Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

Jerzy Ciapała

Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów

The impact of legal acts of self-governed professional and business chambers on two constitutional freedoms: freedom of establishment, and freedom of choice and execution of profession. Remarks in the context of the constitutional self-government status

UWAGI PODSTAWOWE

Jednym z problemów z zakresu teorii i praktyki stanowienia prawa jest wskazanie na istotne ryzyko ograniczającego oddziaływania ze strony aktów prawnych uchwalanych przez samorządy zawodowe lub gospodarcze na dwie gwarantowane konstytucyjnie wolności: wolność działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji[1]) oraz wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1). Punktem wyjścia powinna być podstawowa charakterystyka konstytucyjnego statusu obu grup samorządów.

Mając powyższe na uwadze, podkreślenia wymaga okoliczność, że akty prawne stanowione przez wskazane samorządy będą kwalifikowane jako akty tak zwanego prawa wewnętrznego, co przywołuje na myśl treść normatywną i doniosłość art. 93 Konstytucji. Przyjmuje się bowiem, że w art. 93 nie dokona-

[1] Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm. Termin „wolność działalności gospodarczej" występuje w tekście zamiennie z terminem „wolność przedsiębiorczości". Na oznaczenie samorządów, które wskazuje art. 17 Konstytucji, używam zamiennie określenia „korporacje". Pomimo bliskości znaczeniowej i pewnej intuicji termin „korporacja" (z łac. *corporatio* – związek) nie będzie utożsamiany z terminem „zrzeszenie".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

no wyczerpującego wyliczenia aktów wewnętrznych, a więc zarówno samych form (nazw) takich aktów, jak i podmiotów upoważnionych do ich stanowienia. Trybunał Konstytucyjny uznał, że tylko wykładnia funkcjonalna tego przepisu odpowiada istocie aktów prawa wewnętrznego, ponieważ odmienne podejście oznaczałoby pozbawienie pozostałych podmiotów, tj. innych niż Rada Ministrów i ministrowie, możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji. Zatem system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego w zakresie podmiotowym. Nie ma konstytucyjnego zakazu, aby przepisy ustawowe, a ściślej normy z nich wywiedzione, upoważniały różne inne podmioty, w tym organy omawianych samorządów, do stanowienia aktów odpowiadających charakterystyce, wzorcowi aktu prawa wewnętrznego z art. 93 Konstytucji.[2] Dotyczy to zatem aktów o różnych nazwach, formach, wydawanych przez różne podmioty dysponujące władztwem publicznoprawnym, o ile tylko akty takie odpowiadają zawartej w tym przepisie konstytucji charakterystyce aktu prawa wewnętrznego.[3] Ma to istotną doniosłość i sprawia, że do organów upoważnionych do stanowienia prawa wewnętrznego zaliczymy organy struktur działających na rzecz interesu publicznego we własnym imieniu, z wykorzystaniem atrybutów władztwa publicznego, a nie tylko organy działające w imieniu państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą legitymizującą taką aktywność będzie zawsze wola ustawodawcy.

Przedmiotem mojego zainteresowania nie będą w zasadzie akty prawne o charakterze aktów indywidualnych, np. decyzje o zawieszeniu albo utracie prawa wykonywania zawodu[4], opinie organu samorządu w indywidualnej sprawie[5] ani tym bardziej akty stanowiące wyraz czynności materialno-technicznych, np. dotyczące prowadzenia rejestrów czy wydawania zaświadczeń[6], które stanowią nader częste formy wykonywania zadań publicznych. Zwrócę zatem uwagę przede wszystkim na akty generalne. Zauważyć należy, że w przypadku aktów generalnych problemy kwalifikacyjne nierzadko ujawniają się w sytuacjach, gdy nie akcentujemy różnicy pomiędzy sposobem podejmowania aktu woli, czyli dokonywaniem określonej czynności konwencjonalnej – co następuje w inny sposób w działaniach organów kolegialnych, w inny zaś w przypadku organów mono-

[2] Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

[3] Wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., sygn. SK 37/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 53.

[4] Por. np. art. 18 i art. 19 ustawy z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, t.j. Dz. U. z 2008 r. nr 136, poz. 851.

[5] Por. np. art.10 § 1 ustawy z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, t.j. Dz. U. z 2008 r. nr 189, poz. 1158 ze zm.

[6] Por. np. art. 19a ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 932.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

kratycznych – a samym „wytworem" czynności konwencjonalnej przybierającym nazwy : „statut", „kodeks", „regulamin", „uchwała", „zarządzenie".[7]

Należy przyjąć, że pomiędzy obiema wolnościami konstytucyjnymi można dostrzec istotne powiązania o charakterze merytorycznym, aksjologicznym i prakseologicznym: ograniczanie wolności przedsiębiorczości to niejednokrotnie również ograniczanie wolności wykonywania zawodu, pełne urzeczywistnianie wolności wyboru i wykonywania zawodu nie jest z kolei często możliwe bez prowadzenia działalności gospodarczej, zamykanie albo ograniczanie dostępu do zawodów to nierzadko ograniczanie możliwości podjęcia działalności gospodarczej.

Korzystanie z obu wolności jest gwarantowane na poziomie konstytucyjnym, przy czym niektóre wypowiedzi polskiego Trybunału Konstytucyjnego wskazują, że ustawodawca musi przyjmować bardziej restryktywną ochronę, jeśli chodzi o wolności osobiste i polityczne niż w przypadkach wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Dało się przy tym dostrzec dwa rodzaje wypowiedzi TK: formułowanych w myśl koncepcji „absolutystycznej" i zakładającej wyłącznie ustawową rangę unormowania ograniczającego oraz ukierunkowanych na formułę, w myśl której unormowania niestanowiące zasadniczych czy też podstawowych elementów mogą być zamieszczane w akcie wykonawczym. Nie bez sporych wahań TK zdaje się przyjmować, że wymaganie „zupełności ustawowej" musi być egzekwowane z pełnym rygoryzmem przy ograniczaniu wolności osobistych i politycznych, natomiast w odniesieniu do obu wskazanych w tytule wolności ustawodawca może pozostawić pewne miejsce dla regulacji wykonawczych.[8] Doprowadziło to do tezy o „złagodzonej wersji zasady wyłączności ustawy", która jest akceptowana w orzecznictwie.[9] Ponadto TK przyjął między innymi, że na gruncie treści normatywnych art. 22 Konstytucji do ustawodawcy należy sprecyzowanie materialnoprawnych przesłanek ograniczenia wolności przedsiębiorczości, zaś „ważny interes publiczny" obejmuje zarówno przesłanki z art. 31 ust. 3, jak i inne jeszcze ważne przesłanki, które powinny być uzasadnione na podstawie

[7] Por. R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów,* [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 369–370. Szerzej: A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji RP z 1997 r. – aspekt formalny,* [w:] *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. W 15 lat po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku,* red. A. Bałaban, J. Ciapała, P. Mijal, Szczecin 2013, s. 173–175.

[8] L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego),* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały konferencyjne z XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Nałęczów 1–3 czerwca 2000 roku, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 44 i n.

