

**Uniwersytet Warszawski**  
**Wydział Prawa i Administracji**

Michał Strzępek

**KONSTITUCYJNY**  
**STATUS SAMORZĄDU ZAWODOWEGO**

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor:

prof. dr hab. Marek Zubik

Warszawa 2022

## I. Temat pracy i uzasadnienie wyboru tematu pracy

W rozprawie podjęto się opisanie cech samorządu zawodowego z perspektywy Konstytucji RP z 1997 r.<sup>1</sup> Konstytucyjna problematyka samorządu zawodowego powinna interesować nie tylko z powodu aktualnego stanu badań naukowych. Po roku 1989 dostrzec można istotny wzrost znaczenia tej instytucji. Co więcej, samorząd zawodowy to zagadnienie nadal ważne społecznie.

Wysiłek autora skupiał się na odkrywaniu statusu samorządu zawodowego na gruncie art. 17 ust. 1 Konstytucji<sup>2</sup>. Przedmiotem badań była tym samym treść tego przepisu. Uwagę skierowano na najbardziej fundamentalne zagadnienia. W wyniku analizy treści art. 17 ust. 1 wyodrębniono kilka problemów i dokonano ich analizy z wielu różnych perspektyw, zwłaszcza wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi o kwestie ustawowego tworzenia samorządu zawodowego oraz pojęcia samorządu zawodowego, zawodu zaufania publicznego, funkcji samorządu zawodowego i klauzuli interesu publicznego. Przyjęty zakres badań, choć jest szeroki, należy uznać za zasadny w świetle treści przepisu Konstytucji, a także aktualnego stanu badań naukowych oraz wykorzystanego materiału interpretacyjnego.

W związku z tak zakreślonym tematem pracy nie wszystkie zagadnienia, jakie nasuwa analiza tekstu Konstytucji, były przedmiotem uwagi. Niektóre zasługują nawet na odrębne potraktowanie, m.in. ocena regulacji samorządów zawodowych w świetle orzecznictwa TK czy omówienie kwestii legitymacji samorządu zawodowego w postępowaniu przed Trybunałem. Takich zagadnień jest więcej. Zrezygnowano również z szerokiego omówienia samorządu „innego zawodu”.

O ile istnieją opracowania dotyczące ujęcia samorządu zawodowego w Konstytucji, o tyle brak całościowego spojrzenia na samorząd zawodowy z perspektywy prawa konstytucyjnego. Zwraca uwagę fakt, że niektóre zagadnienia z zakresu art. 17 ust. 1 Konstytucji są o wiele częściej omawiane. Ostatnio została wydana monografia poświęcona zawodowi zaufania publicznego<sup>3</sup>. Z uwagi na zakres rozważań zawartych w tej monografii, a także jej cele badawcze temat rozprawy jednak pozostaje nadal aktualny. Pewne kwestie,

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.); zwana dalej „Konstytucją”.

<sup>2</sup> Użyty w pracy termin „samorząd zawodowy” oznacza „samorząd zawodu zaufania publicznego”. W tytule pracy zamiast do „samorządu zawodu zaufania publicznego” odwołano się do terminologii, jaką przyjęto w tekście Konstytucji. Nazewnictwo stosowane zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i doktrynę prawniczą nie jest bowiem jednolite. Nie zignorowano faktu, że zarówno TK (ostatni raz w 2015 r.), jak i niektórzy badacze rozróżniają samorząd zawodu zaufania publicznego oraz samorząd „innego zawodu”, chociaż do tego rozróżnienia odniesiono się w pracy krytycznie.

<sup>3</sup> Zob. K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.

jak klauzula interesu publicznego czy funkcja reprezentowania członków korporacji, ewidentnie pozostają na marginesie opracowań. Aktualny dorobek twórczości naukowej obejmuje opracowania przyczynkarskie oraz komentarzowe, a także mniejsze formy, w szczególności glosy do rozstrzygnięć TK i opinie eksperckie. Zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego są poruszane w różnych pracach poświęconych samorządom zawodowym<sup>4</sup>, jak również zagadnieniom ogólnym, takim jak: nadzór nad samorządem zawodowym<sup>5</sup>, zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu zawodowego<sup>6</sup> czy ustrój i zadania samorządu zawodowego<sup>7</sup>. Impulsu twórczego dostarczają też materiały z konferencji naukowych z udziałem przedstawicieli samorządów zawodowych<sup>8</sup>. Poruszane w doktrynie zagadnienia nie są natomiast przedmiotem szerszego zainteresowania w podręcznikach z zakresu prawa konstytucyjnego. Znamienne jest także, że aktualnie w ankietach o Konstytucji nie podnosi się problemu samorządu zawodowego<sup>9</sup>.

## II. Cel pracy i hipoteza badawcza

Celem pracy była rekonstrukcja statusu ustrojowego samorządu zawodowego na gruncie art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przeprowadzone badania – obok celu głównego – miały też cele szczegółowe. Nadrzędnym spośród nich było odtworzenie znaczenia art. 17 ust. 1 w świetle wyroków TK. Kolejnym – zrekonstruowanie zarówno uzasadnienia regulacji, jak i znaczenia terminów prawnych na podstawie analizy prac konstytucyjnych. Zamierzenia badawcze obejmowały też odkrycie istotnych z punktu widzenia tematu pacy tendencji prawodawczych. Ponadto celem było przedstawienie treści art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Realizacja celu pracy pozwalała także na przyjęcie wniosków *de lege lata*, dotyczących sposobu rozumienia art. 17 ust. 1 Konstytucji, a także wniosków *de sententia ferenda* pod adresem orzecznictwa TK. Wyniki mogą stanowić etap w dochodzeniu do określonych rozwiązań i ocen. Dotyczy to np. problemu oceny aktywizmu sędziowskiego ze strony TK czy też tworzenia koncepcji samorządu zawodowego.

---

<sup>4</sup> Zob. np. S. Banaś-Mazur, *Rola grup interesu w procesie tworzenia samorządów zawodów w ochronie zdrowia*, Warszawa–Rzeszów 2021; J. Smarż, *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013.

<sup>5</sup> Zob. P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.

<sup>6</sup> Zob. M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.

<sup>7</sup> Zob. S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.

<sup>8</sup> Zob. np. S. Legat, M. Lipińska (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.

