

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.01.18>

mgr Bogdan TOMCZYK

<https://orcid.org/0009-0004-5117-2969>

e-mail: bogdantomczyk@interia.pl

Zaufanie publiczne jako podstawa działalności samorządu zawodowego

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie zależności zachodzącej pomiędzy działalnością samorządu zawodowego a zaufaniem publicznym, które nierozzerwalnie związane jest z wykonywanym przez jego członków zawodem. Istotą działalności samorządu zawodowego jest przede wszystkim działanie w interesie publicznym, który powiązany jest z zaufaniem publicznym. Pojęcia „zaufanie publiczne” oraz „interes publiczny” mają kluczowe znaczenia dla tworzenia samorządów zawodowych. Podstawowym zadaniem samorządu zawodowego jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Działalność samorządu podlega stałemu monitorowaniu i sprawdzaniu, czy działalność ta wykonywana jest zgodnie z prawem oraz w interesie publicznym. Działaniom takim służą instytucje kontroli i nadzoru.

Słowa kluczowe: zaufanie publiczne, samorząd zawodowy, profesja zaufania publicznego.

Wstęp

Sprawne, bezpieczne i dobrze funkcjonujące państwo winno być oparte na wysokim poziomie zaufania publicznego. Przy wysokim poziomie zaufania społecznego następuje większe zaangażowanie obywateli w różnych przejawach życia publicznego, co z kolei wpływa na rozwój danego kraju, który powoduje społeczne poczucie dobrobytu. Dobrobyt danego kraju i jego zdolność do rywalizacji są uwarunkowane dominującą cechą kulturową, jakim jest poziom zaufania w danym społeczeństwie¹. Znaczącą rolę w zaufaniu publicznym odgrywa zaufanie

¹ Patrz: F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław 1997, s. 17.

do administracji publicznej, przy czym nie chodzi jedynie o zaufanie do władzy państwowej, ale również do wszystkich innych organów administracji publicznej, na które została scedowana część tej administracji. Obowiązkiem tych organów jest prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej². Znaczącą rolę w tym zakresie odgrywają samorządy zawodowe oraz zawody zaufania publicznego, dla których samorządy te są tworzone. Funkcjonowanie samorządów zawodowych oparte zostało na prawnie przyznanej im samodzielności i niezależności w realizowaniu zadań publicznych, w ustawowo określonym zakresie, przy czym samorządy te tworzone są dla zawodów, którym ustawodawca postanowił nadać przymiot zaufania publicznego. Z kolei zaufanie publiczne nierozzerwalnie związane jest z interesem publicznym. Działalność samorządu zawodowego winna polegać na sprawowaniu pieczy nad osobami wykonującymi zawody zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Tym samym w działalności samorządu zawodowego powinna dominować piecza nad pogłębianiem zaufania publicznego do zawodów, które ten samorząd reprezentuje. Pojęcie pieczy w tym znaczeniu winno być rozumiane dosyć szeroko i uwzględniać uwarunkowania społeczne w danym czasie. Bardzo ważnym zadaniem samorządu zawodowego jest ustalenie zasad etycznych i deontologii zawodowej, których przestrzeganie ma bardzo duże znaczenie w kontekście zaufania publicznego. Stąd też ważne jest, w ramach szeroko rozumianego sprawowania pieczy, sprawowanie władztwa administracyjnego, wywołującego często skutki w sferze praw i gwarantowanych konstytucyjnie wolności. Istotną częścią działalności samorządu zawodowego w sferze zaufania publicznego jest stałe monitorowanie i kontrolowanie przestrzegania zasad etycznych oraz deontologii. W zakresie swojej działalności organy samorządu zawodowego podlegają zewnętrznej kontroli i nadzorowi, w szczególności w zakresie ochrony prawnej przed ich wadliwymi działaniami władczymi.

Celem artykułu jest przedstawienie ważnego, z punktu widzenia podejmowanej problematyki wpływu zaufania publicznego na działalność samorządu zawodowego, aspektu. W pierwszej kolejności został zaprezentowany samorząd zawodowy, w szczególności jego istota oraz zakres działania. Zagadnienie to ma istotne znaczenia dla zrozumienia wpływu zaufania publicznego na sferę jego zakresu działalności. Bezpośredni wpływ zaufania na działalność samorządu ma profesja, której ustawodawca zdecydował się nadać przymiot zaufania publicznego. Stąd również i to zagadnienie zostało przedstawione (jakie cechy charakteryzują profesje zaufania publicznego). Bardzo ważne znaczenie, z punktu widzenia zaufania, mają pojęcia „interes publiczny” oraz „piecza”. Również i w tym zakresie została podjęta próba ogólnego scharakteryzowania tych

² Art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.

pojęć. Przedstawione zostało, co oczywiste, samo pojęcie „zaufanie” w różnych ujęciach: zaufanie jako wartość społeczna, zaufanie jako ogólna zasada prawa administracyjnego, publiczny charakter zaufania. Została również przedstawiona etyka w kontekście zaufania, z uwagi na jej istotne znaczenie w poruszonym zakresie. Równie istotne dla rozważań nad wpływem zaufania na działalność samorządu zawodowego ma nadzór i kontrola. Dlatego też również ta problematyka została w ogólnym zakresie przedstawiona. Dodatkowo, w kontekście tematu niniejszego opracowania, została przedstawiona działalność samorządu w ujęciu gwarancji zaufania publicznego. Oczywiście każde z tych zagadnień mogłoby stanowić odrębny, bardziej obszerny przedmiot zainteresowania, jednak na potrzeby niniejszego opracowania zagadnienia te zostały przedstawione jedynie w bardzo ogólnym zakresie.

Samorząd zawodowy jako wysublimowana forma samorządu

Istotą ogólnie pojętego samorządu jest wykonywanie, określonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, zadań publicznych wobec swoich członków, a także wobec innych osób³. Dla pozycji samorządu bardzo ważne jest umieszczenie w Konstytucji RP⁴ dwóch kluczowych zasad: zasady jednolitości państwa i zasady decentralizacji, a także wyprowadzenia z Konstytucji zasady pomocniczości oraz ich rozpisanie na czynniki pierwsze, przy jednoczesnym odwołaniu się do kluczowych wartości ładu prawnego w Polsce, którymi są niewątpliwie dobro wspólne i godność człowieka⁵. U podstaw zasady jednolitości i jedności państwa leżą konkretne aksjologiczne fundamenty i wartości, które tej jednolitości nadają personalistyczny sens⁶. Zasada decentralizacji natomiast jest kluczową zasadą ustrojową, uwzględniającą podstawowe oczekiwania związane z zasadą pomocniczości⁷. Podstawą, na której oparta została idea powołania do życia jednostek samorządowych, było istniejące od dawna przekonanie, że to jednostka i jej godność jest źródłem praw człowieka jako uczestnika życia społecznego, nie zaś władza, będąca z dala od obywateli państwa⁸. Z aksjologicznego punktu

³ R. Michalska-Badziak, *Udział samorządu lekarskiego w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa – Łódź 2019, s. 442.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

⁵ M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019, s. 12.

⁶ Ibidem, s. 43.

⁷ Ibidem, s. 82.

⁸ B. Tomczyk, *Istota samorządu zawodowego profesji zaufania publicznego*, [w:] K. Łukomiak, D. Łukomiak, M. Czernecki-Wilczyńska (red.), *Prawo i ekonomia*, t. I, Łódź 2024, s. 156.

widzenia decydowanie o własnych sprawach jest czynnikiem, który niewątpliwie zwiększa jakość życia społecznego⁹. Samorząd nie należy do pojęcia, bez którego nie może funkcjonować życie społeczno-polityczne, ale niezaprzecalnie podnosi ono jakość sfery publicznej. W tym znaczeniu istotną funkcję pełnią samorządy zawodowe, które odgrywają ważną rolę w systemie decentralizacji administracji publicznej w Polsce, a których zadaniem jest reprezentowanie osób wykonujących profesje zaufania publicznego¹⁰. Idea powołania samorządu zawodowego, reprezentującego profesje zaufania publicznego, ma swoje podłoże w wieloletnim kształtowaniu się samorządu oraz oczekiwaniach społecznych, dotyczących wysokiego poziomu usług świadczonych przez przedstawicieli tych profesji.

Podstawowym przepisem prawnym, obecnie stanowiącym podstawę funkcjonowania samorządów zawodowych w Polsce, jest art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jak łatwo można wyprowadzić z jego literalnego brzmienia, istotą działalności samorządu zawodowego jest przede wszystkim działanie w interesie publicznym i dla dobra społecznego. Dla rozstrzygnięcia, które samorządy będą mogły być tworzone w oparciu o art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, kluczowe znaczenia mają pojęcia „zaufanie publiczne” oraz „interes publiczny”. Obydwa te pojęcia będą przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania.

Nadanie samorządom zawodowym przymiotu zaufania publicznego, a tym samym szczególnej, odmiennej niż innych samorządów społecznych i gospodarczych, pozycji, a także przyznanie im szczególnego rodzaju uprawnień pozwala na postawienie tezy, iż twórcy Konstytucji RP dostrzegli potrzebę odrębnego uregulowania tej kwestii oraz umieszczenia jej w pierwszym rozdziale ustawy zasadniczej¹¹.

Pojęcie samorządu zawodowego nie należy do pojęć jednowymiarowych, stąd też na próżno jest szukać jednoznacznej jego definicji. W literaturze można odnaleźć wiele prób zdefiniowania tego pojęcia. Jedną z ogólniejszych definicji zaprezentował S. Wykrętowicz, który określił samorząd zawodowy jako podmiot mający na celu ochronę określonych zawodów, które ze względu na dobro społeczne wymagają najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych¹². Nieco

⁹ P. Antkowiak, *Doświadczenia i perspektywy samorządu terytorialnego i zawodowego*, Toruń 2014, s. 5.

¹⁰ R. Kmiecik, *Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010, s. 5.

¹¹ A. Trubalski, *Samorządy zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 21, s. 224.

