

Krzysztof Świdorski\*

## Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego

### The constitutional model of custody for professions of public trust

**Abstract.** The article presents selected problems concerning custody for persons with professions of public trust. First, attention is drawn to the historical understanding of custody. In the past, custody was perceived as a manifestation of managing administration. The current way of thinking about custody results from the custody model contained in Art. 17 section 1 of the Constitution of the Republic of Poland. Exercising custody is one of the forms of coercive professional self-governing body activity. Custody is exercised by an entity endowed with administrative power, which is a component of public authorities. The purpose of custody is to protect the public interest, understood primarily as building public trust. The basic factors that build public trust are high professionalism of services, the obligation to maintain professional secrecy, and providing citizens with full information about the service provided. Activities undertaken as part of the exercise of custody serve the purpose of enhancing and protecting public trust.

Custody is exercised with regard to persons performing professions of public trust. Such persons remain outside the public administration and perform professional activities on their own account and in their own name. These are private individuals that render specialized services which are important from the point of view of the basic goods of an individual, such as health, property interests or personal rights. Administrative custody is exercised to ensure that the needs of citizens are properly met.

The competent professional self-government bodies should ensure the conditions for providing citizens with the best quality services in the field of health care, legal protection, property protection and wherever public safety is concerned. Exercising custody by professional self-governments makes it possible

---

\* Economic and Social Observatory in Łódź, Poland | Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne w Łodzi, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-1722-592X>, e-mail: [kswiderski001@gmail.com](mailto:kswiderski001@gmail.com).

to interfere with authority in socially important activities undertaken by persons outside the structures of public administration.

**Keywords:** custody – professions of public trust – public interest

## Wprowadzenie

Pojęcie pieczy występuje przede wszystkim w prawie rodzinnym. Ustawodawca utworzył system pieczy zastępczej, który obejmuje instytucje, osoby, a także działania, które pozwalają na zapewnienie dziecku czasowej opieki oraz wychowania, gdy nie mogą zapewnić ich rodzice<sup>1</sup>. Uregulowane zostały przypadki pieczy nad osobą i majątkiem dziecka, jak również pieczy nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką<sup>2</sup>. Źródłem takiej pieczy jest władza rodzicielska lub orzeczenie sądu opiekuńczego. Znana jest także stała piecza nad małoletnim do 13. roku życia lub osobą niepoczytalną wykonywana bez obowiązku ustawowego ani umownego<sup>3</sup>.

W piśmiennictwie wyróżnia się ponadto pieczę wykonywaną w ramach umowy o udostępnienie skrytki bankowej<sup>4</sup>. Pojęcie pieczy występuje również przy umowach o usługi na rzecz towarów, np. umowie składu, umowie przewozu, spedycji lub dostarczenia przesyłki. We wskazanych przypadkach piecza może polegać na staraniu, aby stan rzeczy przez okres obowiązywania umowy nie uległ pogorszeniu. Na obszarze prawa zobowiązań piecza jest terminem, który pojawia się w piśmiennictwie, ale jest nieobecny w przepisach<sup>5</sup>.

W rozważaniach dotyczących prawa administracyjnego pojęcie pieczy nie ma samodzielnego znaczenia i pojawia się sporadycznie. Traktowane jest np. jako funkcja ochrony zabytków oraz opieki nad nimi<sup>6</sup>. Współcześnie pojęcie „pieczy” nie stanowi przedmiotu pogłębionego

<sup>1</sup> Art. 32 do art. 139b Ustawy z dnia 9 VI 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1426).

<sup>2</sup> Art. 95 § 1, art. 155 § 1 Ustawy z dnia 25 II 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2809).

<sup>3</sup> Art. 427 zd. 2 Ustawy z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610), dalej: „k.c.”.

<sup>4</sup> P. Bryłowski, *Umowa o udostępnienie skrytki sejfowej*, w: *Pozakodeksowe umowy handlowe*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2018, s. 609–628.

<sup>5</sup> Np. J. Napierała, *Obowiązek pieczy nad rzeczą w umowie składu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1976, nr 38(3), s. 33–45.

<sup>6</sup> Por. M. Ćwikła, *Piecza nad polskim dziedzictwem kulturowym w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – aspekty wybrane*, w: *Troska o zachowanie dóbr kultury*, pod red. M. Różańskiego, A. Dzikowskiego, Olsztyn 2018, s. 19–30.

zainteresowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. W dawniejszym piśmiennictwie piecza była przedstawiana jako funkcja wykonywania administracji zawiadowczej. Tak szerokie rozumienie pieczy nie znajduje aktualnie potwierdzenia w ustawodawstwie.

W prawie administracyjnym termin „piecza” bywa stosowany jako zbiorcze oznaczenie rozległego wachlarza działań o różnym charakterze – takich jak doradztwo, instruktaż, wspieranie, sprawowanie kontroli i nadzorowanie, wreszcie decydowanie o sytuacji podmiotu poddanego pieczy. Wyrażane jest przekonanie, że nie sposób określić cech konstytucyjnych pieczy, jest to bowiem pojęcie niedookreślone, występujące w różnych znaczeniach, używane okazjonalnie lub blankietowo. Z drugiej strony owo niedookreślenie zapewnia elastyczność, która ma być wartością samą w sobie<sup>7</sup>.

Na tak zarysowanym tle szczególną doniosłość posiada przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który określa wzorzec sprawowania pieczy na osobami wykonującymi zawody zaufania publicznego<sup>8</sup>. Podmiotem wyposażonym we władzę sprawowania pieczy jest samorząd zawodowy, a ściślej jego ustawowo wskazane organy. Określenie istotnych atrybutów pieczy nad zawodami zaufania publicznego związane jest z uchwyceniem korelacji pieczy z władztwem publicznym, interesem publicznym i zaufaniem instytucjonalnym.

Analiza teoretyczna pojęcia pieczy nad zawodami zaufania publicznego może służyć do opracowania wzorca takiej pieczy poprzez wskazanie jej konstytucyjnych atrybutów. Ustawy powołujące kolejne samorządy zawodowe wprowadzają wiele rozwiązań o charakterze kazuistycznym. Organy samorządu zawodów zaufania publicznego zostały wyposażone w rozmaite instrumenty administracyjnoprawne mające na celu sprawowanie pieczy nad członkami konkretnej organizacji (izby, rady). Dlatego poszczególne problemy i sytuacje sporne są rozwiązywane tylko w granicach stosowania danego instrumentu administracyjnoprawnego bez odwołania się do „nadrzędnej” konstrukcji pieczy. Tymczasem gdyby sprawowanie pieczy przestało być traktowane jako przejaw jakichś niedookreślonych intencji, ale przybrało realny kształt obowiązującego wzorca, wówczas mogłoby dojść do ujednoczenia sprawowania pieczy. Pożądanym rozwiązaniem jest ustalenie

<sup>7</sup> I. Korczak-Kubalski, *Pieczka przy nadzorze administracyjnym*, „Przeгляд Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2020, nr 19(1), s. 45–46.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

koniecznych atrybutów pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Dopiero wedle takiego wzorca można przejść do kształtowania rozwiązań szczegółowych, pilnując, aby każde uprawnienie organów samorządu zawodowego wobec jego członków było zawarte i umocowane w sprawowaniu pieczy.

Celem niniejszych rozważań jest ustalenie charakteru prawnego pieczy nad zawodami zaufania publicznego. Chodzi o sprawowanie pieczy na podstawie kompetencji, z których korzystają organy samorządów zawodowych wobec osób wykonujących zawody zaufania publicznego na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Omawiana instytucja będzie badana pod kątem zdolności do realizacji konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Natomiast konkretne instrumenty administracyjnoprawne służące do sprawowania pieczy uregulowane zostały w ustawach zwykłych, na mocy których powołano poszczególne izby zawodowe.

Tytułem wstępu należy przybliżyć obraz semantyczny słowa „piecza”. Piecza wywodzi się od zapomnianego już czasownika „piec się”, który oznacza ‘palić, martwić się’. Mimo że czasownik „piec się” znaczył początkowo ‘cierpieć ból od gorąca, ognia’, już w połowie XV wieku skojarzony został z cierpieniem psychicznym. Pod wpływem zasygnalizowanej analogii rozwinęło się znaczenie ‘martwić się o coś’, z którego później wyłoniła się treść ‘troszczyć się’. Piecza u swych źródeł pełniła funkcję nazwy bólu doznanego na skutek oparzenia (pieczenia), jednak od staropolszczyzny podstawowym znaczeniem tego derywatu był sens: ‘opieka, troska, staranie’. Ewolucja semantyczna pieczy w kierunku opieki i troski mogła nastąpić także wskutek przejścia łacińskiego terminu *cura* (opieka)<sup>9</sup>.

