła trzy rodzaje samorządu: samorząd terytorialny, zawodowy oraz „inne rodzaje samorządu". Odnoszenie Europejskiej Karty

[28] Tamże, za: Sarnecki, P. (2016). Komentarz do art. 17, pkt 2 i 7, LEX/el. W: L., Garlicki, M., Zubik (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa.

[29] Karcz-Kaczmarek, M., Maciejewski M. (2015). Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa. *Studia Prawno-ekonomiczne*, t. XCV, s. 57-76.

Samorządu Lokalnego do samorządu zawodowego wydaje się daleką analogią, jednakże warto zaznaczyć, że postanowienia wskazanego aktu, potwierdzające ważną rolę społeczności w procesie budowania „Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy", stanowić mogą istotną wskazówkę dla określenia ustrojowej pozycji i zakresu działania nie tylko samorządu terytorialnego, ale także samorządów zawodowych w Polsce[30].

Utworzenie samorządu dla określonej grupy zawodowej jest gwarancją zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług. Szczególnie istotnym elementem tej gwarancji jest mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej, pozwalający na sprawne ukaranie niegodnego zachowania przedstawiciela danego „zawodu zaufania publicznego"[31].

W polskim systemie prawnym, wymienia się kilkanaście „zawodów zaufania publicznego", które reprezentują następujące samorządy zawodowe:

- samorządy reprezentujące zawody prawnicze, w tym związane z wykonywaniem prawa; mianowicie samorządy: adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych, sędziowski, prokuratorski oraz kuratorów sądowych;
- samorządy reprezentujące zawody medyczne i pokrewne; mianowicie samorządy: lekarzy, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarek i położnych, diagnostów laboratoryjnych oraz psychologów;
- samorządy związane z gospodarką (rozwojem gospodarki rynkowej); mianowicie samorządy: biegłych rewidentów, doradców podatkowych oraz rzeczników patentowych;
- samorządy reprezentujące zawody związane z budownictwem oraz projektowaniem przestrzeni (zawody techniczne); mianowicie samorządy: architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów[32] .

Do zadań powierzonych samorządom „zawodów zaufania publicznego" należy:

- reprezentowanie interesów danego zawodu wobec instytucji państwa;
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu przez członków korporacji, w tym dbałość o reglamentowanie dostępu do zawodu oraz prowadzenie rejestrów osób mających prawo wykonywania danego zawodu;
- kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu, w tym ustalanie zasad deontologii zawodowej;
- sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego wobec członków korporacji;

---

[30] Tamże.

[31] Roszkiewicz, J. (2014). Prawnicze samorządy zawodowe w orzecznictwie sądu …., dz. cyt.

[32] Waligórski, M.A., Pawłowski, S. (2005). *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Forum Naukowe, s. 71.

– doskonalenie zawodowe członków korporacji i określanie programów kształcenia w danym zawodzie[33].

Zawód zaufania publicznego a wolny zawód i zawód regulowany

„Zawód zaufania publicznego", „wolny zawód" oraz „zawód regulowany" to różne znaczeniowo pojęcia. Czasami można spotkać się z błędnym wykorzystaniem tych nazw jako synonimy. Najstarszym z tych pojęć jest „wolny zawód", pojęcie odnoszące się do zawodu wykonywanego na podstawie odpowiedniego wykształcenia, samodzielnie, co nie oznacza koniecznie indywidualnie i na własną odpowiedzialność w sposób niezależny zawodowo, w celu oferowania usług intelektualnych lub koncepcyjnych w interesie klienta lub w interesie publicznym[34]. Podstawową cechą „wolnego zawodu" jest misja wykonywania danej profesji, przestrzeganie określonych zasad etycznych i moralnych, zachowanie tajemnicy zawodowej oraz ponoszenie szczególnej odpowiedzialności z racji wykonywania czynności zawodowych. S. Pawłowski twierdzi, że porównując cechy „zawodu wolnego" oraz „zawodu zaufania publicznego" można wskazać, że są to pojęcia zbliżone do siebie. Wykonywanie „wolnego zawodu" wymaga wysokich kwalifikacji zawodowych, wiąże się często z prestiżem zawodowym. Są to zawody o dużym znaczeniu społecznym, wykonywane samodzielnie, w sposób samodzielny, oparte na zaufaniu z uwagi na prywatny charakter przekazywanych informacji. Osoba wykonująca ten zawód powinna przedkładać interes klienta nad własny. Ponosi także odpowiedzialność za szkody będące skutkiem błędu, niezależnie od odpowiedzialności karnej czy dyscyplinarnej[35].