¹² S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 59–60.

szerzej i nieco z innej perspektywy definiuje samorząd zawodowy P. Antkowiak. Postrzega on samorząd jako organizacyjną formę zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celami są m.in. reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona socjalna tychże osób, a także realizowanie szeregu zadań typowych dla związków publicznoprawnych. Jego zdaniem to właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym¹³. W innym ujęciu samorząd zawodowy postrzegany jest jako organizacyjna forma zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest m.in. reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona socjalna tychże osób, a także realizowanie szeregu zadań typowych dla związków publicznoprawnych¹⁴. Działania samorządu zawodowego winny być ukierunkowane do wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego. Podejście takie prezentuje J. Stępień. Jego zdaniem działalność izb zawodowych nie może się ograniczać wyłącznie do działalności w imieniu ich członków. Jak dalej podkreśla, izby te nie są stowarzyszeniami, dlatego też mając na względzie istotę idei samorządu muszą obejmować wszystkie osoby uprawiające dany zawód¹⁵.

Bardzo istotną cechą charakteryzującą samorząd zawodowy jest jego samodzielność. Samodzielność organów samorządu zawodowego należy rozumieć jako niezależność od organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, nie zaś od samego państwa¹⁶. Należy zaznaczyć, że ważną cechą związków publicznoprawnych jest przymusowość, tzn. przynależność uzależniona od pewnego stanu faktycznego, a nie od woli poszczególnych członków¹⁷. Istotnym zadaniem publicznoprawnym samorządu zawodowego jest ustalenie zasad deontologii zawodowej oraz ich respektowanie poprzez sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego za postępowanie sprzeczne z przyjętymi normami. Nadzorowanie postaw członków w tym zakresie związane jest z możliwością zastosowania systemu sankcji dyscyplinarnych dotyczących prawa wykonywania zawodu obejmującego, między innymi zawieszenie w czynnościach zawodowych lub wydalenie z zawodu¹⁸. Istotą działalności samorządów zawodowych jest działanie w interesie publicznym i dla dobra społecznego. Funkcjonowanie samorządu

¹³ P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w systemie politycznym Polski*, [w:] P. Antkowiak (red.), *Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, Toruń 2014, s. 165.

¹⁴ P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa 2012, s. 8.

¹⁵ J. Stępień, *Miejsce adwokatury we współczesnym świecie*, „Palestra” 2009, nr 3–4, s. 309.

¹⁶ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 25.

¹⁷ S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 25.

¹⁸ R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004, s. 359.

opiera się na zasadzie subsydiarności, określającej zakres ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa, a także zasadzie pomocniczości, wyartykułowanej wprost w preambule do Konstytucji RP¹⁹. W realizowaniu zadań publicznych funkcjonowanie to oparte jest na prawnie przyznanej im samodzielności i niezależności, w ustawowo określonym zakresie²⁰. Jak trafnie podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich w uzasadnieniu swojego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.01.2009 r.: „chodzi o rzeczy, które jednostki zrobią prawdopodobnie lepiej od rządu”²¹. Zdaniem Rzecznika, wspólnoty wyższego rzędu są służebne przede wszystkim wobec jednostek, a następnie wobec zrzeszeń niższego rzędu, które wykonują władztwo publiczne w pewnym zakresie. Niezależnie od oceny samego *petitum* wniosku, przywołane powyżej opinie Rzecznika Praw Obywatelskich trafnie wskazują zalety decentralizacji zadań publicznych. Realizując funkcję korporacyjną, samorząd stosuje środki o charakterze niewładczym, w tym reprezentacyjnym, ponieważ, jak zauważa Marek Szydło, reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego polega najczęściej na uczestniczeniu samorządów zawodowych w rozmaitych formach konsultacji społecznych, procesów legislacyjnych, postępowań sądowych i administracyjnych, bądź też na publicznym wypowiedzianiu się o wszelkich sprawach wiążących się z wykonywaniem danego zawodu, w tym zwłaszcza przez kierowanie petycji, wniosków i skarg do właściwych organów władzy publicznej²². Należy również podkreślić, że samorządy zawodowe, w związku z tym, iż posiadają umocowanie konstytucyjne, mają ponadto możliwość składania wniosków o ocenę konstytucyjności przepisów prawa, związanych z wykonywaniem danego zawodu zaufania publicznego²³.

Profesja zaufania publicznego

Generalnie można by sformułować twierdzenie, że wykonywanie każdego zawodu wymaga zaufania publicznego. Są jednak zawody, w stosunku do których to zaufanie ma szczególne znaczenie. Takimi zawodami są zawody zaufania publicznego. „Zawód zaufania publicznego” jest pojęciem typowo polskim, nieznanym

¹⁹ Wniosek RPO z dnia 12 stycznia 2009 roku w sprawie zniesienia przynależności do samorządów zawodowych, znak wystąpienia: RPO-598261-I/O8/AK, sygn. akt K 1/09, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12317578750.pdf>, s. 6.

²⁰ R. Kmiecik, *Samorząd zawodowy w systemie ustrojowym Polski*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 1 (18), s. 72.

²¹ Wniosek RPO z dnia 12 stycznia 2009 r., s. 6.

²² M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP*, [w:] M. Safian, L. Bosek, (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 442.

²³ Patrz: Postanowienie TK z 7 września 2005 r., sygn. TW 31/05, OTK-B 2005, Pub. W Z.U. 2005/5B/184.

w innych krajach europejskich²⁴, często nie do końca trafnie kojarzonym z wolnym zawodem, niejednokrotnie utożsamianym z kryterium szczególnej wiedzy. Nie oznacza to jednak, iż reglamentacja lub też inny sposób uregulowania wymogu posiadania oznaczonych kwalifikacji jest cechą definitywną każdego zawodu zaufania publicznego²⁵. W kontekście natomiast porównywania zawodu zaufania publicznego z wolnym zawodem ogólnie można wskazać, że wolny zawód można wykonywać na podstawie właściwego wykształcenia, samodzielnie oraz na własną odpowiedzialność. Nie wszystkie osoby wykonujące wolne zawody są zrzeszone w korporacjach zawodowych – z tego też względu nie wszystkie wolne zawody są zawodami zaufania publicznego. Instytucja „zawodu zaufania publicznego” została wprowadzona w Polsce do obrotu prawnego Konstytucją RP z 1997 r. Aby można wykonywać zawód zaufania publicznego istnieje konieczność powołania samorządu zawodowego, zrzeszającego te profesje. Przepisy prawne nie wskazują katalogu zawodów, które uznaje się za zawody zaufania publicznego, co zdaniem J. Pacian oznacza, że ustawodawca pozostawił to zagadnienie jako otwarte i wolne do dyskusji nad katalogiem osób obdarzonych szczególnym zaufaniem państwa i społeczeństwa²⁶. Najogólniej ujmując, „zawody zaufania publicznego” to profesje, które polegają na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze w zakresie zadań publicznych oraz troski o realizację interesu publicznego. Osoba wykonująca taką profesję musi zachować w tajemnicy wszystkie informacje, które uzyskała w związku z daną sprawą (np. tajemnica lekarska, tajemnica adwokacka).

Warto zauważyć, że obecnie w prawie polskim nie ma legalnej definicji „zawodu zaufania publicznego”, co oznacza, że ustawodawca pozostawił to zagadnienie otwarte i wolne do dyskusji nad katalogiem osób obdarzonych szczególnym zaufaniem państwa i społeczeństwa. Takim wyjątkowym „darem” są obdarzane tylko niektóre zawody, co wyraźnie powinno wskazywać na ich szczególną pozycję ustrojową i prawną²⁷. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest określane: normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją danego samorządu zawodowego oraz charakterem wykształcenia i uzyskaną specjalizacją²⁸. Osoby wykonujące zawody zaufania publicznego prezentują pewien kapitał społeczny oparty na szczególnej wiedzy i wysokich

²⁴ J. Pacian i in., *Wybrane zagadnienia z prawa medycznego i polityki zdrowotnej*, Warszawa 2023, s. 45.

²⁵ K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022, s. 135.

²⁶ J. Pacian, *Administracyjnoprawny status zawodów pielęgniarstwa i położnej w świetle obowiązującego prawa*, Lublin 2019, s. 23.

²⁷ J. Jacyszyn, *Wolny zawód – mit czy rzeczywistość prawna?*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2015, C/1, s. 550.

²⁸ J. Pacian i in., *Wybrane...*, s. 45–46.

umiejętnościach. Z tego też powodu często nazywani są ekspertami. Eksperci, ogólnie rzecz ujmując, to grupa zdecydowanie niejednorodna, ale zawsze wyposażona w pewien szczególny rodzaj wiedzy dotyczącej spraw ludzkich, ponadto przekraczającej wymiar zwykłego doświadczenia, wiedzy bardzo potrzebnej, a zarazem trudnej i niedostępnej, która jest przywilejem nielicznych, a wszystkim innym pozostaje zwracać się do nich w razie potrzeby²⁹. Stanisław Wykrętowicz zalicza zawody zaufania publicznego do grupy tzw. *aristos*, czyli najlepszych wśród wszystkich zawodów (elita intelektualna społeczeństwa obywatelskiego)³⁰. Zawody zaufania publicznego wykonywane są przez osoby charakteryzujące się odpowiednimi kwalifikacjami i wykształceniem oraz są szczegółowo uregulowane przez przepisy prawa³¹. Profesje te winny być wykonywane zawodowo.