<sup>9</sup> Zob. M. Florczak-Wątor, P. Radziejewicz, M.M. Wiszowaty, *Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w 2017 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 6, s. 3 i n.

Podstawowym problemem badawczym było wszakże ustalenie, jak TK interpretuje art. 17 ust. 1 Konstytucji. W ramach podstawowej hipotezy badawczej przyjęto założenie, że art. 17 ust. 1 stanowi podstawę do wyprowadzenia przez Trybunał zbioru twierdzeń koncentrujących się na poznaniu i zrozumieniu samorządu zawodowego. Oczywiście nie tylko Trybunał Konstytucyjny stosuje i dokonuje wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jednak to efekty jego działań uznano za szczególnie interesujące oraz doniosłe. Orzeczenia Trybunału zawierają wypowiedzi o istotnym potencjale; rozwijają one aktualny stan badań naukowych i zachęcają do dalszych refleksji w wielu różnych dziedzinach. Co więcej, orzeczenia TK, z uwagi na skutki prawne rozstrzygnięć i walory ich uzasadnień<sup>10</sup>, umożliwiają wyznaczanie pożądanego kierunku rozwiązań prawnych, choćby ustawowych.

Udowodnieniu podlegała teza, iż Trybunał nie tylko przenosi na grunt orzecznictwa powszechnie znane ustalenia nauki prawa, lecz także rozwija treść samorządu zawodowego. Kolejną było stwierdzenie, że TK przedstawia generalnie spójną wizję samorządu zawodowego.

### **III. Metody badań**

Obrano różne drogi poznania treści art. 17 ust. 1 Konstytucji<sup>11</sup>. Są one uwarunkowane – z jednej strony – przedmiotem poznania, a z drugiej – celem pracy. Swego rodzaju inspiracją była także krytyka art. 17 ust. 1 Konstytucji w doktrynie prawniczej<sup>12</sup>. Główny nurt badań obejmował jednak wyroki Trybunału. Poddając analizie orzeczenia, skupiono się na ich uzasadnieniu i stanowisku TK odnośnie do wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Ramy czasowe badania orzecznictwa Trybunału wyznacza moment wejścia w życie Konstytucji, a zamyka rok 2021. Dorobek blisko 25 lat, obfitujący w bogaty materiał badawczy, pozwolił zaobserwować ważne tendencje, dokonać uogólnień czy wreszcie poddać rzetelnej ocenie wypowiedzi TK. Odwołano się do orzeczeń, w których przywołano jako wzorzec kontroli konstytucyjności lub w jakikolwiek inny sposób art. 17 ust. 1 Konstytucji. W niektórych wypadkach – kiedy orzeczenia były ciekawe lub z jakiegoś innego

---

<sup>10</sup> Zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.

<sup>11</sup> Por. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.

<sup>12</sup> Krytykę ujęcia samorządu zawodowego w Konstytucji można sprowadzić do krytyki zakresu regulacji, jej kształtu i mocy wiążącej. Według niektórych badaczy prawa konstytucyjnego regulacja ta jest niewystarczająca, albowiem nie przesądza takich ważkich zagadnień, jak udział samorządu zawodowego w sprawowaniu władzy publicznej. Inni z kolei kontestują jej obecny kształt, głównie z powodu odwołania się w tekście Konstytucji do funkcji reprezentowania, chociaż niekiedy również z powodu skomplikowanej formy językowej klauzuli interesu publicznego czy użycia terminu „zawody zaufania publicznego”. Są też tacy, którzy uważają, iż wynikają z niej dyrektywy (zalecenia) wpływające wprawdzie na program prac ustawodawczych, ale niewiążące ustawodawcy. Należy zaznaczyć, że niekiedy poddaje się krytyce samą ideę samorządu zawodowego, bądź też kontestuje się kształt obowiązujących regulacji ustawowych.

powodu ważne – powołano się na inne judykaty, również innych organów władzy sądowniczej.

Z uwagi na przyjęte ramy czasowe badań nie objęto nimi orzeczeń wydanych po 1 grudnia 2021 r. Dla porządku wypada skonstatować, że interesujące nas zagadnienia są stale obecne w orzeczeniach Trybunału. Na uwagę zasługuje wyrok z 7 czerwca 2022 r., odnoszący się do kwestii wpisu na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego<sup>13</sup>. Zainteresowanie wzbudza – jak dotąd nierozstrzygnięty – wniosek grupy posłów na Sejm IX kadencji z 22 kwietnia 2022 r., zarejestrowany pod sygn. akt K 6/22, dotyczący kwestii przynależności do izby adwokackiej oraz izby radców prawnych na podstawie kryterium miejsca położenia siedziby zawodowej lub miejsca zamieszkania<sup>14</sup>. Orzeczenie TK wydane w sprawie tego wniosku może na nowo otworzyć dyskusję na temat żywego nie tak dawno problemu przynależności do samorządu zawodowego. Wniosek grupy posłów spotkał się z krytyką ze strony przedstawicieli samorządu adwokatów oraz samorządu radców prawnych<sup>15</sup>.

W rozprawie podjęto się przedstawienia konstytucyjnych aspektów samorządu zawodowego z różnych perspektyw, nie tylko orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszej kolejności dokonano przeglądu literatury prawniczej w zakresie przyjmowanego w nauce rozumienia samorządu, aby rozeznaczyć się w problematyce samorządu zawodowego i poznać terminologię stosowaną dla opisu zagadnień samorządu. Następnie starano się odtworzyć treść art. 17 ust. 1 Konstytucji, by ukazać podstawowe problemy przepisu oraz przybliżyć znaczenie istotnych terminów prawnych. Ponadto zaprezentowano dawne prawodawstwo „zwykłe” i konstytucyjne, aby przedstawić, jakie były tendencje prawodawcze w stosunku do samorządu zawodowego. Wreszcie, starano się uchwycić znaczenie art. 17 ust. 1 u źródeł, tzn. w perspektywie prac konstytucyjnych, ze świadomością tego, że pierwsze interpretacje, jak również decyzje związane z wyborem właściwego rozwiązania, tak jak znajomość wspomnianych tendencji prawodawczych, pozwolą lepiej zrozumieć przedmiot badań. Analizie poddano więc prace nad uregulowaniem statusu samorządu zawodowego w nowej konstytucji z lat 1989–1997. Zbadano projekty konstytucji, sprawozdania stenograficzne, a przede wszystkim biuletyny, przedstawiające propozycje regulacji oraz wyniki i przebieg głosowań, wypowiedzi ekspertów, a także dyskusje.