[9] L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa,* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce,* red. A. Szmyt, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 60–61.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

wykładni ogółu przepisów Konstytucji.[10] Zatem ograniczanie obu wolności musi spełniać wymogi zarówno co do formy ustawowej, jak i co do konstytucyjnej „identyfikacji" i uzasadnienia przesłanek materialnych, w tym przesłanek powoływanych w prawie Unii Europejskiej. Wykładnia art. 22 oraz art. 31 ust. 1 powinna przy tym koherentnie uwzględniać treść normatywną art. 17 Konstytucji, albowiem art. 17 ust. 1 i ust. 2 nie stanowią *leges speciales* względem art. 22 i art. 31 ust. 3. Aby jednak przeanalizować wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych lub gospodarczych, konieczne staje się uprzednie przyjęcie określonego rozumienia terminów „wolność" i „ograniczenie wolności".

POJMOWANIE TERMINÓW „WOLNOŚĆ" I „OGRANICZENIE WOLNOŚCI"

Na wstępie należy przypomnieć, że wolność, która nie powinna być utożsamiana z prawem w wąskim rozumieniu (uprawnieniem), może być interpretowana jako sfera swobodnych zachowań jednostki. Zachowania mieszczące się w sferze wolności można sprowadzać do czynów indyferentnych, a zatem takich, które nie są ani zakazane, ani nakazane. Nie da się ich ująć w sposób wyczerpujący, „zamknięty", a ponadto są one zasadniczo powiązane z ochroną lub realizacją określonych wartości. W tym kontekście rolą ograniczeń wolności staje się stworzenie ram prawnych i warunków faktycznych do korzystania z wolności w kontekście konieczności ochrony powszechnie uznawanych wartości, ograniczeniami zaś są czynności konwencjonalne (zasadniczo – czynności prawne) i czynności faktyczne, zawężające zakres możliwych zachowań, które byłyby przejawami korzystania z wolności.[11] Termin „wolność" odnosimy, z jednej strony, do sytuacji prawnej jednostki, której ona przysługuje, z drugiej zaś – do prawnych konsekwencji odnoszonych do postawy prawodawcy i innych podmiotów.[12] Czyn indyferentny może być przy tym czynem, z którym normy prawne nie wiążą bezpośrednio żadnych konsekwencji, np. wykonanie dzieła, albo też takim, z którym związane są konsekwencje prawne, np. złożenie oświadczenia woli. W odniesieniu do wolności przedsiębiorczości możemy zatem wskazać jedynie podstawowe czynności, będące wyrazem korzystania z niej: podjęcie decyzji o rozpoczęciu, zawieszeniu lub zaprzestaniu działalności w określonej sferze, alokacji kapitału, doborze formy prawnej, kontraktowaniu, reklamie, doborze pracowników itp.[13] Co się tyczy pojęcia „zawodu", to kojarzone jest ono w istocie z osobistymi umiejętnościami

[10] Por. wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 74.

[11] Orzeczenie TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00 OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56.

[12] S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego,* Poznań 1973, s. 33 i n.

[13] Por. J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej,* Szczecin 2009, s. 233–246.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

człowieka, a zatem wykonywanie zawodu to przejaw celowej aktywności osoby fizycznej. Wskazuje się pewne elementy konstytutywne: sprecyzowany rodzaj działalności i trwały jej charakter, co nie zależy od podstawy prawnej, uzyskiwanie z działalności dochodu. W konsekwencji za zawód proponuje się uznawać osobiste wykonywanie systematycznie i odpłatnie w granicach obowiązującego porządku prawnego wewnętrznie spójnego zbioru czynności (zadań), wymagających kwalifikacji (wiedzy teoretycznej/umiejętności praktycznych).[14]

Wolność należy ujmować jako syntezę wolności „od" arbitralnych ingerencji oraz zarazem wolności „do" swobodnego determinowania swoimi działaniami określonej sfery życia, ponieważ istotą ich roli jest zabezpieczenie jednostce „przestrzeni prawnej", w ramach których „może ona sobie nadawać kształt życiowy, który jej odpowiada". W świetle wykładni całego art. 31 Konstytucji RP można przyjąć obowiązywanie, skierowanej do władzy publicznej i służącej ochronie jednostki, „ogólnej normy negatywnej", która wyklucza możliwość ingerencji w obie wolności, bez wyraźnej podstawy w prawie.[15]

Gdy przejdziemy do reguł znaczeniowych zwrotu „ograniczenie wolności", stwierdzić trzeba, że możliwe są dwie jego interpretacje.

Po pierwsze, za ograniczenia uznawać należy wszelkie te czynności (i ich następstwa) prowadzące do stanów prawnych i faktycznych, które są uważane za obiektywne uciążliwości ze względu na oddziaływanie na warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania zawodu. Od strony prawnej wyodrębniamy trzy typy regulacji: represyjne, prewencyjne i uprzedniego zgłoszenia.[16] Dlatego też kwalifikujemy tutaj zakazy albo nakazy podejmowania określonych czynności oraz normy udzielające kompetencji – w zakresie stanowienia albo stosowania prawa – organom władzy publicznej lub innym instytucjom dysponującym władztwem publicznym do podejmowania czynności ze skutkiem prawnym wobec beneficjentów wolności. W ramach takiego ujęcia ograniczeń z pewnością nie zaliczymy do nich stanów rzeczy, które tylko pośrednio (chociaż nierzadko w sposób istotny) oddziałują na możliwości efektywnego korzystania z wolności: poziomu przestępczości, standardów funkcjonowania administracji, kwalifikacji i dostępności pożądanych pracowników na danym rynku. Co jednak szczególnie doniosłe, w ramach takiego wąskiego ujęcia jako ograniczenia byłyby uznawane tylko te regulacje, które – zdaniem niektórych przed-

[14] Tak K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego,* Poznań 1999, s. 50–51.

[15] Szerzej nt. pojmowania wolności m.in.: K. Zaradkiewicz, *Konstytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnianie w prawie prywatnym,* Wyd. TK, Warszawa 2013, s. 121–123.

[16] K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP,* Kraków 1999, s. 67–68.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

stawicieli doktryny – stanowią o „**obiektywnej woli prawodawcy w zakresie ograniczania przedsiębiorczości** [podkr. – J. C.]", gdyż owa wola prawodawcy (albo jej brak) wydaje się mieć przesądzający wymiar kwalifikujący.[17] Zarazem ograniczeniami nie byłyby np. regulacje natury policyjno-administracyjnej, zasady konkurencji, zasady ewidencji i rejestrowania, reguły ochrony konsumentów, obciążenia publicznoprawne, zasady doboru formy organizacyjnoprawnej, zasady korzystania z pomocy publicznej, ponieważ nie stanowią one *prima facie* o jednoznacznej „woli prawodawcy" co do ograniczenia przedsiębiorczości lub wykonywania zawodu, chociaż faktycznie oddziałują ograniczająco i skutkują niejednokrotnie sporymi uciążliwościami. Jako podstawowe „wymogi prawne" byłyby zatem, w myśl takiego stanowiska, tylko gwarantami ogólnego bezpieczeństwa obrotu gospodarczego[18] lub prawidłowego wykonywania zawodu.