Istnieje grupa „zawodów wolnych", które jednocześnie spełniają cechy „zawodów zaufania publicznego", jak, np. zawód lekarza, lekarza dentysty, architekta, inżyniera budownictwa, notariusza, adwokata, czy radcy prawnego. Nie oznacza to jednak, że omawiane pojęcia mogą być na płaszczyźnie ustrojowo-prawnej używane zamiennie. Podstawowym kryterium rozróżniającym te zawody jest istnienie samorządu zawodowego dla zawodu, który można uznać za „zawód zaufania publicznego"[36].

---

[33] Antkowiak, P. (2013). Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów. *Przegląd Politologiczny*, Nr 1, s. 132.

[34] Krasnowolski, A. (2013). Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy, Kancelaria Senatu. Biuro analiz i dokumentacji, Warszawa, s. 3. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/56/plik/ot-625_.pdf (dostęp: 08.02.2023).

[35] Pawłowski, S. (2009). *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*. Poznań, s. 61-63.

[36] Smarż, J. (2021). Relacja pojęć…, dz. cyt.

„Zawód regulowany", to zawód, którego wykonywanie wymaga posiadania określonych kwalifikacji i po uzyskaniu stosownego zezwolenia. Pojęcie „zawodu regulowanego" jest kategorią prawa unijnego. Zostało ono wprowadzone w konsekwencji utworzenia wewnętrznego rynku Unii Europejskiej, na którym zapewnia się swobodny przepływ m.in. usług w szczególności zakaz ograniczania ich swobodnego świadczenia przez obywateli państw członkowskich mających swoje przedsiębiorstwa w państwach członkowskich innych niż państwa odbiorcy usług[37]. „Zawód regulowany" to taki, który wykonywać można wyłącznie przy spełnieniu określonych wymogów, opisanych przepisami prawnymi. Mogą one dotyczyć egzaminu, ukończenia odpowiedniego poziomu kształcenia, praktyki, zezwolenia itp. Liczba zawodów regulowanych w Polsce przekracza 380. Dla porównania, Niemcy ograniczają dostęp do 152 zawodów, Francja do 150, Holandia do 134, a Estonia jedynie do 47 zawodów[38]. Pod tym względem jesteśmy w czołówce krajów europejskich. Jednak od kilku lat w Polsce wprowadzane są systemy deregulacyjne dla niektórych zawodów. Według prawa unijnego regulacja zawodu dotyczy bezpośrednio lub pośrednio przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które nakładają obowiązek posiadania kwalifikacji zawodowych. Każde państwo unijne samodzielnie decyduje o regulacji zawodów. Stąd zawody regulowane w Polsce nie muszą być regulowane w innych krajach UE i odwrotnie. W krajach europejskich 2/3 „wolnych zawodów" uznaje się za „zawody regulowane".

Podsumowanie

W zakończeniu przeprowadzonej analizy warto podkreślić znaczenie „zaufania" jako wartości, która ma wpływ na relacje społeczne, integrację, stabilność i rozwój demokracji. „Zaufanie", szczególnie instytucjonalne stanowi fundament życia i dobra społecznego.

„Zawód zaufania publicznego" poprzez przepis art. 17 Konstytucji stał się instytucją konstytucyjną, jednak niezdefiniowaną prawnie. Rozróżnienie definicyjnego pojęcia „zawód zaufania publicznego" a „zawód wolny" czy „zawód regulowany" jest bardzo ważne ponieważ z przypisaniem do tej grupy określonego zawodu wiążą się określone skutki prawne, takie jak nadanie szczególnych praw i obowiązków osobom wykonującym taki zawód.