---

<sup>13</sup> Wyrok TK z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 68/19, OTK ZU 2022, seria A, poz. 34.

<sup>14</sup> Zob. wniosek grupy posłów na Sejm IX kadencji z 22 kwietnia 2022 r., <https://ipo.trybunal.gov.pl>.

<sup>15</sup> Informacja na temat oficjalnego stanowiska Naczelnej Rady Adwokackiej dostępna jest na stronie: <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/nowy-news-polski-7739/> (dostęp: 28 lipca 2022 r.). Oficjalne stanowisko przedstawiła także Krajowa Izba Radców Prawnych, <https://kirp.pl/krajowa-rada-radcow-prawnych-przedstawia-stanowisko-w-sprawie-wniosku-do-tk-dotyczacego-przynaloznosci-do-izb/> (dostęp: 28 lipca 2022 r.).

#### **IV. Struktura rozprawy**

Rozprawa składa się ze wstępu, dziewięciu rozdziałów, podzielonych na podrozdziały i mniejsze jednostki redakcyjne oraz zakończenia. Dla osiągnięcia celu pracy oraz przejrzystości wywodów przedmiotem odrębnego opracowania były analizy tekstu Konstytucji, dawnych regulacji, prac konstytucyjnych, jak również orzecznictwa TK. Konstrukcja rozprawy podporządkowana została także tematowi pracy. W związku z tym za każdy razem, tzn. w ramach przyjętej metody badań, oddzielnie analizowano poszczególne zagadnienia i wynikające z nich szczegółowe problemy badawcze. W zamierzeniu przyjęta konstrukcja ma dać lepszy wgląd w treść obowiązującego prawa i pokazać, jak złożonym przedmiotem poznania jest Konstytucja.

Pracę otwiera część wprowadzająca. W pierwszym rozdziale zawarto w przekroju historycznym przegląd stanowisk doktryny prawniczej na temat samorządu jako takiego. W tym rozdziale zaprezentowano też zasady pomocniczości oraz decentralizacji władzy publicznej. Nie wystarczyło bowiem ograniczenie się do ukazania istoty samorządu, by wyjaśnić pojęcie samorządu zawodowego. Scharakteryzowana została także typologia samorządu. Ponadto, już w drugim rozdziale pracy, przedstawiono teoretyczne ujęcie samorządu zawodowego, a także specyficzne cechy tego samorządu, by następnie zaprezentować analizę art. 17 ust. 1 Konstytucji.

W pracy – poza częścią wprowadzającą – można wyróżnić część historyczną, na którą składa się analiza dawnych uregulowań, a także prac konstytucyjnych. Przeglądowi poddano uregulowania poszczególnych samorządów zawodowych. Ustalenia sięgają okresu rozbiorów, II Rzeczypospolitej, Polski Ludowej oraz początków III Rzeczypospolitej. Dodatkowo skupiono się na ustaleniu rodowodu samorządów zawodowych. Ponadto w odrębnym rozdziale poddano analizie rozwiązania konstytucji polskich obowiązujących przed rokiem 1997. Ustalenia dotyczą postanowień, które w piśmiennictwie uchodzą za regulacje samorządu zawodowego lub są jakoś z tym samorządem powiązane. Oddzielne podrozdziały zawierają rozważania na temat poszczególnych konstytucji.

Stosunkowo wiele miejsca zajmuje w pracy analiza prac konstytucyjnych. Są tego co najmniej trzy powody. Oddzielnie przedstawiono drogę do uchwalenia art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz poszczególne konstrukcje redakcyjne przepisu. Wynika to ze szczegółowych celów pracy. Przedmiotem odrębnych ustaleń są prace z lat 1989–1991, 1991–1993 i 1993–1997. Przeanalizowano więc projekty konstytucji, sprawozdania stenograficzne i biuletyny dokumentujące prace konstytucyjne.

Główny nurt badań obejmował wyroki TK. Dlatego też najwięcej miejsca poświęcono właśnie orzecznictwu Trybunału. Ta część rozprawy obejmuje cztery rozdziały. Brak równowagi między objętością poszczególnych rozdziałów pracy wynika z orzecznictwa i tego, ile miejsca Trybunał poświęcił w nim na dane zagadnienie. Ustalenia te obejmują zagadnienia fundamentalne dla realizacji celu pracy. Oddzielnie omówiono kwestie ustawowej formy tworzenia samorządu zawodowego oraz pojęcia samorządu zawodowego, zawodu zaufania publicznego i funkcji samorządu zawodowego. Nie przedstawiono odrębnie klauzuli interesu publicznego. Rozważania Trybunału związane z tym zagadnieniem – z jednej strony – są nieznaczne, a z drugiej TK wyraźnie akcentuje, iż interes publiczny jest elementem konstrukcyjnym pieczy. Klauzulę interesu publicznego zdecydowano się zatem omówić w rozdziale odnoszącym się do funkcji samorządu zawodowego.

## **V. Główne wnioski**

### **1. Dawne prawodawstwo**

Termin „samorząd zawodowy” jest terminem konstytucyjnym od 1997 r. Samorząd zawodowy trafił jednak do tekstu Konstytucji jako instytucja ukształtowana na gruncie prawa, szczególnie w ustawach. Nastawienie polskiego ustrojodawcy do samorządu zawodowego ewoluowało. Teraz można przyjąć, iż samorząd zawodowy ma pierwszorzędne znaczenie dla rozwoju samorządu specjalnego. Dawniej był to samorząd gospodarczy, a całkiem niedawno – inne formy samorządu.

### **2. Prace konstytucyjne**

Analizując biuletyny dokumentujące prace konstytucyjne z lat 1993–1997, należy stwierdzić, że nie ma dowodu wyraźnie świadczącego o przyczynach, jakie stały za decyzją, aby uregulować status samorządu zawodowego w Konstytucji w przyjęty sposób. Dokonane w rozprawie ustalenia stanowią jednak podstawę do stawiania tez, które powinny zostać zweryfikowane innymi metodami (np. ankietą z członkami KKZN)<sup>16</sup>. Z drugiej strony pogląd reprezentowany w nauce, iż samorząd zawodowy uregulowano w Konstytucji z uwagi na presję ze strony środowisk zawodowych wymagałby dalszych badań.