## 1. Piecza – nawiązania historyczne

Na początek należy zwrócić uwagę na to, jak pojęcie pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, znacząco różni się od tradycyjnego rozumienia pieczy w prawie administracyjnym. Zacząć trzeba od historycznych relacji pomiędzy policją administracyjną a pieczą. Dawne poglądy i opinie na temat pieczy pokazują, że była ona pojmowana jako pewna ogólna funkcja władzy publicznej polegająca na zaspakajaniu

<sup>9</sup> Z. Krótki, *Polskie leksemy o rdzeniu piecz-/piek- pochodne od piec się*, „Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza” 2015, t. 22(42), nr 2, s. 69–72.

potrzeb publicznych. Tymczasem pojęcie pieczy zamieszczone w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ma wyraźnie zawężone znaczenie. Pod względem podmiotowym piecza, w rozumieniu wskazanego przepisu, sprawowana jest tylko wobec osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Natomiast pod względem przedmiotowym piecza jawi się jako wykonywanie władztwa administracyjnego w granicach interesu publicznego i dla ochrony zaufania instytucjonalnego. W analizowanym przepisie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP sprawowanie pieczy zredukowane zostało do swoistej formy działania zdecentralizowanej administracji publicznej wobec osób wykonujących zawody kluczowe z perspektywy potrzeb społecznych.

St. Kasznica, opisując środki działania administracji publicznej, wyróżnił: kary administracyjne, policję administracyjną, rzeczy publiczne, wyłączenie, ograniczenie własności i przebudowę ustroju gospodarczego<sup>10</sup>. Autor ten uznał pieczę administracyjną za dopełnienie funkcji policyjnej. Słowo „policja” wywodzi się od greckiego *politeja*, które oznacza ‘ustrój państwa’. Z upływem czasu pojęcie policji uległo zawężeniu do administracji wewnętrznej państwa do porządku publicznego. St. Kasznica przyjmuje termin „policja” do oznaczenia określonej funkcji państwa, pewnego kierunku działalności państwowej. U źródła działalności policyjnej państwa dostrzega po pierwsze zjawiska zagrażające bezpieczeństwu, takie jak działanie sił przyrody, choroby zakaźne czy przestępczość. Po drugie – zjawiska będące konsekwencją konfliktu interesów jednostkowych z interesem szerszej zbiorowości. Zadaniem władzy administracyjnej jest niedopuszczenie do naruszenia spokoju społecznego i ładu<sup>11</sup>.

Celem policji administracyjnej jest ochrona lub przywrócenie porządku publicznego za pomocą środków przymusu. Jednak same działania policyjne nie wyczerpują zakresu aktywności administracji publicznej. St. Kasznica wskazuje na pieczę administracyjną jako formę działań zawiadowczych i organizatorskich. Jego zdaniem funkcja policyjna „[r]ozwija się równoległe obok drugiej funkcji – pieczy administracji. Gdy piecza ma na celu bezpośrednio lub pośrednio zaspokojenie potrzeb publicznych, ma zatem charakter pozytywny, policja zmierza jedynie do usunięcia tego wszystkiego co zagraża dobru powszechnemu, ma zatem charakter negatywny. Oba te kierunki działania występują w każdym dziale administracji i nieraz najściślej spletają się ze sobą.

<sup>10</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 146–173.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 152.

W zakresie np. administracji rolnictwa piecza zmierza do podniesienia produkcji rolnej przy pomocy melioracji, doświadczalnictwa, racjonalnej hodowli, podniesienia oświaty zawodowej, organizacji kredytu, spółdzielczości itp., a policja rolna zwalcza choroby zwierzęce, szkodniki roślinne, zamachy na własność polną itp.”<sup>12</sup>.

Również T. Bigo dokonał rozróżnienia pojęć „policji administracyjnej” oraz „pieczy administracyjnej”. W jego ocenie policja administracyjna stanowi „[j]eden kierunek działalności administracyjnej, mianowicie działalność, która przy zagrożeniu względnie użyciu przymusu zmierza do zwalczania i zapobiegania naruszeniom porządku publicznego. Jest to jedna strona działalności władz administracji publicznej, przenikająca wszystkie działy administracji wewnętrznej. Policja nie stanowi w tym znaczeniu jakiegoś osobnego działu administracji. Policja jest tylko jednym kierunkiem działalności administracyjnej. Dopełnieniem jej jest piecza administracyjna. Podczas gdy policja ma charakter negatywny – zapobiega naruszeniom porządku publicznego – to piecza jest działalnością pozytywną, zmierza bezpośrednio lub pośrednio do zaspokojenia potrzeb zbiorowych”<sup>13</sup>.

T. Bigo dzielił czynności administracyjne na czynności faktyczne i czynności prawne. Akt pieczy zakwalifikował jako indywidualny akt oparty na prawie publicznym, który nie ma charakteru władczego<sup>14</sup>. Zdaniem T. Bigo akt pieczy należy do czynności opartych na prawie publicznym, które odnoszą się wprawdzie do konkretnych sytuacji, ale nie mających formy i charakteru objawu woli organu administracyjnego. Do tej kategorii należą „[c]zynności tego rodzaju, jak zawiadomienia, ogłoszenia, doręczenia urzędowych pism, pewne czynności z zakresu postępowania, np. wezwanie do składania w postępowaniu pewnych oświadczeń, akty pieczy, czynności oparte na prawie publicznym ale nie mające charakteru władczego np. czynności urzędów zatrudnienia, czynności informacyjne itp.”<sup>15</sup>.

T. Bigo dzielił działania państwa na władcze oraz tzw. działalność zawiadowczą, do której należy w szczególności akt pieczy. Aktom pieczy

<sup>12</sup> Ibidem, s. 153.

<sup>13</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 165.

<sup>14</sup> B. Adamiak, *Koncepcja aktu administracyjnego w wizji Tadeusza Bigi*, w: *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, pod red. T. Kocowskiego, P. Lisowskiego, M. Paplickiego, Wrocław 2020, s. 100.

<sup>15</sup> T. Bigo, op. cit., s. 115–116.

nadawano szerokie znaczenie zaliczając do nich np. czynności popierania inicjatyw społecznych lub prywatnych, prowadzenie urzędów ewidencyjnych na potrzeby publiczne, pouczenia, upomnienia, zawieranie umów, a także budowę infrastruktury publicznej<sup>16</sup>.

Wypowiedziano także pogląd, że podstawą działalności określanej mianem pieczy było zaspokajanie potrzeb publicznych w sposób twórczy, kreacyjny. Dlatego wskazywano, że piecza publiczna to nazwa administracji twórczej<sup>17</sup>.

Podobnie A. Peretiatkowicz wyróżniał dwa rodzaje aktywności państwa: działalność zwierzchnią o charakterze władczym oraz działalność za pomocą środków właściwych podmiotom prywatnym. Pieczę administracyjną uznawał za działanie państwa jako podmiotu prywatnego<sup>18</sup>.

Na związki pieczy z państwem policyjnym zwracał uwagę także S. Duszniak. Autor ten zauważył, że pojęcie opieki (pieczy) zostało terminologicznie zaczerpnięte z prawa prywatnego, w którym jego znaczenie ustalone jest przez prawo rzymskie (*tutela, cura, kuratela*), a rozwinięte w ustawodawstwie nowożytnym. W prawie publicznym opieka wiąże się głównie z państwem policyjnym, gdzie „[p]aństwo – opiekun przytłaczało gminę swą baczną opieką aż do pozbawienia jej wszelkiej samodzielności działania”<sup>19</sup>. Takie rozumienie pieczy oraz policji administracyjnej odeszło do historii. Pojęcie „pieczy” zostało zawężone do pozytywnego znaczenia, poprzez zaakcentowanie zaangażowania, silniejsze podkreślenie obowiązku troski o dane sprawy. Powierzenie jakiejś jednostce obowiązku sprawowania pieczy powoduje, że nadzór nie jest tylko „[m]echaniczną funkcją pozbawioną wyrazu życia”<sup>20</sup>. Tym samym pieczę administracyjną odróżnia od nadzoru i kontroli podwyższone i permanentne zaangażowanie oraz troska o stan powierzonych spraw.