Natomiast drugie, szerokie, pojmowanie terminu „ograniczenie wolności" każe przyjąć założenie **domniemania**, że ograniczeniem jest każda taka regulacja, która stanowi, choćby potencjalnie, uciążliwość dla jednostki w korzystaniu przez nią z wolności przedsiębiorczości lub z wolności wykonywania zawodu. Nie wyklucza to, rzecz jasna, dowodu przeciwnego, zgodnie z którym wykluczy się kwalifikacje określonych, najbardziej podstawowych wymogów jako ograniczeń albo uzna się je za zgodne z konstytucją. W konsekwencji w art. 22 oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest mowa nie tylko o ograniczeniach zamierzonych przez ustawodawcę, lecz i będących faktycznymi konsekwencjami obowiązującego prawa, postrzeganymi jako ograniczenia przez adresatów norm prawnych.

W moim przekonaniu należy przyjąć, że drugie podejście jest właściwsze. W praktyce spotykamy spore trudności w „odszyfrowaniu" woli prawodawcy, która jest nakierowana nie tyle na dokonanie ograniczeń *per se,* ile na osiąganie zamierzonych celów polityki społecznej, gospodarczej, w tym celów polityki fiskalnej. W doktrynie zwraca się uwagę, że *de facto* zwrot „wola ustawodawcy" jest nadużywany czy wręcz, jako wola ciała kolegialnego – nie istnieje, ponieważ każdy parlamentarzysta kieruje się swoimi względami, popierając albo przeciwstawiając się określonemu projektowi regulacji, zaś ustalenie indywidualnych motywacji jest niemożliwe.[19] Założenia dogmatyki prawniczej co do „woli ustawodawcy" mają charakter idealizujący i kontrfaktyczny, gdyż realni, historyczni uczestnicy procesu legislacyjnego przyjmują oceny i podejmują rozstrzygnięcia

[17] Szerzej: C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 45–47.

[18] C. Kosikowski odnosił podział wyłącznie do ograniczeń wolności gospodarczej, *ibidem*, s. 47.

[19] Tak w odniesieniu do rekonstrukcji „woli ustrojodawcy". K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 15.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

w sposób niekonsekwentny, dochodząc do konsensu najczęściej na bardzo ogólnym poziomie.[20] **Każe to przyjąć, że dla analizy i oceny konkretnej regulacji prawnej jako ograniczającej wolność konieczne jest odniesienie zarazem jej do racjonalności aksjologicznej i prakseologicznej, powoływanie zasady proporcjonalności oraz respektowanie wzruszalnego domniemania, że regulacja stanowiąca faktyczną lub potencjalną „uciążliwość" dla jednostki jest ograniczeniem jej wolności.** Tytułem przykładu, wprowadzenie obowiązku znajomości języka polskiego może stanowić zarówno nieracjonalne ograniczenie wolności, jak i – w innych okolicznościach – ograniczenie niezbędne, czyli konieczny warunek prowadzenia określonej działalności. Podobnie zakaz (albo nakaz) przyjęcia określonej formy prawnej przedsiębiorcy czy np. wprowadzenie obowiązku dysponowania lokalem o określonych cechach mogą stanowić dopuszczalne albo niedopuszczalne ograniczenia wolności. Akceptacja powyższej interpretacji oznacza przyjęcie *implicite* założenia, że akty wewnętrzne samorządów stanowią – co do zasady – ograniczenia wolności, przy czym dyskurs powinien koncentrować się na argumentach, które ze względów aksjologicznych lub prakseologicznych uzasadniają takie ograniczenia.

ISTOTA STATUSU KONSTYTUCYJNEGO SAMORZĄDÓW

Podstawę legitymizującą funkcjonowanie samorządów zawodowych i gospodarczych stanowią postanowienia art. 17 Konstytucji RP, przy czym koncepcje obu grup samorządów są wyraźnie odmienne.[21]

Wykładnia art. 17 ust. 1 daje podstawę do dekodowania normy upoważniającej ustawodawcę zwykłego do tworzenia samorządów zawodowych jedynie w przypadkach grup społecznych, w skład których wchodzą osoby wykonujące szczególne zawody, a mianowicie zawody zaufania publicznego. Należy przy tym wskazać, że tylko notariusze[22] oraz rzecznicy patentowi[23] zostali uznani przez ustawodawcę zwykłego *expressis verbis* za wykonujących zawody zaufania publicznego. Aczkolwiek poszukiwanie miary zaufania publicznego dla poszczególnych zawodów jest, w sensie metodologicznym, dyskusyjne, w tym w kontekście

[20] Z. Ziembiński, *Wartości konstytucyjne,* Wyd. Sejmowe, Warszawa 1993, s. 8–9.

[21] Pisałem o tym w odniesieniu do samorządów osób wykonujących zawody prawnicze – J. Ciapała, *Samorządy osób wykonujących zawody prawnicze w kontekście postanowień art. 17 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku,* [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.* Z. Witkowski i A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 313 i n.

[22] Por. art. 2 § 1 ustawy z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, t.j. Dz. U. z 2008 r. nr 189, poz. 1158 ze zm.

[23] Por. art. 1 ust. 2 ustawy z 11 kwietnia 2001 o rzecznikach patentowych, t.j. Dz. U. z 2011 r. nr 155, poz. 925.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

„wartościowania" zawodów[24], to jednak w literaturze podejmuje się zasadne próby wyodrębniania takich zawodów, zwłaszcza gdy w grę wchodzi konieczność precyzowania i ochrony interesu publicznego[25] oraz percepcja społeczna zawodu. Ta zaś stanowi refleks sumy stosunków zaufania o wymiarze interpersonalnym i może znajdować wyraz w relacjach tak zwanego zaufania pozycyjnego, tj. nakierowanego *a priori* ku każdemu, kto zajmuje określoną pozycję społeczną.[26] Są to zatem warunki, które muszą być spełnione, gdy ustawodawca zamierza powołać celową korporację prawa publicznego spośród określonej grupy społecznej. Nie ma sporu co do tego, że status zawodu zaufania publicznego współokreślają: ustawowy obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, swoisty immunitet odnoszony do wolności wypowiedzi, odpowiedzialność dyscyplinarna przed organami samorządu, nadzór sprawowany przez samorząd nad wykonywaniem zawodu, obowiązek przestrzegania norm etycznych, obecność deontologii zawodu kształtowanej przez powinności moralne i etyczne.

Wnioskując *a contrario* z art. 17 ust. 1, ustawodawca nie ma kompetencji do dowolnego ustanawiania samorządów zawodowych w przypadkach osób wykonujących zasadniczą większość zawodów. Należy bowiem wskazać, że istotą samorządu zawodowego jest obowiązkowe członkostwo, które powstaje z mocy prawa. Sam obowiązek przynależności jest już niejako „wstępnym" ograniczeniem szeroko pojmowanej wolności wykonywania zawodu, warunkowanym koniecznością ochrony interesu publicznego. Nasuwa się także spostrzeżenie, że w przypadku takich samorządów nie jest trafne przyjmowanie terminu „zrzeszenie", który powinniśmy odnosić wyłącznie do organizacji opartych na dobrowolnej przynależności (por. art. 12 i art. 58 ust. 1 Konstytucji). Ze zbyt bliską identyfikacją samorządu zawodowego ze zrzeszeniem mamy niejednokrotnie do czynienia w doktrynie.[27] Nie można jednak podzielać takiej interpretacji, gdyż

[24] M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego,* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, materiały konferencyjne, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002, s. 25.

[25] W. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego,* [w:] *Zawody zaufania...*, s. 20–21.

[26] Obszernie – P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 104–111, 282–283.