---

<sup>16</sup> Jedną z takich tez stanowi, że wpływ na rozwiązania konstytucyjne miała działalność ustawodawcy. Należy wyjaśnić, iż konstytucyjny proces prawotwórczy skorelowany był z innymi procesami, jakie miały miejsce po 1989 r.: z jednej strony – decentralizacji administracji publicznej, a z drugiej – podziałem władzy między państwo a liczne grupy zawodowe. Nigdy wcześniej samorządy zawodowe nie były tworzone na taką skalę, z taką dynamiką, jak wówczas.

Można stwierdzić, że twórcy art. 17 ust. 1 Konstytucji skłaniali się ku koncepcji samorządu zawodowego jako formy decentralizacji. Poddany analizie materiał nie pozwala zrekonstruować wszelkich zasad rządzących samorządem zawodowym. Nie jest np. jasne, jakie przyczyny zdecydowały o wyborze zwrotu „zawód zaufania publicznego”, a nie „wolny zawód”. Nie uzgodniono jednolitego znaczenia zawodu zaufania publicznego. Samym funkcjom samorządu zawodowego poświęcono niewiele uwagi. Można jednak stwierdzić, że oczekiwaną przez ustrojodawcę treść wyraża przyjęta klauzula interesu publicznego, co jest godne odnotowania w świetle dzisiejszych prób jej skracania czy modyfikowania.

### **3. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

#### **3.1. Ustawowa forma tworzenia samorządu zawodowego**

Przeprowadzone ustalenia i rozważania w połączeniu z analizą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pozwalają przyjąć następujące wnioski odnośnie do kwestii ustawowego tworzenia samorządu zawodowego.

Samorządy specjalne mają podstawy konstytucyjne. Można uznać, że ustrojodawca czerpie w tym zakresie z tradycji. Należy oddzielić samorządy zawodowe od innych rodzajów samorządu. Słusznie podkreśla się w orzecznictwie Trybunału – mimo pojedynczych głosów sprzeciwu w piśmiennictwie prawniczym – że ich reżym prawny jest odmienny. Stanowisko Trybunału zasługuje jednak na rozwinięcie. Z jednej strony samorząd zawodowy oraz inne rodzaje samorządu mają cechy wspólne, jak ustawowa forma tworzenia samorządu, z drugiej zaś strony można wyróżnić jeszcze inne cechy odróżniające. O ile w wypadku innych rodzajów samorządu granice samorządności określa zakaz ingerowania w określone wolności, o tyle w wypadku samorządu zawodowego – interes publiczny.

Trybunał rozróżnia samorząd zawodu zaufania publicznego oraz samorząd „innego zawodu”. W doktrynie brak jednolitości poglądów, czy tak aby powinno być, że samorząd zawodowy dzieli się na dwa rodzaje samorządu. W rozprawie poddano krytyce wyróżnienie nowego typu samorządu zawodowego (samorząd „innego zawodu”). Wydaje się tym samym, że lepszym terminem od samorządu zawodu zaufania publicznego jest samorząd zawodowy, a przywołane rozróżnienie jest bezzasadne.

Twierdzenia Trybunału nie są niestety dostatecznie rozwijane, podczas gdy nie wszystkie z nich są oczywiste. Generują one pytania o to, czym miałyby zajmować się takie samorządy „innego zawodu” i w jakim celu miałyby być tworzone. Zwodnicze byłoby twierdzenie, że samorząd „innego zawodu” sprawuje pieczęć nad należytym wykonywaniem zawodu, skoro samorząd ten nie może naruszać wolności wykonywania zawodu. Natomiast



teza trybunalska, że samorzady zawodowe z art. 17 ust. 2 Konstytucji mają służyć ochronie praw osób wykonujących dany zawód, nie przekonuje, aby sięgać aż po konstrukcję samorządu do uzyskania tego celu. Wreszcie Trybunał nie podaje przykładów samorządu „innego zawodu” ani jego cech. Przyjęte rozróżnienie prowokuje również do postawienia pytania o granicę między stanowieniem a stosowaniem prawa. Twórcy art. 17 Konstytucji nie zamierzali przewidzieć w momencie uchwalenia Konstytucji funkcjonowania samorządu „innego zawodu” – stanowić to powinno granicę interpretacyjną tego przepisu Konstytucji.

Trybunał dopuszcza tworzenie aż kilku samorządów zawodowych dla tego samego zawodu, chociaż przedstawione przez niego uzasadnienie tezy – Trybunał powołał się na materiały przygotowawcze, jak też liczbę gramatyczną terminu „samorzady zawodowe” bądź „zawody zaufania publicznego” (nie jest jasne, którego terminu) – może budzić zastrzeżenia. Na dodatek poseł R. Grodzicki, do którego słów najpewniej odniósł się Trybunał (TK ogólnie odwołał się do materiałów przygotowawczych), zakładał możliwość powołania dwóch samorządów zawodowych dla tego samego zawodu, a nie „kilku”, jak uznał Trybunał Konstytucyjny.

Ustawodawca ma swobodę w podejmowaniu decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego. Orzeczenia TK ujawniają jednak coraz bardziej złożony proces odczytywania Konstytucji. Zgodnie z ostatnimi wypowiedziami TK na ten temat istnieją w tym zakresie pewne ramy regulacyjne. To z kolei pozwala uznać, że TK wymusza rozważenie warunków, w jakich tworzy się samorzady zawodowe. Natomiast nie podlega dyskusji, że utworzenie samorządu zawodowego pozostawiono decyzji ustawodawcy. Nie jest zakazane znoszenie tego samorządu. TK zasadnie wykluczył jednak automatyzm.