Określenie „państwo policyjne” oznaczało państwo administrujące, państwo prowadzące działalność zwaną pieczą, mającą za zadanie bezpośrednio lub pośrednio zaspokajanie potrzeb publicznych. Wykonując tak rozumianą pieczę, organy administracji nie ograniczały się tylko do ochrony legalności i formalnych uprawnień jednostki, lecz

<sup>16</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>17</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 22.

<sup>18</sup> A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 11.

<sup>19</sup> S. Duszniak, *Terminologia z zakresu czynności nadzorczych i kontrolnych*, „Gazeta Administracji” 1948, nr 1–2, s. 62–63.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 62.



występowały w roli organizatora społeczeństwa. Organy administracji podjęły zadanie dbałości o dobrobyt i pomyślność społeczeństwa co najmniej w takim zakresie, w jakim nie mogły tego uczynić jednostki<sup>21</sup>.

Klasykny podział na administrację władczą (imperium) i administrację zawiadowczą (gestia) ma już w dużej mierze charakter historyczny, gdyż we współczesnym państwie prawa obie funkcje straciły wyrazistość. Obecnie sposób myślenia o administracji kształtują koncepcje tworzące nurt nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), a także ich późniejsze rozwinięcie w postaci idei zarządzania publicznego (*Public Governance*). Widoczny jest rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy wykorzystania zasobów zewnętrznych w realizacji zadań publicznych. Następuje powierzenie w drodze umowy niektórych zadań publicznych organizacjom pożytku publicznego. Procedury zamówień publicznych pozwalają skorzystać z mechanizmów rynkowych. Wobec tego otwarta została możliwość współadministrowania, a także administrowania za pomocą podmiotów trzecich. Rozwijanie partycypacji, współpracy i koordynacji różnych podmiotów wewnątrz administracji publicznej wpływa na jej funkcje. Administracja publiczna w większym stopniu ma organizować zaspakajanie potrzeb społecznych, a nie bezpośrednio je zaspakajając. W epoce usług outsourcingowych trudno znaleźć miejsce na tradycyjne pojęcie pieczy. Funkcje administracji publicznej dostosowują się do aktualnych czynników ustrojowych, politycznych i światopoglądowych.

Dlatego w dalszych rozważaniach nie będzie nawiązania do tradycyjnego rozumienia pieczy jako funkcji administracji zawiadowczej. Podjęta natomiast zostanie próba ujęcia charakteru normatywnego pieczy w znaczeniu, w jakim występuje ona w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

## 2. Konstytucyjne uwarunkowania sprawowania pieczy

Refleksje lub raczej skrótove uwagi na temat pieczy wypowiedane są sporadycznie na marginesie głównych rozważań dotyczących nadzoru i kontroli jako konstrukcji teoretycznych. Pewnym wyjątkiem jest problematyka sprawowania pieczy nad osobami wykonującymi zawody

---

<sup>21</sup> A. Pakuł, *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego. Objawy policyzacji demokratycznego państwa prawnego*, w: *Cywilizacja administracji publicznej – księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2018, s. 380.



zaufania publicznego<sup>22</sup>. Wprowadzenie w tym zakresie regulacji na poziomie ustawy zasadniczej inspiruje do większego zainteresowania pojęciem pieczy nad zawodami zaufania publicznego.

Wiele pojęć prawnych występujących w Konstytucji RP uzyskało w drodze wykładni Trybunału Konstytucyjnego (TK) szerszy zakres znaczeniowy, niż przypisał im ustawodawca zwykły na obszarze danej gałęzi prawa. Spostrzeżenie powyższe nie musi się odnosić do terminu „piecza”, ten bowiem – w znaczeniu, w którym występuje w Konstytucji RP – powtórzony został w kilku ustawach jako refleks regulacji konstytucyjnej<sup>23</sup>. Pojęcie pieczy nie ma osobnej definicji w ustawach regulujących status i pragmatykę poszczególnych zawodów zaufania publicznego. Wobec tego odwołanie się do konstytucyjnej funkcji pieczy może mieć istotny walor poznawczy w badaniach nad tą instytucją.

Zamieszczona w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP formuła o sprawowaniu przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony została dokładnie powtórzona tylko w odniesieniu do lekarzy i lekarzy dentyistów oraz rzeczników patentowych<sup>24</sup>. Z kolei w przypadku lekarzy weterynarii i komorników (asesorów, aplikantów) piecza obejmuje należyte i sumienne wykonywanie obowiązków przez te grupy zawodowe<sup>25</sup>. Jeszcze bardziej skrócona formuła sprawowania pieczy dotyczy

---

<sup>22</sup> Np. M. Jackowski, *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11–12, s. 226–232; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, pod. red. S. Legata, M. Lipińskiej, Warszawa 2002, s. 33–38.

<sup>23</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 19 IV 1991 r. o izbach aptekarskich (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1850); art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 2 XII 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1342); art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 11 IV 2001 r. o rzecznikach patentowych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 303); art. 195 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 22 III 2018 r. o komornikach sądowych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1691 ze zm.); art. 10 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 154); art. 62 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1213 ze zm.).

<sup>24</sup> Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 2 XII 2009 r. o izbach lekarskich; art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 11 IV 2001 r. o rzecznikach patentowych.

<sup>25</sup> Art. 10 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych; art. 195 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 22 III 2018 r. o komornikach sądowych.

wykonywania zawodów fizykoterapeuty i farmaceuty. W pierwszym przypadku chodzi o sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu fizjoterapeuty<sup>26</sup>. W drugim przypadku mowa tylko ogólnie o pieczy nad wykonywaniem zawodu farmaceuty, bez precyzowania, czy farmaceuta ma postępować należycie, sumiennie lub rzetelnie<sup>27</sup>. W innych ustawach regulujących status i funkcjonowanie zawodów zaufania publicznego brak wzmianki o pieczy sprawowanej przez organy samorządu zawodowego.

W takiej sytuacji rośnie znaczenie konstytucyjnego wzorca pieczy sformułowanego w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca zwykły jeśli w ogóle sięga do pojęcia pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, to poprzestaje na mniej lub bardziej bezpośrednim nawiązaniu do zapisu konstytucyjnego.

Nie można zgodzić się z tezą, że użyte przez ustrojodawcę sformułowanie „sprawowanie pieczy” ma charakter niedookreślony i „nikły walor jurydyczny”, gdyż jest to zwrot nieznany językowi prawnemu<sup>28</sup>. Pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego sprawują organy samorządu zawodowego na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Przywołany przepis stanowi, że można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Wymienione samorządy zawodowe działają w dwóch kierunkach. Po pierwsze, reprezentują członków korporacji na zewnątrz wobec organów władzy i innych podmiotów, a także zarządzają wewnętrznymi sprawami organizacji. Po drugie, sprawują pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

Regulacja dotycząca pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego zamieszczona została w Rozdziale I „Rzeczpospolita” (art. 1–29) Konstytucji RP. W tej jednostce redakcyjnej znalazły się najważniejsze zasady ustrojowe. Samorząd zawodowy (art. 17) został wymieniony razem z samorządem terytorialnym (art. 15–16) jako przejaw decentralizacji władzy publicznej. Wprawdzie pojęcie decentralizacji władzy publicznej zostało odniesione do ustroju terytorialnego, lecz niewątpliwie decentralizacja może być realizowana również w innych

<sup>26</sup> Art. 62 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty.

<sup>27</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 19 IV 1991 r. o izbach aptekarskich.

<sup>28</sup> W. Wołpiuk, *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny...*, s. 147.

formach. Dlatego w art. 17 wskazano na samorząd zawodowy (ust. 1) i gospodarczy (ust. 2) jako szczególną postać decentralizacji rzeczowej.

Zwrócić należy uwagę na dysproporcję pomiędzy bardzo szerokim zakresem zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego a niewielkim zakresem podmiotowym i przedmiotowym władztwa publicznego przekazanego do samorządu zawodowego. O ile samorząd terytorialny wymaga regulacji konstytucyjnej, o tyle samorząd zawodowy stanowi z reguły przedmiot regulacji ustawowych. Wypowiedziano wprost pogląd, że treść zamieszczona w art. 17 Konstytucji RP w istocie nie należy do materii konstytucyjnej, jednak z uwagi na presję ze strony środowisk zawodowych problematyka ta znalazła wyraz w ustawie zasadniczej<sup>29</sup>. Do utworzenia obligatoryjnego samorządu zawodowego wymagana jest forma ustawy i zarazem jest to forma wystarczająca.