[27] Por. np., L. Wiśniewski, *Wolność czy przymus zrzeszania się w związkach zawodowych,* [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu,* red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2010, s.104–106; A. Młynarska-Sobaczewska, *Samorząd zawodowy* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 530. Takiego błędu nie ustrzegł się b. RiPO J. Kochanowski, który podnosił we wniosku do TK niezgodność obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych z konstytucyjną wolnością zrzeszania się. Zob. wniosek RiPO z 12 stycznia 2009 r. i wyrok TK z 18 października 2010 r. sygn. 1/09 OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 76. Podobnie rozumowali

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

odniesienia do II Rzeczypospolitej, do wielu państw Europy Zachodniej i publicznoprawny charakter korporacji sprawiają, że w pełni zasadne są twierdzenia o obligatoryjnym ich charakterze.[28] Trudno też abstrahować od postanowienia art. 58 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o wolności zrzeszania się, co każe odróżnić taką postać dobrowolnej organizacji od samorządu. Trudno także pomijać wykładnię językową i funkcjonalną art. 16 i art. 17, oddzielonych od art. 12 Konstytucji.[29] Nieporozumienia znajdują czasem wyraz w sformułowaniach ustawodawcy, który na przykład w tytule ustawy wskazywał na samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców, zaś w jej tekście już na wolność zrzeszania się w kilku formach organizacji.[30] Można także uznać, że efekty artykulacji interesów środowiskowych przez niektóre samorządy i sposoby ich funkcjonowania nie są zadowalające, czego dowodzi, np. obecność zrzeszeń wśród sędziów i prokuratorów.[31]

Na samorządach zawodowych spoczywają dwa obowiązki, które są powiązane ze sobą funkcjonalnie i merytorycznie: sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów oraz kierowania się interesem publicznym, który ma być przez nie chroniony. Obowiązki te determinują konstytucyjne funkcje samorządów zawodowych, a zatem mamy do czynienia z powiązaniem istoty korporacji prawa publicznego z rolą ochrony interesu publicznego, co z kolei nasuwa na myśl powiązanie z wartościami wskazanymi w art. 31 ust. 3 oraz z „ważnym interesem publicznym" z art. 22 Konstytucji. Interes publiczny wyznacza sens i granice pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów, zaś art. 17 ust. 1 *in fine* – poprzez werbalizację wymogu działania „w granicach interesu publicznego" – nie pozostawia wątpliwości co do jego priorytetowego traktowania. W doktrynie wskazuje się przy tym, że termin „piecza" nie powinien być sprowadzany wyłącznie do nadzoru nad legalnością, lecz powinien również obejmować czynności odnoszone do oceny wykonywania zawodu, postaw etycznych, prze-

A. Surówka i D. Padjas, *Samorządy zawodów prawniczych – zakres pieczy oraz obowiązek przynależności do samorządu w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji,* [w:] *Samorządy w Konstytucji RP...*, s. 403–406.

[28] Por. Z. Leoński, *Zasada wolności gospodarczej a samorząd gospodarczy* oraz T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie,* [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 74–78 oraz 82–83; C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz,* Warszawa 2005, s. 75 i 76.

[29] Nieporozumienia mogą być również powodowane brakiem odróżnienia sposobu posługiwania się terminem „samorząd". Z jednej strony jest to postać struktury organizacyjnej odmienna od zrzeszenia, z drugiej – forma, sposób samodzielnego zawiadywania swoimi sprawami.

[30] Ustawa z 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz. U. z 1989 r. nr 35, poz. 194 ze zm. Zob. art. 1 i 2 ustawy.

[31] Mam na myśli aktywność stowarzyszeń sędziów *Iustitia* (http://www.iustitia.pl) oraz *Themis* (http:// themis-sedziowie.eu) czy też Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP (http://prokuratura-zz.pl).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

strzegania dobrych obyczajów.[32] W praktyce samorządy zawodowe spotykamy wśród takich zawodów, których istotą jest szczególna więź osobista z odbiorcami usług (świadczeń) lub szczególna odpowiedzialność za ochronę i urzeczywistnianie doniosłych wartości (życia, zdrowia, prywatności, bezpieczeństwa technologicznego, bezpieczeństwa obrotu prawnego).[33]

W przypadku samorządów gospodarczych ich konstytucyjna legitymizacja jest mniej jednoznaczna. Łączna wykładnia art. 17 ust. 2 i art. 61 ust.1 daje podstawę do wniosku, że będą to „inne rodzaje samorządu", o których wspomina się w art. 17 ust. 2. Wskazanie na art. 17 ust. 2 prowadzi z kolei do uznania, iż samorządy takie nie mogą ani naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Idąc dalej, możemy *implicite* dekodować normę upoważniającą ustawodawcę do ograniczania obu wolności tylko przez samorządy zawodowe. Brzmienie art. 17 ust. 2 w istocie zdaje się wykluczać tworzenie w praktyce samorządu gospodarczego, który z sukcesem spełniałby funkcje integracyjne i władcze w zakresie administrowania sprawami jego członków.[34] W doktrynie podkreśla się więc, że samorząd gospodarczy w zasadzie nie ma uprawnień władczych w stosunku do przedsiębiorców i nie może wydawać aktów ograniczających zakres wykonywanej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej lub godzących w zasady konkurencji.[35] Pojawia się zatem pytanie: jaki sens ma tworzenie korporacji samorządu gospodarczego, która z natury rzeczy powinna dysponować władztwem publicznym, skoro możliwości władczego oddziaływania przez nią byłyby znikome. Uznaję, że ujawnia się tutaj problem niezgodności prakseologicznych norm konstytucyjnych.

Samorządy gospodarcze powinny obejmować, z mocy prawa, osoby fizyczne lub inne podmioty ze względu na fakt prowadzenia przez nie określonej działal-

[32] P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.

[33] Oprócz samorządów zawodów prawniczych, tj. sędziowskiego, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów, komorników sądowych, występują samorządy osób wykonujących zawody powiązane z ochroną prawną, które nie muszą dysponować tytułem zawodowym magistra prawa, tj. samorządy: kuratorów sądowych, doradców podatkowych, biegłych rewidentów, rzeczników patentowych. Obowiązek przynależności do korporacji zawodowych dotyczy także lekarzy, lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, aptekarzy, farmaceutów, pielęgniarek i położnych, psychologów, architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów; podają za: *Samorządy zawodowe*, http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOline/hiperlinkJind.rpc? (z 31.08.2013). Uwagę zwraca brak samorządu zawodowego wśród tłumaczy przysięgłych, w przypadku których o odpowiedzialności za niezgodne z ustawą wykonywanie zawodu orzeka Komisja Odpowiedzialności Zawodowej powoływana przez Ministra Sprawiedliwości – por. art. 21–29 ustawy z 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego, Dz. U. nr 273, poz. 2702.

[34] A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego,* [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 78.