Do jeszcze innych, niemniej ważnych wniosków dochodzą przedstawiciele nauki – akt prawodawczy jest tylko jednym z warunków utworzenia samorządu zawodowego. Refleksja nad tworzeniem samorządów zawodowych skłania do przyjęcia stanowiska, w myśl którego podstawą samorządu zawodowego, poza ustawą, są ukształtowane standardy wykonywania zawodu lub wspólnota interesów zawodowych. Wynika to z przyjętego założenia, że samorzady zawodowe reprezentują interesy zawodowe oraz troszczą się o należyłą jakość wykonywania zawodu. Z tego punktu widzenia rolą ustawodawcy jest usankcjonowanie zawodu zintegrowanego na różnych płaszczyznach. Zatem ustawodawca może zdecydować o utworzeniu samorządu zawodowego, gdy decyzja ta dotyczy dostatecznie ukształtowanej grupy zawodowej – na tyle ukształtowanej, że ustawodawca będzie mógł uznać, że grupa ta jest w stanie zarządzać określonymi sprawami. Wobec tego tworzenie samorządu zawodowego w drodze ustawy polega na nadaniu przez ustawodawcę wyodrębnionej już

w życiu społecznym grupie osób ustawowych ram działalności. Wydaje się, że perspektywa ta – obok ustaleń trybunalskich – może także być uwzględnienia w dyskusjach o tworzeniu samorządu zawodowego.

### **3.2. Samorząd zawodowy w ustaleniach orzeczniczych TK**

W podsumowaniu orzecznictwa TK odnośnie do kwestii „samorządu zawodowego” można wskazać na kilka najważniejszych ustaleń na gruncie art. 17 ust. 1 Konstytucji:

- 1) samorząd zawodowy jest formą decentralizacji;
- 2) wykonuje zadania o zróżnicowanym charakterze – zadania wewnątrzorganizacyjne i wewnątrzorganizacyjne samorządu z elementem publicznym, a także publiczne – chociaż przyjęte przez TK pojęcie samorządu zawodowego wymusza powierzenie korporacji zawodowej zadań publicznych;
- 3) są one wykonywane na zasadzie decentralizacji w obszarze związanym z dbałością o należyte wykonywanie zawodu;
- 4) co więcej, pod nadzorem ze strony państwa, a także dzięki środkom finansowym przez nie zapewnionym.

Nie ulega wątpliwości, że samorząd zawodowy jest formą decentralizacji. Niemniej jednak analiza orzecznictwa Trybunału skłania jeszcze do przyjęcia wniosku, że pojęcie samorządu zawodowego jest kombinacją różnych koncepcji – różnych, ale nieprzeciwstawnych. Trybunał Konstytucyjny zarówno rozwija znaczenie prawne samorządu zawodowego, jak i dostrzega społeczną treść samorządu zawodowego. Są to równoważne ujęcia samorządu. Z tego wynika również wniosek następny, że problematyki samorządu zawodowego nie da się zamknąć wyłącznie w przedziale zagadnień prawnych. W rezultacie należy przyjąć, że samorząd zawodowy nie jest tylko formą decentralizacji.

Z drugiej strony dyskusja o samorządzie zawodowym może być determinowana zarówno przez ujęcie uwzględniające zagadnienia prawne, jak i znaczenie polityczne czy – szerszej rzecz ujmując – społeczne tego samorządu. Wydaje się, że takie złożone spojrzenie może okazać się pomocne przy podejmowaniu decyzji o znoszeniu samorządu zawodowego. Wreszcie, sposób pojmowania przez TK „samorządu zawodowego” wykracza poza ramy sporu między zwolennikami naturalistycznej oraz etatystycznej koncepcji samorządu. To z kolei oznacza, że teoria etatystyczna – której wpływy czy elementy obecne są w wypowiedziach TK – wprawdzie wyjaśnia i rozwiązuje wiele problemów związanych z samorządem zawodowym, lecz nie jest wystarczająca. Każde z ujęć „samorządu

zawodowego”, jakie wynika z wypowiedzi Trybunału, zdaje się opisywać i wyjaśniać jakiś problem związany z istotą i funkcjonowaniem samorządu zawodowego.

W świetle orzeczeń Trybunału dalszych wskazań wymaga stwierdzenie, iż samorząd zawodowy wykonuje zadania publiczne. Trybunał bowiem zwraca uwagę na współzależność między zasadą pomocniczości a samorządem zawodowym w kwestii dokonywania rozdziału zadań publicznych między państwem a grupą zawodową. Podkreśla więc tylko określony wycinek znaczenia tej zasady.

Ponadto prawodawca uprawniony jest do modyfikacji sfer aktywności samorządu zawodowego. Dopuszcza się nawet ustanawianie regulacji, które w istotny sposób ograniczają dotychczasową działalność samorządu zawodowego. Można zatem uznać, iż decentralizacja jest procesem odwracalnym. Dowolność jednak została wykluczona przez TK.

Sprawowanie pieczy musi być oparte na racjonalnych przesłankach. Jednak na krytyczną ocenę zasługuje teza Trybunału o dopuszczalności „nawet bardzo ograniczonego” zakresu pieczy. TK ograniczył ustawodawcę wymogiem ochrony interesu publicznego, chociaż nie przeprowadza w tym zakresie szerszego wywodu. Z uwagi więc na ryzyko dowolnego wypełniania treści interesu publicznego przez ustawodawcę stanowisko TK prowokuje tym samym do postawienia pytania o realne znaczenie regulacji z art. 17 ust. 1 Konstytucji, a także celowość tworzenia i funkcjonowania samorządu zawodowego.

Powierzenie zadań publicznych wymusza – z jednej strony – ustanowienie nadzoru nad samorządem zawodowym ze strony państwa, a z drugiej – wyposażenie tego samorządu w źródła finansowania tych zadań.

Trybunał przyjmuje, że zasadność objęcia działalności samorządu zawodowego nadzorem wynika stąd, że zadania przekazane samorządom zawodowym na zasadzie decentralizacji pierwotnie należą do państwa. Ingerencja państwa w działalność samorządu zawodowego – w jedynej dopuszczalnej formie poza formą legislacyjną – uzależniona jest od wielu czynników. Do cech charakterystycznych nadzoru nad samorządem zawodowym należą bowiem zwłaszcza przedmiot, na który jest ukierunkowana działalność nadzorcza (działalność polegająca na sprawowaniu przez samorząd zawodowy nadzoru nad członkami samorządu i wykonywaniu zdecentralizowanych zadań publicznych), jej konkretna podstawa prawna (ustawa), jak również cele, jakie pełni nadzór nad samorządem zawodowym (zapewnienie należytego wykonywania funkcji publicznej, jaka została przekazana korporacji zawodowej na zasadzie decentralizacji). Trybunał generalnie nie odnosi się natomiast do kryterium, na którym powinna zostać oparta ingerencja nadzorcza.