W przypadku samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, wolno posługiwać się zwrotem „decentralizacja rzeczowa”, która stanowi inny kierunek niż decentralizacja terytorialna<sup>30</sup>. Samorząd zawodowy określić można jako publicznoprawny związek przymusowy, który jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a równocześnie formą partycypacji obywateli w jej sprawowaniu<sup>31</sup>. Samorząd zawodowy sprawuje – z woli ustawodawcy – władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Współcześnie samorząd zawodowy jest rozumiany jako wykonywanie zdecentralizowanej administracji publicznej, a jego istotą jest przekazanie zarządu sprawami publicznymi zrzeszeniom obywateli zorganizowanych z mocy ustawy w korporacje prawa publicznego<sup>32</sup>.

Analiza poszczególnych orzeczeń TK prowadzi do wniosku, że wyraźnie uznał on za zawody zaufania publicznego: adwokata, radcę prawnego, komornika, doradcę podatkowego, rzeczownika patentowego, notariusza i doradcę inwestycyjnego. Zresztą sam ustawodawca intencjonalnie nadał wymienionym profesjom regulację charakterystyczną dla zawodów zaufania publicznego. Takie same ramy prawne stworzono dla osób wykonujących zawód: biegłego rewidenta, lekarza, lekarza dentystry,

<sup>29</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 24.

<sup>30</sup> Por. J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 62–74.

<sup>31</sup> Wyrok TK z 24 III 2015 r., sygn. akt K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

<sup>32</sup> M.A. Waligórski, *Izby samorządu zawodowego*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Szreniawskiego, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 97–98.

lekarza weterynarii, aptekarza, pielęgniarki, położnej oraz psychologa. Powyższe wyliczenie pokazuje, jak istotnych dziedzin życia społecznego dotyczy działalność poddana pieczy samorządu zawodowego.

Przedstawiona wyżej lista zawodów zaufania publicznego może budzić pewne kontrowersje. Dla przykładu, w przypadku zawodów prawniczych żywa była dyskusja, czy samorzady adwokacki i radcowski należą do zawodów zaufania publicznego<sup>33</sup>. Stabilny był pod tym względem status notariuszy, ale już w przypadku komornika jego pozycja prawna bardziej zasługuje na miano służby niż zawodu. Zakres sprawowania pieczy przez poszczególne samorzady zawodowe jest zróżnicowany, ponieważ udział konkretnych zawodów w wykonywaniu administracji publicznej jest niejednolity.

Reżim prawny korporacji zawodowych, których zasadniczym celem funkcjonowania jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, zasadza się na przymusowej przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody<sup>34</sup>. Od osób wykonujących zawody zaufania publicznego ustawodawca wymaga specjalnego wykształcenia i wysokich kwalifikacji moralnych. Ze względu na szczególną rolę społeczną zawodów zaufania publicznego ustawodawca może ograniczać wolność wykonywania takiego zawodu lub działalności gospodarczej. Aby zapewnić zachowanie wysokich standardów zawodu zaufania publicznego, konieczne stało się powierzenie samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego. Do kompetencji takich należy m.in. decydowanie o prawie wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie rejestru osób aktualnie go wykonujących.

Czynności składające się na pojęcie pieczy można umieścić w katalogu form działania administracji publicznej. Samorząd zawodowy ma moc wydawania jednostronnych zarządzeń i aktów indywidualnych, które korzystają z domniemania ważności i mogą być wprowadzone w życie przez zastosowanie środków przymusu państwowego. Mieszczą się tutaj takie akty jak wpisanie na listę osób wykonujących dany zawód, wykreślenie z listy czy orzeczenie kary dyscyplinarnej. Władztwo administracyjne można zdefiniować zaś jako „[z]awężone z uwagi na kryterium podmiotowe władztwo państwowe (publiczne),

<sup>33</sup> M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 95–102.

<sup>34</sup> Wyrok TK z 22 V 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

przysługujące niepodzielnie państwu jako organizacji, a wynikające z władzy państwowej (publicznej), sprowadzające się do zakresu mocy normatywnie wyznaczonych atrybutów, w jakie wyposażona jest administracja publiczna, przejawiające się zaś (jest to istota władztwa administracyjnego) w ustalaniu (pośrednim i bezpośrednim) sfery praw i obowiązków podmiotów znajdujących się poza jej organizacją (w sensie ścisłym) bądź też w jej organizacji (w sensie szerokim)<sup>35</sup>.

W zakresie sprawowania pieczy nad zawodami zaufania publicznego nie mieszczą się czynności społeczno-organizacyjne. Są to w szczególności czynności integracyjne, szkoleniowe i pomocowe na rzecz środowiska tworzącego daną korporację zawodową. Poza zakres sprawowania pieczy wychodzi także reprezentacja. Samorząd zawodowy reprezentuje interesy grupowe swoich członków na zewnątrz. W szczególności może przedkładać projekty rozwiązań ustawowych czy za pomocą działań promocyjnych budować pozytywny wizerunek społeczny danego zawodu. Z kolei wewnętrzna aktywność może przejawiać się w stosowaniu rozmaitych form instruktażu, doradztwa, wyjaśniania i innej pomocy. Na ważnym miejscu stawiane jest doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w zawodzie. Wśród zadań należących do samorządów zawodowych znajdują się zarówno zadania o charakterze publicznym, jak i zadania, które mają charakter wewnętrzny, zwłaszcza zadania organizacyjne i finansowe<sup>36</sup>.

W przypadku czynności mieszczących się w pojęciu reprezentacji na zewnątrz, a także w przypadku szerokiego wachlarza czynności wewnętrznoorganizacyjnych i finansowych, mogą one z powodzeniem zostać podjęte przez stowarzyszenie działające na zasadach ogólnych. Stowarzyszenie takie może prowadzić formy doskonalenia zawodowego i integracji środowiska. Nie ma przeszkód, aby przedmiotem swojej misji uczyniło propagowanie wśród dobrowolnych członków stowarzyszenia określonego zbioru zasad etycznych. Można nawet dopuścić utworzenie sądu koleżeńskiego o cechach honorowych. Pewne wątpliwości dotyczą ustalania składek członkowskich. Z jednej strony jest to sfera wewnętrznoorganizacyjna, ale jednocześnie wskazuje się, że składka jest świadczeniem publicznym o charakterze zbliżonym do danin publicznych<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 104–105.

<sup>36</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 14 XII 2010 r., sygn. akt K. 20/2008, OTK ZU 2010, nr 10, poz. 129.

<sup>37</sup> D. Antonów, *Charakter prawny składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych – wybrane problemy*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 3, s. 22–28.

Również ta część zadań korporacji zawodowej, która dotyczy czuwania nad należytym wykonywaniem zawodu, ma aspekty niewładcze. Silnie została bowiem zaakcentowana odpowiedzialność cywilna za świadczenie usług bez zachowania należytego profesjonalizmu<sup>38</sup>. Przepis art. 355 § 2 k.c. stanowi, że ocena należytej staranności dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej musi uwzględniać zawodowy charakter tej działalności. W odniesieniu do stosunków o charakterze zawodowym konieczna jest staranność na poziomie wyższym od przeciętnej, wymagana od specjalistów. Wobec tego należyte wykonywanie zawodu, o którym stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest z jednej strony stymulowane przez podwyższoną odpowiedzialność odszkodowawczą członka danego samorządu zawodowego, a z drugiej strony – stanowi przedmiot pieczy jako funkcji o cechach władztwa publicznego.

W świetle powyższych ustaleń należy wyodrębnić zadania własne korporacji zawodowej, do których należy przede wszystkim działalność techniczno-organizatorska (np. prowadzenie systemu informatycznego), pomocowa, szkoleniowa, promocyjna i obsługa finansowa. Ten zakres działalności ma charakter niewładczy i jest dostępny każdemu stowarzyszeniu. Drugim komponentem tworzącym przymusowy samorząd zawodowy są wykonywane przez organy tego samorządu zadania publiczne realizowane w ramach powierzonego władztwa administracyjnego.