[35] C. Kosikowski, *Ustawa....*, s. 75.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

ności gospodarczej. O ile wykonywanie zawodu dotyczy, z natury rzeczy, osoby fizycznej, to w przypadku samorządów gospodarczych możliwe jest członkostwo przedsiębiorców, w tym osób prawnych. Polski ustawodawca nie zdecydował się na szersze tworzenie samorządu gospodarczego. Z wyjątkiem jego obecności w przypadku podatników podatku rolnego[36] oraz krajowych i zagranicznych zakładów ubezpieczeniowych[37], przedsiębiorcy mogą się zrzeszać na zasadzie dobrowolności.[38] W doktrynie wskazywano na brak woli większości przedsiębiorców do tworzenia korporacji prawa publicznego i trudności we wskazaniu sprecyzowanych zadań, które mogłyby wykonywać takie samorządy.[39] W konsekwencji spotykamy niekiedy nieporozumienia znajdujące wyraz, z jednej strony, w tezie, że w Polsce samorząd gospodarczy „w zasadzie nie istnieje", z drugiej strony – w utożsamianiu z samorządem gospodarczym różnych organizacji przedsiębiorców zrzeszonych na zasadzie dobrowolności.[40] Funkcjonowanie nielicznego samorządu gospodarczego wzbudza również spore kontrowersje na tle ryzyka preferencji interesów partykularnych i naruszeń reguł konkurencji.[41] Zasadna staje się zatem konstatacja, że koncepcja i tworzenie samorządu gospodarczego są nadal – z uwagi na postanowienia konstytucji i prawa unijnego – sprawami otwartymi.[42]

Kolejny problem dotyczy wątpliwości, które wzbudza próba dychotomicznego podziału samorządów na zawodowe albo gospodarcze. Wprawdzie TK uznawał, że oba samorządy to dwie odrębne instytucje konstytucyjne[43], jednak w moim przekonaniu podział taki jest nieadekwatny do współczesnych uwarunkowań, ponieważ wiele zawodów może być wykonywanych zarówno w ramach stosunku pracy, jak i poprzez prowadzenie samodzielnej działalności, której cechy każą

[36] Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 927.

[37] Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 950.

[38] Por. ustawę z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. – Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 710), ustawę z 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. z 2002 r. nr 112, poz. 979 ze zm.) oraz ustawę z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. nr 55, poz. 235 ze zm.).

[39] Zob. zbiór studiów: S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005. Debata w środowisku naukowym oraz stanowisko czynników rządowych dowodziły braku akceptacji i sporego dystansu do koncepcji obligatoryjnego samorządu gospodarczego – por. J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej,* Szczecin 2009, s. 142–143.

[40] B. Pawłowski, P. Krawczyk, *Samorząd gospodarczy* http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-133.htm (z 31.08.2013).

[41] Z. Reda-Jakima, *Firmy nie chcą płacić na Izbę*, „Rzeczpospolita" z 5.09.2013. Idea, aby rynek zakładów ubezpieczeniowych mówił „jednym głosem", nie została zrealizowana, zaś w większości państw ubezpieczyciele zrzeszają się dobrowolnie.

[42] Z. Leoński, *Zasada wolności gospodarczej a samorząd gospodarczy*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce,* red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 73.

[43] Tak na tle rozważań na temat legitymacji do inicjowania postępowania przed TK. Zob. postanowienie TK z 30 maja 2000 r., sygn. U 5/99 OTK ZU 2000, nr 4, poz. 114.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

kwalifikować ją jako działalność gospodarczą w szerokim konstytucyjnym rozumieniu. Na przykład lekarz może być zarówno pracownikiem, jak i prowadzić samodzielną praktykę[44], natomiast wykonywanie zawodu farmaceuty może odbywać się w ramach stosunku pracy i nie musi łączyć się z prowadzeniem apteki, której właścicielem może być osoba bez takich kwalifikacji, ale i przedsiębiorca – osoba prawna.[45] Podobnie rzecz się ma z zawodami psychologa, architekta, inżyniera budownictwa czy urbanisty. Problem ten ujawnia się z całą wyrazistością w przypadku zawodów prawniczych. Jeżeli chodzi o zawody notariuszy, radców prawnych i adwokatów, to mamy do czynienia z samorządowymi organizacjami społeczno-zawodowymi, niepowiązanymi z władztwem publicznym państwa. Coraz powszechniejsze staje się ujmowanie osób je wykonujących jako przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, tj. korzystających z wolności, o których mowa w art. 65 ust. 1 oraz w art. 20 i 22 Konstytucji.[46] Takie podejście wydaje się dominować w doktrynie[47], również w kontekście wpływu prawa Unii Europejskiej, które np. za niezależnego prawnika – przedsiębiorcę uznaje profesjonalistę funkcjonującego poza stosunkiem pracy.[48] Spotykamy także postulaty wprowadzenia form spółek kapitałowych w celu świadczenia usług pomocy prawnej.[49] **Sprawia to, że najbardziej adekwatne byłoby uznanie samorządów tych grup zawodowych za samorządy gospodarczo-zawodowe**. Jednocześnie kwalifikacja taka byłaby z pewnością nieodpowiednia w przypadkach samorządów sędziowskiego, prokuratorskiego czy komorników, gdyż organizacje te stoją „po stronie" struktur władzy państwowej i z nieco innej perspektywy można postrzegać ochronę i pieczę, jakie sprawują nad swoimi członkami w interesie publicznym.

[44] Por. art. 4 i 5 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. nr 112, poz. 654 ze zm.), art. 1 i 2 oraz art. 53 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, Dz. U. z 2011 r. nr 277, poz. 1634 ze zm.

[45] Por. art. 1 i 2a ustawy z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, t.j. Dz. U. z 2008 r. nr 136, poz. 856 ze zm.

[46] C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 15–39.

[47] Por. np. W. Boć, M. Leśniak, *Notariusz jako przedsiębiorca szczególnego rodzaju*, „Rejent" 2010, nr 3, s. 38.

[48] Takie założenie przyjął TS UE – zob. J. Kosuniak, *Dlaczego powinniśmy pamiętać o sprawie Akzo Nobel,* „Radca Prawny" 2011, nr 4, s. 10–12. Interesująco B. Kornelius, *Łaciński model notariatu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] *Państwo prawa. Parlamentaryzm.. Sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. A. Jamroz, Białystok 2012, s. 169 i n.

[49] Spółki kapitałowe spotykamy np. w przypadku doradców podatkowych – por. art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, tj. Dz. U. z 2011 r. nr 41, poz. 213.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

PRZEDMIOT REGULACJI AKTÓW PRAWA WEWNĘTRZNEGO SAMORZĄDÓW

Akty prawa wewnętrznego stanowione przez samorządy dotyczą kilkunastu grup tematycznych i nie poddają się łatwej kwalifikacji. W podstawowej mierze akty wewnętrzne stanowią odbicie nakładania przez ustawodawcę zadań publicznych.[50] Przepisy ustawowe powinny przy tym wyodrębniać zadania samorządu od kompetencji jego organów.[51] W literaturze dokonano interesującego podziału aktywności prawodawczej samorządów zawodowych na: a) działalność w zakresie realizacji zadań samorządowych, b) działalność w zakresie spraw ustrojowych, c) działalność w zakresie kodyfikowania norm etycznych.[52] W moim przekonaniu można jeszcze pokusić się o próbę wyodrębnienia sześciu grup zagadnień.