O zawodowym wykonywaniu czynności można mówić tylko w przypadku ich systematycznego (trwałego) wykonywania³², przy czym, jak zauważa J. Pacian, cel zarobkowy jest elementem *sine qua non* pojęcia zawodu, co oznacza, że w przypadku bezpłatnego wykonywania zawodu można mówić jedynie o działalności dobroczynnej³³. Mimo iż zarabkowanie jest bardzo istotnym elementem wykonywanego zawodu, jednak nie może być jedynym wyznacznikiem celu wykonywania zawodu zaufania publicznego, ponieważ bardzo ważna jest przy tym realizacja pewnej misji społecznej³⁴. Przy określaniu cech charakteryzujących „zawód zaufania publicznego” wymienia się na przykład: posiadanie szczególnych cech moralnych i deontologicznych, charakterystycznych dla niektórych zawodów, konieczność posiadania odpowiedniego wykształcenia, wysokich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, niekierowanie się w wykonywaniu zawodu kryterium zysku, wykonywanie go przez osobę fizyczną, osobiście, związanie usługodawcy i usługobiorcy tajemnicą. Niekiedy do tych kryteriów zalicza się także dużą częstotliwość korzystania z usług osób reprezentujących określony zawód³⁵. W literaturze należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego utożsamiane jest ze szczególną sprawnością umysłową osób je wykonujących, a także ich własną inwencją i pomysłowością³⁶. Jak podnosi się w dyskursie na

²⁹ A. Młynarska-Sobaczewska, *Granice zawodów zaufania publicznego*, „Facta Simonidis” 2023, nr 2, s. 166.

³⁰ S. Wykrętowicz *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010, s. 21.

³¹ J. Pacian i in., *Wybrane...*, s. 46.

³² J. Pacian, *Administracyjnoprawny...*, s. 20.

³³ Ibidem.

³⁴ K. Dąbrowski, op. cit. s. 132.

³⁵ W.J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002, s. 21.

³⁶ M. Szydło, *Osoby wykonujące wolne zawody prawnicze jako przedsiębiorcy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 18.

temat istoty zawodów zaufania publicznego, ich cechami są fachowość, solidność, rzetelność i misyjność³⁷. Osoby wykonujące zawody zaufania publicznego pracują na zaufanie całym swoim życiem i to one ryzykują najwięcej, bo zaufania tego nie może zapewnić ani ustawodawca, ani „niewidzialna ręka rynku”³⁸.

Podsumowując można stwierdzić, że zawód zaufania publicznego związany jest bezpośrednio z obsługą osobistych potrzeb ludzkich. Wykonywanie tego typu profesji ma związek z istnieniem norm etyki zawodowej, ślubowaniem, tradycją danego samorządu zawodowego, szczególnym charakterem wykształcenia wyższego oraz uzyskaną specjalizacją. Zawody te wykonywane są – zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem – w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne zaufanie publiczne. Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu³⁹.

Interes publiczny jako determinanta nieodzownym elementem działalności samorządu zawodowego

Interes publiczny stanowi kluczowe pojęcie prawa administracyjnego oraz publicznego prawa gospodarczego. Ma on wymiar nie tylko społeczny, ale i prawny⁴⁰. Interes publiczny stanowi jedną z najważniejszych klauzul generalnych w prawodawstwie polskim, ma bowiem charakter konstytucyjny⁴¹. Klauzula interesu publicznego jest związana przede wszystkim z prawem publicznym, głównie z prawem administracyjnym. Ogólnie biorąc, jest ona dyrektywą kierowaną do organów administracji publicznej, które swoje zadania wykonują, a przynajmniej powinny wykonywać, w interesie publicznym⁴². Bardzo często klauzule interesu publicznego utożsamia się z klauzulami interesu społecznego⁴³.

Pojęcie „interes publiczny” podobnie jak „dobro społeczne” należą do grupy pojęć nieostrych, których treść ujawnia się dość często dopiero przy dochodzeniu konkretnych interesów prawnych i w konkretnym stanie faktycznym⁴⁴,

³⁷ P. Trojanek, *Gwarancje interesu publicznego i jego ochrona w wykonywaniu zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Samorząd zawodowy gwarantem bezpieczeństwa jednostki*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 26.

³⁸ Ibidem, s. 28.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. (P 21/O2).

⁴⁰ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. LXIII.

⁴¹ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2013, LXXV, z. 2, s. 57.

⁴² E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, vol. LXIII, 2, s. 164.

⁴³ A. Żurawik, „Interes publiczny”..., s. 58.

⁴⁴ M. Zdyb, *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1991, vol. XXXVIII, 25, s. 343.

przez co rodzi pewne niebezpieczeństwo niewłaściwej jego interpretacji, a tym samym nieodpowiedniego zastosowania. Prowadzić to może z kolei do samowoli i nadużywania przez organy administracji publicznej tego pojęcia, niebezpieczeństwa jego dowolnej interpretacji, instrumentalnego wykorzystania przy rozwiązywaniu konfliktów o charakterze politycznym, bądź prowadzić do zatarcia różnicy między interesem publicznym a interesem państwowym lub utożsamienia wszelkich interesów publicznych z celem państwa⁴⁵. Jak podkreśla M. Zdyb „kategoria interesu społecznego (publicznego) jako kategoria nie w pełni autonomiczna rodzi się jako efekt uspołecznienia człowieka, skierowania jego osobowego «ja» na społeczeństwo, jest więc związana z faktem życia człowieka w określonej społeczności”. Jego zdaniem w sferze np. materialnego prawa administracyjnego wektor interesu społecznego (publicznego) może, chociaż nie musi być, wypadkową interesów jednostkowych⁴⁶. W literaturze podejmowane są próby zdefiniowania pojęcia „interes publiczny”. Jak zauważa Lidia Mazowiecka, w demokratycznym państwie prawnym interes publiczny wynika z całego porządku prawnego i wyznacza z jednej strony granice dopuszczalnej ingerencji państwa w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w prawa i wolności obywatelskie, z drugiej zaś – granice dowolności zachowań jednostki. Jej zdaniem interes publiczny może być też widziany w mniejszej perspektywie, np. jako interes regionalny czy interes społeczności lokalnej na poziomie gminy⁴⁷. Wynika on z całego porządku prawnego i wyznacza z jednej strony granice dopuszczalnej ingerencji państwa w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w prawa i wolności obywatelskie, z drugiej zaś – granice dowolności zachowań jednostki⁴⁸. W innym ujęciu, prezentowanym przez M. Zdybą oraz Jerzego Stelmasiaka, pojęcie „interes publiczny” powinno być odczytywane zgodnie z powszechnie akceptowanym przez społeczeństwo systemem aksjologicznym⁴⁹. Powinien być rozważany w zestawieniu z interesem indywidualnym. Nie jest on jednak prostą sumą interesów indywidualnych, ale jest wyprowadzany z wartości związanych z interesami indywidualnymi⁵⁰.

Ochrona interesu publicznego jest prawnym obowiązkiem spoczywającym na samorządach zawodowych zawodów zaufania publicznego wynikającym wprost z Konstytucji RP. W ramach tej ochrony samorząd zawodowy ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody

⁴⁵ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991, s. 214–215.

⁴⁶ M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1993, vol. XL, 31, s. 299.

⁴⁷ L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015, s. 207–208.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ M. Zdyb, J. Stelmasiak i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 114.

⁵⁰ Ibidem, s. 115.

zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych⁵¹. Konieczność ochrony interesu publicznego i czuwanie nad nieprzekraczaniem jego granic jest często konstytucyjnym uzasadnieniem nakładania na samorządy zawodowe prawnych ograniczeń, a także ustanawiania przez prawodawcę specjalnych reżimów wykonywania zawodu⁵².

Należy zwrócić również uwagę na fakt, że pojęcie „interes publiczny” nie jest spetryfikowane, tylko dynamiczne, co niewątpliwie umożliwia pewną swobodę interpretacji w sferze działalności ustawodawczej i organów stosowania prawa, ale także zaostrza odpowiedzialność za decyzje powodowane interesem publicznym⁵³. Stąd też, jako zmienne w czasie, wymaga ciągłej redefinicji⁵⁴.

Instytucja pieczy jako forma nadzoru nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego

Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego jest istotą działalności samorządu zawodowego. Jest to wyraz szczególnej roli, jaką nałożył ustawodawca na tę kategorię zawodów, dla których interes publiczny jest ich wyznacznikiem⁵⁵. Samo pojęcie „piecza” jest pojęciem niedookreślonym, niekiedy utożsamianym z nadzorem. Jednak nie są to w pełni tożsame pojęcia. Pojęcie nadzoru, podobnie jak i kontroli, ma ustaloną treść w teorii prawa administracyjnego. Nadzór oznacza możliwość zarówno kontroli działania podmiotu nadzorowanego, jak i wiążącego wpływania na podmiot nadzorowany w oparciu o ustalenia kontroli⁵⁶. Natomiast „piecza”, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków, jest pojęciem znacznie szerszym, obejmującym między innymi udzielanie wsparcia (pomocy) członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków, ale także egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania zawodu⁵⁷. Zdaniem H. Izdebskiego zwrot „piecza nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego” powinien być rozumiany szeroko. Na zbyt wąskie, nazbyt literalne jego tłumaczenie może bowiem w kontekście art. 17

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r. (K 37/00); *Adwokat jako zawód zaufania publicznego w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego*, „Palestra” 2012, nr 3–4, s. 153.

⁵² M. Tabernacka, op. cit., s. 57.

⁵³ W.J. Wołpiuk, op. cit., s. 22.

⁵⁴ R. Stankiewicz, *W imię realizacji interesu publicznego. Radca prawny gwarantem bezpieczeństwa prawnego jednostki*, [w:] *Samorząd zawodowy gwarantem bezpieczeństwa jednostki*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 16.

⁵⁵ M. Tabernacka, op. cit., s. 57.