W regulacji zamieszczonej w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ujawnia się charakter prawny pieczy jako funkcji o cechach władztwa publicznego. Piecza ma zakres przedmiotowy obejmujący ochronę interesu publicznego przy pomocy środków władczych. Samorząd zawodowy ma moc podejmowania jednostronnych i wiążących rozstrzygnięć, takich jak wpisanie na listę osób wykonujących dany zawód, wykreślenie z tej listy, nakładanie kar dyscyplinarnych, łącznie z wydaleniem z zawodu. Szczególnie istotne jest sądownictwo dyscyplinarne. Pozwala ono na wymierzenie sankcji za konkretne uchybienie, np. za brak udziału w doskonaleniu zawodowym, ale także pozwala na wymierzenie kary z tytułu różnorodnych zachowań kwalifikowanych jako uchybienie godności zawodowej. Sprawowanie orzecznictwa dyscyplinarnego daje gwarancję przestrzegania kodeksu etycznego uchwalonego przez organizację zawodową.

---

<sup>38</sup> Np. art. 49 Ustawy z dnia 14 II 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1799 ze zm.).



Odpowiedzialność dyscyplinarna ma na celu nie tyle ochronę prawidłowego funkcjonowania organizacji, ile ochronę prawidłowego wykonywania zadań publicznych przez organizacje, z przynależnością do których łączy się ta odpowiedzialność<sup>39</sup>. Główną racją bytu organizacji publicznych jest wykonywanie zadań publicznych przez daną organizację, dlatego jej wewnętrzna struktura powinna ostatecznie służyć temu celowi. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma zapewnić prawidłową realizację zadań publicznych, a większość celów odpowiedzialności dyscyplinarnej ma charakter służebny względem interesu publicznego<sup>40</sup>. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością prawną, regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego rangi ustawowej<sup>41</sup>.

Omawiana odpowiedzialność wynika z członkostwa w organizacji publicznej i dotyczy osób, na których ciążyą szczególne obowiązki o istotnym znaczeniu społecznym. Odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy takich czynów jak: naruszenie obowiązków służbowych, zawodowych, naruszenie zasad etyki, godności zawodu, dobrego imienia służby, a także popełnienie przestępstwa. Cechą omawianej odpowiedzialności jest brak ścisłego ustawowego oznaczenia czynów zakazanych przez prawo (np. naruszenie zasad deontologii). Z kolei system kar dyscyplinarnych nie jest przypisany do poszczególnych przewinień<sup>42</sup>. Tym samym odpowiedzialność dyscyplinarna może przybierać kształt adekwatny do celu, jakim jest zapewnienie prawidłowej realizacji zadań publicznych.

Na tle powyższych uwag, należy sformułować pierwszy wniosek dotyczący konstytutywnych cech pieczy nad zawodami zaufania publicznego. Mianowicie pieczę sprawuje podmiot wyposażony we władztwo administracyjne, stanowiące komponent władztwa publicznego. Zatem piecza administracyjna jest aktem władczym opartym na prawie publicznym. Piecza charakteryzowana jest jako funkcja o cechach władztwa publicznego<sup>43</sup>. Akt pieczy stanowi wyraz woli kompetentnego organu danej korporacji zawodowej, wykonującej czynności oparte na prawie publicznym. Niemniej należy zauważyć, że w piśmiennictwie piecza

<sup>39</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 54.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 55.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 71.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>43</sup> P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5, s. 27.



nad zawodami zaufania publicznego rozumiana jest szeroko i obejmuje nie tylko czynności zakotwiczone we władztwie administracyjnym<sup>44</sup>.

Dalsze konstytucyjnie atrybuty pieczy są konsekwencją wymogu działania „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Sprawowanie pieczy zakłada priorytetowe traktowanie interesu publicznego, który ma pierwszeństwo przed środowiskowym interesem danej przymusowej organizacji zawodowej. Celem wykonywania pieczy jest ochrona interesu publicznego ujmowanego z perspektywy dobra wspólnego<sup>45</sup>. Wobec tego funkcja pieczy administracyjnej polega na ochronie interesu publicznego. Przy czym interes publiczny musi być na tyle określony, aby wyznaczyć jego granice i tym samym przedmiot ochrony.

Pojęcie interesu publicznego pojawia się także w innych miejscach Konstytucji RP. Ustrojodawca wyróżnia „interes publiczny w radiofonii i telewizji” (art. 213 ust. 1), wskazuje „ważny interes publiczny” jako podstawę ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22), wreszcie oddziela interes publiczny od interesu własnego (indywidualnego) (art. 63).

Interes publiczny jest dyrektywą kierowaną do organu sprawującego pieczę, dlatego konieczne jest wyznaczenie minimum pewności co do treści interesu publicznego. Pojęcie to ma charakter dynamiczny, gdyż konkretyzacja interesu publicznego następuje na wyznaczonym obszarze aktywności państwa. Dla przykładu postępowanie biegłego rewidenta ma przyczyniać się do budowy zaufania do rynku finansowego<sup>46</sup>. Dalszymi czynnikami konkretyzującymi interes publiczny są w szczególności aktualne stosunki społeczne, gospodarcze, dominujący światopogląd i wyznawane wartości.

Można w piśmiennictwie spotkać poglądy zrównujące interes publiczny z interesem społecznym<sup>47</sup>, ale także poglądy podkreślające odmienną naturę interesu społecznego od interesu publicznego<sup>48</sup>. Zdarza się, że sam ustawodawca uznaje interes społeczny oraz interes publiczny

<sup>44</sup> J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5, s. 100–102.

<sup>45</sup> Wyrok TK z 7 III 2012 r., sygn. akt K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25.

<sup>46</sup> Art. 124 ust. 6a pkt 1 Ustawy z dnia 11 V 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1015 ze zm.).

<sup>47</sup> A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>48</sup> A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 75(2), s. 62–64.

za oddzielne kategorie<sup>49</sup>. Interes publiczny może wiązać się z ochroną pewnych wartości lub wyrażać dążenie do realizacji konkretnych celów lub zaspokojenia zobiektywizowanych potrzeb. Dla przykładu można wskazać, że ustawodawca wprowadził w dziedzinie prawa zagospodarowania przestrzeni legalną definicję interesu publicznego jako uogólnionego celu dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby społeczeństwa<sup>50</sup>. Z kolei w innej regulacji skonstruowano definicję „nadrzędnego celu publicznego” jako zbioru wartości podlegających ochronie, co stanowi wyraz podejścia aksjologicznego do interesu publicznego<sup>51</sup>.

Koncepcje interesu publicznego są klasyfikowane na ogół na trzy typy. Pierwszy to związanie interesu publicznego z wartościami (koncepcje aksjologiczne). Drugi typ odnosi interes publiczny do celów (koncepcje prakseologiczne), a trzeci – wiąże interes publiczny z potrzebami. Niemniej często są formułowane koncepcje mieszane interesu publicznego (koncepcje hybrydalne)<sup>52</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że interes publiczny ma charakter zinstytucjonalizowany i odnosi się tylko pośrednio do interesu społecznego, będąc jego pochodną. Interes publiczny jest ogniskowany i wyrażany przez działalność podmiotów publicznych, takich jak gminy, powiaty, samorządowe województwa, Skarb Państwa czy agencje państwowe. Interes publiczny można uznać za dookreślenie interesu społecznego<sup>53</sup>.

Wypowiadany jest pogląd, że interes publiczny wyznacza kierunek działania prowadzącego do realizacji dobra wspólnego. Z tej perspektywy interes publiczny to rodzaj pożytku lub korzyści dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi. Nazwanie danego celu jako publiczny określa zatem sposób, w jaki powinno działać państwo i obywatele, aby owo

---

<sup>49</sup> Zob. art. 11b ust. 1 Ustawy z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 571).

<sup>50</sup> Art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 977 ze zm.). Problematykę interesu publicznego omawia M. Nowak, *Interes publiczny w systemie gospodarki przestrzennej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 67(1), s. 39–49.

<sup>51</sup> Art. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 6 III 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 470).

<sup>52</sup> E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2016, nr 63(2), s. 165–166.

<sup>53</sup> A. Żurawik, op. cit., s. 64.

działanie było zgodne z ideą dobra wspólnego<sup>54</sup>. W uproszczeniu można stwierdzić, że interes publiczny ma na celu korzyść ogółu społeczeństwa, natomiast interes indywidualny oznacza korzyść jednostki. Przy czym do interesów indywidualnych zalicza się także interesy środowiskowe i grupowe. Te ostatnie są nastawione na konkretną korzyść partykularną, co nie pozwala na uznanie interesów grupowych za formę pośrednią między interesem publicznym a interesem indywidualnym<sup>55</sup>.