Po pierwsze, akty prawa wewnętrznego odnoszą się do zadań w zakresie zapewnienia właściwego standardu wykonywania zawodu oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych.[53] Związana jest z nimi ściśle druga, nader doniosła, grupa aktów mających za przedmiot określanie zasad etycznych, ujmowanych niejednokrotnie w formuły kodeksów etyki zawodu.[54] Trzecią grupą zagadnień podlegających normowaniu są zasady i tryb kontrolowania oraz nadzorowania czynności zawodowych.[55] Powiązane są z nimi regulacje ujęte w czwartej grupie, mianowicie dotyczące organizacji i postępowania przed sądami dyscyplinarnymi, albo-

[50] Co budzi nierzadko kontrowersje, zwłaszcza gdy wiąże się ze wzrostem kosztów działalności. Por. przypadek nałożenia na samorząd notarialny obowiązku tworzenia systemu informatycznego do prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia. Zob. art. 95 i ustawy z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie – t.j. Dz. U. z 2008 r. nr 189, poz. 1158 ze zm., oraz wyrok TK z 6 marca 2012 r., sygn. K 15/08 OTK ZU 2012, nr 3A, poz. 24.

[51] Por. np. zadania samorządu aptekarskiego (art. 7) oraz kompetencje jego organów (art. 8a, art. 25–29, art. 37, art. 39, art. 42–43) – ustawa z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, t.j. Dz. U. z 2008 r. nr 136, poz. 856. Podobną poprawną koncepcję regulacji spotykamy w przypadku samorządu psychologów – ustawa wymienia podstawowe zadania (art. 33 ust. 1) oraz konkretne kompetencje organów (art. 33 ust. 2, art. 42–47), ustawa z 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, Dz. U. z 2001 r. nr 73, poz. 736 ze zm.

[52] P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce,* Toruń 2013, s. 235 i n.

[53] Por. np. uchwałę nr 7 IV Zjazdu Pielęgniarek i Położnych z 8 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia standardów kwalifikacji zawodowych dla pielęgniarki i położnej; uchwałę nr 54/2009 Naczelnej Rady Adwokackiej z 12 września 2009 r. w sprawie Regulaminu wykonywania zawodu adwokata w kancelarii indywidualnej lub spółkach, cyt. za: P. Rączka, *op. cit.*, s. 243, 245. W opracowaniu P. Rączki odnajdziemy kilkadziesiąt przykładów aktów prawa wewnętrznego samorządów.

[54] Por. np. uchwałę Krajowej Rady Komorniczej z 8 lutego 2012 r. Kodeks etyki zawodowej komornika sądowego, która została podjęta na podstawie art. 85 pkt. 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, t.j. Dz. U. z 2011 r. nr 231, poz. 1376.

[55] Por. np. uchwałę nr 848/IV Krajowej Rady Komorniczej z 7 września 2011 r. w sprawie regulaminu wizytacji kancelarii komorniczych, za: P. Rączka, *op. cit.*, s. 266.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

wiem efektywne wykonywanie sądownictwa dyscyplinarnego lub polubownego powinno stanowić wyrazisty przejaw dbałości o pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu, a zarazem gwarancję dla odbiorców świadczeń czy adresatów czynności członków samorządu.[56] Piątą grupę zagadnień regulują akty zobowiązujące członków korporacji, a także niekiedy same organy samorządów, do określonych czynności, w tym świadczeń, zwłaszcza do uiszczania składek, opieki nad aplikantami, udzielania informacji, prowadzenia rejestrów i innej dokumentacji.[57] W przypadku ostatniej, szóstej, grupy zagadnień nie powinniśmy napotkać ryzyka ograniczeń wolności wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ należy tutaj ujmować akty nie tyle ściśle „wewnątrzorganizacyjne" co adresowane do podmiotów zewnętrznych i stanowiące wyraz artykulacji interesów i reprezentowania opinii danego środowiska.[58] Należy tutaj poczynić jednak istotne zastrzeżenie. Otóż przyjęcie, że akt prawny instytucji samorządowej jest aktem prawa wewnętrznego w rozumieniu konstytucyjnym, a zatem aktem, który wywołuje skutki prawne wobec adresatów, każe zwrócić uwagę na całą treść art. 93 Konstytucji i wykluczyć z tej grupy aktów takie, jak: stanowiska, opinie, zalecenia, rezolucje itp. Te ostatnie stanowią wyraz aktywności sygnalizacyjnej, perswazyjnej czy nawet edukacyjnej. Natomiast doniosłość aktów prawa wewnętrznego formułujących tekst prawny ujawnia się, gdy przepisy powszechnie obowiązujące wymagają od samorządów wyrażenia opinii albo porozumienia w procesach stanowienia prawa lub prowadzenia polityki. Mam tutaj na myśli np. ustawowe odzwierciedlenia norm konstytucyjnych wywiedzionych z art. 20 w zakresie instytucjonalizacji solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Zauważmy w związku z tym, iż np. w myśl art. 12 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej organy administracji publicznej, wykonując swe zadania, współdziałają z samorządami zawodowymi i gospodarczymi.[59] Wydaje się, że jest to próba „wymuszania dialogu" i jurydyzacji relacji, które z natury rzeczy nie poddają się efektywnej regulacji i zależą głównie od uwarunkowań kulturowych. Nie można jednak abstrahować od takich regulacji prawnych, zwłaszcza

[56] Por. np. uchwałę nr 28/R/03 Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z 19 listopada 2003 r. w sprawie trybu postępowania rzeczników odpowiedzialności zawodowej i sądów dyscyplinarnych w postępowaniu w sprawach dyscyplinarnych i odpowiedzialności zawodowej za: *ibidem*, s. 277.

[57] Np. uchwałą nr 2/XI/92 z 8 lutego 1992 r. Naczelna Rada Adwokacka wprowadziła kontrowersyjny obowiązek prenumeraty przez członków korporacji pisma „Palestra".

[58] Por. upoważnienia do podejmowania uchwał w tej grupie spraw, ujęte w art. 220 ust. 1 i 2 ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 950. Podobne upoważnienia wynikają z art. 5 i art. 12 ustawy z 14 lutego 1995 r. o izbach rolniczych, t.j. Dz. U. nr 101, poz. 927.

[59] Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. nr 173, poz. 1807 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

w okolicznościach, gdy występują konflikty interesów. Biorąc pod rozwagę sześć wskazanych grup zagadnień i aktów je normujących, można założyć, że najwięcej „napięć" na tle ograniczeń wolności pojawia się w przypadkach pierwszych dwóch grup aktów.

PODSTAWOWE WYMOGI STAWIANE AKTOM PRAWA WEWNĘTRZNEGO SAMORZĄDÓW

Wymogi stawiane – w kontekście ochrony obu konstytucyjnych wolności – przed instytucjami samorządowymi w odniesieniu do stanowienia prawa wewnętrznego można sprowadzić do respektowania trzech podstawowych założeń.

Pierwszym z nich, pozwalającym na wyodrębnienie aktów prawnych, tj. formułujących tekst prawny i zawierających normy skuteczne wobec adresatów, staje się **odpowiednie „powiązanie" takich aktów z ustawami zwykłymi**. Trudno jest przy tym podzielić pogląd, że konstytucja może stanowić samoistną i wyłączną podstawę do działalności prawodawczej instytucji samorządowych.[60] Nie znajduje on głębszego uzasadnienia w treści norm kompetencyjnych wyprowadzanych z art. 17 i innych przepisów Konstytucji, z wyjątkiem ujęcia zakazów z art. 17 ust. 2, czy kompetencji z art. 191 ust. 2 pkt 4. Nie są to jednak adekwatne postanowienia, które upoważniałyby do stanowienia prawa wewnętrznego. Natomiast art. 17 ust. 1 zawiera normy ustrojowe, wyznaczając ramy sprawowanej „pieczy", determinowane „interesem publicznym". Tym samym każda działalność samorządu, w tym prawotwórcza i odnoszona do odpowiedzialności zawodowej, musi podlegać ocenie z punktu widzenia tego przepisu konstytucji.