⁵⁶ M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 206.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/O8, LEX nr 653615.

ust. 1 Konstytucji spowodować brak uwzględnienia podstawowych, istotnych cech tego samorządu⁵⁸. Dla sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu podstawowe znaczenie konstrukcyjne ma użycie niedookreślonego zwrotu „interes publiczny” i to w podwójnym kontekście: wskazania zarówno granic, ram sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu, jak i celu sprawowania tej pieczy⁵⁹. Zdaniem M. Tabernackiej piecza, która jest konstytucyjnym obowiązkiem organów samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego, powinna być rozumiana jako suma działań podejmowanych w celu zapewnienia ochrony interesu publicznego⁶⁰. Określenie istotnych atrybutów pieczy nad zawodami zaufania publicznego związane jest z uchwyceniem korelacji pieczy z władztwem publicznym, interesem publicznym i zaufaniem instytucjonalnym⁶¹. Duży wkład w proces definiowania pojęcia „piecza” wniósł Trybunał Konstytucyjny. W jednym z wyroków Trybunał stwierdził, że „przypisane samorządom korporacji «sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu» dotyczy – przedmiotowo (na co wskazuje wykładnia językowa) – sytuacji «wykonywania zawodu», podmiotowo zaś osób uczestniczących już w wykonywaniu zawodu objętego zasięgiem odpowiedzialnej korporacji”⁶². Zdaniem Trybunału „każde działanie samorządu zawodowego w zakresie «sprawowania pieczy» podlega konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę”⁶³. W zakresie sprawowania pieczy przez samorządy zawodowe mieszczą się również funkcje reglamentacyjne w stosunku do członków korporacji zawodowej, takie jak przyznawanie prawa wykonywania zawodu, prowadzenie list osób wykonujących dany zawód, spełniających funkcję urzędowego rejestru osób uprawnionych do wykonywania zawodu, a także prawo dokonywania na nie wpisów, szkolenie nowych członków, wykonywanie władztwa dyscyplinarnego, włącznie z prawem pozbawienia prawa wykonywania zawodu⁶⁴. Pojęcie pieczy w tym zakresie odnosi się głównie do wewnętrznej sfery funkcjonowania samorządu i stanowi podstawę dyscyplinarnej odpowiedzialności członków korporacji zawodowych przed ich organami. Co istotne, jak wskazuje art. 17 ust. 1 Konstytucji, powyższa działalność powinna odbywać się w granicach interesu publicznego, mając na celu jego ochronę⁶⁵.

⁵⁸ H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002, s. 35.

⁵⁹ Ibidem, s. 34.

⁶⁰ M. Tabernacka, op. cit., s. 57.

⁶¹ K. Świderski, *Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 1 (45), s. 68.

⁶² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ M. Tabernacka, op. cit., s. 58.

⁶⁵ A. Mikoś, *Samorządy zawodowe a dostęp do informacji*, „Sieć Obywatelska Watchdog Polska” 2023.

Zaufanie jako wartość społeczna

Zaufanie stanowi immanentny, fundamentalny oraz bardzo ważny element życia społecznego. Życie społeczne zaczyna w znacznej mierze toczyć się torem czysto instytucjonalnym, pod nieobecność i poza zasięgiem wpływu zwykłego człowieka⁶⁶. Skoro jest tak ważne w życiu społecznym, należy postawić pytanie: Czym zatem ono jest? Jednoznaczne określenie pojęcia „zaufanie” jest niezwykle trudne ze względu na jego szeroki zakres znaczeniowy. Wynika to zarówno z wąskich wewnątrzdystryplinarnych proliferacji jego definicji, jak i z wieloznaczności słowa „zaufanie” w jego codziennym użytkowaniu⁶⁷. Pod pojęciem „zaufanie” często mieszczą się takie określenia, jak: „przekonanie”, „wiara” czy „założenie”. W doktrynie podejmowanych było wiele prób zdefiniowania tego pojęcia⁶⁸. Najczęściej wskazywanym w literaturze podłożem zaufania jest różny poziom wiedzy stron określonej relacji na temat danego zagadnienia, nazywany niejednokrotnie asymetrią informacji. Zdaniem A. Jakubowskiej asymetria informacji to sytuacja, w której jedna ze stron relacji ma pełniejszą (większą) informację o warunkach, okolicznościach, korzyściach bądź ich braku w momencie zawierania określonej transakcji, innymi słowy asymetria informacyjna to zróżnicowany poziom (zakres) informacji, jakimi dysponują strony transakcji (relacji)⁶⁹. Zróżnicowany zakres istotnych informacji wpływa na podejmowane przez strony danej relacji decyzje, stając się niejako w uprzywilejowanej sytuacji stroną posiadającą większy zakres informacji⁷⁰. Asymetrię tę można również określić „jako skutek rozbieżności w zakresie informacji istotnych dla danej relacji”⁷¹, w której niekiedy jednej ze stron brakuje informacji lub też nie posiada wystarczającej wiedzy na jej temat. W tym ujęciu, zdaniem A. Giddensa, zaufanie to oparte na zawierzeniu, które równoważy niewiedzę lub brak informacji, poleganie na osobach lub systemach abstrakcyjnych⁷². Według tego naukowca zaufanie w swoich zasadniczych przejawach jest bezpośrednio związane z osiągnięciem pierwotnego

⁶⁶ A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa 2006, s. 131.

⁶⁷ D. Miłaszewicz, *Zaufanie jako wartość społeczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 259, s. 83.

⁶⁸ Patrz J. Wierzbński, *Badanie zaufania do organizacji: problemy metodologiczne*, Warszawa 2009, s. 26–27.

⁶⁹ A. Jakubowska, *Zaufanie i asymetria informacji w relacjach podmiotów na rynku finansowym – wybrane aspekty na przykładzie banków i ich interesariuszy* „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, nr 113, s. 128.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Mikroekonomia*, tł. J. Sawicki, Warszawa 2015, s. 413–415.

⁷² A. Giddens, op. cit., s. 318.

poczucia bezpieczeństwa ontologicznego⁷³. Zaufanie jest też w literaturze przedstawiane jako swego rodzaju „zakład podejmowany na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi”⁷⁴, w konsekwencji czego można go scharakteryzować jako optymistyczną postawę człowieka wobec ludzi lub społeczności, nakierowaną na przyszłość, uwarunkowaną wspólną wartością, zwłaszcza wyższych – na czele z prawdą⁷⁵. W innym ujęciu zaufanie pojmowane jest jako postawa przejawiająca się w przekonaniu, że osoby, instytucje spełnią oczekiwania ufającego podmiotu, będącą postawą podejmowania działań, zwłaszcza w sytuacji niepewności, braku kontroli i ryzyka⁷⁶. Jednostka ta zakłada, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wyznawanych normach⁷⁷. Normy te mogą obejmować głęboko zakorzenione wartości dotyczące Boga i sprawiedliwości, ale także świeckie formy regulacji, np. standardy obowiązujące w danej profesji lub przyjęte normy zachowania⁷⁸. Zaufanie stanowi, co oczywiste, podstawę współżycia społecznego. Zaufanie społeczne wymieniane jest jako jeden z atrybutów społeczeństwa obywatelskiego bądź jego konstytutywnych elementów⁷⁹. Mimo iż – jak zauważa R. Blicharz – podstawą egzystencji i funkcjonowania każdej żywej istoty jest informacja, bez której nie ma życia⁸⁰, przedmiotem zawierzenia nie jest informacja, lecz konkretne dobra i wartości. Sam akt zawierzenia można rozpatrywać jako akt opisujący relacje między dwojgiem ludzi bądź sytuację, w której stroną „obdarzoną” zaufaniem jest instytucja, tj. zinstytucjonalizowana praktyka społeczna⁸¹. Zaufanie ugruntowane w życiu społecznym prowadzi do utrwalenia podmiotowości zbiorowości społecznej, nieufność natomiast – do ich alienacji⁸². Wreszcie zaufanie społeczne jawi się jako fundament funkcjonowania idealnego państwa⁸³. Na fundamencie

⁷³ Ibidem, s. 6.

⁷⁴ P. Sztompka, *Zaufanie fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 69–70.

⁷⁵ S. Kowalczyk, *Antropologiczno-aksjologiczne podstawy zaufania*, [w:] J. Szewczyk (red.), *Zaufanie społeczne. Teoria – idee – praktyka*, Warszawa 2016, s. 37–38.

⁷⁶ E. Budzyńska, *Zaufanie – czynnik bezpieczeństwa czy ryzyka? Dylematy socjologa*, [w:] J. Szewczyk (red.), *Zaufanie społeczne. Teoria – idee – praktyka*, Warszawa 2016, s. 128.

⁷⁷ F. Fukuyama, op. cit., s. 38.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ W. Szymczak, *Nieufność i bierność w społeczeństwie polskim. Analiza socjologiczna*, [w:] J. Szewczyk, (red.), *Zaufanie społeczne. Teoria – idee – praktyka*, Warszawa 2016, s. 246.

⁸⁰ R. Blicharz, *Informacja i prawo do informacji. Wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022, CCCXXXIV, s. 203.

⁸¹ P. Kaczmarek, *Zaufanie do zawodów prawniczych w społeczeństwie ryzyka*, [w:] H. Izdebski i P. Skuczyński (red.), *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 2*, Warszawa 2011, s. 11.

⁸² G. Krzymieniewska, *Znaczenie zaufania w tworzeniu kapitału społecznego. Ekonomiczny i społeczny wymiar zjawiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 2, s. 224.

⁸³ J. Stecko, *Kultura zaufania jako fundament społecznego życia etycznego*, [w:] W. Zuziak, J. Mysona Byrska (red.), *Zaufanie w życiu publicznym*, Kraków 2014, s. 164.

społecznego zaufania tworzą się struktury społeczeństwa obywatelskiego⁸⁴. Zaufanie społeczne stało się także fundamentalnym pojęciem w socjologii moralności i wyższym wskaźnikiem aktywności postaw prospołecznych⁸⁵.

Zaufanie jako ogólna zasada prawa administracyjnego

Zaufanie do administracji publicznej wyróżnia się spośród innych typów zaufania. Nie jest tylko zjawiskiem ze sfery psychologii społecznej, lecz także jedną z zasad ogólnych prawa administracyjnego. Pojawia się ona w kodeksie postępowania administracyjnego jako postulowana norma zachowania urzędniczego⁸⁶. Wyrażona w art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego powinność organu administracji publicznej jest konsekwencją konstytucyjnej zasady zawartej w art. 2 Konstytucji RP – „sprawiedliwości społecznej”. Korelacja tych dwóch aktów prawnych wynika z głębokiego genetycznego związku materialnego prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym, a zwłaszcza z tym działem, który odnosi się do ochrony praw i statusu jednostki w państwie⁸⁷. Zasada zaufania do państwa oraz obowiązującego w nim prawa określana jest w doktrynie jako „zasada zasad”⁸⁸. Stąd też stanowi podstawową zasadę postępowania administracyjnego, ale także jedną z fundamentalnych zasad, na których opiera się porządek prawnoadministracyjny⁸⁹.