Zdolność samorządu zawodowego do posiadania majątku i gospodarowania tym majątkiem oraz osobowość prawna tego samorządu odgrywają ważną rolę w kształtowaniu samodzielności wspomnianego samorządu. Orzecznictwo TK nie daje wystarczających podstaw do formułowania bardziej zdecydowanych poglądów co do zagadnienia osobowości prawnej samorządu zawodowego. Kardynalne znaczenie ma uznanie, że samorząd ten powinien działać w warunkach zabezpieczenia finansowego. Tym samym należy umożliwić samorządowi zawodowemu pozyskiwanie środków finansowych. Trybunał, podobnie jak przedstawiciele doktryny, dostrzega, że finanse samorządu zawodowego gwarantowane są zwłaszcza poprzez opłaty uiszczane przez członków korporacji. Ustawodawca jednak powinien stworzyć gwarancje, w myśl których wykonanie obowiązku wydania przez organ samorządu zawodowego uchwały składkowej będzie spełniać konstytucyjne standardy.

Dla określenia miejsca samorządu zawodowego w państwie dwa zagadnienia zdają się odgrywać ważną rolę. Chodzi o decentralizację w jej związku z zasadą pomocniczości, jak też identyfikowanie samorządu zawodowego przez podmiot zbiorowy inny niż państwo. Obie cechy są podnoszone w orzecznictwie TK.

Samorząd zawodowy polega na sprawowaniu administracji publicznej przez zbiorowość zainteresowanych osób. Działania w takich zbiorowościach jednak nie są podejmowane oddzielnie czy niezależnie od siebie. Jak się wydaje, w zależności od stopnia ich spójności określane są one przez Trybunał jako grupy, korporacje, wspólnoty. Dostrzeżenie tego faktu skłoniło TK do zwrócenia uwagi na niektóre właściwości samorządu zawodowego.

W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego aprobowany jest pogląd uznający samorząd zawodowy za korporację bądź grupę osób wyodrębnioną prawnie według kryterium wykonywania zawodu zaufania publicznego. Już w 2001 r. TK przyznał, że przymusową przynależnością do samorządu zawodowego należy objąć wszystkie osoby, które uważa się za osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Potem wielokrotnie wskazywał na obowiązkową przynależność w samorządzie zawodowym. Zasadność objęcia obowiązkowym członkostwem w samorządzie zawodowym Trybunał wyprowadza nie z piśmiennictwa prawniczego na temat istoty samorządu, wypowiedzi okołolegislacyjnych, historii czy zastanego przez ustrojodawcę stanu prawodawstwa, lecz z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji. Tym samym TK zdaje się ugruntowywać i legitymizować – przyjmowany też przed wejściem w życie Konstytucji – pogląd o samorządzie jako instytucji przymusowej. Dyskusje na temat tego zagadnienia jednak pokazują, że jest to zagadnienie sporne wśród badaczy prawa konstytucyjnego.

Powołując do życia samorząd zawodowy, tworzy się grupę zawodową posiadającą własną organizację wewnętrzną. Zarówno ustrojodawca, jak i Trybunał Konstytucyjny nie poświęcają jednak wiele uwagi tej kwestii. Generalnie, na podstawie wypowiedzi TK, można teraz wyróżnić zasady, według których należy kształtować organizację wewnętrzną samorządu zawodowego, tzn. zasady demokratycznego państwa prawnego i dobra wspólnego. Więcej wypowiedzi dotyczy sądownictwa dyscyplinarnego.

W rozprawie podkreślono, że wypowiedzi TK, które można odnieść do organizacji wewnętrznej samorządu zawodowego, są nieliczne. Orzecznictwo Trybunału w tym zakresie jednak zasługuje na aprobatę. Nie budzi bowiem większych wątpliwości to, że standardy demokratycznego państwa prawnego w ramach samorządu zawodowego oraz ochrona przez ten samorząd dobra wspólnego są tym, co umocni zaufanie publiczne do samorządu zawodowego.

Osobny problem w orzecznictwie TK to tworzenie prawa przez korporacje zawodowe. Dla wskazania ram prawotwórstwa samorządu zawodowego istotne znaczenie ma większość powiązanych ze sobą merytorycznie przepisów rozdziału III Konstytucji. Z jednej strony akty normatywne korporacji zawodowych podlegają wymaganiom przewidzianym dla aktu prawa wewnętrznego. Jest to pogląd, który uzyskał w doktrynie prawniczej wielu zwolenników. Z drugiej z kolei strony korporacje zawodowe nie mogą uzyskać kompetencji w zakresie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto TK przyjmuje, że ustawodawca może upoważnić samorząd zawodowy do dookreślenia niektórych spraw, nawet jeżeli tym samym samorząd ten zostanie upoważniony do ingerowania w określone wolności konstytucyjne osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Odrębną kwestią jest badanie zgodności z Konstytucją regulacji wewnątrz korporacyjnych. Trybunał uznaje za zasadniczo dopuszczalną kontrolę legalności takich regulacji (w trybie skargi konstytucyjnej), w tym postanowień kodeksów etyki zawodowej.

### **3.3. Zawód zaufania publicznego**

Istotne wnioski wynikają z orzecznictwa TK odnośnie do pojęcia zawodu zaufania publicznego.

Dyskusyjne jest w świetle wypowiedzi Trybunału, czy cechą zawodu zaufania publicznego jest wykonywanie zawodu na zasadzie samorządu zawodowego. W 2015 r. TK zaznaczył, iż utworzenie i funkcjonowanie samorządu zawodowego nie stanowi warunku wykonywania zawodu zaufania publicznego. Analiza wcześniejszych orzeczeń TK skłania jednak do przyjęcia przeciwnego stanowiska. Art. 17 ust. 1 Konstytucji natomiast nie

przesądza, czy warunkiem wykonywania zawodu zaufania publicznego jest utworzenie samorządu zawodowego.