Artykuł 93 Konstytucji, mający charakter paradygmatyczny względem prawa wewnętrznego, nie jest skonstruowany w sposób precyzyjny. Z jednej strony porównanie jego ust. 1 z ust. 2 może sugerować, że tylko „zarządzenia" mogą być wydawane na podstawie ustawy, co błędnie sugeruje, że „uchwały" (wszelkie?) mogą być wydawane na podstawie konstytucji[61] albo nawet bez podstawy w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Już jednak wykładnia art. 93 ust. 3 daje podstawę do wywiedzenia normy nakazującej traktować prawo powszechnie obowiązujące jako wzorzec kontroli legalności prawa wewnętrznego. Za taką interpretacją przemawiają przede wszystkim, godne przypomnienia, wypowiedzi TK, który przyjął, że każdy akt prawa wewnętrznego może wiązać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu, może być ustanawiany tylko „na podstawie ustawy", musi podlegać kontroli z prawem powszechnie obowiązującym, a także nie może oddziaływać ze skutkiem prawnym wobec osób lub innych pod-

[60] Tak P. Rączka, *op. cit.*, s. 154–162.

[61] Tak L. Garlicki jednak tylko w odniesieniu do uchwał Rady Ministrów, zob. idem, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu,* Warszawa 2011, s. 296.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

miotów spoza danego układu organizacyjnego, w tym nie może być podstawą szeroko pojmowanych decyzji względem nich (art. 93 ust. 2 zd. drugie Konstytucji). Nie można zatem ustawowo upoważniać do wydawania aktów prawa wewnętrznego, które ograniczałyby wolność wyboru zawodu, w tym zwłaszcza zawodu zaufania publicznego, czyli do oddziaływania ze skutkiem prawnym na osoby spoza samorządu zawodowego. Przykładowo ustawodawca musiał sprecyzować pojęcie „zasad naboru", które aktualnie zasadniczo ograniczają, jeśli nie wyłączają, swobodę decyzyjną samorządów w zakresie normowania dostępu do zawodów adwokata lub radcy prawnego.[62] Z drugiej strony TK zaakceptował, przy sporych wahaniach, wydawanie aktów prawnych przez instytucje niemające kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, co może, w moim przekonaniu, prowadzić do ograniczeń obu konstytucyjnych wolności, zwłaszcza wolności przedsiębiorczości. Uzasadnieniem miałby być wzgląd na konstytucyjne funkcje i zadania tych instytucji, na okoliczność, że jest to niezbędne do realizacji wynikających z nich zadań publicznych. W szczególności TK usiłował ująć, nie bez trudności interpretacyjnych, szeroko zwrot „podległość organizacyjna" w kierunku „podległości funkcjonalnej".[63] Taki kierunek interpretacji i argumentacji – jeżeli byłby przyjęty w odniesieniu do relacji samorządów zawodowych w stosunku do ich członków – stwarzałby niebezpieczeństwo nadmiernej ingerencji w sfery wolności konstytucyjnie chronionych, które można ograniczać tylko aktami prawa powszechnie obowiązującego.[64] Trafnie zatem przyjmuje L. Garlicki, twierdząc, że stanowisko TK prowadzi do ostatecznej granicy, jakie możliwościom interpretacyjnym stwarza tekst konstytucji i historia jego powstawania.[65] Zasadne staje jest również przypomnienie poglądu S. Wronkowskiej, w myśl którego zamieszczenie normy o dowolnej treści w ustawie samo przez się nie przesądza jeszcze o jej powszechnie obowiązującym charakterze, czyli dopuszczalne jest dekodowanie norm wewnętrznie wiążących przepisów ustaw. Odwrotne podejście nie jest już dopuszczalne, gdyż z aktów prawa wewnętrznego powinniśmy wyprowadzać jedynie normy wewnętrznie wiążące. Realizowanie normy wewnętrznej nie może bowiem prowadzić do „refleksu w stosunku do obywatela i jego organizacji, ponieważ nie może zobowiązywać jednostki organizacyjnie podporządkowanej organowi wydającemu akt do bezpośredniego oddziaływania na zachowania oby-

[62] Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 9. Wyrok dotyczył dostępu na aplikację adwokacką i radcowską, zaś TK zakwestionował niewskazanie sprecyzowanych ustawowych przesłanek do ustalania maksymalnej liczny aplikantów.

[63] Np. Rada Polityki Pieniężnej NBP może, poprzez swoje akty, oddziaływać władczo na banki komercyjne. Por. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.

[64] Por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 126.

[65] Idem, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa...*, s. 55.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

wateli".[66] W praktyce akty prawa wewnętrznego zawierają jednak niejednokrotnie normy generalne i abstrakcyjne, które mogą odnosić się do podmiotów spoza danego układu organizacyjnego.[67]

Uważam, że powiązanie aktu prawa wewnętrznego z ustawą może być niejednolite. Po pierwsze, akt prawa wewnętrznego jest wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy, zgodnie z wytycznymi jego treści, co nasuwa na myśl sposób powiązania z ustawami rozporządzeń, określony w art. 92 Konstytucji. Po drugie, akt prawa wewnętrznego jest wydawany na podstawie ogólnego upoważnienia ustawy, gdy instytucja samorządowa ma wyznaczone zadania lub nałożone obowiązki, które wymagają wydania aktu wiążącego wewnątrz danego układu organizacyjnego, opartego na zależności organizacyjnej, która jest zależnością „szerszą" od zależności hierarchicznej. Po trzecie, powiązanie aktu wewnętrznego dotyczy kilku ustaw, nakazujących realizację określonych stanów rzeczy poprzez stanowienie wewnętrznych aktów generalnych, co tylko podkreśla instrumentalny charakter powiązania.[68] Tytułem przykładu przyjmuję, że treść normy kompetencyjnej Krajowej Rady Sądownictwa do ustalania zasad etyki i wykonywania zawodu sędziego nie może być dekodowana wyłącznie z przepisu ustawy o KRS[69], lecz również z przepisów innych ustaw oraz w szczególności z Konstytucji, np. z jej art. 178 ust. 3.

Drugie założenie określające poprawność stanowienia prawa wewnętrznego opiera się na podkreśleniu doniosłości dwóch obowiązków wyinterpretowanych z postanowień konstytucji. Chodzi mianowicie o nakaz zachowania pełnej zgodności formalnej, wykluczający sprzeczność albo przeciwieństwo norm prawa wewnętrznego z normami dekodowanymi z wszelkich aktów prawa powszechnie obowiązującego. Przy tym normy prawa wewnętrznego mogą jedynie dookreślać treść norm powszechnie obowiązujących w myśl formuły *in favorem libertatis,* co może następować zwłaszcza w sytuacjach, gdy normy powszechnie obowiązujące mają charakter semiimperatywny. Jednak i tutaj np. ustalenie przez samorząd zawodowy stawek opłat pobieranych przez jego członków na poziomie niższym niż wynikający z – określającego stawki maksymalne – aktu powszechnie obowiązującego, lecz o charakterze „sztywnym", mogłoby napotkać zarzut niezgodności. Ponadto mam na myśli zakaz takiego stanowie-

[66] S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich", Warszawa 2000, z. 38, s. 89 i n.