Zaufanie normatywne jest nakazem traktowania ludzi tak, jakby byli godni zaufania, i nie zależy od doświadczeń⁹⁰. Jednak jak zauważa J. Bartkowski, nie można stosować prawa tylko i wyłącznie na podstawie samego prawa. Należy dokonywać wykładni, czyli dostosowywania go do konkretnych sytuacji⁹¹. Proces wyznaczania zakresów stosowania norm – zasad w świetle konkretnego stanu faktycznego zmierza zatem do znalezienia wspólnego obszaru aplikacyjnego zasad w danej niepowtarzalnej sytuacji⁹². Zaufanie w postępowaniu administracyjnym wynika z zasady jego prowadzenia w sposób przejrzysty z uwzględnieniem słusznego interesu petenta. Szczególnym przypadkiem w budowaniu zaufania do organów administracji publicznej jest instytucja

⁸⁴ G. Krzymieniewska, op. cit., s. 224–225.

⁸⁵ E. Budzyńska, op. cit., s. 127.

⁸⁶ J. Bartkowski, *Zaufanie do państwa jako kategoria polityczna i społeczna*, [w:] J. Szymczyk (red.), *Zaufanie społeczne. Teoria – idee – praktyka*, Warszawa 2016, s. 223.

⁸⁷ M. Zdyb, J. Stelmasiak i in., op. cit., s. 177.

⁸⁸ Patrz: ibidem, s. 180–181.

⁸⁹ J. Bartkowski, *Zaufanie...*, s. 229.

⁹⁰ W. Szymczak, *Nieufność...*, s. 245.

⁹¹ J. Bartkowski, op. cit., s. 224.

⁹² M. Zdyb, J. Stelmasiak i in., op. cit., s. 136.

wyłączenia pracownika i wyłączenia organu⁹³. Poza kodeksowymi zasadami zaufania w postępowaniu administracyjnym obowiązują również zasady pozakodeksowe, wynikające chociażby z etyki urzędniczej, która nakazuje urzędnikom kierowanie się w postępowaniu administracyjnym uczciwością, przyzwoitością, wiarygodnością, zgodnymi z oczekiwaniami i wskazującymi na dobre zamiary⁹⁴.

Brak zaufania do tego organu ma wiele pragmatycznych skutków negatywnych, między innymi populizm antyadministracyjny⁹⁵.

Publiczny charakter zaufania

Zaufanie publiczne jest kategorią podstawową, fundamentem myślenia o władzy w państwie i funkcjonowaniu wspólnot ludzkich, w szczególności wspólnot politycznych⁹⁶. W kontekście zaufania publicznego istotne jest zaufanie społeczne w stosunku do administracji publicznej. Zaufanie społeczne jest czynnikiem ułatwiającym funkcjonowanie poszczególnym członkom w grupie społecznej oraz grupy społecznej jako całości, a konsekwencją stanowią wymierne ekonomiczne i zdrowotne korzyści jej członków w postaci dłuższego życia, ponadto większe zaangażowanie obywatelskie i wyższy poziom kapitału społecznego⁹⁷. Zaufanie społeczne stało się także fundamentalnym pojęciem w socjologii moralności i ważnym wskaźnikiem aktywności postaw prospołecznych⁹⁸. Zaufanie jest formą zawierzenia, które można rozpatrywać jako akt opisujący relacje między dwojgiem ludzi bądź sytuację, w której stroną obdarzoną zaufaniem jest instytucja, tj. zinstytucjonalizowana praktyka społeczna⁹⁹. Szczególną formą zaufania jest zaufanie do państwa i szeroko rozumianej administracji publicznej. Zaufanie do państwa i jego instytucji określa się jako zaufanie publiczne albo zaufanie wertykalne, w odróżnieniu od zaufania horyzontalnego występującego między obywatelami¹⁰⁰.

Zaufanie jeszcze bardziej zyskuje na znaczeniu, jeżeli dotyczy usług, w których wymagana jest wiedza wysokospecjalistyczna. Zawierający, nie

⁹³ Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. 9, s. 104.

⁹⁴ P. Przybysz, *Zaufanie a administracja publiczna. Aspekty prawnoadministracyjne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022, CCCXXXIV, s. 308.

⁹⁵ J. Bartkowski, op. cit., s. 240.

⁹⁶ A. Młynarska-Sobaczewska, *Granice zawodów zaufania publicznego*, „Facta Simonidis” 2023, nr 2, s. 169.

⁹⁷ R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, WAIP 2008, rozdział 8 Wzajemność, uczciwość i zaufanie, s. 226–249.

⁹⁸ E. Budzyńska, op. cit., s. 127.

⁹⁹ P. Kaczmarek, op. cit., s. 11.

¹⁰⁰ P. Sztompka, op. cit., s. 337.

posiadając wystarczającej wiedzy, przekazując swoje dobra lub wartości innemu podmiotowi, stara się zagłuszyć niepokój, związany z podejmowaniem decyzji, poszukując bezpieczeństwa, które oferuje system ekspercki¹⁰¹. Zawieszenie w tym znaczeniu nie ogranicza się wyłącznie do wiedzy i umiejętności drugiej osoby, ale również do wyrażanej przez nią empatii. P. Sztompka prezentuje w tym zakresie przykład, który oparty został na analizie Roberta Merton, a dotyczy „obojętnej troski” lekarza, od którego normatywnie oczekuje się zimnego profesjonalizmu i technicznej sprawności, ale jednocześnie okazania serdeczności, współczucia i wsparcia dla pacjentów¹⁰². Czym zatem jest zaufanie publiczne? W literaturze można odnaleźć wiele prób zdefiniowania tego pojęcia. W jednym z nich zaufanie publiczne oznacza przede wszystkim przekonanie przeważającej części społeczeństwa, że pewne z funkcjonujących instytucji lub profesji działają w interesie wspólnoty i ochrony praw jednostki¹⁰³, przy czym kategoria zaufania publicznego odnosi się nie tyle do samego zawodu, jego cech, ile do stanu czy też stopnia jego zorganizowania¹⁰⁴. W kwestii zaufania publicznego wypowiedział się również TK, którego zdaniem zawody zaufania publicznego powinny być wykonywane w sposób zorganizowany, a działalność przedstawicieli tych zawodów winna cechować społeczna aprobata. Tylko wówczas będzie możliwe osiągnięcie realnego zaufania publicznego. Według Trybunału zaufanie buduje się na podstawie kilku czynników, spośród których najważniejsze to: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwa motywacja, należyta staranność zawodowa, wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu, pełne i integralne respektowanie prawa, a zwłaszcza wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania¹⁰⁵. W tym znaczeniu zaufanie publiczne stanowi punkt wyjścia do uznania, czy daną profesję należy uznać za profesję obdarzoną przymiotem zaufania publicznego, czy też nie, co z kolei implikuje powstanie samorządu zawodowego w oparciu o art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wynika z powyższego, zaufanie, w tym przede wszystkim zaufanie publiczne, zwłaszcza w sprawach wymagających wiedzy specjalistycznej, jest kluczowym determinantem powstania samorządu zawodowego.

¹⁰¹ Patrz: P. Kaczmarek, op. cit., s. 19.

¹⁰² P. Sztompka, op. cit., s. 131.

¹⁰³ T. Wardyński, *Zaufanie publiczne do zawodów prawniczych jako immanentna cecha demokratycznego państwa prawa*, [w:] K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022, s. 105.

¹⁰⁴ M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002, s. 29.

¹⁰⁵ Wyrok z 18 lutego 2004 r. (P 21/02), powtórzone następnie w wyroku TK z 2 lipca 2007 r. (K 41/05).

Etyka w kontekście zaufania

W literaturze przyjmuje się, że pojęcie etyka pochodzi od greckiego słowa *ethikos*, które nawiązuje do *ethosu*, oznaczającego zwyczaj, obyczaj. Ludzie pierwotni – prawdopodobnie – w którymś momencie rozwoju wspólnotowego uświadomili sobie, że aby grupa, w której żyją, mogła przetrwać, wszyscy jej członkowie muszą przestrzegać pewnych zasad. Zrozumieli bowiem, że niektóre działania podejmowane przez członków grupy przyczyniają się do jej stabilności, bezpieczeństwa i dalszego rozwoju, podczas gdy inne zagrażają temu bezpieczeństwu oraz dalszemu jej rozwojowi¹⁰⁶. Z pojęciem etyki nierozzerwalnie skorelowana jest deontologia, której celem jest określenie zasad powinnościowego, tj. właściwego, słusznego i moralnie uzasadnionego postępowania przy wykonywaniu określonej profesji¹⁰⁷. Deontologia zawodowa jest pojęciem stosowanym w polskim języku prawnym, w literaturze utożsamianym ze zbiorem norm opisanych w kodeksach etyki zawodowej lub też z nazwą dla jednego z działów etyki normatywnej kształtującej prawa i obowiązki związane z wykonywaniem określonego zawodu¹⁰⁸. Autonomia korporacji zawodowych polega zwykle na możliwości decydowania o tak istotnych kwestiach, jak samoistne ustalanie własnych standardów postępowania, dopuszczanie do uprawiania danego zawodu czy też stosowanie środków dyscyplinowania swoich członków¹⁰⁹. Jednym ze środków kształtujących pragmatykę środowiska zawodowego jest etyka zawodowa, częstokroć przybierająca formę kodeksu etyki zawodowej (kodeksu deontologicznego). Deontologia jako jeden z działów etyki normatywnej jest wiedzą o powinnościach, które należy spełniać występując w różnych rolach społecznych¹¹⁰. Organy samorządu zawodowego, wydając zasady etyczne wykonywania danej profesji zaufania publicznego, kierują się zaufaniem do osób ją wykonujących, że będą one przestrzegały tych zasad. Naruszenie zasad etycznych traktowane jest jako przewinienie dyscyplinarne równorzędne z niezgodnym z prawem wykonywaniem czynności zawodowych¹¹¹. Przewinienie zawodowe jest zatem albo postępowaniem sprzecznym z zasadami etyki i deontologii zawodowej, albo naruszeniem przepisów o wykonywaniu zawodu; polega na: niedopełnieniu obowiązku zawodowego, naruszeniu zasad etyki i deontologii zawodowej, złamaniu przepisów związanych z wykonywaniem zawodu oraz nieprzestrzeganiu uchwał władz i organów samorządowych¹¹².