W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP widoczna jest wyraźna korelacja pomiędzy interesem publicznym a zaufaniem publicznym. Piecza to pewne quantum władzy publicznej z mocy prawa powierzonej przez państwo, a jej celem jest utrzymanie stanu korzystnego dla całego społeczeństwa, który to stan sprowadza się do trwałości i nienaruszalności instytucjonalnego zaufania do newralgicznych grup zawodowych. Należy przypomnieć, że interes publiczny może być rozumiany jako sposób ochrony istotnych wartości. W innym ujęciu interes publiczny można postrzegać jako dookreślenie jakiejś potrzeby ważnej dla ogółu społeczeństwa. Z tej perspektywy potencjał zaufania może być kwalifikowany jako doniosła wartość, ważna także dla organów władzy publicznej. Z drugiej strony zaufanie jawi się także jako potrzeba, która powinna zostać zaspokojona w życiu publicznym.

Na gruncie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP można sformułować tezę, że piecza jako działanie ukierunkowane na ochronę interesu publicznego w swej istocie ma chronić zaufanie publiczne do pewnej grupy zawodów „kluczowych” dla funkcjonowania społeczeństwa. Celem działań podejmowanych przez podmiot władzy publicznej w granicach interesu publicznego jest zaspokojenie potrzeby zaufania obywateli do władzy publicznej. W interesie publicznym jest, aby osoby publiczne nie angażowały się w działania i nie wklewały w sytuacje mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność, lecz także podważać autorytet organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. „W demokracji przedstawicielskiej to zaufanie jest założeniem i warunkiem niezbędnym funkcjonowania ustroju społecznego”<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> W. Wołpiuk, op. cit., s. 134.

<sup>55</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 40.

<sup>56</sup> Por. uchwała TK z 13 IV 1994 r., sygn. akt W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21; wyrok TK z 31 III 1998 r., sygn. akt K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13; wyrok TK z 8 X 2001 r., sygn. akt K 11/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 210.

Zaufanie należy do sfery stosunków interpersonalnych, dlatego poszukując normatywności tego pojęcia, należy nawiązać do problematyki zaufania instytucjonalnego. Relacje między zaufaniem a porządkiem prawnym są na tyle doniosłe, że zaufanie instytucjonalne stanowi przedmiot ochrony prawa i uznaną wartość prawną<sup>57</sup>. Wskazuje się, że zaufanie społeczne to element kultury, a także najcenniejsza odmiana kapitału społecznego<sup>58</sup>. W pewnym uogólnieniu można stwierdzić, że zaufanie jest niezbędnym komponentem trwałych struktur społecznych, a także podstawą tworzenia skomplikowanych relacji społecznych, mających na celu wytworzenie dobra wspólnego. Zaufanie w skali społecznej daje integrację, stabilność i rozwój. Wobec tego zaufanie instytucjonalne powinno być traktowane jako dobro publiczne, jako fundament życia społecznego, zapewniający skuteczność i efektywność zbiorowych działań<sup>59</sup>.

Na płaszczyźnie normatywnej zasada „pobudzania” zaufania obywateli do władzy publicznej została zamieszczona w przepisach regulujących postępowanie organów administracji publicznej<sup>60</sup>. Zasadniczo zaufanie można pojmować jako oczekiwanie, że skutkiem wejścia w relację z określonym podmiotem będzie zdarzenie korzystne dla oczekującego. Jest to zarazem wiara w dobre intencje i sprawczość tego, wobec którego kierujemy swoje zaufanie. Jednak zaufanie można zredukować do „polegania na kimś”, co oznacza, że jedynie przewidujemy, jak zachowa się ktoś inny wobec nas. Z kolei sytuacja zaufania polega na uzupełnieniu elementu przewidywania przekonaniem o dobrej woli drugiej strony<sup>61</sup>.

W piśmiennictwie stwierdzono, że normatywny termin „zaufanie do władzy publicznej” użyty w art. 121 § 1 o.p. i art. 8 k.p.a. oznacza jedynie sytuację polegania na organie administracji, a nie zaufania do

<sup>57</sup> T. Stawecki, *Prawo i zaufanie. Refleksja czasu kryzysu*, w: *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym. Część II projektu „Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego” – wartości*, pod red. J. Oniszczyka, Warszawa 2010, s. 122.

<sup>58</sup> P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 71.

<sup>59</sup> D. Miłaszewicz, *Zaufanie jako wartość społeczna*, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*” 2016, nr 259, s. 86.

<sup>60</sup> Zob. art. 8 § 1 Ustawy z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm.), dalej „k.p.a.”; art. 121 § 1 Ustawy z dnia 29 VIII 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2383 ze zm.), dalej „o.p.”.

<sup>61</sup> M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2012, nr 74(2), s. 7.

niego. Jeżeli natomiast definicję tę uzupełnić o oczekiwanie korzyści przez podmiot ufający, wówczas pojawia się wniosek, że zaufanie jednostki do organów administracji publicznej stosujących prawo może mieć wymiar instrumentalny oraz moralny<sup>62</sup>.

Poza zakresem rozważań musi pozostać kwestia, czy okazywanie przez jednostkę zaufania wobec administracji publicznej, czyli zaufania instytucjonalnego, jest zachowaniem racjonalnym z perspektywy tej jednostki. Natomiast w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie budzi wątpliwości, że w przypadku podmiotów władzy publicznej motywem nadrzędnym ich funkcjonowania powinna być misja budowania zaufania instytucjonalnego wśród obywateli. Stosunek zaufania, jakim jednostka obdarza organy administracji publicznej, jest stanem niewątpliwie korzystnym z punktu widzenia tych organów. Postawa zaufania instytucjonalnego zmniejsza koszty sprawowania władzy (zarządzania publicznego) oraz ułatwia dostęp do zasobów, jakimi dysponują obywatele. Przede wszystkim jednak zaufanie ułatwia proces przekonywania i uzyskiwania aprobaty dla działań administracji publicznej bez użycia środków o charakterze przymusowym.

W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP piecza to zadanie samorządu zawodowego polegające na zapewnieniu zaufania do członków korporacji zawodowej. Dwa podstawowe czynniki budujące zaufanie wśród społeczeństwa to, po pierwsze, bardzo wysokie kwalifikacje zawodowe gwarantujące wykonywanie usług na najwyższym poziomie. Kwalifikacje kandydatów do zawodu są weryfikowane w drodze egzaminu, a później aktualizowane przez ustawiczne szkolenie zawodowe. Po drugie, istotny jest obowiązek każdego członka korporacji zawodowej zachowania tajemnicy prawnie chronionej. Osoby wykonujące zawód zaufania publicznego mają dostęp do bardzo istotnych danych osobowych swoich klientów, informacji o ich majątku, stanie zdrowia, sytuacji rodzinnej oraz innych sferach objętych prywatnością.

Dla przykładu, farmaceuci i fizjoterapeuci zobowiązani są do zachowania w tajemnicy wiadomości dotyczące zdrowia pacjenta, uzyskane w związku z wykonywaniem zawodu<sup>63</sup>. Korelatem powyższej tajemnicy zawodowej jest prawo pacjenta do tajemnicy informacji z nim

<sup>62</sup> Ibidem, s. 13–14.

<sup>63</sup> Art. 34 Ustawy z dnia 10 XII 2020 r. o zawodzie farmaceuty (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1873 ze zm.); art. 21 pkt 2 Ustawy z dnia 19 IV 1991 r. o izbach aptekarskich; art. 9 pkt 3 Ustawy z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty.

związanych<sup>64</sup>. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej ciąży także na osobach wykonujących zawody pielęgniarki, położnej i psychologa<sup>65</sup>. Z kolei lekarz medycyny i lekarz dentyista zobowiązani są do ochrony tajemnicy lekarskiej<sup>66</sup>. Ustawodawca ograniczył także prawo dostępu do informacji lekarsko-weterynaryjnej oraz dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej<sup>67</sup>.

Zawodowi kuratorzy sądowi mają obowiązek zachować w tajemnicy wszystkie okoliczności, o których powzięli wiadomość w związku z pełnioną funkcją<sup>68</sup>. Podobnie ustalenie przez ustawodawcę zakresu związania tajemnicą zawodową jest niezmiernie istotne w odniesieniu do biegłych rewidentów<sup>69</sup>, rzeczników patentowych<sup>70</sup>, notariuszy<sup>71</sup>, adwokatów<sup>72</sup> oraz radców prawnych<sup>73</sup>.