W rozprawie wyrażono pogląd, że samorząd zawodowy odgrywa ważną rolę w kształtowaniu zasad wykonywania zawodu zaufania publicznego. Należy jednak zastrzec, iż samorząd zawodowy nie jest warunkiem wykonywania tego zawodu. Doprecyzowano, że art. 17 ust. 1 można odczytać jako preferencję aksjologiczną ustrojodawcy na rzecz stanowiska o potrzebie utworzenia samorządu zawodowego dla przedstawicieli zawodu zaufania publicznego.

Jest wiele powodów przemawiających za delimitacją zawodu zaufania publicznego od innych zawodów. Na podstawie analizy wyroków Trybunału, w perspektywie rozważań poszczególnych przedstawicieli nauki i rozwiązań prawnych, można uznać, że do cech tego zawodu należą: troska o dobre imię, godność, wolność, zdrowie, życie itp.; dostęp do informacji, które dotyczą życia prywatnego; ważne znaczenie społeczne. Ponadto chodzi także o zaufanie publiczne, które jest podstawą ustanawiania specyficznych zasad wykonywania zawodu, jak też źródłem zróżnicowanych oczekiwań i ważną cechą relacji międzyludzkich.

Dyskusja nad samorządem zawodowym może być determinowana przez uwzględnienie cech zawodu zaufania publicznego. Patrząc z tej perspektywy, można uznać, iż samorzady zawodowe, sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu, stają się współodpowiedzialne za dobro człowieka. To pokazuje, jak się wydaje, ważną cechą samorządu zawodowego, a mianowicie to, że dobro człowieka jest miarą także do poszukiwana znaczenia samorządu zawodowego.

Nadanie statusu zawodu zaufania publicznego należy do decyzji ustawodawcy. Niemniej jednak kwalifikacja zawodu jako zawodu zaufania publicznego nie powinna być jedynie wynikiem realizacji abstrakcyjnej idei wskazującej na konieczność lub sensowność powołania do życia zawodu zaufania publicznego, lecz także przekonań dotyczących istoty i kluczowych cech zawodu kwalifikowanego jako zawód zaufania publicznego, jak również zapatrywań odnośnie do „zawodu zaufania publicznego”. Wydaje się, że nie można tutaj tracić z pola widzenia zarówno wypowiedzi TK oraz wypowiedzi przedstawicieli nauki, jak i przekonań społecznych.

Analiza orzecznictwa TK pozwala stwierdzić, że Trybunał pozostawia organowi mającemu kompetencję do oceny, czy dany zawód jest zawodem zaufania publicznego, tzn. czy spełnia cechy zawodu zaufania publicznego, relatywnie szeroki zakres swobody decyzji. Przyjmowane sposoby wyznaczenia treści pojęcia zawodu zaufania publicznego otwierają

więc pole do dowolnych decyzji w tej dziedzinie. Niemniej jednak wyrażane w orzecznictwie TK rozwiązania oraz zastrzeżenia ograniczają tę dowolność.

### **3.4. Funkcje samorządu zawodowego**

Trybunał dostrzega również funkcje, jakie pełni samorząd zawodowy.

Reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego jest, obok sprawowania pieczy, jedną z podstawowych funkcji samorządu zawodowego. Nie jest tym samym pierwszą według hierarchii funkcją samorządu zawodowego. Kolejność funkcji samorządu zawodowego, jaka wynika z art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie ma zatem decydującego znaczenia, w każdym razie w świetle orzecznictwa Trybunału. W wyrokach doprecyzowuje się znaczenie funkcji reprezentacji, kilkakrotnie wskazując, że jest to reprezentowanie „na zewnątrz”. Jeżeli chodzi o przykłady zadań z obszaru funkcji reprezentowania, to trudno wskazać konkretne orzeczenia Trybunału oraz ukształtowane linie orzecnicze. Ponadto generalnie można uznać, że funkcja ta obejmuje członków korporacji zawodowej. Z ustaleń odnoszących się do orzecznictwa TK wynika również, że funkcja reprezentowania może wymykać się prostym kwalifikacjom. Z jednej strony przyznano, że reprezentowanie jest zadaniem publicznym, a z drugiej stwierdzono, iż pozycja samorządu zawodowego w sferze reprezentowania powinna być w największym stopniu wolna i samodzielna. W świetle wyroków TK nie jest jasne, jakiego rodzaju zadania – publiczne, wewnątrzorganizacyjne samorządu z elementem publicznym czy wewnątrzorganizacyjne samorządu – samorząd zawodowy wykonuje w tym obszarze swojej aktywności, ani czy źródłem tych zadań musi być ustawa.

Natura działań samorządu zawodowego jest złożona. Samorządom zawodowym należy zapewnić udział w realizowaniu funkcji sprawowania pieczy, która polega na zagwarantowaniu „należytego wykonywania zawodu”. Jest to, jak zauważa Trybunał, „stan docelowy” sprawowania pieczy.

W świetle pojedynczych orzeczeń TK wymóg należytego wykonywania określonych działań dotyczy nie tylko osób wykonujących zawody zaufania publicznego, lecz także samego samorządu zawodowego, co raczej nie powinno budzić sprzeciwu. Skoro samorzady zawodowe powołane zostały do tego, aby zapewniać zaufanie publiczne do osób wykonujących określony typ aktywności zawodowej, same muszą dołożyć wszelkich starań, aby zasługiwać na zaufanie publiczne i – w efekcie tego – należycie wywiązywać się ze swojej funkcji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zawody zaufania publicznego powinny

być wykonywane „w sposób założony i społecznie aprobowany”, co więcej, w taki sposób, by wzbudzały „realne” zaufanie publiczne.

W istotę sprawowania pieczy wpisana jest ingerencja w wolność wykonywania zawodu osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Funkcja sprawowania pieczy jest bowiem środkiem do zapewnienia – z jednej strony – należytego wykonywania zawodu, a z drugiej zaufania publicznego do osób wykonujących dany zawód. Funkcja sprawowania pieczy nie ogranicza się do ingerencji w wolność wykonywania zawodu osób wykonujących zawody zaufania publicznego bądź nadzoru nad wykonywaniem zawodu. Nie sposób wytłumaczyć, czym konkretnie jest, ponieważ granice sprawowania pieczy nie zostały przez ustrojodawcę jasno określone, chociaż – oprócz „nadzoru” nad należyтым wykonywaniem zawodu – pomocną kategorią w jej dookreśleniu, jak wynika z orzecznictwa TK, jest zwłaszcza „udzielanie wsparcia (pomocy) członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków”, jak również „egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania zawodu”.