¹⁰⁶ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 16.

¹⁰⁷ K. Dąbrowski, op. cit., s. 163.

¹⁰⁸ K. Zacharzewski, *Znaczenie kodeksów deontologicznych w dziedzinie prawa prywatnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2011, nr 6, s. 36–37.

¹⁰⁹ R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 202.

¹¹⁰ K. Zacharzewski, *Etyki deontologiczne. Prawo korporacji zawodowych*, [w:] D. Bunikowski, K. Dobrzeński (red.), *Pluralizm prawny. Tradycja, transformacje, wyzwania*, Toruń 2009, s. 389.

¹¹¹ R. Stankiewicz, op. cit., s. 18.

¹¹² J. Pacian, *Elementy prawa w zdrowiu publicznym*, [w:] T.B. Kulik i J. Pacian (red.), *Zdrowie publiczne*, Warszawa 2014, s. 10.

Kontrola i nadzór samorządu zawodowego

Samorządy zawodowe, wchodzące w cały złożony system podmiotów administrujących, mogą funkcjonować sprawnie i realizować postawione przed nimi zadania tylko wówczas, gdy istnieje możliwość sprawdzania jego elementów i weryfikowania tych poczynąń, które wykraczają poza ustalone dla nich reguły¹¹³. Samorządy te, sprawując konstytucyjnie nakazaną pieczę nad zawodami zaufania publicznego, zobowiązane są do ciągłego monitorowania wykonywania usług wykonywanych przez przedstawicieli tych profesji. Prawidłowe wykonywanie zadań przez samorząd zawodowy wpływa na jakość tych usług. Działalność samorządu winna się opierać na podstawie oraz w granicach prawa, i w swej aktywności winna być ukierunkowana na interes publiczny. Działalność ta, podobnie jak każdego innego podmiotu władzy publicznej, podlega stałemu monitorowaniu i sprawdzaniu. Działaniom takim służą instytucje kontroli i nadzoru. Kontrola i nadzór w administracji publicznej są jednymi z najistotniejszych składowych funkcji administrowania czy też w szerszym aspekcie funkcji zarządzania, kierowania, a także wszelkiego działania zorganizowanego¹¹⁴. Oparte są one na zasadach postępowania administracyjnego, które są określane przez przepisy prawa i obejmują procedury i wymagania, jakie powinny być wypełnione przy wykonywaniu różnych działań przez administrację publiczną. Kontrola ma charakter kontroli wewnętrznej oraz kontroli zewnętrznej. Pierwszym etapem kontroli jest kontrola wewnętrzna, która jest procesem przeglądu i oceny przez organy samorządu zawodowego własnych procedur i zasad, a także podejmowania działań ukierunkowanych na poprawę sprawności organizacyjnej. Kontrola ta ma również na celu analizę działalności samorządu w kontekście jej zgodności z przepisami prawa. W procesie kontroli wewnętrznej administracja publiczna powinna określić cele i oceniać możliwości, a także wykorzystywać odpowiednie narzędzia i techniki, w tym m.in. raporty i audyty. Ważnym instrumentem kontroli wewnętrznej jest audyt wewnętrzny. Rzetelnie prowadzony audyt wewnętrzny jest użytecznym narzędziem, gdyż jego wynikiem jest informacja zarządcza dla kierownika jednostki o słabościach systemu kontroli zarządczej oraz o adekwatności, skuteczności i efektywności tego systemu¹¹⁵. Kolejnym elementem kontroli w administracji publicznej jest kontrola zewnętrzna, która jest przeprowadzana przez różne organy państwowe, jak również przez rzecznika praw obywatelskich, sądy administracyjne i prokuratury. Celem kontroli zewnętrznej jest zapewnienie, że administracja publiczna działa zgodnie z prawem i nie przekracza swoich uprawnień.

¹¹³ M. Zdyb, J. Stelmasiak i in., op. cit., s. 161.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ B. Derda, *Rola audytu wewnętrznego w ocenie systemu kontroli zarządczej*, „Pismo Samorządu Terytorialnego” 2024.

Z kolei nadzór ma na celu wpływanie na działalność organów jednostek podporządkowanych. Granice nadzoru, *a contrario* granice samodzielności samorządu, określone są przepisami prawa, najczęściej rangi ustawowej. Samorząd zawodowy, podobnie jak samorząd terytorialny, podlega nadzorowi sprawowanemu przez instytucje państwowe. Państwo jako pierwotnie odpowiedzialne za realizację zadań publicznych w państwie prawa, zainteresowane jest sprawowaniem nadzoru nad działalnością organu samorządu zawodowego w zakresie wykonywania zadań publicznych¹¹⁶. Wyróżnia się następujące środki nadzoru: bezpośredni, zwierzchni, prewencyjny, weryfikacyjny, represyjny oraz pozytywny¹¹⁷. Kompetencje do sprawowania nadzoru nad organami samorządów zawodowych w zakresie wykonywania przez te organy zadań publicznych posiadają organy administracji państwowej; posiadają ją także organy samych samorządów zawodowych, jeżeli funkcja taka została zdecentralizowana na organy samorządowe, jak również w określonych prawem przypadkach – sądy¹¹⁸.

Podsumowując, system kontroli i nadzoru w administracji publicznej jest niezbędny dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej, w tym samorządów zawodowych, a w konsekwencji ochrony interesów obywateli.

Działalność samorządu zawodowego w kontekście gwarancji zaufania publicznego

Poczucie bezpieczeństwa stanowi istotny element życia społecznego. Dla bezpieczeństwa ważne są jego gwarancje. W obszarze społecznym gwarancje takie powinny zapewniać organy administracji publicznej, poprzez działanie zgodne z przepisami prawa oraz ustalonymi zasadami. Pojęcie „bezpieczeństwo” postrzegane jest jako stan i złożony proces rzeczywistości społecznej, obejmujący wszelkie sfery życia społecznego, co sugeruje, że zasadne jest, aby jego przedmiot badań postrzegać w ujęciu mono-, inter-, multi – i transdyscyplinarnym¹¹⁹. Bezpieczeństwo jest wykorzystywane w różnych dziedzinach wiedzy opisujących zarówno rzeczywistość, w której człowiek żyje, jak i funkcjonowanie człowieka. Jak wiele innych pojęć stosowanych w języku polskim jest pojęciem wieloznacznym i w zależności od obszaru analiz czy dziedziny wiedzy jest różnie rozumiane¹²⁰. Badanie potrzeb społecznych podstawowego podmiotu bezpieczeństwa w aspekcie jego

¹¹⁶ M. Tarembecka, op. cit., s. 188.

¹¹⁷ J. Pacian, op. cit., s. 73.

¹¹⁸ M. Tabernacka, op. cit., s. 180.

¹¹⁹ A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zbojna, *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, Józefów 2017, s. 5.

¹²⁰ R. Klamut, *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2012, nr 286, s. 41.

przetrwania, uniezależnienia się od zagrożeń i zagwarantowania jego rozwoju sprowadza się nie tylko do zmaterializowania się jego potrzeb w systemach społecznych, ale również wymaga poprawy jakości życia, na którą składają się wytwory materialne i niematerialne¹²¹. Bezpieczeństwo społeczne związane jest również z ochroną uzasadnionych jego oczekiwań (koncepcja *Vertrauensschutz*). W dosłownym rozumieniu wyrażenie to tłumaczy się jako ochrona zaufania, ale także możliwe jest jego rozumienie jako ochrona uzasadnionych oczekiwań¹²². Bezpieczeństwo często utożsamiane jest z gwarancją¹²³. Gwarancje prawne działania jednostki zgodnie z prawem oparte są na złożonym systemie środków prawnych. Nie ma on jednak jednolitego charakteru prawnego, co daje podstawy do podziału gwarancji prawnych na prewencyjne i represyjne. Ich wspólną funkcją jest zapewnienie działania jednostki zgodnie z prawem¹²⁴. Zarówno regulacje ustawowe, jak i regulacje wewnętrzne (samorządowe) odnoszące się do wykonywania zawodu w tak szerokim wymiarze gwarantuje możliwie najlepsze i najwyższej jakości wykonywanie czynności zawodowych¹²⁵. Gwarancje interesu publicznego i jego ochrona a wykonywanie zawodów zaufania publicznego w obowiązującym stanie prawnym zależne są nie tylko od dobrej woli polityków, niewolnych od błędu woluntaryzmu, i przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, którym może zabraknąć pokory, ale muszą być oparte na fundamencie wartości, którą jest dla wszystkich Rzeczpospolita¹²⁶. W znaczącym zakresie gwarancje ochrony interesu publicznego, a co za tym idzie – gwarancji zaufania społecznego, winny zapewniać samorządy zawodowe. Obowiązek taki wynika *expressis verbis* z art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹²⁷, który stanowi, że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Działalność tych organów w kontekście prowadzenia postępowania administracyjnego przejawia się między innymi poprzez sprawowanie orzecznictwa dyscyplinarnego, co z kolei daje gwarancję przestrzegania kodeksu etycznego uchwalonego przez organizację zawodową¹²⁸. Zaufanie do organów administracji publicznej jest bardzo ważne z punktu widzenia oceny ich działalności.

¹²¹ A. Czapryński, op. cit., s. 5.

¹²² J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, t. 42 sprawy cywilne, s. 171.