---

[37] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C326 z 26.10.2012, s. 47.

[38] Wipler, P., Paczkowski, M., Tyszka, S., Troczyński, B., Walentyński, B., Warowny, T., (2011). Zawody regulowane, aktualny stan prawny i propozycje zmian, https://fundacjarepublikanska.org/wp-content/uploads/2013/12/Zawody-regulowane-aktualny-stan-prawny-i-propozycje-zmian.pdf, (dostęp:08.02.2023).

Uzasadnienia powoływania samorządów „zawodów zaufania publicznego" należy dopatrywać się w obowiązującej w Polsce zasadzie decentralizacji władzy publicznej, rozumianej jako ustawowe przeniesienie zadań publicznych na samodzielne, prawne podmioty, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej. Samorząd zawodowy zbliża obywatela do państwa, organy samorządowe skracają proces decyzyjny, a zadania publiczne zlecone im przez państwo realizuje sprawniej niż czynią to organy administracji rządowej.

W powszechnym przekonaniu warunkiem uznania jakiegoś zawodu za „zawód zaufania publicznego" jest nienaganna postawa moralna i etyczna oraz wysoka jakość świadczonych usług przez osoby wykonujące ten zawód. W przytoczonych badaniach CBOS respondenci niemal jednogłośnie przyznali status „zawodu zaufania publicznego" zawodom medycznym, takim jak lekarz, pielęgniarka i położna. Dynamikę zmian w postrzeganiu zawodów kształtuje sytuacja na rynku pracy, sytuacja społeczno-gospodarcza czy atmosfera polityczna w kraju. Takie wydarzenia ostatnich lat jak pandemia COVID-19, agresja Rosji na Ukrainę czy spory w sądownictwie w Polsce, przyczyniają się z jednej strony do wyraźnego wzrostu znaczenia przedstawicieli zawodów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zdrowotne Polaków jak: ratownik medyczny, pielęgniarka czy lekarz; bezpieczeństwo militarne – szeroko rozumiane służby mundurowe oraz bezpieczeństwo prawne – niezależne sądownictwo. Przedstawiona w artykule perspektywa spojrzenia na zagadnienie funkcjonowania na polskim rynku pracy „zawodów zaufania publicznego" nie wyczerpuje omawianego tematu stanowi jedynie przyczynek i źródło inspiracji do dalszych badań.

Piśmiennictwo:

1. Antkowiak, P. (2013). Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów. *Przegląd Politologiczny*, Nr 1.
2. Banasiński, C. (2001). Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy. W: M., Wierzbowski, M., Wyrzykowski (red.). *Prawo gospodarcze. Zagadnienia admini*stracyjne. Warszawa: Wolter Kluwer.
3. Busch, S.J, Hantusch, N. (2000). I don`t trust you, but why don`t you trust me?, *Dispute Resolution Journal*, No. 55 (3).
4. CBOS. (2004). Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2004. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_073_04.PDF (dostęp: 08.02.2023).
5. Dz. U. z 1997 nr 78, poz. 483.
6. Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