Nie bez znaczenia dla kwestii zaufania pozostaje trzeci czynnik w postaci zawodowego obowiązku udzielania informacji. Przed skorzystaniem z usługi klient powinien zostać w sposób rzetelny i wyczerpujący poinformowany o skutkach podjętych czynności oraz ewentualnych wariantach postępowania, jeśli takowe są dostępne. Przekazywanie prawdziwych, aktualnych informacji w sposób zrozumiały wpływa na budowanie zaufania instytucjonalnego.

Jak już wspomniano, determinantami zaufania dla członków samorządu zawodowego są ich kwalifikacje zawodowe i wiedza specjalistyczna w danej dziedzinie, a także szczególnie obowiązek zachowania

---

<sup>64</sup> Art. 13–14 Ustawy z dnia 6 XI 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1545 ze zm.).

<sup>65</sup> Art. 17 Ustawy z dnia 15 VII 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2702 ze zm.); art. 14 Ustawy z dnia 8 VI 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1026).

<sup>66</sup> Art. 40 ust. 1 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1516 ze zm.).

<sup>67</sup> Art. 58a ust. 2 Ustawy z dnia 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych.

<sup>68</sup> Art. 6 ust. 1, art. 74 Ustawy z dnia 27 VII 2001 r. o kuratorach sądowych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1095).

<sup>69</sup> Art. 69 ust. 1 pkt 3, art. 78 Ustawy z dnia 11 V 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.

<sup>70</sup> Art. 14 Ustawy z dnia 11 IV 2001 r. o rzecznikach patentowych.

<sup>71</sup> Art. 18, art. 78b i art. 78c Ustawy z dnia 14 II 1991 r. – Prawo o notariacie.

<sup>72</sup> Art. 6, art. 16a, art. 16b Ustawy z dnia 26 V 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1184 ze zm.).

<sup>73</sup> Art. 3, art. 5a i art. 5b Ustawy z dnia 6 VII 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1166).



tajemnicy zawodowej. Członkowie każdego samorządu zawodu zaufania publicznego są zobowiązani do przestrzegania zasad etyki i deontologii zawodowej, godnego zachowywania się i sumiennego wykonywania swoich obowiązków zawodowych. Wszystkie te elementy składają się na wizerunek społeczny danego zawodu. Celem sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu jest pogłębianie i ochrona zaufania instytucjonalnego. W rozważanym przypadku interes publiczny manifestuje się w potrzebie ochrony zaufania wymaganego do bezpiecznego korzystania z usług świadczonych przez członków danej korporacji zawodowej. Zatem piecza sprawowana jest w celu zapewnienia ochrony zaufania publicznego. Podmiot publiczny wyposażony we władztwo pozwalające na sprawowanie pieczy nie został umocowany do działań w innych kierunkach. Działania podejmowane w ramach sprawowania pieczy muszą być służebne wobec celu, którym jest pogłębianie i ochrona zaufania publicznego. Inaczej ujmując powyższą kwestię, można powiedzieć, że sprawowanie pieczy ma charakter gwarancyjny wobec odbiorców usług dostarczanych przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego.

Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy wprost osób fizycznych pozostających na zewnątrz systemu administracji publicznej. Osoby te wykonują działalność zawodową na własny rachunek i we własnym imieniu. Jednak z uwagi na świadczenie usług w sprawach ważkich społecznie, pozycja wskazanych osób staje się mniej lub bardziej podobna do pozycji funkcjonariusza publicznego. Chociaż są to osoby prawa prywatnego, to jednak podejmując działania w dziedzinach mających znaczenie ze względu na ważny interes publiczny, muszą podlegać szczególnej pieczy wykonywanej przez samorząd zawodowy wyposażony we władztwo publiczne.

W konkluzji należy zaproponować, aby piecza nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego była rozumiana jako zespół czynności opartych na władztwie administracyjnym przyznanym organom samorządu zawodowego w ramach decentralizacji władzy publicznej. Analizowany art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zamieszczony został wśród przepisów określających kierunki decentralizacji władzy publicznej. Wobec tego nie można sugerować, że ustrojodawca, regulując tak ważną materię, niejako na marginesie i poza tematem wtrąca pojęcie pieczy sprowadzone do nieformalnej troski, opieki, pomocy lub instruktarzu. Zdecydowanie silniej uzasadnione jest twierdzenie, że piecza, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest funkcją władzy.



Pieczą sprawowaną jest wobec osób prywatnych, pozostających poza systemem administracji publicznej, które w ramach działalności zawodowej świadczą odpłatnie usługi specjalistyczne o bardzo istotnym znaczeniu dla społeczeństwa. Cechą charakterystyczną aktów pieczy jest ich nakierowanie na ochronę interesu publicznego oraz zaufania publicznego. Sprawowanie pieczy dotyczy bowiem dziedzin aktywności ludzkiej, w których istotnym czynnikiem jest poczucie bezpieczeństwa budowane na zaufaniu.

### 3. Piecza a nadzór

Pojęcia nadzoru i kontroli określają wzajemny sposób oddziaływania podmiotów administracji publicznej. Inne typowe powiązania funkcjonalne występujące między podmiotami administracji publicznej lub ich zespołami to: kierownictwo, zwierzchnictwo, zespolenie, koordynacja i współdziałanie. Częściowo są to więzi organizacyjne, ale w dużym stopniu także więzi pozaorganizacyjne. Kontrola pojawia się przeważnie jako etap procedury nadzorczej lub procedury kierowania. Czynności kontrolne i nadzorcze mają przede wszystkim na celu zapewnienie prawidłowości działania administracji publicznej. W podanym kontekście pojęcia nadzoru i kontroli mają utrwalone znaczenie w literaturze przedmiotu. Jednak odnoszą się one do prawa ustrojowego, do struktury administracji publicznej.

Tymczasem piecza sprawowana jest nad działalnością osób wykonujących zawód zaufania publicznego nienależących, pod żadnym względem, do aparatu administracji publicznej. Chodzi o podmioty prywatne, które dostarczają wyspecjalizowane usługi istotne z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki, takich jak zdrowie, interesy majątkowe lub dobra osobiste. Piecza nad działalnością wskazanych podmiotów realizowana jest w interesie publicznym, w celu prawidłowego zaspokajania potrzeb osób korzystających z usług. Jedną z takich potrzeb jest ochrona ważnych informacji powierzonych przez osobę, na rzecz której usługa jest wykonywana. Takie rozumienie pieczy oznacza, że bezzasadne staje się porównanie do nadzoru i kontroli jako pojęć określających relacje występujące w układzie organów administracji publicznej.

Niemniej pojęcia nadzoru i kontroli stosowane są przez ustawodawcę także w innym znaczeniu. Otóż pojęcia te wykorzystuje się do

określenia pewnych specjalistycznych kompetencji organów administracji publicznej, uregulowanych w prawie materialnym. Są to kompetencje o charakterze policyjnym. Jako przykłady można wskazać nadzór budowlany, nadzór sanitarny, nadzór górniczy, nadzór geodezyjny czy nadzór pedagogiczny. Adresatami działań nadzorczych (zazwyczaj poprzedzonych kontrolą) są osoby fizyczne i prawne, które nie dopełniły obowiązków prawnych wynikających z sytuacji, w której się znajdują. W podanym znaczeniu nadzór jest kompetencją do władczego wkraczania przez organy administracji publicznej w działalność podmiotu nadzorowanego w zakresie i formie przewidzianych przez prawo.

Nadzór w materialnym prawie administracyjnym stosowany jest w celu zapewnienia, aby obiekty, instalacje, teren i inne rzeczy były utrzymywane we właściwym stanie, zgodnym z ustalonymi standardami i wzorcami. Organy nadzoru administracyjnego, działając dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, wkraczają we własność, wolność i inne prawa podmiotowe jednostki. Odmiennie znaczenie ma nadzór pedagogiczny polegający na kontroli przestrzegania przez szkoły i placówki przepisów o działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół oraz placówek. W zasadzie jest to forma nadzoru nad zakładem prawa publicznego sprawowana przez kuratora oświaty.

Zważywszy, że piecza sprawowana jest przez organy samorządu zawodowego w celu należytego świadczenia usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki, zachodzi wyraźna odmienność tej instytucji od nadzoru o charakterze policyjnym podejmowanego dla zapewnienia bezpieczeństwa obiektów, urządzeń, instalacji oraz prac prowadzonych w danym miejscu. Piecza jest kompetencją inną niż nadzór.