¹²³ A. Czapryński, op. cit., s. 5.

¹²⁴ B. Adamiak, *Gwarancje prawne zasady ogólnej zaufania do przedsiębiorcy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022, CCCXXXIV, s. 48.

¹²⁵ R. Stankiewicz, op. cit., s. 16.

¹²⁶ P. Trojanek, op. cit., s. 29.

¹²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.

¹²⁸ K. Świderski, op. cit., s. 74.

Organy samorządów zawodowych podejmując działania ukierunkowane na pogłębianie zaufania winny cały czas mieć na względzie budowanie pozytywnego wizerunku własnych korporacji. Jak podkreślają R. Kmiecik, P. Antkowiak i Katarzyna Walkowiak, można w tym zakresie sformułować kilka postulatów, a mianowicie: samorzady powinny pojawiać się w mediach, w szczególności zaś zabierać głos w sprawach merytorycznie związanych z zakresem ich działalności; prezes danej korporacji powinien stać się „twarzą” organizacji, z którą kojarzony będzie samorząd zawodowy; samorzady powinny zintensyfikować działania promujące samorządność oraz próbować dotrzeć z pozytywnym przekazem do szerokiej rzeszy odbiorców; korporacje zawodowe wzorem innych instytucji publicznych powinny rozwijać profesjonalne działania marketingowe i promocyjne nie tylko wśród swoich członków, ale także społeczeństwa; samorzady zawodowe w sprawach kluczowych dla ich organizacji powinny przemawiać jednym głosem i zjednoczyć działania służące wspólnej reprezentacji interesów ich środowiska; samorzady powinny budować pozytywny wizerunek własnej korporacji poprzez wskazywanie dobrych praktyk i wymiernych efektów podejmowanych przez nie działań; przedstawiciele danej korporacji zawodowej powinni identyfikować się z samorządem zawodowym oraz zabierać głos w trakcie dyskusji dotyczącej ich środowiska¹²⁹.

Bardzo ważnym, w kontekście gwarancji zaufania dla wykonywanych usług przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, jest dla większości przedstawicieli tych profesji obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej. Obowiązek taki nakłada na te osoby Ustawa z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹³⁰ oraz szczegółowe przepisy dotyczące danych zawodów. Ubezpieczenie to pozwala osobie poszkodowanej w wyniku działania lub zaniechania ubezpieczonego uzyskać pełną rekompensatę szkody. Ochroną z tego ubezpieczenia objęte są szkody powstałe z czynu niedozwolonego (deliktowy), jak również kontraktowych, które wynikają z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań oraz szkód wyrządzonych w wyniku rażącego niedbalstwa ubezpieczonego (czyli np. niezachowania właściwej dla sprawy staranności) lub osób, za które ponosi odpowiedzialność (w tym drugim przypadku ubezpieczycielowi przysługuje roszczenie regresowe od ubezpieczonego).

Wszystkie te działania samorządu zawodowego mają na celu ukierunkowanie ich na szeroko pojęty interes publiczny, a przez to pogłębianie zaufania publicznego, tak bardzo istotnego z punktu widzenia art. 17 ust. 1 Konstytucji.

¹²⁹ R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 259.

¹³⁰ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 367.

Podsumowanie

Budowanie zaufania jest działaniem długofalowym. W znaczeniu publicznym działania ukierunkowane na pogłębianie zaufania muszą być podejmowane w jak najszerszym zakresie. Działalność samorządu zawodowego, prowadzona w oparciu o przepisy prawa, winna *ex lege* być ukierunkowana na zaufanie publiczne i być podejmowana w różnych formach. Oprócz reprezentowania profesji zaufania publicznego ważnym zadaniem samorządów zawodowych jest ustalanie zasad etyki zawodowej i deontologii, uwzględniającej, oprócz specyfiki danej profesji, interes i zaufanie publiczne. Z uwagi na zmiany społeczne, jakie zaszły w przedziale czasowym od roku 1989 do dnia dzisiejszego, należałoby się zastanowić nad zredefiniowaniem zasad etyki zawodowej oraz deontologii w zakresie wykonywania usług przez profesje zaufania publicznego. Zmiany winny obejmować ciągły rozwój nowoczesnej technologii, coraz większego zastosowania sztucznej inteligencji (AI), która z jednej strony może znacząco wspierać usługi świadczone przez profesje zaufania publicznego, z drugiej zaś stanowi olbrzymie jej zagrożenie. Ponadto w swojej działalności samorządy zawodowe, mając na względzie ciągłe podnoszenie zaufania publicznego, winny brać pod rozwagę dynamiczny rozwój przepływu informacji, w tym pojawienie się w ostatnim czasie nasilającego się zjawiska *fake newsów*. Dzisiaj mamy coraz częściej do czynienia ze społeczeństwem informacyjnym, niekiedy nazywanym „technologicznym”, w którym szybki przepływ informacji stanowi coraz bardziej ważny element jego funkcjonowania. Przekaz informacji jest bardzo istotny ze względów nie tylko czysto organizacyjnych czy praktycznych, ale również ze względu na zaufanie publiczne. Nowe technologie odgrywają w dzisiejszym życiu niezwykle ważną rolę. Cyfrowy świat to rzeczywistość młodego pokolenia. Liczne badania wskazują, że dostęp do technologii informatycznej jest dziś nieodłącznym elementem ich codziennej aktywności, życia społecznego i rozrywki¹³¹. W takim społeczeństwie brak odpowiednich, i co ważne, aktualnych informacji może powodować poczucie niepewności, a w rezultacie braku zaufania.

W związku z tym, iż publiczny charakter zaufania do osób odpowiedzialnych za tworzenie samorządów zawodowych oparty jest na wysokospecjalistycznej wiedzy, ważna jest działalność samorządu ukierunkowana na ciągłe doskonalenie zawodowe swoich członków. Nie bez znaczenia w pogłębianiu zaufania pozostaje budowanie przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego relacji z odbiorcami tych usług, w oparciu o empatię. Doksztalcanie prowadzone przez samorząd powinno uwzględniać aspekt uwrażliwienia na drugą osobę, jako bardzo ważny element w procesie gruntowania się zaufania społecznego.

¹³¹ J. Grubicka, D. Zbroszczyk, *Cyberpatologie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2019, nr 16, s. 49.

Ważnym elementem, niezbędnym w budowaniu zaufania, są również odpowiednie informacje o działalności samorządów zawodowych, w tym informacje o ich zakresie działalności i zasadach, jakimi się one kierują, ich funkcji w strukturze państwa oraz roli danej profesji w życiu społecznym. Dla pogłębiania zaufania publicznego do samorządów zawodowych nie bez znaczenia jest szeroko rozumiany, pozytywny medialny przekaz o zawodach zaufania publicznego, wykraczający poza zakres uregulowań w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ukazujący tzw. dobre praktyki w ramach danej profesji. Dobre praktyki natomiast winny obejmować nie tylko spektakularne osiągnięcia w danej profesji, ale również działalność edukacyjną w środowisku społeczności lokalnej, np. w zakresie profilaktyki zdrowia, skutków oświadczeń woli itp. Oznacza to, że takie działania powinny być podejmowane przy wsparciu państwa, jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli (w zależności od zasięgu takiej aktywności), we współpracy z organizacjami pozarządowymi, a w zakresie dydaktycznym również z uczelniami wyższymi. Co prawda takie działania mają miejsce, jednak są podejmowane zbyt rzadko. Aby były skuteczne, winny być poprzedzone zintensyfikowaną kampanią informacyjną, z interesującym, aczkolwiek prostym przekazem o dużej wartości takiego wydarzenia dla jego uczestników. Tak rozumiana działalność zwiększa publiczne zaufanie.

W dobie ograniczonego zaufania do organów administracji publicznej¹³², a tym samym do organów państwa, wskazane są częstsze konferencje z udziałem przedstawicieli samorządów zawodowych, z możliwością prowadzenia dyskusji, których tematem przewodnim byłoby zaufanie publiczne w świetle doświadczeń samorządów zawodowych, wskazywanie dobrych praktyk w zakresie zaufania oraz pomysłów na działalność samorządów zawodowych ukierunkowanych na zaufanie publiczne. Takie inicjatywy wprawdzie są podejmowane, ale wydaje się, że zbyt rzadko¹³³.

Niezależnie od powyższego należy ciągle poszukiwać rozwiązań, które zwiększałyby zaufanie publiczne. Ciekawym i godnym zainteresowania wydaje się pomysł stworzenia platformy porozumienia i uzgodnień między rządem a samorządami zawodowymi, na wzór Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹³⁴. Równie intrygującym *de lege ferenda* wydaje się pomysł stworzenia jednej ustawy regulującej wszystkich zawodów zaufania publicznego i samorządów zawodowych dla nich powołanych. Ustawa taka mogłaby normować ogólne sprawy dotyczące podstawowych definicji, np. dotyczących zawodu zaufania

¹³² Centrum Badań Opinii Społecznej, „Komunikat z Badań” 2022, nr 37.

¹³³ Np. Konferencja zorganizowana w dniu 2 czerwca 2017 r. przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej, której tematem był: Samorząd zawodowy gwarantem bezpieczeństwa jednostki.

¹³⁴ A.R. Dobrucki, *Samorzady zawodowe jako instytucja demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 175.

publicznego, zasad organizacji samorządu, zasad nabywania uprawnień do wykonywania zawodu oraz członkostwa w izbie, zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych i zasad odpowiedzialności zawodowej, a także zasad nadzoru nad samorządami¹³⁵. Wydaje się, że na bazie niemalże trzydziestoletniego funkcjonowania samorządów jest możliwe wypracowanie wspólnych dla wszystkich samorządów zawodowych regulacji prawnych. W tym kontekście interesującą wydaje się inicjatywa podjęta w 2022 r. – *no fault*. Można by się było zastanowić (podjąć dyskusję) nad wprowadzeniem tego typu rozwiązania wobec wszystkich zawodów zaufania publicznego. Osoba korzystająca z usługi zaufania publicznego mogłaby liczyć na wynagrodzenie w przypadku wystąpienia niepożądanych następstw bez orzekania o winie specjalistów (usługodawców). Zakres oraz przypadki zastosowania tej instytucji z pewnością podlegałby rozważeniu opartej na analizie skutków jej zastosowania, statystyk wystąpienia przypadków, w których mogłaby mieć zastosowanie itp.