7. Giddens, A. (2002). *Nowoczesność i tożsamość. „Ja" i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
8. Hosmer, L.T. (1995). Trust: the connecting link between organizational theory and philosophical *ethics*, *Academy of Management Review*, No 20(2).
9. Izdebski, H. (2014). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustrojowe i działalność*. Warszawa.
10. Karcz-Kaczmarek, M., Maciejewski, M. (2015). Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa, *Studia Prawno-ekonomiczne*, t. XCV.
11. Krasnowolski, A. (2013). Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy, Kancelaria Senatu. Biuro analiz i dokumentacji, Warszawa, s. 3. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/56/plik/ot-625_.pdf (dostęp: 08.02.2023).
12. Matysiak, A. (2011). Społeczny kapitała rynkowy. *Polityka Społeczna*, Nr 5-6.
13. Mayer, R.C., Davis, J.H., Schoorman, F.D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, No. 20 (3).
14. Nowakowski, K. (2008). Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczn*y. z.1.
15. Omyła-Rudzka, M. (2019). Jakie zawody poważamy? Komunikat z badań. Nr 157, Warszawa: CBOS. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_157_19.PDF (dostęp: 08.02.2023).
16. Onyx, J. i Bullen, P. (2000). Measuring Social Capital in Five Communities. *The Journal of Applied Behavioral Science*, No 36/1.
17. Pawłowski, S. (2009). *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań.
18. Putnam, R. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
19. Roszkiewicz, J. (2014). Prawnicze samorządy zawodowe w orzecznictwie sądu najwyższego w sprawach dyscyplinarnych, za: H., Izdebski (red.). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustrojowe i działalność*. Warszawa: Wolters Kluwer.
20. Rotter, J.B. (1980), Interpersonal trust, trustworthiness and gullibility. *American Psychologist*. No. 35 (1).
21. Sarnecki, P. (2005). Komentarz do art. 17. W: L., Garlicki (red.). *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
22. Sarnecki, P. (2016). Komentarz do art. 17, pkt 2 i 7, LEX/el. W: L., Garlicki, M., Zubik (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa.
23. Smarż, J. (2019). O możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zaufania publicznego, *Inżynieria i Budownictwo*. Nr 5.
24. Smarż, J. (2021). Relacja pojęć „wolny zawód" i „zawód zaufania publicznego", o którym mowa w art. 17 ust.1 Konstytucji RP. Cz.II. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. DOI 10.15804/ppk.2021.01.10, Nr 1 (59).
25. Sztompka, P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków: Znak, s. 111.
26. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C326 z 26.10.2012.

27. Waligórski, M.A, Pawłowski, S. (2005). *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań.
28. Weber, M.J, Deepak, M., Murninghan, K. (2005). Normal acts of irrational trust: motivated attributions and the trust development process. *Research in Organizational Behavior*, No. 2 (26).
29. Wipler, P., Paczkowski, M., Tyszka, S., Troczyński, B., Walentyński, B., Warowny, T., (2011). Zawody regulowane, aktualny stan prawny i propozycje zmian. https://fundacjarepublikanska.org/wp-content/uploads/2013/12/Zawody-regulowane--aktualny-stan-prawny-i-propozycje-zmian.pdf (dostęp: 08.02.2023).
30. Wojtczak, K. (2002). Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej. W: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*. Warszawa.
31. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, P 21/02, OTK nr 2/A/2004, poz. 9.
32. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, SK 41/05;OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72.

Streszczenie

„Zawód zaufania publicznego" to profesja o wysokim znaczeniu społecznym, wymagająca odpowiednio wysokich kwalifikacji nie tyko zawodowych, ale także moralnych i etycznych. „Zawód zaufania publicznego" funkcjonuje w polskim prawie od 1997 r. Pojęcie to formalnie pojawiło się po raz pierwszy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 17. Artykuł ten wiąże wykonywanie „zawodu zaufania publicznego" z istnieniem samorządów zawodowych, które reprezentują osoby wykonujące „zawody zaufania publicznego" i sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Analogicznie istnieje również prawna możliwość pozbawienia zawodu statusu „zawodu publicznego zaufania" wraz z likwidacją danego samorządu zawodowego. Lista „zawodów zaufania publicznego" jest zamknięta i ograniczona kryteriami określonymi w Konstytucji RP, do „zawodów zaufania publicznego" należą przedstawiciele takich zawodów jak: adwokat, aptekarz, architekt, doradca podatkowy, inżynier budownictwa, komornik, kurator sądowy, lekarz i inne. Pojęcie „zawodu zaufania publicznego" nakłada się z pojęciem „wolnego zawodu" choć nie jest z nim tożsame. Przedstawiciele „wolnych zawodów", którzy nie są zrzeszeni w samorządach zawodowych, tym samym nie są przedstawicielami „zawodu zaufania publicznego". Profesje uznawane za „zawody zaufania publicznego" wiązane są z pewnym szacunkiem z racji zajmowanej w społeczeństwie pozycji.

Słowa kluczowe: zaufanie, zawody zaufania publicznego, samorząd zawodowy, zawód wolny, zawód regulowany