Niekiedy piecza bywa określana jako uzupełnienie lub dopełnienie nadzoru będącego sposobem powiązania struktur administracji publicznej. Niemniej nadzór jest podstawowym pojęciem prawa administracyjnego służącym do opisania związków pomiędzy podmiotami administracyjnymi. Istotą nadzoru jest możliwość władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu poddanego nadzorowi. Dlatego wprowadzanie do zakresu nadzoru także „miękkich” działań nazywanych pieczą jest propozycją o wątpliwych podstawach. Przejawy pieczy przy nadzorze sprowadzane są do prób wpływania na podmiot nadzorowany za pomocą środków niewładczych, kierując uwagę na ewentualne nieprawidłowości w działaniu jednostki nadzorowanej. W takim ujęciu piecza wyraża się przez wspieranie, troskę, doradztwo,

łagodzenie konfliktów. Byłaby to funkcja pomagania towarzysząca nadzorowi i realizowana za pomocą środków o niewładczym charakterze. Takie inne niż władcze formy oddziaływania organu nadzorującego mają być podejmowane ze względu na cel nadzoru, którym jest zapewnienie prawidłowego działania i osiągnięcia właściwych rezultatów przez organ nadzorowany<sup>74</sup>. Suplementowanie nadzoru czynnościami wspierającymi, stosowanie rozmaitych form instruktażu, doradztwa, wyjaśniania i innej pomocy odbywa się w sposób mało sformalizowany. Nie ma potrzeby, aby do tak wąskiej, fragmentarycznie pojawiającej się aktywności organu nadzoru stosować termin „piecza”. Nadal są to działania organu wyposażonego w kompetencje nadzorcze, który i tak będzie finalnie korygował działania organu nadzorowanego przez zastosowanie środków władczych.

W konstytucyjnym modelu pieczy wymagana jest efektywność i sprawność sprawowania pieczy nad osobami zawodowo dostarczającymi wyspecjalizowane usługi. Tylko kompetencje pozwalające na władcze ingerowanie w odpłatną działalność zawodową polegającą na świadczeniu wybranych usług stanowią realną gwarancję bezpieczeństwa dóbr istotnych dla jednostki (np. zdrowia, majątku). Powyższe rozumienie pieczy zupełnie nie przystaje do tezy określającej pieczę jako zbiór czynności odformalizowanych i niewładczych, jakoby towarzyszących nadzorowi administracyjnemu. W rezultacie można stwierdzić, że piecza nie jest tożsama z nadzorem, w różnych jego ujęciach.

## Podsumowanie

Rozszerzona analiza art. 17 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że piecza jest prawną formą działania samorządów zawodowych w ramach wykonywania powierzonej tym samorządom części władztwa publicznego. Sprawowanie pieczy za pomocą instrumentów administracyjnych ma stanowić realną gwarancję należytego wykonywania zawodów zaufania publicznego. Korelatem takiej gwarancji jest zaufanie i bezpieczeństwo osób korzystających z usług przedstawicieli zawodów zaufania publicznego.

Nie ma uzasadnionych podstaw, aby mówić o pieczy *sensu largo* jako ogólnej funkcji opiekuńczej, obejmującej zarówno czynności faktyczne,

<sup>74</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 45–47.

takie jak wspieranie, doradzanie i pomaganie, jak i czynności polegające na decydowaniu w określonym zakresie o sytuacji poddanego pieczy. Sprawowanie pieczy ma charakter sformalizowany, gdyż jest ona przejawem władztwa administracyjnego, a nadto sprawowana jest z wyraźnego nakazu ustawodawcy. Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP określa jedną z form decentralizacji władzy publicznej w postaci przymusowego samorządu zawodowego. Z kolei piecza jest władczym działaniem, przez które organy samorządu zawodowego zapewniają należyłą realizację obowiązków nałożonych na osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Zatem sprawowanie pieczy obejmuje władcze formy oddziaływania na osoby prowadzące działalność na własny rachunek, pozostające na zewnątrz aparatu administracji publicznej. Piecza odnosi się do działalności obejmującej świadczenie odpłatnych usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki – takich jak zdrowie lub ochrona interesów majątkowych.

Piecza sprawowana jest w interesie publicznym przez samorząd zawodowy wyposażony w kompetencje władcze. Przedmiotem pieczy jest realizacja interesu publicznego polegającego na pogłębianiu i ochronie zaufania instytucjonalnego, ponieważ usługobiorca powierza wykonawcy informacje istotne z punktu widzenia ochrony jego interesów, które powinny być zachowane w tajemnicy. Elementami budującymi zaufanie instytucjonalne są wiedza fachowa usługodawcy, zachowanie powierzonych danych w tajemnicy, a także udzielenie pełnej informacji o możliwych efektach świadczonej usługi wyspecjalizowanej.

Pod pojęciem pieczy w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP mieszczą się działania pozwalające na egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania usług istotnych z perspektywy ochrony interesu publicznego. Ważnym elementem sprawowania pieczy nad zawodami zaufania publicznego jest także reglamentacja dostępu do zawodu poprzez wpisywanie na listy lub do rejestru podmiotów uprawnionych do świadczenia określonych usług i wykreślanie osób naruszających obowiązki zawodowe.

Organy samorządów zawodowych – jako podmioty władztwa publicznego – powinny sprawować efektywną pieczę nad warunkami dostarczania obywatelom najlepszej jakości usług w dziedzinie ochrony zdrowia, ochrony prawnej, ochrony mienia i wszędzie tam, gdzie chodzi o bezpieczeństwo szeroko rozumiane. Usługi takie muszą być wykonane profesjonalnie i rzetelnie, z poszanowaniem zaufania instytucjonalnego okazywanego przez klientów.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Koncepcja aktu administracyjnego w wizji Tadeusza Bigo*, w: *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, pod red. T. Kocowskiego, P. Lisowskiego, M. Paplickiego, Wrocław 2020, s. 97–105.
- Antonów D., *Charakter prawny składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych – wybrane problemy*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 3, s. 9–30.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bryłowski P., *Umowa o udostępnienie skrytki sejfowej*, w: *Pozakodeksowe umowy handlowe*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2018, s. 609–628.
- Ćwikła M., *Pieczna nad polskim dziedzictwem kulturowym w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – aspekty wybrane*, w: *Troska o zachowanie dóbr kultury*, pod red. M. Różańskiego, A. Dzikowskiego, Olsztyn 2018, s. 19–30.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dusznik S., *Terminologia z zakresu czynności nadzorczych i kontrolnych*, „Gazeta Administracji” 1948, nr 1–2, s. 62–63.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Granat M., *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 95–102.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, pod red. S. Legata, M. Lipińskiej, Warszawa 2002, s. 33–38.
- Jackowski M., *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11–12, s. 226–232.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2016, nr 63(2), s. 161–180.
- Korczak-Kubalski I., *Pieczna przy nadzorze administracyjnym*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2020, nr 19(1), s. 26–48.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Krótki Z., *Polskie leksemy o rdzeniu piecz-/piek- pochodne od piec się*, „Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza” 2015, t. 22(42), nr 2, s. 69–88.
- Miłaszewicz D., *Zaufanie jako wartość społeczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 259, s. 80–88.

- Napierała J., *Obowiązek pieczy nad rzeczą w umowie składu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1976, nr 38(3), s. 33–45.
- Nowak M., *Interes publiczny w systemie gospodarki przestrzennej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 67(1), s. 39–49.
- Pakuł A., *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego. Objawy policyzacji demokratycznego państwa prawnego*, w: *Cywilizacja administracji publicznej – księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2018, s. 379–387.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
- Sarnecki P., *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5, s. 22–29.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 62–74.
- Smarż J., *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5, s. 93–108.
- Stawecki T., *Prawo i zaufanie. Refleksja czasu kryzysu*, w: *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym. Część II projektu „Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego” – wartości*, pod red. J. Oniszczyka, Warszawa 2010, s. 115–131.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Waligórski M.A., *Izby samorządu zawodowego*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Szreniawskiego, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 91–129.
- Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 74(2), s. 5–17.
- Wołpiuk W., *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, pod red. S. Legata, M. Lipińskiej, Warszawa 2002, s. 127–147.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Żurawik A., *„Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony” Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 75(2), s. 57–69.