Bardzo istotna w kwestii zaufania do organów administracji publicznej jest edukacja, prowadzona począwszy od poziomu szkół podstawowych, poprzez szkoły średnie, na szkołach wyższych kończąc. Dzisiaj młody człowiek nie posiada zbyt dużej wiedzy na temat funkcjonowania państwa, w tym organów administracji publicznej, opierając swą wiedzę na stereotypach. Być może dla pogłębienia wiedzy w tym obszarze wskazane byłoby wprowadzenie w szkołach nowego przedmiotu na wzór niegdyś wykładanej wiedzy o społeczeństwie. Dzięki temu młodzi ludzie nabyliby przynajmniej w podstawowym zakresie wiedzę o działalności organów administracji publicznej, w tym działalności samorządów zawodowych, zakresu tej działalności oraz ograniczeń, na jakie napotykają samorządy w swej działalności, wynikających z przepisów prawa, jak również uwarunkowań rynkowych. Tego typu działania być może stałyby się załącznikiem budowania zaufania publicznego w młodym pokoleniu.

Zapewne wdrożenie przedstawionych powyżej pomysłów rozwiązań nie jest łatwym zadaniem. Zamierzeniem przeprowadzonych rozważań jest jedynie zainspirowanie dyskusji na temat zastosowania niestandardowych rozwiązań ukie-
runkowanych na doskonalenie działalności samorządów zawodowych w kontekście zaufania do zawodów zaufania publicznego.

Istotną rolę w budowaniu zaufania publicznego do samorządów zawodowych spełnia sam ustawodawca. Podejmując decyzję co do nadania danej profesji statusu zaufania publicznego, a tym samym zgody na powołanie samorządu zawodowego dla tej profesji, winien brać pod rozwagę, czy samorząd ten będzie gwarantował zaufanie społeczne.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu problematyka zaufania publicznego w kontekście działalności samorządów zawodowych ma na celu uwrażliwienie

¹³⁵ Ibidem, s. 176.

samorządów zawodowych na tę instytucję. Większy poziom zaufania publicznego do samorządów zawodowych oraz przedstawicieli zawodów zaufania publicznego to niewątpliwie większe znaczenie samorządów zawodowych w kontekście wykonywania zdecentralizowanej działalności publicznej oraz prestiż tych zawodów w środowiskach lokalnych.

Bibliografia

- Adamiak B., *Gwarancje prawne zasady ogólnej zaufania do przedsiębiorcy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022, CCCXXXIV.
- Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa 2012.
- Antkowiak P., *Doświadczenia i perspektywy samorządu terytorialnego i zawodowego*, Toruń 2014.
- Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w systemie politycznym Polski*, [w:] P. Antkowiak (red.), *Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, Toruń 2014.
- Bartkowski J., *Zaufanie do państwa jako kategoria polityczne i społeczna*, [w:] J. Szymczyk (red.), *Zaufanie społeczne. Teoria – idee – praktyka*, Warszawa 2016.
- Blicharz R., *Informacja i prawo do informacji. Wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022, CCCXXXIV.
- Budzyńska E., *Zaufanie – czynnik bezpieczeństwa czy ryzyka? Dylematy socjologa*, [w:] J. Szymczyk (red.), *Zaufanie społeczne. Teoria – idee – praktyka*, Warszawa 2016.
- Czupryński A., Wiśniewski B., Zbojna J. (red.), *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, Józefów 2017.
- Dąbrowski K., *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Derda B., *Rola audytu wewnętrznego w ocenie systemu kontroli zarządczej*, „Pismo Samorządu Terytorialnego” 2024.
- Dobrucki A.R., *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tł. A. i L. Śliwa, Warszawa – Wrocław 1997.
- Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, tł. A. Szulżycka, Warszawa 2006.
- Grubicka J., Zbrozczyk D., *Cyberpatologie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2019, nr 16.

- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002.
- Jacyszyn J., *Wolny zawód – mit czy rzeczywistość prawna?*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2015, C/1.
- Jakubowska A., *Zaufanie i asymetria informacji w relacjach podmiotów na rynku finansowym – wybrane aspekty na przykładzie banków i ich interesariuszy*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, nr 113.
- Kaczmarek P., *Zaufanie do zawodów prawniczych w społeczeństwie ryzyka*, [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 2*, Warszawa 2011.
- Klamut R., *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2012, nr 286.
- Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
- Kmiecik R., *Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010.
- Kmiecik R., *Samorząd zawodowy w systemie ustrojowym Polski*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 1.
- Kmiecik R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004.
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Ius” 2016, vol. LXIII, nr 2.
- Kowalczyk S., *Antropologiczno-aksjologiczne podstawy zaufania*, [w:] *Zaufanie społeczne. Teoria – idee – praktyka*, Warszawa 2016.
- Krzymieniewska G., *Znaczenie zaufania w tworzeniu kapitału społecznego. Ekonomiczny i społeczny wymiar zjawiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 2.
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- Kulesza M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002.
- Mankiw N.G., Taylor M.P., *Mikroekonomia*, tł. J. Sawicki, Warszawa 2015.
- Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015.
- Michalska – Badziak R., *Udział samorządu lekarskiego w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019.
- Miłaszewicz D., *Zaufanie jako wartość społeczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 259.

- Mikoś A., *Samorządy zawodowe a dostęp do informacji*, „Sieć Obywatelska Watchdog Polska” 2023.
- Pacian J., *Administracyjnoprawny status zawodów pielęgniarstwa i położnej w świetle obowiązującego prawa*, Lublin 2019.
- Pacian J., *Elementy prawa w zdrowiu publicznym*, [w:] *Zdrowie publiczne*, Warszawa 2014.
- Pacian J. i in., *Wybrane zagadnienia z prawa medycznego i polityki zdrowotnej*, Warszawa 2023.
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Przybysz P., *Zaufanie a administracja publiczna. Aspekty prawnoadministracyjne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022, CCCXXXIV.
- Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, WAIP 2008.
- Sarkowicz R., J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996.
- Skrenty Ż., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. 9.
- Stankiewicz R., *W imię realizacji interesu publicznego. Radca prawny gwarantem bezpieczeństwa prawnego jednostki*, [w:] *Samorząd zawodowy gwarantem bezpieczeństwa jednostki*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- Stecko J., *Kultura zaufania jako fundament społecznego życia etycznego*, [w:] W. Zuziak, J. Mysona Byrska (red.), *Zaufanie w życiu publicznym*, Kraków 2014.
- Stępień J., *Miejsce adwokatury we współczesnym świecie*, „Palestra” 2009, nr 3–4.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Szydło M., *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Osoby wykonujące wolne zawody prawnicze jako przedsiębiorcy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Szymczak W., *Nieufność i bierność w społeczeństwie polskim. Analiza socjologiczna*, [w:] *Zaufanie społeczne. Teoria – idee – praktyka*, Warszawa 2016.
- Świderski K., *Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 1 (45).
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Tomczyk B., *Istota samorządu zawodowego profesji zaufania publicznego*, [w:] *Prawo i ekonomia*, t. I, Łódź 2024.
- Trojanek P., *Gwarancje interesu publicznego i jego ochrona a wykonywanie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Samorząd zawodowy gwarantem bezpieczeństwa jednostki*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- Trubalski A., *Samorządy zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21.

- Waligórski M.A., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- Wardyński T., *Zaufanie publiczne do zawodów prawniczych jako immanentna cecha demokratycznego państwa prawa*, [w:] K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, t. 42, sprawy cywilne.
- Wierziński J., *Badanie zaufania do organizacji: problemy metodologiczne*, Warszawa 2009.
- Wołpiuk W.J., *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002.
- Wykrętowicz S., *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008.
- Zacharzewski K., *Etyki deontologiczne. Prawo korporacji zawodowych*, [w:] D. Bunikowski, K. Dobrzeński (red.), *Pluralizm prawny. Tradycja, transformacje, wyzwania*, Toruń 2009.
- Zacharzewski K., *Znaczenie kodeksów deontologicznych w dziedzinie prawa prywatnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2011, nr 6.
- Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1993, vol. XL, 31.
- Zdyb M., *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1991, vol. XXXVIII, 25.
- Zdyb M., *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991.
- Zdyb M., Stelmasiak J., Augustyniak M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, LXXV, z. 2.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 17 listopada Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 367.

Orzeczenia sądowe

Postanowienie TK z 7 września 2005 r., Sygn. TW 31/05, OTK-B 2005, Pub. W Z.U. 2005/5B/184.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001r. (37/2000), w: Adwokat jako zawód zaufania publicznego w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego, Palestra 3–4/2012.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004r. (P 21/02).

Wniosek RPO z dnia 12 stycznia 2009 roku w sprawie zniesienia przynależności do samorządów zawodowych (znak wystąpienia: RPO-598261-I/08/AK), sygn. akt K 1/09, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12317578750.pdf>.

Dokumenty z badań opinii publicznej

Centrum Badania Opinii Społecznej, „Komunikat z Badań” 2022, nr 37.

Public Trust as the Basis of the Activities of Theprofessional Self-Government

Summary

The purpose of this article is to present the relationship between the activities of the professional self-government and the “public trust”, which is inextricably linked to the profession of its members. The essence of the activity of the professional self-government is, first of all, to act in the “public interest”, which is linked to “public trust”. The concepts of “public trust” and “public interest” are central to the formation of professional self-government. The primary task of the professional self-government is to ensure the due performance of public trust professions within the limits of the public interest and for its protection. The activities of the self-government are subject to constant monitoring and verification of whether these activities are carried out in accordance with the law and the in the “public interest”. Such activities are served by the institutions of control and supervision.

Keywords: public trust, professional self-government, public trust profession.