Problemem, który TK mocno eksponuje, jest ujawniająca się w funkcjonowaniu samorządu zawodowego tendencja do realizowania interesu korporacji zawodowej kosztem interesu publicznego. W związku z tym Trybunał domaga się harmonijnego łączenia obu funkcji (reprezentowania i sprawowania pieczy) przez korporacje zawodowe. Tego rodzaju skłonności dobitnie ukazują złożoną naturę samorządu zawodowego i mankamenty tego samorządu. Problem został potraktowany bardzo poważnie przez ustrojodawcę, który w treści art. 17 ust. 1 Konstytucji aż dwa razy odwołuje się do interesu publicznego.

Klauzula interesu publicznego przybiera postać określoną w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wprawdzie niekiedy modyfikuje jej kształt słowny, lecz częściej w jego orzeczeniach przewija się, że samorząd zawodowy sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Takie wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego świadczą o potrzebie sprawowania pieczy w ramach, jakie wyznacza interes publiczny. Tym samym TK wskazuje na granice i cel sprawowania pieczy, chociaż najczęściej na jej ramy i ukierunkowanie.

Trybunał Konstytucyjny nie doprecyzowuje znaczenia „interesu publicznego”. Wydaje się, że brak stanowczej wypowiedzi TK nie jest przypadkowy. Koresponduje on z utrwalonym w doktrynie prawniczej poglądem, w myśl którego interes publiczny jest klauzulą generalną, a więc kategorią zmienną. Orzeczenia Trybunału nie przesądzają, co należy rozumieć przez termin „interes publiczny”, niemniej jednak zdradzają pewien sposób myślenia o nim. Ważne znaczenie ma odesłanie do ważenia wartości i zakaz utożsamiania



interesu publicznego z interesem korporacji zawodowej. Z wypowiedzi Trybunału wynika, że interes publiczny nie jest terminem, któremu można nadać dowolną treść, jak również nie jest kategorią pustą.

Trybunał wychodzi z założenia, że zakres pieczy czy termin „piecza” należy rozumieć szeroko. Gdy TK mierzy się z problemem naboru do zawodu, zwraca uwagę, że samorządom zawodowym należy zapewnić możliwość dokonania oceny, czy osoba ubiegająca się o status osoby wykonującej zawód zaufania publicznego daje rękojmię należytego wykonywania zawodu. Nie ma zatem powodu, aby uznać, że sprawowanie pieczy ogranicza się tylko do osób już wykonujących zawody zaufania publicznego. Z kolei gdy analizuje problem nietypowych dla samorządu zawodowego zadań, stwierdza, że zadania te mieszczą się w zakresie pieczy, także przez to, że są subsydiarne wobec zadań wykonywanych w ramach zawodu. Wobec tego można uznać, że sprawowanie pieczy nie odnosi się ściśle do sytuacji wykonywania zawodu. Zakres pieczy nie jest jednak zawsze rozumiany szeroko. Przy analizie ustawowych upoważnień do wydania aktów wewnętrznych korporacji zawodowych TK obcuje przy jej wąskim znaczeniu, ograniczonym zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Uzasadnienia poszukuje się w literalnym odczytaniu treści art. 17 ust. 1 Konstytucji i potrzebie podporządkowania działalności prawodawczej samorządu zawodowego art. 93 Konstytucji.

Trybunał uznaje zadania z obszaru sprawowania pieczy za zadania publiczne. Niekiedy ogólnie zwraca uwagę na ich publiczny charakter. Działalność samorządu zawodowego w zakresie sprawowania pieczy wymaga zatem nadzoru ze strony państwa, źródeł finansowania i podstawy prawnej wynikającej z ustawy. Rozdział zadań publicznych pomiędzy państwo i grupy zawodowe z kolei stanowi proces, który można zoperacjonalizować za pomocą zasady pomocniczości. Natomiast ich recentralizacja wymaga respektowania przesłanek wyróżnionych w orzeczeniach TK.

Na podstawie analizy orzecznictwa TK można przyjąć, że w celu przyjęcia konstrukcji samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, należy samorząd zawodowy wyposażyć w zadania publiczne, które stanowią środek do realizacji funkcji sprawowania pieczy. Sprawowanie pieczy stanowi bowiem podstawowe zadanie publiczne, jakie do zrealizowania mają samorzady zawodowe na zasadzie decentralizacji. W celu przyjęcia, że regulacja samorządu zawodowego czyni zadość art. 17 ust. 1, samorząd zawodowy powinien móc równocześnie reprezentować określony krąg osób.

Cele badawcze zostały osiągnięte w pracy. Należy zastrzec, że uzasadnienia regulacji art. 17 ust. 1 Konstytucji trzeba poszukiwać innymi metodami. Z drugiej strony z analizy prac konstytucyjnych wynika, że opis istotnych terminów prawnych na podstawie materiałów przygotowawczych wydaje się mieć ograniczone znaczenie. Ustalenia trybunalskie natomiast nie powinny być traktowane bezrefleksyjnie, albowiem niektóre z nich zasługują na krytyczne spojrzenie, choćby z uwagi na ich niejednoznaczność, oszczędne konstatacje TK na temat poszczególnych zagadnień czy też wnioski wynikające z konfrontacji ustaleń TK z innym materiałem interpretacyjnym. Przeprowadzone badania pozwoliły jednak potwierdzić hipotezę badawczą. Badania także prowadzą do konkluzji, że Trybunał nie tylko przeniósł na grunt orzecznictwa powszechnie znane ustalenia nauki prawa, lecz także rozwinął treść samorządu zawodowego. Na wyróżnienie zasługuje pogląd, w myśl którego sprawowanie pieczy musi być oparte na racjonalnych przesłankach. Należy także wyeksponować myśl, iż samorząd zawodowy nie stanowi jedynie środka do realizacji zadań publicznych. TK bowiem dostrzega w nim również treści społeczne. Jednocześnie badania pozwalają uznać, że Trybunał przedstawił spójną wizję samorządu zawodowego jako formy decentralizacji.