[67] Por wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11 OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 131. W wyroku tym zakwestionowano postanowienie art. 3 § 2 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 499), w którym upoważniono Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN, a zatem również organ samorządu sędziowskiego, do wydawania regulaminu wewnętrznego.

[68] Por. szerzej: S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 92 i n.

[69] Art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 maja 2011 r. o krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. nr 126, poz. 714 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

nia prawa wewnętrznego, które prowadziłoby do niezgodności prakseologicznych z normami powszechnie obowiązującymi, utrudniając, choćby pośrednio, realizację tych ostatnich. Takie niezgodności są niejednokrotnie trudne do ustalenia, np. w przypadku standardów prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa wewnętrznego, wyznaczających sposoby reklamy i promocji, a także reguły konkurencji.[70]

Trzecie założenie odnoszę do zakazów ograniczeń przez prawo wewnętrzne wolności lub praw ściśle powiązanych z wolnością działalności gospodarczej lub wolnością wyboru i wykonywania zawodu, stanowiących niekiedy „komponenty" tych ostatnich. Mam na myśli np. wolności wypowiedzi (art. 54 ust. 1 Konstytucji), nakaz przestrzegania oraz ochrony wolności i tajemnicy komunikowania się (art. 49), zakaz arbitralnej ingerencji w prywatność, w tym w odniesieniu do danych osobowych (art. 47 i art. 51). Można tutaj odnieść się np. do konieczności zróżnicowanego podejścia do wolności religijnej i jej powiązania z wolnością wykonywania zawodu w przypadkach dopuszczenia (albo zakazu) niektórych czynności lub postaw, np. odmowy dokonania zabiegu aborcji czy też sprzedaży środków antykoncepcyjnych. Dlatego np. ocena ewentualnych aktów prawa wewnętrznego powinna wyglądać inaczej, jeśli chodzi o akty samorządu lekarskiego, a inaczej w przypadku aktów samorządu aptekarskiego. Poczynione założenie można było odnieść do doniosłego przykładu oceny konstytucyjności przepisu kodeksu etyki lekarskiej. Potwierdzał on, że akt wewnątrzkorporacyjny nie może samoistnie ingerować w wolność wypowiedzi (art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 17 ust. 1). TK nader trafnie dostrzegł konieczność łącznego oceniania przepisu kodeksu zawodowego oraz upoważniającego przepisu ustawy. Uznał również, że przekazanie samorządom zawodowym upoważnienia do ingerencji w konstytucyjne wolności mogą być niekiedy uzasadniane potrzebami należytego wykonywania zawodów zaufania publicznego.[71] W tym kontekście nasuwają się krytyczne refleksje związane z praktyką egzekwowania odpowiedzialności zawodowej zgodnie zasadami jawności. Celowy staje się także postulat *de lege feenda* odnoszony do ustanowienia kontroli przez sądy apelacyjne orzeczeń sądów dyscyplinarnych wszystkich samorządów, nie zaś sprowadzania kontroli sądowej do kasacji do Sądu Najwyższego.[72]

[70] Por. np. art. 3–12 ustawy z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2007 r. nr 171, poz. 1206 ze zm.) oraz art. 6–9 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. nr 50, poz. 331 ze zm.).

[71] Wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07 OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 45.

[72] J. Ciapała, *Samorządy osób*..., s. 344–345.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

WNIOSKI KOŃCOWE

Regulacja konstytucyjna odnoszona do samorządów zawodowych i gospodarczych, w tym do stanowienia przez nie aktów prawnych, jest nader lakoniczna, nieprecyzyjna i pozostawia ustawodawcy zwykłemu bardzo istotną swobodę regulacyjną. Potwierdza to linia orzecznicza TK w przypadku samorządów zawodowych prawników.[73] Zatem od uznania ustawodawcy zwykłego zależą możliwości stanowienia aktów prawnych przez celowe korporacje prawa publicznego. Ustawodawca konstytucyjny dopuszcza *implicite* ingerencje w wolność podejmowania działalności gospodarczej oraz wolność wyboru i wykonywania zawodu. Dotyczy to jednak stosunkowo nielicznych samorządów osób wykonujących zawody zaufania publicznego, nie zaś samorządów gospodarczych. Legitymizacji do działalności w zakresie wydawania aktów prawnych należy doszukiwać się w konstytucyjnych zasadach subsydiarności oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Wpływ aktów prawnych obligatoryjnych korporacji na obie wolności konstytucyjne jest istotny w praktyce. Instrumentarium prawne, którym dysponują korporacje, jest bowiem na tyle znaczące, że wywołuje to zrozumiałe wątpliwości i napięcia.[74] Te zaś powinny być rozwiązywane w warunkach kultury politycznej i prawnej, współokreślającej tak zwany kapitał społeczny. Ocena działalności samorządów w zakresie stanowienia aktów prawnych wpisuje się również w kontekst ustrojowo-polityczny, ustawodawca zwykły nie wypracował spójnej koncepcji samorządów zawodowych, natomiast w przypadku samorządów gospodarczych brak jest w ogóle woli politycznej ich rozwoju i promowania.

Brakuje także ustawy o tworzeniu prawa, która byłaby wiążąca dla wszelkich instytucji dysponujących władztwem w tym zakresie. Optymizmem tchną postulaty wydania takiej ustawy, która regulowałaby jednolicie aspekt formalny prawa wewnętrznego samorządów. Jeżeli zaś optymizm udzieli się nam na dobre oraz wysilimy wyobraźnię, to zagadnienia tworzenia prawa i statusu samorządów zostaną uznane za godne poważnego rozważenia – razem z problematyką finansów publicznych i wolności przedsiębiorczości – przy okazji zmiany konstytucji i przyjęcia instytucji ustawy organicznej. Co się zaś tyczy ustawy organicznej, to należy w pełni podzielić opinię Profesor Ewy Gdulewicz, że „na ponowne postawienie pytania o rację wprowadzenia instytucji ustawy organicznej pozwalają doświadczenia ponaddziesięcioletniego obowiązywania Konstytucji".[75]

---

[73] *Ibidem*, s. 313 i n.

[74] Por. P. Rączka, *op. cit.*, s. 386–392.

[75] E. Gdulewicz, *O ustawie organicznej,* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009, s. 546.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 19:42:12

SUMMARY

The article is an analysis of the impact of acts issued by the professional and business chambers (corporations) in Poland on two constitutional freedoms: freedom of establishment, and freedom of choice and execution of profession. The considerations are carried out in the context of the legal position of the two self-governed kinds of chambers', in particular within their constitutional provisions. The author concludes that the constitutional law in Poland does not prevent the effective degree of excessive interference in both freedoms, following the issue of a very different form of legal acts resolved by the chambers (corporations) under public law. Consequently, this paper formulates demands referred to the conditions to be met by internal acts of these chambers (corporations). It is also noted that a clear division of chambers (corporations) governed by public law on chambers of professionals' and business, is not adequate to modern conditions.